

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

СТОПЧЕНКО МАКСИМ ІВАНОВИЧ

УДК 342.534 (477)

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ В
УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук

Науковий керівник:
Калиновський Богдан Валерійович,
кандидат юридичних наук,
доцент

Київ – 2015

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. СТАН НАУКОВИХ ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ	13
1.1. Стан порівняльного науково-теоретичного дослідження конституційно-правового статусу голови парламенту	13
1.2. Правова регламентація конституційно-правового статусу голови парламенту	31
Висновки до розділу 1	63
РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	67
2.1. Методологія дослідження конституційно-правового статусу голови парламенту	67
2.2. Поняття та зміст конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах	80
2.3. Процедурні особливості обрання голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах	96
2.4. Повноваження голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах	115
Висновки до розділу 2	136
РОЗДІЛ 3. ФОРМИ ТА ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ	140
3.1. Організаційно-правові форми діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах	140
3.2. Гарантії діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних	

країнах	156
3.3. Припинення повноважень голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах	171
Висновки до розділу 3	189
ВИСНОВКИ	193
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	206
ДОДАТКИ	236

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі становлення України як демократичної правової держави дослідження теоретичних та практичних питань функціонування національного парламенту набуває особливої значущості. Системна, злагоджена й ефективна робота парламенту та його структур значною мірою залежить від ефективності діяльності керівництва. Закріплена в Конституції України від 28 червня 1996 року форма правління вимагає підвищеної уваги до конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України. Світовий досвід доводить, що голова парламенту природно посідає одне з головних місць в державній системі вищих посад. Вивчення та аналіз зарубіжного законодавства і практики діяльності голови парламенту сприятиме конкретизації конституційно закріпленого статусу та вдосконаленню форм і методів роботи Голови Верховної Ради України.

Практика парламентської діяльності, яка складалася в Україні упродовж останніх років, демонструє необхідність розробки виважених і реалістичних пропозицій щодо деталізації ролі Голови Верховної Ради України в державній ієрархії, зростання його участі у формуванні та здійсненні не лише власне парламентської діяльності, але й державної політики загалом. Це, у свою чергу, зумовлює актуальність проведення комплексного порівняльного дослідження конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах.

Конституційне законодавство України формулює численні повноваження Голови Верховної Ради України, його права та обов'язки, які за своїм змістом не є тотожними компетенції парламенту як органу державної влади. Саме такі повноваження Голови Верховної Ради України роблять його самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин, утворюють серцевину його особливого конституційно-правового статусу, який вимагає ґрунтовного науково-теоретичного осмислення з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження склав доробок таких вітчизняних учених: А. Георгіна, А. Григоренка, Н. Григорука, Н. Грушанської, Н. Заєць, Р. Калюжного, М. Козюбри, А. Колодія, О. Майданник, Н. Мяловицької, О. Петришина, В. Погорілка, В. Саса, А. Селіванова, О. Совгирі, М. Теплюка, Т. Убері, В. Федоренка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка; зарубіжних науковців: С. Авак'яна, М. Амеллера, Д.М. Беррі, К. Бейлі, Т. Брауна, В. Бьорнзена, Ч. Вайза, К. Джадда, М. Дюверже, Ж. Зіллера, Р. Келлі, Д. Коранга, Г. Кречмера, О. Кутафіна, Ф. Лаунді, В. Лучіна, Дж. Ст. Мілля, О. Норман, К. Хессе, К. Хула, Ж. ле Шательє, Б. Шлоєра та ін.

Віддаючи належне вченим, які зробили вагомий внесок у розвиток парламентаризму, слід визнати, що комплексне порівняльне дослідження конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України та спікерів парламентів зарубіжних країн досі не проводилося.

Актуальність дослідження обумовлюється також недосконалістю законодавства, суперечливою практикою діяльності Голови Верховної Ради України, а також триваючою вже не один рік поспіль конституційною реформою в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до Європейського Союзу (затверджена Законом України від 18 березня 2004 року № 1629); Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр. (затверджені постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14-10), Пріоритетних напрямів дисертаційних досліджень МВС України, що потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років (наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29 липня 2010 р. № 347), а також щорічних планів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Національної академії внутрішніх справ на період 2013–2014 рр. Тему дисертаційного дослідження затверджено Вченою

радою Національної академії внутрішніх справ 24 квітня 2012 року (протокол № 4); включено до переліку тем дисертаційних досліджень за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, розглянутих та схвалених відділеннями Національної академії правових наук України у 2012 році (реєстраційний № 212, 2012 р.).

Мета і задачі дослідження. *Метою* написання цієї роботи є комплексне порівняльне дослідження конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах і розробка на цій основі науково обґрунтованих рекомендацій і пропозицій, спрямованих на удосконалення конституційно-правової регламентації статусу та функціонування Голови Верховної Ради України. Для досягнення зазначеної мети поставлені такі дослідницькі *задачі*:

- визначити стан порівняльного науково-теоретичного дослідження конституційно-правового статусу голови парламенту;
- провести порівняльний аналіз правової регламентації конституційно-правового статусу голови парламенту;
- обґрунтувати методологію дослідження конституційно-правового статусу голови парламенту;
- сформулювати поняття та визначити зміст конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах;
- розкрити процедурні особливості обрання голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах.;
- з'ясувати повноваження голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах;
- охарактеризувати організаційно-правові форми діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах;
- дослідити гарантії діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах;
- розкрити особливості припинення повноважень голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають в процесі функціонування керівництва парламенту України та зарубіжних країн.

Предмет дослідження – конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження для досягнення наукової об'єктивності його результатів й усебічного висвітлення предмета стали пізнавальні принципи, методи та підходи концептуального характеру, що обумовило потребу комплексного поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів дослідження.

Серед загальнонаукових застосовувались такі методи як: діалектичний, логіко-семантичний, історичний, системний, функціональний, узагальнення, прогнозування. Так, діалектичний метод застосовано для встановлення внутрішніх взаємозв'язків суспільно-правових явищ, аналізу теоретичних інтерпретацій та виділення періодів становлення і розвитку конституційно-правового статусу голови парламенту (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3).

Системний метод використано у процесі дослідження змісту конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах (підрозділ 2.2, 3.2). За допомогою методу прогнозування обґрунтовано проведення необхідних реформ і досягнення позитивних результатів при удосконаленні конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України на основі апробованого зарубіжного досвіду (підрозділи 2.4, 3.1, 3.2, 3.3);

У дослідженні були також використані такі методи: структурно-функціональний, на підставі якого у роботі розглянуто форми діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах (підрозділ 3.1); порівняльно-правовий, за допомогою якого було здійснено комплексний порівняльний аналіз елементів конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах (підрозділи 1.1, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3.). Застосування соціологічного, прогностичного методів і методу моделювання дозволило визначити перспективи та шляхи вдосконалення конституційно-правового статусу

голови парламенту в Україні з використанням вітчизняного та зарубіжного досвіду (підрозділ 3.3). Метод узагальнення був застосований при опрацюванні висновків до розділів та загальних висновків.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена як сукупністю поставлених завдань, так і способами їх розв'язання. У дисертації обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень і висновків, практичних рекомендацій стосовно вдосконалення чинного законодавства щодо конституційно-правового статусу Голови Верховної України. Основні з них такі:

у перше:

- визначено й розкрито елементи конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах, а саме: правосуб'єктність, повноваження, гарантії діяльності, відповідальність. Кожний елемент відображає певну сторону характеристики соціально-політичної ролі та конституційно-правової природи голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах;

- з урахуванням досвіду зарубіжних країн пропонуються зміни і доповнення до ст. 88 Конституції України від 28 червня 1996 року щодо уточнення конституційного-правового статусу Голови Верховної Ради України, а саме: у разі тимчасового виконання функцій Президента України Головою Верховної Ради України його повноваження за дорученням парламенту в повному обсязі виконує Перший заступник Голови або заступник Голови Верховної Ради України;

- обґрунтовано пропозицію щодо необхідності доповнення ст. 112 Конституції України положенням такого змісту: «Тимчасове виконання обов'язків Президента України Головою Верховної Ради України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України не вважається наявністю іншого представницького мандата та виникненням обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності»;

- обґрунтована пропозиція, відповідно до якої доцільно в Конституції України передбачити норму, згідно з якою у випадку, коли Президент України не

може здійснювати конституційні обов'язки, він повідомляє про це Голову Верховної Ради України, який тимчасово перебирає на себе обов'язки Президента України. Якщо ж Президент України не в змозі повідомити Голову парламенту про неможливість виконання обов'язків Президента, то, за пропозицією Голови Верховної Ради України, Конституційний Суд України ухвалює рішення про наявність перепон у виконанні посадових обов'язків глави держави та доручає Голові Верховної Ради України тимчасове виконання обов'язків Президента України;

- обґрунтовано рекомендацію щодо зміни ч. 5 ст. 107 Конституції України й запропоновано викласти її у такій редакції: «До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України». Відповідно, ч. 6. ст. 107 Конституції України слід виключити;

удосконалено:

- пропозицію щодо уточнення процедури призначення та звільнення з посади Голови Верховної Ради України. На основі досвіду європейських країн нами обґрунтовується доцільність закріплення процедури таємного голосування при обранні та звільненні (відкликанні) з посади Голови Верховної Ради України. Світова практика свідчить, що представницький орган повинен особливо ретельно підходити до вирішення питання призначення та звільнення з посади його голови, а до самого голови мають висуватися максимально високі юридичні та морально-етичні вимоги;

- класифікацію видів гарантій голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах, а саме виділено й розкрито зміст: юридичних гарантій, організаційних гарантій, соціально-економічних гарантій. При цьому наголошено, що закріплені на конституційному та законодавчому рівні гарантії – це не привілеї, а передовсім умови, котрі мають своєю метою забезпечити головам

парламентів сприятливий режим безперешкодного й ефективного здійснення їх повноважень;

дістали подальшого розвитку:

- обґрунтування того, що з метою утвердження в Україні парламентсько-президентської республіки доцільно змінити редакцію ст. 94 Конституції України від 28 червня 1996 року шляхом розширення повноважень Голови Верховної Ради України в законодавчому процесі. Так, якщо Президент України протягом п'ятнадцяти днів не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний Головою Верховної Ради України та офіційно оприлюднений;

- пропозиція щодо прийняття закону «Про закони і законодавчу діяльність в Україні», у якому мають бути визначені організаційно-правові засади законодавчої діяльності, умови дії закону та ряд інших положень. Особлива увага в зазначеному законі має бути приділена взаємовідносинам між Президентом України та Головою Верховної Ради України в законодавчому процесі;

- рекомендація, яка ґрунтується на основі досвіду Швеції та Фінляндії і стосується доцільності запровадження колегіального контролю й координації діяльності Апарату Верховної Ради України, оскільки згідно з чинним законодавством повноваження Голови Верховної Ради щодо організації, контролю і координації Апарату Верховної Ради України є фактично необмеженими;

- аргументація твердження щодо постійного зростання значення такої форми роботи Голови Верховної Ради України та голів парламенту країн світу як представництво парламенту на міжнародній арені.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації висновки та рекомендації впроваджені й можуть бути використані у:

– науково-дослідній роботі – для подальшого розроблення теоретико-правових засад конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України з урахуванням досвіду зарубіжних країн;

– у правотворчій та правозастосовній діяльності – низка положень і пропозицій щодо вдосконалення конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України використовуються і можуть бути використані в подальшому при вдосконаленні чинного законодавства та у практиці його застосування (акт впровадження Комітету з прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України від 31 жовтня 2014 року № 04-31/13-636(205451); акт впровадження народного депутата України від 30 жовтня 2014 року 1429;

– у навчальному процесі – для розробки навчально-методичних матеріалів, курсів лекцій для курсантів, студентів і слухачів юридичних вузів та факультетів, а також стати джерелом при проведенні лекційних та практичних занять з дисциплін «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн», «Конституційна реформа в Україні» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 24 листопада 2014 року).

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження обговорено на засіданні кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ, а також оприлюднено на восьми конференціях та круглих столах, а саме: «Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти» (м. Львів, 25 жовтня 2013 р.); «Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и зарубежный опыт» (Российская Федерация, г. Новосибирск, 22 ноября 2013 г.); «Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти» (м. Івано-Франківськ, 6 березня 2014 р.); «Наукові здобутки молодих науковців-правоохоронців» (м. Київ, 28 березня 2014 р.); «Модернізація Конституції України та вдосконалення правоохоронної діяльності» (м. Київ, 25 квітня 2014 р.); «Наука та

освіта ХХІ століття» (м. Івано-Франківськ, 30 квітня 2014 р.); «Держава і право сучасної України: досвід комплексного аналізу» (м. Київ, 19 листопада 2013 р.); «Проблеми уніфікації національного законодавства України до правової системи Європейського Союзу» (м. Київ, 30 жовтня 2014 р.).

Публікації. Основні положення, висновки і пропозиції дисертаційного дослідження оприлюднені в чотирнадцяти наукових публікаціях, серед яких п'ять статей опубліковано у фахових виданнях, включених до переліків, затверджених МОН України, одна – у фаховому закордонному виданні, вісім – у матеріалах науково-практичних конференцій та круглих столів.

Структура дисертації. Структура роботи обумовлена її метою, завданнями, об'єктом та предметом дослідження. Вона включає в себе вступ, три розділи, що охоплюють дев'ять підрозділів, висновки до кожного розділу, загальні висновки, список використаних джерел (288 найменувань на 30 сторінках) та 3 додатки (на 5 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 242 сторінки, з них 205 сторінок основного тексту.

РОЗДІЛ 1. СТАН НАУКОВИХ ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ

1.1. Стан порівняльного науково-теоретичного дослідження конституційно-правового статусу голови парламенту

Сучасний стан наукових досліджень, зокрема у сфері порівняльного аналізу конституційно-правового статусу голови парламенту, відображає і актуалізує в собі обрані нами проблемні питання як центротворчі домінанти власного дискурсу. Адже теоретичні, юридичні та практичні проблеми статусу голови парламенту після проведення відповідного компаративного аналізу є для нас епіцентром дослідження окреслених у плані роботи проблемних питань для вирішення поставлених завдань і досягнення визначеної мети.

На сьогодні в Україні при намаганні її входження в європейську орбіту парламентаризму актуалізуються саме комплексні дослідження щодо проведення порівняльного аналізу конституційно-правового статусу голови парламенту України та зарубіжних країн у сучасній українській юридичній науці, чим і зумовлена актуальність нашого дослідження.

Грунтовний літературознавчий аналіз означеного питання, на нашу думку, допоможе проілюструвати та унаочнити проблему нашого дослідження, визначити закономірності та поетапності її розвитку й на цій основі виявити раніше не вирішені проблеми, які становлять предмет цього дослідження.

У дослідженні ми братимемо до уваги не тільки рівень сучасного науково-теоретичного досягнення щодо статусу парламентаря, зокрема й голови парламенту, а й методологічні способи дослідження та мислення вчених та втілення їх авторського способу мислення у наукову текстову структуру.

Сучасна національна політико-правова доктрина, а відтак, і конституційно-правова практика обґрунтовано доводять, що належне наукове формулювання

правового статусу голови парламенту – необхідна передумова розвитку його нормативного регулювання, а відтак, і ефективного практичного функціонування не тільки всіх гілок влади, а й інших інституцій держави. Адже саме події кінця 2013 року та початку 2014 року вказали на досить важливу, а в критичних політичних ситуаціях і конститутивну роль голови Українського парламенту в аспекті вираження інтересів та волі народу, захисту суверенітету та територіальної цілісності держави, що означається багатоманітністю та конструктивністю його конституційно-правового статусу, завдяки якому зберігається певна національна безпека та суспільна злагода.

У цьому сенсі, як вказує О. Святоцький, для ситуації у владі України характерною є її системна криза, і, як закономірний результат, – гостре розчарування суспільства в ній і повна втрата до неї поваги, що є найстрашнішим і найнебезпечнішим для нашої молоді держави. Такий стан є найстрашнішим, тому що самі керівники, найвищі посадовці держави розписуються у цьому стані, заявляючи про очевидні вади організації публічної влади, спотворення всіх її складових, зруйнованість вертикалі влади, повний хаос, некерованість країною тощо [33, с. 13]. Тому теоретичне опрацювання інституту парламентаризму українськими правознавцями, відповідно до Основного Закону [120], зумовлене потребою національної розбудови конституційних інститутів представницької демократії, і, зокрема, необхідністю вирішення проблематики як сутнісно-понятійного, так і практично-регулятивного характеру статусу парламентаріїв, зокрема статусу спікера національного парламенту.

Саме тому опрацювання наявної доктринальної концепції статусу голови парламенту є вельми актуальним для конституційного права. Крім того, враховуючи потребу науково обґрунтованої, виваженої, систематизованої та структурованої концепції наукових праць у сфері правового статусу голови Українського парламенту дозволить виокремити невирішені теоретичні питання, обумовить науковий інтерес до відповідних зарубіжних праць, з метою проведення порівняльного дослідження, що дозволить створити та виписати на

рівні Основного Закону таку політико-правову модель статусу голови парламенту України, яка б надала можливість вирішити наявну в нашій державі політико-правову кризу в системі та структурі інституту національного парламентаризму.

Тому в аспекті проблеми, що нами вивчається, глибоке і всебічне дослідження питань, пов'язаних із науковими напрацюваннями щодо порівняльного аналізу правового становища Голови Верховної Ради України та зарубіжних країн, набуває нині особливої наукової актуальності, а метою є аналіз сучасного змісту досліджень у сфері конституційно-правового статусу парламентаріїв, зокрема й голови парламенту України.

Завданнями, поставленими в цьому підрозділі роботи, зокрема, є аналіз сучасного доктринального надбання досліджень елементів та статусу загалом парламентаріїв та, зокрема, голови парламенту; виокремлення національних напрацювань у цій сфері з метою встановлення сучасного стану наукових доробок і на цій основі окреслення можливих подальших наукових розробок щодо статусу голови національного парламенту. Це, на наш погляд, обумовлює звернення до досвіду зарубіжних вчених у цій сфері, і, у свою чергу, зумовлює проведення компаративного аналізу статусу Голови Верховної Ради України з аналогічними інституціями зарубіжних країн і на цій основі обґрунтування шляхів подальшого здійснення наукових пошуків.

Виходячи з того, що в Україні нині формується національна наукова школа парламентаризму, що підтверджується появою цілого ряду наукових досліджень, зокрема, присвячених статусу парламентаріїв, зокрема й голови національного парламенту, нами предметно і системно вирішуючи поставлені завдання для досягнення її мети, хотілося б звернути увагу на відповідні доктринальні праці у сфері нашого дослідження.

Науковцями зазначалося, що теоретичне формулювання інституту голови (спікера) парламенту обумовлене різними чинниками, зокрема, силою звичаю, прагматичними ідеями, міркуваннями престижу і забезпеченням об'єктивності [7, с. 151] тощо. А у вітчизняній юридичній літературі рівень наукового опрацювання

проблеми елементів правового статусу голови парламенту ще не вичерпав свого потенціалу. Її наявність значною мірою пояснюється й тісним зв'язком із суто політичними аспектами, зокрема, з розподілом публічної влади між головними політичними силами країни, а також незавершеним політичним ставленням до інституту голови парламенту з боку інших як державних, так і недержавних інститутів.

На наш погляд, початок досліджень проблематики, пов'язаної зі статусом голови парламенту, слід шукати у наукових працях дореволюційних дослідників початку XX століття. У цьому сенсі заслуговують на увагу праці таких авторів, як М. Балабанов [13], А. Беляєв [20] тощо. В їхніх наукових працях, які стали першими ластівками в теоретичній розробці проблеми статусу голови парламенту, слід зауважити, що ними не стільки фокусувалася увага на інституті статусу парламентаря, зокрема й статусу голови парламенту, скільки вчені прагнули визначити роль парламенту в політичному житті та в системі органів державної влади, його взаємовідносини з іншими гілками влади та розподіл повноважень між ними тощо. Однак поза увагою дослідників полишалася така фундаментальна характеристика як роль, місце та значення парламенту як представницького інституту, а звідси – малодослідженою залишалася і проблема правового статусу голови парламенту.

Уперше, на наш погляд, при досліджуванні окремих елементів статусу депутата, зокрема й голови парламенту, А. Зинов'єв [71;72], А. І. Казанник [75], О. Безуглов [16; 17], А. Ярматов [272] торкнулися питань гарантій, прав та обов'язків парламентарів, особливостей здійснення ними своїх повноважень, нормативно-правових основ статусу. При цьому ними наголошувалося на необхідності порівняльного аналізу правового статусу народного депутата в СРСР та в інших країнах.

В Україні, на рівні дисертаційних досліджень, у ході висвітлення питань статусу парламентаря, зокрема й голови парламенту, певними аспектами даної проблеми займались Н. Грушанська [54], В. Звіркowska[70], О. Ковальчук[79],

М. Ставнічук[225], А. Георгіца[40], Г. Журавльова[65], Н. Григорук[51], Т. Убері[241], О. Радченко[197], В. Розвадовський[214].

Національні вчені питання статусу парламентаря, зокрема й голови парламенту, його інституціональне розуміння та нормативно-правове закріплення в системі державних інституцій розглядають не самостійно, а в комплексі з іншими конституційно-правовими інститутами.

Зокрема, щодо питання правових основ, ролі та місця народного депутата, до кола яких входить й голова парламенту, в інституційній системі парламентаризму здійснили дослідження А. Георгіца [3; 42], Г. Журавльова [65; 257], В. Шаповал [255], П. Шейко [263], Ю. Шемшученко [242]. Вивченню прав та обов'язків народного депутата України присвячена наукова праця Ж. Пустовіт [195], а проблеми виборів народного депутата України висвітлені у наукових працях О. Ковальчука [79] та М. Ставнічук [225].

На особливу увагу, в контексті нашого аналізу, заслуговують дисертаційні роботи, напрацьовані у період незалежності України, що пов'язано з тим, що саме на цей період припадає інтенсифікація процесів конституційної реформи в Україні, які вона детермінувала, в тому числі, – і суттєва видозміна статусу голови національного парламенту.

Так, у контексті виокремленої як об'єкт дослідження цієї роботи теми на особливу увагу заслуговує дослідження В. Розвадовського [215]. Такий висновок прийнятний з огляду на ґрунтовність осмислення та репрезентації автором статусу Голови Верховної Ради України, зокрема, висвітлено теоретико-правові засади інституалізації голови парламенту в зарубіжній конституційній практиці. Обґрунтовано та систематизовано наукову періодизацію процесу еволюції правового статусу Голови Верховної Ради України як керівника парламенту Української держави, єдиного органу законодавчої влади. Проаналізовано структуру і зміст елементів правового статусу Голови Верховної Ради України, зокрема систему його повноважень. Досліджено актуальні проблеми номінування та відкликання голови парламенту із займаної посади. Проаналізовано аспекти

відносин Голови Верховної Ради України з іншими парламентськими інститутами, народними депутатами України, Апаратом Верховної Ради України та іншими органами публічної влади України.

О. Радченко [197], аналізуючи теоретичні засади, механізм правового регулювання статусу народного депутата України, дослідив етимологію понять «статус» та «мандат», узагальнив їх розуміння в науці та практиці.

У роботі визначено поняття, структуру та особливості правового становища парламентарія, а також природу депутатського мандата, на якому він базується. Висвітлено зарубіжний досвід правового регулювання статусу парламентарія, обґрунтовано доцільність його застосування в Україні. Визначено співвідношення спеціального статусу парламентарія із загальним статусом громадянина та статусами окремих категорій посадових осіб. Здійснено класифікацію депутатських повноважень і гарантій їх реалізації. Розглянуто суть депутатського імунітету як складової його статусу. Піддано ретельному аналізу практику правового регулювання окремих елементів статусу народного депутата України, а також статусу народних депутатів, обраних до керівних органів Верховної Ради України.

Увагу в контексті цього аналізу привертає дослідження Н. Григорук «Конституційно-правовий статус народного депутата України» [51]. Науковцем досліджено конституційно-правовий статус народного депутата України як уособлюючого інституту представницької демократії та всієї системи парламентаризму, розглянуто теоретичні та практичні проблеми його реалізації. Запропоновано визначення поняття народного депутата України, надано його дефінітивну характеристику за суттю, змістом та формою. Встановлено та проаналізовано основні критерії класифікації повноважень, форм роботи, гарантій, відповідальності народного депутата України, охарактеризовано структуру його конституційно-правового статусу. Досліджено взаємозв'язок між окремими елементами та механізмом реалізації конституційно-правового статусу

народного депутата України, з урахуванням чинних конституційних норм наведено пропозиції щодо його удосконалення.

Науковою оригінальністю відзначається дослідження І. Костицької «Конституційно-правові основи статусу народного депутата України в системі народного представництва» [127]. У роботі досліджено проблеми політико-правової природи цього представництва та його основних компонентів. Запропоновано бачення основних передумов і етапів становлення та розвитку представництва, особливості його впровадження в сучасній Україні. Вказано на основні її недоліки та запропоновано алгоритми їх усунення правовими засобами. Визначено теоретико-правові особливості місця та ролі парламентарів у системі народовладдя в Україні. Проаналізовано зміст категорій «статус народного депутата України», «правовий статус народного депутата України», «конституційно-правовий статус народного депутата України». Визначено основні риси конституційно-правової моделі такого статусу, вказано теоретико-правові особливості та тенденції еволюції за сучасних умов. Наведено узагальнене теоретико-правове бачення функцій і повноважень народного депутата України, проаналізовано теоретичні й організаційно-правові проблеми визначення меж діяльності народного депутата України. Подано характеристику загальнотеоретичних і конституційних проблем вдосконалення законодавства щодо статусу народного депутата України у контексті конституційної реформи та сучасного етапу розбудови української держави.

Помітне й теоретичне напрацювання О. Александрова «Конституційно-правові засади статусу народного депутата України» [6]. Вченим досліджено джерела та елементи правового статусу народного депутата України, проведено класифікацію повноважень і гарантій їх діяльності. Проаналізовано досвід країн СНД щодо нормативно-правової регламентації статусу народного депутата України, обґрунтовано доцільність його застосування в Україні. Наведено рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України, яке регламентує правовий статус народного депутата України.

У проведенні порівняльного аналізу значного успіху досяг Т. Убері у науковому дослідженні «Конституційно-правовий статус парламентарів України та Грузії (порівняльний аналіз)» [241]. Автором здійснено порівняльний аналіз статусу парламентарів України та Грузії на підставі конституцій і законів двох держав. Проаналізовано історію становлення інституту парламентаризму, визначено та вивчено складові елементи статусу парламентарів. Зроблено спробу визначення поняття парламенту, конституційно-правового статусу парламентаря, прав і обов'язків, гарантій діяльності та конституційно-правової відповідальності народного депутата. Здійснено класифікацію прав і обов'язків, а також гарантій діяльності членів парламенту. Наведено пропозиції щодо змін і доповнень до чинного законодавства України та Грузії, яке регулює їх конституційно-правовий статус. Зауважено, що результати дослідження можуть бути використані під час викладання курсів «Конституційне право» та «Парламентське право», а також у законотворчій діяльності щодо вдосконалення чинного законодавства України та Грузії, що регулює статус парламентарів.

Проблемі питань правового регулювання припинення повноважень народного депутата України присвячений науковий доробок Т. Шевченко «Законодавче регулювання припинення повноважень народного депутата України» [161;162]. Вченим проаналізовано проблеми держави з питань правового регулювання припинення повноважень народного депутата України. Розглянуто законодавство деяких зарубіжних країн стосовно припинення повноважень парламентарів. З'ясовано механізми припинення повноважень за визначеними у ст. 81 Конституції України підставами та виявлено проблеми їх застосування на практиці. Здійснено класифікацію підстав припинення повноважень парламентарів. Запропоновано способи їх заміщення за законодавством України та деяких зарубіжних країн.

Характеризуючи конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України в аспекті розвитку законодавства та юридичної практики, О. Олькіна [150] визначила критерії віднесення посадових

осіб до категорії «вищих» та сформулювала взаємодію інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України, припинення державно-службових і трудових відносин, а також співвідношення з інститутом конституційно-правової відповідальності. У роботі виділено місце інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України в системі «стримувань та противаг». Виявлено прогалини у конституційно-правовому регулюванні дострокового припинення повноважень голови Верховної Ради України. Розроблено авторські пропозиції щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання підстав, порядку та наслідків дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави.

Питання внутрішньоуправлінської діяльності Верховної Ради України, яке стало предметом дослідження М. Развадовської [215], дозволило автору проаналізувати суть внутрішньоорганізаційних відносин в українському парламенті, їх особливості та види, дослідити правове регулювання внутрішньоуправлінської діяльності Верховної Ради України, її форми та методи.

Слід також відзначити, що в науковій роботі значну увагу приділено аспекту, що стосується визначення організаційних засад діяльності Голови Верховної Ради України та його заступників, а також порядку роботи народних депутатів у комітетах, комісіях і депутатських групах (фракціях). Висвітлено організацію роботи Апарату Верховної Ради України. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення внутрішньоуправлінської діяльності цього органу.

Компаративним аналізом щодо конституційно-правового статусу народного депутата України та парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини займався А. Григоренко [47;48]. Застосовуючи відповідну методологію, автор розкриває значення нормативного регламентування та соціально-правову сутність статусу народного депутата України. Обґрунтовано конституційно-правові особливості статусу парламентаріїв Італії, Польщі й Угорщини, репрезентовано систему їх функцій і повноважень. Здійснений порівняльний аналіз інституту гарантій реалізації повноважень народним депутатом України та парламентаріями Італії,

Польщі, Угорщини. Проведено полемічну аргументацію рекомендацій щодо запровадження досвіду регулювання правового статусу парламентаріїв відповідних зарубіжних країн у національну правову систему.

Як дослідник питань теорії та практики права депутатської недоторканності О. Реєнт [200; 201] розкриває еволюцію права юридичної недоторканності представників законодавчої влади у різних правових системах минулого та сьогодення. За твердженням автора, ним вперше здійснено комплексне дослідження права депутатської недоторканності у контексті державотворчих процесів України й інших країн світу. Запропоновано визначення категорії депутатської недоторканності з урахуванням останніх досягнень сучасної вітчизняної юридичної думки. Проаналізовано основні ознаки парламентської недоторканності й особливості таких її складових частин, як імунітет та індемнітет. Визначено місце правової недоторканності у статусі народного депутата та в системі гарантій парламентаріїв. Доведено, що для ефективного застосування права депутатської недоторканності велике значення має використання механізму відповідальності парламентарів. Зроблено висновок, що парламентський імунітет не повинен перетворюватися народними обранцями на привілей, а має бути гарантією успішного виконання ними своїх посадових обов'язків.

Науковий пошук В. Гошовського щодо особливостей правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України як суб'єктів трудового права [44; 45], дозволив розкрити йому правове регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України як суб'єктів трудового права та розкрито його особливості. Діяльність народного депутата України – це професійна трудова діяльність невиробничого характеру з владним впливом на життя українського народу, що здійснюється відповідно до регламенту Верховної Ради України та оплачується за рахунок бюджетних коштів, яку реалізує уповноважена фізична особа, яка має статус народного депутата, відповідно до встановленого чинним законодавством порядку. Встановлено, що народний депутат одержує роботу як

обранець українського народу, діє від його імені й є його представником у вирішенні функцій та завдань держави, за виконання яких він отримує заробітну плату. Змістом парламентсько-трудових відносин є парламентсько-трудові права й обов'язки народного депутата.

Як специфічне явище суспільно-правового характеру А. Кожевников [82] дослідив питання конституційно-правового регулювання імунітету Президента України, народних депутатів і суддів України у контексті втілення у вітчизняній державотворчій практиці ідеалів демократії та праводержавності.

Системно у науковій праці автором розкрито правову природу імунітету. Проаналізовано основні концептуально-методологічні підходи в сучасній науці конституційного права щодо визначення сутності правового імунітету, виділено його характерні риси. У контексті нових вимог сучасної державознавчої науки ним досліджено співвідношення імунітетів Президента, народних депутатів і суддів України та конституційного принципу рівності. Розглянуто співвідношення таких тісно пов'язаних між собою категорій, як пільги, привілеї та імунітети, виокремлено їх спільні риси та відмінності. Розкрито специфіку регулювання імунітетів у національному та міжнародному праві. Проаналізовано національне законодавство, що регулює імунітети глави Української держави, народних депутатів і суддів України, встановлено критерії обґрунтованості та доцільності наділення імунітетом цих осіб.

Також слід звернути увагу на монографічні роботи у сфері нашого дослідження.

Монографічна публікація О. Задорожнього в аспекті розкриття проблеми «Депутатська недоторканність: Сучасна парламентська та судова практика: правовий аналіз» [68] розкриває питання конституційно-правового регулювання статусу народних депутатів України, гарантії, встановлені законодавством для депутатів місцевих рад. Автор провів порівняльний аналіз закріплення у конституціях та законах зарубіжних країн важливих засобів захисту членів

парламентів та представників регіональних органів місцевого самоврядування від втручання в їх діяльність посадових осіб владних структур.

Авторська монографія О. Чепель «Конституційно-правовий статус та професіоналізація діяльності депутатів парламенту на сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження)» [248] містить порівняльно-правове дослідження проблем статусу та професіоналізації діяльності депутатів парламенту в контексті державотворчих процесів України та інших країн. Науковцем проаналізовано історико-правові аспекти розвитку парламентаризму, юридичну природу депутатського мандата та особливості становлення вітчизняної моделі парламентського мандата, сучасні проблеми представництва. Значну увагу приділено характеристиці конституційно-правового статусу парламентарія, наведено пропозиції щодо шляхів удосконалення законодавства з даного кола відносин. Розглянуто професійні вимоги до членів парламенту, запропоновано авторську концепцію навчання народних депутатів, уперше обраних до Верховної Ради України.

Частина науковців після репрезентації своїх дисертаційних досліджень, про які нами зазначалося раніше, опублікували подальші монографічні роботи з напрацьованих ними тем, у яких продовжили свої дослідження з урахуванням сучасного як нормативного, так і доктринального матеріалу.

Так, А. Григоренко у своїй монографії «Конституційно-правовий статус народного депутата України і парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини» [48] наводить більш удосконалені результати комплексного дослідження теоретико-правових аспектів конституційно-правового статусу народного депутата України порівняно з правовим становищем парламентаріїв Італії, Польщі й Угорщини.

В. Гошовський у контексті продовження науково-теоретичної розробки «Особливості правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України» [45] на новому рівні висвітлює теоретичні та практичні засади правового регулювання трудової діяльності народних депутатів України.

Задля продовження дискурсу права депутатської недоторканності у своїх монографічних дослідження О. Рєєнт [201] запропонував визначення категорії депутатської недоторканності з урахуванням останніх досягнень сучасної вітчизняної юридичної думки. При цьому у монографічній роботі [63] розкриває публічно-правовий зміст депутатської недоторканності. Змістовно характеризує право юридичної недоторканності представників законодавчої влади у різних правових системах. Аналізує сучасні концептуальні підходи до правового регулювання інституту депутатської недоторканності й окреслює перспективи його розвитку в Україні.

У контексті наведеної вище проблеми заслуговує на увагу колективна монографічна праця «Модернізація інституту депутатської недоторканності в Україні: законодавчі ініціативи та правові позиції» [143], у якій наведено головні законодавчі ініціативи щодо вдосконалення інституту депутатської недоторканності, які розглядалися у найвищому законодавчому органі протягом останніх двох десятиліть. Увагу приділено висвітленню законодавчих ініціатив різних політичних партій, представлених у депутатському корпусі, у сфері модернізації парламентського імунітету. На підставі аналізу витягів зі стенограм засідань Верховної Ради України автором з'ясовано специфіку підходів щодо вдосконалення депутатської недоторканності в Україні в період керівництва державою різними президентами. Завдяки залученню останніх законодавчих документів із урегулювання проблеми депутатської недоторканності вивчено стан розгляду нових законопроектів у Верховній Раді України.

Заслуговує на увагу монографія російського правника Варлена М. «Статус парламентария: теоретические проблемы», у якій автор досліджує філософсько-правові основи теорії парламентаризму, аналізує значення і місце інституту парламентаря в структурі конституційного права і конституційного законодавства. Крім того, у монографії досить детально розкривається зарубіжний досвід регулювання конституційно-правового статусу парламентаря [27].

Частиною сучасного доробку у сфері нашого дослідження, безперечно, є навчальна література, яка є цілісним та систематизованим збірником навчально-методичного матеріалу, зокрема, і з питань статусу голови парламенту.

Сучасною комплексною працею на рівні підручника щодо теоретичних та практичних засад парламентаризму є академічний курс В. Теліпка «Парламентське право» [234], у якому розкриваються основні аспекти парламентаризму і роль законодавчої влади у функціонуванні державного механізму. Автором сформульовано основні інститути і теорію парламентського права. На основі порівняльного аналізу вітчизняного і зарубіжного досвіду узагальненої парламентської практики надається хронологія зародження і розвитку інститутів представницької влади, історія становлення і утвердження ідей парламентаризму, що були покладені в основу сучасної доктрини парламентського права, окреслюється місце і роль сучасного парламенту в механізмі поділу державної влади. З урахуванням чинного законодавства і практики його застосування подається характеристика основних аспектів організації і діяльності Верховної Ради України, її спеціальних і допоміжних органів, а також організації діяльності народних депутатів України, особливостей їх правового статусу та відповідальності. Окрему увагу приділено законодавчому процесу і парламентським процедурам, взаємодії парламенту з урядом і главою держави. Автором використано науковий доробок і практичний досвід існування парламентаризму в багатьох зарубіжних країнах, зроблено спробу розглянути весь спектр проблем, пов'язаних із практичною діяльністю парламенту, який виступає основним гарантом демократичного устрою держави в сучасному політичному світі.

У сфері конституційного (державного) права зарубіжних країн слід виділити наукові праці М. Горшеньова, К. Закоморної, В. Ріяки [100], С. Бостана [26], І. Сажнева [26], А. Георгіци [38;39], В. Шаповала [254; 259, 260], В. Бесчастного, О. Філонова, В. Субботіна, С. Пашкова [99] та ін.

Значний вклад у розвиток конституційних аспектів статусу голови національного парламенту зробили українські вчені у сфері конституційного права та державного будівництва, зокрема, В. Погорілко, В. Федоренко [162], В. Чушенко, І. Заяць [252], Н. Заяць [69], В. Колісник, Ю. Барабаш [102], П. Шляхтун [265], Л. Байрачна, Ю. Тодика [12], Ю. Шемшученко [101], В. Кравченко [129], О. Майданник [134], П. Рудик [216], А. Колодій, А. Олійник [84], О. Совгіря [224], С. Серьогіна [58] та ін.

Окремо слід зупинитися на дослідженнях певних аспектів щодо обраної нами проблеми, які відображені у наукових статтях. Зокрема, І. Бабій здійснив аналіз інституту депутатської недоторканності крізь призму кримінальної відповідальності [10, с. 87–89]. Певним аспектам статусу голови парламенту в Україні присвячено працю Ю. Барабаша «Питання правового статусу голови парламенту (за законодавством європейських країн)» [14]. Н. Григорук опрацював аспекти теорії статусу народного депутата та проблеми відповідальності народного депутата України [52, с. 126–132; 53, с. 151–160]. О. Держалюк проаналізував правові засади запиту народного депутата України та практику його застосування [59, с. 291–297]. О. Михайловська, використовуючи статичні методи дослідження, навела динаміку змін у складі депутатів Верховної Ради України за статтю і віком [142, с. 48–57]. В. Моргун науково простежив особливості формування фракцій та депутатських груп у Верховній Раді України [145, с. 32–43]. М. Проскуров вивчив проблематику регулювання в законодавстві України депутатського мандату [194, с. 253–259]. Компаративний аналіз Т. Убері спрямований на порівняльну характеристику інституту недоторканності парламентаріїв України та Грузії [240, с. 298–304]. О. Чепель опрацював особливості основних гарантій депутатської діяльності в Україні та зарубіжних країнах та за українським і зарубіжним конституційним законодавством проаналізував політико-правову природу депутатського мандата [249, с. 262–268; 250, с. 217–222]. Питання, які стосуються суб'єктів

права депутатського запиту в Україні, у науково-теоретичному плані обмірковував Л. Щербанюк [268, с. 246–253].

В. Розвадовський у статті «Визначення поняття правовий статус голови Верховної Ради України» [213] торкається проблеми визначення поняття та структури правового статусу Голови Верховної Ради України. Вказує на відсутність саме легального визначення цього поняття, принаймні у законодавчих актах України. Акцентується увага на тому, що розвиток парламентських інститутів у контексті конституційної реформи виходить на перший план практичних завдань державотворчих процесів. Тому для коректного вирішення проблеми автор заторкнув теорію правового статусу особи, народного депутата та Верховної Ради України, інтерпретуючи їх щодо специфіки цього правового інституту. При юридичному конструюванні цього спеціального правового статусу науковець передусім виходить з характеру відповідної посади, її ролі в парламентській діяльності, оскільки, за своїм походженням, сферою діяльності, функціональним призначенням тощо, посада голови парламенту є державно-правовою категорією. На завершення автор демонструє точку зору, за якою зміст поняття правового статусу керівника парламенту, всіх складових його елементів ґрунтується на засадах парламентаризму, демократії, верховенства права, конституційності, законності тощо. Вони знаходять свій вияв не лише в його правах, але і в обов'язках та відповідальності перед парламентом, у глибокому усвідомленні ним свого високого покликання – зміцнювати та утверджувати засади парламентаризму, парламентської демократії, підвищувати авторитет єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Узагальнюючи, зазначимо, що наведений стан наукових досліджень, зокрема у сфері порівняльного аналізу конституційно-правового статусу голови парламенту, вказує на сучасний теоретико-правовий рівень опрацювання елементів правового статусу голови парламенту та знаходять щоразу нові евристичні можливості для розуміння та осмислення нових питань, які є

тенденцією розвитку його нормативного формулювання та вдосконалення практики реалізації.

Вчені, які в силу різних об'єктивних та суб'єктивних обставин, вступаючи в діалог із наукою, з різними сферами знання, виробляють нові пошукові підходи до висвітлення таких важливих питань сфери нашого дослідження, як феномен голови парламенту, правова регламентація даного статусу, особливості та гарантії діяльності, питання депутатського імунітету тощо.

Відтак, зважаючи на те, що в Україні вже є наукові праці різного рівня та глибини дослідження на окреслену тематику, вони й наявна законодавча база дозволяють зробити висновок про те, що в Україні відсутня чітко обґрунтована, систематизована та структурована концепція статусу Голови Верховної Ради України, основними вихідними ідеями та засадничими елементами (принципами) якого є народний суверенітет і народовладдя. При цьому, досліджуючи наукові доробки щодо статусу парламентаріїв, зокрема й голови національного парламенту, можна зробити висновок, що після прийняття Основного Закону ми не лише не сумістили конституційну модель з реальною практикою державотворення, але й не розробили системних наукових концепцій тих стрижневих елементів цієї конституційної моделі, що визначають глибинні засади функціонування голови парламенту у кризових політико-правових ситуаціях, на які вказали останні як суспільні, так і державні події [231, с. 31–32].

Обрана тема порівняльного аналізу голови парламенту належить до актуальних питань розвитку національного парламентаризму і загалом мало розроблених юридичною наукою. Порівняльно-правовий аналіз статусу голови парламенту як домінантна, центральна проблема нашого дослідження дає можливість розкрити ті теоретичні проблеми, що цікавлять науковців на сучасному етапі, а подальший науковий пошук дозволить сформулювати окремі висновки задля вдосконалення статусу голови національного парламенту.

Новелістика обраної нами проблеми зумовлює нас апелювати до наведених вище нами наукових праць, які є багатограним матеріалом для виявлення

теоретичних, нормативно-формальних та практичних закономірностей буття статусу голови парламенту та його доктринального осмислення. Без напрацьованого теоретичного доробку, часткового висвітлення означеної проблематики, її аналіз був би неповним. Для нас вони є орієнтирами для структурування аналізу окреслених питань цього дослідження.

Тому задля максимально ефективного законодавчого регламентування статусу голови українського парламенту доречним є проведення в подальшому порівняльного аналізу статусу голови парламенту України та зарубіжних країн, і визначення на цій підставі шляхів удосконалення його правового статусу.

За таких умов постає необхідність у всебічному й ґрунтовному дослідженні суті й природи статусу голови національного парламенту, структури та особливостей статусу спікера парламентів зарубіжних країн, характеристики кожної з його складових, їх взаємозв'язку й розробки на цій основі пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання статусу голови українського парламенту й відносин між ним та іншими народними депутатами, Президентом України тощо.

Незважаючи на наявність низки досліджень з цього приводу, чимало питань все ще залишається поза увагою їхніх авторів або отримало неповне наукове висвітлення. Крім того, перманентний процес внесення змін і доповнень до чинного законодавства, що регламентує правове становище голови національного парламенту, наявність політичної кризи, обумовлюють теоретичну необхідність їх постійного системного аналізу, зокрема й порівняльного з метою виявлення неузгодженостей і суперечностей у правовому регулюванні його статусу.

Отже, існуючі нині теоретико-правові наукові праці щодо положення спікера парламенту є своєрідним живильним імпульсом модернізації його статусу, не у повній мірі відповідають вимогам державно-правової дійсності і вимагають їх переосмислення з позицій юридичної науки. Тому надзвичайно велика роль голови національного парламенту, яка полягає в тому, щоб служити інтересам пересічного громадянина, – з одного боку, а з іншого, – опосередковувати

представницьку демократію, актуалізує дослідження цієї проблематики, що водночас посилюється через необхідність вироблення нової конституційно-правової моделі статусу Голови Верховної Ради України з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

1.2. Правова регламентація конституційно-правового статусу голови парламенту

Для конституційного права, зокрема його законодавства, традиційним є нормативне регулювання статусу і діяльності парламентаріїв, зокрема й голови парламенту. При цьому звернення до питання юридичного регулювання, зокрема правового становища голови національного парламенту, актуалізується сучасним процесом модернізації чинної Конституції України, інституційним складовим елементом якої є оновлення регулювання його конституційно-правового статусу з урахуванням зарубіжного досвіду.

Значна увага наукових праць дослідників в Україні останнім часом прикута до феномену парламентаризму, його правових основ, організаційних засад і політико-правових умов розвитку, але не особливо крізь призму порівняльного аналізу статусу голови парламенту. Для характеристики цього феномену важливе значення має змістова оцінка правового регулювання статусу Голови Верховної Ради України як повноправного члена парламенту. Така концепція є важливим показником розвитку демократії в країні [260, с. 162], та, на наш погляд, спрямована на зміцнення правових та інституційних засад його діяльності.

Зазначена оцінка має спиратися на комплексне, систематичне узагальнення нормативного стану, умов і тенденцій розвитку юридичного формулювання статусу голови парламенту, які постали в Україні протягом періоду існування незалежної держави, з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Водночас слід зазначити, що необхідність наукового порівняльного дослідження регламентації конституційно-правового статусу голови парламенту

диктується також комплексною юридичною природою його становища як правового інституту, який складається як із безпосередньо регулюючих норм різних галузей національного законодавства, так і норм, що опосередковано детермінують суспільні відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням Верховної Ради України як представницького, колегіального, однопалатного законодавчого органу України.

Така особливість правової регламентації статусу голови єдиного законодавчого органу України вимагає досягнення оптимального співвідношення і єдиної юридичної концептуальної спрямованості цих норм. Адже правова регламентація статусу голови національного парламенту – необхідна умова його функціонування у Верховній Раді України та покликана, з одного боку, забезпечити реалізацію наданих йому повноважень, а з іншого, – є основою розвитку, встановлення нових правил поведінки, нормативного узгодження діяльності в колегіальному, представницькому, законодавчому органі державної влади. Відтак, доцільно відзначити, що нормативність проявляється переважно як сукупність характерних правил, стандартів, еталонів поведінки учасників відповідних конституційно-правових відносин.

У зв'язку з цим, особливого значення для нас набуває встановлення концептуальних нормативно-правових засад статусу голови Верховної Ради України, розробка оптимальної конституційно-правової моделі регулювання його становища. Адже термін «регулювання» (з лат. *regulo* – «встановлюю, приводжу до ладу») тлумачиться у значенні впорядковуючого, налагоджувального чинника [220, с. 487] та є нормативним вимірником, що відкриває шляхи подальшої діяльності [236, с. 8]. При цьому, на наш погляд, нормативне регулювання водночас є юридичним засобом обмеження функціонування відповідних суб'єктів, які наділені державно-владними повноваженнями, правом.

У зв'язку з цим, слід навести точку зору Н. Коркунова, за якою обмеження влади правом в загальній свідомості не видається самим лише питанням доцільності, а, навпаки, визнається належним, обов'язковим, незалежним від

розсуду окремих конкретних органів влади. Влада держави поширюється лише настільки, наскільки громадяни усвідомлюють себе від неї залежними. Тому будь-яка свідомість особистої або громадської свободи неодмінно обумовлює відповідне обмеження державної влади [125, с. 146].

Законодавство України не тільки визначає й окреслює правове поле та надає голові національного парламенту широкі можливості у сфері організації законодавчої діяльності, а й юридично легітимізує його статус. Тому чітке та оптимальне правове регулювання є індикатором ефективності його роботи, запорукою у здійсненні парламентських функцій. У свою чергу, це визначає вектор розвитку представницької демократії, престиж, авторитет і визнання легітимності єдиного органу законодавчої влади нашої держави.

Правова фундаментальна регламентація конституційно-правового статусу голови національного парламенту загальним чином окреслюється, насамперед, у Конституції України 1996 року. Саме Основний Закон держави, який має найвищу юридичну силу, є актом закріплення на конституційному рівні основних правових параметрів статусу Голови Верховної Ради України, дозволяє вести мову про його конституційний статус, що обумовило створення в Україні нормативно-правової концепції системи заходів правового характеру, зміст яких спрямований на конкретизацію та деталізацію положень щодо регламентації окремих елементів правового статусу голови національного парламенту на законодавчому та підзаконному рівнях.

Відтак, розглядати й аналізувати конституційно-правовий статус голови національного парламенту можна тільки в тісному зв'язку з принциповими положеннями, що містяться в Конституції. Статус народного депутата України як парламентарія впливає з конституційного визначення Верховної Ради України як парламенту (ст. 75 Основного Закону України). Ця ж стаття гарантує єдність і неподільність цього статусу, оскільки парламент в Україні є єдиним органом законодавчої влади, а депутати – його членами. Таким чином, усувається

можливість юридичного закріплення присвоєння статусу парламентарія не народним депутатам.

З метою вирішення одного із завдань, поставленої проблеми апелюємо до витоків формування правового статусу голови національного парламенту, тобто насамперед звернемося до ретроспективного аналізу. Звернення до історії, зокрема правового регулювання, необхідно при вирішенні цього питання вже тому, що воно забезпечує можливість порівняльного дослідження. При цьому слід зазначити, що уявлення про статус голови національного парламенту постійно змінювалося і трансформувалося, оскільки політичні, а відтак, і правові реалії не могли перебувати в статичності. Тим більше, що нормативно-правовий зміст статусу голови національного парламенту залежить не тільки від того, на якому етапі історичного розвитку перебуває суспільство і держава, а й від соціальних, економічних, національно-правових, культурних та інших особливостей конкретної держави. І в цьому випадку йдеться про відбір історичних нормативно-правових положень, у яких містяться положення щодо регламентації статусу голови парламенту.

У формуванні юридичних помітних передумов правового регулювання статусу голови національного парламенту, сучасної української моделі регулювання статусу голови парламенту суттєвий вклад належить нормативним положенням Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вільності УНР) 1918 року [121].

У наведеному історичному документі парламент визначався як «Всенародні Збори Української Народньої Республіки» та було зазначено, що «...верховним органом УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР і формують вищі органи виконавчої і судової влади УНР... Депутатом може бути вибраний кожний не обмежений в своїх правах громадянин УНР, котрому минуло 20 років. Підчас виконання своїх депутатських обов'язків він дістає платню в висоті і в порядку, установлених Всенародніми Зборами... Скликає Всенародні Збори і провадить ними Голова їх,

вибраний Всенародніми Зборами. Нові Всенародні Збори скликає і відкриває Голова, вибраний попередніми Всенародніми Зборами, Уряд Голови триває весь час, поки не будуть скликані нові Збори і буде вибраний ними Голова. Змінює його заступник, вибраний Зборами на випадок смерті або тяжкої хвороби, до вибору нового Голови. Голова Всенародніх Зборів, як їх представник, іменем Республіки сповняє всі чинності, зв'язані з представництвом Республіки... Закони і постанови Всенародніх Зборів розпубліковуються ними, як виїмки з протоколів їх засідань, за підписом Голови (або його товариша) і одного з Секретарів Всенародніх Зборів. Формує Раду Народніх Міністрів Голова Всенародніх Зборів за порозуміння з Радою Старшин Зборів, і потім Рада Народніх Міністрів подається на затвердження Всенароднім Зборам» [121].

Як бачимо, у наведеному історико-правовому джерелі підходи до статусу голови парламенту пов'язані, насамперед, з принципом виборності члена представницького органу влади та у наділенні владними установчими повноваженнями, які проявляються в участі Голови Всенародніх Зборів у внутрішньому конституюванні організації функціонування представницького органу та формуванні Ради Народніх Міністрів.

Показовим правовим аспектом є те, що Голова Всенародніх Зборів, відповідно до зазначеного історико-правового джерела, де-юре виступає як повноважний представник парламенту (...Голова Всенародніх Зборів, як їх представник...) та як глава держави (...іменем Республіки сповняє всі чинності, зв'язані з представництвом Республіки...), у чому, на наш погляд, у сучасному теоретико-правовому розуміння проявляється дуалізм його правового статусу.

Вбачається, що в тодішній системі органів державної влади Української Народної Республіки (1918 р.) пріоритетне місце відводиться колегіальному, представницькому органу, наділеному владними законодавчими повноваженнями. Саме від інституціональної структури та визначених повноважень посадових осіб даного органу залежала політико-правова життєздатність Республіки.

При цьому, помітно виразну конститутивну роль у функціонуванні цієї влади відігравав голова парламенту, що проявлялось в головуванні та повсякденному керівництві Всенародними Зборами. Саме від нього в організаційно-правовому та політичному аспектах залежало те, наскільки вміло, професійно та ефективно мали працювати обрані народом представники, чи вдасться їм поєднувати депутатську діяльність та досягнення програмних засад своїх партій з інтересами тогочасного суспільства і окремих верств населення.

Відтак, спираючись на наведене вище, можна резюмувати, що змістове нормативно-правове навантаження статусу Голови Всенародних Зборів офіційно поєднувалося з головуванням у національному парламенті та політичним представництвом країни у зовнішній політиці (виконанням функцій глави держави). Сутність такого стану, на наш погляд, зумовлював Голову Всенародних Зборів започатковувати діалог як у представницькому органі законодавчої влади, так і на міжнародному рівні, що було обумовлено статусом Української Народної Республіки (1918 р.) як парламентської республіки.

За радянської епохи, на час перебування України в складі СРСР, відповідно до Конституцій УРСР 1919, 1929, 1937, 1978 рр. [223], системоутворюючою характеристикою статусу голови парламенту була тотальна ідеологізація політичного життя, яка спрямовувала всю його діяльність у наперед заангажоване русло та організовувалась виключно за принципом однопартійності.

При цьому, принцип розподілу державної влади заперечувався як буржуазний, замість нього декларувалися політичні принципи повновладдя Рад та принцип демократичного централізму як найважливішого принципу організаційної будови, діяльності, соціалістичної держави, управління соціалістичною економікою, суть якого полягала в поєднанні демократизму, тобто повновладдя трудящих, їх самодіяльності і ініціативи, виборності їх керівних органів і їх підзвітності масам, з централізацією – керівництвом з одного центру, підпорядкуванням меншості більшості, дисципліною, підпорядкуванням

приватних інтересів інтересам загальним в боротьбі за досягнення поставленої мети [32, с. 62–67].

Доктрина демократичного централізму, яка пізніше стала догмою радянського комунізму, спирається на дві тези. По-перше, члени кожної ланки політичної ієрархії (це може бути партія чи держава) обираються членами нижчої ланки шляхом голосування. По-друге, хоча на початковій стадії заохочується вільне обговорення політичних питань, після ухвалення рішення найвищою ланкою воно жорстко нав'язується всім нижчим ланкам ієрархії. Таким чином, принцип демократичного централізму є протилежним концепції політичного плюралізму.

У контексті цього аспекту, як зазначає О. Палійчук, «звісно, демократією тоді й не пахло, але слово таке було і вживалося залежно від обставин. Та – віддамо належне – сьогодні у нас демократичний централізм таки є, і то не один. Щоб у тому переконатися, досить побувати на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Демократія там – це говори на весь обшир своєї винахідливості, а централізм – уважно стеж за рукою наказного диригента своєї фракції» [158].

У 1977 р. була ухвалена нова союзна Конституція, яка закріпила побудову «розвинутого соціалістичного суспільства» в СРСР. У свою чергу, 20 квітня 1978 р. позачергова сьома сесія Верховної Ради УРСР прийняла четверту Конституцію радянської України. Остання українська радянська конституція у вступній частині і 10 розділах, що поділялись на 19 глав і 171 статтю визначала політичну і економічну систему республіки, основні напрями її соціального і культурного розвитку, зовнішньополітичної діяльності, права і обов'язки громадян, національно-державний і адміністративно-територіальний устрій, компетенцію Рад народних депутатів, функції найвищих органів державної влади і управління [5, с. 90].

У положеннях Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 року, щодо статусу голови парламенту, зазначалось, що Верховна Рада Української РСР обирає Голову Верховної Ради і чотирьох

його заступників. Голова Верховної Ради Української РСР керує засіданнями Верховної Ради Української РСР і видає її внутрішнім розпорядком [104]. Фактично, на цьому функціональні владні важелі голови Верховної Ради Української РСР й обмежувалися. Голови українських радянських парламентів не просто знаходилися під тиском ідеологічно-партійної машини та спецслужб, але були звичайним додатком, службовим інструментом до офіційної номенклатурно-партійної ідеології, кожна дія яких залежала від кон'юнктурних бажань вищого партійного радянського керівництва. Парламентська сфера була повністю залежна від офіційної комуністичної ідеології та мала забезпечувати неухильну підтримку партійного керівництва, а будь-який натяк на ідеологічну невідповідність чи ненадійність жорстко придушувався.

Законодавча діяльність, близька до стандартів законотворчості демократичних парламентів світу, розпочалася в Україні з Верховної Ради України першого скликання (на той час вона за обліком радянської хронології була Верховною Радою УРСР 12-го скликання). Вона була обрана на підставі Закону «Про вибори в Українській РСР», відповідно до Конституції Української РСР 1978 року, і розпочала свою роботу 15 травня 1990 року [77, с. 72].

Доречно акцентувати, що з проголошенням державної незалежності [185] в Україні продовжувала зберігати чинність Конституція від 20 квітня 1978 року, до прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року, в яку аж до 31 жовтня 1995 року [180] вносилися зміни і доповнення, які значно розширили повноваження, а відтак, і функціональні можливості голови парламенту, а отже, юридично формувався та розвивався його статус.

Зокрема, нормативно закріплювалось, що Голова Верховної Ради України обирається Верховною Радою України з числа народних депутатів України таємним голосуванням строком на п'ять років і не більш як на два строки підряд. Він може бути в будь-який час шляхом таємного голосування відкликаний Верховною Радою України. Голова Верховної Ради України підзвітний Верховній

Раді України. Таким чином, на конституційному рівні в Україні керівник національного парламенту категоріально відображений як Голова.

Зарубіжне законодавство у сфері конституційного регулювання статусу голови парламенту, спираючись на предмет нашого дослідження, генерує у нас науковий і практичний інтерес до формалізованого закріплення найменування керівника парламенту в інших країнах. Країни, які прийняли англійську систему права, в конституційних актах характерно використовують термін «спікер».

Термінологічне формулювання «спікер» у юридичній енциклопедії зводиться до того, що «спікер» (англ. *speaker*, первинно – «особа, що говорить; оратор», від *speak* – «говорити») – у більшості країн англосаксонської правової сім'ї – головна посадова особа однопалатного парламенту або нижньої палати двопалатного парламенту. Посада спікера вперше була запроваджена в Англії 1377 році. Спочатку основна функція спікера полягала в оголошенні відповідної палати громад на вимоги і пропозиції короля та у викладі власної позиції палати. Поступово його повноваження збагачувалися широкими організаційно-розпорядчими функціями і нині в більшості країн охоплюють: головування на засіданнях палати, керівництво дебатами депутатів, тлумачення парламентських процедур та контроль за їх дотриманням, забезпечення порядку та парламентської дисципліни, підписання прийнятих палатою актів, дотримання деяких парламентських церемоніальних процедур, представництво палати у міжнародних відносинах, з іншими державними структурами тощо [271, с. 592].

Так, у Конституції Сполучених Штатів Америки в розділі 2 ст. 1 зазначено «Палата представників обирає свого Спікера» [117]. З огляду на конституційні положення Австралії, в ст. 35 Конституції зазначено: «Перед початком роботи Палати представників з числа депутатів обирається Спікер Палати» [105]. Торкаючись аналізу британської парламентської правової дійсності, слід відзначити, що в керівництві діяльності Нижньої палати парламенту Великобританії бере участь спікер Палати громад [4].

У європейському правовому полі, в аспекті конституційної формалізації статусу керівника парламенту (керівника палати парламенту) широко використовується термін «Голова». Наприклад, у Конституції Французької Республіки – Голова Національних зборів та Голова Сенату [123]. Конституція Федеративної Республіки Німеччини – Голова (Президент) Бундестагу [122], Конституції Італії – Голова Палати депутатів та Голова Сенату [92], Конституції Іспанії – Голова Конгресу депутатів та Голови Сенату [91]. Досить цікавим показовим фактом є найменування керівника Шведського парламенту – Тальман Риксдагу [98], що наш погляд, обумовлено традиціями шведського парламентаризму.

Разом з тим, опрацювавши конституції країн світу, можемо зробити висновок, що конкретизовано функції та повноваження голів парламенту в таких країнах, як: Україна (ст. 88 Конституції) [120], Австрія (ст. 30 Конституції) [87], Албанія (ст. 76 Конституції) [87], Болгарія (ст. 77 Конституції) [87], Греція (ст. 65 Конституції) [108], Казахстан (ст. 58 Конституції) [87], Словаччина (ст. 89 Конституції) [115].

У більшості конституцій країн світу не розкривається статус голови парламенту, як правило, згадки про голову парламенту обмежуються порядком обрання і строком його повноважень, зокрема: Андорра, Бразилія, Грузія, Естонія, Іспанія [91], Італія [92], Кіпр [109], Латвія [110], Македонія [113], Нідерланди, Норвегія, Польща [112], Румунія [114], Словенія [116], Федеративна Республіка Німеччини [122], Хорватія, Чехія [124], Швеція.

Слід зауважити, що однією з нетипових рис британського парламенту є те, що організація та керівництво ним регулюються не парламентським регламентом, а прецедентним правом, норми якого утворили звичаєвий збірник «Постійних правил Палати громад». Останні, попри неписану форму, володіють юридичною силою, а за їх порушення настає юридична відповідальність. Вони можуть змінюватися простою більшістю голосів. Постійні правила вимагають, щоб члени парламенту виголошували свої промови за мінімального застосування

допоміжних засобів, або забороняють парламентарям під час засідання палати читати книжки та газети, з одного й того ж самого питання дозволяється виступити лише один раз тощо. Загалом британські парламентські процедури несуть на собі значну частку британського національного колориту й відбиток багаторічної історії свого розвитку[8].

Усе це засвідчує про наявність в зарубіжних країнах відповідного керівника парламенту, виняткова роль якого полягає не лише в головуванні в парламентській інституції, а в тому, що саме він впливає на всі взаємовідносини як всередині парламенту, так і ті, що складаються із зовнішніми державними і недержавними інституціями, та працює на постійній професійній основі.

З ретроспективної точки зору зазначимо, що регулювання статусу Голови Верховної Ради України також значною мірою забезпечувалося Тимчасовим регламентом засідань Верховної Ради України від 22 травня 1990 р. [192].

Водночас прямування незалежної України до дійсного парламентаризму обумовило прийняття 17 листопада 1992 року Закону України «Про статус народного депутата України» [191]. Таким чином, за своїм змістом в Україні вперше регламентація правового статусу національного парламентарія була сфокусована в спеціальному законі, у якому було означено статус народного депутата України, зокрема, і голови парламенту у Верховній Раді України та за її межами. Встановлювалися правові і соціальні гарантії реалізації народним депутатом України своїх депутатських повноважень.

Досліджуючи нормативно-правову регламентацію правового статусу депутата парламенту в країнах СНД та порівнюючи її з нормативно-правовою регламентацією правового статусу народного депутата України, О. Александров доречно зазначає, що парламентар володіє загальним правовим статусом, який є однаковим за своїм змістом та обсягом для всіх депутатів парламенту і може набувати спеціальних правових статусів у випадках: обрання головою, заступником голови парламенту; обрання членом, головою, заступником голови,

секретарем комітету чи комісії парламенту; вступу до складу депутатського об'єднання чи обрання головою депутатського об'єднання тощо [6, с. 8].

При цьому Н. Григорук наголошує, що народні депутати України як посадові особи характеризується тим, що: права та обов'язки народних депутатів України встановлені у межах компетенції парламенту; діяльність народних депутатів України підпорядкована виконанню функцій, покладених на орган законодавчої влади; посадовим правам парламентаріїв України кореспондують їх посадові обов'язки; здійснення діяльності народних депутатів України гарантується законодавством; вимоги народних депутатів України повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані; парламентарії України мають право набувати так званих внутрішньоспеціальних статусів; встановлена специфічна система гарантій; передбачені види та процедура відповідальності парламентаріїв [51, с. 7-8].

Як зазначав В. Погорілко, статус народного депутата є відображенням статусу парламенту, демократизму держави і суспільства, стану безпосередньої і представницької демократії та їх гарантом [111, с. 226]. Вбачається, що правовий статус голови національного парламенту є похідним від статусу народного депутата та кореспондується зі статусом Верховної Ради України [230, с. 11–12]. Під таким кутом зору, наша теоретична концепція ґрунтується на тому, що правова регламентація статусу голови національного парламенту є похідною від правової регламентації статусу народного депутата та обумовленою конституційно-правовим статусом парламенту України.

Формально-логічний аналіз нормативних положень Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року вказує, що за своїм статусом народні депутати України є повноважними та відповідальними представниками народу України у Верховній Раді України. Вони покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функцій Верховної Ради України.

Окремо щодо статусу голови парламенту слід відзначити, що приписами цього нормативного акта встановлювалася заборона, за якою Голові Верховної

Ради України заняття іншою трудовою діяльністю не дозволялася. З цього аспекту вбачається імперативна вимога щодо статусу голови парламенту, а саме здійснення своїх повноважень на постійній основі.

Логічним продовженням розвитку та деталізації положень ч. 2 ст. 96 Конституції (Основного Закону) України 1978 року (депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку) стало прийняття 19 жовтня 1995 року Закону України «Про відкликання народного депутата України» [170]. Передбачалося, що підставами для відкликання виборцями обраного народного депутата України можуть бути: порушення ним положень Конституції і законів України; систематичне невиконання депутатських обов'язків, визначених Законом України «Про статус народного депутата України» і Регламентом Верховної Ради України; використання своїх повноважень в особистих корисливих цілях; систематичне порушення норм депутатської етики і моралі; невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми; відмова від переходу на постійну роботу до Верховної Ради України; приховування доходів, занесення неточних даних до декларації про доходи. Вбачається, що певні аспекти регламентації конституційно-правового статусу парламентарія, зокрема й голови парламенту, вочевидь залежали й від юридичної природи мандата.

Зауважмо, що у фаховій юридичній літературі відзначається, що термін «мандат» – латинського походження й запозичений з римського цивільного права, семантично інтерпретується як «доручення» (*ex mandato* – «за дорученням»), наказ (*mandatus* – «судовий наказ, направлений від імені держави нижчому суду або юридичній або фізичній особі з приписом виконати відповідний обов'язок») [131, с. 177].

О. Майданник тлумачить термін «мандат» як: 1) повноваження, наказ, доручення бути представником волі та інтересів людини, спільноти людей, суспільства, держави, виступати від їх імені; 2) правові відносини, що виникають

та існують у зв'язку із представництвом; 3) строк дії наданих повноважень; 4) документ, що посвідчує повноваження особи, органу, установи та інших, яким вони надані. З-поміж видів автор виділяє такі як представницький, депутатський, міжнародний [135, с. 436].

В. Шаповал термін «мандат депутатський» змістово подає як функцію, яку виконує депутат (член) представницького органу державної влади у зв'язку з його обранням і наділенням певними повноваженнями. Часто під мандатом розуміють зміст відповідних повноважень. При цьому, науковець трактує, що сучасне представництво, здійснюване членами парламенту, за своєю природою має політичний, а за змістом – конституційно-правовий характер [258, с. 436].

Розглянуті тези свідчать про те, що стрижневим елементом суті мандата, зокрема мандата народного депутата, а отже, і голови парламенту, є представництво. У зарубіжних наукових джерелах з конституційного права термінологічно «представництво» розуміється у значенні того, що обрана особа, яка безпосередньо і вільно втілює волю нації, наділена певною незалежністю [168, с. 436].

Відзначимо, що для народного представництва властивим є виникнення певних правових відносин між народними представниками і виборцями. Вони відрізняються від представництва, що регулюється нормами цивільного та інших галузей права тим, що правовідносини народного представництва пов'язані з волею виборців [46, с. 26].

На окрему згадку в цьому контексті заслуговує позиція англійського філософа, представника англійського емпіризму та просвітництва Джона Локка, який у XVIII ст. висловив думку про те, що представник народу повинен дотримуватися інтересів своїх виборців. Зазвичай депутат не повинен вступати у конфлікт з волею виборців та керуватися у своїх діях загальнодержавними інтересами [77, с. 80].

Типізоване В. Погорілком науково-теоретичне розуміння терміну «депутатський мандат» аргументується як відносини між депутатом і виборцями,

передбачені й закріплені Конституцією та відповідними законами, стійкий правовий зв'язок між депутатами і виборцями, який породжує взаємні права і обов'язки. Існує два основних види депутатського мандату – вільний депутатський мандат та імперативний депутатський мандат [163, с. 143].

Отже, доктрина конституційного права визнає два основних види депутатського мандату – імперативний та вільний. Хоча слід зазначити, певні вчені виділяють й такий вид депутатського мандату як «змішаний», або «напіввільний».

Так, Л. Нудненко в якості характеристики цього виду мандату наводить такі його ознаки: 1) відсутність наказів, роль яких виконує передвиборна програма кандидата в депутати, напрацьована ним особисто, з урахуванням програми політичної партії або громадського об'єднання, членом якого він є, особливостей виборчого округу чи місцевих проблем; 2) наявність тісного зв'язку депутатів з виборцями, що проявляється у регулярних зустрічах та звітах; 3) можливість виборців достроково відкликати депутата, який не виправдав їх довіри [147, с. 85–86].

У контексті доктрини видів депутатського мандата, імперативний мандат (лат. *imperatives* – «наказовий») визначає форму взаємозв'язку депутата представницького органу, насамперед парламенту, зі своїми виборцями. Такий характер мандату означає, що депутат зобов'язаний виконувати накази своїх виборців і нести перед ними відповідальність. Якщо депутат не виконує своїх передвиборних обіцянок, виборці мають право його відкликати. Отже, він не вільний у виборі своєї позиції при вирішенні питань в парламенті. Парламентар в цьому випадку вже виступає переважно як представник округу, де він був обраний як виразник не стільки загальнодержавного рівня, скільки населення свого округу. Гарантом постійного зв'язку виборців зі своїми депутатами виступає відклик [11, с. 166].

На підтвердження зазначеної вище тези вітчизняний правник В. Шаповал також вказує, що сутність імперативного мандата «полягає в тому, що член

представницького органу влади вважається представником не всього виборчого корпусу або всіх громадян, а лише виборців або населення того округу, де він балотувався і був обраний» [256, с. 390].

Зауважимо, що імперативний мандат був властивий правовій системі СРСР. У цьому сенсі, як доречно зазначає О. Дніпров, у процесі створення конституційних основ радянської держави одним із проявів «нового і вищого типу представницької соціалістичної демократії» виступив імперативний мандат. Інститут імперативного мандата в радянському праві включав у себе наступні елементи: обов'язковість виконання наказів виборців, сувора періодична звітність депутатів перед виборцями про свою роботу і роботу представницького органу з виконання наказів, а також право виборців відкликати депутатів, якщо останні не виправдали суспільної довіри [60].

Слід відзначити позицію А. Безуглова щодо ефективності та доцільності імперативного мандата як елемента правового статусу. Аргументовані його критичні зауваження зводились до того, що: по-перше, виборці далеко не у всіх питаннях, в рішенні яких бере участь депутат, висловлюють свою точку зору; по-друге, надавши наказ або висловивши свою волю в іншій формі, виборці можуть не володіти відомостями про обставини, що об'єктивно існують та впливають на формування громадської думки; по-третє, окрім зв'язку між депутатом та виборцями округу, існує стійкий зв'язок між депутатом та Радою, до складу якої його було обрано [17, с. 14].

Порівняльно-правовий аспект аналізу та зарубіжна практика у сфері правового регулювання статусу парламентаріїв та, зокрема, і голів парламентів вказує, що імперативний мандат притаманний державам, у яких превалює недемократичний правовий режим (авторитарний, тоталітарний). Наприклад, інститут імперативного мандата має місце в країнах, конституції яких закріплюють принцип демократичного централізму, або фактично він визнаний як принцип побудови державної влади та юридично визначається. Зокрема, наприклад, у ст. 7 Конституції Кореїської Народно-Демократичної Республіки від

27 грудня 1972 р. закріплена інституціональна модель імперативного мандата «можуть у будь-який момент відкликати обраного депутата, якщо він втратить їхню довіру» [94], КНР (ст. 77 Конституції) [93], Куба (ст. 83 Конституції) [96] та ін.

У контексті цього питання при проведенні нами компаративного аналізу особливий науковий інтерес для нас становить європейський досвід парламентаризму в аспекті проблеми імперативного та вільного депутатського мандата як чинника, який безпосередньо юридично обумовлює правовий статус голови парламенту.

Європейська конституційно-правова традиція вважає імперативний мандат недемократичною нормою: імперативного мандата немає у жодній з конституцій європейських країн, зокрема, і у тих, де представницькі органи обираються за партійними списками. У конституціях усіх європейських країн передбачено лише так званий «вільний мандат». Тобто депутат має нести відповідальність перед суспільством у цілому, перед власними моральними переконаннями, а не перед певною, більш чи менш обмеженою групою осіб (виборцями певного округу за мажоритарної системи виборів або політичною партією за пропорційної системи). Відповідні норми про те, що депутат не є зв'язаним жодним наказом чи дорученням і представляє всю націю, а не лише своїх виборців, включені у конституції деяких європейських країн (наприклад, Бельгія, Італія, Фінляндія, Франція, ФРН). При цьому, як зазначають фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, у Європі певна форма імперативного мандата існує лише у Верхній палаті Федеративної Республіки Німеччина – Бундесраті (органі представництва суб'єктів федерації), який формується урядами земель і які мають право на відкликання депутатів від своєї землі [73].

Вперше принцип вільного мандата був сформульований англійським вченим і законодавцем Едмундом Бруком у 1774 р., який вважав: «парламент не є зібранням послів, котрі мають різні та ворожі інтереси, що їх кожен член парламенту повинен захищати, діючи як агент і адвокат та борючись з іншими

агентами і адвокатами; парламент є спеціальною асамблеєю однієї нації з одним інтересом, інтересом цілого, – в якому керівними принципами повинні бути не місцеві цілі, а користь для всіх, яка є результатом захисту інтересів усіх як одного цілого» [146, с. 3].

Основні положення його теоретичного бачення зводяться до такого: 1) мандат є загальним (тобто, хоча депутати й можуть обиратися на виборчих округах, вони представляють усю націю); 2) мандат – не імперативний, а факультативний (його здійснення вільне від примусу, депутат не зобов'язаний робити щось конкретне, зокрема, брати участь у парламентських засіданнях, не зобов'язаний враховувати думку своїх виборців); 3) мандат не підлягає відкликанню; 4) мандат у його здійсненні не потребує схвалення дій мандатарія (презумпція відповідності волі депутатів волі народу не підлягає запереченню) [136].

В інституті парламентаризму, при вільному мандаті депутат парламенту не може бути достроково відкликаний з посади, позаяк є представником усієї нації і не зв'язаний певними зобов'язаннями з конкретним виборчим округом. Член законодавчого органу насамперед залежний від тієї політичної партії, яка підтримала його на виборах або за списком якої його обрано до парламенту. Він повинен підпорядковуватися партійній (фракційній) дисципліні і діяти узгоджено із внутрішньопартійною позицією. Важелем впливу на нього є громадська думка, засоби масової інформації, фізична чи юридична особа, яка профінансувала його виборчу кампанію [266, с. 23–24].

З точки зору Ю. Тодики щодо вільного мандата, депутат у парламенті повинен діяти на підставі власних міркувань в інтересах усього народу і цей мандат передбачає можливість розбіжності загальнонародних і місцевих інтересів і, відповідно, містить необхідність віддавати перевагу загальним інтересам. Тому при вільному мандаті не передбачається можливість відкликання депутата, а відповідальність за свою діяльність він несе не перед виборцями свого округу, а перед народом в цілому [239, с. 180].

Інститут вільного мандата члена парламенту зафіксований у конституціях абсолютної більшості демократичних держав. Особливо важливо, що він підкреслений конституціями тих держав, де вибори членів парламенту відбуваються за мажоритарною або змішаною виборчою системою. Так, стаття 27 Конституції Франції стверджує: «Будь-який імперативний мандат є недійсним» [123, с. 59].

Парадигмою правової регламентації вільного мандата є, наприклад, ст. 38 Основного Закону ФРН (депутати Бундестагу «є представниками всього народу, не зв'язані наказами або вказівками і підкоряються лише своїй совісті») [122], ст. 27 Конституції Французької Республіки [123], ст. 67 Конституції Італійської республіки «Кожен член Парламенту представляє націю і здійснює свої функції без імперативного мандата» [92], ст. 152 Конституції Португальської Республіки [95] та ін.

Таким чином, в порівняльному аспекті юридична можливість відкликання народних депутатів України, зокрема й голови парламенту, що була передбачена положеннями ч. 2 ст. 96 Конституції (Основного Закону) України 1978 року (депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку) та Закону України від 19 жовтня 1995 року «Про відкликання народного депутата України», вказує на те, що мало місце нормативне закріплення інституту імперативного мандату. При цьому юридична дія останнього нормативного акта була скасована лише 22 березня 2001 року [174].

Відтак, спираючись на зміст зазначених раніше національних нормативно-правових актів з організаційно-правових повноважень Голови Верховної Ради України, слід відзначити те, що на нього покладалося здійснення загального керівництва підготовкою питань, які підлягали розглядові Верховною Радою України, підписання актів, що були прийняті Верховною Радою України і Президією Верховної Ради України.

За умов реалізації установчої діяльності, проявлялась наявність у Голови Верховної Ради України номінаційних повноважень. Факт номінаційних повноважень, пов'язаних із призначенням, обранням, наданням згоди на призначення або звільнення посадових осіб, а також із формуванням інших органів публічної влади [273, с. 117–119]. При цьому нормативно регламентовано було те, що саме Голова Верховної Ради України мав представляти у Верховній Раді України кандидатури для обрання або призначення на посади Голови Конституційного Суду України, Голови Верховного Суду України, Голови Вищого арбітражного суду України, Генерального прокурора України, Голови правління Національного банку України, Голови Антимонопольного комітету України, головного редактора газети Верховної Ради України [179].

З нашої точки зору, така регламентована установча діяльність Голови Верховної Ради мала дуалістичний характер, яка полягала у тому, що поряд з повноваженнями щодо організаційно-структурного формування парламенту, його структурних підрозділів, в питаннях призначення відповідних посадових осіб передбачалося й здійснення повноважень з підбору, підготовки та розстановки кадрів інших державних структур, формування інших органів держави.

У сфері контролюючої діяльності до компетенції Голови Верховної Ради України входили повноваження про зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, міністерств України, інших підвідомчих Кабінету Міністрів України органів у разі їх невідповідності Конституції України і законам України.

Важливою правовою формою реалізації компетенції Голови Верховної Ради визначалась правозастосовна діяльність, за допомогою якої «забезпечується безперервність процесу реалізації нормативно-правових приписів шляхом наділення одних учасників правовідносин суб'єктивними правами і покладення на інших відповідних юридичних обов'язків або шляхом розгляду (вирішення) питань про наслідки правових спорів і правопорушень і притягнення винних до юридичної відповідальності» [62, с. 56]. У межах цієї правової форми діяльності реалізація вказаних повноважень передбачала необхідність видання актів у формі

розпоряджень, що обумовлювало правозастосовну функцію Голови Верховної Ради України.

Тимчасовим компромісом з комуністичними силами, які домінували у Верховній Раді України, став Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [103]. Конституційний договір закладав основи президентської республіки та законодавче легітимізував розподіл державної влади в Україні.

З укладенням 8 червня 1995 року Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України були внесені конструктивні правові зміни у статусі Голови Верховної Ради України.

Положення цього Договору в основних рисах відтворювали нормативні тези схваленого Верховною Радою України 18 травня 1995 р. простою більшістю голосів народних депутатів України проекту закону «Про державну владу і місцеве самоврядування» [186]. Передбачалося тимчасове, строком на один рік, припинення дії тих положень Конституції УРСР 1978 р., які йому суперечили.

Відповідно до Договору, з нормативного формулювання компетенції голови парламенту, яка є акумуляцією правових можливостей щодо забезпечення виконання парламентських завдань, слід відзначити, що саме на Голову Верховної Ради України покладались управлінські повноваження – здійснення загального керівництва підготовкою питань, що розглядаються Верховною Радою України.

Реалізуючи компетенцію, в межах своїх повноважень голова представляв Верховній Раді України кандидатури для обрання на посади заступників Голови Верховної Ради України. Спільно з Президентом України подавав кандидатури для призначення Верховною Радою України Голови Конституційного Суду України. Покладалося в обов'язок ведення засідань Верховної Ради України,

Президії Верховної Ради України. Наділявся правом підписувати акти Верховної Ради України та її Президії, а також виданням розпоряджень. В управлінському аспекті здійснював загальне керівництво апаратом Верховної Ради України.

Резюмуючи зазначене вище, відзначимо, що нормативно-правове регулювання статусу голови національного парламенту, в період з часу здобуття Україною незалежності, включно з прийняттям та дії Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, розширилося та збагатилося низкою законодавчих актів, в яких його статус регламентувався у контексті загальних питань держави, права, демократії та інституту парламентаризму.

Одним з таких актів у цій сфері є Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року [183], у якому визначено правовий статус комітетів Верховної Ради України, їх функції та організаційні основи діяльності. Основна роль цього акта у правовому регулюванні статусу голови парламенту проявляється насамперед в тому, що саме на Голову Верховної Ради України покладаються повноваження з координаційної діяльності комітетів, яку він зобов'язаний проводити згідно з Конституцією України та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

На безперервному пленарному засіданні сесії 27–28 червня 1996 р. 28 червня о 9-й годині 20 хвилин ранку було прийнято першу Конституцію незалежної України [232]. Незважаючи на надзвичайно гостре триденне протистояння між Верховною Радою України та Президентом України, прийняття Конституції України у стінах Верховної Ради України стало актом національного єднання, тріумфом української державотворчої ідеї й справжньої демократії.

Вивчаючи окремі проблеми Конституції України у дискурсі як основного джерела конституційного права України, О. Оніщенко навела аргументовані теоретичні положення, відповідно до яких автор вважає, що конституція – це

єдиний нормативно-правовий акт, який є Основним Законом України, має найвищу юридичну силу, є юридичною базою законодавства України, приймається і змінюється в особливому порядку, має специфічний зміст і структуру і прямо діє на всій території України.

Безперечно, у визначенні правової регламентації конституційно-правового статусу голови національного парламенту, принципове значення в системі нормативно-правових актів, які спрямовані на регламентацію правового статусу голови парламенту та мають найвищу юридичну силу є нормативні положення Конституції України 1996 року, роль якої істотно підвищується з позиції конститутивного, фундаментального правового чинника впливу її норм на порядок обрання, організацію і функціонування Голови Верховної Ради України. І в цьому сенсі Конституції України становить квінтесенцію правової регламентації статусу голови парламенту, а новими юридичними реаліями стає пряме застосування норм Конституції України, що, безперечно, є поступом у зближенні національної системи права з світовими та європейськими системами у сфері інституту парламентаризму.

Примат норм конституції у встановленні правового статусу парламентарія, у своїй науковій праці підкреслюють О.М. Матвєєва та П.І. Савицький, акцентуючи увагу на тому, що саме норми конституції є основою правового статусу парламентарія, оскільки конституційні норми характеризуються відносною статикою і змінюються лише у випадках значних перетворень у суспільстві чи державі [139, с. 42].

Проте, на наш погляд, є очевидним, із часу прийняття національного Основного Закону, перелік та стрімкість внесення змін в українську Конституцію, вказують на кризові явища як у державі, так і в суспільстві. При цьому певним чином змінювалися регламентуючі конституційні положення щодо правового статусу голови національного парламенту. Так, у лютому 2014 року Верховна Рада України, ухваливши закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», перетворила форму державного правління в нашій країні з

президентсько-парламентської на парламентсько-президентську [172]. Парламент України 386 голосами народних депутатів відновив дію окремих положень Конституцію України в редакції 1996 року зі змінами, внесеними законами України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року [175], № 2952-VI від 1 лютого 2011 року [176], № 586-VII від 19 вересня 2013 року [178], започаткувавши черговий етап конституційної реформи, зокрема й парламентської.

Відтак, наведемо певні конституційно-правові положення Конституції України 1996 року (за станом на 21.02.2014 р.), які офіційно спрямовані на правове регулювання статусу голови національного парламенту. У цьому сенсі відзначимо, відповідно до Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року, значно ширшими стали повноваження Голови Верховної Ради. Так, трансформовано положення, відповідно до якого Голова парламенту «організує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України», на об'ємніше за змістом: «організує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів» (п. 2 ч. 2 ст. 88 Конституції).

Враховуючи наведені вище доктринальні концепції та конституційні положення, на наш погляд, норми Конституції є найвищою правовою основою регламентації статусу голови національного парламенту та орієнтирами, які визначають загальний (конституційний) напрям правового регулювання. Відтак, норми інших законодавчих актів формалізовано деталізують, конкретизують відповідні складові елементи його правового статусу в конституційно-правових відносинах. З цього випливає, що Конституція України 1996 року, є фундаментальним чинником який формує правову та політичну концепцію статусу голови національного парламенту.

Відтак, конституційні норми є відправним пунктом розвитку сучасної системи правової регламентації статусу голови парламенту, що у своїй сукупності утворює особливий конституційно-правовий інститут як статус Голови Верховної Ради України, визначаючи його як одну з підвалин підгалузі парламентського

права в Україні. Тому цілком очевидно, що норми Конституції України, встановлюють параметри, у межах яких має здійснюватися законодавче регулювання його статусу, закріплюють основні правові засади організації його функціонування, правові гарантії, відповідальність тощо. Отже, слід зазначити, що Конституція не тільки має значення найважливішого юридичного джерела найвищої юридичної сили, яке окреслило та закріпило контури регламентації статусу голови національного парламенту, а ще є орієнтиром формування та розвитку відповідної законодавчої основи його статусу крізь призму інституту парламентаризму.

Щодо законодавчого аспекту, помітну роль з функціональної точки зору, регламентації статусу голови парламенту відіграє парламентський регламент як його внутрішній статут. У сенсі функціонального правового впливу регламенту, крізь призму його властивостей, ще на початку XX століття Жозеф Бартелемі відзначав: «... до певної міри саме від якості регламенту залежить дієвість або безплідність законодавчих робіт» [43, с. 66].

За твердженням Л. Нудненко, суть регламенту парламенту полягає в тому, щоб розвивати, доповнювати, конкретизувати Конституцію, її положення про конституційно-правовий статус депутата [148, с. 77]. При цьому, як зауважує О. Кутафін [130, с. 110], приписи регламенту визначають процесуальну форму дій учасників конституційно-правових відносин.

Поява регламенту як принципово нової, особливої правової форми була обумовлена більшою мірою конкретними історичними умовами і співвідношенням політичних сил в суспільстві, чим внутрішніми потребами врегулювання організації діяльності і процесу обговорення і ухвалення рішень. Парламентська регламентна автономія, що припускає самостійність і незалежність палат парламенту від інших державних органів при встановленні порядку своєї діяльності і прийнятті регламенту, уперше виникла і отримала конституційно-правове оформлення в тих європейських державах, політичні

перетворення в яких відбувалися під впливом революційних рухів, за енергійного сприяння демократичних сил [126, с. 11].

У ретроспективному ракурсі, зокрема, радянський період розвитку науки конституційного права характеризується відсутністю належної уваги до проблематики парламентського регламенту представницьких органів влади. Багато в чому це обумовлено вкрай негативним ставленням з боку радянської влади, що затвердилася тоді, до самих парламентських установ, зі спотворенням засадничих ідей парламентаризму, із властивим радянському тоталітаризму запереченням його політико-юридичних цінностей [227, с. 3–5]. Однак справедливо слід відзначити, у науковому середовищі радянського періоду, піднімалися дискусійні питання щодо впровадження регламентних норм у регулювання діяльності певних представницьких органів, а отже, і очолюваних ними вищих посадових осіб.

Так, Д. Ковачев у 1966 р. акцентував увагу на проблемі співвідношення конституційних і регламентних норм в регулюванні діяльності представницької установи, теоретично обґрунтував і сформулював принцип розмежування правових приписів між конституцією і регламентом, одним з яких була думка про сумнівність щодо доцільності і обґрунтованості включення матеріальних норм права до регламенту парламенту [80, с. 19–32]. На противагу цій точці зору, А. Махненко вважав допустимим включення в регламент парламенту норм матеріального змісту [140, с. 23].

Зауважмо, що дані наукові дискусії не дістали широкої підтримки, всебічного та системного наукового розвитку. Як стверджує С. Авак'ян: «... не було реального ґрунту для міркувань про парламентські процедури, оскільки не було самих цих процедур, по-друге, навіть в теоретичному плані розмова про процесуальні правила не усіма сприймалася» [1, с. 10].

У радянський час на союзному рівні перший Регламент Верховної Ради СРСР був прийнятий 19 квітня 1979 року [199]. А Регламент Верховної Ради УРСР був

прийнятий на першій сесії Верховної Ради УРСР десятого скликання у березні 1980 р.

25 березня 1980 року Верховна Рада УРСР затвердила Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР і прийняла Регламент Верховної Ради УРСР. Регламент складався з 12 глав, у яких містилося 65 статей, які вперше за всю попередню історію існування Верховної Ради УРСР, деталізовано визначали порядок діяльності цього найвищого органу державної влади в СРСР [63, с. 57–65; 41, с. 111–119].

У незалежній Україні, на наш погляд, повною мірою своє функціональне призначення як дійсно нормативний акт парламентської автономії з якісно помітними демократичними рисами проявляє Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року [190]. Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року як його внутрішній статут щодо статусу голови парламенту, по-перше деталізує та конкретизує відповідні положення Конституції України, законів України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» та ін.; по-друге, законодавчо унормовує порядок внесення кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України (ст. 74), обрання Голови Верховної Ради України (ст. 75), відкликання Верховною Радою Голови Верховної Ради України з посади (ст. 76), розгляд питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади (ст. 77), повноваження Голови Верховної Ради України (ст. 78).

Системний розгляд положень Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року щодо регламентації статусу голови національного парламенту свідчить, що має місце одночасне закріплення норм як матеріального, так і процесуального права. Тому постає питання, чи слушним є включення в регламент парламенту норм матеріального права, та як вони співвідносяться з нормами процесуального права?

Для розуміння напряму вирішення цієї проблеми, конструктивною видається пропозиція О. Кутафіна, який вказує, що хоча регламент і нормативний акт, в

якому головним чином містяться норми процесуального характеру, це не означає, що він є зведенням виняткових норм. У регламенті можуть бути будь-які норми, які сприяють кращій організації роботи парламенту, допомагають депутатам, їх об'єднанням краще зрозуміти свої завдання і сприяти їх реалізації [130, с. 112].

У вирішенні цього питання такий авторський підхід вказує на те, що регламент насамперед максимально фокусує процесуальні норми. Однак регламент як документ парламентської автономії не є абсолютно системним відображенням суто цих норм. З метою ефективної реалізації своїх повноважень, зокрема і головою парламенту, частково можуть бути введені і норми матеріального характеру, щоб практична їх реалізація не залишилась недостатньо врегульованою без наявності інших видів правових норм.

На підтвердження даної тези можна навести аргументовану точку зору С. Саса, який зазначає, що парламентський регламент, зокрема його завдання, у демократичному законодавчому органі дають можливість встановити такі правові рамки, які забезпечать ефективність функціонування законодавчого органу та виконання основних функцій сучасного парламенту, а сам регламент є основним процедурним документом сучасних парламентів.

У результаті дослідження теоретичних засад процесуального права та практичного досвіду зарубіжних країн вчений також дійшов висновку, що і в більшості парламентів зарубіжних країн, і в Україні частково виконує роль процесуального нормативного акта, є складовою системи законодавства, що містить цілу низку нормативно-правових актів, до яких входять норми і матеріального, і процесуального права, що регулюють суспільні відносини, які складаються в процесі діяльності парламенту. Регламент, як правило, виписує більш детальне регулювання внутрішніх правил і процедури, пов'язані з організацією роботи парламенту, а отже, і відповідних елементів статусу голови парламенту [217, с. 11–17],

Щодо співвідношення норм процесуального та матеріального права в регламенті доречно навести науково-теоретичне бачення цього питання

М. Левіною. Досліджуючи окремі аспекти парламентського права та парламентських процедур, автор вказує, що процесуальні норми регулюють організаційні відносини і мають упорядковуючий характер. Вони завжди регламентують порядок, форми і методи реалізації норм матеріального права. При цьому вчений заперечує позицію, за якою процесуальні норми стосовно норм матеріального права носять довільний, вторинний характер. Натомість аргументовано зауважує: «... з цим не можна погодитися не лише тому, що норми матеріального права не можуть бути застосовані без процесуальних норм. Важливість парламентських процедур полягає в тому, що вони надають діяльності парламенту, а отже, і законам, що приймаються ним, правового характеру» [132, с. 11].

Саме на голову парламенту покладається гарантування демократизму в діяльності парламенту. Світовий досвід доводить, що незважаючи на значущий досвід парламентаризму, який налічує багато століть, у його практичному функціонуванні постійно виникає значне коло проблем, які вимагають глибокого і всебічного наукового і практичного аналізу. Чільне місце в правовому регулюванні статусу Голови Верховної Ради України посідають і відповідні правові позиції органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України [184].

Звернення до оцінки юридичного змісту правових позицій як структурного юридичного елемента в системі нормативної інституціоналізації регулювання конституційно-правового статусу голови парламенту спонукає нас звернути увагу на точку зору М. Вітрука, який вважає, що правові позиції виступають матеріальними критеріями нового правового регулювання, надають йому певні параметри, є своєрідними моделями майбутніх правових норм. Вони є правовими висновками Конституційного Суду як результат інтерпретації Конституції та конституційної сутності галузевих законів та інших нормативних актів у межах компетенції [31, с. 95–102].

Доктрина та конституційна практика виробили відповідну систему спеціальних юридичних гарантій верховенства Конституції в системі джерел

правового регулювання статусу народного депутата України, зокрема й голови національного парламенту. Адже конституційно-правовий статус останнього обумовлений специфічними індивідуальними рисами, у яких було використано історичні, національні та правові особливості, які безпосередньо вплинули на характер та зміст відповідних актів Конституційного Суду України у сфері правового регулювання статусу Голови Верховної Ради України.

Особлива юридична природа рішень Конституційного Суду України полягає також і в тому, що визначаючи неконституційними закони та інші правові акти, вони водночас визначають напрям певної правової політики Парламенту, Глави держави, Кабінету міністрів України [64, с. 67].

Здійснюючи тлумачення Конституції України та інших нормативно-правових актів, слід відзначити наступні рішення органу конституційної юрисдикції, зокрема щодо несумісності депутатського мандата [211], щодо повноважності Верховної Ради України [209], про гарантії депутатської недоторканності [207; 208], щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України [205], про направлення запиту до Президента України [209] щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України [210] тощо.

Зазначені акти Конституційного Суду України у сфері правового регулювання статусу голови національного парламенту, по-перше, сприяють приведення відповідних юридичних норм у відповідність до потреб правозастосовної діяльності, по-друге, формують упорядковану систему нормативного регулювання, по-третє, інтерпретують окремі аспекти регламентації статусних питань парламентського характеру.

Таким чином, із напрацьованих національною практикою концептуальних нормативно-правових основ регламентації правового статусу статус голови національного парламенту є юридично формалізованим. На підставі зазначеного вище ми можемо зробити висновок про те, що послідовне становлення та систематичний розвиток сукупності юридичних норм, спрямованих на

регулювання конституційно-правового статусу голови національного парламенту, мало місце насамперед з 1918 року, та його відродження з часу набуття незалежності Україною. При цьому, нормативно-правове врегулювання статусу голови національного парламенту є досить важливою гарантією забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення його повноважень, які не є особистим привілеєм, а мають публічно-правовий характер. Водночас повнота, несуперечливість і досконалість правого регулювання є необхідною умовою для розвитку його статусу та національного парламентаризму загалом.

Нормативна основа правого регулювання статусу голови національного парламенту складається із законодавчих актів, які стосуються інституціоналізації цього статусу, та перебуває у процесі свого як науково-методологічного пізнання, так і юридико-технічного формулювання.

У ширшому сенсі така закономірність логічно пов'язана, зокрема, з тим, що вчені, практики, інші суб'єкти правовідносин ведуть активні науково-теоретичні дискусії та практичні пошуки з питань нашого дисертаційного дослідження, реформуються і вдосконалюються законодавчі основи регулювання конституційно-правового статусу голови національного парламенту. Аналізується в порівняльному аспекті сучасний доктринальний досвід та юридична практика зарубіжних країн у цій сфері, а прогресивні його аспекти слід імплементувати в національне парламентське законодавство.

Узагальнюючи порівняльний аналіз наявних нормативно-правових актів та відповідних рішень органу конституційної юрисдикції щодо як їхнього змісту, так і юридично-технічних властивостей, які становлять конституційно-правову основу регулювання статусу Голови Верховної Ради України, слід виділити такі їх види.

1. Загальні (визначають найбільш важливі (конститутивні) аспекти правового статусу, у тому числі закріплюють порядок вступу на посаду, принципи організації та форми й методи діяльності, функції та компетенцію, мають міжгалузевий характер): Конституція України від 28 червня 1996 р.; Закон

України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р.; Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р.; Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р.; Закон України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р.; Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.

2. Спеціальні (безпосередньо спрямовані на регламентацію правового статусу): Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р.

3. Партикулярні (локальні) (інтерпретують окремі аспекти, юридично визначають та формалізують регламентацію окремих статусних питань внутрішньогалузевого характеру): Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р.; Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р.; Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення норм національного законодавства у сфері правового регулювання цього статусу.

Також слід зазначити, що нормативно-правові акти, які спрямовані на регулювання статусу Голови Верховної Ради України, становлять систему, тобто цілісну, формалізовану, внутрішньо узгоджену сукупність юридичних норм, а тому мають застосовуватися комплексно, на сучасній науковій основі, із урахуванням специфіки правового статусу та особливостей його владного та керівного впливу. Саме комплексний підхід у цьому питанні дасть можливість підвищити ефективність його функціонування в інституті парламентаризму.

Подібні міркування дають підстави стверджувати, що обрана нами проблема має досить репрезентативну систему нормативних актів у сфері правового регулювання статусу Голови Верховної Ради України, яка при застосуванні відповідних методологічних підходів дає змогу з науково-теоретичного боку об'єктивно й деталізовано, в порівняльному аспекті, здійснити аналіз інших

сформульованих питань цього дослідження для досягнення окресленої в роботі мети.

Висновки до розділу I

Здійснивши аналіз стану порівняльного науково-теоретичного дослідження та правової регламентації конституційно-правового статусу голови парламенту, можна сформулювати ряд теоретичних висновків і практичних рекомендацій.

1. Опрацювання наявної доктринальної концепції статусу голови парламенту дозволяє виокремити невирішені теоретичні питання, обумовлює науковий інтерес до відповідних зарубіжних праць, з метою проведення порівняльного дослідження, що дозволить створити та виписати на рівні Основного Закону таку політико-правову модель статусу голови парламенту України, яка б надала можливість вирішити наявну в нашій державі політико-правову кризу в системі та структурі інституту національного парламентаризму.

2. В Україні, на рівні дисертаційних досліджень, у ході висвітлення питань статусу парламентаря, зокрема й голови парламенту, певні аспекти цієї проблеми висвітлювали Н. І. Грушанська, В. А. Звіркоvsька, О. Б. Ковальчук, О. Ю. Мороз, Ж. М. Пустовіт, М. І. Ставніччук, А. В. Тукало, А. З. Георгіца, Г. С. Журавльова, Н. Г. Григорук, Т. П. Убері, Х. В. Приходько, О. І. Радченко, В. І. Розвадовський. Українські вчені питання статусу парламентаря, зокрема й голови парламенту, його інституціональне розуміння та нормативно-правове закріплення в системі державних інституцій, розглядають не самотійно, а в комплексі з іншими конституційно-правовими інститутами. Зокрема, питанням правових основ, ролі та місця народного депутата, у тому числі й голови парламенту, в інституційній системі парламентаризму присвятили свої дослідження А. Георгіца та Г. Журавльова, В. Шаповал, П. Шейко, Ю. Шемшученко.

3. З огляду на науковий доробок різного рівня та глибини дослідження на окреслену тематику й наявну законодавчу базу, можна зробити висновок про те, що в Україні відсутня чітко обґрунтована, систематизована та структурована концепція статусу Голови Верховної Ради України, основними вихідними ідеями та засадничими елементами (принципами) якого має народний суверенітет і народовладдя. При цьому, аналізуючи наукові праці щодо статусу парламентаріїв, зокрема й голови національного парламенту, резюмуємо те, що після прийняття Основного Закону в Україні було не лише не суміщено конституційну модель з реальною практикою державотворення, але й не розроблено системних наукових концепцій тих стрижневих елементів цієї конституційної моделі, що визначають глибинні засади функціонування голови парламенту у кризових політико-правових ситуаціях, на які вказали останні як суспільні, так і державні події.

4. Для конституційного законодавства притаманним є унормування регламентації статусу голови парламенту. При цьому, апелювання до змісту його юридичного регулювання насамперед актуалізується сучасними потребами реальної модернізації чинної Конституції України, інституційним складовим елементом якої є оновлення регулювання конституційно-правового статусу голови національного парламенту з урахуванням зарубіжного досвіду.

5. Звернення до історії, зокрема правового регулювання статусу голови парламенту є необхідним при вирішенні даного питання вже тому, що воно забезпечує можливість порівняльного дослідження. При цьому, слід зазначити, що уявлення про статус голови парламенту постійно змінювалося і трансформувалося, оскільки політичні, а відтак і правові реалії не могли перебувати в статичності. Тим більше, що нормативно-правовий зміст статусу голови парламенту залежить не тільки від того, на якому етапі історичного розвитку перебувають суспільство і держава, а й від соціальних, економічних, національно-правових, культурних та інших особливостей конкретної держави.

6. Історико-правовий аналіз дозволяє нам вибудувати таку хронологію становлення та розвитку статусу голови національного парламенту: 1) доба

Української Народної Республіки (Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) 1918 року); 2) радянська епоха – час перебування України в складі СРСР (відповідно до Конституцій УРСР 1919, 1929, 1937, 1978 р.р.); 3) нормативно-правове регулювання статусу голови національного парламенту в період з часу здобуття Україною незалежності, включно з прийняттям та дією Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. (дія Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р., Конституційного Договору від 8 червня 1995 р. до прийняття Конституції України від 28 червня 1996 р.); 4) правова регламентація конституційно-правового статусу голови національного парламенту нормативними положеннями Конституції України від 28 червня 1996 року, включно з низкою законодавчих актів, в яких його статус юридично доповнювався та розвивався у контексті загальних питань функціонування інституту парламентаризму (1996 рік дотепер).

7. Отже, конституційні норми є початковим пунктом розвитку сучасної системи правової регламентації статусу голови парламенту, що у своїй сукупності утворюють такий головний конституційно-правовий інститут як статус Голови Верховної Ради України, визначаючи його як одну з підвалин підгалузі парламентського права в Україні. При цьому слід зауважити, що Конституція не тільки має значення найважливішого юридичного джерела найвищої юридичної сили, яка окреслила й закріпила контури нормативної регламентації статусу голови національного парламенту, а ще й орієнтиром формування та розвитку відповідної законодавчої основи його статусу крізь призму інституту парламентаризму.

8. Аналізуючи зарубіжне законодавство у сфері конституційно-нормативного формалізованого закріплення регулювання статусу голови парламенту щодо найменування керівника парламенту в інших країнах, зокрема тих, які перейняли англійську систему права, у конституційних актах характерно використовують термін «спікер». В європейському правовому полі в аспекті

конституційної формалізації статусу керівника парламенту (керівника палати парламенту) широко використовується термін «голова». Це засвідчує про наявність в зарубіжних країнах відповідного керівника парламенту, виняткова роль якого полягає не лише в головуванні в парламентській інституції, а в тому, що саме він впливає на всі взаємовідносини, що складаються як всередині парламенту, так і з зовнішніми державними й недержавними інституціями, і який працює на постійній професійній основі.

9. Узагальнюючи порівняльний аналіз наявних нормативно-правових актів та відповідних рішень органу конституційної юрисдикції щодо як їхнього змісту, так і юридично-технічних властивостей, які становлять конституційно-правову основу регулювання статусу Голови Верховної Ради України, слід виділити ряд їх видів: загальні (визначають найбільш важливі (конститутивні) аспекти правового статусу, у тому числі закріплюють порядок вступу на посаду, принципи організації та форми й методи діяльності, функції та компетенцію, мають міжгалузевий характер); спеціальні (безпосередньо спрямовані на регламентацію правового статусу); партикулярні (локальні) (інтерпретують окремі аспекти, юридично визначають та формалізують регламентацію окремих статусних питань внутрішньогалузевого характеру).

РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

2.1. Методологія дослідження конституційно-правового статусу голови парламенту

Існування різноманітних точок зору в межах теоретичних поглядів на поняття й сутність конституційно-правового статусу голови парламенту та розмаїте нормативне його закріплення в національній та зарубіжній юридичній практиці обумовлюють закономірність переходу від системно накопичених теоретичних уявлень та практичного досвіду до осмислення й побудови цілісної теорії як системи знань про статус голови парламенту в порівняльному аспекті.

Як стверджує О. Сурілов: «... Загальновідомо, що ніщо не може бути вдосконалене без його пізнавального освоєння, якість якого визначається насамперед тим, на якій методологічній основі воно здійснюється» [233, с. 50].

У зв'язку з цим, всебічне та ґрунтовне наукове дослідження статусу голови парламенту в порівняльному аспекті мотивує окреслення методології дослідження обраної проблеми.

Відомо, що наука є пізнавальним цілеспрямованим чинником наукового осмислення не тільки певних фактів, теорій, гіпотез, законів у сфері будь-якого дослідження, а й інструментом отримання нових теоретичних знань для застосування їх у практичній дійсності. При цьому слід зазначити, що сучасна юридична наука оперує дієвим методологічними засобами (методами) для вивчення правових категорій, процесів, явищ тощо.

Тому, щоб більш впевнено орієнтуватися у вирішенні науково-теоретичних питань в процесі проведення наукового аналізу, логіка побудови цього дослідження та одним із завдань цієї роботи полягає у тому, щоб виокремити та

обґрунтувати саме ті методи, за допомогою яких ми маємо отримати очікуваний результат для досягнення поставленої в роботі мети.

Зважимо на те, що перші елементи науки з'явилися ще у стародавньому світі у зв'язку з потребами суспільної практики й носили суто практичний характер. Найбільш віддалені пізнавальні передумови науки пов'язуються з інтелектуальним стрибком, що відбувся приблизно між VIII-VI століттями до нашої ери в результаті завершення процесу переходу «від міфу до логосу», коли в Давній Греції сформувалися ті раціональні структури, якими ми оперуємо й донині. Саме в Давній Греції виникли такі форми пізнавальної діяльності як систематичне доведення, раціональне обґрунтування, логічна дедукція, ідеалізація, з яких надалі могла розвиватися наука [154, с. 7], зокрема, і сучасна наука конституційного права.

У цьому сенсі Ю. Шемшученко та О. Скрипнюк стверджують, що ця галузь юридичної науки «виросла» в Україні з науки державного права. Трансформація відбулася у 60–70-х роках минулого століття і була зумовлена процесами розвитку конституціоналізму. Актуалізація питань конституційного будівництва після проголошення незалежності України надала додаткового динамізму з розвитку науки конституційного права. За час свого утвердження та розвитку наука конституційного права в Україні почала ефективно здійснювати не лише свою гносеологічну, а й прогностичну функцію. Нині цілком закономірною є цінність тих наукових досліджень, які стають надійним теоретико-методологічним фундаментом як для теперішніх, так і майбутніх політико-правових процесів у суспільстві та державі, утверджують ідеї та ідеали демократії й верховенства права, формують теорію конституціоналізму, конституційного права та Конституції України, виступають надійним дороговказом у конституційній правотворчій і правозастосовній діяльності [270].

В. Федоренко в питанні методології дослідження проблем системи конституційного права в аспекті етапів генезису зазначає, що на першому етапі свого розвитку методологія дослідження проблем системи і структури права

формувалась у контексті утвердження загальнофілософських уявлень про право, багатоманітність його форм і способів існування, а також про його соціальне призначення в суспільстві та державі. Лише після ідеологічно-правового та організаційного оформлення перших юридичних шкіл у державах Європи та США в середині XIX ст. і, власне, після запровадження юридичної методології як самостійного напрямку наукознавства були здійснені перші спроби формування системного теоретико-методологічного інструментарію для дослідження проблем конституціоналізму та державознавства [245].

При цьому, як доречно зазначає Т. Подорожна, сучасний розвиток науки конституційного права значно стимулює вдосконалення її власного методологічного арсеналу. Трансформація методології конституційно-правової науки відбувається в єдиному ключі еволюції методології юридичного і соціального знання в цілому. І саме компаративна методологія дає нам змогу більш рельєфно представити специфіку функціонування конституційного процесу в Україні порівняно з іншими сучасними країнами. Такий підхід видається обґрунтованим і правильним, адже загальний характер глобалізаційних процесів впливає й на розвиток національних систем конституційного права. Врахування такого фактору є невід'ємною частиною не тільки дослідження конституційного процесу, а й будь-яких сучасних конституційно-правових досліджень в Україні [164, с. 111].

Відтак, процес порівняльного пізнання у сфері нашого дослідження, враховуючи визначену мету та поставлені завдання, вимагає концептуального підходу на основі відповідної методології, застосування вивірених методів аналізу.

При цьому як доречно зауважує Є. Марченко, методологія порівняльно-правового аналізу безпосередньо залежить від мети, яку ставить дослідник, та від предмета дослідження [138, с. 164]. Тому процес порівняльного дослідження проблеми конституційно-правового статусу голови парламенту України та зарубіжних країн буде полягати насамперед у порівнянні відповідних

нормативно-правових актів як національного, так і зарубіжного характеру, які обумовлюють відповідний інститут, так і правових позицій, точок зору, тверджень, розумінь, оцінок, суджень вчених, практиків, а також виявлення між ними тотожності та відмінностей.

Сам термін «методологія (лат. *logos* – «наука, знання, метод-шлях, напрям пізнання»)» означає вчення про методи пізнання. Проте в науковій літературі трапляються різні тлумачення поняття «методологія». Найбільш розповсюджені серед них філософські тлумачення, де методологія розглядається як філософське вчення про методи пізнання та практику або перетворення дійсності. Методологія покликана виконати дві основні функції: – отримання нового знання та подання цього знання у вигляді понять, критеріїв, законів, теорій, гіпотез; – організація використання нових знань у практичній діяльності [155, с. 104].

З точки зору Д. Керімова, методологія включає такі компоненти як світогляд, фундаментальні, теоретичні концепції, загальні філософські закони та категорії, загальнонаукові, міждисциплінарні та спеціальні методи [76, с. 36].

У свою чергу, П. Рабинович методологію, зокрема юридичної науки, характеризує як двоаспектне явище: по-перше, це система підходів і методів, способів і засобів наукового дослідження; по-друге, вчення (теорія) про їх використання при дослідженні державно-правових явищ [196, с. 150].

У наукових колах під терміносполукою «методологія наукового дослідження» розуміють форму організації наукового пізнання і наукової діяльності, яка охоплює основні принципи, відповідність структури і змісту завданням дослідження, включаючи методи, перевірку істинності результатів [274, с. 21].

Отже, у нашій роботі, конституційно-правовий статус голови парламенту в порівняльному аспекті неможливо дослідити без поглибленого методологічного аналізу, висвітлення сучасних теоретико-методологічних підходів, з позиції яких подається тлумачення наукових та правових явищ у сфері цього дослідження та розкриваються їх закономірності.

Таким чином, результати цієї роботи залежать не лише те, на що спрямована наша пізнавальна діяльність, а й від того, якими прийомами, способами і засобами здійснюється пізнавальний процес. Йдеться насамперед про обґрунтування та вибір низки методів наукового дослідження обраної нами проблематики.

Зауважимо, вибір методів визначається перш за все конкретними завданнями цього дослідження. Юридична наука напрацювала значну кількість методів пізнання, які перебуваючи в органічному взаємозв'язку, утворюють концепцію методологічного знання, відповідно до якої методи наукового пізнання за ступенем загальності і сфери дії поділяють на три основні групи: філософські методи; загальнонаукові методи; часткові (конкретно-наукові) методи наук (внутрішньо- та міждисциплінарні) [154, с. 26].

Філософія акумулює найбільш загальні знання, а філософські методи як загальні та фундаментальні спрямовані на з'ясування способу, яким накопичується це знання, розкриває механізм його формування.

С. Гусарев та О. Тихомиров в аспекті концептуального розкриття юридичної діяльності наводять низку наукових підходів, зокрема: історико-правовий підхід, який ґрунтується на вивченні державно-правових явищ крізь призму їх генези та розвитку; герменевтичний підхід, що базується на сукупності прийомів та засобів тлумачення правових документів, історико-правових пам'яток, теоретичних положень, юридичних дефініцій; аксіологічний (ціннісний) підхід, який осмислюється у площині загальнолюдських цінностей, якими визначаються життєві орієнтири суспільства; гуманістичний підхід, що передбачає дослідження державно-правових явищ, в основі яких лежить визнання людини вищою соціальною цінністю; інформаційний підхід, сутність якого полягає в виявленні та аналізі найбільш характерних для досліджуваного об'єкта, процесу або явища емпіричних даних, які істотним чином визначають їх стан і розвиток [55, с. 78–79].

Відтак, спираючись на науково-теоретичні позиції фахівців у цій сфері фундаментального знання, ми спробуємо, оперуючи філософськими методами

(діалектичними, гносеологічними, формально-логічними), розкрити не тільки закономірності, континуїтет розвитку статусу голови парламенту на різних етапах свого становлення та розвитку, а й виокремити відмінності політико-правового характеру, що впливали на процес функціонування голови національного парламенту в умовах становлення незалежної України.

Загальнонаукові методи насамперед застосовуються в теоретичних і емпіричних дослідженнях. До них входять аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія і моделювання, абстрагування і конкретизація, системний аналіз, функціонально-оціночний аналіз. Також до загальнонаукових методів відносять порівняльний, системний, синергетичний, інституціональний, структурний методи [55, с. 83–86].

Зокрема, загальнонаукові методи, у тому числі аналіз, дедукція, індукція, синтез, будуть нами спрямовані на організацію та впорядкування наукового дослідження. Метод діалектики слід застосовувати для встановлення внутрішніх взаємозв'язків суспільно-правових явищ, аналізу теоретичних інтерпретацій та виділення періодів становлення та розвитку конституційно-правового статусу голови парламенту. При цьому, системними частинами діалектичного методу виступають наукові принципи, зокрема всебічності, об'єктивності, філософські закони переходу кількісних змін у якісні, єдності та боротьби протилежностей, заперечення.

Наведені методи наукового дослідження обумовляють методологічну основу порівняльного аналізу структурних елементів правового статусу голови парламенту в контексті історичних реалій, сучасних тенденцій, в процесі парламентської реформи, що, на наш погляд, дозволить виокремити теоретичні, історичні, правові й практичні аспекти обраної проблеми, а також об'єктивно здійснити їх оцінку.

Принцип всебічності проявляється у виявленні та аналізі всієї сукупності соціальних, політико-правових чинників становлення та розвитку статусу голови

парламенту. Визначення наукової архітекτονіки змістових елементів становища голови парламенту, функції, форм і методів його діяльності.

Принципи формальної логіки необхідні в процесі нашого науково-теоретичного дослідження для конкретизації та наповнення конкретним змістом ключових понять, які в сукупності становлять понятійно-категоріальний апарат дослідження, зокрема, таких як «конституційно-правовий статус голови парламенту», «зміст конституційно-правового статусу голови парламенту», «парламентська діяльність голови парламенту», «компетенція голови парламенту», «організаційно-правові форми діяльності голови парламенту», «гарантії діяльності голови парламенту», «припинення повноважень голови парламенту » тощо.

Місце системного методу серед загальнонаукових обумовлюється тим, що саме він надає можливість розглядати обрану нами проблему як цілісну систему елементів, що взаємодіють між собою. До цієї системи входять: правові інститути, правові норми, відповідні врегульовані юридичними нормами суспільні відносини щодо статусу голови національного парламенту та зарубіжних країн.

Структурний метод використовується для вивчення змістового наповнення структурних елементів конституційно-правового статусу голови національного парламенту та зарубіжних країн. Досить доречний при дослідженні правосуб'єктності голови парламенту, його компетенції, цензових вимог, місця гарантій його діяльності, виявлення пріоритетів удосконалення відповідних елементів цього статусу.

Характерологічне місце в нашому дослідженні належить історико-правовому, теоретико-юридичному та порівняльно-правову методам. Використання історико-правового методу дає нам можливість провести аналіз еволюцію становлення та розвитку статусу голови національного парламенту з доби УНР, радянських часів до сьогодення. Відобразити певну спадкоємність та наступність правових та організаційних засад його функціонування в парламенті.

Окремо врахувати позитивні та негативні зміни, що відбувалися в ході історичного становлення та розвитку цього статусу.

Застосування теоретико-юридичного методу в контексті використання існуючих юридичних концепцій, ідей, категорій, понять дозволить нам виявити провідні тенденції та закономірності процесів, їх зв'язок із соціальними та політичними явищами становлення та розвитку статусу голови національного парламенту та зарубіжних країн.

Спеціально-юридичний метод буде покладений нами в основу характеристики організаційно-правових форм діяльності голови національного парламенту та зарубіжних країн, визначення шляхів та напрямів їх вдосконалення.

Розглядаючи питання порівняльного правознавства як юридичної науки, В. Ткаченко зазначає: «Відомо, що істина пізнається в порівнянні. Тому без порівняння неможливе з'ясування сутності будь-якого юридичного феномена. Порівняльне правознавство допомагає встановити, як вирішується та сама правова проблема в різних країнах, і, таким чином, сприяє вивченню національного права. Порівняльно-правовий аналіз здатний озброїти науковця ідеями та аргументами, які не можна отримати при знанні лише національного права. У наш час без врахування даних компаративістики загальнотеоретичні висновки не можуть претендувати на універсальний статус» [166, с. 21-22].

Як доречно стверджує О. Тихомиров, порівняльний аналіз сприяє більш глибокому проникненню в сутність правової, в тому числі конституційної, матерії, що спричиняє не тільки теоретично-науковий, а й практичний ефект. Співробітництво представників науки і практики нашої держави і наших сусідів може мати непогані результати, оскільки західна юриспруденція дала чимало зразків ефективного розв'язання багатьох проблем [235, с. 99-120].

Порівняльно-правовий метод насамперед нами буде спрямований на виявлення схожих та відмінних ознак в питаннях конституційно-правового статусу голови національного парламенту та голів парламентів зарубіжних країн.

При аналізі відповідних норм права національного і зарубіжного характеру, а також для виявлення загальних і відмінних закономірностей виникнення, розвитку та функціонування. Адже методологія порівняльного підходу ґрунтується на порівняльному методі і взаємопов'язаних із ним інших наукових методів.

Порівняльно-правовий метод буде застосований також і при проведенні класифікації і систематизації таких правових явищ, як «повноваження», «предмети відання (сфера діяльності)», «форми діяльності», «гарантії діяльності», що дає можливість досліджувати їх у широкому теоретичному контексті, єдності соціальних, суспільних, юридичних та інших чинників правового становлення та розвитку цього статусу.

За допомогою порівняльного методу виявляється загальне й особливе в історичних явищах, пізнаються різноманітні історичні шаблі розвитку того самого явища або різних співіснуючих явищ, визначаються тенденції розвитку. До форм порівняльного методу відносяться: порівняльно-логічний, порівняльно-історичний, порівняльно-генетичний [55, с. 78–79].

Специфіка об'єкта та предмета порівняльного правознавства зумовлює потребу в конкретних прийомах, що належать до складу порівняльно-правового методу. Як органічно цілісне утворення, він складається з таких прийомів: 1) збір та вивчення фактів; 2) аналіз; 3) абстрагування; 4) порівняння; 5) оцінювання; 6) узагальнення. Особливості об'єкта конкретного дослідження зумовлюють коло необхідних прийомів у межах методу. А мета та завдання конкретного порівняльно-правового дослідження, крім названих прийомів, можуть зумовити потребу в застосуванні й інших, які належать до складу різноманітних загальнонаукових та спеціально-наукових методів і є необхідними для досягнення результату.

Відтак, порівняльно-правовий аналіз у сфері нашого дослідження умовно може бути зведений до наступних методологічних принципів: 1) порівнюваність об'єктів; 2) відповідність рівнів та форм порівняння. Об'єкти порівняння мають

належати до певної сфери дійсності, що їх об'єднує, тобто бути порівнюваними – мати спільні, загальні ознаки. За обсягом ознак вони можуть збігатися повністю чи частково – бути сумісними, що дістає вираження у відносинах рівнозначності (тотожності), перетинання (часткового співпадіння), підпорядкованості (субординації). Порівнюваними є також об'єкти несумісні, які мають як взаємовиключні ознаки, так і ознаки більш об'ємного об'єкта, що їх об'єднує.

Несумісні об'єкти можуть перебувати у відносинах субпідпорядкованості (супідрядності, координації), протилежності (контрастності) та суперечності (контрадикторності). Дотримання цих вимог уможливорює досягнути об'єктивних результатів, якщо при цьому також чітко встановлений обсяг досліджуваних об'єктів, визначені межі дослідження [165, с. 23-26].

Таким чином, в процесі нашого дослідження, по-перше, слід правильно обрати об'єкт порівняльного аналізу й критерії порівняння з урахуванням загальноправових, суспільних, політичних та інших чинників.

По-друге, необхідно враховувати об'єктивні умови та фактори, які обумовлюють дію тих чи інших правових інститутів, норм, принципів, які юридично змістовно наповнюють конституційно-правовий статус голови національного парламенту та зарубіжних країн. Адже зовнішньо схожі явища в цьому аспекті можуть мати ґрунтовні відмінності.

По-третє, науково-правові теорії, концепції, які покладені в основу цього конституційно-правового статусу в зарубіжних країнах, не можуть бути беззастережно, автоматично запозичені для використання в Україні. Вони повинні бути адаптовані до наявної національної теоретичної бази та правової основи, а їх ефективність повинна обов'язково попередньо оцінюватися та порівнюватися з теоретико-методологічною основою вітчизняної науки конституційного права незалежно від того, чи є ці структури вочевидь ефективними в інших правових системах.

По-четверте, поняття, терміни та юридичні конструкції, які використовуються в зарубіжних правових системах щодо статусу голови

парламенту, мають бути співставленні з відповідними ж конструкціями, поняттями й термінами, які вже розроблені вітчизняною наукою конституційного права. На наш погляд, неприпустимим є використання запозичених із зарубіжного законодавства понять і термінів, які хоча зовнішньо й схожі зі сталими категоріальними рядами вітчизняної науки конституційного права, але мають специфічне значення в зарубіжних правових системах, а головне – відображають інколи зовсім різні правові позиції.

По-п'яте, необхідним аспектом дослідження є визначення результатів порівняльного аналізу конституційно-правового статусу голови парламенту зарубіжних країн з точки зору можливостей його використання у вітчизняній юридичній практиці у сфері інституту парламентаризму. Причому позитивним результатом порівняльно-правового аналізу може бути й висновок про неможливість застосування тих чи інших інститутів, правових норм чи наукових конструкцій в практиці функціонування голови національного парламенту.

Отже, порівняльний аналіз у нашому дослідженні може виконати свої завдання лише за умови, що порівнювані правові явища мають схожі правові властивості, які характеризуються понятійною єдністю і притаманні різним проявам (формам) однієї правової сутності.

Методологічна робота в процесі цього дослідження не обмежується застосуванням вище зазначених методів. Поряд з ними в інструментальну структурну основу входять і конкретно-наукові методи, певні з яких частково вже були схарактеризовані.

Під конкретними методами юридичних наук розуміється сукупність принципів, прийомів, правил, способів і засобів дослідження конкретних об'єктів (явищ, предметів, фактів). Вони є сукупністю частини пізнавальних прийомів, певною їх комбінацією, набір яких залежить від природи об'єкта й умов процесу пізнання. Серед них слід навести такі, які будуть безпосередньо використані нами в процесі цього дослідження, як спеціально-юридичний метод (сутність полягає в описі явищ державно-правової дійсності за допомогою юридичної термінології,

висвітленні діяльності соціальних суб'єктів з точки зору юридичних моделей поведінки, з позицій законного або протиправного, обов'язкового або можливого. У ході такого описування відбувається реконструкція фактів та явищ правової дійсності, їх юридична оцінка, виявляються тенденції та закономірності юридичної практики, удосконалюється юридична термінологія; теоретико-юридичний метод (за допомогою якого описуються закономірності структури, функціонування й удосконалення держави і права, їхнього зв'язку з економікою, соціальними і культурними процесами суспільного розвитку. Значення цього методу полягає в тому, що його застосування ґрунтується на використанні існуючих юридичних теорій і понять, що відбивають основний зміст державно-правової реальності, її структуру і закономірності розвитку. Властивий правовим теоріям і поняттям внутрішній логічний зв'язок дозволяє здійснювати теоретичний аналіз об'єкта дослідження без безпосереднього звернення до нього. У дослідницькому процесі виділення, в першу чергу, власне об'єкта дослідження досягається тільки на основі його теоретичного аналізу, виділення серед елементів соціальної реальності тих, що стосуються предмета правового дослідження); конкретно-соціологічні методи [56, с. 88-90].

Таким чином, вирішення поставлених завдань та досягнення загальної мети обраної нами проблеми передбачає застосування філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів дослідження, кожен з яких з різних позицій дозволить розкрити поняття, сформулювати зміст, закономірності та обумовить критерії пізнання визначеного об'єкта дослідження. В основу методології дослідження покладено такі філософські категорії як форма і зміст, можливість і дійсність, сутність і явище, ціле й частина та інші, а також закони діалектики: єдності і боротьби протилежностей; переходу кількісних змін у якісні тощо.

Серед загальнонаукових застосовувались такі методи, як діалектичний, логіко-семантичний, історичний, системний, функціональний, узагальнення, прогнозування. Так, діалектичний метод застосований для встановлення внутрішніх взаємозв'язків суспільно-правових явищ, аналізу теоретичних

інтерпретацій та виділення періодів становлення та розвитку конституційно-правового статусу голови парламенту.

Метод прогнозування використаний для обґрунтування проведення необхідних реформ і досягнення позитивних результатів при удосконаленні конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України на основі апробованого зарубіжного досвіду; застосування логіко-семантичного методу сприяло формулюванню авторського визначення конституційно-правового статусу Голови парламенту в Україні; системний метод використано при проведенні дослідження змісту конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах.

У дослідженні були також використані такі спеціально-наукові методи: структурно-функціональний, на підставі якого у дослідженні розглянуто форми діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах; порівняльно-правовий, за допомогою якого було здійснено комплексний порівняльний аналіз елементів конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах; структурний метод був використаний для виявлення характерних ознак, структурних елементів конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах. Використання соціологічного, прогностичного методів і методу моделювання дозволило визначити перспективи та шляхи вдосконалення конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні з використанням вітчизняного та зарубіжного досвіду. Метод узагальнення був застосований при опрацюванні висновків до розділів та загальних висновків.

Водночас слід зазначити те, що методологічна основа цього наукового дослідження покликана у сфері нашого дослідження надавати теоретичні основи для розв'язання практичних проблем конституційно-правового статусу голови національного парламенту. Тому воно має випереджати практику інституту парламентаризму завдяки елементові наукового передбачення. Відтак, головна функція методів є їх здатність здобувати науково і практично достовірні і значущі

знання. При цьому вбачається, що науковий метод – це інструмент пошуку та пізнання наукової інформації. За його допомогою можна значно розширити дослідницькі можливості. Тому можемо стверджувати, що методи дослідження та їх грамотне застосування підвищують якість цієї роботи, обумовляють її логічною і доказово.

2.2. Поняття та сутність конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах

Світовий досвід доводить, що важливість державного інституту значною мірою залежить від професіоналізму людей, які його очолюють. Переконливим підтвердженням зазначеної тези є сприйняття парламенту, очолюваного відповідним головою (спікером). Погоджуємось з думкою правника М. Шульги, що парламент багато в чому сприймається крізь призму свого керівника або координатора, лідера [267, с. 483]. Залежно від того, як спікер парламенту зможе організувати його роботу, як чітко будуть дотримані парламентські процедури, наскільки зможе збалансувати інтереси представлених в парламенті політичних сил (фракцій), багато в чому залежить і стабільність роботи парламенту, а також розвиток парламентаризму в країні і, відповідно, значущість законодавчого органу державної влади в управлінні країною.

Голова представницького органу є важливою політичною фігурою і має достатньо політичних ресурсів для повноцінної участі в політичному управлінні країною. Співпрацюючи з органами державної влади та органами та посадовими особами місцевого самоврядування, суспільними об'єднаннями та організаціями, спікер парламенту впливає на політичні рішення та формує громадську думку.

Одноосібні керівні органи палат (парламенту) належать до вищих посадових осіб держави. Якщо парламент двопалатний, керівництво формується у кожній з палат і необов'язково наділене однаковим конституційно-правовим статусом. Традиційно керівника нижньої палати (парламенту) називають голова

(глава), президент, спікер та ін. (в залежності від історичних традицій парламентаризму у певній державі). У підручнику «Парламентське право України» за редакцією О. Ярмиша зазначено, що назва «спікер» характерна для англосаксонської системи права [159, с. 471]. Проте нині незалежно від офіційного найменування, закріпленого в конституціях, у теорії і практиці державного будівництва значної кількості країн саме спікером досить часто неформально називають керівника нижньої палати чи голови однопалатного парламенту.

В час реформ і докорінних змін в розвитку суспільства і держави парламент має бути максимально мобільним, дієвим та оперативним інструментом державного регулювання у суспільстві. Зарубіжний та вітчизняний досвід розвитку парламентаризму переконливо доводить, що статус і діяльність парламенту значною мірою залежить від того, як здійснюється керівництво парламентом під час його основної форми роботи (в ході пленарних засідань), так і в ті періоди, коли йде підготовка до наступного розгляду парламентом питань, винесених для його розгляду [66, с. 178]. Адже й керівні органи парламенту, на думку М. Амеллера, створюються для забезпечення безперебійності його роботи [7, с. 141]. Отже, беручи до уваги різні фактори, слід визнати, що саме на спікера (керівника) парламенту покладається довіра суспільства на вирішення найбільш гострих його проблем у законодавчому органі держави.

Перед тим, як перейти до розгляду безпосередньо конституційно-правового статусу спікера парламенту, вважаємо за необхідне зупинитись на загальнотеоретичному понятті правового статусу і його змісті.

Поняття «статус» є одним з базових в юридичній науці, оскільки дозволяє визначити природу і місце суб'єктів права в системі суспільних відносин, їх права і обов'язки стосовно інших суб'єктів. Слово «статус» (у перекладі з латинського – «положення, стан»), широко використовуване в праві, зокрема конституційному, позначає оформлене нормативним актом положення (звідси правове положення) органу, організації, об'єднання, посадової особи, особи (громадянина). Статус

характеризує їх природу, місце в системі суспільних відносин і суб'єктів права, найважливіші права і обов'язки, форми і порядок їх реалізації і акти, що приймаються при цьому, або здійснювані дії [25, с. 578].

У тлумачних словниках статус визначається як: правове становище осіб або організацій, установ тощо; становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі; встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав і обов'язків» [238, с. 572].

У юридичній науці поняття «статус» визначається як правове положення громадянина або юридичної особи стосовно держави, її органів, фізичних і юридичних осіб; для колективних суб'єктів - закріплене статутами і положеннями в об'ємі, необхідному для виконання завдань, що стоять перед ними [18, с. 45].

Статус в конституційному праві має декілька тлумачень залежно від ролі, яку він відіграє в позначенні і фіксації стану учасників конституційно-правових відносин і підходів до його характеристик. Але в будь-якому своєму прояві конституційно-правовий статус володіє якостями стійкості, відносної постійності, внутрішньої узгодженості і системотворчої значущості [24, с. 18]. Тобто конституційно-правовий статус суб'єкта правовідносин розглядається як певне положення цього суб'єкта, встановлене нормами конституційного права в поєднанні з нормами інших галузей права.

Як цілком аргументовано визначено в спеціалізованій літературі, статус депутата, а відтак і спікера, є відображенням статусу парламенту, демократизму держави і розвитку суспільства, стану безпосередньої і представницької демократії [111, с. 226].

Під час розгляду підходи до визначення категорії «правовий статус» постає питання, які саме складові становлять її зміст. Підтримуючи думки певних вчених, можна погодитися з тим, що наявність такого розмаїття підходів до визначення змісту правового статусу пояснюється відсутністю єдиного критерію, відповідно до якого можна було б визначити структуру статусу, що призводить до необґрунтованого розширення меж тлумачення даного правового поняття.

Найбільш проблемним є визначення елементного складу правового статусу суб'єкта будь-яких правових відносин, зокрема і конституційно-правових. Загалом елемент (від латинської *elementum* – “первинна складова речовини”) – складова будь-чого цілого [220, с. 245]. Елемент трактується також як поняття об'єкта, що входить до складу певної системи і розглядається у її межах як неподільний [246, с. 127]. На нашу думку, під елементами правового статусу необхідно розуміти його складові, які в сукупності складають змістову правову (юридичну) характеристику суб'єкта правовідносин, вказують на його специфіку, відмінність від інших суб'єктів.

Правовий статус має складну структуру, що обумовлює необхідність визначення загальної системи його елементів. Наприклад, на думку Д. Цабрії, визначити їх можливо: «...шляхом аналізу ознак органу як суб'єкта управління, беручи ці ознаки як об'єктивну передумову правового статусу» [247, с. 126]. О. Белкін та Л. Гумерова вказують, що «...визначення елементів статусу повинно відповідати вимогам їхньої автономності» [19, с. 6].

Науковці називають також різну кількість елементів правового статусу, інколи об'єднують їх у певні блоки. Так, О. Петришин до елементів правового статусу, крім прав та обов'язків (повноважень), відносить юридичну відповідальність [160, с.47]. Є. Охотський до вказаних вище елементів правового статусу додає: обмеження, гарантії та економічне забезпечення [42, с. 27]. Схожу думку обстоює Ю. Битяк, однак серед елементів статусу правник уже не називає «обмеження» та «економічне забезпечення» [22, с. 84]. В. Манохін, крім вказаних елементів, відносить до правового статусу завдання та основні функції, правові форми діяльності та порядок взаємовідносин за посадою [137, с. 79]; О. Костюков – гарантії реалізації повноважень [128, с. 15]; В. Молдован та В. Мелашенко – форму і методи діяльності державного органу, форму актів, правові підстави їх виникнення та тривалість функціонування [144, с. 137], О. Скакун додатково включає до елементів статусу правосуб'єктність і відповідальність [219, с. 412], правник А. Лепешкін відносить гарантії реалізації

прав і виконання обов'язків [133, с. 8], Б. Щетінін відносить до елементів правового статусу громадянство [269, с. 4]. На нашу думку, такі елементи як законні інтереси і громадянство є додатковими і не можуть бути складовими структури конституційно-правового статусу спікера парламенту.

У науці конституційного права статус – це конструкція, яка з'єднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення і практику реалізації правових положень. Умовно, на нашу думку, його можна іменувати як доктринальний статус. Слід зауважити, що в науковій літературі зустрічаються такі поняття як конституційний статус, конституційно-правовий статус і правовий статус.

Конституційний статус складається із нормативних характеристик суб'єктів правовідносин і закріплений на рівні Основного Закону держави. Конституційно-правовий статус – більш широке поняття, що включає в себе норми не тільки конституції, але й інших джерел конституційного права. Такий статус більш змістовний, враховує родові ознаки суб'єкта, саме тому йому не притаманна однотипність та уніфікація.

Правовий (юридичний) статус є видовим. Він конкретний, детальний, динамічний, при цьому його основу складають конституційно-правові норми, фундаментальні і значущі положення, які формалізуються в конституційному та конституційно-правовому статусах як у складових частинах структури правового статусу. Таким чином, співвідношення всіх вказаних понять статусу залежить від сфери суспільних відносин, а також від об'єму нормативного регулювання правового статусу суб'єкта правовідносин[23, с. 56].

Виходячи із викладеного вище, можемо виділити ряд категорій «статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах», «правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах», «конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах» та «конституційний статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах».

У першому випадку мається на увазі фактичне положення спікера парламенту, що визначається як правовими, так і іншими соціальними

(корпоративними, моральними, політичними) нормами, що підкріплюються відповідними гарантіями [72, с. 8–10].

У другому випадку йдеться про становище спікера парламенту, опосередковане лише правовими нормами.

У третьому випадку йдеться про статус спікера парламенту, урегульований лише нормами конституційного права.

Власне, у конституційно-правовому статусі можна виокремити конституційний статус, який є ще більш вузьким зі змістовного погляду: йдеться про закріплення статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах винятково конституційними нормами.

Отже, викладені вище поняття між собою не збігаються змістовно, проте перебувають у діалектичному взаємозв'язку: змістове підґрунтя для правових статусів складає статус фактичний; центром правового статусу виступає конституційний статус Голови парламенту [72, с. 9]. Він змістовно конкретизується в нормах конституційного права і в такий спосіб формує конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах. Це обумовлено призначенням Основного Закону держави, який покликаний врегулювати перш за все ключові елементи правових статусів.

Статус охоплює не тільки формальне право, але й найрізноманітніші конституційно-правові відносини, які складаються у зв'язку та з приводу конкретного предмету регулювання. Також слід зазначити, що статус у конституційному праві залежить передусім від ролі, яку він відіграє у визначенні та фіксуванні стану учасників конституційно-правових відносин, та підходів до його характеристик. Але за будь-якого прояву конституційно-правовий статус володіє стійкістю, відносною постійністю, внутрішньою узгодженістю та системоутворюючою значущістю [23, с.47].

Слід зазначити, що структура та зміст конституційно-правового статусу розглядаються у юридичній літературі стосовно різних суб'єктів конституційного права. У науці відносно структури конституційно-правового статусу

висловлюються різні думки. Прихильники вузького підходу відносять до нього лише права та обов'язки (стосовно особи) або компетенцію (стосовно органів та деяких інших суб'єктів). Інші інститути лише доповнюють характеристику статусу, однак не включаються у нього в якості структурних елементів, хоча вони й знаходяться у щільному зв'язку із статусом, але лише «обслуговують» його.

За іншого підходу ускладнення та змістове розширення статусу здійснюється за рахунок включення у нього інших елементів, які розрізняються залежно від виду суб'єкта, правовий статус якого визначається. Так, конструкція конституційного статусу державних органів, запропонована Б. Габричидзе, включає наступні елементи: 1) політичну та державно-правову характеристику органу держави; 2) місце різних видів органів у загальнодержавній системі, диференціація систем, підсистем та видів органів, їх співвідношення; 3) основи взаємовідносин органів між собою; 4) важливі принципи організації та діяльності державних органів; 5) основи компетенції; 6) види правових актів державних органів [36, с. 11].

Загальна правосуб'єктність як підстава включення того чи іншого суб'єкта, який виступає у відповідній правовій якості у конституційно-правові відносини. У цьому елементі конституційно-правового статусу розкриваються правові зв'язки суб'єктів, зміст яких є передумовою володіння правами та несення обов'язків. Крім того, оскільки сферу правового спілкування складають конституційно-правові відносини, то через їхню особливість мати загальний характер елемент статусу, що розглядається, поєднує правоздатність та дієздатність суб'єктів конституційного права у їхню правосуб'єктність.

Правовою основою визначення конституційно-правового статусу спікера парламенту є, перш за все, конституція держави, а також закони та інші нормативно-правові акти. Слід зауважити, що деякі правники вважають, що виключно норми права визначають статус спікера парламенту. Ми не можемо погодитись з такою точкою зору і вважаємо ряд суспільних відносин, учасниками

яких виступає спікер парламенту регламентуються іншими соціальними нормами, наприклад, нормами моралі, звичаями, нормами корпоративної практики.

Враховуючи наведені доктринальні концепції та конституційні положення, на наш погляд, норми Конституції є найвищою правовою основою регламентації статусу голови національного парламенту та є орієнтирами, які визначають загальний (конституційний) напрям правового регулювання. Відтак, норми інших законодавчих актів формалізовано деталізують, конкретизують відповідні складові елементи його правового статусу в конституційно-правових відносинах. З цього випливає, що Конституція України 1996 року є фундаментальним чинником, який формує правову та політичну концепцію статусу голови національного парламенту.

Відтак, конституційні норми є відправним пунктом розвитку сучасної системи правової регламентації статусу голови парламенту, що у своїй сукупності утворює такий особливий конституційно-правовий інститут як статус Голови Верховної Ради України, визначаючи його як одну з підвалин підгалузі парламентського права в Україні. Тому цілком очевидно, що норми Конституції України встановлюють параметри, у межах яких має здійснюватися законодавче регулювання його статусу, закріплюють основні правові засади організації його функціонування, правові гарантії, відповідальність тощо.

Отже, слід зазначити, що конституція не тільки має значення найважливішого юридичного джерела найвищої юридичної сили яка окреслила та закріпила контури регламентації статусу голови національного парламенту, а є ще орієнтиром формування та розвитку відповідної законодавчої основи його статусу через призму інституту парламентаризму.

Реальний статус голови парламенту також залежить від того, чиїм представником він виступає: однієї партії чи коаліції депутатських фракцій. Звісно, що за умови, коли голова спирається на волевиявлення депутатської фракції з правами коаліції, він має досить вагомий статус і може поводити себе досить авторитарно, не зважаючи на позиції інших фракцій [67, с. 185]. Між тим,

у разі обрання його від коаліції фракцій такий голова парламенту, природно, мусить більшою мірою дослухатися до позицій всіх суб'єктів коаліційного формування, щоб не втратити посаду, і проводити урівноважену політичну лінію, скеровану на зміцнення коаліції і недопущення її розпаду.

Голова Верховної Ради України є реальним, а не суто символічним керівником парламенту за умови, коли він реалізує волю всього депутатського корпусу, а не якоїсь його частини, у тому числі і більшої за чисельністю. У цьому сенсі він є, з формально-правового боку, представником всього парламенту, а не його більшості

Саме компетенція як елемент конституційно-правового статусу займає центральне місце в узагальненій юридичній характеристиці будь-якого суб'єкта конституційного права. Під компетенцією доцільно розуміти сформовані у тій чи іншій сфері публічно-владного функціонування можливості відповідних суб'єктів з виконання покладених на них функцій, які нерозривно пов'язані з необхідністю здійснювати діяльність з реалізації таких можливостей та здатністю нести відповідальність за її результати.

Відповідно до теоретичної конструкції, центром правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах виступають їх повноваження, що складаються з їх прав та обов'язків. У них не лише фіксуються зразки, стандарти поведінки, які держава вважає обов'язковими, доцільними для нормальної життєдіяльності суб'єкта управління парламентом держави, але і розкриваються основні принципи відносин його з іншими інститутами парламенту, з іншими органами публічної влади. Всі інші елементи правового статусу Голови Верховної Ради України, що входять до його структури, так чи інакше групуються і об'єднуються довкола його прав та обов'язків. Такі права та обов'язки, взяті в сукупності як повноваження, становлять систему, що характеризується цілісністю та єдністю [148, с. 51]. Єдність прав та обов'язків, взаємозалежність їх і взаємна обумовленість у структурі правового статусу Голови Верховної Ради України обумовлюються їх спільною правовою природою, тим, що вони похідні від прав

та обов'язків народних депутатів України, з одного боку, та компетенції Верховної Ради України як органу державної влади, з іншого. Особливої уваги потребує дослідження повноважень як ключового елемента конституційно-правового статусу, а також дослідження форм і методів діяльності спікера, за допомогою яких він реалізує представницькі, законодавчі і контрольні функції, сесійні і позасесійні форми роботи.

Відповідно до ст. 88 Конституції України, Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Статус голови Верховної Ради України закріплений в статті 88 Конституції України [120] та в статтях 74-78 Регламенту Верховної Ради України [190]. Конституція України закріпила, що Голова Верховної Ради України має такі повноваження: 1) веде засідання Верховної Ради України; 2) організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України; 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України; 4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; 5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Визначені Конституцією повноваження Голови Верховної Ради України деталізовані у Регламенті Верховної Ради України та інших законах. Так, Голова Верховної Ради України на виконання повноважень, визначених Конституцією України: веде засідання Верховної Ради з дотриманням вимог Регламенту; підписує акти, прийняті Верховною Радою, чим засвідчує відповідність їх змісту прийнятим рішенням; забезпечує оприлюднення актів Верховної Ради, які не потребують наступного підписання Президентом України; здійснює повноваження, передбачені статтею 94 Конституції України; представляє Верховну Раду у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав і міжнародними організаціями; вживає заходів для забезпечення безпеки і охорони Верховної Ради відповідно до закону; вживає заходів щодо охорони та захисту народних депутатів; веде засідання

Погоджувальної ради; забезпечує дотримання календарного плану роботи сесії та порядку денного пленарних засідань; вживає заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях; організовує розробку планів законопроектної роботи Верховної Ради; організовує підготовку питань до розгляду на пленарних засіданнях; здійснює контроль за своєчасним направленням і розглядом депутатських запитів; видає розпорядження з питань відрядження народних депутатів, посадових осіб Верховної Ради і підписує відповідні документи; розподіляє посадові обов'язки між Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України, контролює їх виконання ними; визначає відповідно до предметів відання комітетів головний комітет з підготовки і попереднього розгляду проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради; організовує роботу Апарату Верховної Ради та здійснює контроль за його діяльністю; пропонує Верховній Раді кандидатуру для призначення на посаду керівника Апарату Верховної Ради України; забезпечує розробку проекту кошторису Верховної Ради на наступний рік; виконує доручення Верховної Ради; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України, законами України та цим Регламентом.

У більшості правових систем, де парламентаризм має характер інституту із завершеною правовою інституціоналізацією, юридичний зміст даного поняття розпорошений по численних нормативно-правових актах – від конституції до парламентських регламентів і навіть неписаних парламентських звичаїв і ритуалів. Слід акцентувати увагу на тому факті, що повноваження керівників парламенту майже ідентичні, за певними винятками, згідно з конституціями різних держав. Основними функціональними обов'язками є представницькі, установчі, організаційно-розпорядчі. Головуючі наділені особливим процесуальним статусом, оскільки слідкують за дотриманням правил поведінки та етичних норм парламентаріями, остаточно узгоджують порядок денний, координують законодавчий процес, підписують правові акти, прийняті парламентом. Саме від кваліфікованої діяльності голови парламенту залежить

показник дієвості як всього законодавчого органу, так і парламентських структур – комітетів, комісій, фракцій, апарату. Кожна держава хоче бачити неупередженого керівника парламенту, а для цього він повинен володіти високими моральними і професійними якостями, бути спроможним консолідувати різні політичні сили [128, с. 137].

Гарантії реальності правового статусу суб'єктів конституційного права. Даний елемент конституційно-правового статусу являє собою систему правових умов, засобів та способів, які забезпечують нормальне та необхідне функціонування суб'єкта з виконання свого соціально-політичного призначення. На цьому рівні статусних характеристик за допомогою реалізації усіх інших елементів конституційно-правового статусу здійснюється переведення нормативних установлень та доктринальних тлумачень у фактичне положення конкретного суб'єкта у тій чи іншій сфері суспільно-політичного життя.

На підставі викладеного вище видається можливим виокремити елементи конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах, а саме: правосуб'єктність, повноваження, гарантії діяльності, відповідальність. Кожний елемент відображає певну сторону характеристики соціально-політичної ролі та конституційно-правової природи голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах. Саме сукупність зазначених елементів утворює багатогранну правову характеристику – конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах.

Заслуговує на увагу позицію правника А. Безуглова, який відносить до ключових елементів конституційно-правового статусу народних депутатів наступні: політико-правова природа депутатського мандату; підстави виникнення і строк дії депутатського мандату; повноваження депутата; гарантії здійснення депутатських повноважень; звітність, відповідальність і заохочення депутатів [16, с. 7].

Наука конституційного права визначає голови парламенту України та зарубіжних країн як переважно одноосібний загальнопарламентський інститут

загальної компетенції [226, с. 103]. Голова парламенту є обов'язковим структурним переважно одноосібним органом парламенту, наділеним власною компетенцією, відповідальним і підзвітним стосовно до парламенту. Виключна парламентська відповідальність вказує на те, що голова парламенту має відповідати лише перед парламентом у порядку, встановленому національним законодавством. Підзвітність парламентові вказує на те, що голова парламенту має періодично надавати повну, всебічну об'єктивну інформацію органів, що його обрав на цю посаду, про результати своєї діяльності, оприлюднювати власну позицію, своє бачення перспектив розвитку органу законодавчої влади та зміцнення його позицій у державному механізмі країни.

Виходячи із вищевикладеного, пропонуємо авторське визначення поняття конституційно-правового голови парламенту як закріплене конституцією і законами його політико-правове становище в представницькому законодавчому органі державної влади, котре визначається сукупністю конституційно-правових норм, які регулюють суспільні відносини пов'язані з політико-правовою природою мандата голови парламенту, його виникненням, припиненням і строком дії, повноваженнями спікера, формами та гарантіями його діяльності, а також його підзвітністю, підконтрольністю і відповідальністю. Слід відзначити розмаїття науково-теоретичних підходів до розуміння змісту конституційно-правового статусу голови парламенту, на плюралізм підходів впливає історія держави і права, правові системи, рівень розвитку правової держави і громадянського суспільства, місце парламенту в механізмі держави, а відтак, від функцій і завдань парламенту.

Зміст правового статусу керівника парламенту складають правові норми, які регулюють процедуру формування, набуття прав, обов'язків, відповідальності, гарантії та припинення повноважень. Важливим питанням є відмінність керівника парламенту від звичайного депутата, яка полягає в тому, що, крім сукупності прав і обов'язків, які має кожен народний обранець, для керівника парламенту передбачений специфічні, притаманні лише цій посаді права, обов'язки та

гарантії, користуючись якими він має виконувати своє соціальне та політичне призначення [213].

Беручи до уваги викладене вище, Голова Верховної Ради України та голови парламентів більшості країн світу мають індивідуальний конституційно-правовий статус, що передбачає наявність у них власних конституційно закріплених повноважень. У здійсненні своїх повноважень голови парламентів реалізують власну правоздатність, виступають самостійним суб'єктом публічно-правових відносин.

Практика зарубіжного парламентаризму демонструє певну сталість у здійсненні керівництва парламентом. Прикладом може слугувати досвід парламенту Франції, де за 30 років П'ятої Республіки змінилися п'ять голів Національної Асамблеї. Проте Ж. Шабан Дельмас обіймав цю посаду в п'яти легіслатурах (1958–1969 рр., 1978 р.) і був обраним ушосте в 1986 р. Для порівняння: в Україні з 1990 р. й дотерер 10 разів змінювались Голови Верховної Ради України, 9 разів – Перші заступники і 7 разів заступники Голови Верховної Ради. Так, першим Головою Верховної Ради незалежної України став Л. Кравчук (24 серпня 1991–5 грудня 1991 рр.), а чинним на сьогодні є В. Гройсман (з 27 листопада 2014 перебуває на посаді). Наймолодшим Головою Верховної Ради на момент обрання був А. Яценюк (4 грудня 2007 – 12 листопада 2008 рр.), який обійняв пост у віці 33-х років. Найстаршим Головою Верховної Ради був 10-й Голова В. Рибак, що очолив цю посаду у віці 66 років і був звільнений з посади у віці 67 років (13 грудня 2012 – 22 лютого 2014 рр.).

Двічі посаду Голови Верховної Ради України обіймали І. Плющ (5 грудня 1991 – 17 травня 1994 рр.; 1 лютого 2000–14 травня 2002 рр.), О. Мороз (18 травня 1994–14 квітня 1998 рр.; 6 липня 2006–23 листопада 2007 рр.), В. Литвин (28 травня 2002–25 травня 2006 рр.; 9 грудня 2008–12 грудня 2012 рр.). О. Ткаченко перебував на посаді Голови Верховної Ради України (7 липня 1998–1 лютого 2000 рр.); О. Турчинов – Голова Верховної Ради України, з 23 лютого по 7 червня 2014 року був виконуючим обов'язки Президента України (22 лютого

2014 – 27 листопада 2014 р.). Найкоротший термін на посаді Голови Верховної Ради незалежної України провів Л. Кравчук (3 місяці й 5 днів), а найдовший (разом дві каденції) – В. Литвин (8 років).

Слід визнати, що, починаючи з 1990 року, статус українського парламенту і його інститутів знаходяться в динамічному розвитку, у тому числі й інститут Голови Верховної Ради України, розвиваються у край суперечливо, безсистемно. Тому проведення порівняльного аналізу конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах дозволить виробити шляхи удосконалення елементів статусу спікера, при цьому враховуючи апробований і ефективно зарекомендований досвід зарубіжних країн.

Для успішного врахування зарубіжного досвіду інституціоналізації статусу голови парламенту відправною точкою має стати чітке усвідомлення завдань, що покладаються в конкретний історичний період на дану посадову особу, а відтак, і з'ясування системи провідних політико-правових чинників, що зумовлюють інституціоналізацію статусу керівника парламенту в тому чи іншому конкретному вигляді, з тими чи іншими особливостями правового регулювання та тенденціями його розвитку.

Закономірним є той факт, що статус голови парламенту залежить від форми державного правління. Зрозуміло, що цей статус є вищим у державах з парламентською республікою чи парламентською монархією і, відповідно, відносно меншим у державах з президентською формою правління. Це пояснюється перш за все тим, що у парламентських республіках та монархіях сам обсяг конституційних повноважень парламенту є значно більшим, ніж в президентських республіках чи абсолютних монархіях. У зв'язку з цим, обґрунтованою видається позиція В. Шаповала про те, що в умовах змішаної форми правління, яка існує сьогодні в Україні, статус голови парламенту може змінюватися залежно від суспільно-політичних обставин, що складатимуться в певний момент, і навіть від авторитету політиків, які займатимуть відповідну посаду [254, с. 289]. Це може спричиняти корекцію існуючої форми правління за

напрямом посилення статусу спікера парламенту в системі стримувань і противаг або ж, навпаки, його істотного послаблення.

Певним чином, моделювання статусу голови парламенту залежить і від внутрішньої організації самого парламенту. В однопалатних парламентах статус керівника парламенту є істотно більш значущим, аніж у керівників палат двопалатних парламентів. Тим більше, що, як правило, у двопалатних парламентах спікер усього парламенту не обирається. Фактично, там має місце дуалізм парламентського керівництва, так при спільних засіданнях палат головує, як правило, голова верхньої палати, проте це ще не надає йому статусу голови всього парламенту. Ще однією закономірністю у визначенні статусу спікера парламенту є форма та спосіб правового закріплення такого статусу: загальновизнано, що такий статус тим значущий, чим ширшим є коло повноважень керівника парламенту, закріплених безпосередньо на рівні конституції держави. І, навпаки, якщо такий статус має передусім регламентне закріплення, а сам парламентський регламент виступає підзаконним актом, то, відповідно, і статус спікера парламенту є дещо менш вагомим. Слід одразу зробити застереження, що також важливе значення у об'ємі повноважень спікера парламенту має кількість палат парламенту. Більшість конституцій країн, в яких передбачено дві палати парламенту, не розкривають статусу керівників парламенту безпосередньо в Основному Законі, тому робити однозначний висновок, що виключно форма правління має виключний вплив на конституційно закріплені повноваження спікера, є не зовсім коректним. Статус парламентського керівника залежить також від терміну його повноважень. Природно, що в даному питанні конституційне регулювання строків повноважень спікера парламентів країн так само є різним: у багатьох випадках строки його повноважень прямо не фіксуються, хоч і передбачається, що він не може перевищувати строку легіслатури. Іноді ж прямо зазначається, що голова парламенту обирається на строк повноважень парламенту. Це, втім, не є перешкодою для можливого переобрання голови парламенту внаслідок тих чи інших обставин.

На зміст правового статусу голови парламенту також впливає і спосіб його обрання: чим складніше обрати голову, то міцнішим є його статус [7, с. 142]. Важливо також наголосити, що сама процедура, як правило, має таємний характер: передбачається, що обраний кандидат не знає, хто саме голосував за нього, а відтак, має поводитися більш самостійно стосовно депутатського корпусу. Крім того, таємність голосування дає більше змоги врахувати особисті та ділові якості кандидата на пост спікера. В Україні декілька разів мінялась процедура обрання і відкликання Голови Верховної Ради України, про що більш детально розкрито в підрозділі 2.3. цього дисертаційного дослідження.

Загалом же, відзначаючи плюралізм науково-теоретичних підходів до розуміння суті і змісту правового статусу голови парламенту, зважаємо на те, що періодичне зміщення наголосів на тих чи інших ознаках правового статусу голови парламенту залежить від того, яка науково-теоретична, правова парадигма чи наукова концепція розвитку парламентаризму домінує в конкретний історичний час, а також від того, які функції і завдання вважаються першочерговими у діяльності Голови Верховної Ради України, які запити розвитку органу законодавчої влади він повинен задовольняти, які пріоритети у своїй діяльності виокремлювати та втілювати тощо.

2.3. Процедурні особливості обрання голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах

Світовий досвід доводить, що голова парламенту, за своєю суттю, повинен уособлювати в собі риси, які б могли усунути всі перешкоди для ефективного функціонування законодавчого органу, повинен виступати консолідуючою силою, яка мала б можливість запропонувати компроміс у протистоянні всіх конфліктуючих сторін на благо країни. Тому, на нашу думку, існує наукова і практична потреба поглибленого вивчення й аналізу проблем щодо обрання голови парламенту як в Україні, так і в країнах світу. Для України це питання є

надзвичайно актуальним, оскільки відбуваються системні реформи, спрямовані на розвиток України як сучасної, демократичної, унітарної держави. Саме Верховна Рада України займає визначальне місце в процесі прийняття законодавчого підґрунтя реформ. Вітчизняна наука недостатньою мірою приділила увагу складним питанням обрання голови парламенту, саме тому в цьому підрозділі дисертаційного дослідження ставиться за мету дослідити широке коло питань, що пов'язані з конституційно-правовим регулюванням обрання голови парламенту як в Україні, так і в країнах світу. При розробці пропозицій щодо удосконалення процедури обрання голови національного парламенту важливо використати апробований досвід країн світу, і, в першу чергу, країн-членів Європейського Союзу.

Однією з головних умов ефективного здійснення повноважень Головою парламенту є дійсна самотійність у публічно-владних відносинах. Саме тому процедура обрання Голови Верховної Ради України, як і голів парламенту зарубіжних країн, має ключове значення для незалежного здійснення конституційних повноважень.

Обрання Голови парламенту означає завершення в цілому формування парламентської структури (інституціалізації парламенту), адже лише повноваження Голови Верховної Ради України є безпосередньо визначеними в Конституції України, натомість, скажімо, повноваження його заступників похідні від повноважень спікера. Відтак, і їх правовий статус багато в чому зумовлюється і визначається Головою Верховної Ради України (частина 2 статті 88 Основного Закону України)

Виклад матеріалу щодо обрання голови парламенту розпочнемо з короткого огляду особливостей процедури, адже сучасне реформування має враховувати помилки і складні питання, які відбулись на різних етапах історії парламентаризму.

Світовий досвід в цьому питанні є достатньо багатим. Ми не можемо його оминати, і ряд показових прикладів перебування на посаді спікера в різних

країнах світу стануть в нагоді при виробленні оптимальної моделі конституційного закріплення процедури обрання Голови Верховної Ради України.

Так, сучасні дослідники парламентського права відзначають, що функції і повноваження спікера британського парламенту – історично одного з перших в європейській історії – були обумовлені двома сферами його діяльності, що перетинаються: 1) посередника між Палатою та короною; 2) голова Палати [132, с. 54]. Однак, по суті, спікер був швидше «служогою корони», ніж «служогою Палати». Про це, зокрема, свідчила процедура його призначення, яка супроводжувалась «парламентським прикиданням» – безкінечними вибаченнями, оголошенням спікером про те, що він негідний цієї посади, та фізичним опором, коли колеги намагались навіть силоміць довести обраного спікера до крісла головуючого [132, с. 55]. До того ж, інша роль спікера зводилася до того, що він сприймався як своєрідний «умиротворювач» депутатів – діяв для того, щоб уникнути крайнощів парламентських дебатів та запобігти внутріпарламентським ексцесам, порушенням депутатами дисципліни під час проведення парламентських засідань тощо.

А ось як слуга корони спікер повсякчас міг і поплатитися життям за свою діяльність: протягом існування британського парламенту 9 його спікерів втратили одночасно і свою посаду, і життя [50, с. 98].

Лише згодом, протягом XVIII-XIX століть, поступово відзначаються суттєві зміни в правовому становищі спікера як у Великобританії, так і в інших європейських країнах – голова парламенту стає менш залежною від монарха та уряду посадовою особою парламенту, не так служогою уряду, як «людиною № 1» в парламенті. Для цього запроваджуються й певні матеріальні гарантії: встановлюється фіксований розмір заробітної платні спікера Палати громад, а також право на отримання пенсії після закінчення терміну перебування на посаді; передача права на висунення кандидатури на посаду спікера від Уряду до політичного лідера Палати [132, с. 78-79].

Дослідник І. Бентам, що у зв'язку зі скликанням в 1789 році Генеральних штатів Франції написав «Тактику законодавчих зборів» – першу наукову працю, присвячену власне парламентському праву та його процедурним аспектам, так визначив статус голови законодавчого органу: «голова – єдиний, постійний, завжди підпорядкований зібранню, такий, що немає ніяких інших обов'язків, крім своєї посади, що обирається і змінюється виключно зібранням» [21, с. 51]. Відтоді таке розуміння суспільно-політичного та конституційно-правового статусу спікера парламенту є класичним не лише для країн англо-саксонської правової системи, але і для європейських держав загалом. Отже, в остаточному підсумку спікер парламенту перестає бути «зв'язковим» між вищим представницьким органом та монархом. Навпаки, він конституювався в інститут, покликаний виражати волю парламенту і реалізовувати її у відносинах з іншими органами влади, дбати про додержання прав і свобод депутатського корпусу загалом і кожного парламентарія зокрема.

Безпосередньо ж ідея незалежності спікера від виконавчої влади та підпорядкованості його виключно парламенту була втілена в процедурі його призначення та звільнення, а також у його парламентській відповідальності і підзвітності. Оскільки парламентові притаманна діяльність на засадах широкого самоврядування та самоорганізації, то природнім є правило обрання голови парламенту з-поміж самих депутатів. Внаслідок таких, певним чином організованих таємних чи відкритих виборів, голова парламенту як депутат одержує від парламенту додатковий представницький мандат – так званий спеціальний депутатський мандат першого порядку.

Це означає, що, не пориваючи зі своєю депутатською діяльністю, депутат, обраний головою парламенту, набуває внаслідок загальнопарламентського обрання особливих повноважень щодо представництва парламенту як у його середині, наприклад, у відносинах з органами та посадовими особами самого парламенту та його апарату, так і представництва парламенту у відносинах з іншими органами державної та муніципальної влади, їх посадовими і службовими

особами, а також виконує представницьку функцію від імені парламенту на міжнародній арені.

В світовій теорії парламентаризму спікер сприймається не просто як депутат, який отримав цю посаду в силу певних міжфракційних чи коаліційних домовленостей, але передусім як особа, яка в переважній більшості випадків користується вагомим авторитетом та повагою серед своїх колег.

В однопалатних парламентах і в нижніх палатах двопалатних парламентів керівництво палатами здійснюється одноосібно їх головами. Голову, як правило, обирають депутати зі свого складу, і найчастіше його іменують спікером (Великобританія, Індія), іноді – головою (Греція, Україна, Хорватія) або президентом (Австрія, Німеччина). Посада голови верхньої палати в різних країнах обіймається по-різному. У деяких країнах голова верхньої палати обирається так само, як і голова нижньої палати (Італія, Франція), а в інших - цю посаду обіймають за посадою (віце-президент Індії, віце-президент США стає керівником верхньої палати; в Великобританії Палатою Лордів керує Лорд-канцлер, член Кабінету міністрів, особа призначена на посаду Прем'єр-міністром, в Канаді спікер Сенату призначається на посаду указом генерал-губернатора, за рекомендацією Прем'єр-міністра) або головують по черзі представники від різних земель (по півроку-рік кожний) в алфавітному порядку найменувань земель (Австрія, Німеччина), або призначається (Канада).

Уся компетенція щодо керівництва палатою зосереджується в руках цієї посадової особи. Якщо парламент однопалатний, то керівник палати іменується головою парламенту. У більшості держав для керівництва палатами (однопалатним парламентом) створюється колегія осіб (різна за чисельністю), яка допомагає голові палати (парламенту) у виконанні вищевказаних функцій.

Важливою складовою внутрішньої побудова палат парламентів в світі є їхні керівні органи. Форми організації керівних органів палат (парламенту) можна умовно поділити на три групи: 1) одноосібні голови (Великобританія, Російська Федерація, Румунія, Україна та ін.; 2) колегіальні органи (президії, постійні

комітеті тощо, це бюро в Іспанії, оргкомітет у Чехії); 3) голови і утворені палатою (парламентом), партійними фракціями колегіальні органи. Тут поряд із обраним палатою головою з власними повноваження діють також обрані палатою або утворені партійними фракціями члени колегіальних керівних органів, які також володіють своїми правами. До складу такого керівного органу обов'язково входять голова палати, його заступники, секретарі та квестори (Австрія, Бельгія, Іспанія, Італія). Кількісний склад колегіальних керівних органів істотно відрізняється. Як правило їх склад: 3–5 осіб. У Швейцарії бюро нижньої палати – 10 осіб, верхньої – 5; у Франції відповідно 22 і 25; у Італії – 16 осіб. У президію Бундестагу ФРН входить 19 осіб. До складу колегіальних органів окрім голів і їх заступників можуть входити секретарі і квестори. Останні підтримують порядок в залі засідань, кулуарах, буфеті, забезпечують підрахунок голосів при відкритому голосуванні. Роль керівного колегіального органу в керівництві парламентом досить обмежена. Відповідальність за ведення парламентських справ несе голова цього органу. Колегіальні органи палат парламентів зазвичай розглядаються як робочі органи палат. У більшості країн ці органи не виконують політичних функцій загального характеру і обмежуються внутрішньопарламентськими справами. Так, наприклад, у ч. 1. ст. 63 Конституції Італійської Республіки 1947 р. визначено, що «кожна з палат обирає із своїх членів голову і бюро»[92], а в п. 2 ст. 72 Конституції Королівства Іспанія 1978 р. зазначено, що «кожна з палат обирає зі свого складу голову палати і решту членів президії»[91].

Керівництво нижніх палат (парламенту), а в окремих державах і верхніх палат, обирають депутати зі свого складу, зазвичай на весь строк повноважень законодавчого органу (Україна, Ірландія, Чехія, Австрія, Італія, Німеччина, Франція та ін.), інші країни – лише на період однієї сесії (Бельгія, Данія, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Швейцарія, Швеція) [99, 247-248]. До прикладу, Ірландія [90, ч. 9.1 ст. 15], Чехія [97, ст. 29] формують керівництво обох палат парламенту саме таким шляхом. Винятком із загального правила є Конституція Швейцарії, якою передбачено обрання кожною палатою зі свого

складу на річний строк Голови, першого віце-голови та другого віце-голови. Ці мандати не можуть поновлюватися на наступний рік [244, ст. 152]. Конституція Фінляндії регламентує обрання парламентаріями однопалатного парламенту кожної сесії голови і двох віце-голів [156, ч. 1 ст. 34]. Посада Спікера у Фінляндії вважається дуже почесною та впливовою. За неофіційною системою ранжування, вона йде відразу ж після посади чинного Президента та экс-Президентів країни. Зазвичай Спікер обирається таким чином, щоб він належав до іншої партії, ніж Прем'єр-міністр. Вибори відбуваються шляхом таємного голосування. Обраним вважається той кандидат, який отримав більше половини голосів. Якщо після двох голосувань кожен із кандидатів не набере необхідної кількості голосів, то обраним вважається той кандидат, який отримає найбільше голосів за наслідками третього голосування. Спікер керує проведенням парламентських сесій, проте сам не бере участі у голосуванні та дебатах [203].

Відносно короткочасне перебування на посаді перешкоджає посадовій особі відігравати суттєву політичну роль, оскільки засвідчує виконання нею винятково службових функцій [99, 248].

Порядок обрання вищої посадової особи українського парламенту становить важливе правове підґрунтя для правового регулювання всіх, без винятку, елементів конституційно-правового статусу цієї посадової особи. Адже саме обрання як особливий юридичний факт становить підґрунтя виникнення у народного депутата України додаткового мандата – мандата керівника парламенту як колегіального органу державної влади. Цей мандат також отримав в спеціальній літературі назву особливого депутатського мандата першого порядку – він одержується парламентарем внаслідок волевиявлення самого депутатського корпусу, організованого і проведеного у відповідних юридичних формах, установлених актами чинного законодавства [229, с. 17].

Зайняття посади Голови Верховної Ради України шляхом обрання має конституційне значення і вказує на те, що формування парламентської структури загалом і її керівних органів зокрема відбувається на засадах автономії і

самостійності депутатського корпусу: самі народні депутати України обирають зі свого складу Голову Верховної Ради України, останній не призначається будь-яким органом державної влади «ззовні». Ключовою для управління парламентом і процесами, що в ньому відбуваються, є роль саме Голови Верховної Ради України. Тому додержання всіх правил обрання цієї особи має важливе правове значення, оскільки від цього значною мірою залежить легітимність як керівника парламенту, так і уявлення про легітимність Верховної Ради України загалом.

З метою організації роботи Верховної Ради України як колегіального представницького органу Українського народу Конституція України передбачає виокремлення із депутатського корпусу певних посадовців, які мають здійснювати управлінсько-розпорядчі функції. Відповідно до частини першої статті 88 Основного Закону України [120], Верховна Рада України зі свого складу обирає Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, а також за необхідності їх відкликає. Організація і порядок діяльності Верховної Ради України, складовим елементом яких є процедура обрання вказаних посадовців, згідно з приписами частини п'ятої статті 82, пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України визначаються виключно законами України, зокрема законом про Регламент Верховної Ради України.

Практика обрання керівництва Верховної Ради України є типовою для держав з функціонуванням парламентів монокамерального типу. Спосіб обрання спікера парламенту має бути прописаний в парламентському регламенті. В Україні ця процедура закріплена в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України»[190]. Одразу слід зауважити, що законодавчі положення, що визначають процедуру призначення спікера національного парламенту, неодноразово піддавалися змінам, також ці питання були предметом розгляду Конституційним Судом України. Це свідчить про важливість і заполітизованість питання обрання Голови Верховної Ради України.

Опрацювання законодавства зарубіжних країн дало змогу констатувати, що в конституціях країн світу може бути прописано порядок обрання спікера і при цьому робиться акцент на способі голосування. Так, наприклад, у Конституції Грузії ч. 1 ст. 55 визначено порядок обрання спікера: «Парламент Грузії на строк своїх повноважень у встановленому Регламентом порядку таємним голосуванням обирає Голову Парламенту Грузії і заступників Голови»[88]; Конституція Словацької Республіки у ст. 89 закріплює, що «Голова Національної ради Словацької Республіки обирається і відкликається Національною радою Словацької Республіки таємним голосуванням простою більшістю голосів від загальної кількості депутатів. Голова відповідальний виключно перед Національною радою Словацької Республіки» [115].

Більшість конституцій держав закріплює лише парламентський спосіб обрання спікера парламенту. Так, в ст. 72 Конституції Кіпру закріплено, що «1. Голова Палати представників – грек, обирається депутатами від грецької громади, а заступник голови Парламенту – турок, обирається депутатами від турецької громади. Кожен з них обирається окремо, під час одного і того ж засідання, на початку сесії і на весь строк повноважень Палати представників» [109]. Конституція Латвії містить норму, що Сейм обирає свою президію, яка складається із голови, двох його заступників і секретарів. Президія діє безперервно під час повноважень Сейму» [110]. Конституція Македонії від 17 листопада 1991 року закріпила в ст. 67 положення, що «Збори обирають Голову і одного чи декілька його заступників із числа депутатів більшістю голосів від конституційного складу депутатів» [113]. В ст. 110 Конституції Польщі передбачено, що Сейм обирає із свого складу Маршала Сейму і віце-маршалів [112]. В ч. 2 ст. 61 Конституції Румунії закріплено «Кожна Палата обирає постійно діюче бюро. Голова Палати Депутатів і голова Сенату обираються на строк мандату Палат. Решта членів постійних бюро обираються на початку кожної сесії. Члени постійних бюро можуть бути відізовані до спливу строку мандату» [114]. Конституція Словенії у ст. 84 говорить, що Голова Державних

зборів обирається більшістю голосів від загальної кількості депутатів [116]. Конституція Чехії у ст. 29. закріплює норму відповідно до якої палата депутатів обирає і відкликає голову і заступників голови Палати депутатів. Сенат обирає і відкликає голову і заступників голови Сенату [97]. У Конституції ФРН закріплено в ст. 40 положення, що Бундестаг обирає свого президента, його заступників та секретарів. Він приймає свій регламент. В ст. 52 закріплено, що Бундесрат обирає свого президента на один рік [122]. У Конституції Греції ст. 65 закріплено, що «Парламент обирає із числа депутатів свого голову і решту членів президії у визначеному Уставі порядку. Голова і заступники голови обираються на початку кожного строку повноважень Парламенту. За пропозицією п'ятдесяти депутатів Парламент може висловити недовіру своєму голові чи члену президії, в результаті чого їх повноваження припиняються» [108].

Враховуючи час функціонування парламентаризму у Великобританії, звернемося до досвіду обрання спікера Палати Представників. Спікер є членом Палати і після обрання на посаду стає її головною посадовою особою. Роль, яку відіграє спікер, вимагає того, щоб цю посаду обіймав відданий, старший та досвідчений парламентарій. Так, якості, якими має бути наділений спікер, були описані таким чином:

Вимагається, в першу чергу, парламентський, а не юридичний досвід для посади спікера. Він повинен глибоко розуміти парламентське життя, проблеми його членів, як колективних, так і індивідуальних, настрої і слабкості Палати; мати досвід, який може бути придбаний тільки через багато років, проведених на лавах самого будинку. Він повинен мати глибинну повагу до установи парламенту, розуміння того, що лежить за зовнішньою церемонією, і віру в демократичне управління [281].

Традиційно спікером у Палаті Представників була людина, яка мала значний парламентський досвід. Спікери головним чином приходять із задньої лави, без міністерського досвіду або досвіду керівника партії. Спікерами Палати Представників, які мали попередній міністерський досвід були спікери Вет, Грум,

Камерон, Сніден та Сінклер. У зв'язку з винятковими обставинами, створеними після Другої світової війни Спікер Розевір продовжував виконувати свої обов'язки Контролера зі шкіри та взуття після його обрання Спікером в 1943 році, і був головою Післявоєнного Держплану шкіряної та взуттєвої промисловості у 1944 і 1945 рр. Це не було призначення Кабінету. Спікер Сніден перед цим був міністром, Лідером Палати і Лідером Опозиції, його досвід вважався важливим для заняття посади спікера [283].

Новий спікер обирається таємним голосуванням з використанням вичерпної системи бюлетенів. Переобрання колишнього спікера після загальних виборів вирішується шляхом відповіді на питання, чи колишній Спікер «дійсно обіймав посаду Спікера в цій Палаті». Нині, якщо попередній Спікер виявив бажання продовжувати обіймати цю посаду, звичайним для таких виборів є їх чиста формальність, і, на відміну від нового процесу, для обрання нового спікера ніякого таємного голосування не потрібно. Потреба в обранні спікера може постати в ряді обставин: зустріч нового парламенту; смерть або відставка спікера; спікер перестав бути членом з якоїсь іншої причини [282].

Опрацювавши конституційну регламентацію процедури обрання спікера парламенту в різних країнах світу, ми обстоюємо позицію, згідно з якою голосування за голову Верховної Ради України повинне відбуватися таємним шляхом подачі бюлетенів, як це передбачено в Конституціях Грузії та Словаччини. Це означає, що заздалегідь зарезервувати місце спікера жодна з політичних сил у парламенті з точки зору логіки «таємниці голосування» не може. Навіть якщо в бюлетені буде один кандидат, заготовлений будь-якою найщирішою угодою, це ще не означає, що таємне голосування обов'язково дасть більше половини голосів на його користь. Саме принцип таємності ускладнює обрання заздалегідь політично узгодженого кандидата.

Досліджуючи питання виникнення таємного голосування в парламентській практиці зарубіжних країн, зауважимо, що таємне голосування на виборах придумане не так давно. За свідченням фахівців виборчого права, вперше таємне

голосування з використанням бюлетенів було застосовано у 1906 році на виборах сейму Фінляндії, яка на той час входила до складу Російської імперії. Хоча й був цар сатрапом, але й число виборців серед своїх підлеглих підняв у десяток разів, і невимушене голосування запровадив. І хоча до повальної демократії тоді було ще далеко, новація прижилася і згодом отримала статус міжнародного стандарту демократичних виборів.

А вдосконалення цього способу голосування полягало у створенні відповідних до процедури таємного волевиявлення умов: і самостійне отримання справжнього бюлетеня, і відокремлені кабінки, і на самоті поставлену відмітку у бюлетені, і безпосереднє його опускання у виборчу скриньку. Ці вже давні атрибути процедури таємного голосування супроводжують усі демократичні вибори сучасності і мають обов'язково виконуватися.

Суть таємного голосування за поданням бюлетенів полягає в тому, що, по-перше, виборцеві надається можливість вільно, без стороннього впливу, контролю та відповідальності перед будь-ким та стосовно будь-чого здійснити свій особистий вибір. А, по-друге, і це особливо значимо, – позитивний для обранця результат виборів означає, що він представлятиме інтереси кожного виборця, який «дуже може бути», що проголосував за нього.

Спікера парламенту має представляти весь парламент і діяти від його імені як представник єдиного законодавчого органу в інтересах повноважень як усієї Верховної Ради України, так і кожного народного депутата. Тому є цілком логічним, що в законодавстві більшості держав світу передбачено вимогу главі вищого законодавчого органу держави бути поза партійними інтересами, призупиняти своє членство у партії на час виконання повноважень спікера парламенту.

Слід зауважити, що ряд держав мають колегіальні керівні органи парламенту. Як правило, до складу цих органів входять голови та заступники голови палати (парламенту) можуть входити також секретарі, квестори – посадові особи, до повноважень яких належать питання функціонування фінансових та

адміністративних служб. Така модель керівництва парламентом передбачена у Франції, Бельгії, Греції, Італії. Кожна держава має свої особливості, на які впливають історичні і національні особливості становлення парламентаризму. Наприклад, за Конституцією Латвії парламент обирає президію, яка складається з голови, двох його заступників і секретарів[110].

Ряд конституцій держав Європи прописують необхідність формування двох керівних органів – безпосередньо голови парламенту та бюро (колегії), що сприяє голові у здійсненні його повноважень. Так, наприклад, Конституція Бельгії регламентує право кожної з палат призначати голову, його заступників і створювати бюро на кожну сесію [106]

Процес обрання складається з етапів підготовки (обрання тимчасової лічильної комісії, визначення способу висування), внесення та обговорення кандидатур (депутатськими фракціями і народними депутатами, в тому числі й у порядку самовисування), нарешті – проведення самих виборів і встановлення їх результатів. Зупинимось більш детально на процедурі обрання Голови Верховної Ради України. Це питання регламентується Конституцією України та Законом України «Про регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року (станом на 25 липня 2014 року) [190], зокрема, Стаття 75 Закону безпосередньо присвячена порядку обрання Голови Верховної Ради України. Так, рішення щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України приймається шляхом відкритого поіменного голосування.

Цікавим є той факт, що положення частини шостої статті 75 «якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності» втратило чинність як таке, що є неконституційним, на підставі Рішення Конституційного Суду України (справа про обрання Голови Верховної Ради України) від 11 липня 2012 року [212].

Досить цікава передісторія прийнятого Конституційним Судом України рішення. Так, представники парламентської більшості звернулися до Конституційного Суду України з поданням про конституційність процедури

обрання спікера, коли невіршеним залишалосл питання про відставку В. Литвина згідно з його заявою у зв'язку з прийняттям із численними порушеннями процедури Закону України «Про основи державної мовної політики». Як уже було зазначено, єдиний орган конституційною юрисдикції визнав неконституційними положення Регламенту щодо обрання Голови Верховної Ради України таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Слід зазначити, що за такою процедурою обирають суддів Конституційного Суду України у Верховній Раді України, однак щодо спікера вона виявилася неконституційною.

Автори клопотання стверджували, що положення частини шостої статті 75 «якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності», частини четвертої статті 77 «приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів» та «голосування вважається таким, що відбулося, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності» Регламенту не відповідають частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, частині першій статті 88, статті 91 Основного Закону України.

Слід зауважити, що народні депутати України не врахували, що регулювання внутрішньої організації роботи парламенту перебуває поза межами законодавчо визначеної компетенції єдиного органу конституційної юрисдикції, на що неодноразово вказував Конституційний Суд України (ухвали від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000 [243]). Конституційний Суд України виходить з того, що «він не має права втручатися у політичні та внутрішньоорганізаційні питання діяльності Верховної Ради України, вдосконалювати чинні нормативні акти, заповнювати наявні в них прогалини».

Слід зауважити, що на той час спікер парламенту В. Литвин направив до Конституційного Суду України листа, в якому підкреслив, що порядок і процедура обрання Голови Верховної Ради України належить до питань

внутрішньої організації роботи парламенту, які не можуть піддаватися конституційному нормоконтролю [161].

Слід зауважити, що на це рішення підготовлено три окремі думки суддів Конституційного Суду України, а саме: В. Шишкіна, М. Маркуш, П. Стецюка. Так, В. Шишкін зауважив, що обґрунтування, наведене Конституційним Судом України, не підтверджує того, що встановлений Регламентом порядок обрання Голови Верховної Ради України суперечить приписам Конституції України, - мотивація, викладена в рішенні, є сукупністю уявлень, а не комплексом правових аргументів. Якщо вказане право Верховної Ради України має конституційну основу, то неконституційними можна визнавати лише ті положення Регламенту, які безпосередньо суперечать заборонним або встановлюючим приписам Конституції України. Хоча зміст статей 75, 77 Регламенту, положення яких визнано неконституційними, й ілюструє ситуативну або політичну доцільність появи цих норм, проте в них не містяться приписи, які б суперечили Конституції України.

Квінтесенція позиції Конституційного Суду України (абзаци шостий, сьомий пункту 3 мотивувальної частини Рішення) полягає в тому, що якщо порядок обрання і відкликання Голови Верховної Ради України, прописаний у Регламенті, не встановлено Конституцією України, то це є підставою для визнання оспорюваних положень неконституційними. Цим закладено хибний методологічний підхід, за яким у разі, якщо в Конституції України про щось не прописано, то таке закріплення в законі чи іншому нормативно-правовому акті (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України) апріорі слід вважати неконституційним. Не маючи достатньо правових аргументів, Конституційний Суд України вдався до незрозумілої інтерпретації положень статті 84 Конституції України, яка зводиться до того, що рішення Верховної Ради України з кадрових питань приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, а голосування бюлетенями, яке здійснюється не в залі засідання, є таким, що відбувається не в межах пленарного засідання. Однак

оспорювані норми Регламенту не змінюють форму проведення засідання роботи Верховної Ради України. Голосування як механізм здійснення кадрової функції парламенту є частиною пленарного засідання – воно не може бути відірваним від розуміння цілісного розгляду питання, що має декілька стадій: включення до порядку денного, висування кандидатів, їх виступи, обговорення кандидатур депутатами, формування лічильної комісії чи надання їй доручення щодо технічного аспекту проведення голосування і, нарешті, процес голосування (волевиявлення) і оголошення його результатів тощо. Все це відбувається в межах пленарного засідання, що відкриває особа, яка головує на ньому. Таким своїм Рішенням Конституційний Суд України фактично поставив під сумнів існування в суспільному житті та правовому полі України інституту призначення парламентом осіб на певні державні посади шляхом таємного голосування через бюлетені, оскільки цей механізм зайняття посад відображено не лише в Регламенті, а й в багатьох інших законах. У такий спосіб Верховна Рада України призначає Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голову і головних контролерів Рахункової палати, суддів Конституційного Суду України, дає згоду на призначення Генерального прокурора України тощо [264].

Визнавши неконституційними окремі положення Регламенту, Конституційний Суд України своїм Рішенням встановив норми, за якими голосування щодо обрання та відкликання Голови Верховної Ради України з посади має проводитися в режимі відкритого голосування не шляхом подачі бюлетенів, чим позбавив Верховну Раду України можливості самостійно регулювати спосіб прийняття відповідних рішень та визначати вид голосування, тобто права реалізовувати приписи, які містяться в частині п'ятій статті 82, пункті 21 частини першої статті 92 Конституції України тощо.

Серед правників і політиків після оголошення зазначеного рішення точились досить гострі дискусії. Правник І. Коліушко заявив, що підтвердженням замовного характеру рішень Конституційного Суду України може служити рішення № 15-рп від 11 липня 2012 р. у справі про обрання Голови Верховної

Ради. Слід нагадати, що це рішення винесли за два дні від моменту внесення відповідного подання, що апріорі унеможливило належне вивчення справи, дотримання всіх процедур її розгляду й прийняття фахового рішення. Політична вмотивованість такої поспішності, як і самого рішення є очевидною [83].

На нашу думку, встановлення таємного голосування для обрання Голови Верховної Ради України, а також розгляд питання про його відкликання має на меті створити умови максимально вільного волевиявлення народних депутатів України, забезпечити особисте голосування кожного члена парламенту, що повинно відображати об'єктивність і неупередженість їх позицій, а також спрямоване на досягнення конституційно-правового результату. Закріплений у Регламенті спосіб голосування жодним чином не обмежує повноваження парламенту самостійно приймати рішення з таких процедурних питань, і, безперечно, це питання його внутрішньої організації роботи, які не можуть піддаватися конституційному нормоконтролю.

Про обрання Голови Верховної Ради України оформляється відповідна постанова Верховної Ради, яку підписує обраний Голова Верховної Ради України. Повноваження Голови Верховної Ради України починаються відразу після його обрання.

Повчальним в процесі обрання голів Верховної Ради України є стенограми засідань парламенту з цього питання. Щоразу йдуть політичні торги за спосіб голосування – відкрито-поіменно чи все-таки таємно за бюлетенями. І це при тому, що іншого способу, крім таємного голосування шляхом подачі бюлетенів, попередні редакції регламентів не передбачали. Ось лише кілька красномовних коментарів щодо таємного голосування, вибраних із виступів народних депутатів на тих вирішальних засіданнях, коли обирався голова Верховної Ради України: у 1998 році – «бюлетені збиралися і потім гуртом кидалися у виборчу урну»; у 2002 році – «всім зрозуміло, що воно буде таким таємним, як сьогоднішній світлий день» та «жоден із пакетів при таємно смішному голосуванні на поталу всієї України і засобів масової інформації не буде проголосований»; на виборах спікера

парламенту 5-го скликання – «перед кабінатами для голосування стояли два депутати, яким, як школярі вчителькам, показували бюлетені»; нарешті – голову Верховної Ради 6-го скликання обрали під пильним оком лідера фракції БЮТ, яка стояла біля виборчої скриньки і проглядала бюлетені перед тим, як народні депутати, які проголосували собі у кабінці «таємно», мали «вже геть нетаємно» опустити папірець свого «вільного волевиявлення» до скриньки [74].

Глава 15 Регламенту Верховної Ради України присвячена статусу голови Верховної Ради України, першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України. Стаття 74 визначає процедуру внесення кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України. Так, Голова Верховної Ради України обирається Верховною Радою на строк її повноважень з числа народних депутатів. В нижніх палатах та однопалатних парламентах країн світу голови парламенту обираються депутатами, як правило, на першій сесії на весь строк повноважень парламенту.

Кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України пропонуються на пленарному засіданні Верховної Ради депутатськими фракціями (депутатськими групами), народними депутатами. Після завершення внесення пропозицій щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України Верховна Рада приймає рішення про перехід до обговорення цих кандидатур. До початку обговорення запропонованих кандидатур у депутатських фракціях (депутатських групах) Апарат Верховної Ради надає народним депутатам відомості про кожну з них.

У статті 75 Регламенту розкривається процедура обрання Голови Верховної Ради України. Кандидати на посаду Голови Верховної Ради України виступають на пленарному засіданні в порядку внесення їх кандидатур з доповідями щодо програм своєї майбутньої діяльності – до 20 хвилин. Після заслуховування доповідей кандидатів на посаду Голови Верховної Ради України проводиться обговорення цих кандидатур. Кожний кандидат на посаду Голови Верховної Ради України в будь-який час може заявити про самовідвід. Для цього головуючий на пленарному засіданні надає йому слово позачергово. Рішення щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України приймається шляхом відкритого

поіменного голосування. Повноваження Голови Верховної Ради України починаються відразу після його обрання.

Так, відповідно до статті 14 Регламенту Асамблеї Республіки Португалія, Президент Асамблеї вважається обраним, якщо кандидат набрав абсолютну більшість голосів депутатів парламенту. Якщо жоден із кандидатів не набирає такої кількості голосів, проводиться повторне голосування, але на ньому депутати визначаються вже між двома кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів на першому голосуванні. Якщо ж і в цьому разі ніхто не набирає абсолютної більшості, процедура призначення починається з самого початку.

Важливо застерегти, що існують одиничні випадки, коли обрання голови парламенту взагалі не відбувається: в багатьох монопартійних державах Африки саме президент республіки за посадою ставав і головою парламенту. Це нівелювало будь-які засади поділу влади та часто допомагало встановленню недемократичних державних режимів [251, с. 211].

Ще одним проблемним питанням, яке виникає під час обрання парламентського керівництва, є включення посади спікера до посад, які є предметом розподілу між учасниками коаліції депутатських фракцій [3, с. 130]. Тож роль політичних домовленостей у обійнятті посади спікера має і сьогодні одне із вирішальних значень. Інколи обрання голови парламенту відбувається із втручанням у цей процес глави держави, який, враховуючи значення посади спікера в державній ієрархії, зацікавлений мати в його особі свого союзника.

Тим не менш спікер при виконанні своїх обов'язків повинен бути як «суддею» у вирішенні парламентських спорів [2, с. 52], так і головуєчим на засіданнях, що повинен захищати права парламентської меншості. Це дозволяє погодитися з висловленою в літературі думкою про те, що в майбутньому для нормалізації діяльності Верховної Ради України корисним буде вироблення парламентського звичаю, відповідно до якого спікером буде обиратись особа, що має значний досвід парламентської діяльності, фахову юридичну підготовку та не обіймає ключових партійних посад. Йдеться у цьому випадку саме про звичай,

адже закріплення подібного правила на законодавчому рівні означало б порушення принципу рівності прав усіх народних депутатів України [204].

2.4. Повноваження голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах

Статус голови парламенту значною мірою визначається співвідношенням його компетенції з компетенцією самого парламенту та його структурних органів [237, с. 361]. Адже особливістю правосуб'єктності цієї посадової особи є те, що голова парламенту як в Україні, так і в зарубіжних країнах бере участь не у всіх, а лише у тих відносинах, які пов'язані з діяльністю органу законодавчої влади. Залежно від встановлення такого співвідношення повноважень парламенту та його голови розрізняють «сильних» та «слабких» голів парламентів.

Для моделі «сильного» спікера притаманна наявність широкого кола повноважень з управління парламентом та парламентськими процедурами. Зокрема, спікер Палати громад у Великобританії тлумачить правила регламенту та парламентські звичаї; приймає або відхиляє без голосування пропозиції про закриття дебатів; закриває їх у заздалегідь обумовлений час (процедура так званої «гільйотини»); обмежує питання; обирає на власний розсуд поправки до законопроектів (так звана процедура «кенгуру»); оголошує про перехід до голосування та оприлюднює його результати; визначає законопроекти для опрацювання між постійними парламентськими комісіями; вирішує питання про допуск присутніх на парламентському засіданні на парламентську трибуну тощо [251, с. 211].

У деяких випадках (наприклад, в Індії), спікер може, окрім того, оголошувати депутата позбавленим депутатського мандату у разі переходу його до іншої партії; може накладати дисциплінарні стягнення на депутатів, позбавляти їх слова тощо [251, с. 213].

Для моделі «слабкого» спікера притаманне незначне коло повноважень. Вони передусім стосуються парламентської процедури, він обмежений у можливостях одноосібного вирішення питань ведення парламентських засідань, накладання дисциплінарних стягнень тощо, а більшість відповідних питань вирішуються самим парламентом шляхом голосування.

Аналізуючи ці дві моделі спікерства та керівництва парламентом, В. Чиркін вказував, що надміру «сильний» голова знаходиться над парламентом, нав'язує йому свою волю, тоді як у надмірно «слабкого» спікера парламентська робота взагалі може бути дезорганізована. У зв'язку з цим, відомий вчений робить висновок, що найкращою є «золота середина» – не надто сильний і не надто слабкий керівник парламенту [251, с. 212].

Слід зробити застереження, що названий науковий висновок досить складно застосувати на практиці. Справа в тому, що моделі як «сильного», так і «слабкого» голови парламенту склалися внаслідок еволюції правового статусу як самого спікера, так і парламенту загалом. Тобто вони втілюють у конкретному правовому статусі підсумок тривалої історико-правової еволюції статусу цієї посадової особи. І кожна з таких моделей в умовах конкретної країни має застосовуватися там і тоді, де і коли вона приводить до максимально ефективного результату.

Слід погодитися з думкою В. Шаповала, що моделі «сильного» спікера притаманна також наявність у голови парламенту певних дискреційних повноважень (повноважень діяти на власний розсуд), зокрема щодо надання слова і парламентської дисципліни. Він наводить приклади існування в англо-американській юридичній літературі таких висловів, як «спіймати погляд спікера» та «бути визнаним спікером», що означають, по суті, довільну поведінку голови парламенту (палати парламенту) під час парламентських дебатів [260, с. 149].

До цього також слід додати наявність у голови парламенту як «сильного» спікера можливості за певних умов суміщати свою посаду з посадою глави держави у разі дострокового припинення президентом своїх повноважень. Це

питання набуває для нашої країни особливої ваги, оскільки, згідно з останніми змінами до Конституції України, відбулась заміна виконуючого обов'язки Президента України у вказаному випадку – тепер це не Прем'єр-міністр України, а Голова Верховної Ради України. Досвід європейського конституціоналізму дає приклади врегулювання подібних питань.

Голова Верховної Ради за своїми повноваженнями – друга посадова особа у країні після Президента України, оскільки він єдиний за Конституцією України може замістити главу держави у разі дострокового припинення повноважень головним керманічем на період до обрання і вступу на пост нового президента (це – близько чотирьох місяців). Так, О. Турчинов будучи Головою Верховної Ради України з 23 лютого по 7 червня 2014 року одночасно виконував обов'язки Президента України. Актуальність порушеного питання полягає в тому, що вперше в сучасній історії України виконуючим обов'язки Президента України був Голова Верховної Ради. Важливим питанням є конституційне підґрунтя виконання однією особою одночасно повноважень і голови парламенту, і глави держави. Слід наголосити, що досвід країн світу свідчить, що системна, злагоджена і ефективна робота парламенту та його структур в значній мірі залежить від ефективності діяльності керівництва. В Україні точаться дискусії щодо проведення конституційної реформи, розроблено нову редакцію Конституції України, обґрунтовується необхідність докорінних її змін. І в цьому процесі важливо врахувати досвід демократичних країн щодо закріплення на конституційному рівні статусу Голови Верховної Ради України.

Враховуючи те, що у переважній більшості європейські країни є парламентськими республіками (парламентськими монархіями), досить незначна кількість конституцій європейських держав містять спеціальні норми, що врегульовують питання тимчасового виконання обов'язків глави держави. Конституційна регламентація цього процесу може включати в себе два таких моменти: порядок наділення спікера парламенту обов'язками Президента та обсяг повноважень, якими наділяється виконуючий обов'язки глави держави. Голова

парламенту (палати) є найважливішою особою у державі, у деяких країнах він навіть може заміщати президента в разі його тимчасової відсутності (Білорусь, Італія, Латвія, Німеччина, Франція).

Наприклад, у ст. 52 Конституції Латвійської Республіки 1922 р. у редакції 1998 р. зазначено, що «якщо Президент Республіки відмовляється від посади або помирає до спливу строку своїх повноважень, або ж якщо до Сейму внесено пропозицію про усунення Президента з посади, обов'язки Президента Республіки до обрання Сеймом нового Президента виконує Голова Сейму. Так само Голова Сейму заміщає Президента Республіки, якщо Президент перебуває за межами держави або натрапляє на будь-які інші перепони для виконання своїх обов'язків»[110].

Так, відповідно до статті 131 Конституції Польщі, якщо Президент Республіки не може обіймати свою посаду, він повідомляє про це Маршала Сейму, який тимчасово перебирає на себе обов'язки Президента Республіки. Якщо ж Президент Республіки не в змозі повідомити Маршала про неможливість виконання обов'язків Президента, то, за пропозицією Маршала, Конституційний Трибунал ухвалює рішення про наявність перепон у виконанні посадових обов'язків глави держави та доручає Маршалу Сейму тимчасове виконання обов'язків Президента. Правовий статус виконуючого обов'язки Президента практично ідентичний до правового статусу самого глави держави, за винятком відсутності у першого права дострокового припинення повноважень Сейму [87].

Ми обстоюємо позицію, відповідно до якої доцільно використати досвід Республіки Польща і в Конституції України передбачити відповідно норму. У випадку, коли Президент України не може здійснювати конституційні обов'язки, він повідомляє про це Голову Верховної Ради України, який тимчасово перебирає на себе обов'язки Президента України. Якщо ж Президент України не в змозі повідомити Голову парламенту про неможливість виконання обов'язків Президента, то, за пропозицією Голови Верховної Ради України, Конституційний Суд України ухвалює рішення про наявність перепон у виконанні посадових

обов'язків глави держави та доручає Голові Верховної Ради України тимчасове виконання обов'язків Президента України.

В іншій європейській країні – Литовській Республіці, що є змішаною республікою, відповідно до ст. 52 Конституції у редакції 1998 р. зазначено, що якщо Президент Республіки відмовляється від посади або помирає до спливу строку своїх повноважень, або ж якщо до Сейму внесено пропозицію про усунення Президента з посади, обов'язки Президента Республіки до обрання Сеймом нового Президента виконує Голова Сейму. Натомість, як і у «португальському» варіанті, в такому випадку Голова Сейму позбавляється своїх повноважень у Сеймі, де його обов'язки за дорученням Сейму тимчасово виконує його заступник. Цікавим є і той факт, що тимчасове виконання обов'язків Президента Головою Сейму буде мати місце і у випадку закордонного відрядження глави держави чи його хвороби, що тимчасово не дає Президенту можливості виконувати свої обов'язки (ст. 89 Конституції Литовської Республіки).

Беручи до уваги досвід ряду держав, зокрема Португалії[95] та Литви, ми пропонуємо закріпити на конституційному рівні положення, відповідно до якого при виконанні обов'язків Президента України Головою Верховної Ради України, в такому випадку Голова Верховної Ради України позбавляється своїх повноважень у парламенті, де його обов'язки за дорученням парламенту тимчасово виконує його перший заступник або заступник.

На основі досвіду зарубіжних країн та на виконання ч. 3 ст. 5 та ст. 6 Конституції України нами пропонуються зміни і доповнення до ст. 88 Конституції України від 28 червня 1996 року щодо закріплення конституційного правового статусу Голови Верховної Ради України, а саме: у разі тимчасового виконання функцій Президента України Головою Верховної Ради України, його повноваження за дорученням парламенту в повному обсязі виконує Перший заступник Голови або заступник Голови Верховної Ради України..

Ми пропонуємо закріпити додаткові конституційні вимоги до Голови Верховної Ради України. Ці вимоги мають бути ідентичними з вимогами до Президента України, а саме: передбачити віковий ценз – тридцять п'ять років, ценз проживання в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіння державною мовою. Цими змінами буде досягнуто узгодження конституційного положення, що у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України.

В сучасному світі відбуваються тенденції до зростання політико-правового значення посади спікера парламенту. З цим пов'язана і проблема конституційно-правового закріплення статусу Голови Верховної Ради України як «другої особи» держави. Опрацювавши законодавство та практичні матеріали діяльності Голови Верховної Ради України, слід зауважити, що він не є суто «адміністративними» керівником, спікер не є цілковито залежним від парламенту та парламентських фракцій. Він являє собою самостійну, реальну та значущу державницьку фігуру.

Головним елементом статусу спікера парламенту слід вважати права та обов'язки, при цьому саме воля депутатського корпусу, що обрав дану особу керівником парламенту, є організаційним джерелом повноважень цієї посадової особи, який є представником інтересів парламентарів і представляє парламент як в своїй країні, так і зарубіжних державах та міжнародних інституціях.

Опрацювавши законодавство значної кількості держав світу, можемо зробити висновок, що повноваження керівників парламенту майже ідентичні, за певними винятками, які містяться в конституціях різних держав. Основними функціями голови парламенту є: представницькі, установчі, організаційно-розпорядчі. Головуючі наділені особливим процесуальним статусом, оскільки слідкують за дотриманням правил поведінки та етичних норм парламентаріями, остаточно узгоджують порядок денний, координують законодавчий процес, підписують правові акти, прийняті парламентом. Саме від кваліфікованої

діяльності голови парламенту залежить показник дієвості як всього законодавчого органу, так і парламентських структур – комітетів, комісій, фракцій, апарату. Кожна держава хоче бачити неупередженого керівника парламенту, а для цього він повинен володіти високими моральними і професійними якостями, бути спроможним консолідувати різні політичні сили.

Статус голови Верховної Ради України закріплений в статті 88 Конституції України та в статтях 74-78 Регламенту Верховної Ради України. Конституція України закріпила, що Голова Верховної Ради України має такі повноваження: 1) веде засідання Верховної Ради України; 2) організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України; 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України; 4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; 5) організовує роботу апарату Верховної Ради України [120].

Визначені Конституцією повноваження Голови Верховної Ради України деталізовані у Регламенті Верховної Ради України та інших законах. Зокрема, відповідно до ст. 78 Регламенту, Голова Верховної Ради України [190] на виконання визначених Конституцією повноважень: веде засідання Верховної Ради з дотриманням вимог Регламенту; підписує акти, прийняті Верховною Радою, чим засвідчує відповідність їх змісту прийнятим рішенням; забезпечує оприлюднення актів Верховної Ради, які не потребують наступного підписання Президентом України; здійснює повноваження, передбачені статтею 94 Конституції України; представляє Верховну Раду у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав і міжнародними організаціями; вживає заходів для забезпечення безпеки і охорони Верховної Ради відповідно до закону; вживає заходів щодо охорони та захисту народних депутатів; веде засідання Погоджувальної ради; забезпечує дотримання календарного плану роботи сесії та порядку денного пленарних засідань; вживає заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях; організовує розробку планів законопроектної роботи Верховної Ради; організовує підготовку питань до

розгляду на пленарних засіданнях; здійснює контроль за своєчасним направленням і розглядом депутатських запитів; видає розпорядження з питань відрядження народних депутатів, посадових осіб Верховної Ради і підписує відповідні документи; розподіляє посадові обов'язки між Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України, контролює їх виконання ними; визначає відповідно до предметів відання комітетів головний комітет з підготовки і попереднього розгляду проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради; має право скликати і проводити засідання комітетів, тимчасових спеціальних комісій для розгляду визначених ним або Верховною Радою питань, якщо відповідний комітет або тимчасова спеціальна комісія несвоєчасно чи неналежно виконують свої функції, й повідомляє про це на найближчому пленарному засіданні; порушує перед відповідними органами, посадовими особами питання про відповідальність осіб за невиконання ними вимог, встановлених цим Регламентом, законами України "Про статус народного депутата України", «Про комітети Верховної Ради України», про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України; організовує роботу Апарату Верховної Ради та здійснює контроль за його діяльністю; у разі необхідності скасовує розпорядження Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України та керівника Апарату Верховної Ради України; пропонує Верховній Раді кандидатуру для призначення на посаду керівника Апарату Верховної Ради України; забезпечує розробку проекту кошторису Верховної Ради на наступний рік; не пізніше як через два місяці після закінчення бюджетного року забезпечує подання на розгляд Верховної Ради звіту про виконання кошторису Верховної Ради за минулий рік; звертається до суду з позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; виконує доручення Верховної Ради; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України, законами України та цим Регламентом.

Голова Верховної Ради України має індивідуальний конституційно-правовим статус, що передбачає наявність у нього власних конституційних повноважень. У здійсненні своїх повноважень Голова Верховної Ради України реалізує власну правоздатність, виступає самостійним суб'єктом публічно-правових відносин.

Для здійснення власних повноважень Голова Верховної Ради України видає розпорядження, які можуть бути змінені, доповнені, скасовані рішенням Верховної Ради України, прийнятим більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Певними правами наділено Голову в сфері формування персонального складу деяких державних органів. Відповідно до ч. 1 ст. 6 та ч. 4 ст. 9 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», керівник парламенту вносить пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого та робить подання про його звільнення з посади на підставах, зазначених у ч. 2 ст. 9 Закону [193]. Він також робить подання до парламенту стосовно призначення на посаду Голови Рахункової палати, а також звільнення з посад Голови рахункової палати, його Першого заступника і заступника, головних контролерів, а також Секретаря Рахункової палати (ч. 1 ст. 10 та ч. 4 ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату») [189].

Зокрема, відповідно до статті 58 Конституції Республіки Казахстан Голови Палат Парламенту: 1) скликають засідання Палат і головують на них; 2) здійснюють загальне керівництво підготовкою питань, що виносяться на розгляд Палат; 3) представляють Палатам кандидатури щодо обрання на посади заступників голів Палат; 4) забезпечують дотримання регламенту в діяльності Палат; 5) керують діяльністю координаційних органів Палат; 6) підписують акти, що видаються Палатами; 7) призначають по два члена Конституційної Ради Республіки Казахстан; 8) виконують інші обов'язки, які покладаються на них регламентом Парламенту [14].

Відповідно до Конституції Таджикистану, повноваження Голови Парламенту (Меджліси Оли) включають: 1) керівництво підготовкою питань, які підлягають розгляду на сесіях; 2) головування на сесії Меджліси Оли і засідання його Президії; 3) представлення Меджліси Оли кандидатур першого заступника і заступників Голови Меджліси Оли, голів комітетів і постійних комісій Меджліси Оли; 4) підписання постанов Меджліси Оли і постанов його Президії; 5) представлення Меджліси Оли всередині країни і за її межами; 6) підписання міжпарламентських угод; 7) керівництво апаратом Меджліси Оли, видання розпоряджень; 7) здійснення інших повноважень, які визначаються Конституцією і законами [118].

Позаяк індійська система правління наслідує Вестмінстерську Модель, парламентські процедури країни очолює головуючий – спікер. Іншими словами, спікери двох палат парламенту несуть відповідальність за забезпечення безперебійного функціонування кожен своєї палати. Лок Сабха або нижня палата народу Індії, яка є вищим законодавчим органом в країні, обирає свого спікера, який керує здійсненням палатою щоденних функцій. У Раджа Сабха роль спікера здійснюється віце-президентом країни. Його роль аналогічна ролі спікера Лок Сабха, хоча діловодство палат різне. Таким чином, спікер відіграє вирішальну роль у забезпеченні здійснення парламентом своєї законодавчої функції мирно, збереженні гармонії в палаті парламенту і прийнятті палатою важливих процесуальних рішень. Спікер таким чином, в повному розумінні вважається істинним оберегом індійської парламентської демократії, забезпечуючи повну владу в Лок Сабха.

Відповідно до Конституції Індії, спікер наділений надзвичайно широкими адміністративними та дискреційними повноваженнями. 1. Спікер головує на засіданнях в Палаті. Він / вона охороняє права і привілеї членів обох палат, вирішує, хто повинен говорити, в який час, питання, які слід поставити, порядок процедур, яких необхідно дотримуватися, та інше. 2. Спікер використовує його / її владу, щоб голосувати, щоб вирішити ситуацію «глухий кут». Тобто коли Палата

ініціює процедуру голосування, він не голосує в першому турі. Однак коли обидві сторони отримують рівну кількість голосів, голос спікера використовується для вирішення тупикової ситуації, що робить його позицію неупередженою, подібно до англійської системи демократії. 3. За відсутності кворуму в Палаті, спікер відкладає засідання або призупиняє будь-яку зустріч, поки кворум не збереться. Спікер визначає порядок денний, який має бути обговорений на засіданні членів парламенту. 4. Спікер наділений широкими повноваженнями щодо інтерпретації Правил процедури. Тобто, оскільки він / вона є членом Палати, а також головує водночас, то забезпечує дисципліну в Палаті. Спікер є гарантом того, що депутати будуть покарані за хуліганство. Спікер також може дискваліфікувати члена парламенту з Палати, у випадку ухилення його від виконання своїх обов'язків. До повноважень спікера належить застосування різних парламентських процедур, зокрема таких, як відкладення. До повноважень спікера належать різні парламентські процедури, такі як пропозиція про відкладення, вотум недовіри, вотум непогодження та інші. 5. Спікер Лок Сабха головує на спільних засіданнях обох палат парламенту. 6. Після того, як фінансовий Білль передається з нижньої палати до верхньої, спікер несе повну відповідальність за схвалення його характеристики про Білль. 7. Спікер має у своїй юрисдикції такі парламентські комітети, як Комітет з правилами, Консультативний комітет бізнесу та Комітет із загальних цілей. 8. Крім головування в Лок Сабха, спікер також «за посадою» є Президентом Індійської парламентської групи. Він / вона також діє в якості голови Конференції голів законодавчих органів в Індії. 9. В рамках адміністративної ролі спікера він або вона є керівником Секретаріату Лок Сабха, забезпечуючи підтримання абсолютного відеоспостереження в парламенті [280].

Роботою Палати Громад Великобританії керує спікер. Він обирається Палатою за згодою корони. Кандидат на цю посаду висувається правлячою партією. Оскільки її представники становлять більшість, то цей кандидат і стає спікером. Вважається що спікер є незалежним, тому після обрання він виходить з

партії. Спікер також не бере участі в голосуванні (точніше голосує лише коли думки розділились порівну). Оскільки спікер за своїм статусом є депутатом, то він переобирається на кожних чергових виборах. За звичаєм при наступних виборах, в окрузі, де балотується спікер, не висуваються інші кандидати. Таким чином, спікер займає посаду пожиттєво або до подання у відставку. Після виходу в відставку спікер стає пожиттєвим лордом. Таке забезпечення незалежності необхідне через значущість повноважень. Спікер є представником Палати як такої, щодо її повноважень, процедур та переваг. Функції спікера діляться на три основні категорії. По-перше, Спікер є голосом або представником Палати у відносинах з Корonoю, Палатою лордів та іншими органами, а також осіб, за межами парламенту. По-друге, спікер головує на дебатах палати і забезпечує дотримання всіх правил для збереження порядку в її роботі. По-третє, спікер має адміністративні обов'язки [284]. Спікер дає дозвіл на виступ ораторам, користується правом зупиняти ці виступи, може відхиляти питання депутата до Кабінету Міністрів чи міністра, або зупинити його розгляд, якщо він буде вважати, що воно загрожує престижу корони чи уряду. Має право тлумачити процесуальні норми при виникненні спору і такі тлумачення є обов'язковими.

Жодне засідання Палати Громад Великобританії не може відбуватися за відсутності спікера. Від його рішення залежить, чи розпочне Палата своє засідання, тому що саме він визначає, за якої кількості депутатів є кворум. Спікер також може оголошувати перерву в будь-який час. Спікер вирішує, чи належить законопроект до фінансових (від цього залежить процедура його проходження), обирає комітет, у якому буде розглядатись законопроект.

Повчальним є досвід Канади. Так, найбільш помітним елементом роботи спікера в канадській Палаті громад є його або її процесуальні обов'язки, які полягають у веденні дебатів в якості Голови. Звідси зрозумілою є важливість цієї ролі, спікер має забезпечувати ведення справ у країні ефективно, із збалансованим врахуванням інтересів як більшості, так і меншості. Спікер відповідає за

інтерпретацію і виконання всіх правил і практики, і опікується забезпеченням прав та привілеїв окремих членів Палати.

Як представник Палати громад, спікер виконує ряд звичаєвих обрядових і дипломатичних обов'язків. Він або вона є представником Палати у відносинах з Сенатом, Коронаю та іншими органами поза межами парламенту. При вході або виході з Палати спікеру завжди передує сержант-гвардієць, що несе булаву – символ влади спікера. День засідання Палати завжди розпочинається з параду спікера, в рамках якого спікер проходить процесією через Зал пошани до Палати. Члени піднімаються, в той час як спікер проходить до крісла, а сержант-гвардієць поміщає Булаву на стіл. Переконавшись, що необхідний конституційний мінімум зібрався, присутні не менше 20 членів парламенту, спікер читає молитву (частина повсякденної роботи Палати з 1877 року) і формально відкриває засідання. Спікер веде засідання, коли Палата викликана в Сенат, відвідана Королевою чи генерал-губернатором, в тому числі на початку нової сесії парламенту, і коли проводиться процедура надання королівської санкції на законопроекти.

Спікер також має широкі адміністративні та фінансові обов'язки, він відповідальний за загальне керівництво та менеджмент у Палаті громад. Питання адміністративного та фінансової політики, які стосуються Палати, розглядаються Радою внутрішньої економіки, на чолі якої стоїть спікер. Управління персоналом Палати громад також є повноваженням спікера, хоча Клерк палати та її вищі посадові особи, як правило, здійснюють повсякденне управління персоналом. Спікер наглядає за приміщенням парламенту, а також відповідає за безпеку і правопорядок в парламентських стінах. Крім того, разом зі спікером Сенату, спікер Палати громад займається організацією роботи Бібліотеки парламенту. У дипломатичній сфері спікер приймає іноземних гостей Парламент Хілл, в тому числі послів, глав держав і парламентських делегацій з інших країн. Він або вона регулярно очолює делегації парламентів в інших країнах[285].

Не можемо обійти цікавий і повчальний досвід Федеративної Республіки Німеччини. Так, Президент (спікер) і віце-президент (віце-спікер) обираються на

один виборчий термін. Вони не можуть бути відсторонені від посади за рішенням Бундестагу. Цей механізм призначений для зміцнення їх самостійності у виконанні своїх службових обов'язків, особливо щодо головування на пленарних засіданнях Бундестагу. У разі виникнення обставин, які ставлять під сумнів здатність президента або віце-президента залишатися в офісі (апараті), їх відставка є єдиним способом для того, аби призначити наступника.

У Процедурних Правилах, найбільш важливі обов'язки президента описані таким чином: «Президент повинен представляти Бундестаг і керувати його справами. Він повинен забезпечувати гідність і права Бундестагу, крім того, його завданням є проводити свої дебати справедливо і неупереджено та підтримувати порядок в Бундестазі. Він може брати участь у засіданнях будь-якого комітету без права голосу».

Президент представляє Бундестаг перед суспільством. Оскільки, Бундестаг є конституційним органом, який обирається безпосередньо людьми, і є вищим органом у структурі держави, Президент Бундестагу є другим за рангом після голови держави – Федерального Президента. Все листування адресоване Бундестагу (крім парламентських груп та членів) повинне бути адресоване на ім'я Голови. Президент також представляє Бундестаг в будь-яких правових спорах у Федеральному конституційному Суді. Найбільш важливою суспільною функцією Президента, а за його відсутності віце-президента є проведення пленарних засідань. Президент відкриває і закриває засідання, оголошує кожен елемент бізнесу на порядку денному, відкриває і закриває дебати, надає слово членам.

Загалом Президент за своєю посадою є неупередженим в його або її поведінці на засіданнях та має розв'язувати процедурні питання, які можуть виникнути. Громадська критика Президента під час засідання є порушенням парламентського порядку. Для забезпечення впорядкованого ведення пленарних засідань Президент може звертатися до ораторів, які відволіклися від предмета обговорення, повернутися до нього, закликати до порядку або публічно засудити будь-якого члена, який під час свого виступу або перериваючи чужий порушує

порядок, зробивши, наприклад, образливе зауваження, чи перервати дебати. У випадку серйозного порушення порядку Президент може навіть відсторонити на 30 днів засідання Члена Бундестагу з негативними наслідками для останнього [286, с. 17–18].

Спікер Палати представників США займає третє місце в ієрархії політичної системи Сполучених штатів, при цьому займає друге місце в списку спадкоємців повноважень президента після віце-президента. На своїй посаді спікер виконує організаційну та адміністративно-процесуальну функції. Спікер є керівником Палати представників, здійснюючи за посадою різноманітні адміністративні та політичні функції. Вести дискусію в палаті і головувати йому допомагають клерк і парламентський пристав. До важливих політичних функцій спікера відносять участь і призначення деяких членів важливих комітетів. Також він має право брати участь в дискусіях і голосувати, але зазвичай робить це тільки у виключних випадках, наприклад, тоді, коли його голос стає вирішальним, чи при голосуванні за надзвичайно важливі рішення, наприклад, конституційні поправки.

На відміну від вітчизняної конституційної моделі, у США спікер Палати представників самостійно може передати свої функції іншій особі, самостійно призначаючи її тимчасово виконуючим обов'язки спікера. Під час важливих дебатів тимчасовим спікером може виступати найстаріший парламентар. Голова палати представників також може відсторонити будь-яку посадову особу палати: клерка, пристава, головного адміністративного офіцера і капелана, крім того, до його компетенції входить призначення історика Палати представників і головного юридичного консультанта. Цікавий факт наведено в історії США, що жодного разу спікер палати представників не виконував повноважень президента і не ставав президентом на виборах.

Порівняльний аналіз повноважень спікерів парламентів зарубіжних країн дав можливість зробити висновок, що обсяг повноважень голови парламенту (палати) є досить широким. Зазвичай він стежить за дотриманням регламенту, веде засідання, визначає порядок денний засідань та першочерговість розгляду

питань, організовує виконання парламентських рішень, керує дебатами, представляє парламент (палату) у відносинах з іншими державними органами, міжнародних відносинах тощо. Голова парламенту вважається політично нейтральною фігурою. Депутат, обраний на цю посаду, відразу ж припиняє всі формальні стосунки зі своєю партією, що має бути запорукою його політичної неупередженості.

Нинішньому правовому статусу Голови Верховної Ради України притаманні тенденції до подальшої еволюції: уточнення окремих елементів системи повноважень, розширення його компетенції, деталізації окремих повноважень, що призводить до суттєвого розширення та поглиблення сфери правового регулювання його діяльності. Досліджуючи реалізацію позасесійних повноважень Голови Верховної Ради України у відносинах з народними депутатами України та апаратом Верховної Ради України, слід зазначити, що Голова Верховної Ради України виконує чимало повноважень за різними напрямками взаємодії з народними депутатами України. З формально-юридичного боку, він одночасно є таким самим народним депутатом України і керівником вищого і єдиного органу законодавчої влади. Такий дуалізм правового статусу голови парламенту зумовлює його незначну адміністративну владу стосовно інших народних депутатів: вони не є підпорядкованими Голові Верховної Ради України в адміністративному відношенні. Водночас він здійснює щодо них досить багато повноважень організаційного та забезпечувального характеру, володіє певними засобами контролю у сфері додержання депутатської етики та дисципліни під час проведення пленарних засідань Верховної Ради України, а також виконання депутатами вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Зазначені повноваження не мають абсолютного характеру, реалізуються Головою Верховної Ради України під пильним контролем парламенту та його органів.

Вплив керівника парламенту на законодавчий процес, а відтак, і на політичну ситуацію в державі, навіть за чинним законодавством, є досить

суттєвим, хоча часто й носить опосередкований характер. Трансформація України в парламентсько-президентську республіку, безумовно, ще більше посилить позиції, зокрема в політичній площині як Верховної Ради загалом, так і її керівництва зокрема.

Потребує подальшого розвитку та суттєвого уточнення компетенція Голови Верховної Ради України у сфері нормотворчої та контрольної діяльності. Водночас варто деталізувати на рівні законодавчих актів участь Голови Верховної Ради України у процедурі дострокового припинення повноважень парламенту та зробити неможливим парламентський розпуск без участі Голови Верховної Ради України.

Необхідно на рівні Конституції України передбачити неможливість Голови Верховної Ради України, у разі виконання ним обов'язків глави держави, ветоувати прийняті парламентом закони, а також встановити правило, згідно з яким незгода Голови Верховної Ради України щодо розпуску парламенту (у процесі відповідних політичних консультацій) має унеможливити розпуск останнього Президентом України.

Як свідчить аналіз Конституції України і Регламенту Верховної Ради України, вітчизняне законодавство не містить особливих (підвищених) вимог до кандидатів на посаду Голови та заступників Голови. Перелік їх повноважень також характеризує вибір нашою державою європейського демократичного напрямку становлення парламентаризму.

Важливим питанням в роботі парламенту є скликання позачергової сесії. Відповідно до положень Конституції України 150 народних депутатів України, зібравши особисті підписи, мають право скликати позачергову сесію парламенту. Рішення про це має підтвердити Голова Верховної Ради України. Наприкінці січня 2014 року опозиція зібрала 158 підписів, звернулася з ними до спікера Володимира Рибак, на що той відповів, буцім щонайменше 18 підписів сфальсифіковано. Законодавство не передбачає процедури підтвердження справжності підписів, і позачергова сесія не відбулась. Обстоюємо позицію щодо

необхідності внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а саме прописати положення, що Голова зобов'язаний скликати сесію у разі зібрання 150 і більше підписів народних депутатів для проведення позачергової сесії парламенту. При цьому перевірка підписів має відбуватись шляхом особистого спілкування спікера з підписантом чи при сумнівах щодо підпису шляхом звернення до народного депутата для того, щоб він письмово підтвердив справжність поставленого підпису. Для майбутнього розвитку демократичної України цей небезпечний прецедент із визнання підписів сфальсифікованими, створений В. Рибак, не повинен бути повторений в майбутньому.

На окрему увагу заслуговують повноваження Голови Верховної Ради України при достроковому припиненні депутатського мандату у разі невиконання народним депутатом вимог несумісності. Народними депутатами було розроблено зміни до Закону України «Про статус народного депутата України» та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», якими передбачалась змінити процедуру звернення до суду відносно дострокового припинення повноважень народного депутата України. Запропоновано було розглядати це питання на основі пропозиції комітету, до відання якого входять питання регламенту, у випадку встановлення факту невиконання народним депутатом вимог відносно несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності. Рішення приймається відкритим таємним голосуванням більшістю голосів народних депутатів України від її конституційного складу. І тільки на підставі прийнятого Верховною Радою України рішення спікер зобов'язаний не пізніше як у 10-денний строк, звернутись до суду для вирішення питання про дострокове припинення повноважень народного депутата. Це питання набуло актуальності після того, як був позбавлений депутатського мандату С. Власенко, і процедура передбачена дещо інша. Так, регламентний комітет розглядає відповідні матеріали і передає свій висновок спікеру, який в 10-денний строк звертається до суду про дострокове припинення повноважень народного депутата або повертає

матеріали комітету з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду. У випадку повернення комітет розглядає таке рішення, і тільки у випадку непогодження з ним вносить до Верховної Ради України пропозицію про розгляд цього питання на пленарному засіданні. Ми підтримуємо нововведення, які направлені на розширення повноважень парламенту та передбачають чіткість закріплення повноважень Голови Верховної Ради України у питанні дострокового припинення повноважень народного депутата України у разі несумісності мандата з іншими видами діяльності. У процесі розробки та прийняття Конституції 1996 року та протягом певного часу після цієї події серед депутатського корпусу почала поширюватись ідея створення колегіального керівного органу. Перша пропозиція такого спрямування була зроблена у 1998 році. Тоді функції колегіального представницького органу пропонувалось покласти на Погоджувальну раду депутатських фракцій (депутатських груп), яка на цей час визначалась Регламентом як орган «дорадчого, погоджувального характеру». У березні 2000 року Верховна Рада України ухвалила пропозиції про надання адміністративних повноважень Погоджувальній раді. Відтоді Погоджувальна рада отримала досить широкий спектр адміністративно-розпорядчих повноважень відповідно до п. 14. ст. 73 Закону України «Про регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. [190].

Із запровадженням цих змін у моделі керівництва парламентом постає низка питань, першим з-поміж яких, звичайно ж, є питання про конституційність цих новацій. Схоже, що деякі з повноважень Погоджувальної ради є елементами організації та підготовки питань до розгляду на пленарних засіданнях парламенту – функції, яку відповідно до ст. 88 Конституції України має здійснювати Голова Верховної Ради [120]. Оскільки керівник парламенту України обраний не єдиною фракцією, а більшістю фракцій, то деякі з одноосібно прийнятих керівником рішень можуть викликати спротив навіть серед тих депутатів та їх об'єднань, які загалом підтримують керівника, а наслідком цього може стати неефективність прийнятих рішень [69, с. 166].

Доволі контраверсійними є норми, пов'язані з функціонуванням інституту Погоджувальної ради депутатських фракцій, який не завжди чітко та безконфліктно існує поряд з Головою Верховної Ради України, певним чином конкуруючи з його компетенцією. Водночас виправданим з організаційного боку слід вважати бажання обмежити одноосібну владу керівника Верховної Ради України певним колегіальним парламентським органом консультативно-дорадчого характеру. Потребують уточнення повноваження Голови Верховної Ради України та Погоджувальної ради депутатських фракцій, і це слід зробити шляхом внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» при цьому використовуючи досвід європейських країн.

Потребують деталізації представницькі повноваження Голови Верховної Ради України. Зауважимо, що пункт 4 ч. 2 статті 88 Конституції України закріплює представницькі повноваження Голови Верховної Ради України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав. У статті 78 Регламенту до цього переліку додається ще один суб'єкт – міжнародні організації. Це повноваження за процедурою реалізації не розкрито в чинному законодавстві. Задекларовані реформи вимагають уточнення організації взаємодії інститутів Верховної Ради України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У зовнішньополітичній сфері не знайшли відповідної регламентації питання співробітництва Верховної Ради України з парламентами інших держав. Між тим міжнародні парламентські зв'язки передбачають численні офіційні зустрічі керівника українського парламенту з іноземними політичними і громадськими діячами, послами держав, дають змогу обмінюватися парламентськими делегаціями, досвідом роботи й відповідною інформацією. Тому це питання потребує врегулювання з обов'язковим використанням досвіду зарубіжних країн.

Зробимо особливий наголос на особистих якостях керівника парламенту, або спікера палати. Ця посадова особа за неписаними правилами виконує багато делікатних функцій щодо посередництва як між правлячим і опозиційним

блоками в парламенті, так і між законодавчою і виконавчою гілками влади. Тому ця посадова особа має бути нейтральною, обов'язково повинна володіти високими професійними та особистими якостями. Державно-правова практика демократичних країн ще раз доводить справедливість цього. Наприклад, у Франції Ж. Шабан Дельмас обіймав посаду голови Національної Асамблеї в п'яти легіслатурах (1958 – 1969 рр., 1978 р.) і був обраний ушосте

Перехід до парламентсько-президентської форми державного правління передбачає, очевидно, певне посилення ролі парламенту в здійсненні державної влади, зокрема щодо контролю за діяльністю органів виконавчої влади, результатом чого стане, безумовно, поступове підвищення статусу керівника законодавчого органу та розширення кола його посадових повноважень. Такий підхід цілком відповідає концепції «сильного голови (спікера)» в країнах, де провідну роль у суспільно-політичному житті країни відіграє законодавчий орган.

На сучасному етапі реалізації завдань з удосконалення системи державного управління на перший план виходить науково обґрунтована концепція формування правової держави, а також перспективи розвитку конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України з використанням апробованого і ефективно зарекомендованого досвіду зарубіжних країн. Повноваження спікера парламенту в демократичному суспільстві надзвичайно важливі і різні: він є представником народу; бере участь у здійсненні законодавчої функції, а також бере участь у здійсненні зовнішньополітичної функції.

Висновки до розділу 2

1. Спираючись на науково-теоретичні позиції фахівців, спробуємо, оперуючи філософськими методами (діалектичними, гносеологічними, формально-логічними), не тільки розкрити закономірності, континуїтет розвитку статусу голови парламенту на різних етапах його становлення та розвитку, а й виокремити особливості політико-правового характеру, що впливали на процес

функціонування голови національного парламенту в умовах становлення незалежної України.

2. Запропоновано визначення конституційно-правового статусу голови парламенту як його правове становище у представницькому законодавчому органі державної влади, яке визначається сукупністю конституційно-правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з політико-правовою природою мандату голови парламенту, його виникненням, припиненням і строком дії, повноваженнями спікера, гарантіями його діяльності, а також його підзвітністю, підконтрольністю і відповідальністю.

3. Відзначаючи плюралізм науково-теоретичних підходів до розуміння суті і змісту правового статусу голови парламенту, зважаємо на те, що періодичне зміщення акцентів на тих чи інших ознаках правового статусу голови парламенту залежить від того, яка науково-теоретична, правова парадигма чи наукова концепція розвитку парламентаризму домінує в конкретний історичний час, а також від того, які функції і завдання вважаються першочерговими у діяльності Голови Верховної Ради України та голів парламенту в зарубіжних країнах, які запити розвитку органу законодавчої влади він повинен задовольняти, які пріоритети у своїй діяльності виокремлювати та втілювати тощо.

4. Саме через процедуру обрання голова парламенту як депутат одержує від парламенту додатковий представницький мандат – так званий спеціальний депутатський мандат першого порядку. Це означає, що, не пориваючи зі своєю депутатською діяльністю, депутат, обраний головою парламенту, набуває внаслідок загальнопарламентського обрання особливих повноважень щодо представництва парламенту як у його середині, наприклад, у відносинах з органами та посадовими особами самого парламенту та його апарату, так і представництва парламенту у відносинах з іншими органами державної та муніципальної влади, їх посадовими і службовими особами, а також виконує представницьку функцію від імені парламенту на міжнародній арені.

5. В однопалатних парламентах і в нижніх палатах двопалатних парламентів керівництво палатами здійснюється одноосібно їх головами. Голову, як правило, обирають депутати зі свого складу і найчастіше його іменують спікером (Великобританія, Індія), іноді – головою (Греція, Україна, Хорватія) або президентом (Австрія, Німеччина). Форми організації керівних органів палат (парламенту) можна умовно поділити на три групи: 1) одноосібні голови (Великобританія, Російська Федерація, Румунія, Україна та ін.; 2) колегіальні органи (президії, постійні комітети тощо, бюро в Іспанії, оргкомітет у Чехії); 3) голови і створені палатою (парламентом), партійними фракціями колегіальні органи. До складу такого керівного органу обов'язково входять голова палати, його заступники, секретарі та квестори (Австрія, Бельгія, Іспанія, Італія, Швейцарія, Франція, ФРН). Керівництво нижніх палат (парламенту), а в окремих державах і верхніх палат, обирають депутати зі свого складу, зазвичай на весь строк повноважень законодавчого органу (Україна, Ірландія, Чехія, Австрія, Італія, Німеччина, Франція та ін.), інші країни – лише на період однієї сесії (Бельгія, Данія, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Швейцарія, Швеція).

6. Слід зауважити, що законодавчі положення, що визначають процедуру призначення спікера національного парламенту неодноразово піддавалися змінам, також ці питання були предметом розгляду Конституційним Судом України. Це говорить про важливість і заполітизованість питання обрання Голови Верховної Ради України. На основі зарубіжного досвіду, зокрема Грузії та Словаччини, запропоновано обирати Голову Верховної Ради України таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Реалізація цієї пропозиції сприятиме тому, що заздалегідь зарезервувати місце спікера жодна з політичних сил у парламенті з точки зору логіки “таємниці голосування” не може. Навіть якщо в бюлетені буде один кандидат, заготовлений будь-якою найщирішою угодою, це ще не означатиме, що таємне голосування обов'язково дасть більше половини голосів на його користь. Саме принцип таємності не гарантує обрання заздалегідь політично узгодженого кандидата. На основі зарубіжного досвіду нами

запропонована пропозиція, відповідно до якої доцільно в Конституції України передбачити норму, що у випадку, коли Президент України не може виконувати конституційних обов'язків, він повідомляє про це Голові Верховної Ради України, який тимчасово перебирає на себе обов'язки Президента України. Якщо ж Президент України не в змозі повідомити Голову парламенту про неможливість виконання обов'язків Президента, то, за пропозицією Голови Верховної Ради України, Конституційний Суд України ухвалює рішення про наявність перепон у виконанні посадових обов'язків глави держави та доручає Голові Верховної Ради України тимчасове виконання обов'язків Президента України.

7. Важливим питанням є конституційне підґрунтя виконання однією особою одночасно повноважень і голови парламенту, і глави держави. У сучасній історії України виконуючим обов'язки Президента України з 23 лютого по 7 червня 2014 року був Голова Верховної Ради України. Саме тому, беручи до уваги досвід ряду держав, зокрема Португалії та Литви, та на виконання ч. 3 ст. 5 та ст. 6 Конституції України, нами пропонуються зміни і доповнення до ст. 88 Конституції України від 28 червня 1996 року щодо закріплення конституційно правового статусу Голови Верховної Ради України, а саме: у разі тимчасового виконання функцій Президента України Головою Верховної Ради України, його повноваження за дорученням парламенту в повному обсязі виконує перший заступник Голови або заступник голови Верховної Ради України.

8. Порівняльний аналіз повноважень спікерів парламентів зарубіжних країн дав можливість зробити висновок, що обсяг повноважень голови парламенту (палати) є досить широким. Зазвичай він стежить за дотриманням регламенту, веде засідання, визначає порядок денний засідань та першочерговість розгляду питань, організовує виконання парламентських рішень, керує дебатами, представляє парламент (палату) у відносинах з іншими державними органами, міжнародних відносинах тощо. Голова парламенту вважається політично нейтральною фігурою. Депутат, обраний на цю посаду, відразу ж припиняє всі формальні стосунки зі своєю партією, що має бути запорукою його політичної

неупередженості. Нинішньому правовому статусу Голови Верховної Ради України притаманні тенденції до подальшої еволюції: уточнення окремих елементів системи повноважень, розширення його компетенції, деталізації окремих повноважень, що призводить до суттєвого розширення та поглиблення сфери правового регулювання його діяльності.

9. Важливим питанням у роботі парламенту є скликання позачергової сесії. Обстоюємо позицію щодо необхідності внесення змін до Закону України «Про регламент Верховної Ради України», а саме прописання положення, що Голова зобов'язаний скликати сесію у разі зібрання 150 і більше підписів народних депутатів для проведення позачергової сесії парламенту. При цьому перевірка підписів має відбуватися шляхом особистого спілкування спікера з підписантом чи, при виникненні сумнівів, через звернення до народного депутата для того, аби він письмово підтвердив справжність поставленого підпису. Для майбутнього розвитку демократичної України цей небезпечний прецедент щодо визнання підписів сфальшованими, створений Головою Верховної Ради України у 2013 році, не повинен бути повторений в майбутньому.

РОЗДІЛ 3. ФОРМИ ТА ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

3.1. Організаційно-правові форми діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах

Функції й повноваження становлять внутрішній, сутнісний бік діяльності органів публічної влади, однак її аналіз був би неповний без детального визначення й зовнішнього боку, який характеризують форми реалізації функцій та повноважень або форми діяльності. У процесі реалізації функцій і компетенції проявляється воля суб'єкта, спрямована на досягнення певної мети в тому порядку і вигляді, які передбачені правовими нормами. При цьому юридично закріплені повноваження набувають конкретного характеру і знаходять вираження у вигляді певних дій і операцій. Такі дії голови парламенту в Україні та зарубіжних країн можуть бути різного характеру – правового, організаційного, матеріального, технічного. Усе розмаїття дій спікера парламенту щодо реалізації його функцій і компетенції можуть бути зведені в певні однорідні групи, практичне вираження яких і дістало назву «форма діяльності».

Реалізація функцій і компетенції завжди є певним процесом, який характеризує динаміку владної діяльності, а тому форми діяльності пов'язані з визначеними на законодавчому рівні правовими й організаційними процедурами, в межах яких і відбувається здійснення функцій і повноважень голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах. Отже, форма діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах – це зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють голови парламентів в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках.

Розглянемо більш детально правові та неправові форми діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах. Так, правові форми являють собою діяльність, пов'язану із здійсненням юридично значущих дій у жорстко

визначеному законодавчому порядку. Правові форми являють собою однорідну діяльність, яка пов'язана з прийняттям правових актів і тягне за собою юридично значимі наслідки.

У новітній юридичній літературі відзначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень» [273].

Питання форм діяльності голів парламентів є одним з найбільш дискусійних у сучасному державознавстві, про що свідчить розмаїття думок щодо питання їх класифікації. На нашу думку, найбільш обґрунтованою і конструктивною точкою зору є та, що розглядає форми діяльності як особливий структурний елемент конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах, розмежовуючи при цьому правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності залежно від характеру породжуваних наслідків. Повноваження голови парламенту становлять зміст його діяльності, що спрямована на виконання покладених на нього функцій, окреслені формами діяльності спікера і тому є невід'ємними від них.

Слід зауважити, що не всі науковці відносять до елементів конституційно-правового статусу парламентаря, включаючи і голови парламенту, форми діяльності. Ми поділяємо точку зору таких вчених, як Н. Григорук, який вважає, що елементами правового статусу депутата є: а) політико-правова природа депутатського мандата; б) підстави виникнення і припинення дії депутатського мандата; в) права і обов'язки депутата; г) форми роботи депутата; ґ) гарантії здійснення повноважень; д) відповідальність депутата [51, с. 10]. Правник О. Миронов також відносить форми роботи депутата парламенту до складу самостійних елементів правового статусу депутата [141, с. 4].

Під формами депутатської діяльності прийнято розуміти загальні сфери реалізації повноважень. Тому можемо погодитись з точкою зору Л. Нудненко, яка вважає, що форми діяльності – це критерії, за якими відбувається класифікація закріплених за депутатом прав і покладених на нього обов'язків, і, відповідно, їх

недоречно виділяти як самостійні елементи конституційно-правового статусу депутата парламенту [148, с. 49]. Враховуючи вищевикладені аргументи, вважаємо, що форма діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах є елементом їх конституційно-правового статусу.

Здійснюючи класифікацію правових форм діяльності органів публічної влади, включаючи і форми діяльності голови парламенту, підтримуємо позицію науковців, що розрізняють нормотворчу, правозастосовчу, інтерпретаційну, установчу, контрольну, правоохоронну форми [58]. При цьому не слід плутати функції і правові форми діяльності владних органів, пам'ятаючи про те, що правові форми завжди пов'язані з діями виключно правового характеру і юридично значущими наслідками, виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з матеріальними і процесуальними нормами права за допомогою засобів юридичної техніки, їх результати завжди закріплюються у відповідних правових документах, що мають офіційний характер і обов'язкові для виконання. Змістове наповнення функції є більш широким, оскільки її реалізація передбачає сукупність дій як правового, так і організаційного й технічного характеру, необов'язково пов'язана з прийняттям правових актів чи призводить до виникнення, зміни або припинення правовідносин.

Кожна правова форма діяльності складається із однорідних дій і операцій правового характеру, які у своїй сукупності утворюють певний процес, що характеризується особливими стадіями і провадженнями. Стадії і провадження кожної з правових форм діяльності вирізняються за кількістю та змістом етапів, колом суб'єктів, процесуальними строками тощо.

Залежно від характеру дій з нормами права розрізняють такі правові форми діяльності: нормотворчу, правозастосовчу, інтерпретаційну, установчу, правоохоронну і контрольну. Нормотворча форма діяльності – це сукупність дій і процедур щодо створення, зміни й скасування нормативних приписів. Правозастосовча форма діяльності являє собою сукупність дій і процедур щодо виконання нормативно-правових актів, видання актів застосування права.

Інтерпретаційна форма діяльності полягає у здійсненні дій і процедур щодо з'ясування і роз'яснення змісту правових норм. Установча форма діяльності пов'язана із діями і процедурами щодо створення, реорганізації й ліквідації владних інституцій. Правоохоронна форма діяльності – це сукупність дій і процедур щодо охорони норм права від порушень, захисту прав і законних інтересів суб'єктів суспільних відносин. Контрольна форма діяльності являє собою сукупність дій і процедур щодо перевірки й нагляду за дотриманням, виконанням та застосуванням правових приписів суб'єктами суспільних відносин.

Правові форми діяльності органів публічної влади існують у тісному зв'язку з організаційними формами діяльності, які пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій органів і посадових осіб у межах чітких організаційних процедур. На нашу думку, організаційні форми діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах не справляють такого безпосереднього впливу на суспільні відносини, як правові форми, однак завдяки їм здійснюються підготовчі дії, узгоджуються різні позиції, робляться відповідні висновки в процесі пошуку оптимальних шляхів вирішення проблеми.

Матеріально-технічні форми діяльності голови парламенту мають допоміжний характер, сприяють процесу реалізації функцій і компетенції, забезпечуючи, обслуговуючи і фіксуючи заходи і його дії. Вони зводяться до виконання операцій технічного, матеріального, інформаційного характеру (діловодство, збір і обробка інформації, звіти, прогнози, кошториси, довідки, бухгалтерський облік, статистика, картотечна робота, побутове, технічне, інформаційне, транспортне забезпечення тощо). Організовує таку роботу в більшості країн світу голова парламенту.

Ми обстоюємо позицію, що зазначений перелік форм діяльності Голови Верховної Ради України не є вичерпним, оскільки останній наділений значним обсягом повноважень, реалізація яких пов'язана з його діяльністю як у межах парламенту так і поза межами парламенту. Так, Голова Верховної Ради України співпрацює як із міжнародними інституціями, так і з органами державної влади та

органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Відповідні повноваження об'єднуються в окремі групи і становлять зміст інших форм діяльності голови парламенту, що не мають належного відображення в тексті закону. Актуальність модернізації переліку форм діяльності Голови Верховної Ради України викликана і відновленням сили положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року [178].

Слід зауважити, що в сукупності повноважень голови парламенту можемо виділити дві групи: загального і конкретного характеру. Повноваження загального характеру пронизують усі форми діяльності спікера парламенту у відповідній сфері його діяльності. Повноваження конкретного характеру пов'язані з реалізацією окремої форми діяльності у відповідній сфері діяльності голови парламенту.

Форми діяльності голови парламенту залежать також і від періоду реалізації його повноважень. Так, повноваження голови парламенту можуть бути умовно поділені на повноваження визначено-періодичної та невизначено-періодичної дії. Повноваження визначено-періодичної дії здійснюються через окреслені проміжки часу, що передбачені чинним законодавством. Повноваження невизначено-періодичної дії часових обмежень свого функціонування не мають. Так, спікер парламенту повинен вивчати суспільну думку протягом усього терміну дії його мандата, постійно інформувати виборців про діяльність парламенту та власну участь у ньому.

Форми діяльності Голови Верховної Ради України закріплені як на конституційному, так і на законодавчому рівні. Конститутивна нормативна площина щодо статусу Голови Верховної Ради України комплексно ґрунтується, насамперед, на положеннях ст. 88 Основного Закону України, у якому передбачено, що Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України який здійснює цілий ряд повноважень, передбачених Конституцією України [120], у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Практика функціонування національного парламенту доводить необхідність на науковому рівні дослідити ефективність регулювання законодавчого процесу і місце в ньому Голови Верховної Ради України, при цьому доцільним буде використання зарубіжного досвіду.

Так, статті 93 та 94 Конституції України від 28 червня 1996 року присвячені процесу ініціювання та прийняття законів України. Відповідно до ст. 94 Конституції України, Голова Верховної Ради України підписує закони, які невідкладно направляє Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом [120].

Правотворча діяльність голови національного парламенту, на наш погляд, потребує більш детального регулювання на рівні закону. На значущість такого нормативного акта вказує зарубіжний досвід. Як доречно зазначає А. Колодій, в Японії ще у 1898 році було прийняте «Загальне положення про закони», в Болгарії – «Закон про нормативні акти», який існує з березня 1973 року, а в Угорщині діє «Закон про правотворчість» з 1987 року, відповідні документи є у Австрії, ФРН і США [85, с. 293].

З огляду на форми діяльності голови національного парламенту, які тісно пов'язані з реалізацією правотворчої діяльності, щодо встановлення нових норм у

сфері правового регулювання тих чи інших суспільних відносин та є одним з найбільш важливих напрямів його роботи, спираючись на правове регулювання цієї діяльності в зарубіжних країнах, підтримуються пропозиції вчених та практиків прийняти закон «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» [187].

У проекті цього закону визначаються основні характеристики закону як правової основи усіх нормативно-правових актів, умови дії закону, порядок його зміни і скасування, організаційно-правові засади законодавчої діяльності суб'єктів, зокрема Президента України та Голови Верховної Ради України.

За умов відсутності єдиного систематизованого акта у цій сфері обумовлюється неврегульованість законотворчості та складність взаємовідносин між різними суб'єктами правотворчості. Тому прийняття його є перспективою забезпечення правового регулювання повноважень керівника парламенту. А отже, сприятиме розвитку норм права у цій сфері, що є одним з фундаментальних напрямів вдосконалення його статусу, включаючи, головним чином, і форми діяльності.

Звернемо увагу на ряд установчих повноважень Голови Верховної Ради України і їх реалізацію. Так, за змістом ст. 98 Конституції України, організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом. Саме в останньому передбачено, що Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України [189].

Наведемо приклад Великобританії, де в парламенті, окрім рядових членів Палати громад, також формується вища посадова особа – спікер, який за своїм правовим статусом вирізняється серед усього депутатського загалу. Спікер Палати громад парламенту Великобританії, як і в Україні, має широкі повноваження в питаннях процедури діяльності парламенту. Спікер Палати громад і досі носить перуку та довгу мантию, що є відголоском середньовіччя: коли спікер у визначений момент зводиться на ноги під час гарячих дебатів, у залі повинна встановитися тиша. Це означає, що час для дебатів скінчився, а така

процедура має назву «гільйотина». Крім цього, спікер також наділений іншими важливими повноваженнями у сфері організації роботи палати. Він може на власний розсуд визначати порядок виступів членів палати; слідкувати за змістовністю промов останніх; самостійно визначати час початку й закінчення слухань шляхом вибіркового розгляду запропонованих депутатами поправок (процедура під назвою «кенгуру»). Спікер також має право визначати характер біллів («фінансові», «грошові»), що значно впливає на процедуру їх прийняття і швидкість проходження через Палату лордів. Рішення спікера, за Актом про парламент 1911 року, є остаточним. Йому також призначається три заступники з числа депутатів з огляду на його роль в організації роботи палати. Спікер несе відповідальність за роботу адміністративно-допоміжних служб палати. Важливою формою його діяльності є можливість самостійно встановлювати правила парламентської процедури. Так звані правила спікера становлять важливу частину офіційних регламентів палати громад. Вони діють доти, поки сама палата спеціальним рішенням їх не скасує [287, с. 162–163].

У більшості країн керівну роботу в палатах парламентів здійснюють виборні колегіальні органи (бюро, президія, правління тощо). Голову цього органу, як правило, обирає палата і він є водночас її головою. Значну частину функцій керівництва палатою голова здійснює самостійно. Титули він має різні: власне голова (у більшості країн), маршалок (у Польщі), президент (в Австрії, Норвегії, ФРН), тальман (у Швеції) тощо.

Головну відповідальність за ведення парламентських справ несе голова цього органу. Важливим є й те, що колегіальні керівні органи палат парламентів звичайно розглядаються лише як робочі органи палат. Вони не мають повноважень приймати будь-які рішення за самі палати ні під час сесій, ні в періоди парламентських канікул. До того ж, колегіальні керівні органи в переважній більшості країн не виконують політичних функцій загального характеру і обмежуються лише внутрішньопарламентськими справами. Голови палат (парламентів) здійснюють церемоніальні функції і представляють палату у

відносинах з іншими державними органами, а також у сфері міжпарламентських відносин. І хоча вони майже повсюдно не зобов'язана зрікатися своєї партійної належності, від них вимагається керувати парламентською роботою без будь-якої політичної упередженості.

Детальний порівняльний аналіз наведених вище положень дає підстави стверджувати, що за своїм статусом голова національного парламенту, одноосібно наділений більш широкими повноваженнями в питаннях організації діяльності інших органів. А отже, виступає дієвим, ініціативним модератором в процесі функціонування інших важливих державних інститутів.

Беручи до уваги події в Україні починаючи з 2014 року, заслуговує на особливу увагу питання участі Голови Верховної Ради України у роботі Ради Національної безпеки і оборони України. Так, у ст. 107 Основного Закону надається право голові парламенту брати участь у засіданнях Ради національної безпеки і оборони України. Також щодо можливості присутності Голови Верховної Ради України на засіданнях даного органу, законодавчо дублюється у ст. 9 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року [188]. При цьому, відповідно до ст. 10 цього закону, Голова Верховної Ради України може висловлювати думку щодо прийнятих рішень, яка протоколюється. А внесені до цього закону зміни, зокрема у ст. 5 [173], вказують, що у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110 і 111 Конституції України виконання обов'язків Голови Ради національної безпеки і оборони України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України.

Особливою формою діяльності Голови Верховної Ради України є виконання повноважень Президента України. Стаття 112 Конституції України регламентує порядок виконання обов'язків глави держави у разі дострокового припинення його повноважень. При цьому юридично встановлюються умови їх реалізації. По-перше, встановлюється темпоральний чинник їх реалізації – на період до обрання і вступу на пост нового Президента України. По-друге, конституційно

визначається обмежений обсяг повноважень глави держави, які покладаються на Голову Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України. Зокрема, не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6-8, 10-13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України.

Водночас Основний Закон закріплює фундаментальне положення «Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі» (ч.1 ст. 78). Відтак, професіоналізація діяльності голови парламенту вказує, що основним її видом є робота в парламенті на відповідний строк. На цій підставі народні депутати України, зокрема й голова національного парламенту, не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (ч. 2 ст. 78). У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України (ч. 4 ст. 78).

За змістом ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року (зі змінами та доповненнями станом на 28. 12. 2014 р.), народний депутат України не може бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час; залучатись як експерт органами у кримінальному провадженні, а також займатися адвокатською діяльністю; входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання

прибутку. Водночас, народний депутат зобов'язаний додержуватись інших вимог та обмежень, які встановлюються законом. При цьому народний депутат, призначений (обраний) на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого не припинено в установленому законом порядку, допускається до виконання обов'язків за такою посадою не раніше від дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата України.

В ході порівняльного аналізу ст.ст. 78, 112 Конституції України та змісту ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року можна дійти висновку, що у правовому регулюванні статусу Голови Верховної Ради України містяться нормативні положення, які входять в контрверзи з доктринами конституційного права, зокрема, в частині недопущення суміщення представницьких мандатів.

У науці конституційного права правові становища голови парламенту і Президента України розглядаються як статуси, правова природа яких пов'язана з інститутом представницького мандата. В науково-теоретичному аспекті В. Шаповал та Т. Шаповал, визначаючи президента як одноосібний орган державної влади (один із вищих органів держави) або як вищу посадову особу держави, констатують наявність у нього мандата. У разі обрання президента на загальних виборах такий мандат має всенародний характер, а, враховуючи відсутність практики відкликання президента виборцями, – вільний характер [253, с. 46].

Водночас, В. Шаповал, перебуваючи на посаді судді Конституційного Суду України, у своїй окремій думці висловив, що поняття «сумісність» (точніше – «несумісність») позначає конституційно-правовий інститут. Зміст цього інституту в різних державах визначено по-різному. За його загальним смыслом одна і та ж особа не може мати і здійснювати представницький мандат і водночас займати певні посади в органах державної влади і поза межами державного механізму (апарату). Іноді прямо визначається несумісність представницьких мандатів

депутата парламенту і члена (радника) муніципалітету. Конституція України безпосередньо пов'язує інститут несумісності мандата лише зі статусом народного депутата України і Президента України, а також у зворотній формі визначає несумісність посади професійного судді і представницького мандата. Смісловий зв'язок інституту несумісництва саме з представницьким мандатом можна пояснювати також тим, що за усталеною конституційною теорією мандат депутата парламенту не є посадою чи формою її набуття. Характерно, що конституційний припис «перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу» (частина перша статті 79) було включено до тексту проекту Конституції України вже під час його доопрацювання у Верховній Раді України [149].

Важливо зауважити, що в Україні на конституційному рівні закріплені імперативні юридичні норми найвищої юридичної сили, які забороняють сумісність представницьких мандатів. Аргументами на користь даної тези у процесі нашого порівняльного дослідження є нормативні формулювання, що містяться у ст. 78 та ст. 103 Конституції України, в яких зазначено, що депутат «не має права мати інший представницький мандат».

Таким чином, із застосуванням формально-логічного та порівняльного методів аналізу, беручи до уваги наведені раніше концепції та положення ст.ст. 78, 103, 112 Конституції України, вбачаються підстави стверджувати про те, що у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 Конституції, а виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України відповідно покладуться на Голову Верховної Ради України, останній у своїй діяльності поєднає інший представницький мандат, а відтак, порушена проблема в аспекті регламентації його правового статусу іманентно потребує свого як теоретичного, так і юридичного вирішення.

Сучасне законодавство у сфері правового регулювання статусу голови національного парламенту, здійснюючи при цьому порівняльний аналіз досвіду

зарубіжних країн у цій сфері, як вбачається, розвивається досить інтенсивно. Відтак, наука конституційного права повинна бути спрямована на те, щоб не тільки виявляти певні проблеми, а й одночасно сприяти вирішенню поточних проблем щодо удосконалення українського законодавства в питаннях правової регламентації статусу Голови Верховної Ради України, враховуючи досвід зарубіжних країн. Відтак, у теоретичному контексті нами пропонуються певні доповнення до чинного законодавства України. За цих умов нами вноситься практична рекомендація, відповідно до якої пропонується доповнити ст. 112 Конституції України положеннями наступного змісту: «Тимчасове виконання обов'язків Президента України Головою Верховної Ради України, на період до обрання і вступу на пост нового Президента України, не вважається наявністю іншого представницького мандата та виникненням обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності».

Зауважмо, що у світовій практиці тимчасове виконання президентських повноважень, у разі вакантності посади глави держави, іншими посадовими особами, передбачене конституціями багатьох зарубіжних країн. Зокрема, такі норми містяться у конституціях Австрії, Киргизстану, Тунісу, Фінляндії, Шрі-Ланки [119, с. 544–545].

У більшості держав з республіканською формою правління голови парламентів (нижніх палат) особисто або спільно з іншими посадовими особами заміщують президента в разі його і тимчасової відсутності. В Італії, Франції та ФРН право такого заміщення належить головам верхніх палат. В Австрії функції президента переходять спочатку до глави уряду – канцлера. Якщо пост президента залишається вакантним понад 20 днів, або якщо главу держави усунуто з поста за результатами спеціально проведеного референдуму, то його функції здійснює керівний орган нижньої палати парламенту. В деяких країнах голови палат (парламенту) входять до складу спеціальних колегій, що у відповідних ситуаціях заміщують президента. В Ірландії до складу такої колегії

входять голови палат і голова верховного суду, в Ісландії - голова парламенту, голова верховного суду і прем'єр-міністр.

Цікавим для України також є досвід Республіки Гана. Так, 5 листопада 2014 Республіка Гана пережила один з найзначніших конституційних сальто, коли спікер парламенту відмовився прийняти присягу в якості президента, коли і президент, і віце-президент були в Гані відсутні. У Конституції Гани 1992 року зазначено, «коли президент і віце-президент не в змозі виконувати функції Президента, спікер парламенту повинен виконувати ці функції до того, поки президент або віце-президент не зможуть виконувати ці функції або новий Президент вступить на посаду, в залежності від обставин» (Розширена Стаття 60 (11)) [107]. Це положення встановлює серед обов'язкових умов обов'язок спікера парламенту виконання повноважень «Президента», коли Президента та віце-президента немає в Гані.

«Спікер, перед початком виконання функцій Президента згідно з пунктом (11) цієї статті, має прийняти і підписатися присягу Президента». Таким чином, перед спікер може законно приступити до керівництва офісом Президента, він повинен бути приведений до присяги в якості президента. Слова статті 60 (12) є чіткими та недвозначними. Правовими наслідками цього положення є те, що спікер не може на законних підставах обіймати посаду президента, якщо він не приймає і підписує присягу, викладену стосовно посади Президента.

Один з аргументів, висунутих на користь відмови спікера прийняти президентську присягу є те, що він прийняв президентську присягу у вересні 2013, після чого виконував функції Президента, і тому немає необхідності, щоб він був приведений до присяги знову. Ця точка зору є недоречною та такою, що суперечить прямим нормам Конституції. Іншими словами, дане твердження означає, що коли спікер прийняв президентську присягу 19 вересня 2013 і потім став президентом, його клятва була б відкладена після повернення президента і віце-президента, і знову набирала сили в період будь-якої наступної відсутності Президента і віце-президента. З наведеного аналізу справедливо випливає, що

спікер парламенту не може взяти на себе статус Президента і виступати в його якості, якщо він не приймає президентську присягу. Конституція вимагає, щоб «свіжа клятва» була прийнята, коли виникає необхідність спікера діяти в якості Президента. Крім того, відмова високоповажного спікера парламенту підписати президентську присягу 5 листопада 2014, перш ніж розпочати службу в якості Президента була неправильним, неконституційним кроком [276].

З огляду на виявлену проблему, спеціальної уваги потребує, насамперед теоретичне її вирішення, що зумовлено, по-перше, суперечністю з конституційними догмами, досвідом і юридичною практикою зарубіжних країн, по-друге, специфікою правового регулювання статусів голови національного парламенту та глави української держави.

Особлива форма роботи голови парламенту пов'язана із функціонуванням апарату парламенту. Для забезпечення своєї діяльності парламент утворює допоміжний орган – апарат (парламентську службу), який підзвітний законодавчій установі. Вагомим чинником, який визначає найменування, чисельність та структуру апарату, є форма державного правління, характерна для тієї чи іншої країни. На організацію діяльності апарату впливають також обсяг фінансування, але, як видається, у першу чергу, – історичні традиції і національна практика державного будівництва [9, С. 9].

У різних державах парламентські служби називаються по-різному: парламентська служба палати (Бундестаг ФРН), канцелярія Сейму (Польща), генеральний секретаріат (Болгарія), апарат (РФ) тощо. Наукові джерела аналізують подібний інститут як організацію державних службовців, що надають наукову, організаційну, інформаційну, технічну допомогу в роботі парламенту, парламентських органів і парламентаріїв. Штат апарату позбавлений права ухвалювати рішення від імені законодавчого органу, його окремих підрозділів, але він забезпечує розробку проектів таких рішень, їх підготовку і виконання. У переважній більшості держав одноосібного голову апарату призначає керівник парламенту (палати), хоча існує практика призначення безпосередньо самими

депутатами (США). За цієї системи демократична, на перший погляд, процедура призначення зводиться до голосування за попередньо визначеного фракцією більшості кандидата. Зважаючи на пряму залежність посадової особи від політичних уподобань депутатських об'єднань, що є нестабільними і швидко змінюють свою чисельність, вона фактично безпосередньо залежить від їх симпатій і настроїв [7, С. 153]. У випадках призначення голови апарату керівництвом законодавчої установи (палати) досить часто цю посаду обіймає одна й та ж особа упродовж кількох легіслатур. Досвід України підтверджує те, що керівник апарату може працювати протягом тривалого часу. Так, з 7 червня 2002 року дотепер посаду керівника Апарату Верховної Ради України займає В. Зайчук. Такий факт став можливим лише за умови політичної нейтральності.

Зазвичай діяльність апарату парламенту підконтрольна голові парламенту (палати). Цікавою видається практика функціонування Адміністрації Риксдагу Швеції, яку очолює Головний Секретар (виконує технічну функцію контролю працівників), але роботою безпосередньо керує Колегія Риксдагу – 10 членів Риксдагу і Спікер, що головує у Колегії [9, С. 14]. Подібна модель взаємовідносин апарату (канцелярії) й керівного органу парламенту існує у Фінляндії, де Голова парламенту спільно з шістьма обраними депутатами складають Управління канцелярією, яке контролює і координує діяльність допоміжного органу.

На основі досвіду Швеції та Фінляндії, вважаємо доцільним впровадити колегіальний контроль і координацію діяльності Апарату Верховної Ради України і в Україні. Щоб не одноосібно всі ці питання вирішувалися у сфері повноважень Голови Верховної Ради України, а шляхом створення колегіального управління Апаратом Верховної Ради України.

Важливою формою роботи голови Верховної Ради України та голів парламенту країн світу є представництво парламенту на міжнародній арені. Його уповноважено на рівні Організації Об'єднаних Націй проводити міжнародні конференції спікерів парламентів країн світу. Так, четверта Всесвітня конференція спікерів парламентів буде проведена Центральними установами

Організації Об'єднаних Націй у Нью-Йорку з понеділка 31 серпня до середи 2 вересня 2015 року. Цей саміт спікерів парламентів з усього світу є унікальним форумом для діалогу і співпраці між парламентами на високому рівні. Загальна тематика конференції буде зосереджена на мирі, демократії та розвитку крізь погляд парламентаризму. Конференція є частиною серії зустрічей на високому рівні, що закінчиться зустріччю на вищому рівні ООН наприкінці вересня 2015 року, в рамках якої буде запущений проект «Цілі сталого розвитку тисячоліття» (Sustainable Development Goals (SDGs)).

Наприкінці конференції учасникам буде запропоновано ухвалити Підсумковий Документ, проект, якого буде розроблений Підготовчим комітетом і представлений для всіх парламентів напередодні Конференції для коментарів. Підсумковий Документ буде представлений офіційно на вищому рівні ООН наприкінці вересня[278].

Підсумовуючи сказане вище, слід зауважити, що голова парламенту в Україні та зарубіжних країнах здійснює різні форми діяльності, спрямовані на повне і ефективне виконання законодавчо закріплених повноважень. І тільки використання апробованого і позитивно зарекомендованого досвіду може сприяти удосконаленню форм діяльності Голови Верховної Ради України.

3.2. Гарантії діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах

Розриваючи гарантії діяльності голови парламенту, ми не можемо обійти увагою розуміння власне категорії «гарантія». Так, слово «гарантія» (фр. *garantie*, від *garantir* – «забезпечити») означає «забезпечення, запорука» [271-1, с. 556]. Перефразовуючи, можемо констатувати, що гарантія – це явище, що забезпечує досягнення певного результату; це необхідні умови та спеціальний механізм, які забезпечують безперешкодну та ефективну участь представників народу у здійсненні своїх конституційно закріплених функцій.

Виходячи з того, що гарантії є елементом конституційно-правового статусу голови парламенту, то головною метою гарантій спікера є безперешкодне та ефективне здійснення ним своїх конституційно закріплених прав і обов'язків. Саме від гарантій значною мірою залежить успішна діяльність голови парламенту в дієвому управлінні і скеровуванні парламенту.

Зазначимо, що гарантії діяльності голови парламенту достатньо різноманітні і це пов'язано з метою ефективного забезпечення виконання ним конституційно закріплених функцій. Для кращого розуміння гарантій, вивчення їх структурних особливостей у теорії конституційного права гарантії депутатської діяльності, включаючи і діяльність голови парламенту, прийнято розподіляти на певні групи. Одразу слід зауважити, що єдиної позиції щодо класифікації гарантій депутатської діяльності, включаючи і діяльність голови парламенту, в юридичній літературі не спостерігається.

Вчені-правники О. Ярмиш та В. Серьогін до системи гарантій депутатської діяльності відносять: юридичні гарантії, організаційні гарантії, інформаційні гарантії, соціально-економічні гарантії, трудові гарантії [273, с. 212–2018]. Вчений В. Сівов підтримує позицію, що система гарантій депутатської діяльності складається з: гарантії діяльності депутатів щодо виконання ними своїх повноважень; гарантії особистості депутата [218, с. 96]. Вчені В. Погорілко та Н. Григорук у спільній роботі запропонували класифікувати гарантії депутатської діяльності, відповідно, і гарантії голови парламенту, на дві основні групи: нормативно-правові та організаційно-правові (соціальні, матеріальні, процесуальні, депутатська недоторканність) [151, с. 171–177]. Радянський вчений А. Ярматов виділяв три групи депутатських гарантій: соціально-економічні і політичні гарантії; організаційні і процесуальні гарантії; гарантії прав особистості депутата [272, с. 12-15]. Юрист А. Зінов'єв зазначає, що критерієм класифікації гарантій діяльності депутата мають бути мета, види і зміст депутатської діяльності, і, у свою чергу, розподіляє гарантії на п'ять видів: політичні; організаційні; гарантії трудових прав; матеріальні; депутатська недоторканність

[72, с. 139]. Т. Убері веде мову про організаційні, трудові, матеріальні та правові гарантії діяльності парламентаря [241, с. 12]. Деякі вчені вважають, що в систему гарантій діяльності народних депутатів входять організаційні, соціальні, матеріальні гарантії, депутатський імунітет [141]. Безсумнівно, що всі гарантії взаємопов'язані. Конституційно-правовий статус спікера у парламенті і державі забезпечується загальними і спеціальними гарантіями. З врахуванням законодавства, на думку правника В. Сивова, під спеціальними гарантіями статусу депутатів розуміються організаційно-політичні, правові, матеріальні фактори і засоби, що створюють необхідні передумови для безперешкодного і ефективного виконання депутатських повноважень [218, с.94-95].

На підставі викладеного вище, ми вважаємо, що система гарантій депутатської діяльності, включаючи і гарантії голови парламенту, складається із: юридичних гарантій, організаційних гарантій, соціально-економічних гарантій.

Слід зробити акцент, що встановлені законодавством гарантії – це не привілеї, котрі виділяють голову парламенту і депутатів над рештою громадян, і не пільги, що покращують умови їх життя. Це умови, котрі покликані забезпечити обраним особам сприятливий режим їх діяльності.

Ми свідомі того, що обсяг гарантій реалізації повноважень голови парламенту дещо відрізняється від гарантій реалізації повноважень інших народних депутатів. Це пов'язано, насамперед, з тим, що голова парламенту є провідною посадовою особою не лише в межах парламенту, але й у масштабі всієї країни. Основна відмінність полягає в матеріальному забезпеченні керівника парламенту та гарантуванні його особистої безпеки.

Таким чином, сенс і призначення гарантій полягає в тому, щоб створити для голови парламенту необхідні умови для здійснення ним повноважень, і, виходячи саме з таких міркувань, слід формувати структуру гарантій голови парламенту будь-якої країни світу, не перетворюючи їх, всупереч конституційному принципу рівності всіх громадян, на пільги.

Розглянемо більш детально різні блоки гарантій голови Верховної Ради України та голів парламенту зарубіжних країн. Перш за все розглянемо юридичні гарантії, зміст яких складає: 1. Непорушність повноважень Голови Верховної Ради України та голів парламенту зарубіжних країн. Гарантії Голови Верховної Ради України є практично непорушними. Ніхто не має права обмежити повноваження спікера, за винятками, передбаченими Конституцією України [120] та Законом «Про статус народного депутата України» [191], іншими законами. Навіть при запровадженні надзвичайного чи військового стану громадянські права і депутатські повноваження, включаючи і повноваження голови національного парламенту, не обмежуються. Крім того, народний депутат, включаючи і голову парламенту, на строк виконання своїх повноважень звільняється від призову на військову або альтернативну службу, а також від призову на навчальні та спеціальні збори.

Важливою складовою юридичної гарантії статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах є депутатський імунітет. Так, в Україні основу нормативно-правової регламентації депутатської недоторканності закладено ст. 80 Конституції України [120]. Зокрема, ч. 1 ст. 80 Конституції України визначає, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Тому згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 12-рп/2003 від 26 червня 2003 р. [207], положення ч. 1 ст. 80 Конституції України слід розуміти так, що депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод.

Як зазначає правник О. Квітка: «Депутатську недоторканність потрібно розглядати як одну з передумов постійної та незалежної роботи парламенту. Дана гарантія діяльності депутатів існує в публічних інтересах, є одним з елементів

механізму стримувань і противаг між гілками влади» [78, с. 118]. Хоча слід зазначити, що, незважаючи на таку важливість цього інституту, у Малайзії, Намібії та Нідерландах інститут депутатського імунітету взагалі відсутній; у Австралії, Великій Британії, Іспанії, Канаді, Колумбії, Новій Зеландії імунітет відсутній, але притягнення депутатів до відповідальності відбувається на особливих умовах та у визначеному законом порядку; у Канаді, Мальті, Бельгії, Ірландії, Великій Британії імунітет поширюється виключно на цивільні справи.

Слід зауважити, що недоторканність народних депутатів України включає депутатський індемнітет (ч. 2 ст. 80 Конституції України [120]) та імунітет (ч. 3 ст. 80 Конституції України [120]). Як бачимо, вітчизняний законодавець, регулюючи питання гарантування захисту народних обранців, виходить із поєднання таких елементів, як невідповідальність та недоторканність депутатів Верховної Ради України, що в сукупності формують поняття депутатського імунітету.

В науковій літературі під індемнітетом розуміється захист від усіх форм відповідальності за певні дії, вчинені під час виконання депутатом своїх функцій. Зарубіжне законодавство використовує різні терміни для позначення цього привілею: «службовий імунітет» в Австрії, «індемнітет» у Німеччині, «свобода висловлювань» в Ірландії, Мальті, Канаді, Нідерландах, Великій Британії тощо.

Правник В. Кравченко депутатський індемнітет розглядає у двох аспектах: по-перше, як невідповідальність народного депутата України – він не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп (ч. 2 ст. 80 Конституції України); по-друге, як винагорода народного депутата України за його парламентську діяльність (згідно зі ст. 33 Закону України «Про статус народного депутата України» оплата праці народного депутата України проводиться в розмірах, установлених Верховною Радою України) [129, с. 252].

Конституція України у ч. 2 ст. 80 [120] закріплює індемнітет народних депутатів України у формі неможливості притягнення до юридичної

відповідальності останніх за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Зауважимо, що така форма відповідає загальноприйнятій моделі депутатського індемнітету. Конституція Грузії [89] конкретизує вид юридичної відповідальності (кримінальну), до якої неможливо притягнути парламентаря у зв'язку з його висловленнями при виконанні своїх обов'язків як у стінах Парламенту, так і поза ними.

Депутата парламенту Республіки Молдова не може бути піддано переслідуванню чи притягнуто до юридичної відповідальності за голосування або погляди, що ним виражені при виконанні мандата (ст. 71 Конституції Республіки Молдова [97]).

На нашу думку, фіксація повного обсягу інституту депутатського індемнітету в конституційних нормах може бути пояснена бажанням законодавця підкреслити важливість (норми конституції – норми прямої дії) права парламентаря на вільне вираження особистої точки зору під час здійснення представницьких повноважень. Водночас відмінності нормативно-правової регламентації депутатського індемнітету в Україні та зарубіжних країнах є незначними і тим самим не впливають на загальний зміст інституту депутатського індемнітету.

Наступним видом депутатської недоторканності є депутатський (парламентський) імунітет. Зміст депутатського імунітету полягає в тому, що парламентарі користуються захистом з боку представницького органу від арешту і деяких інших процесуальних дій, які пов'язані з обмеженням особистих прав і свобод, а також від судового переслідування на підставі порушення кримінального провадження та відповідного звинувачення [259, с. 264]. Депутатський імунітет спрямований забезпечити ефективну і неупереджену роботу парламентаря, включаючи і спікера, та представницького органу загалом.

Інститут депутатського імунітету закріплено законодавством більшості країн світу, але його обсяг не завжди однаковий. Наразі практика світового

парламентаризму свідчить про стійку тенденцію до поступового звуження обсягу правового імунітету, в першу чергу, недоторканності депутатів законодавчих органів. У 90-х роках ХХ ст. у низці країн було звужено сферу його дії. Так, у Франції та Італії було запроваджено правило, відповідно до якого дозвіл парламенту необхідний лише в разі арешту депутата; у Бельгії згоди парламенту потребує ув'язнення депутата або його виклик безпосередньо до суду, однак не залучення парламентаря до процесу досудового слідства. Деякі країни виключили зі сфери імунітету певні категорії серйозних правопорушень: конституція Ірландії виключила державну зраду, злочини, порушення громадського порядку; конституція Швеції виключила злочини, що караються ув'язненням на термін не менше двох років.

Опрацювавши законодавство зарубіжних країн, слід відзначити, що спостерігається тенденція до обмеження інституту депутатського імунітету, обстоюємо позицію, що і в Конституції та законодавстві України слід обмежити депутатський імунітет, включаючи і імунітет Голови Верховної Ради України.

Головна мета організаційних гарантій полягає в забезпеченні необхідних та сприятливих умов для безперешкодного та ефективного здійснення головою парламенту в Україні та зарубіжних країнах своїх повноважень.

Організаційні гарантії голови парламенту – це необхідні передумови, що забезпечують сприятливий режим діяльності для безперешкодного і ефективного здійснення прав та обов'язків голів парламентів.

Ми відносимо до організаційних гарантій також процесуальні, що безпосередньо пов'язані із реалізацією головами парламенту своїх повноважень та, за визначенням А. Ярматова, «являють собою різноманітні способи і правові засоби, що забезпечують процедуру депутатської діяльності» [272].

Обстоюємо позицію, відповідно до якої доцільно на законодавчому рівні прийняти норму, за якою конфіденційна інформація про особу народного депутата як представника українського народу має бути максимально доступною для суспільства. Особливо це стосується Голови Верховної Ради як керівника

законодавчого виборного представницького органу влади. Це пояснюється публічністю займаної державної посади представника влади, а тому обсяг конфіденційності повинен бути обмежений та в інтересах національної безпеки така інформація має бути доступною громадянам України з метою забезпечення їх прав. Таким чином, громадянин України, який бажає взяти участь у виборах та при здійсненні депутатської діяльності, буде зобов'язаний повідомити вказану конфіденційну інформацію на підставі закону.

Підвищений рівень організаційних гарантій керівників українського парламенту передбачають положення Регламенту та Постанови Верховної Ради «Про структуру апарату Верховної Ради України» від 20 квітня 2000 року (із змінами станом на 11 липня 2006 року), згідно з якими організаційно-інформаційне забезпечення Голови Верховної Ради покладається відповідно на Секретаріат Голови Верховної Ради. Цією постановою також встановлено граничну чисельність апарату Верховної Ради України в кількості 1115 штатних одиниць. Також саме за головою парламенту закріплено право визначати чисельний склад структурних підрозділів апарату Верховної Ради України, у межах витрат, передбачених кошторисом Верховної Ради України.

Важливою організаційною гарантією народного депутата є можливість мати помічників-консультантів. Так, постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» від 13 жовтня 1995 року №379/95-ВР визначила правовий статус помічника-консультанта народного депутата України[181]. Помічник-консультант народного депутата України працює за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом або на громадських засадах. На чотирьох помічників-консультантів народного депутата України поширюється дія Закону України «Про державну службу», їм присвоюється не вище, ніж сьомий ранг державного службовця четвертої категорії, вони прикріплюються для кадрового та фінансового обслуговування до Апарату Верховної Ради України або до виконавчих апаратів органів місцевого самоврядування.

Наступну групу гарантій голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах становлять соціально-економічні гарантії, мета яких полягає у створенні соціальних, економічних, матеріальних, трудових умов для діяльності голови парламенту.

Розглянемо соціальні гарантії, мета яких полягає в нормативному закріпленні положень щодо підтримання необхідних соціальних умов життя народного депутата, включаючи і Голову Верховної Ради України. Зазначимо, що Закон України «Про статус народного депутата України» містить достатньо широкий спектр соціальних гарантій, а саме: фінансове, медичне та соціально-побутове забезпечення (ст. 33), створення належних житлових умов (ст. 35), гарантії трудових прав (ст. 20); на транспортне забезпечення (23) [144].

На період виконання постійної роботи у Верховній Раді України та її органах народному депутату України створюються для цього належні житлові умови. Зокрема, народний депутат, незалежно від місця постійного проживання, за його бажанням має право на отримання одноразової грошової компенсації для створення належних житлових умов або на отримання на строк його повноважень службового жилого приміщення. Вважаємо, що ця гарантія може бути скасована на законодавчому рівні.

Крім того, ст. 28 Закону України «Про статус народного депутата України» закріпила положення щодо забезпечення умов для виконання депутатських повноважень. Так, ч. 1 ст. 28 згаданого закону визначила, що Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник забезпечуються приміщенням для проведення офіційних заходів, транспортом, секретаріатом, охороною, а також коштами на представницькі цілі, які не перевищують 40 відсотків відповідного посадового окладу[193].

До матеріальних гарантій діяльності парламентаря входять: щомісячний посадовий оклад і надбавки до нього (винагорода парламентаря за здійснення представницьких функцій); інші виплати, пов'язані зі здійсненням представницької діяльності.

У питаннях матеріального забезпечення народний депутат України загалом прирівнюється до членів Уряду. Так, згідно зі ст. 32, 33 Закону України «Про статус народного депутата України» [193], народний депутат України отримує щомісячно заробітну плату, що складається з посадового окладу, встановленого Верховною Радою України, до якого нараховуються надбавки у розмірі, встановленому для членів Кабінету Міністрів України, та доплати за науковий ступінь або почесне звання у розмірах, установлених законодавством. Крім того, народному депутату протягом усього строку виконання депутатських повноважень щомісячно відшкодовуються витрати, пов'язані з виконанням цих повноважень, у розмірі заробітної плати народного депутата, що не підлягають оподаткуванню. До того ж, народному депутату для виконання доручень Верховної Ради України та її органів або для роботи з виборцями за межами міста Києва у період, визначений Верховною Радою України, витрати на відрядження виплачуються в розмірах, установлених законодавством. Народний депутат отримує щомісячно заробітну плату з дня початку депутатських повноважень, а кошти для відшкодування витрат на здійснення депутатських повноважень – з дня обрання.

На нашу думку, слід вважати явищем негативного характеру у сфері матеріальних гарантій діяльності народного депутата України норму, згідно з якою щомісячний посадовий оклад народного депутата встановлюється Верховною Радою України. Адже наявна ситуація, коли працівники, у нашому випадку, – народні депутати, самі для себе визначають розмір заробітної плати і, як свідчить практика, це призводить до негативної тенденції до зростання видатків із Державного бюджету на оплату праці народних депутатів, без урахування об'єктивних економічних процесів у державі. Як можливий варіант вирішення цього питання може бути використаний досвід США. Так, двадцять сьома поправка до Конституції США забороняє парламентарям збільшувати собі оплату праці, а якщо такий закон буде прийнято, то він починає діяти тільки з наступного складу парламенту.

Абсолютні показники заробітку парламентарів в розвинутих країнах світу значно перевищують дохід депутатів Верховної Ради України. В Ірландії парламентар заробляє в 1,92 разів більше, ніж в середньому по країні, у Франції - в 1,87 разів, Великобританії - в 2,09. Є приклади значних дисбалансів. Наприклад, в Російській Федерації після підвищення з 1 вересня 2014 року оплата праці депутата Державної думи складає близько 10 тисяч доларів при середній заробітній платі близько 800 доларів по країні, тобто різниця в 13 раз.

Країна	Базова заробітна платня депутата парламенту, до оподаткування, \$/рік	Середня заробітна платня, до оподаткування, \$/рік	Співвідношення
Іспанія	43 563	34 601	1,26
Швейцарія	82 390	89 830	0,92
Франція	85 367	45 568	1,87
Швеція	102 600	53 851	1,91
Великобританія	105 838	50 658	2,09
Німеччина	118 701	45 287	2,62
Ірландія	119 546	62 763	1,9
Норвегія	118 473	80 045	1,48
Канада	159 308	58 376	2,73
США	174 000	55 048	3,16
Італія	181 173	36 763	4,93
Австралія	194 361	77 261	2,52
Японія	268 800	50 161	5,36
Україна	6024	3104	1,9

Дані щодо зарплати парламентаріїв і середньої заробітної плати наведені за результатами 2012 року, а в Україні – за друге півріччя 2014 року[80].

Доцільно наголосити, що народним депутатам заробітна плата встановлюється не законами, а постановами Верховної Ради України. Тобто народні депутати самі собі встановлюють зарплату. Так, відповідно до частини першої статті 33 Закону України від 17 листопада 1992 року №2790-XII «Про статус народного депутата України», народному депутату встановлюється Верховною Радою України щомісячний посадовий оклад. Надбавки до встановленого Верховною Радою України посадового окладу народному депутату здійснюються у розмірі, встановленому для членів Кабінету Міністрів України.

А відповідно до частини другої статті 33 цього Закону народний депутат в питаннях матеріального і соціально-побутового забезпечення прирівнюється до членів Кабінету Міністрів України. Таким чином, заробіток народним депутатом встановлюється не Законом України, а постановами Верховної Ради України, залежно від посади у Верховній Раді (Голова, заступник, Голова комітету, його заступник). Виходить, що депутати самі собі встановлюють зарплату. Підтвердженням вищезазначеного положення може служити Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про оплату праці народних депутатів України у 2015 році» від 16 квітня 2015 року №558, яким встановлено, що на підставі статті 33 Закону України «Про статус народного депутата України» та постанови Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2015 року № 43 «Питання оплати праці членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади та інших державних органів» встановити з 01 квітня 2015 року місячну заробітну плату народного депутата України у розмірі посадового окладу – 6 109 грн [187].

Наступну групу соціально-економічних гарантій діяльності парламентаря становлять гарантії трудових прав. У Законі України «Про статус народного депутата України» [193] закріплено такі трудові гарантії депутата: гарантії щодо трудового стажу та присвоєння першої категорії і першого рангу державного службовця (ч. 2, 3 ст. 20); надання попередньої роботи після закінчення строку повноважень, а також у разі дострокового їх припинення (ч. 4 ст. 20); гарантії

трудових прав народних депутатів України, які є військовослужбовцями, атестованими працівниками органів Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів і установ виконання покарань, інших правоохоронних органів (ч. 6 ст. 20); встановлення умов обіймання звільненого робочого місця (посади) у зв'язку з обранням особи до складу парламенту (ч. 7 ст. 20); надання щорічної оплачуваної відпустки (ч. 8 ст. 20); збереження за депутатом на період роботи у Верховній Раді України кваліфікаційних категорій, розрядів та класних чинів (ч. 14 ст. 20); гарантії трудових прав дружини (чоловіка) народного депутата України (ч. 9, 11 ст. 20).

Голові Верховної Ради як одному з чільних посадовців держави гарантується підвищений рівень особистої безпеки. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» йому гарантується безпека у місцях постійного і тимчасового перебування, а також протягом року після припинення його повноважень, за винятком випадків набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. Окрім того, статус керівника парламенту передбачає забезпечення безпеки членів його сім'ї, які проживають разом з ним або супроводжують його [182].

Особиста безпека народного депутата забезпечується державною охороною лише в разі наявності загрози життю чи здоров'ю парламентарія за рішенням Президента України (ч. 3 та 4 ст. 7 Закону). До того ж, на відміну від Закону України «Про статус народного депутата України» [193], норми вищезгаданого закону не передбачають державну охорону членів сім'ї народного депутата. Варто нагадати, що до набуття у 1998 році чинності Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [182] обов'язок забезпечення безпеки не лише Верховної Ради України, але й окремих народних депутатів, покладалася на Голову парламенту. Він мав право визначати, які військові формування для цього необхідні, крім того, військові формування йому підпорядковувалися. Управління державної охорони України разом з органами Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України (в межах їх

повноважень) забезпечує безпеку народному депутату при виконанні ним депутатських повноважень, а також за місцем його проживання та членів його сім'ї у порядку, встановленому законом

Говорячи про зарубіжний досвід реалізації гарантій конституційно-правового статусу голови парламенту, корисним для України буде навести приклад Республіки Молдова. Так, прийнято рішення Конституційного Суду Республіки Молдова, яке стосувалось можливості впровадження парламентом посади тимчасово виконуючого обов'язки голови парламенту. Суд визнав, що це рішення парламенту не суперечить конституційним положенням. В той же час судді вважають, що Регламент парламенту не передбачає вичерпного переліку повноважень того, хто тимчасово виконує обов'язки спікера. Беручи до уваги відсутність тимчасових рамок виконання обов'язків голови парламенту, Конституційний Суд Молдови підтвердив, що не можна допустити, щоб ситуація з тимчасово виконуючим обов'язки, в тому числі голови парламенту, отримала постійну основу. Конституційний Суд Молдови констатував, що статус тимчасово виконуючого обов'язки голови парламенту відрізняється від статусу обраного спікера. Таким чином, зазначені конституційні положення виключають зрівняння мандатів голови парламенту і тимчасово виконуючого обов'язки голови парламенту, який забезпечує продовження виконання обов'язків парламенту, але при цьому не означає початок нового повноцінного мандата голови парламенту. Також наголосимо, що тимчасово виконуючий обов'язки голови парламенту не може пропонувати кандидатури віце-спікерів, не може тимчасово виконувати обов'язки президента Молдови, не може пропонувати кандидатуру генпрокурора чи відкликати його з посади, не може пропонувати і відзивати голову Конституційного Суду Молдови [89]. Виходячи із досвіду Республіки Молдови, ми обстоюємо позицію про недоречність передбачити на законодавчому рівні посаду тимчасово виконуючого обов'язки голови парламенту.

Повчальний приклад обстоювання інтересів парламенту в боротьбі за владу мала Японія. Так, капітуляція 2 вересня 1945 року Японії у Другій світовій війні

призвела до докорінних змін її парламентської системи та демократизації органів влади. На відміну від Палати перів, яка була змушена форсувати власну ліквідацію, Палата представників наполегливо прагнула зберегти і навіть розширити свої повноваження. Два випадки, що мали місце під час 90-ї сесії, продемонстрували спроможність нижньої палати дати відсіч діям, що, на думку депутатів, могли б зашкодити авторитету палати. Так, коли кабінет офіційно заявив про свій намір подати проект поправок до Закону про парламент, який був прийнятий у 1889 році та обнародований перед відкриттям першої сесії Імператорського парламенту, голова Палати представників Сендзо Хігаї від імені палати висловив протест, мотивуючи це тим, що встановлення правил для діяльності парламенту належить тільки до компетенції парламенту. За ініціативою голови палати був створений комітет із 20 депутатів, якому він доручив переглянути норми закону про парламент і запропонувати проект поправок [157, с. 144].

У результаті проведеного аналізу гарантій діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країн доходимо висновку, що керівникам парламенту України та зарубіжних країн надано значний обсяг гарантій щодо забезпечення їх діяльності. Водночас, як правильно зазначає Н. Григорук, обсяг соціальних, матеріальних гарантій та депутатської недоторканності, наданих народному депутату України, є надлишковим порівняно з іншими країнами [151, с.177].

Таким чином, створення демократичної моделі гарантій конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України є важливою проблемою як в теоретико-правовому, так і в прикладному аспектах. Окремі складові гарантій конституційно-правового статусу голови парламенту є насправді неоднозначними і потребують свого удосконалення на основі світового досвіду з метою забезпечення професійної і ефективної роботи Голови Верховної Ради України.

3.3. Припинення повноважень голови парламенту в Україні та зарубіжних країн

Загальнодержавна криза, яку переживає Україна, ставить на порядок денний системні реформи механізму держави, і єдиним органом, який уповноважений змінювати статус органів державної влади і місцевого самоврядування, є Верховна Рада України. Досвід доводить, що в процесі розробки і прийняття законів вагомую роль займає позиція Голови Верховної Ради України. Слід визнати той факт, що останніми роками дедалі більше спостерігається тенденція до порушення регламентних норм при прийнятті рішень національного парламенту. У цьому питанні відповідальним, відповідно до положень Конституції України, є саме Голова Верховної Ради України.

Важливим питанням є вироблення пропозицій, спрямованих на уточнення ролі та значення Голови Верховної Ради України, підвищення його реальної участі у формуванні та здійсненні не лише власне парламентської діяльності, але й державної політики загалом. Це, у свою чергу, зумовлює проведення комплексного аналізу підстав і процедури припинення повноважень Голови Верховної Ради України, що є важливим елементом його конституційно-правового статусу. Визначальним фактором в удосконаленні статусу Голови національного парламенту є використання апробованого досвіду припинення повноважень спікерів парламентів зарубіжних країн

Ефективне виконання Головою Верховної Ради України своїх повноважень вимагає здійснення постійного та дієвого контролю за його діяльністю з боку парламенту України. Світовий досвід доводить, що такий контроль неможливий без закріплення на законодавчому рівні засад відповідальності голови парламенту, що має спонукати спікера парламенту до належного виконання покладених на нього законодавством функцій і повноважень.

Питання удосконалення законодавчих механізмів відповідальності Голови національного парламенту є проблемою забезпечення чіткості конституційно-

правового регулювання підстав і процедури його дострокового припинення повноважень як форми його юридичної відповідальності. Слід наголосити, що обрання Голови Верховної Ради України на строк повноважень Верховної Ради України (частина 1 статті 74 Регламенту) не є абсолютною вимогою. За певних передбачених законом обставин може настати ситуація щодо дострокового припинення його повноважень як керівника парламенту.

Відповідно до частини 1 статті 88 Конституції України вживається термін «відкликання Верховною Радою України» [120]. Відповідно, саме цей термін застосовується і в нормах Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [190] для позначення випадків і процедури дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України. Зрозуміло, що основні засади процедури відкликання Голови Верховної Ради України визначені Конституцією України, тоді як деталізація відповідних процедур покладається на норми саме Регламенту.

Важливим питанням є розгляд проблеми суті правової природи інституту відкликання голови парламенту. З цього приводу в юридичній літературі висловлювалися полярні точки зору, які зводилися фактично до двох протилежних концепцій: відкликання голови парламенту є формою суто політичної відповідальності, тоді як протилежна точка зору зводиться до ідентифікації відкликання як форми конституційно-правової (як різновиду власне юридичної) відповідальності [30].

Підтримуємо позицію В. Розвадовського, що відкликання голови парламенту є крайнім, найбільш радикальним заходом його конституційно-правової відповідальності, основні ознаки якої можуть бути викладені таким чином: вона спрямовується проти протиправних дій керівника парламенту, що унеможлиблюють належне виконання ним своїх посадових обов'язків; відкликання голови парламенту полягає у застосуванні зовнішнього стосовно цієї посадової особи примусу, суб'єктом якого є орган, який обрав дану посадову особу на посаду; форма примусу полягає в ініціюванні і здійсненні всіх

парламентських процедур, що узагальнюються поняттям «відкликання з посади», тобто припиненням перебування посадової особи на займаній посаді; відкликання голови парламенту застосовується як крайній захід його відповідальності відповідно до чітко визначених регламентних процедур, виключно на підставі та у спосіб, що передбачені відповідними законодавчими нормами [214, с. 12-13].

Цей вид відповідальності голови парламенту за своєю правовою природою є близьким до інституту відкликання депутатів представницьких органів, який, щоправда, не застосовується в Україні на рівні парламенту України. До того ж, відрізняється суб'єкт відкликання – ним є не народ України, а депутатський корпус, об'єднаний у парламент України.

Суб'єктами, яким надано право позбавлення парламентарів їхніх мандатів, можуть бути як сам парламент, так і інші органи, зокрема, конституційні суди або суди загальної юрисдикції. Якщо це право надано парламентові країни, то для ухвалення відповідного рішення, як правило, необхідна кваліфікована більшість голосів. Наприклад, ч. 2 розділу 5 Конституції Сполучених Штатів Америки закріплює за кожною палатою Конгресу США право виключення парламентаря зі свого складу в разі порушення ним порядку проведення засідань, причому таке рішення ухвалюється не менш як двома третинами голосів членів палати [117].

Потрібно зазначити, що процедура позбавлення парламентаря його мандата в більшості випадків вимагає ретельного розгляду справи так само, як і обов'язкової рекомендації спеціального органу палати, до сфери компетенції якого входить надання відповідних висновків. Таким органом може бути комісія з етики, мандатна комісія, комісія з перевірки повноважень тощо.

Дещо інша картина складається у випадку, коли мандат парламентаря носить імперативний характер і має подвійну природу. У цьому випадку парламентар може бути позбавлений свого мандата не лише представницьким органом влади, членом якого він є, але й виборцями виборчого округу шляхом застосування процедури відкликання парламентаря [17, с. 36]. За процедурою відкликання парламентаря передбачається голосування виборців, які обирали

того, кого відкликають. Процедура відкликання парламентаря фактично є зворотною стосовно процедури виборів до представницьких органів. Ініціатори цих двох процесів також різні. Якщо дострокове припинення повноважень парламентаря у більшості випадків відбувається за ініціативою парламенту, то відкликання зазвичай відбувається з ініціативи частини відповідних виборців. Таким чином, відкликання парламентаря як прояв безпосередньої демократії фактично є однією з форм останньої. Потрібно наголосити, що відкликання парламентаря як дострокова підстава припинення повноважень передбачена тільки у тих країнах, де парламентарі наділені імперативним мандатом.

Підставами для відкликання виборцями обраного ними парламентаря можуть бути: порушення останнім положень чинного законодавства; пропуск пленарних засідань; невиконання без поважних причин рішень і доручень парламенту та його органів; невідповідність практичної діяльності парламентаря основним принципам і положенням його передвиборної програми тощо.

Законодавчо закріплена процедура відкликання парламентаря є досить складною і передбачає цілий ряд стадій, а саме: 1) ініціювання виборцями відповідного виборчого округу; 2) передача протоколу зборів виборчій комісії; 3) розгляд пропозиції про відкликання парламентаря у виборчій комісії та прийняття відповідного рішення; 4) збір підписів на підтримку пропозиції про відкликання парламентаря; 5) прийняття відповідним органом рішення про проведення голосування щодо відкликання; 6) голосування; 7) втрата парламентарем повноважень (за умови, що за це висловились більше, ніж половина виборців, які взяли участь у голосуванні). Як видно, процедура відкликання народного представника досить ускладнена. Можливо, саме через це випадки відкликання парламентарів у світовій практиці трапляються порівняно рідко.

Такий складний порядок примусового позбавлення парламентаря його мандата створено не випадково. З одного боку, він є засобом запобігання незаконному застосуванню цього інституту, а також всіляким зловживанням, що

можуть мати місце, наприклад, з боку політичних опонентів парламентаря чи опозиційних партій. Підтримуємо позицію правника Т. Шевченка, що в Україні широко розповсюдженими останнім часом стали випадки порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, що, безумовно, має негативний вплив на якість і неупередженість роботи депутата як народного представника у Верховній Раді України [262, с. 129].

Наприклад, ч. 5 ст. 56 Конституції Киргизької Республіки декларує, що депутат Законодавчих зборів або Зборів народних представників, який не виправдав довіри виборців, може бути відкликаний за рішенням більшості виборців у порядку, передбаченому законом [274]. У ст. 77 Конституції Китайської Народної Республіки вказано, що депутати Всекитайських зборів народних представників підконтрольні органам, які їх обрали. Органи, що обрали депутатів, мають право в порядку, встановленому законом, відкликати обраних ними депутатів [93].

Законодавство держав світу передбачає різні підстави і процедурні особливості дострокового припинення повноважень голови парламенту. При цьому конституційно-правова відповідальність Голови Верховної Ради України та голів парламенту зарубіжних країн має ряд ознак: 1) наявність власних юридичних джерел, які передбачають цю відповідальність (як правило, це конституції держав та регламенти діяльності парламентів); наявність спеціальних конституційно-правових деліктів, що зумовлюють настання такої відповідальності (їхня деталізація здійснена на рівні норм Регламенту); остаточний характер застосованої санкції (відкликана особа, як правило, не підлягає поновленню на займаній посаді); особлива процедурна форма правозастосування, яка передбачає послідовність етапів реалізації названої процедури в парламенті; застосування такої санкції, як відкликання з посади голови парламенту, є крайнім, вимушеним заходом, при цьому реалізованим у разі наявності відповідної політичної волі з боку більшості парламентаріїв, повноваження яких розпочалися і не припинені в установленому законодавством

порядку; наявність спеціального суб'єкта відповідальності, яким є голова парламенту, вимагає наявності спеціальних суб'єктів ініціювання відкликання та спеціального суб'єкта реалізації відповідної процедури в парламенті [215, с. 82].

Слід наголосити, що в правовій державі відкликання голови парламенту як вид його конституційно-правової відповідальності настає виключно через підстави, установлені законодавством конкретної країни.

Підтримуємо позицію В. Авер'янова, що теоретичну основу для нормативного закріплення підстав конституційно-правової відповідальності становить концепція неналежного здійснення посадовою особою своїх посадових обов'язків [57, с. 130–137]. Саме неналежне здійснення Головою Верховної Ради України своїх обов'язків є підставою для порушення питання про його відкликання. Таким чином, юридичною підставою для відкликання Голови Верховної Ради України може бути конкретне правопорушення чи ряд правопорушень, факт здійснення якого (яких) з боку згаданої особи встановлений у належному порядку.

Законодавство країн світу передбачає можливість відкликання голови парламенту протягом усього часу його роботи. Зазначена теза підтверджується положенням частині 1 статті 76 Регламенту, яка дозволяє у будь-який час відкликати Голову Верховної ради України з посади [190]. Слід також погодитись з позицією, що можливість відкликання голови парламенту у будь-який час функціонування останнього має позитивний аспект. На нашу думку, вказаний факт сприяє відповідальному ставленню голови парламенту до своїх обов'язків, ефективній реалізації ним своїх повноважень, сприянню узгодженій організації роботи всього парламенту. Інститут відкликання стимулює голову парламенту на реалізацію демократичних засад організації роботи парламенту та його апарату, стимулювання активності та ініціативи у налагодженні конструктивної роботи парламенту, діалогу між коаліцією та опозицією в парламенті, налагодження нормальних відносин парламенту з іншими органами влади та з виборчим корпусом країни [275].

Чинний Регламент Верховної Ради України [190] загалом врахував світовий досвід і базується на засадах, які передбачають досить ускладнену процедуру відкликання. Це зроблено для унеможливлення дестабілізації роботи парламенту, крім того, закріплена процедура є реалістичною і здійсненною.

Також цікавим є досвід Японії в питанні відповідальності голови нижньої палати парламенту. Так, під час розгляду проекту поправок до конституції голова нижньої палати С. Хігаї. був звинувачений депутатами у незаконному використанні своєї посади для здійснення партійного тиску і контролю за підкомітетом, який розробляв рекомендації до проекту конституційних поправок, для того щоб внести свої корективи у доповідь цього підкомітету на пленарному засіданні. І хоча внесена резолюція про недовіру голові палати після тривалого голосування була відхилена, Хігаї був змушений піти у відставку. Замість нього посаду голови Палати представників заступив його однопартієць, член Ліберальної партії Такесі Ямадзакі. Для запобігання виникненню подібних скандалів у майбутньому Ямадзакі вийшов з партії і, щоб надалі діяльність голови палати залишалася нейтральною, незалежною від впливу партійних фракцій, запропонував депутатам у разі обрання головою палати наслідувати його приклад і полишати лави партії. Проте сам Ямадзакі у 1947 році, відчуючи перед загальними виборами необхідність партійної підтримки, поновив своє членство в Ліберальній партії [288].

Слід наголосити, що Голова Верховної Ради України, як і спікери парламентів зарубіжних країн, має особливий конституційно-правовий статус, це підтверджується тим, що Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено, крім іншого, особливості припинення повноважень Голови парламенту. З одного боку, повноваження спікера можуть бути припинені за загальними підставами, тобто такими, що є спільними для всіх парламентаріїв та мають індивідуальний чи колективний характер. З іншого боку, Регламентом Верховної Ради України для Голови парламенту передбачені спеціальні підстави дострокового припинення

повноважень. З огляду на зазначене, видається можливим поділити підстави дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України та голів парламентів зарубіжних країн на: 1) загальні підстави, що фактично збігаються з достроковим припиненням повноважень парламентарія: а) індивідуальне припинення повноважень; б) колективне припинення повноважень; 2) спеціальні підстави.

До першої групи належать випадки, коли повноваження окремого парламентаря достроково припиняються за наявності визначених Основним Законом чи іншими законодавчими актами підстав. Повноваження народного депутата України можуть бути припинені достроково наступними суб'єктами: парламентом та судом.

Аналіз правових норм Конституції України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» дає підстави для висновку, що припинення повноважень народного депутата України за рішенням національного парламенту відбувається у тому разі, коли необхідність такого припинення є доцільною і необхідною. Глава 36 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [190] регламентує порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України. Так, ст. 222 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» регулює розгляд питання про дострокове припинення повноважень народного депутата у випадках, передбачених статтею 81 Конституцією України: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3) визнання його судом неієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України; 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто; 6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської

фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції; 7) його смерті[120].

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть [120].

За рішенням суду повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі, якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року передбачає також можливість дострокового припинення повноважень народного депутата України за рішенням вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій) у випадку невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції [175].

При цьому, як зазначала Парламентська асамблея Ради Європи, «відкликання народних представників політичними партіями (імперативний мандат) є неприйнятним у демократичній державі. Асамблея впевнена, що послідовна політична програма, відповідальне та віддане членство в партії, а також прискіпливий відбір партійних кандидатів є ефективнішими інструментами заохочення партійної та фракційної дисципліни» [211].

Таким чином, Голова Верховної Ради України може бути відкликаний з посади також і у зв'язку з достроковим припиненням його депутатських повноважень. При цьому неважливими, з правового боку, є підстави такого припинення, тобто достатніми є будь-яка з підстав, визначених частиною 2 статті

81 Конституції України: складення повноважень Головою Верховної Ради України депутатських повноважень за його особистою заявою; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо Голови Верховної Ради України; визнання Голови Верховної Ради України судом недієздатним або безвісно відсутнім; припинення громадянства Голови Верховної Ради України або його виїзду на постійне проживання за межі України; якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини Головою Верховної Ради України не усунуто; невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції; смерті Голови Верховної Ради України. У всіх цих випадках факт дострокового припинення депутатських повноважень одночасно є і моментом припинення повноважень Голови Верховної Ради України: окремого голосування щодо відкликання керівника парламенту з посади не проводиться.

До другої групи підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України можна віднести дострокове припинення повноважень парламенту, яке, у свою чергу, відбувається в один із таких способів: розпуск парламенту главою держави або саморозпуск парламенту.

Надаючи правову оцінку інституту розпуску парламенту як колективному заходу конституційної відповідальності народних депутатів, науковці висловлюють різні позиції. Наприклад, за радянських часів панувала думка, що представницькі органи державної влади конституційно-правової відповідальності не несуть, оскільки їм делегована влада, що належить народові [2, с. 20].

Здійснивши аналіз положень Конституції України від 28 червня 1996 року, слід зауважити, що дострокове припинення повноважень одночасно всіх народних депутатів є конституційно-правовою санкцією за недодержання визначених приписів Конституції, а отже, інститут розпуску законодавчого

органу є заходом конституційно-правової відповідальності, який застосовується стосовно всіх народних депутатів. Цей спосіб дострокового припинення повноважень членів парламенту регулюється ч. 2 ст. 90 Конституції України, де встановлюється, що Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися [120].

Відповідно до позиції Конституційного Суду України, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти календарних днів впродовж однієї сесії пленарні засідання парламенту не можуть бути відкриті, і Верховна Рада України не може приступити до розгляду запланованих питань через недотримання порядку роботи, встановленого Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України, що робить неможливим здійснення парламентом конституційних повноважень органу законодавчої влади. По суті, в цьому випадку Президент України відповідним указом лише констатує недієздатність парламенту, викликану внутрішніми протиріччями, і припиняє його повноваження достроково.

Президент України двічі реалізовував своє право достроково припинити повноваження Верховної Ради України з підстав, передбачених Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, а саме: 2 квітня 2007 року Президент України видав Указ «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України», яким достроково припинив повноваження Верховної Ради України V скликання, призначивши позачергові вибори на 27 травня 2007 р.; 9 жовтня 2008 року Президент України видав Указ «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів».

Хоча фактичний розпуск парламенту у зв'язку з виданням зазначених указів так і не відбувся, зі змісту указів вбачається, що підставою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України виступає порушення вимог щодо порядку формування коаліції депутатських фракцій.

Необхідно також зазначити, що, наприклад, в Австрії, Угорщині, Ізраїлі, Киргизстані, Литві, Польщі, Туркменістані, Хорватії, Чорногорії, крім дострокового припинення повноважень парламенту за рішенням президента, допускається і саморозпуск, а в Македонії та Таджикистані – лише саморозпуск парламенту, що може бути викликаний різними причинами. Наприклад, Сейм Республіки Польща своєю постановою від 7 вересня 2007 року прийняв рішення про скорочення терміну своїх повноважень, що відповідно до ст. 98 Конституції Республіки Польща приймається не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Сейму. Конституція України не передбачає в якості підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України її саморозпуск.

Слід наголосити, що Конституція України від 28 червня 1996 року регламентує не тільки підстави, а й порядок дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та закріплює, що рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України [175]. Таким чином, процедура консультацій була обов'язковою та мала носити офіційний характер. Її запровадження зумовлено необхідністю переконатися в тому, що не можна досягти консенсусу для вирішення проблемної ситуації в парламенті.

Цікавим прикладом може служити досвід Великобританії. Так, за Парламентським Актом «Про строк повноважень», 2011 року парламент було розпущено за 25 робочих днів до загальних виборів. Нинішній Парламент Великобританії був розпущений 30 березня 2015 року. Спікер після розпуску

парламенту більше не є Членом Парламенту (депутатом), оскільки після розпуску парламенту більше не має депутатів, поки новий парламент не буде повернений. Як і будь-який інший член Парламенту, спікер повинен висувати свою кандидатуру на переобрання на загальних виборах, якщо він або вона хоче стати депутатом знову. Якщо спікер висуває себе в якості кандидата на виборах, його позиція називається «Спікер прагне переобрання» [277].

На особливу увагу заслуговують спеціальні, закріплені в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» випадки припинення повноважень Голови Верховної Ради України, адже саме ця група підстав відображає роль спікера в організації роботи законодавчого органу. Підстави та порядок дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України регламентуються статтями 76-77 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», які встановлюють, що він може бути в будь-який час відкликаний з посади Верховною Радою України: по-перше, на його прохання; по-друге, у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, в тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради України; по-третє, через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків [190]. Зрозуміло, що дана підстава має суто оціночний характер і потребує додаткової кваліфікації при ініціюванні питання про відкликання Голови Верховної Ради України. До числа таких обставин можна віднести систематичне, без поважних причин та умисне невиконання керівником парламенту своїх повноважень, у тому числі неучасть у засіданнях парламенту, порушення принципу особистого голосування в ході роботи парламенту, фальсифікація результатів голосування народних депутатів, відмова від виконання або невчасне, неналежне виконання доручень парламенту, актів Верховної Ради України, інших актів чинного законодавства тощо; у зв'язку з достроковим припиненням депутатських повноважень Голови Верховної Ради України.

Формулювання відповідних причин у Регламенті не наводиться, що вказує на можливість вжиття такого заходу як відкликання в якості інструменту не лише правової, але й політичної відповідальності керівника парламенту. Зрозуміло, що ініціювання питання про відкликання з посади Голови Верховної Ради України має бути максимально вмотивованим саме з правової точки зору. Зокрема, воно може мати місце у разі лише невиконання чи неналежного виконання ним його повноважень, визначених Конституцією України та Регламентом.

Тобто відкликання Голови Верховної Ради України може бути добровільним, а також відображати форму його дисциплінарної або політичної відповідальності, тому що перелік підстав не є вичерпним.

Пропозиції про відкликання Верховною Радою Голови Верховної Ради України з посади (крім відкликання за його особистою письмовою заявою) можуть вноситися: 1) народними депутатами на підставі висновку комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, у разі відсторонення Голови Верховної Ради України від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії; 2) не менш як однією третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за їх підписами (підписні листи подаються в оригіналі, на них зазначаються прізвище, ім'я, по батькові народного депутата, номер його посвідчення та проставляється особистий підпис, який може бути відкликаний тільки до включення питання до порядку денного сесії Верховної Ради).

При розгляді питання про відкликання з посади Верховною Радою Голови Верховної Ради України (крім відкликання за його особистою письмовою заявою), про надання згоди на притягнення його до відповідальності, про дострокове припинення ним депутатських повноважень пленарне засідання веде Перший заступник (заступник) Голови Верховної Ради України або обраний Верховною Радою за процедурою (*ad hoc*) головуючий на пленарному засіданні з числа народних депутатів, який не підписав пропозицію про відкликання Голови Верховної Ради України. Питання про обрання (*ad hoc*) головуючого на

пленарному засіданні не включається до порядку денного пленарного засідання, а вирішується Верховною Радою без попередньої підготовки в комітетах після обговорення за скороченою процедурою[190].

Рішення про включення до порядку денного сесії Верховної Ради питання про відкликання з посади Голови Верховної Ради України приймається на пленарному засіданні, наступному за днем внесення такої пропозиції. Одночасно Верховна Рада дає доручення Рахунковій палаті провести фінансову перевірку виконання кошторису Верховної Ради в поточному році.

Голова Верховної Ради України готує письмовий звіт про свою роботу та про виконання кошторису Верховної Ради в поточному році. Цей звіт та висновок Рахункової палати надаються народним депутатам не пізніше як за два дні до розгляду питання на пленарному засіданні. Питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади не потребує підготовки в комітетах.

У разі необхідності для збору чи перевірки інформації, що стосується питання відкликання з посади Голови Верховної Ради України, Верховна Рада створює тимчасову слідчу комісію без голосування про включення цього питання до порядку денного сесії.

Розгляд питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади за рішенням більшості народних депутатів від конституційного складу парламенту включається до порядку денного сесії Верховної Ради України у визначений нею день, але не пізніше як на десятий день після включення цього питання до порядку денного сесії. Верховна Рада України заслуховує доповідь представника народних депутатів, які ініціювали відкликання Голови Верховної Ради України з посади, і відповіді доповідача на запитання; співдоповідь представника тимчасової слідчої комісії і відповіді співдоповідача на запитання; звіт Голови Верховної Ради України про його діяльність на цій посаді та його відповіді на запитання. Народні депутати мають право ставити запитання і брати участь у обговоренні питання. Головуючий на пленарному засіданні з урахуванням почерговості запису на виступ надає рівні можливості для

промовців, які виступають як за, так і проти особи, яка є Головою Верховної Ради України.

Дискусійним питанням залишається спосіб голосування за чи проти відкликання. Чинний регламент закріплює, що рішення Верховної Ради про відкликання Голови Верховної Ради України з посади приймається шляхом відкритого поіменного голосування більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляється постановою Верховної Ради. Такий спосіб було введено шляхом внесення змін до регламенту від 6 листопада 2012 року. До цього в регламенті було передбачено таємний спосіб голосування за чи проти відкликання Голови Верховної Ради України.

Ми обстоюємо позицію, згідно з якою слід закріпити саме таємний спосіб голосування, як за обрання голови парламенту, так і за його відкликання. Саме таємне голосування є важливою гарантією вільного волевиявлення народного депутата при голосуванні за чи проти відкликання Голови Верховної Ради України. При цьому вважаємо зайвою норму, коли голосування вважається таким, що відбулося, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності.

Варто нагадати особливості відкликання Голів національного парламенту. Так, наприклад, рішення щодо відкликання Голови Верховної Ради України А. Яценюка приймалося із застосуванням процедури одноразового відхилення (*ad hoc*), шляхом відкритого поіменного голосування на пленарному засіданні Верховної Ради України без заслуховування звіту Голови Верховної Ради України про його діяльність [168]. 22 лютого 2014 року Верховна Рада України проголосувала за відкликання з посади Голови Верховної Ради України В. Рабака згідно з поданою ним заявою без заслуховування звіту[169].

Що стосується відкликання у зв'язку з незадовільною роботою голови парламенту, то саме названа підстава була застосована під час відкликання Голови Верховної Ради України О.Ткаченка. Аргументація підкріплювалась також такими звинуваченнями як упередженим веденням пленарних засідань,

відмовою винесення на голосування проектів постанов Верховної Ради України, неналежною організацією розгляду питань, запропонованих народними депутатами України [169].

Отже, чинне конституційне законодавство України передбачає групи підстав для дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України: спеціальні та загальні, які поділяються на індивідуальні (припинення повноважень народного депутата України) та колективні, під час припинення повноважень парламенту.

Дискусійним є положення ст. 112 Конституції України від 28 червня 1996 року, що «у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6-8, 10-13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України» [120]. Постає питання, чи можна ставити питання про відкликання Голови Верховної Ради України у разі виконання ним обов'язків Президента України. Ні Конституція України, ні регламент однозначної відповіді на це запитання не дають. Ми обстоюємо позицію, відповідно до якої лише в крайньому випадку Верховна рада України може ставити питання про відкликання Голови Верховної Ради, який одночасно виконує функції Президента України. Особливим питанням також є можливість відкликання Голови Верховної Ради України на його прохання, коли він виконує обов'язки Президента України. Юридично неаргументованою є позиція В. Розвадовського, який зауважив, що відкликання Голови Верховної Ради України з посади на його прохання може відбуватися з будь-яких підстав та у будь-який час, крім періоду виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України (стаття 112 Конституції України) [215, с. 87].

На рівні Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» слід врегулювати питання взаємовідносин Голови Верховної Ради України з парламентом. Нами обґрунтовано пропозицію, відповідно до якої у разі виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України, повноваження голови парламенту в повній мірі покладаються на першого заступника голови або заступника голови парламенту.

Слід звернути увагу на той факт, що чинний Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [190] не встановлює чітких застережень щодо періодичності підняття питання про відкликання Голови Верховної Ради України. На нашу думку, відсутність гарантії діяльності голови парламенту може спонукати до дестабілізації роботи національного парламенту. Обстоюємо думку, що ініціювання питання про відкликання Голови Верховної Рад України може відбуватись не більше одного разу протягом однієї чергової сесії.

Національна практика свідчить, що процедура відкликання Голови Верховної Ради України не має якихось кардинальних відмінностей із зарубіжною практикою, при цьому слід наголосити, що в Україні ці питання є заполітизовані і постійно піддаються законодавчим змінам. Беручи до уваги розвиток правової культури і становлення демократії в державі, вважаємо за доцільне на рівні Конституції України закріпити чіткі процедури відкликання Голови Верховної Ради України. Так, країни Європейського Союзу в переважній більшості випадків не закріплюють на конституційному рівні ці питання, однак ситуація в Україні вимагає однозначної процедури, яка забезпечить легальний і захищений статус спікера парламенту. Крім того, в країнах Європи спікери займають одне з ключових місць в механізмі держави, впливають на діяльність парламенту, здійснюють широке коло представницьких, установчих, організаційно-розпорядчих та інших функцій. В Україні сильний голова парламенту, і це є виправданим, оскільки він є другою особою в державі й за неможливості виконувати повноваження Президента України його місце займає Голова Верховної Ради України.

Висновки до розділу 3

1. Реалізація функцій і компетенції завжди є певним процесом, який характеризує динаміку владної діяльності, а тому форми такої діяльності пов'язані з визначеними на законодавчому рівні правовими й організаційними процедурами, в межах яких і відбувається здійснення функцій і повноважень голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах. Отже, форма діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах – це зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють голови парламентів в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках.

2. З огляду на форми діяльності голови національного парламенту, які також пов'язані з реалізацією правотворчої діяльності, а також враховуючи регулювання цієї діяльності в зарубіжних країнах, додатково аргументується пропозиції щодо прийняти закону «Про закони і законодавчу діяльність в Україні». Цей закон має визначити організаційно-правові засади законодавчої діяльності, умови дії закону та ряд інших положень. Особлива увага в названому законі має бути приділена взаємовідносинам між Президентом України та Головою Верховної Ради України в законодавчому процесі. Ми вважаємо, що прийняття закону «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» є перспективою забезпечення правового регулювання повноважень Голови Верховної Ради України, що також сприятиме вдосконаленню його статусу, включаючи, головним чином, і форми діяльності.

3. Беручи до уваги події в Україні від початку 2014 року, заслуговує на особливу увагу така форма роботи Голови Верховної Ради України як його участь у роботі Ради Національної безпеки й оборони України. Так, у ст. 107 Основного Закону надається право голові парламенту брати участь у засіданнях Ради національної безпеки і оборони України. Також можливість присутності Голови Верховної Ради України на засіданнях цього органу законодавчо закріплена у

ст. 9 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року. При цьому, відповідно до ст. 10 цього закону, Голова Верховної Ради України може висловлювати думку щодо прийнятих рішень, яка протоколюється. А внесені до цього закону зміни, зокрема у ст. 5, вказують, що у разі дострокового припинення повноважень Президента України, відповідно до статей 108, 109, 110 і 111 Конституції України, виконання обов'язків Голови Ради національної безпеки і оборони України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Обстоюємо позицію, відповідно до якої Голова Верховної Ради України має входити на складу Ради національної безпеки і оборони України на постійній основі. Враховуючи національний досвід і зарубіжну практику, пропонуємо ч. 5 статті 107 Конституції України викласти у такій редакції «До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України». Відповідно, ч. 6. статті 107 Конституції України виключити.

4. У ході порівняльного аналізу положень ст. ст. 78, 112 Конституції України та змісту ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року можемо дійти висновку, що у правовому регулюванні статусу Голови Верховної Ради України містяться нормативні положення, які входять в контрверзи з доктринами конституційного права, зокрема в частині недопущення суміщення представницьких мандатів. У науці конституційного права правові становища голови парламенту і Президента України розглядаються як статуси, правова природа яких пов'язана з інститутом представницького мандата. За цих умов нами вноситься практична рекомендація, відповідно до якої пропонується доповнити ст. 112 Конституції України положеннями такого змісту: «Тимчасове виконання обов'язків Президента України Головою Верховної Ради України, на період до обрання і вступу на пост нового Президента України, не

вважається наявністю іншого представницького мандата та виникненням обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності».

5. На основі досвіду Швеції та Фінляндії, вважаємо за доцільне впровадити колегіальний контроль і координацію діяльності Апарату Верховної Ради України. Згідно з чинним законодавством повноваження Голови Верховної Ради щодо організації, контролю і координації Апарату Верховної Ради України є фактично монопольними. Тому нами обґрунтовується пропозиція щодо введення колегіального управління Апаратом Верховної Ради України.

6. Доведено, що постійно зростає значення такої форми роботи голови Верховної Ради України та голів парламенту країн світу як представництво парламенту на міжнародній арені. Започатковано на рівні Організації Об'єднаних Націй проведення міжнародних конференцій спікерів парламентів країн світу. Так, проведення четвертої Всесвітньої конференція спікерів парламентів заплановано центральними установами Організації Об'єднаних Націй у Нью-Йорку з понеділка 31 серпня до середи 2 вересня 2015 року. Цей саміт спікерів парламентів з усього світу є унікальним форумом для діалогу і співпраці між парламентами на високому рівні.

7. Опрацювавши законодавство зарубіжних країн, відзначаємо, що останніми роками спостерігається динаміка обмеження інституту депутатського імунітету, обстоюємо позицію, що і в Конституції та законодавстві України слід обмежити депутатський імунітет, включно з імунітетом Голови Верховної Ради України.

8. На основі праць вітчизняних і зарубіжних вчених-правників нами визначено види гарантій голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах, а саме: юридичні, організаційні, соціально-економічні. При цьому наголошено, що закріплені на конституційному та законодавчому рівні гарантії – це не привілеї, а передовсім умови, котрі мають свою метою забезпечити головам парламентів сприятливий режим безперешкодного й ефективного здійснення їх повноважень.

10. Визначено, що Голова Верховної Ради України, як і спікери парламентів зарубіжних країн, має особливий конституційно-правовий статус. Це також підтверджується й тим, що Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено, з-поміж іншого, особливості припинення повноважень Голови парламенту. З одного боку, повноваження голови можуть бути припинені на загальних підставах, тобто є спільними для всіх парламентаріїв та мають індивідуальний чи колективний характер. З іншого боку, Регламентом Верховної Ради України для Голови парламенту передбачено спеціальні підстави дострокового припинення повноважень. З огляду на зазначене вище, видається за можливе виділити ряд підстав дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України та голів парламентів зарубіжних країн: 1) загальні підстави, що фактично збігаються з достроковим припиненням повноважень парламентарія: а) індивідуальне припинення повноважень; б) колективне припинення повноважень; 2) спеціальні підстави, а саме: на його прохання; у зв'язку з незадовільною роботою на цій посаді, у тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань на три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради України; через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків.

11. Слід звернути увагу на той факт, що чинний Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не встановлює чітких застережень щодо періодичності порушення питання про відкликання Голови Верховної Ради України. На нашу думку, відсутність гарантії діяльності голови парламенту може спричинити дестабілізацію роботи національного парламенту. Обстоюємо позицію, що ініціювання питання про відкликання Голови Верховної Ради України може відбуватися не більше одного разу протягом однієї чергової сесії.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного дисертаційного дослідження дозволяють сформулювати ряд висновків.

1. Науковий доробок й чинна в Україні законодавча база щодо досліджуваного питання дозволяють дійти висновку про те, що в Україні відсутня чітко обґрунтована, систематизована та структурована концепція статусу Голови Верховної Ради України, основними вихідними ідеями та засадничими елементами (принципами) якого мають стати народний суверенітет і народовладдя. При цьому, аналізуючи наукові доробки щодо статусу парламентаріїв, зокрема й голови національного парламенту, резюмуємо те, що на сьогодні не лише реальна практика державотворення не відповідає конституційній моделі, але й не розроблено системних наукових концепцій тих стрижневих елементів цієї конституційної моделі, котрі визначають глибинні засади функціонування голови парламенту у кризових політико-правових ситуаціях, на що вказали останні як суспільні, так і державні події.

2. В Україні, на рівні дисертаційних досліджень, в міру висвітлення питань статусу парламентаря, зокрема й голови парламенту, певними аспектами даної проблеми займались Н. Грушанська, В. Звіркоvsька, О. Ковальчук, О. Мороз, М. Ставніччук, А. Тукало, А. Георгіца, Г. Журавльова, Н. Григорук, Т. Убері, Х. Приходько, О. Радченко, В. Розвадовський. Українські вчені питання статусу парламентаря, зокрема й голови парламенту, його інституціональне розуміння та нормативно-правове закріплення в системі державних інституцій, розглядають не самотійно, а в комплексі з іншими конституційно-правовими інститутами. Наявні нині теоретико-правові наукові праці щодо положення спікера парламенту є своєрідним живильним імпульсом модернізації його статусу, не повною мірою відповідають вимогам державно-правової дійсності і вимагають їх переосмислення з позицій юридичної науки. Тому надзвичайно велика роль голови національного парламенту, яка полягає в тому, щоб служити

інтересам звичайного громадянина, – з одного боку, а з іншого, – опосередковувати представницьку демократію, актуалізує дослідження цієї проблематики, що водночас посилюється необхідністю вироблення нової конституційно-правової моделі статусу Голови Верховної Ради України з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

3. Чинне законодавство України та зарубіжних країн не тільки визначає й окреслює правове поле та надає голові відповідного парламенту широкі можливості у сфері організації законодавчої діяльності, а й юридично легітимізує його статус. Відтак, чітке та оптимальне правове регулювання є індикатором ефективності його роботи, запорукою здійснення парламентських функцій. У свою чергу, це визначає вектор розвитку представницької демократії, престиж, авторитет і визнання легітимності органу законодавчої влади.

4. Звернення до історії, зокрема правового регулювання статусу голови парламенту, є необхідним при вирішенні цього питання вже тому, що воно забезпечує можливість порівняльного дослідження. При цьому, слід зазначити, що уявлення про статус голови парламенту постійно змінювалося і трансформувалося, оскільки політичні, а відтак, і правові реалії не могли перебувати в статичності. Тим більше, що нормативно-правовий зміст статусу голови парламенту залежить не тільки від того, на якому етапі історичного розвитку перебувають суспільство та держава, а й від соціальних, економічних, національно-правових, культурних та інших особливостей конкретної держави.

5. Історико-правовий аналіз дозволяє нам вибудувати таку хроннологію становлення та розвитку статусу голови національного парламенту: 1) доба Української Народної Республіки (Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР] 1918 року); 2) радянська епоха, на час перебування України в складі СРСР (відповідно до Конституцій УРСР 1919, 1929, 1937, 1978 р.р.); 3) нормативно-правове регулювання статусу голови національного парламенту, в період з часу здобуття Україною незалежності (дія Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р., Конституційного

Договору від 8 червня 1995 р. до прийняття Конституції України від 28 червня 1996 р.); 4) правова регламентація конституційно-правового статусу голови національного парламенту нормативними положеннями Конституції України від 28 червня 1996 року, включно з низкою законодавчих актів, у яких його статус юридично доповнювався та розвивався в контексті загальних питань функціонування інституту парламентаризму (із 1996 року й дотепер).

6. Конституційні норми є відправним пунктом розвитку сучасної системи правової регламентації статусу голови парламенту, що становить такий головний конституційно-правовий інститут як статус Голови Верховної Ради України, визначаючи його як одну з підвалин підгалузі парламентського права в Україні. Тому цілком очевидно, що норми Конституції України встановлюють параметри, у межах яких має здійснюватися законодавче регулювання його статусу, закріплюють основні правові засади організації його функціонування, правові гарантії, відповідальність тощо. При цьому нами стверджується, що Конституція України не тільки має значення найважливішого юридичного джерела найвищої юридичної сили, яка окреслила й закріпила контури нормативної регламентації статусу голови національного парламенту, а є ще й орієнтиром формування та розвитку відповідної законодавчої основи його статусу крізь призму інституту парламентаризму.

7. Узагальнюючи порівняльний аналіз наявних нормативно-правових актів та відповідних рішень органу конституційної юрисдикції щодо як їхнього змісту, так і юридично-технічних властивостей, які становлять конституційно-правову основу регулювання статусу Голови Верховної Ради України, слід виділити ряд їх видів: загальні (визначають найбільш важливі (конститутивні) аспекти правового статусу, у тому числі закріплюють порядок вступу на посаду, принципи організації та форми й методи діяльності, функції та компетенцію, мають міжгалузевий характер): Конституція України від 28 червня 1996 р.; Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р.; Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21

лютого 2014 р.; Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р.; Закон України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р.; Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.; спеціальні (безпосередньо спрямовані на регламентацію правового статусу): Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р.; партикулярні (локальні) (інтерпретують окремі аспекти, юридично визначають та формалізують регламентацію окремих статусних питань внутрішньогалузевого характеру): Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р.; Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р.; Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення норм національного законодавства у сфері правового регулювання цього статусу.

8. У підготовці дисертаційного дослідження нами використано широкий спектр методів. Так, серед загальнонаукових застосовувались такі методи як діалектичний, логіко-семантичний, історичний, системний, функціональний, узагальнення, прогнозування. У дослідженні були також використані такі спеціально-наукові методи: структурно-функціональний, на підставі якого у дослідженні розглянуто форми діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах; порівняльно-правовий, за допомогою якого було здійснено комплексний порівняльний аналіз елементів конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах. Використання соціологічного, прогностичного методів і методу моделювання дозволило визначити перспективи та шляхи вдосконалення конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні з використанням вітчизняного та зарубіжного досвіду.

9. Спираючись на науково-теоретичні позиції фахівців, ми спробували, оперуючи філософськими методами (діалектичними, гносеологічними, формально-логічними), розкрити не тільки закономірності, континуїтет розвитку статусу голови парламенту на різних етапах його становлення та розвитку, а й виокремити

відмінності політико-правового характеру, що впливали на процес функціонування голови національного парламенту в умовах становлення незалежної України.

10. Запропоновано визначення конституційно-правового статусу голови парламенту як його правового становища у представницькому законодавчому органі державної влади, яке визначається сукупністю конституційно-правових норм, котрі регулюють суспільні відносини, пов'язані з політико-правовою природою мандату голови парламенту, його виникненням, припиненням і строком дії, повноваженнями голови, гарантіями його діяльності, а також його підзвітністю, підконтрольністю і відповідальністю.

11. Визначено й розкрито зміст елементів конституційно-правового статусу голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах, а саме: правосуб'єктність, повноваження, гарантії діяльності та відповідальність. Кожний елемент відображає певну сторону характеристики соціально-політичної ролі та конституційно-правової природи голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах. Саме сукупність зазначених елементів становить багатогранну правову характеристику – конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах.

12. Саме конституційно закріплені повноваження Голови Верховної Ради України роблять його самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин, утворюють серцевину його особливого конституційно-правового статусу. Однією з головних умов ефективного здійснення повноважень Головою парламенту є дійсна самостійність у публічно-владних відносинах. Саме тому процедура обрання Голови Верховної Ради України, як і голів парламенту зарубіжних країн, має ключове значення для незалежного здійснення конституційних повноважень. Саме через процедуру обрання голова парламенту як депутат одержує від парламенту додатковий представницький мандат – так званий спеціальний депутатський мандат першого порядку. Це означає, що, не пориваючи зі своєю депутатською діяльністю, депутат, обраний головою парламенту, набуває

внаслідок загальнопарламентського обрання особливих повноважень щодо представництва парламенту як у його середині, наприклад, у відносинах з органами та посадовими особами самого парламенту та його апарату, так і представництва парламенту у відносинах з іншими органами державної та муніципальної влади, їх посадовими і службовими особами, а також виконує представницьку функцію від імені парламенту на міжнародній арені.

13. Спікер у більшості країн англосаксонської правової сім'ї – головна посадова особа однопалатного парламенту або нижньої палати двопалатного парламенту. Посада спікера вперше була запроваджена в Англії у 1377 році. Поступово його повноваження збагачувалися широкими організаційно-розпорядчими функціями і нині в більшості країн охоплюють: головування на засіданнях палати, керівництво дебатами депутатів, тлумачення парламентських процедур та контроль за їх дотриманням, забезпечення порядку та парламентської дисципліни, підписання прийнятих палатою актів, дотримання деяких парламентських церемоніальних процедур, представництво палати у міжнародних відносинах, з іншими державними структурами тощо. Так, у Конституції Сполучених Штатів Америки в розділі 2 ст. 1 зазначено: «Палата представників обирає свого Спікера». З огляду на конституційні положення Австралії, в ст. 35 Конституції зазначено «Перед початком роботи Палати представників з числа депутатів обирається Спікер Палати». Торкаючись аналізу британської парламентської правової дійсності, слід відзначити, що в керівництві діяльності нижньої палати парламенту Великобританії бере участь спікер Палати громад. В європейському правовому полі, в аспекті конституційної формалізації статусу керівника парламенту (керівника палати парламенту) широко використовується термін «голова». Наприклад, у Конституції Французької Республіки – Голова Національних зборів та Голова Сенату; Конституції Федеративної Республіки Німеччини – Голова (Президент) Бундестагу; Конституції Італії – Голова Палати депутатів та Голова Сенату, Конституції Іспанії – Голова Конгресу депутатів та Голови Сенату. Досить показовим фактом є найменування керівника шведського

парламенту – Тальман Риксдагу, що, наш погляд, обумовлено традиціями шведського парламентаризму.

14. Запропоновано виділити форми організації керівних органів палат (парламенту): 1) одноосібні голови (Великобританія, Російська Федерація, Румунія, Україна та ін.); 2) колегіальні органи (президії, постійні комітети тощо, бюро в Іспанії, оргкомітет у Чехії); 3) голови і створені палатою (парламентом), партійними фракціями колегіальні органи. До складу такого керівного органу обов'язково входять голова палати, його заступники, секретарі та квестори (Австрія, Бельгія, Іспанія, Італія, Швейцарія, Франція, ФРН). Керівництво нижніх палат (парламенту), а в окремих державах і верхніх палат, обирають депутати зі свого складу, зазвичай на весь строк повноважень законодавчого органу (Україна, Ірландія, Чехія, Австрія, Італія, Німеччина, Франція та ін.), інші країни – лише на період однієї сесії (Бельгія, Данія, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Швейцарія, Швеція).

15. Разом з тим, опрацювавши конституції країн світу, можемо зробити висновок, що конкретизовано функції та повноваження голів парламенту в таких країнах, як: Україна (ст. 88 Конституції), Австрія (ст. 30 Конституції), Албанія (ст. 76 Конституції), Болгарія (ст. 77 Конституції), Греція (ст. 65 Конституції), Казахстан (ст. 58 Конституції), Словаччина (ст. 89 Конституції). У більшості конституцій країн світу не розкривається статус голови парламенту, зазвичай згадки про голову парламенту обмежуються порядком обрання і строком його повноважень, зокрема: Андорра, Бразилія, Грузія, Естонія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Македонія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Румунія, Словенія, Федеративна Республіка Німеччини, Хорватія, Чехія, Швеція.

16. Слід зауважити, що законодавчі положення, які визначають процедуру призначення спікера національного парламенту неодноразово піддавалися змінам, також ці питання були предметом розгляду Конституційним Судом України. Це свідчить про важливість і заполітизованість питання обрання Голови Верховної Ради України. Нами на основі зарубіжного досвіду, зокрема

Грузії та Словаччини, запропоновано обирати Голову Верховної Ради України таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Саме принцип таємності не гарантує обрання заздалегідь політично узгодженого кандидата.

17. Важливим питанням є конституційне підґрунтя виконання однією особою одночасно повноважень і голови парламенту, і глави держави. В сучасній історії України виконуючим обов'язки Президента України з 23 лютого по 7 червня 2014 року був Голова Верховної Ради України. Саме тому, беручи до уваги досвід ряду держав, зокрема Португалії та Литви, та на виконання ч. 3 ст. 5 та ст. 6 Конституції України нами пропонуються зміни та доповнення до ст. 88 Конституції України від 28 червня 1996 року щодо закріплення конституційного-правового статусу Голови Верховної Ради України, а саме: у разі тимчасового виконання функцій Президента України Головою Верховної Ради України його повноваження за дорученням парламенту в повному обсязі виконує перший заступник Голови або заступник голови Верховної Ради України.

18. На основі зарубіжного досвіду нами запропонована пропозиція, відповідно до якої доцільно в Конституції України передбачити норму, що у випадку, коли Президент України не може здійснювати конституційні обов'язки, він повідомляє про це Голову Верховної Ради України, який тимчасово перебирає на себе обов'язки Президента України. Якщо ж Президент України не в змозі повідомити Голову парламенту про неможливість виконання обов'язків Президента, то, за пропозицією Голови Верховної Ради України, Конституційний Суд України ухвалює рішення про наявність перепон у виконанні посадових обов'язків глави держави та доручає Голові Верховної Ради України тимчасове виконання обов'язків Президента України.

19. Порівняльний аналіз повноважень спікерів парламентів зарубіжних країн дав можливість зробити висновок, що обсяг повноважень голови парламенту (палати) є досить широким. Зазвичай він стежить за дотриманням регламенту, веде засідання, визначає порядок денний засідань та першочерговість розгляду питань, організовує виконання парламентських рішень, керує дебатами,

представляє парламент (палату) у відносинах з іншими державними органами, міжнародних відносинах тощо. Голова парламенту вважається політично нейтральною фігурою. Депутат, обраний на цю посаду, відразу ж припиняє всі формальні стосунки зі своєю партією, що має бути запорукою його політичної неупередженості. Нинішньому правовому статусу Голови Верховної Ради України притаманні тенденції до подальшої еволюції: уточнення окремих елементів системи повноважень, розширення його компетенції, деталізації окремих повноважень, що призводить до суттєвого розширення та поглиблення сфери правового регулювання його діяльності.

20. Важливим питання в роботі парламенту є скликання позачергової сесії. Обстоюємо позицію щодо необхідності внесення змін до Закону України «Про регламент Верховної Ради України», а саме прописати положення, що Голова зобов'язаний скликати сесію у разі зібрання 150 і більше підписів народних депутатів для проведення позачергової сесії парламенту. При цьому перевірка підписів має відбуватися шляхом особистого спілкування спікера з підписантом чи, при виникненні сумнівів, шляхом звернення до народного депутата для того, аби він письмово підтвердив справжність поставленого підпису. Для майбутнього розвитку демократичної України цей небезпечний прецедент із визнанням підписів сфальшованими, створений Головою Верховної Ради України у 2013 році, не повинен бути повторений в майбутньому.

21. Реалізація функцій і компетенції завжди є певним процесом, який характеризує динаміку владної діяльності, а тому форми діяльності пов'язані з визначеними на законодавчому рівні правовими й організаційними процедурами, в межах яких і відбувається здійснення функцій і повноважень голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах. Отже, форма діяльності голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах – це зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють голови парламентів в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках.

22. З огляду на форми діяльності голови національного парламенту, які також пов'язані з реалізацією правотворчої діяльності, враховуючи регулювання цієї діяльності в зарубіжних країнах, додатково аргументуються пропозиції щодо прийняття закону «Про закони і законодавчу діяльність в Україні». Цей закон має визначити організаційно-правові засади законодавчої діяльності, умови дії закону та ряд інших положень. Особлива увага в названому законі має бути приділена взаємовідносинам між Президентом України та Головою Верховної Ради України в законодавчому процесі. Ми вважаємо, що прийняття закону «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» є перспективою забезпечення правового регулювання повноважень Голови Верховної Ради України, що також сприятиме вдосконаленню його статусу, включаючи, головним чином, і форми діяльності.

23. Беручи до уваги події в Україні з початку 2014 року, заслуговує на особливу увагу така форма роботи Голови Верховної Ради України як його участь у роботі Ради Національної безпеки і оборони України. Обстоюємо позицію, відповідно до якої Голова Верховної Ради України має входити на складу Ради національної безпеки і оборони України на постійній основі. Враховуючи національний досвід і зарубіжну практику, пропонуємо ч. 5 статті 107 Конституції України викласти у такій редакції: «До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України». Відповідно, ч. 6. ст. 107 Конституції України слід виключити.

24. Здійснивши порівняльний аналіз ст.ст. 78, 112 Конституції України та змісту ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року, доходимо висновку, що у правовому регулюванні статусу Голови Верховної Ради України містяться нормативні положення, які входять у контрверзи з доктринами конституційного права, зокрема, у частині недопущення суміщення представницьких мандатів. У науці конституційного права, правові становища голови парламенту і Президента України розглядаються

як статуси, правова природа яких пов'язана з інститутом представницького мандата. За цих умов нами вноситься практична рекомендація, відповідно до якої пропонується доповнити ст. 112 Конституції України положеннями такого змісту: «Тимчасове виконання обов'язків Президента України Головою Верховної Ради України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України не вважається наявністю іншого представницького мандата та виникненням обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності».

25. На основі досвіду Швеції та Фінляндії, вважаємо за доцільне впровадити колегіальний контроль і координацію діяльності Апарату Верховної Ради України. Згідно з чинним законодавством, повноваження Голови Верховної Ради щодо організації, контролю і координації Апарату Верховної Ради України є фактично монопольними. Тому нами обґрунтовується пропозиція щодо введення колегіального управління Апаратом Верховної Ради України.

26. Доволі контраверсійними є норми, пов'язані з функціонуванням інституту Погоджувальної ради депутатських фракцій, який не завжди чітко та безконфліктно існує поряд з Головою Верховної Ради України, певним чином конкуруючи з його компетенцією. Водночас виправданим з організаційного боку слід вважати бажання обмежити одноосібну владу керівника Верховної Ради України певним колегіальним парламентським органом консультативно-дорадчого характеру. Саме питання правової регламентації взаємодії погоджувальної ради та голови парламенту гостро постають для України. Пропонуємо використати досвід Франції, Німеччини, Польщі та ряду інших держав Європи щодо врегулювання цього питання. Має бути вироблена й узгоджена спільна позиція на погоджувальній раді, вона має бути озвучена перед пленарним засіданням, при цьому необхідно унеможливити включення будь-якого питання до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без розгляду на погоджувальній раді. Є доцільним більш чітко й однозначно закріпити процедурні повноваження Голови Верховної Ради України. Особливо гостро

постає питання персонального голосування народними депутатами України. Саме голова Верховної Ради України має можливість і зобов'язаний забезпечити виконання цього конституційного припису.

27. Доведено, що постійно зростає значення такої форми роботи голови Верховної Ради України та голів парламенту країн світу як представництво парламенту на міжнародній арені. Започатковано на рівні Організації Об'єднаних Націй проводити міжнародні конференції спікерів парламентів країн світу. Так, четверта Всесвітня конференція спікерів парламентів заплановано Центральними установами Організації Об'єднаних Націй у Нью-Йорку з понеділка 31 серпня до середи 2 вересня 2015 року. Цей саміт спікерів парламентів з усього світу є унікальним форумом для діалогу і співпраці між парламентами на високому рівні. Загальна тематика конференції буде зосереджена на мирі, демократії та розвитку, крізь погляд парламентаризму. Конференція є частиною серії зустрічей на високому рівні, що закінчиться зустріччю на вищому рівні ООН наприкінці вересня 2015 року, в рамках якої буде запусканий проект «Цілі сталого розвитку тисячоліття».

28. Опрацювавши законодавство зарубіжних країн, слід відзначити, що останніми роками спостерігається динаміка обмеження інституту депутатського імунітету; обстоюємо позицію, що в Конституції та законодавстві України слід обмежити депутатський імунітет, включаючи імунітет Голови Верховної Ради України.

29. На основі вивчення доробку вітчизняних і зарубіжних вчених-правників нами визначено види гарантій голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах, а саме виділено юридичні, організаційні, соціально-економічні гарантії. При цьому наголошено, що закріплені на конституційному та законодавчому рівні гарантії – це не привілеї, а передовсім умови, спрямовані на забезпечення голів парламентів сприятливим режимом безперешкодного й ефективного здійснення їх повноважень.

30. Визначено, що Голова Верховної Ради України, як і спікери парламентів зарубіжних країн, має особливий конституційно-правовий статус. Це підтверджується й тим, що Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено, крім іншого, особливості припинення повноважень Голови парламенту. З одного боку, повноваження голови можуть бути припинені на загальних підставах, тобто таких, що є спільними для всіх парламентаріїв та мають індивідуальний чи колективний характер. З іншого боку, Регламентом Верховної Ради України для Голови парламенту передбачені спеціальні підстави дострокового припинення повноважень. З огляду на зазначене вище, видається можливим поділити підстави дострокового припинення повноважень Голови Верховної Ради України та голів парламентів зарубіжних країн на: 1) загальні підстави, що фактично збігаються з достроковим припиненням повноважень парламентарія: а) індивідуальне припинення повноважень; б) колективне припинення повноважень; 2) спеціальні підстави, а саме: на його прохання; у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, у тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради України; через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків.

31. Слід звернути увагу на той факт, що чинний Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не встановлює чітких застережень щодо періодичності порушення питання про відкликання Голови Верховної Ради України. Обстоюємо позицію, що ініціювання питання про відкликання Голови Верховної Ради України може відбуватися не більше одного разу протягом однієї чергової сесії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С.А. Парламентские процедуры: конституционно-правовое регулирование и практика / С.А. Авакьян // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: матер. науч. конф. (Москва, 21–23 марта 2002 г.) / под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд. МГУ, 2003. – С. 10.
2. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность / С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2002. – 235 с.
3. Агафонов С.А. Окремі аспекти взаємодії Президента та Верховної Ради України / С.А. Агафонов // Парламентаризм в Україні: теорія і практика: матер. міжнар. наук.-практ. конференції. 26 червня 2001 р. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 127–132.
4. Акт Великобритании о палате общин (управление делами) 1978 года (20 июля 1978 года), Акт Великобритании о парламенте 1911 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=162>
5. Актуальні проблеми конституційного права України: підручник / за заг. ред. професора А.Ю. Олійника. – К. : Видавничий дім «Скіф», 2012. – 552 с.
6. Александров А.О. Конституційно-правові засади статусу народного депутата України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.А. Александров; Інст-т законодавства Верх. Ради України. – К., 2010. – 20 с.
7. Амеллер М. Парламенты / М. Амеллер. – М. : Прогресс, 1967. – 512 с.
8. Асланян Г. Британський парламент: історія і сучасність / Г. Асланян // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2001. – № 6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&as=2&ar_id=99&iar_id=47
9. Антошук Л.Д. Законотворчість: організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л.Д. Антошук. – К.: Заповіт, 2007. – 98 с.
10. Бабій І. Інститут депутатської недоторканності і кримінальна відповідальність / І. Бабій // Право України. – 2006. – № 12. – С. 87–89.

11. Баглай М.В. Малая энциклопедия конституционного права / М.В. Баглай, В.А. Туманов. – М.: Изд. БЕК, 1998. – 519 с.
12. Байрачна Л.К. Конституційне право України: підр. / за ред. Ю.М. Тоди́ки, В.С. Журавського. – К.: Ін Юре, 2002. – 542 с.
13. Балабанов М. Рабочие депутаты в Первой Государственной Думе / Балабанов М. – СПб. : Книгоизд. Глаголева, 1905. – 175 с.
14. Барабаш Ю.Г. Питання правового статусу голови парламенту (за законодавством європейських країн) / Ю.Г. Барабаш // Форум права. – 2006. – № 2. С. 22–28. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/20062/06bjgzec.pdf>.
15. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. для студ. юрид. вузов и фак. / Д.Н. Бахрах. – М.: Бек, 1993. – 301 с.
16. Безуглов А.А. Теоретические проблемы правового статуса советского депутата: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.711 «Государственное и административное право» / А.А. Безуглов. – М., 1971. – 39 с.
17. Безуглов А.А. Советский депутат: Государственноправовой статус / А.А. Безуглов. – М.: Юрид. лит., 1971. – 224 с.
18. Безусий В.В. Окремі питання правового статусу людини в державі / В.В. Безусий // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 44–49
19. Белкин А.А. Понятие и особенности правового статуса органа Советского государственного управления / А.А. Белкин, Л.Ш. Гумерова // Государственное управление и право: история и современность. – Л., 1984. – С. 6.
20. Беляев А.В. Народные избранники / А.В. Беляев // Биографии и характеристики членов Государственной Думы. – Вып. 1. – СПб., 1906. – 48 с.
21. Бентам И. Тактика законодательных собраний / И. Бентам. – М.: Социум, 2006. – 208 с.
22. Битяк Ю.П. Державна служба та розвиток її демократичних основ / Ю.П. Битяк. – Харків: Укр. юрид. академія, 1990. – С. 84

23. Богданова Н.А. Система науки конституционного права / Н.А. Богданова. – М.: Юристъ, 2001. – 358 с.
24. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н. А. Богданова // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1998. – № 3. – С. 3–20.
25. Борденюк В. Депутатська недоторканність у конституційно-правовому вимірі: вітчизняний та зарубіжний досвід / В. Борденюк // Віче. – 2007. – № 15. – С. 20–23.
26. Бостан С.К. Державне право зарубіжних країн: навч. метод. посіб./ С.К. Бостан, І.В. Сажнев; Запоріж. юрид. інст. МВС України. – Запоріжжя: ЗЮІ МВС України, 2001. – 254 с.
27. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография / М.В. Варлен. – М.: Проспект, 2013. – 185 с.
28. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Шемшученка Ю.С. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 877.
29. Венгер В.М. Право на людську гідність та представницький мандат / В.М. Венгер // Наук. зап. НаУКМА. Сер. Юрид. науки. – 2010. – Т. 103. – С. 66–68.
30. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / В.А. Виноградов. – М.: ТЕРРА, 2000. – 379 с.
31. Витрук Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение / Н.В. Витрук // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3 (28). – С. 95–102.
32. Витченко А.М. Теоретические проблемы исследования государственной власти / А.М. Витченко. – Саратов: Изд. Саратовского ун-та, 1982. – 194 с.
33. Влада в Україні: шляхи до ефективності / О.Д. Святоцький (голова) та ін. – К.: Ін Юре, 2010. – 686 с.
34. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие / Л.Д. Воеводин. – М.: Изд. Моск. ун-та, 1997. – 298 с.

35. Воронов М.М. Питання вдосконалення законодавства про організацію і діяльність Верховної Ради України // Респ. міжвідом. наук. зб. «Проблеми законності». – 2001. – Вип. 49. – С. 6268.
36. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства /Б.Н. Габричидзе. – М., 1982. – 435 с.
37. Гарчева Л.П. Конституционное право Украины: учеб. пособ. / Л.П. Гарчева, А.Н. Ярмыш. – Симферополь: Доля, 2000. – 336 с.
38. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: підручник / А.З. Георгіца. – Чернівці: Рута, 2001. – 431 с.
39. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: підручник / А.З. Георгіца. – Тернопіль: Астон, 2003. – 432 с.
40. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.З. Георгіца. – К., 1999. – 31 с.
41. Гончаренко В. Верховный Совет УССР по Конституции Украинской ССР 1978 / В. Гончаренко // Вестник Академии правовых наук Украины. – 2008. – № 1. – С. 111–119.
42. Государственная служба: теория и организация: курс лекцій / под общ. ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. – С. 27
43. Бартелеми Ж. Государственный строй Франции / Ж. Бартелеми, Р. Ралов; пер. с франц. – М.: Соцэкгиз, 1936. – 191 с.
44. Гошовський В.С. Особливості правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України як суб'єктів трудового права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / В.С. Гошовський; Східноукр. нац. ун-тет ім. В. Даля. – Луганськ, 2010. – 20 с.
45. Гошовський В.С. Особливості правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України : монографія / В.С. Гошовський; Нац. акад. держ. управл. при Президентіві України. – К., 2011. – 208 с.
46. Гранкин И.В. Парламент России / И.В. Гранкин. – М.: Издательство АО «Консалтбанкир», 1999. – 304 с.

47. Григоренко А.О. Конституційно-правовий статус народного депутата України та парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини: порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.О.Григоренко; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 24 с.
48. Григоренко А.О. Конституційно-правовий статус народного депутата України і парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини : монографія / А.О.Григоренко. – К., 2011. – 231 с.
49. Григоренко А.О. Шляхи удосконалення статусу народного депутата України / А.О.Григоренко // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. праць. – 2002. – Вип. 18. – С. 126–130.
50. Грызлов Б.В. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе: Учебное пособие / Б.В. Грызлов, В.А. Ачкасов. – СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2006. – 264 с.
51. Григорук Н.Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Г. Григорук; НАН України. Інст. держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2004. – 21 с.
52. Григорук Н.Г. Деякі аспекти теорії статусу народного депутата / Н.Г.Григорук // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. – 2001. – Вип. 12. – С. 126–132.
53. Григорук Н.Г. Проблеми відповідальності народного депутата України / Н. Г. Григорук // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. – 2001. – Вип. 14. – С. 151–160.
54. Грушанська Н.І. Правові засади депутатської етики (на досвіді парламенту України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.І. Грушанська; Київський університет ім. Тараса Шевченка. – Київ, 1999. – 16 с.
55. Гусарев С.Д. Юридична деонтологія. Основи юридичної діяльності: навч.посіб. для юрид. ф-тів / С.Д. Гусарев, О.Д. Тихомиров. – 2-ге вид., перероб. – К.: Знання, 2006. – 487 с.

56. Гусарєв С.Д. Юридична деонтологія: Основи юридичної діяльності: навч. посібник / С.Д. Гусарєв, О.Д. Тихомиров. – Київ : Знання, 2005. – 655 с.
57. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
58. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.
59. Держалюк О.М. Правові засади запиту народного депутата України та практика його застосування / О.М. Держалюк // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 41. – С. 291–297.
60. Дніпров О.С. Чи потрібен Україні імперативний мандат народного депутата? / О.С. Дніпров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.silanaroda.com/forum/read.php?1,156169>
61. Древаль Ю.Д. Ще раз про дефініцію понять «парламент» і «парламентаризм» / Ю.Д. Древаль // Парламентська реформа в Україні: теорія і практика: збірник наук. праць. – Вип. 6. – К.: Інст. законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 117–125.
62. Егоров С. Правовые формы деятельности в общенародном государстве: учеб. пособие/ С. Егоров, Ю. Мельников; под ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. – 84 с.
63. Ермолаев В. Правовое регулирование организации работы Верховной Рады Украинской ССР / В. Ермолаев // Вестник Академии правовых наук Украины. – 2007. – № 3. – С. 57–65.
64. Євграфова Є.П. Акти Конституційного Суду України в системі національного законодавства / Є.П. Євграфова // Право України. – 2001. – № 10. – С. 66–68.
65. Журавльова Г.С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.С. Журавльова. – Х., 1999. – 19 с.

66. Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційноправові проблеми) / В.С. Журавський. – К.: Парламентське вид., 2002. – 344 с.

67. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретикоправовий аспект) / В.С. Журавський.. – К.: Інст-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.

68. Депутатська недоторканність: Сучасна парламентська та судова практика: правовий аналіз: монографія / О.В. Задорожній, М.М. Добкін, А.О. Селіванов, М.В. Харитончук. – К.: Логос, 2003. – 287 с.

69. Заяць Н.В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні: монографія / Н.В. Заяць. – Луцьк: ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2012. – 300 с.

70. Звірковська В.А. Український парламентаризм: Проблеми становлення і розвитку: політологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. політ. наук / В.А. Звірковська . – Київ, 2002 . – 20 с.

71. Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Зиновьев. – М., 1962. – 33 с.

72. Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики) / А.В. Зиновьев. – Л.: Изд. ЛГУ, 1987. – 160 с.

73. Імперативний мандат у Конституції України: правові та політичні аспекти проблеми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/Monitot26/01.htm#a1>

74. Каденюк С. Наша печальна спікеріада / С. Каденюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2008/12/12/4457238/view_print/

75. Казанник А.И. Координационная функция местных Советов депутатов трудящихся в современный период (на материалах Восточной Сибири) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.711 / А.И. Казанник. – М., 1970. – 33 с.

76. Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права / Д.А. Керимов. – М., 2003. – 521 с.
77. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К.: Аврис., 2000. – 414 с.
78. Квітка О.О. Інститут депутатської недоторканності в Україні та інших державах Європи / О.О. Квітка // Розвиток української правової системи за роки незалежності: тези доп. і наук. повідомлень. – Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2005. – 192 с.
79. Ковальчук О.Б. Виборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Б. Ковальчук. – О., 2003. – 20 с.
80. Ковальчук А. Сколько зарабатывают депутаты в разных странах мира / А. Ковальчук, Б. Хлимоненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.ua/nation/1381846-skolko-zarabatyvayut-deputaty-v-raznyh-stranah-mira>
81. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
82. Кожевников А.Ю. Конституційноправове регулювання імунітетів в Україні (на прикладі глави держави, народних депутатів та суддів України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Ю. Кожевников; Харк. нац. ун-тет внутр. справ. – Х., 2010. – 20 с.
83. Коліушко І. Старт чи фальстарт конституційної реформи? / І. Коліушко // Дзеркало тижня. – 12 жовтня 2012 р. – № 36
84. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: ЮрінкомІнтер, 2007. – 504 с.
85. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / А.М. Колодій; Нац. акад. внутр. справ. – К., 1998. – 391 с.

86. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации / Н.М. Колосова. – М.: Юрист, 2000. – 417 с.
87. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общей ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 1. – 824 с. – Т. 2. – 840 с.; Т. 3 – 792 с.
88. Конституционный закон Грузии: в редакции на 1 января 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=274>
89. Конституційний Суд Молдови [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ru&idc=7&id=448&t=/obsiecvedeniea/precc-clujba/novosti/priznanie-konctitutionnim-doljnocti-vremennogo-io-prezidenta-parlamentom>
90. Конституция Ирландии от 29 декабря 1937 г. : станом на 20 марта 2011 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: world_constitutions/constit/ireland/irelndr.htm.
91. Конституция Испанского Королевства от 29 декабря 1978 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/?p=258>
92. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/?p=262>
93. Конституция Китайской Народной Республики принята на 5й сессии Всекитайского собрания народных представителей пятого созыва 4 декабря 1982 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/?p=50>
94. Конституция Корейской Народно-Демократической Республики принята на I сессии Верховного Народного Собрания КНДР пятого созыва 27 декабря 1972 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=48>
95. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/?p=278>
96. Конституция Республики Куба промульгирована 5 июля 1940 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/?p=8717>

97. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г., с изменениями от 19 июля 1996 г. / Конституции государств СНГ. – М. : Изд. группа “НОРМА-ИНФРА М”, 1999. – С. 377–418.

98. Конституция Швеции (Королівства Швеції) від 27 лютого 1974 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru/?p=234>

99. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. / В.М. Безчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін, С.М. Пашков; за ред. В.М. Безчастного. – К. : Знання, 2007. – 467 с.

100. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / М.С. Горшенцова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; за заг. ред. В.О. Ріяки. – 2-ге вид., допов. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

101. Конституційне право України. Академічний курс: підруч: у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 800 с.

102. Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – 416 с.

103. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – N 18. – Ст.133.

104. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/88809>

105. Конституція Австралії від 9 липня 1900 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://legalportal.am/download/constitutions/14_ru.pdf

106. Конституція Бельгії: від 17 лютого 1994 року: станом на 20 березня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:171997&catid=65:20100722194830&Itemid=77

107. Конституція Гани від 8 травня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ghana.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=6
108. Конституція Греції від 11 червня 1975 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=153&page=3>
109. Конституція Кіпру 16 серпня 1960 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=117&page=4>
110. Конституція Латвійської Республіки від 15 лютого 1992 року : станом на 20 березня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=116>
111. Конституція незалежної України: навч. посіб./ кол. авт.; за ред. В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученка, В.О. Євдокимова. – К.: Інст-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2000. – С. 226.
112. Конституція Польщі від 2 квітня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=112d>
113. Конституція Республіки Македонія від 17 листопада 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/makedon_constitut.html
114. Конституція Румунії: від 21 листопада 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=111>
115. Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/slovak_constitut.html
116. Конституція Словенії від 25 червня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=109>
117. Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Russian.pdf

118. Конституція Таджикистана від 6 листопада 1994 року року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112>

119. Конституція України: науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Харків: «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.

120. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

121. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918 р. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n000230018/print1391092735177424>

122. Конституція Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=155>

123. Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=138>

124. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=106>

125. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права (извлечения) / Н.М. Коркунов // История русской правовой мысли. Биографии, документы, публикации / отв. ред.: С.А. Пяткина; редколл.: В.П. Кашепов, А.В. Мицкевич; сост. Д.В. Жуков, Н.М. Коркунов, А.М. Медведев, Е.Е. Никитина, Е.А. Прянишников, А.Ф. Смирнов, В.М. Сырых, Г.Т. Чернобель. – М.: Остожье, 1998. – 603 с.

126. Королева И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной

власти: российская и зарубежная модели: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.Н. Королева. – М., 2007. – 30 с.

127. Костицька І.О. Конституційно правові основи статусу народного депутата України в системі народного представництва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І.О. Костицька; Інст-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2010. – 20 с.

128. Костюков А. Административно-правовой статус государственных служащих / А. Костюков // Советское государство и право. – 1988. – №3. – С. 1216.

129. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. – вид. 6-те, випр. та доповн. / В.В. Кравченко. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.

130. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2002. – 348 с.

131. Латинский словарь юридических терминов и выражений / сост. В.А. Минасова, И.Ю. Губина. – Ростов н/Д. : «Феникс», 2000. – 320 с.

132. Левина М.И. Парламентское право Великобритании XVII – начала XIX в. / М.И. Левина. – М.: «Зерцало». 2000. – 170 с.

133. Лепешкин А.И. Правовое положение советских граждан / А.И. Лепешкин – М., 1966. – С. 3–11.

134. Майданник О.О. Конституційне право України: навч. посіб. / О.О. Майданник. – К : Алерта, 2011. – 380 с.

135. Майданник О.О. Мандат / О.О. Майданник / Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

136. Мала енциклопедія конституційного права (глосарій основних понять і термінів, використаних у посібнику) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://studopedia.net/14_33472_malaentsiklopedIyakonstitutsIynogoprava.html

137. Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. – М.: Юрид. лит., 1966 – С. 79.

138. Марченко Е.М. Обсуждение проблем сравнительного правоведения / Е.М. Марченко // Журнал российского права. — № 1. — 2001. — С. 163–165.
139. Матвеева О.М. Конституционный статус депутата в парламентах стран Западной Европы: учеб. пособие / О.М. Матвеева, П.И. Савицкий. — Екатеринбург, 1993. — 274 с.
140. Махненко А.Х. Верховные органы народного представительства социалистических стран / А.Х. Махненко. — М.: Юрид. лит., 1972. — 264 с.
141. Миронов О.О. Конституционный статус депутатов парламентов / О.О. Миронов // Журнал российского права. — 1997. — № 4. — С. 130–138
142. Михайловська О.П. Динаміка змін у складі депутатів Верховної Ради, місцевих представницьких органів та управлінських кадрів за статтю і віком / О.П. Михайловська // Пробл. історії України: факти, судження, пошуки: зб. наук. праць. — 2002. — Спецвип. 2. — С. 48–57.
143. Модернізація інституту депутатської недоторканності в Україні: законодавчі ініціативи та правові позиції : наук.практ. вид. / ред. В. О. Зайчук; упоряд. Ю.В. Данилюк, О.О. Реєнт; Інст-т законодавства ВР України. — К., 2012. — 333 с.
144. Маклаков В.В. Конституция зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие / В.В. Маклаков. — 3. изд., перераб. и доп. — М.: БЕК, 2000. — 564 с.
145. Моргун В.А. Особливості формування фракцій та депутатських груп у Верховній Раді України / В. А. Моргун // Пробл. історії України: факти, судження, пошуки: Зб. наук. пр. — 2001. — Вип. 2. — С. 32-43.
146. Норман Орстін. Роль законодавчої влади в демократичному суспільстві / Орстін Норман. Viena: USIS, 1995. — Б. м.: Б. в., 1994. — 15 с.
147. Нудненко Л.А. Теория демократии / Л.А. Нудненко. — М.: Юристъ, 2001. — 95 с.

148. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. – М.: Юридический Центр Пресс, 2004. – 576 с.

149. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шаповала В.М. у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа щодо статусу депутатів рад) / Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" справа щодо статусу депутатів рад) : Справа N 115/98 від 13 травня 1998 р. // Офіційний вісник України від 25.06.1998 – 1998 р. – № 23. – С. 105. – Ст. 8.

150. Олькіна О.В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Олькіна; Нац. ун-тет «Одес. юрид. акад.». – О., 2011. – 21 с.

151. Органи державної влади України: монографія / В.Ф. Погорілко, Л.Т. Кривенко, Н.Г. Григорук та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Інст-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 592 с.

152. Оніщук М. Виступ заступника Голови Спілки юристів України // Формування парламентської більшості: стан, проблеми, перспективи: матер. круглого столу. – К.: Юридична книга, 2000. – С. 77–80.

153. Орзіх М.П. Сучасний конституціоналізм мета конституційної реформи в Україні / М.П. Орзіх // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція. – Одеса: Юрид. літ., 2001. – С. 141.

154. Основи методології та організації наукових досліджень: навч. посіб. для студ., курсантів, аспірантів та ад'юнктів / за ред. А.Є. Конверського. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.

155. Основи наукових досліджень у соціальній роботі: навч. посіб. / М.М. Букач, Т.С. Попова, Н.В. Клименюк; за ред. М.М. Букача. – Миколаїв: ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – 282 с.
156. Основной Закон Финляндии от 11 июня 1999 г.: станом на 20 марта 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/fin_constitut.html.
157. Павлішина Л.Ф. Імператорський парламент Японії у післявоєнний період. Процес реорганізації / Л.Ф. Павлішина // Східний світ. – №3. – 2008. – С. 141–148.
158. Палійчук О. Демократичні централізми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stateyki.org.ua/articles/demokratichnitsentralizmi/>
159. Парламентське право України: навч. посіб. / кол. авт.; за ред. О. Н Ярмиша. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 500 с.
160. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. – К.: УНКВО, 1990. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 76 с.
161. Повідомлення прес-служби Верховної Ради України від 11 липня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/Tor-povyna/65865.html>
162. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підруч. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко; за заг. ред. проф. В.Л. Федоренко. – К.: КНТ, ЛіраК, 2011. – 532 с.
163. Погорілко В.Ф. Депутатський мандат / В. Ф. Погорілко / Політологічний енциклопедичний словник / упор. В.П. Горбатенко; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
164. Подорожна Т.С. Місце і роль порівняльноправового методу в методології конституційного процесу / Т.С. Подорожна // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 108–112.

165. Порівняльне правознавство у системі юридичних наук: проблеми методології: монографія / О.В. Кресін (керівник авт. кол.), Л.А. Луць, О.О. Мережко, О.М. Лисенко, С.В. Савчук, О.В. Батанов, В.С. Бігун, Н.М. Слободян / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Інст-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – Сер. «Енциклопедія порівняльного правознавства». – Вип. 3. – 256 с.

166. Порівняльне правознавство: підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.Д. Ткаченко, С.П. Погребняк, Д.В. Лук'янов; за ред. В.Д. Ткаченка. – Х. : Право, 2003. – 274 с.

167. Прело М. Конституционное право Франции / М. Прело; пер. с франц. Ф.А. Кублицкого; под. ред. и с предисл. А.З. Манфреда. – М.: Изд. иностран. Лит., 1957. – 672 с.

168. Про визначення виду і способу голосування при відкликанні та обранні Голови Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 12 листопада 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 88. – Ст. 2945.

169. Про відкликання Голови Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 21 січня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 8. – Ст. 56; Про відкликання Рибак В.В. з посади Голови Верховної Ради України. Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року №747 // Відомості Верховної Ради. 2014. - № 11. - Ст.150.

170. Про відкликання народного депутата України: Закон України від 19 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 41. – Ст. 299.

171. Про відкликання Яценюка А.П. з посади Голови Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 12 листоп. 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 9. – Ст. 124.

172. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11. – Ст.143.

173. Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони»: Закон України від 25 грудня 2014 року // Голос України від 30.12.2014. – № 252.

174. Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України»: Закон України від 22 березня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 42 – Ст. 212.

175. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

176. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 1 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10 – Ст. 68.

177. Про внесення змін до Регламент Верховної Ради України. Закон України від 08 жовтня 2010 року № 2704-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 64.

178. Про внесення змін до статті 98 Конституції України: Закон України від 19 вересня 2013 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11 – Ст. 142.

179. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 19 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 35 – Ст. 467.

180. Про внесення зміни до статті 56 Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 31 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 42 – Ст. 303.

181. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України / постанова Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року №379/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 37. – Ст. 283

182. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

183. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19 – Ст. 134.

184. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49 – Ст. 272.

185. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 р. // Голос України від 27.08.1991 р.

186. Про проект Закону України про державну владу і місцеве самоврядування в Україні: Постанова Верховної Ради України від 19 квітня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/143/95вр>

187. Про оплату праці народних депутатів України у 2015 році. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 16 квітня 2015 року № 558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/558/15-%D1%80%D0%B3>

188. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

189. Про Рахункову палату. Закон України від 11 липня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

190. Про Регламент Верховної Ради України. Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (станом на 25 липня 2014 року) // Офіційний вісник України. – 2010. – №12. – Ст. 565.

191. Про статус народного депутата України: Закон України в редакції від 22 бер. 2001 р. № 2328-III, зі змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 42. – Ст. 212.

192. Про Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 22 травня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 25. – Ст. 391.

193. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Закон України від 23.12.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

194. Проскуров М.В. Депутатський мандат. Проблематика регулювання в законодавстві України / М.В. Проскуров // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 42. – С. 253–259.

195. Пустовіт Ж.М. Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ж.М. Пустовіт. – К., – 2001. – 17 с.

196. Рабинович П.М. Основи загальної теорії права і держави: навч. посібник / П.М. Рабинович. – вид. 6-те. – К.: Консум, 2002. – 160 с.

197. Радченко О.І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.І. Радченко. – К., 2005. – 19 с.

198. Развадовська М.В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційноправові засади): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.В. Развадовська; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 20 с.

199. Регламент Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 19 апреля 1979 года // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 17. – Ст. 272.

200. Реєнт О.О. Право депутатської недоторканності (питання теорії та практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.О. Реєнт; Інст законодавства ВР України. – К., 2009. – 20 с.

201. Реєнт О.О. Право депутатської недоторканості: історична ретроспектива та реалії сучасності: монографія / О.О. Реєнт; Інст. законодавства ВР України. – К., 2010. – 334 с.

202. Реєнт О.О. Недоторканність парламентаріїв в Україні: публічно-правовий зміст, історія, сучасність та перспективи / О.О. Реєнт; НАН України, Інст. історії України. – К., 2011. – 63 с.

203. Республіка Фінляндія: досвід конституційної реформи. Лабораторія законодавчих ініціатив // Часопис ПАРЛАМЕНТ, 2003. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&as=2&ar_id=133&iar_id=117

204. Рішення Конституційного Суду від 3 грудня 1998 року № 17рп/98 (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 49. – Ст. 41.

205. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 7 липня 1998 р. № 119/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 1009.

206. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 року № 16/2002 // Вісник Конституційного суду України. – 2002. – № 5. – Ст. 11.

207. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України "Про статус народного депутата України" та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа

про гарантії депутатської недоторканності) від 26 червня 2003 р. № 115/2003 // Урядовий кур'єр від 16.07.2003. – № 129.

208. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність): від 27 жовтня 1999 р. № 115/99 // Офіційний вісник України – 1999. – № 44 – Стор. 71.

209. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про направлення запиту до Президента України): від 14 жовтня 2003 року // Урядовий кур'єр від 29.10.2003. – № 203.

210. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 7 липня 1998 р. № 119/98 // Офіційний вісник України – 1998. – № 27. – Ст. 1009.

211. Резолюція 1549 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19 квіт. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/res1549\(2007\).htm//](http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/res1549(2007).htm//)

212. Рішення Конституційного Суду № 15рп/2012 від 11 липня 2012 року у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»

(справа про обрання Голови Верховної Ради України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p71012>

213. Розвадовський В.І. Визначення поняття правовий статус Голови Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/socpr/2011_2/Rozvadovski.pdf.

214. Розвадовський В.І. Правовий статус Голови Верховної Ради України: проблеми правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.І. Розвадовський ; Інст. законодавства ВР України. – К., 2010. – 20 с.

215. Розвадовський В.І. Правовий статус Голови Верховної Ради України: проблеми правового регулювання: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.І. Розвадовський; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 195 с.

216. Рудик П.А. Коментар до конституційних змін: навч. посіб. / П.А. Рудик. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Центр навчальної літератури, 2009. – 304 с.

217. Сас С.В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.В. Сас; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 20 с.

218. Сивов В.А. Статус советского депутата / В.А. Сивов. – Л.: Лениздат, 1973. – 158 с.

219. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов / О.Ф. Скакун ; М-во внутр. дел Украины, Ун-т внутр. дел. – Харьков: Консум, 2000. – 703 с.

220. Словник іншомовних слів / за ред. академіка НАН УРСР О.С. Мельничука. – К. : Наука, 1974. – 563 с.

221. Словопедія. Енциклопедія політичної думки. Демократичний централізм [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/40/53396/261107.html>

222. Словська І.Є. Порядок формування і повноваження керівних органів парламенту: порівняльно-правова характеристика / І.Є. Словська // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – С. 228–234

223. Слюсаренко А.Г. Історія української конституції / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – Київ: «Знання», 1993. – 192 с.

224. Совгіря О.В. Конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. / О.В. Совгіря. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 536 с.

225. Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.І. Ставнійчук. – К., 1999. – 18 с.

226. Станік С.Р. Структура і склад парламенту України: проблеми розвитку // Парламентаризм в Україні: теорія і практика: матер. міжнар. наук.практ. конф. – К.: Інст. законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 101–104.

227. Степанов И.М. Российское парламентское право: сущностные и регулятивно-целевые ориентиры формирования / И.М. Степанов // Государство и право. – 1994. – № 11. – С. 35.

228. Стопченко М.І. Конституційно-правовий статус голови Верховної Ради України та голів парламентів європейських країн / М.І. Стопченко // Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. – 2013. – № 8. – С. 135–140.

229. Стопченко М.І. Конституційно-правова регламентація порядку обрання та відкликання Голови Верховної Ради України та голів парламенту країн Європейського Союзу / М.І. Стопченко // Юридичний науковий електронний журнал (Електронне наукове видання). – 2014. – № 5. – С. 16–20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lsej.org.ua/5_2014/5.pdf

230. Стопченко М.І. Голова парламенту України як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин / М.І. Стопченко // Право та державне управління. – 2014. – №4 (17). – С. 9–12.

231. Стопченко М.І. Сучасний зміст досліджень конституційно-правового статусу Голови парламенту України / М.І. Стопченко // Право і суспільство. – 2014. – № 6-2 Ч. 3. – С. 27–33.
232. Стратегії розвитку України: теорія і практика / за ред. О.С. Власюка. – К.: НІСД, 2002. – 864 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/strateg2/index.htm>.
233. Сурилов А.В. Теория государства и права: учеб. пособ. для студ. юрид. фак. ун-тов и инст-в / А.В. Сурилов. – Київ: Вища школа, 1989. – 439 с.
234. Теліпко В.Е. Парламентське право: академ. курс: підручник / В.Е. Теліпко. – К.: Центр учб. літ., 2011. – 664 с.
235. Тихомиров О.Д. Юридическая компаративистика: философские, теоретические и методологические проблемы / О.Д. Тихомиров. – К.: Знання, 2005. – 334 с.
236. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю.А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2008. – 400 с.
237. Ткаченко О. Вето Президента України: конституційні основи, практика і проблеми застосування // Голос України. – 1999. – 12 серп. – С. 1, 23.
238. Тлумачний словник української мови / укл.: Т.В. Ковальова, Л.П. Коврига. – Харків: Синтекс, 2005. – 572 с.
239. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: учеб. пособие / Ю.Н. Тодыка. – Х.: Факт, 1999. – 320 с.
240. Убери Т.П. Сравнительная характеристика института неприкосновенности парламентариев Украины и Грузии / Т.П. Убери // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. праць. – 2001. – Вип. 14. – С. 298–304.
241. Убері Т.П. Конституційно-правовий статус парламентарів України та Грузії (порівняльний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.П. Убері; НАН України. Інст. держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2005. – 20 с.

242. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Парламентське вид., 1999. – 368 с.

243. Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційними поданнями 57 та 69 народних депутатів України щодо "визнання неконституційними актів, прийнятих на засіданні частини народних депутатів України у приміщенні «Українського дому» 21 січня та 1 лютого 2000 року м. Київ, 27 червня 2000 року № 127/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002u71000>

244. Федеральна Конституція Швейцарії від 18 грудня 1998 р.: станом на 20 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>.

245. Федоренко В.Л. Методологія дослідження проблем системи конституційного права: основні етапи генезису [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/10955/%D4>

246. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – С. 127

247. Цабрия Д.Д. Статус органа управления // Советское государство и право. – 1978. – № 2. – С. 126.

248. Чепель О.Д. Конституційно-правовий статус та професіоналізація діяльності депутатів парламенту на сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження): монографія / О.Д. Чепель; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці: Рута, 2010. – 254 с.

249. Чепель О.Д. Особливості основних гарантій депутатської діяльності в Україні та зарубіжних країнах / О.Д. Чепель // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. – 2005. – Вип. 28. – С. 262–268.

250. Чепель О.Д. Політико-правова природа депутатського мандата (за українським і зарубіжним конституційним законодавством) / О.Д. Чепель //

Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. – 2004. – Вип. 27. – С. 217–222.

251. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления / В.Е. Чиркин. – М.: Артикул, 1997. – 352 с.

252. Чушенко В.І. Конституційне право України: підруч. / В.І. Чушенко, І.Я. Заяць. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 488 с.

253. Шаповал В. Про сутнісні характеристики народного представництва / В. Шаповал, Т. Шаповал // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2011. – № 2(21). – С. 45-47.

254. Шаповал В. Державний лад країн світу / В. Шаповал. – К.: Український Центр Правничих студій, 1999. – 320 с.

255. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. – К.: Основи, 1993. – 143 с.

256. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм / В.М. Шаповал. – К.: Салком; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

257. Шаповал В.М. Концепція парламентського права в Україні / В.М. Шаповал, Г.С. Журавльова // Концепція розвитку законодавства України: матер. наук.-практ. конф. – К. : Інст-т законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 185–187.

258. Шаповал В.М. Мандат депутатський / В.М. Шаповал / Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

259. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.

260. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник / В.М. Шаповал. – К.: АртЕк; Вища школа, 1997. – 264 с.

261. Шевченко Т.О. Законодавче регулювання припинення повноважень народного депутата України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.О. Шевченко; Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. – К., 2010. – 16 с.

262. Шевченко Т.О. Законодавче регулювання припинення повноважень народного депутата України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.О. Шевченко; Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. – К., 2010. – 227 с.

263. Шейко П.В. Правові засади депутатської діяльності / П.В. Шейко // Державноправова реформа в Україні: матер. наук.-практ. конф. – К.: Інст. законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 190–192.

264. Шишкін В.І. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (справа про обрання Голови Верховної Ради України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/nb15d71012/para2#n2>

265. Шляхтун П.П. Конституційне право України: підручник / П.П. Шляхтун. – К.: «Освіта України», КНТ, 2008. – 592 с.

266. Шляхтун П.П. Парламентаризм : словник-довідник / П.П. Шляхтун. – К.: Парламент. вид., 2003. – 151 с.

267. Шульга М.О. Динаміка образу Верховної Ради України у громадській думці українського суспільства / М.О. Шульга // Парламентаризм в Україні: теорія і практика: матер. міжнар. наук.-практ. конф. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 482-488.

268. Щербанюк Л.М. До проблеми суб'єктів права депутатського запиту в Україні / Л.М. Щербанюк // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 42. – С. 246–253.

269. Щетинин Б.В. Гражданин и социалистическое государство / Б.В. Щетинин // Сов. гос. и право. – 1975. – № 2. – С. 4.

270. Шемшученко Ю. Наука конституційного права: сучасний стан та тенденції розвитку / Ю. Шемшученко, О. Скрипнюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznaves.com.ua/period/article/6574/%DE>

271. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т.5: П-С. – С. 203.

271-1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т.1 : А-Г. – 556 с.

272. Ярматов А.Я. Гарантии депутатской деятельности / А.Я. Ярматов. – М. : Юрид. лит., 1978. – 53 с.

273. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. – Харків: Вид. Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

274. Ярская В.Н. Методология диссертационного исследования: научно-метод. пособ.: в 2 кн. / В.Н. Ярская. – М. : Наука, 2008. – Кн. 1. – 189 с.

275. Яценюк А. «Я планую бути Головою Верховної Ради як цілісного органу»: Перші слова Арсенія Яценюка на посаді Голови парламенту / А. Яценюк // Україна молода. – 2007. – № 226. – 6 груд. – С. 4.

276. Daniel Korang, Ghana School of Law Can the speaker of parliament serve as the president without swearing the presidential oath? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=333720>

277. Dissolution of Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/dissolution/>

278. Fourth World Conference of Speakers of Parliament Convened by the Inter-Parliamentary Union in cooperation with the United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ipu.org/splz-e/speakers15.htm>

279. Kirk Bailey What Is the Role of the Speaker of the House? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dummies.com/how-to/content/what-is-the-role-of-the-speaker-of-the-house.html>

280. Lok sabha speakers. – Last Updated on May 21, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.elections.in/government/speakers.html>

281. Philip Laundy, The office of Speaker, Cassell, London, 1964, p. 26.

282. Richard Kelly The election of a Speaker, 14 May 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05074>

283. Sir Billy M. Snedden, ‘The Speaker of the Australian House of Representatives’, The Parliamentarian LIX, 4, 1978, pp. 205–10.

284. The Speaker, Deputy Speakers and officers [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://australianpolitics.com/downloads/parliament/_house-of-reps-practice/house-of-reps-practice_06_speaker.pdf / - с. 162-163

285. THE SPEAKERS OF THE CANADIAN HOUSE OF COMMONS // PARLIAMENT of CANADA [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/Speakers/Hoc/index-e.htm>

286. Susanne Linn, Frank Sobolewski THE GERMAN BUNDESTAG – FUNCTIONS AND PROCEDURES – Organisation and working methods The legislation of the Federation. – NDV Neue Darmsta“ dter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach. – 2010. – 144 с.

287. The Speaker, Deputy Speakers and officers [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://australianpolitics.com/downloads/parliament/_house-of-reps-practice/house-of-reps-practice_06_speaker.pdf / - с. 162-163

288. Williams, Justin, “Shinnihon kokkai-ni okeru seitō seiji” (American Political Science Review, 42 kan. 6 gō, 1948 nen 12 gatsu.

ДОДАТКИ

Додаток А



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-49-02

№ 04-31/13-636 (205451)"31" жовтня 2014 р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження

м. Київ

Комісія у складі: першого заступника Голови Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Шевченка Андрія Віталійовича, завідувача секретаріату Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Сімона Володимира Павловича та заступника завідувача секретаріату Комітету Чигрин Алли Вікторівни склали даний акт за результатом розгляду дисертаційного дослідження Стопченка М.І. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему: «Конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз».

Представленим матеріалам, а також отриманим на основі проведеного дисертаційного дослідження пропозиціям, притаманні теоретична та практична значимість, вони є науково обґрунтованими та можуть бути використані у законотворчій діяльності в процесі підготовки змін до Конституції України, Закону України «Про регламент Верховної Ради України», Закону України «Про статус народного депутата України» тощо.

Перший заступник Голови
Комітету Верховної Ради України
з питань прав людини,
національних меншин
і міжнаціональних відносин

А. Шевченко

Завідувач секретаріату Комітету

В. Сімон

Заступник завідувача секретаріату Комітету

А. Чигрин



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

№ 1429" 30 " 10 2014 р.

АКТ

про впровадження в законотворчу діяльність результатів дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права

Національної академії внутрішніх справ

Стопченка Максима Івановича

**«КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВИ ПАРЛАМЕНТУ В
УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ»**

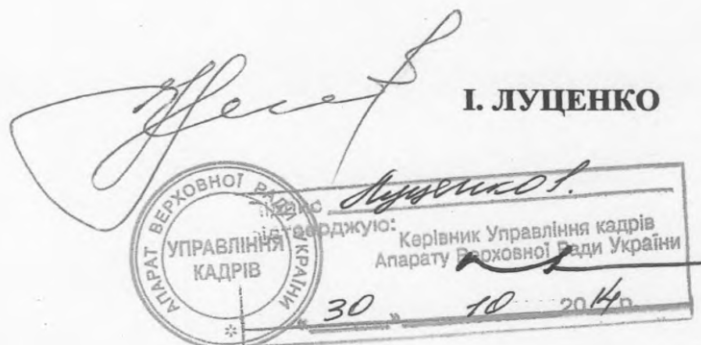
(спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право)

Даний акт складено за результатами розгляду дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ Стопченка М.І. «Конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз».

Вважаю, що результати проведеного дисертаційного дослідження та внесені дисертантом пропозиції мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, яким притаманні теоретична та практична значимість, які є науково обґрунтованими та можуть бути враховані при подальшому вдосконаленні чинного законодавства.

Народний депутат України

І. ЛУЦЕНКО



«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Перший проректор Національної
академії внутрішніх справ
полковник міліції

С.Д. Гусарев

« 24 » 2014 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача кафедри
конституційного та міжнародного права
Стопченка Максима Івановича у навчальний процес
Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі начальника кафедри конституційного та міжнародного права НАВС, доктора юридичних наук, професора, полковника міліції Колодія А.М., т.в.о. начальника кафедри теорії держави та права НАВС, кандидата юридичних наук, доцента, підполковника міліції Завального А.М., начальника докторантури та ад'юнктури НАВС, кандидата юридичних наук Сербіна Р.А. склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного та міжнародного права Стопченка М.І. з теми «Конституційно-правовий статус голови парламенту в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» (спеціальність 12.00.02.) використовується в навчальному процесі Національної академії внутрішніх справ під час проведення навчальних занять з курсантами, студентами та слухачами НАВС при вивченні дисциплін:

«Конституційне право України» з наступних тем «Конституційна система органів державної влади» (тема №7), «Конституційно-правовий статус Верховної Ради України» (тема №8);

«Конституційна реформа в Україні» з наступної теми «Конституційно-правові засади парламентської реформи» (тема 3);

«Державне право зарубіжних країн» з наступних тем «Форми держави в зарубіжних країнах» (тема №5), «Інститути безпосередньої демократії в зарубіжних країнах» (тема №6), «Органи законодавчої влади в зарубіжних країнах» (тема №7).

В ході впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувачем кафедри конституційного та міжнародного права Стопченком М.І. було підготовлено наукові публікації, що використовувались при розробці

навчально-методичних матеріалів, для використання їх в процесі вивчення вищезазначених дисциплін:

1. Стопченко М.І. Конституційно-правовий статус голови Верховної Ради України та голів парламентів європейських країн / М.І. Стопченко // Університетські наукові записки. - 2013. - №8. - С. 135-140.

2. Стопченко М.І. Конституційно-правова регламентація порядку обрання та відкликання Голови Верховної Ради України та голів парламенту країн Європейського Союзу [Електронний ресурс] / М.І. Стопченко // Юридичний науковий електронний журнал (Електронне наукове видання). - 2014. - № 5. - С. 16-20. - Режим доступу до журн. : http://lsej.org.ua/5_2014/5.pdf

3. Стопченко М.І. Конституційні повноваження голови Верховної Ради України та спікерів парламентів зарубіжних країн / М.І. Стопченко // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. - 2014. - №9. - С. 149-155.

4. Стопченко М.І. Конституційні повноваження Голови Верховної Ради України / М.І. Стопченко. Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (25 жовтня 2013 р.). - Львів: ЛьвДУВС, 2013. - 284-286.

5. Стопченко М.І. Конституційний статус керівників парламентів в країнах світу та Україні: порівняльний аналіз / М. І. Стопченко. Держава і право сучасної України: досвід комплексного аналізу. Матеріали круглого столу, присвяченого 90-літтю академіка В.В. Копейчикова (19 листопада 2013 року). К. ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2014. - С. 128-132.

6. Стопченко М.І. Конституционные полномочия спикера парламента в Украине и зарубежных странах: сравнительный анализ / М.И. Стопченко. Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и зарубежный опыт : тр. II Междунар. науч.-практ. конф. (Российская Федерация, г. Новосибирск, 22 ноября 2013 года) / под ред. Г.Б. Гридневой, А.Б. Дидикина. - Новосибирск, 2013. - С. 293-297.

7. Стопченко М.І. Шляхи удосконалення конституційно-правового статусу голови верховної ради України на основі європейського досвіду/ М. І. Стопченко. Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти [Текст] : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (6 берез. 2014 р.) / М-во освіти і науки України, Івано-Франк.ун-т права ім. короля Д. Галицького, Тернопіл. нац. економ. ун-т, Івано-Франків. обл. осередок Асоц. кримін. права України. - Івано-Франківськ : 2014. - С. 111.

8. Стопченко М.І. Конституційний статус Голови Верховної Ради України / М. І. Стопченко. Наукові здобутки молодих науковців-правоохоронців [Текст] :

тези доп. підсумкової наук.-теорет. конф. (Україна, м. Київ. 28 березня 2014 року). – К. : ННПФПМГБВВ НАВС, 2014. - С. 150-151.

9. Стопченко М.І. Шляхи удосконалення конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України / М.І. Стопченко. Модернізація Конституції України та вдосконалення правоохоронної діяльності / За науковою ред. проф. В.Л. Федоренка; матеріали науково-практичної конференції ННІЗН НАВС (м. Київ, 25 квітня 2014 р.) – К.: «Видавництво Ліра-К», 2014. - С. 170-171.

10. Стопченко М.І. До питання конституційного статусу Голови Верховної Ради України. Наука та освіта ХХІ століття: матеріали звітної викладацької та студентської науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 30 квітня 2014 року). – Івано-Франківськ : Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2014. - С.73-75.

Члени комісії:

**Начальник кафедри
конституційного та міжнародного права
доктор юридичних наук, професор
полковник міліції**


А.М. Колодій

**Т.в.о. начальника кафедри теорії держави та права
кандидат юридичних наук, доцент
підполковник міліції**


А.М. Завальний

**Начальник докторантури та ад'юнктури
кандидат юридичних наук
підполковник міліції**


Р.А. Сербін