

# **НАПРЯМ 1. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

## **ЩОДО ВИКОНАННЯ ОБОВ'ЯЗКІВ ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У РАЗІ ЙОГО ВІДСУТНОСТІ АБО НЕМОЖЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ СВОЇХ ОБОВ'ЯЗКІВ**

*Зозуля О. І.*

*доктор юридичних наук, доцент,*

*завідувач науковим сектором порівняльного конституційного  
та муніципального права*

*Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого  
самоврядування Національної академії правових наук України  
м. Харків, Україна*

Механізм виконання Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради України обов'язків Голови Верховної Ради України в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків є важливою гарантією безперервної й ефективної роботи парламенту. Разом із тим, існуючі прогалини законодавчого регулювання такого порядку виконання обов'язків можуть дещо ускладнювати право-реалізацію, де-факто перешкоджаючи належному здійсненню повноважень голови парламенту в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків. З огляду на це нами й вбачається актуальним питання виконання обов'язків Голови Верховної Ради України у разі його відсутності або неможливості виконання своїх обов'язків.

Передусім, відмітимо, що згідно ч. 3 ст. 88 Конституції України від 28.06.1996 р. повноваження Голови Верховної Ради України деталізуються та здійснюються у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Одним із аспектів порядку здійснення головою парламенту своїх повноважень є питання виконання його обов'язків у разі відсутності або неможливості їх виконання. За загальним правилом відповідно до ч. 2 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. Перший заступник Голови Верховної Ради України виконує обов'язки голови парламенту в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків. А згідно ч. 3 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України додатковою обов'язковою умовою

виконання заступником Голови Верховної Ради України обов'язків голови парламенту визначено відсутність або неможливість їх виконання Першим заступником Голови Верховної Ради України. Імперативний характер наведених законодавчих норм не допускає довільної зміни черговості виконання Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України обов'язків голови парламенту.

Статус голови парламенту, який обирається зі складу народних депутатів України, є додатковим відносно базового статусу народного депутата України. Тому перший заступник і заступник голови парламенту, які також обираються зі складу народних депутатів України, потенційно спроможні виконувати повноваження голови парламенту у разі надання їм таких повноважень у встановленому порядку.

При цьому, конституційне законодавство безпосередньо не передбачає інших правил і процедур щодо виконання обов'язків Голови Верховної Ради України. Зокрема повноваження Голови Верховної Ради України не допускають можливість самостійного покладення ним виконання його обов'язків, у тому числі шляхом видання розпоряджень, доручень чи вчинення інших юридичних дій. Відтак, набуття Першим заступником Голови Верховної Ради України повноважень голови парламенту відбувається суто із настанням юридичного факту його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків на підставі ч. 2 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України незалежно від видання парламентом, головою парламенту або його першим заступником будь-яких актів про це.

Крім того, слід зауважити законодавчу невизначеність обставин, які підтверджують юридичний факт «відсутності або неможливості виконання обов'язків». Зокрема залишається відкритим питання чи підпадають під його розуміння будь-які випадки безпосередньої відсутності (та якої саме тривалості) Голови Верховної Ради України на робочому місці. У тому числі йдеться про відрядження Голови Верховної Ради України та виконання ним доручень парламенту, в рамках чого він здійснює свої окремі повноваження.

Адже конституційним законодавством прямо не передбачено дистанційний спосіб виконання Головою Верховної Ради України своїх обов'язків. Проте в окремих випадках голова парламенту може правомірно здійснювати свої повноваження без безпосереднього перебування на робочому місці. Наприклад, щодо представництва Верховної Ради України у зносинах з іншими органами державної влади України, органами влади інших держав і міжнародними організаціями (п. 6 ч. 1 ст. 78 Регламенту Верховної Ради України), що може виконуватись зокрема шляхом відрядження.

Так чи інакше, відпустка, перебування на лікарняному, самоізоляція та відрадження як явища правової дійсності об'єктивно не передбачають присутності Голови Верховної Ради України на робочому місці та/або виконання ним своїх обов'язків. В контексті ч. 2, 3 ст. 26 Регламенту Верховної Ради України як підстави «відсутності або неможливості виконання обов'язків» голови парламенту можна розглядати, наприклад, його перебування у відпустці, тимчасову непрацездатність, отримання послуг у сфері охорони здоров'я (згідно з медичним висновком), документально підтверджені транспортні перешкоди.

Проте в умовах недостатньої законодавчої визначеності можуть існувати й інші випадки «відсутності або неможливості виконання обов'язків», у тому числі без поважних причин. З огляду на це формально необов'язкове видання Головою Верховної Ради України певного акту розпорядчого характеру могло би виконувати роль юридичного підтвердження факту його «відсутності або неможливості виконання обов'язків».

Наголосимо, що переважна більшість положень Регламенту Верховної Ради України щодо підготовки, проведення та роботи пленарних засідань парламенту, стосуються не Голови Верховної Ради України, а головуючого на пленарному засіданні. Крім цього, згідно ч. 4 ст. 9 Регламенту Верховної Ради України її сесії складаються не тільки з засідань парламенту, а і з засідань комітетів і тимчасових комісій, роботи народних депутатів України у фракціях (групах) та з виборцями. Реалізація таких форм парламентської роботи прямо не пов'язана з виконанням обов'язків Голови Верховної Ради України. Тому відсутність голови парламенту або неможливість виконання ним своїх обов'язків безпосередньо не впливає на спроможність Верховної Ради України виконувати свої повноваження.

Обсяг повноважень Голови Верховної Ради України, які можуть виконуватись у разі тимчасового виконання його обов'язків, прямо не обмежено конституційним законодавством. У даному разі Голова Верховної Ради України може розглядатись як знеособлений політико-правовий інститут, втілений насамперед у комплексі відповідних парламентських повноважень. Положення ч. 2 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України, які передбачають виконання Першим заступником Голови Верховної Ради України обов'язків голови парламенту, не встановлюють виключень щодо його окремих повноважень.

В цьому контексті можна вказати лише випадки, в яких йдеться про Голову Верховної Ради України як персоналізовану посадову особу. Так, наприклад, згідно ч. 7 ст. 75 Регламенту Верховної Ради України постанову парламенту про обрання його голови підписує «обраний

Голова Верховної Ради України». Також після обрання Голови Верховної Ради України саме він веде пленарне засідання парламенту (ч. 3 ст. 18). Крім того, Голова Верховної Ради України має право припинити виконання своїх посадових обов'язків через 15 днів після дня розгляду цього питання парламентом (ч. 5 ст. 77). Такі повноваження можуть вважатися фактично виключними повноваженнями Голови Верховної Ради України, які не може здійснювати інша особа, що виконує його обов'язки.

Дискусійною вбачається й можливість покладення виконання обов'язків Президента України у разі дострокового припинення його повноважень не на Голову Верховної Ради України, а на особу, що виконує його обов'язки. З одного боку, щодо цього наразі не встановлено певних виключень, проте, з іншого боку, цілям ст. 112 Конституції України найбільш повно відповідатиме покладення виконання обов'язків Президента України саме на обраного, повноважного Голову Верховної Ради України. Натомість покладення виконання обов'язків Президента України на особу, що виконує обов'язки голови парламенту, створюватиме колізію щодо потреби передання нею повноважень Президента України із поверненням до роботи Голови Верховної Ради України.

Таким чином, покладення на Першого заступника Голови Верховної Ради України виконання обов'язків голови парламенту в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків не потребує видання Головою Верховної Ради України будь-якого розпорядчого акту. Голова парламенту за наявності Першого заступника Голови Верховної Ради України та можливості виконання ним обов'язків не може покласти своїм розпорядчим актом виконання своїх обов'язків на заступника Голови Верховної Ради України.

Обставини, які підтверджують факт відсутності або неможливості виконання Головою Верховної Ради України своїх обов'язків, є законодавчо невизначеними. Загалом до таких обставин може бути віднесено перебування голови парламенту у відпустці, його тимчасову непрацездатність, отримання ним послуг у сфері охорони здоров'я та інші випадки відсутності Голови Верховної Ради України на робочому місці або неможливості виконання ним своїх обов'язків. Конституцією та законами України не визначені виключні повноваження голови парламенту, які не може здійснювати особа, що виконує його обов'язки, за винятком випадків «персоналізації» Голови Верховної Ради України (ч. 3 ст. 18, ч. 7 ст. 75, ч. 5 ст. 77 Регламенту Верховної Ради України).