

*Рижук І. В.,
ад'юнкт кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ*

ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТАРІЇВ

Анотація. Для більш детального проникнення до сутності конституційно-правової відповідальності парламентаріїв у статті досліджено її класифікацію. Пропонується виділити колективну та індивідуальну конституційно-правову відповідальність. У відповідності до запропонованої класифікації проаналізовано конституційно-правову відповідальність суб'єктів даного виду відповідальності.

Ключові слова: колективна конституційно-правова відповідальність, індивідуальна конституційно-правова відповідальність, суб'єкти конституційно-правової відповідальності, санкції конституційно-правової відповідальності.

Постановка проблеми. Останні роки дали нам безліч нових проявів конституційно-правової відповідальності, яка зафіксована в різноманітних нормативно-правових актах, активізувалися наукові дослідження в галузі конституційно-правової відповідальності, але й досі не створено цілісної системи логічно пов'язаних між собою уявлень про поняття, зміст, функції, видову різноманітність конституційно-правової відповідальності. Цим не в останню чергу обумовлена певна хаотичність в правовому регулюванні відносин конституційно-правової відповідальності та відсутність нормативного закріплення даного виду відповідальності.

Окрім того, на сьогодні винятково важливою є розробка інституту конституційно-правової відповідальності окремих органів державної влади і, зокрема, парламенту України. Відсутність комплексних досліджень з питань теорії та практики застосування конституційно-правової відповідальності Верховної Ради України є суттєвою перешкодою удосконалення правового статусу єдиного органу законодавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Питанням конституційно-правової відповідальності приділялось чимало уваги науковців, серед яких: Барабашев Г. В., Виноградов В. А., Колосова Н. М., Фрицький О. Ф., Задорожна Г. В., Майданник О. О., Мельник О. В. та ін. Достатньо ґрунтовно в роботах вищезгаданих науковців проаналізовано конституційно-правову відповідальність, але значно менше уваги приділено дослідженню конституційно-правової відповідальності державних органів, зокрема парламентаріїв, як суб'єктів конституційно-правової відповідальності. Саме тому метою даної статті є подальша теоретична розробка питань щодо сутності конституційно-правової відповідальності, а саме з'ясування видів конституційно-правової відповідальності парламентаріїв.

Викладення основного матеріалу. Одним з методів, за допомогою якого можна більш детально проникнути до сутності конституційно-правової відповідальності парламентаріїв, є її класифікація.

За суб'єктами конституційно-правової відповідальності парламентаріїв ми пропонуємо виділити:

- 1) колективну конституційно-правову відповідальність;
- 2) індивідуальну конституційно-правову відповідальність.

У свою чергу, до суб'єктів колективної конституційно-правової відповідальності можна віднести: парламент, депутатські фракції (групи) Верховної Ради України, комітети Верховної Ради України.

Індивідуальну конституційно-правову відповідальність несуть парламентарії, Голова Верховної Ради України; Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України; голови комітетів, перші заступники, заступники голови та секретарі комітетів Верховної Ради та головуєчий на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Саме такий вид класифікації обґрунтовують норми Конституції України, Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент), Закону України «Про статус народного депутата України» та рішення Конституційного Суду України.

Одним з найскладніших суб'єктів конституційно-правової відповідальності є Верховна Рада України. Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися [1]. Дана норма означає, що можлива підстава дострокового розпуску парламенту Президентом України – це недотримання процедурних (організаційних) аспектів у діяльності Верховної Ради України. Парламент порушує норми законодавства, що регулюють порядок його функціонування.

Для попередження частих неконтрольованих розпусків є конституційна заборона дострокового припинення Президентом України повноважень парламенту протягом одного року з дня позачергових виборів чи в останні шість місяців строку повноважень Президента [1].

Ще одним заходом конституційно-правової відповідальності Верховної Ради України є відміна прийнятих нею правових актів, внаслідок визнання їх неконституційними повністю чи в їх окремих частинах унаслідок: невідповідності Конституції України; порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання чинності; перевищення консти-

туційних повноважень при їх прийнятті [1]. Закони та інші правові акти парламенту втрачають чинність із дня прийняття органом конституційного контролю рішення про їх неконституційність [1]. Практична діяльність Конституційного Суду України підтверджує, що нормативно-правові акти Верховної Ради України є основним об'єктом конституційного контролю.

Окрім того, Президент України може повернути закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, цим самим реалізувавши право вето.

Отже, санкціями конституційно-правової відповідальності, що можуть застосовуватися до парламенту в цілому як до колективного суб'єкту конституційно-правової відповідальності, є: 1) дострокове припинення повноважень (розпуск) Верховної Ради України; 2) скасування чи зупинення дії прийнятого закону чи іншого акта.

Конституційно-правова відповідальність комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій і депутатських груп чинним законодавством не передбачена. Лише встановлюються вимоги щодо їх мінімального кількісного складу. У випадку зменшення такого складу менше мінімально допустимої межі зазначені органи припиняють функціонування. На наш погляд, враховуючи діяльність українського парламенту доречно було б в Регламенті передбачити відповідальність депутатської фракції (груп), оскільки дуже часто можна спостерігати блокування роботи парламенту депутатськими фракціями, що в свою чергу унеможливує нормальне функціонування Верховної Ради України та є причиною її неефективної роботи. Отже, вважаємо доцільним внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, в яких передбачити санкції конституційно-правової відповідальності, що можуть застосовуватися до депутатських фракцій, зазначивши, що підставою розпуску депутатської фракції є тимчасове зупинення або розпуск політичної партії, представниками якої вона утворена.

Закріплення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв розпочинається зі ст. 3 Конституції України, в якій передбачена відповідальність держави перед народом, оскільки народний депутат входить до складу органу державної влади – Верховної Ради України, то на нього також поширюється дана норма.

Відповідальність народних депутатів України перед народом обґрунтовується й тим, що на підставі виборів парламентаріїв одержує вільний мандат.

Принцип вільного депутатського мандата прямо не закріплюється в Конституції України, але він впливає із загального принципу парламентаризму, який отримав визнання в ст. 75 Конституції України. Крім того, Конституція України не передбачає таких складових ознак імперативного мандата, як накази виборців та відкликання народного депутата України виборцями. Цей принцип має визначальне значення та обумовлює характер мандата народного депутата України.

До прийняття Конституції України 1996 року в Україні діяв імперативний мандат, основою якого була можливість відкликання народного депутата в разі неналежного виконання покладених на нього обов'язків, а також можливість виборців давати депутатові обов'язкові до

виконання накази. Інститут відкликання депутатів рад усіх рівнів проголошувався Конституцією радянської України. Ст. 7 Закону України «Про статус народного депутата» від 17 листопада 1992 р. визначала народного депутата відповідальним перед виборцями його округу і їм підзвітним [2].

1995 року було навіть прийнято Закон України «Про відкликання народного депутата», який визначав підстави для відкликання виборцями обраного ними народного депутата України: порушення ним положень Конституції та законів України; систематичне невиконання депутатських обов'язків, визначених законодавством; використання своїх повноважень в особистих корисливих цілях; систематичне порушення норм депутатської етики та моралі; невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборчої програми тощо. Право порушувати питання про відкликання народного депутата належало виключно виборцям відповідного виборчого округу і реалізувалося ними в порядку та формах, визначених Законом «Про відкликання народного депутата України» [3].

З прийняттям Конституції України 1996 року положення імперативного мандата почали суперечити її нормам, зокрема ст. 81 дає вичерпний перелік підстав, з приводу яких повноваження народного депутата України припиняються достроково. Серед таких підстав відкликання депутата виборцями не передбачено. Отже, Конституція внеможливила застосування раніше прийнятого Закону України «Про відкликання народного депутата України», чинність якого була остаточно скасована лише 22 березня 2001 р.

Так, Конституцією України у 1996 році фактично було запроваджено вільний мандат народного депутата України, хоч у самій Конституції немає норми, в якій би безпосередньо говорилося про вільний мандат депутата. Вільність депутатського мандата впливає також із положень Закону «Про статус народного депутата України», в якому жодної відповідальності перед виборцями, а також можливості відкликання народного депутата не передбачено.

Відповідно до чинного законодавства, повноваження народного депутата припиняються достроково у випадках, зазначених ст. 81 Конституції України, а саме: набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності – у цьому разі повноваження депутата припиняються на підставі закону за рішенням суду. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, за поданням комітету, до компетенції якого входять питання діяльності відповідного народного депутата.

В наукових колах існує думка, що однією з форм реалізації конституційно-правової відповідальності народного депутата України є зняття депутатської недоторканості [4]. На наш погляд, такі положення є дискусійними, оскільки змішуються різні види відповідальності: кримінальна, адміністративна та конституційно-правова.

Конституційно-правову відповідальність несуть також органи та посадові особи Верховної Ради України [5, с. 209]. Згідно з Конституцією України, Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України (ст. 88), затверджує перелік комітетів Верховної Ради та обирає голів цих комітетів, а також у межах своїх повноважень, може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань (ч.ч. 1.3 ст. 89).

Конституційно - правова відповідальність Голови Верховної Ради України полягає в тому, що він може бути відкликаний з цієї посади (ч. 5 ст. 88 Конституції України; ст. 76 глави 15 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р.) [1; 6].

Голова Верховної Ради України може бути в будь-який час відкликаний з посади Верховною Радою на його прохання, а також може бути відкликаний 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, або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків. Дострокове припинення депутатських повноважень Головою Верховної Ради України має наслідком припинення його повноважень як Голови Верховної Ради України.

Окремо у Регламенті передбачено конституційно-правову відповідальність головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України. Мається на увазі, що дані норми можуть бути застосовані в однаковій мірі як до Голови Верховної Ради України так і до Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України в залежності від того, хто з них в конкретному випадку головував на пленарному засіданні. Ст. 29 Регламенту закріплено, що у разі порушення головуючим на пленарному засіданні вимог Регламенту народний депутат має право невідкладно або після закінчення розгляду питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради звернутися до головуючого на пленарному засіданні із зауваженням про допущені ним порушення для негайного їх усунення.

У разі грубого або систематичного порушення Регламенту головуючим на пленарному засіданні, за письмовою пропозицією, внесеною на пленарному засіданні не менш як двома депутатськими фракціями (депутатськими групами), або не менш як однією третьою народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради шляхом зібрання їх підписів, або комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, після скороченого обговорення Верховна Рада може прийняти рішення про відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань на строк до двох пленарних днів більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, про що робиться запис у протоколі пленарного засідання Верховної Ради. На цей час за ним зберігаються виплати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень та посадових обов'язків.

У разі відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань три і більше

разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, Верховна Рада може розглянути питання про відкликання його з посади відповідно Голови Верховної Ради України, Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України [6].

Щодо конституційно-правової відповідальності Голови, першого заступника голови, заступника голови та секретаря комітету, Регламент нас відсилає до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», де зазначено, що вищезгадані посадовці можуть бути у будь-який час за рішенням Верховної Ради України відкликані зі своїх посад: 1) за їх власною заявою; 2) у зв'язку з їх незадовільною роботою на посаді; 3) внаслідок інших обставин, що унеможливають виконання ними своїх обов'язків. Пропозиція про відкликання може бути внесена Головою Верховної Ради України або відповідним комітетом. Рішення комітету щодо внесення пропозиції про відкликання голови, першого заступника голови, заступника голови, секретаря комітету приймається на засіданні комітету. Після відкликання народного депутата України з посади голови, першого заступника голови, заступника голови чи секретаря комітету він залишається членом цього комітету, якщо Верховною Радою України не прийнято іншого рішення [7].

Висновки. Метою інституту конституційно-правової відповідальності парламентаріїв є забезпечення ефективної діяльності Парламенту згідно з покладеними на нього Конституцією та законодавством функціями. Тому найголовнішою підставою застосування конституційно-правової відповідальності, на наш погляд, може бути невиконання чи неналежне виконання Верховною Радою України та народними депутатами зокрема своєї основної функції – законотворчої.

Як ми бачимо, правові норми, що регламентують застосування конституційно-правової відповідальності відповідних суб'єктів, є розрізненими і безсистемними. У системі конституційного законодавства України сьогодні не існує єдиного нормативного джерела, яке об'єднувало б і впорядковувало всі складові конституційно-правової відповідальності. А це в котрий раз обумовлює необхідність розроблення і прийняття окремого закону «Про конституційно-правову відповідальність».

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. з змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010). - К. :Офіційне видання, Юрінком, 2011.
2. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р.(зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
3. Про відкликання народного депутата України: Закон України від 19 жовтня 1995 р. (втратив чинність 07.08.2001 р.)// Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 41. – Ст. 299.
4. Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2000.–175арк.
5. Словська І. Є. Верховна Рада України як суб'єкт конституцій-

но-правової відповідальності / І. Є. Словська // Право України. 2011. – № 5. – С. 204.

6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14. – Ст. 412.
7. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

Рыжук И. В. Виды конституционно-правовой ответственности парламентариев

Аннотация. Для более детального изучения сущности конституционно-правовой ответственности парламентариев в статье исследовано ее классификацию. Предлагается выделить коллективную и индивидуальную конституционно-правовую ответственность. В соответствии с предложенной классификацией проанализована конституционно-правовая ответственность субъектов данного вида ответственности.

Ключевые слова: коллективная конституционно-правовая ответственность, индивидуальная конституционно-правовая ответственность, субъекты конституционно-правовой ответственности, санкции конституционно-правовой ответственности.

Ryzhuk I. Types of constitutional liability parliamentarians

Summers. In article investigated classification for more detailed penetration in essence of constitutional liability. There are propose allocate collective and individual constitutional law liability. According to proposed classification was analyzed constitutional law liability of subjects this type of liability.

Key words: collective constitutional law liability; individual constitutional law liability; subjects of constitutional law liability; sanctions of constitutional law liability.