УДК 328.1

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.35.29>

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТАРЯ

Микола Тищенко

*Національна академія державного управління при Президентові України,
Інститут публічного управління та адміністрування,
кафедра парламентаризму та політичного менеджменту
вул. Антона Цедіка, 20, 03057, м. Київ, Україна*

У статті з'ясовано два аспекти відповідальності, такі як негативний (ретроспективний) та позитивний (перспективний), окреслено основні підходи до їх розуміння. Позитивний (перспективний) чи добровільний вид втілення відповідальності передбачає відповідальність за поведінку в майбутньому; негативний (ретроспективний) чи державно-примусовий вид відповідальності визначає правову відповідальність за протиправні дії. Останній вид відповідальності лежить в основі юриспруденції. Виявлено, що діяльність парламентарів здійснюється саме у просторі позитивної конституційно-правової відповідальності. Охарактеризовано процес становлення конституційно-правової відповідальності в Україні, при цьому виділено такі три етапи, як дореволюційний етап (друга половина XIX ст. – початок XX ст.), радянський етап (з 1917 року по другу половину 80-х років XX ст.), сучасний етап (з початку 90-х років XX ст.). Виокремлено види конституційно-правової відповідальності парламентаріїв за суб'єктною ознакою, такі як колективна та індивідуальна. Наведено конституційні норми, аналіз яких доводить наявність конституційно-правової відповідальності. Зроблено висновок, що відповідальність парламентаріїв регулюється на конституційному, законному, підзаконному рівнях правового регулювання. Доведено, що відповідальність парламентаря може бути не тільки юридичною, але й політичною, моральною тощо. В контексті дослідження варто розуміти під відповідальністю парламентаря весь комплекс відповідальностей, оскільки саме від цієї відповідальності залежить доля громадян. З'ясовано, що під відповідальністю парламентаря треба розуміти відповідальний стан парламентаря за здійснення доручених йому обов'язків перед громадянами чи виборцями певного виборчого округу, що утворюється під час набуття особою статусу члена парламенту та скасовується у час відміни подібного особливого статусу особи, іншими словами, містить тривалі ознаки впродовж терміну дії представницького мандату. Визначено, що відповідальність народного депутата України – це відповідальний стан народного депутата України за здійснення встановлених йому обов'язків перед громадянами України, що утворюється в період підтвердження його обранням відповідно до рішення Центральної виборчої комісії України та є дійсним до часу скасування дії мандату народного депутата України.

Ключові слова: держава, парламентаризм, парламент, Верховна Рада, відповідальність парламентаря, концептуальні засади.

Постановка проблеми. Останні роки дали нам безліч нових проявів відповідальності, що визначена в різних нормативно-правових актах, стали активнішими наукові дослідження у сфері відповідальності, проте досі не утворено комплексної структури логічно поєднаних між собою понять щодо концепції, сутності, функцій, різновидів відповідальності. Це стало причиною деякого хаосу в правовій регуляції відносин відповідальності та браку на рівні законодавства визначення цього типу відповідальності. Також у сьогоденні вкрай велике значення має напрацювання інституту відповідальності певних окремих органів державної влади, в тому числі українського парламенту. Брак сукупних досліджень щодо питань практики та теорії використання відповідальності парламентарів – значна перепона для зміцнення правового статусу єдиного органу законодавчої влади.

Аналіз останніх наукових досліджень. Дослідженню окремих аспектів цієї проблематики свою увагу присвятили такі науковці, як М. Газізов, В. Гошовська, В. Гошов-

ський, О. Мельник, Н. Протасова, І. Рижук. При цьому подальших досліджень потребує проблема концептуальних засад відповідальності парламентаря.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні концептуальних засад відповідальності парламентаря на сучасному етапі розвитку політичної системи.

Виклад основного матеріалу. Відповідальність як різнопланове та багатозначне уявлення обширно застосовується великою кількістю суспільних наук, зокрема юридичними. Одностайність наукових переконань стосовно усвідомлення явища відповідальності досі відсутня. Це можна аргументувати тим, що предметне поле терміна «відповідальність» весь час зазнає змін. Навіть у правознавстві досліджуване поняття використовується для встановлення різних факторів діяльності суб'єкта, і кожному типу відповідальності притаманна лише йому характерна своєрідність.

У словнику-довіднику «Парламентаризм та парламентська діяльність» наводиться два визначення відповідальності: відповідальність уряду перед парламентом, яка визначається як принцип урядової діяльності, спільна й рівна політична відповідальність кожного члена уряду перед парламентом незалежно від позиції під час прийняття урядом того чи іншого рішення; відповідальність юридична як вид соціальної відповідальності, встановленої законодавством і забезпеченої державою, яка полягає в юридичному обов'язку правопорушника примусово зазнати позбавлення певних благ [1]. На нашу думку, відповідальність парламентаря може бути не тільки юридичною, але й політичною, моральною та іншими видами. В контексті дослідження варто розуміти під відповідальністю парламентаря весь комплекс відповідальностей, оскільки саме від цієї відповідальності залежить доля громадян.

Загалом учені досліджують відповідальність переважно з двох точок зору, а саме негативної (ретроспективної) та позитивної (перспективної). Позитивний (перспективний) чи добровільний вид втілення відповідальності передбачає відповідальність за поведінку в майбутньому, натомість негативний (ретроспективний) чи державно-примусовий вид відповідальності визначає правову відповідальність за протиправні дії. У світовій юриспруденції панівною є негативна (або ретроспективна) відповідальність.

Прибічники негативної гіпотези переважно визначають юридичну відповідальність як міру покарання правопорушника, залишивши його без деяких соціальних благ або цінностей (серед них слід назвати матеріальні, духовні або персональні), котрі він мав до вчинення злочину, від імені держави (суспільства) згідно із законом для запобігання злочину та поновлення втрачених суб'єктивних прав на матеріальні й духовні надбання. Негативна (ретроспективна) відповідальність містить неодмінну кару за правопорушення, невиконання чи порушення чинних законів.

Думки науковців про встановлення позитивної відповідальності доволі неузгоджені, під сумнів береться навіть наявність поданої форми відповідальності. Українські та іноземні спеціалісти досить довго не можуть дійти спільної точки зору. Існують прибічники усталеного погляду щодо юридичної відповідальності як відповідальності виключно за виконаний злочин та прибічники нового напрямку, на думку яких поруч із негативною відповідальністю побутує позитивна відповідальність, іншими словами, відповідальність за порушення принципів юриспруденції.

Деякі науковці докладають зусиль, щоб визначити сутність позитивної відповідальності за допомогою психічного ставлення особистості (суб'єкта права) до довірених їй обов'язків. Вони прирівнюють позитивну концепцію відповідальності до усвідомлення обов'язків, почуття відповідальності тощо. Проте такий погляд усуває відмінності, які є між позитивною відповідальністю та тими формами соціальної відповідальності, що не

ґрунтуються на державно-організованому змушуванні. Відповідна точка зору відображається в конституційній відповідальності. Цікавою є точка зору В. Гошовського [2], який розглядає відповідальність парламентаря через призму трудових відносин із ним.

Ми вважаємо, що варто визнати абсолютно логічним зауваження, що категорії, які застосовуються під час формулювання позитивної концепції відповідальності («відповідальне ставлення до покладених обов'язків», «розуміння відповідальності» тощо), більше стосуються категорії моралі, ніж права. Це не стільки вияв однієї з концепцій юридичної відповідальності, скільки складова частина правової культури. У разі такого усвідомлення позитивної відповідальності вона не стосується юридичної відповідальності. Якщо ставитися до осмислення позитивної відповідальності в такий спосіб, то це переконання не юридичне, а, швидше, політичне.

З огляду на те, що позитивна відповідальність у цьому контексті утворюється правилом, у якому визначено відповідну юридичну структуру та зразок поведінки, що має зв'язок з мірою правової свободи та мірою правового обмеження, що встановлює масштаби відповідальності парламентаря, тому що саме від нього потрібна відповідна (відповідальна) поведінка, котра слугує обов'язкам, визначеним у засадах парламентського права, варто говорити про суб'єктивне право та юридичні обов'язки суб'єктів парламентських правовідносин у межах позитивної відповідальності, що не може бути за рамками правового принципу.

Серед українських науковців існують поодинокі прибічники теорії негативної відповідальності, котрі спростовують право на побутування позитивної відповідальності. Поняття «позитивна відповідальність» передбачає деяку внутрішню вагому неузгодженість, тому що відповідальність визначає встановлення саме негативних результатів, котрі відображаються у певній втраті морального, матеріального або іншого ідеалу, отже, відсутній логічний взаємозв'язок між термінами «відповідальність» і «позитивна відповідальність». Таким чином, простежується неузгодженість між лексичним видом і юридичним значенням, отже, зазначене спричиняє утворення непевності стосовно доречності впровадження в правове поле терміна «позитивна відповідальність».

Варто зауважити, що парламентарі провадять діяльність саме у сфері позитивної конституційно-правової відповідальності. У цьому разі відповідальність парламентарів зводиться до визначення реальної необхідності в правовому регламентуванні певних взаємин у соціумі на базі дослідження теорій та розбіжностей у їхньому становленні, формування паритету інтересів різних прошарків, соціальних верств, категорій населення, властивостей та найдоречніших напрямів регуляції. Законодавець відповідальний за високу якість закону, що встановлюється додержанням всіх норм законотворчості.

Варто звернути увагу на властивості конституційно-правової відповідальності, що розкривається через мету, спосіб конституційно-правового регулювання суспільних взаємин; функції, що здійснює конституційне право в узагальненій структурі права; своєрідність суб'єктів конституційно-правових відносин; ознаки юридичного характеру неправомірної поведінки в конституційно-правовому полі; особливості конституційних принципів, на основі яких утворюється відповідальність; відповідний механізм її втілення.

Як зазначає І. Рижук, «становлення конституційно-правової відповідальності в Україні пройшло такі три етапи розвитку доктрини конституційно-правової відповідальності:

1) дореволюційний етап (друга половина XIX ст. – початок XX ст.), протягом якого переважно розвивалась теоретична основа конституційно-правової відповідальності органів державної влади (уряду, а також міністрів і членів Парламенту);

2) радянський етап (з 1917 року по другу половину 80-х років XX ст.), протягом якого більшою мірою досліджувалась позитивна юридична відповідальність органів державного управління перед органами державної влади, а також відповідальність депутатів перед виборцями;

3) сучасний етап (з початку 90-х років XX ст.) триває досі і характеризується узагальненням попереднього наукового досвіду, розробленням доктрини конституційно-правової відповідальності, появою нових видів відповідальності в публічній сфері (муніципально-правова відповідальність, відповідальність у виборчому праві), а також законодавчим закріпленням санкцій конституційно-правової відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб; конституційно-правова відповідальність виступає необхідним елементом (інститутом) у системі конституційного права України, розвиток якого на сучасному етапі буде забезпечувати застосування конституційно-правових норм, гарантувати захист загальнодемократичних цінностей, що знайшли відображення у чинній Конституції» [3].

Як зазначають науковці, «за суб'єктами конституційно-правової відповідальності парламентаріїв ми пропонуємо виділити такі види:

- колективна конституційно-правова відповідальність; до суб'єктів колективної конституційно-правової відповідальності можна віднести парламент, депутатські фракції (групи) Верховної Ради України, комітети Верховної Ради України;

- індивідуальна конституційно-правова відповідальність; 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, а також головуєчий на пленарному засіданні Верховної Ради України» [4].

Визначення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв на рівні конституції притаманне всім державам, проте його властивістю є те, що в конституціях країн не передбачено безпосередньої вказівки на таку форму відповідальності. Один зразок конституційного встановлення конституційно-правової відповідальності можна помітити тільки у статті 198 Конституції Республіки Польща 1997 року, що передбачає таку засаду: «за порушення Конституції або закону у зв'язку із займаною посадою або у сфері виконання своїх службових обов'язків конституційну відповідальність перед державним трибуналом несуть Президент Республіки, Голова Ради Міністрів, а також члени Ради Міністрів, Голова Національного банку Польщі, Голова Верховної Палати контролю, члени Загальнопольської ради радіомовлення та телебачення, особи, яким Голова Ради Міністрів довірив керівництво міністерством, а також Верховний Командуючий Збройними силами. Конституційну відповідальність перед Державним трибуналом несуть також депутати та сенатори в межах, визначених статтею 107» [5]. Стаття 107 Конституції Польщі містить положення щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності, які тягнуть за собою отримання грошової винагороди. Таким чином, у Конституції Польщі не тільки зафіксовано таку форму відповідальності, як конституційна, але й визначено суб'єктів такої форми відповідальності й частково визначено причини настання конституційної відповідальності.

Нині правові принципи, які визначають використання конституційно-правової відповідальності певних суб'єктів в Україні, є нечіткими та роздільними. В структурі конституційного законодавства України нині немає одного нормативного джерела, котре б інтегрувало та систематизувало усі елементи конституційно-правової відповідальності. Отже, це вкотре зумовлює потребу в напрацюванні та ухваленні окремого закону стосовно конституційно-правової відповідальності.

Зафіксування конституційно-правової відповідальності парламентаріїв бере початок зі статті 3 Конституції України, де визначено відповідальність держави перед громадянами. З огляду на те, що народний депутат належить до складу органу державної влади – Верховної Ради України, його теж стосується зазначений припис.

Відповідальність народних депутатів України перед народом аргументується тим, що на основі виборів парламентарій отримує вільний мандат. Норма вільного депутатського мандата безпосередньо не фіксується в Основному Законі, проте вона впливає із загальної засади парламентаризму, що одержав визнання у статті 75 Конституції України. До того ж Конституція України не визначає таких елементів рис імперативного мандата, як накази виборців та відкликання народного депутата України виборцями. Ця засада відіграє вирішальну роль і спричиняє властивості мандата народного депутата України.

Крім того, наведемо такі конституційні принципи, дослідження яких доводить існування конституційно-правової відповідальності:

- «вимоги щодо несумісності депутатського мандата (стаття 78 Конституції України);
- відповідальність народних депутатів, яка впливає з депутатської недоторканності та депутатського індемнітету (стаття 80 Конституції України);
- дострокове припинення повноважень народних депутатів України (частина 2 статті 81 Конституції України);
- дострокове припинення повноважень Верховної Ради України (стаття 90 Конституції України)» [6].

Як зазначає І. Рижук, «відповідно до чинного законодавства, повноваження народного депутата припиняються достроково у випадках, зазначених статтею 81 Конституції України, а саме: набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності – і 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» [4]. При цьому в наукових колах існує думка про те, що «однією з форм реалізації конституційно-правової відповідальності народного депутата України є зняття депутатської недоторканості» [7]. Ми вважаємо, що подібні положення є спірними, тому що об'єднуються різні форми відповідальності, зокрема кримінальна, адміністративна та конституційно-правова.

Щодо національного досвіду притягнення депутатів до відповідальності у разі їхньої неприсутності на пленарних засіданнях, то в місцевих радах існує змога відкликання депутата тоді, коли він не відвідав понад половини засідань протягом року. Здійснивши дослідження українських законів щодо змоги запровадження процедури позбавлення мандату, ми дійшли такого висновку. Конституція України у статті 81 закріплює вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень народних депутатів. Серед цих підстав є такі:

- 1) «складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним 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 смерть».

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України, а саме в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом, – судом. У разі не входження 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 його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення [6]. Отже, на рівні Конституції України зафіксовано базис конституційно-правової відповідальності парламентаріїв.

Крім конституційного визначення інституції, що досліджувалася, можна виокремити фіксування конституційно-правової відповідальності на рівні законодавства. Так, проведемо аналіз Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року щодо конституційно-правової відповідальності народних депутатів України. Передусім зауважимо, що в тексті цього нормативно-правового документа не передбачено припису, що визначив би конституційно-правову відповідальність, наявний розділ, відведений відповідальності народного депутата, де зауважено, що зазначені посадовці несуть кримінальну та адміністративну відповідальність визначену законодавством. Проте в цьому Законі є принципи, що фактично фіксують конституційно-правову відповідальність. Зокрема, у статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» зазначається, що народний депутат зобов'язується «бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами; виконувати доручення Верховної Ради України, відповідного комітету, депутатської фракції (групи), тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, до складу яких його обрано» [8]. Таким чином, за недодержання подібних норм наставатиме відповідальність. Звідси випливає ще одна проблема стосовно відповідальності, а саме брак дієвої процедури притягнення до конституційно-правової відповідальності. Нині органи державної влади та посадові особи, котрі здійснюють порушення принципів Основного Закону, зазвичай не несуть відповідальності саме у зв'язку з тим, що немає процедури притягнення до неї.

Підсумовуючи результати нашої наукової праці, зауважимо, що нормативно-правове фіксування відповідальності розміщене в конституціях країн, законах та регламентах (статутах). Зважаючи на це, рекомендуємо окреслити такі рівні регулювання відповідальності парламентаріїв:

- на рівні конституції;
- на рівні законодавства;
- підзаконний (регламентний) рівень правової регуляції конституційно-правової відповідальності парламентаріїв.

З огляду на те, що сутність принципів Основного закону засвідчує існування конституційно-правової відповідальності, доречно зафіксувати її визначення в тексті Конституції України, після чого стане актуальним ухвалення закону про конституційно-правову відповідальність, де потрібно визначити не тільки положення стосовно цієї категорії, типів, зразків і суб'єктів конституційно-правової відповідальності, але й точну процедуру притягнення до неї.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Внаслідок здійсненого дослідження можна зробити висновок, що під відповідальністю парламентаря треба розуміти здійснення доручених йому обов'язків перед громадянами чи виборцями певного виборчого округу, що утворюється під час набуття особою статусу члена парламенту та скасовується у час відміни подібного особливого статусу особи, іншими словами, містить тривалі ознаки впродовж терміну дії представницького мандату. Отже, відповідальність народного депутата України – це здійснення встановлених йому обов'язків перед громадянами України, що утворюється в період підтвердження його обраним відповідно до рішення Центральної виборчої комісії України, а також є дійсним до часу скасування дії мандату народного депутата України.

Список використаної літератури

1. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / уклад. В. Гошовська та ін. ; за заг. ред. В. Гошовської. Київ : НАДУ, 2012. 228 с.
2. Гошовський В. Особливості правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України : монографія. Київ, 2011. 212 с.
3. Рижук І. Становлення та розвиток інституту конституційно-правової відповідальності парламентаріїв в Україні. *Університетські наукові записки*. 2013. № 4. С. 42–47.
4. Рижук І. Види конституційно-правової відповідальності парламентаріїв. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1 (1). С. 119–122.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Мельник О. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2000. 175 с.
8. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF PARLIAMENTARY RESPONSIBILITY

Mykola Tyshchenko

*National Academy of Public Administration under the President of Ukraine,
Institute of Public Administration,
Department of Parliamentarism and Political Management
Anton Tsedik str., 20, 03057, Kyiv, Ukraine*

The article clarifies two aspects of responsibility: negative (retrospective) and positive (prospective) and outlines the basic approaches to their understanding. Positive (perspective) or voluntary type of responsibility implies responsibility for future behavior, negative (retrospective) or state-coercive type

of liability determines the legal responsibility for illegal actions. The latter type of liability underlies jurisprudence. It was revealed that the activity of parliamentarians is carried out in the space of positive constitutional and legal responsibility. The process of formation of constitutional and legal responsibility in Ukraine is characterized, with three stages: pre-revolutionary stage (second half of XIX century – early XX century), Soviet stage (from 1917 to the second half of the 80s of XX century), modern stage (since the early 90's of XX century.). The types of constitutional and legal responsibility of parliamentarians on a subjective basis are singled out, namely: collective and individual. The constitutional norms are analyzed, the analysis of which proves the existence of constitutional and legal responsibility. It is concluded that the responsibility of parliamentarians is regulated by: 1) constitutional; 2) legal; 3) by-law levels of legal regulation. It is proved that the responsibility of a parliamentarian can be not only legal, but also political, moral and other. In the context of this study, the responsibility of the parliamentarian should be understood as the whole set of responsibilities, because the fate of citizens depends on this responsibility. It was clarified that the responsibility of a parliamentarian should be understood as the responsible state of a parliamentarian for performing the duties assigned to him before the citizens or voters of a certain constituency, which is formed when a person acquires the status of a member of parliament and is abolished, contains long-lasting features during the term of the representative mandate. It is determined that the responsibility of the People's Deputy of Ukraine is the responsible state of the People's Deputy of Ukraine for fulfilling his duties to the citizens of Ukraine, which is formed during the confirmation of his election in accordance with the decision of the Central Election Commission of Ukraine.

Key words: state, parliamentarism, parliament, Verkhovna Rada, responsibility of parliamentarian, conceptual principles.