

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10.06>

Костицька І.О.

*к.ю.н., старший науковий співробітник,
заступник завідувача відділу
Інституту законодавства Верховної Ради України*

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТА ПАРЛАМЕНТУ: ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ

Особливості регулювання конституційно-правової відповідальності депутатів парламенту, як свідчить практика парламентаризму багатьох держав, відображаються у ступені визначеності її видів із застосуванням принципу класифікації.

Сучасна юридична наука виокремлює низку підходів до визначення видів юридичної відповідальності як такої.

На думку науковців, найбільш поширеними є такі підходи до класифікації видів юридичної відповідальності:

1) за змістом санкцій, що застосовуються за правопорушення, – відповідальність правовідновлююча і штрафна (каральна) [3];

2) за видами правопорушення або за галуззю права – конституційна, кримінальна, цивільно-правова, адміністративна, дисциплінарна;

3) за суб'єктами покладання – юридична відповідальність, застосована органами державної влади, судовими, адміністративними чи іншими юрисдикційними органами;

4) публічноправова і приватноправова [4].

На нашу думку, визначення видів юридичної відповідальності за галузевою структурою права є загальновизнаним. Зазначений підхід також має нормативно-правове визнання у Рішенні Конституційного Суду України, який зазначив, що «загальновизнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну» [5].

Натомість, аналізуючи питання визначення видів юридичної відповідальності за галузевою

ознакою, констатуємо відсутність єдиного концептуального бачення науковцями їх переліку. Так, ряд учених обґрунтовують наявність кримінально-правової, адміністративно-правової, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності (В.В. Копейчиков, О.М. Овчаренко). Інші автори визначають й інші види юридичної відповідальності: конституційно-правову (Н.М. Батанова, В.В. Костицький, П.Б. Пилипшин, М.В. Савчин, О.В. Скрипнюк), матеріальну (М.І. Іншин, М. Коротка, Н.М. Хуторян), еколого-правову (О.О. Іванов, М.М. Брінчук, Р.К. Гусев, В.В. Костицький, В.В. Петров), муніципально-правову (М.С. Долгополова, І.О. Алексеев, Т.М. Слободянюк), міжнародно-правову (С.М. Братусь, В.Г. Буткевич, М.В. Вітрук), фінансову (З.М. Будько, А.Й. Іванський, М.І. Трипольська), бюджетну (В.І. Чернадчук, Н. Якимчук), податкову (А.А. Гогін, Н.Ю. Онищук), сімейно-правову (О.С. Турусова), процесуальну (З.Ф. Коврига, Д.А. Ліпінський, В.О. Меліхов), публічно-правову та приватноправову (В.О. Кіслухін, М.В. Вітрук).

Таким чином, досі зберігає свою актуальність бачення О.Е. Лейста, який ще понад 40 років тому зазначив: «Зазвичай відповідальність поділяється на види залежно від галузей права. Але такий поділ не збігається з галузевою структурою права хоча б із тієї причини, що видів відповідальності менше, ніж галузей права, причому за порушення норм права різних галузей може застосовуватися відповідальність одного і того самого виду. Галузева класифікація не пояснює також, чому в межах

однієї галузі права можуть існувати різні види відповідальності (дисциплінарна і матеріальна – у трудовому і колгоспному праві)» [6].

На нашу думку, науковець не заперечує доцільності галузевої класифікації видів юридичної відповідальності, а демонструє необхідність доповнення її іншими критеріями. Виокремлення вищенаведених специфічних видів юридичної відповідальності надає можливість об'єктивно відобразити тенденцію розвитку системи права.

Вочевидь, конституційне законодавство зарубіжних країн тільки частково дає відповідь на питання про визначення видів юридичної відповідальності депутатів парламенту.

Так, на конституційному рівні безпосередньо запроваджено такі види юридичної відповідальності депутатів парламенту, як: 1) *конституційна* (Республіка Польща); 2) *кримінальна* (Республіка Польща, Чеська Республіка, Республіка Болгарія, Португальська Республіка, Австрійська Республіка, Латвійська Республіка, Республіка Хорватія, Словацька Республіка, Арабська Республіка Єгипет); 3) *дисциплінарна* (Чеська Республіка, Португальська Республіка, Словацька Республіка); 4) *цивільна* (Португальська Республіка, Словацька Республіка); 5) *адміністративна* (Латвійська Республіка). Зазначені види юридичної відповідальності депутата парламенту відповідають галузевому поділу видів юридичної відповідальності.

Однак поруч із зазначеним зарубіжна конституційно-правова доктрина розглядає питання юридичної відповідальності парламентаріїв і в контексті того, перед ким саме і в яких межах несе відповідальність депутат. Такими суб'єктами, зокрема, є: народ (виборчий корпус) у країнах, де існує імперативний мандат; політичні партії у разі існування партійного мандату; парламент та / або його органи [7]. Такі різновиди відповідальності парламентаріїв здебільшого розглядаються, як ми уже зазначали, у контексті конституційної (конституційно-правової) їх відповідальності.

Таким чином, сучасна конституційно-правова наука сформувала кілька основних підходів до класифікації видів юридичної відповідальності депутата парламенту.

Так, В.В. Гецько, досліджуючи питання конституційно-правової відповідальності депутатів, вважає саме такий вид відповідальності основним [8]. Зазначений погляд поділяємо, оскільки очевидним є пріоритетність реалізації статусу депутата у сфері конституційно-правових відносин. Водночас не варто обмежувати сферу юридичної відповідальності парламентарія виключно конституційно-правовою відповідальністю.

Деякі науковці акцентують увагу на важливості визначення окремих видів юридичної відповідальності депутатів поруч із конституційно-правовою, дисциплінарною та матеріальною.

На думку дослідника Р.С. Маркуніна, дисциплінарна відповідальність посідає особливе місце серед інших видів юридичної відповідальності парламентарія, оскільки пов'язана з відкритістю та публічністю депутатської діяльності. Така відповідальність настає у разі порушення норм регламенту законодавчого органу, норм депутатської етики та виражається у застосуванні дисциплінарного впливу відповідно до положень парламентського регламенту [9].

Український учений О.А. Александров відстоює думку про те, що депутат парламенту є суб'єктом трудових правовідносин і саме тому може виступати суб'єктом дисциплінарної та матеріальної відповідальності [1]. Дослідниця Н.Г. Григорук вважає, що поряд із застосуванням дисциплінарної відповідальності щодо парламентарія має використовуватися матеріальна відповідальність, яка поділяється на два види: матеріальну відповідальність у формі несплати належних йому виплат у разі неучасті в роботі парламенту та / чи його органів і власне матеріальні санкції, такі як стягнення за певні дії парламентарія, що суперечать принципам вільного представницького мандата та принципам несумісності [2].

На нашу думку, застосування до парламентарія заходів дисциплінарної відповідальності певною мірою не є коректним. Заходи дисциплінарної відповідальності застосовується за вчинення дисциплінарного проступку, який виявляється у невиконанні або неналежному виконанні з вини працівника покладених на нього обов'язків. Зазначена відповідальність виявляється в тому, що роботодавець дає негативну оцінку протиправній поведінці працівника та реагує на неї визначеними законом примусовими заходами [17].

Однак слід зазначити, що у випадку з парламентаріями своєрідним роботодавцем виступає виборчий корпус держави – народ. Саме народ, делегуючи депутатам здійснення законодавчої влади від свого імені, фактично «винаймає» своїх представників на строковий трудовий договір.

Як свідчить парламентська практика, у т. ч. зарубіжних країн, застосування дисциплінарних стягнень до народних обранців відбувається не з боку народу, а з боку самого парламенту. І визначальним тут є те, що парламентарії не перебувають у трудових відносинах із самим парламентом. Тому вважаємо, що правова природа дисциплінарних стягнень щодо парламентаріїв не може вважатися дисциплінарним стягненням у класичному його розумінні як то визначає трудове право. Суб'єктом дисциплінарної влади виступає як сам парламент, так і окрема палата парламенту, його керівництво або спеціальний регламентний комітет. Важливою умовою тут є наявність законодавчих норм, які наділяють зазначених суб'єктів відповідними повноваженнями щодо застосування дисциплінарних санкцій.

Отже, функціональна і предметна спрямованість таких санкцій вказують на їхню належність до конституційного процесуального права [10] та має суто конституційно-правову природу. Саме тому пропонуємо дисциплінарні санкції, застосовувані до парламентаріїв, розглядати як санкції не трудового, а конституційного права.

На нашу думку, зазначене варто екстраполювати й на питання матеріальної відповідальності парламентарія, оскільки матеріальна відповідальність, як і дисциплінарна, встановлюється нормами трудового законодавства й аналогічно передбачає наявність формули «працівник – роботодавець».

Тож дисциплінарні та матеріальні санкції, що накладаються на депутатів у разі виявлення порушення вимог регламенту в частині дисципліни та депутатської етики, необхідно розглядати як складову частину системи конституційно-правових санкцій.

Необхідно зазначити, що дисциплінарні та матеріальні санкції закріплюються положеннями парламентського регламенту й відповідними законами, наприклад, про статус парламентаріїв.

Сьогодні конституційно-правова відповідальність як окремий, специфічний вид юридичної відповідальності депутата законодавчо не закріплена не тільки в Україні, але й в інших державах. Крім того, в багатьох державах зазначена відповідальність ототожнюється з нормами етичного характеру, що переважно закріплені у кодексах парламентської (депутатської) етики.

Інші дослідники юридичної відповідальності парламентаріїв пропонують розглядати її як самостійний вид юридичної відповідальності – парламентську відповідальність. На їхнє переконання, парламентська відповідальність як самостійний вид поряд із конституційною, адміністративною, цивільно-правовою та іншими видами юридичної відповідальності у перспективі посяде своє місце в теорії права [11; 12].

В обґрунтування зазначеного підходу В.І. Чехаріна зазначає, що особливості парламентської відповідальності проявляються в характері застосовуваних санкцій, які відрізняються від заходів конституційно-правової відповідальності. Якщо останні не мають майнового характеру, то санкції парламентської відповідальності можуть мати характер матеріальних стягнень при тому,

що вони не застосовуються до осіб у порядку підлеглості [13].

Поділяючи погляди учених стосовно виокремлення парламентської відповідальності в окремий вид юридичної відповідальності парламентарія, тим не менш, вважаємо за необхідне висловити деякі застереження.

Варто зазначити, що застосування юридичної відповідальності до парламентарія не відбувається виключно парламентом, навіть з урахуванням того, що всі внутрішньопарламентські органи – комітети, комісії, парламентські фракції – також можуть виступати окремими суб'єктами її застосування. Додатково за певних обставин у сучасних демократичних державах таким суб'єктом виступає народ – виборчий корпус і судова влада, наділена повноваженням вирішувати правові конфлікти за участю парламентаріїв як носіїв публічно-владних повноважень.

По-друге, у разі порівняння парламентської та конституційно-правової відповідальності як двох самостійних видів відповідальності депутата виникне питання щодо порівняння їх ознак, які дають підстави зробити висновок про самостійність цих видів відповідальності. Власне, зазначене порівняння і дає право зробити висновок про те, що відокремлення парламентської відповідальності має сенс лише в рамках і в межах існування її як різновиду саме конституційно-правової відповідальності. Існування парламентської відповідальності за межами конституційно-правової відповідальності позбавлене предметної основи та функціональної логіки.

Очевидним є висновок про те, що парламентська відповідальність може розглядатися як різновид конституційно-правової відповідальності парламентаріїв, якщо суб'єктом її застосування є парламент і його органи. Виокремлення зазначеної відповідальності, на нашу думку, має характер інстанційний, а не предметний. Як зазначалося раніше, рівень правової деталізації парламентської відповідальності визначається спеціальним законом або парламентським регламентом. Причому

у різних країнах така практика є неоднаковою і залежить від рівня деталізації відповідних законодавчих і регламентних норм, своєрідності закріплення конституційно-правового статусу парламентів і парламентаріїв, а також низки інших об'єктивних факторів.

На нашу думку, розгорнуту класифікацію видів юридичної відповідальності депутата парламенту запропонувала у своєму дисертаційному дослідженні І.В. Рижук.

Дослідниця, зокрема, класифікувала:

- за суб'єктами відповідальності: колективну і персональну відповідальність;
- за видом санкцій правових норм, які її закріплюють: правовідновлюючу, попереджувальну, каральну, правоприпиняючу;
- за характером зобов'язань: відповідальність парламентаріїв перед виборцями; внутрішньопарламентську відповідальність парламентаріїв;
- за характером наслідків відповідальності: дострокове припинення повноважень парламенту або окремого парламентарія, скасування акта парламенту, тобто визнання його неконституційним, скасування органом акта свого керівника (спікера), відставку депутата у зв'язку з політичними обставинами або у зв'язку зі звинуваченнями депутата, відкликання депутата виборцями, припинення повноважень депутата через набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього, припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу, якщо він неналежним чином виконує свої повноваження, зобов'язання виконати повноваження, передбачені законодавством [14].

Вважаємо, що зазначена класифікація є методологічно вразливою, оскільки дослідниця називає не види, а деякі функції відповідальності, такі як правовідновлююча, попереджувальна, каральна та правоприпиняюча. Тому ототожнювати їх із видами відповідальності з погляду методології некоректно. Слід пригадати зауваження Д.А. Ліпінського, котрий вважає, що через багатofункціональність юридичної відповідальності її функці-

ональний критерій не може бути покладений в основу класифікації її видів [15].

Зрештою, за характером наслідків І.В. Рижук виокремлює такі види відповідальності, які, на нашу думку, стосуються швидше видів санкцій і застосовуються не до парламентарія, а до парламенту, наприклад: дострокове припинення повноважень парламенту; скасування акта парламенту; скасування органом акта свого керівника (спікера).

Певні застереження викликає і вживання терміна «керівник парламенту», оскільки спікер є не керівником парламенту, а «першим серед рівних», модератором і координатором діяльності, а ці функції не вичерпують повноваження керівника. Змішування ж юридичної відповідальності парламенту та парламентарія так само є методологічно хибним. Що ж стосується скасування актів як виду юридичної відповідальності, то обґрунтована критика такого підходу в юридичній літера-

турі була наведена відомим українським ученим-конституціоналістом В.М. Шаповалом [16], з огляду на яку, очевидно, скасування актів взагалі не можна вважати видом юридичної відповідальності та навіть різновидом санкції за відповідне правопорушення.

Отже, юридичну відповідальність парламентарія, спираючись на узагальнення світового досвіду парламентаризму та вищенаведені концептуальні узагальнення, можна класифікувати за кількома різними, проте пов'язаними між собою об'єктивними критеріями. Багатий за змістом і різноплановий за способами конституційно-правового закріплення відповідних правовідносин зарубіжний досвід надає відповідні орієнтири для подальшого вдосконалення інституту юридичної відповідальності народного депутата України. Особливо актуальним зазначене питання постає в ході проведення конституційної модернізації.

Анотація

У статті розглядаються поняття й основні види юридичної відповідальності депутата парламенту. На думку автора, особливості регулювання конституційно-правової відповідальності депутата парламенту відображаються у ступені визначеності її видів із застосуванням принципу класифікації. Актуальність проблеми зумовлена сучасними тенденціями юридичної науки щодо визначення низки різноманітних підходів стосовно видів юридичної відповідальності як такої. Звертається увага на те, що у питанні визначення видів юридичної відповідальності за галузевою ознакою відсутнє єдине концептуальне бачення науковцями їх переліку. Констатується, що сучасна конституційно-правова наука сформувала кілька основних підходів до класифікації видів юридичної відповідальності депутата парламенту. Основним видом такої відповідальності є конституційно-правова, як окремий вид юридичної відповідальності депутатів, поруч із конституційно-правовою, науковці виділяють також кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та матеріальну. Доводиться, що правова природа дисциплінарних і матеріальних стягнень щодо парламентаріїв не може вважатися дисциплінарним і матеріальним стягненнями у класичному їх розумінні як то визначає трудове право, тому дисциплінарні та матеріальні санкції, які накладаються на депутатів у разі виявлення порушення вимог регламенту в частині дисципліни та депутатської етики, необхідно розглядати як складову частину системи конституційно-правових санкцій. Спираючись на узагальнення світового досвіду парламентаризму та вищенаведені концептуальні узагальнення, автор приєднується до вчених, які класифікують види юридичної відповідальності депутатів парламенту за кількома різними, проте пов'язаними між собою об'єктивними критеріями. Особливо актуальним зазначене питання постає в ході проведення конституційної модернізації.

Ключові слова: юридична відповідальність, інститут юридичної відповідальності парламентарія, дисциплінарні та майнові санкції, конституційно-правова відповідальність депутата парламенту, парламентська відповідальність.

Kostytska I.O. Legal responsibility of a member of parliament: problem statement

Summary

The article deals with the concepts and primary types of legal responsibility of a Member of Parliament. According to the author, special features regulating constitutional and legal responsibility of a Member of Parliament are reflected in the degree of its type identification applying the principle of classification. The urgency of the problem is due to the current trends of legal science determining a number of different approaches to the types of legal responsibility as such. Attention is drawn to the fact that scientists do not have unified conceptual vision of the issue defining the types of legal responsibility and its list based on industry. It is stated that modern constitutional and legal science has formed several basic approaches to the type classification of legal responsibility of a Member of Parliament. The main type of such responsibility is constitutional and legal; scientists also distinguish criminal, administrative, disciplinary responsibility and liability for damages alongside with constitutional and legal as separate types of legal responsibility of deputies. It is proved that the legal nature of disciplinary and material penalties against parliamentarians cannot be considered disciplinary and material penalties in the classical sense as defined by labor law, therefore, disciplinary and material sanctions, imposed on deputies in case of violation of regulation requirements in terms of discipline and parliamentary ethics, should be considered as an integral part of the constitutional and legal sanction system. Building on generalization of the world experience of parliamentarism and the previously mentioned conceptualization the author is sponsoring the scholars classifying the types of legal responsibility of Members of Parliament on several different, but interrelated objective criteria. This issue gains particular relevance during the constitutional modernization process.

Key words: legal responsibility, institute of legal responsibility of a parliamentarian, disciplinary and material sanctions, constitutional and legal responsibility of a Member of Parliament, parliamentary responsibility.

Список використаних джерел:

1. Александров О.А. Дисциплинарна та матеріальна відповідальність народного депутата України. *Європейські перспективи*. 2012. № 3. Ч. 3. С. 84.
2. Органи державної влади України : монографія / Погорілко В.Ф., Кривенко Л.Т., Григорук Н.Г. та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. С. 182–183.
3. Кислухин В.А. Виды юридической ответственности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Юридический институт МВД России. Москва, 2002. С. 8.
4. Прокопович Г.А. Теоретическая модель юридической ответственности в публичном и частном праве : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / С.-Петербург. юрид. ин-т. Санкт-Петербург, 2010. 449 с.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. С. 57. Ст. 1076. Код акта 19082/2001.
6. Лейст О.Э. Основные виды юридической ответственности за правонарушение. *Правоведение*. 1977. № 3. С. 32.
7. Pitkin H.F. The concept of representation, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1967, p. 112–141; Marc van der Hulst. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000. 154 p.

8. Гецько В.В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / ДВНЗ «Ужгородський національний університет» Ужгород, 2015. С. 85.
9. Маркунин Р.С. Дисциплинарная ответственность депутатов Государственной Думы: исторический и современный аспекты. *Общество и право*. 2017. № 2. С. 232–234.
10. Совгиря О.В. Конституційно-процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 10–24.
11. Григорьева Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Москва : Ай Пи Эр Медиа, 2014. 243 с.
12. Фомичева О.А. К вопросу об институте парламентской ответственности. *Вестник Омского ун-та. Серия «Право»*. 2014. № 4 (41). С. 94–99.
13. Чехарина В.И. К вопросу о парламентской ответственности депутатов. *Труды Института государства и права РАН*. 2017. № 6. С. 105–106.
14. Рижук І.В. Конституційна модель відповідальності парламентаріїв: порівняльно-аналітичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / ВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2016. С. 82–83.
15. Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Самарская гуманитарная академия. Саратов, 2004. С. 38–39.
16. Шаповал В.М. Феномен конституційного права : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 35–36.
17. Іншин М.І., Щербина В.І. Трудове право України : підручник. Харків : Діса плюс, 2014. С. 384.