



Ірина Володимирівна РИЖУК,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
irina_ryzhuk@inbox.ru

УДК 342.534 (477+438+470+479)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТАРІЇВ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Досліджено правове регулювання конституційно-правової відповідальності парламентарія. На підставі проведеного аналізу наводяться приклади нормативно-правових актів, у яких містяться норми, якими закріплено досліджуваній вид відповідальності. Обґрунтовується наявність трьох рівнів правового регулювання конституційно-правової відповідальності парламентаріїв, таких як конституційний, законодавчий та підзаконний (регламентний). Аналіз здійснено використовуючи досвід України та зарубіжних країн. Зокрема до уваги беруться Конституція України, Республіки Польща, Російської Федерації. Окремо увагу приділено законодавчому регулюванню конституційно-правової відповідальності парламентаріїв на прикладі України та Російської Федерації. Досліджуючи регламентне закріплення конституційно-правової відповідальності, звертається увага на Регламент Парламенту Грузії. Здійснений аналіз доводить необхідність закріплення поняття конституційно-правової відповідальності в тексті Конституції та прийняття закону про конституційно-правову відповідальність.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, правове регулювання, конституційне регулювання, законодавче регулювання, підзаконне (регламентне) регулювання.

Захист та забезпечення конституційних правових норм є найважливішим завданням та невід'ємною умовою зміцнення і розвитку демократії. Конституційно-правова відповідальність є одним з інструментів досягнення цього завдання, оскільки саме вона містить санкції, що забезпечують дотримання названих норм.

Досліджуючи питання правового закріплення та регулювання інституту конституційно-правової відповідальності у вітчизняному законодавстві та законодавстві зарубіжних країн, всі дослідники одностайно сходяться на думці про його недосконалість та невідповідність сучасним умовам розвитку держави і суспільства. Аналіз нормативно-правових актів України та окремих зарубіжних країн дозволяє зробити висновки про відсутність не лише належного рівня



регулювання цього виду відповідальності, а й закріплення такого виду відповідальності, як конституційно-правова.

Отже, варто відзначити, що актуальність дослідження правового регулювання конституційно-правової відповідальності парламентаріїв обумовлюється кількома чинниками. По-перше, потребою в забезпеченні ефективної діяльності парламентаріїв — народних депутатів України, а така ефективність на пряму пов'язана із закріпленням конституційно-правової відповідальності в нормативно-правових актах. По-друге, динамічний розвиток політичних процесів у нашій державі призводить до того, що необхідно постійно коригувати конституційне законодавство з питань відповідальності народних депутатів та приводити у відповідність до вимог сьогодення.

Питання регулювання статусу народного депутата України завжди перебувають у центрі уваги науковців. Зокрема варто згадати таких вчених, як: О. А. Александрова, Н. Г. Григорук, А. О. Григоренка, Н. І. Грушанська, І. О. Костицька, О. І. Радченко, Т. П. Убері, Т. О. Шевченко, — роботи яких переважно присвячені дослідженню окремих питань конституційно-правового статусу народного депутата. Суттєво менше уваги приділено дослідженню конституційно-правової відповідальності державних органів, можемо виділити роботи Я. І. Сенгер, О. В. Мельник. Практично недослідженими є на сьогодні питання, які стосуються конституційно-правової відповідальності парламентаріїв та її правового закріплення зокрема.

Мета статті. Використовуючи досвід України та зарубіжних країн, проаналізувати правове закріплення та регулювання конституційно-правової відповідальності парламентаріїв у конституціях держав, у законах та підзаконних актах (регламентах).

Конституційне закріплення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв властивий усім досліджуваним країнам, його особливістю є те, що в Конституціях держав не міститься прямої вказівки на такий вид відповідальності. Єдиний приклад конституційного закріплення конституційно-правової відповідальності можемо побачити в ст. 198 Конституції Республіки Польща 1997 р., яка містить таке положення: “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 ст. 107” [1]. У свою чергу, ст. 107 Конституції Польщі містить положення щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності, які тягнуть за собою отримання грошової винагороди.

Отже, як ми бачимо, в Конституції Польщі не лише закріплено такий вид відповідальності як конституційна, але й вказано суб'єктів цього виду відповідальності та фрагментарно окреслено підстави настання конституційної відповідальності.

Конституція Російської Федерації 1993 р. не містить конкретних норм, що закріплюють відповідальність депутатів законодавчих (представницьких) органів державної влади, вона передбачає обов'язок цих суб'єктів конституційних



правовідносин дотримуватись Конституції Російської Федерації (ч. 2 ст. 15). Тим самим сформульовано загальну підставу настання конституційної відповідальності. Основний закон використовує поняття “відповідальність” лише в таких випадках: у преамбулі, коли мова йде про відповідальність “багатонаціонального народу Російської Федерації “за свою батьківщину перед нинішнім і майбутніми поколіннями”; в ч. 3 ст. 41, ч. 1 ст. 54 та ч. 2 ст. 122 [2]. Однак ці норми не мають основоположного характеру щодо побудови концепції конституційної відповідальності.

Конституція України у своєму тексті також не містить конкретних норм, які б закріпили конституційно-правову відповідальність як один з видів юридичної відповідальності (не говорячи вже про закріплення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв), натомість в Основному законі є норми, які на рівні Конституції закріплюють наявність кримінальної цивільної та дисциплінарної відповідальності.

Проаналізувавши норми Основного закону, можемо прийти до висновку, що, незважаючи на відсутність в її нормах прямої вказівки на конституційно-правову відповідальність, все ж таки вона є закріпленою. Що стосується закріплення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв, то воно 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 така норма.

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

Також наведемо конституційні норми, аналіз яких доводить наявність конституційно-правової відповідальності:

— вимоги щодо несумісності депутатського мандата (ст. 78 Конституції України);

— відповідальність народних депутатів, яка впливає із депутатської недоторканності та депутатського індемнітету (ст. 80 Конституції України);

— дострокове припинення повноважень народних депутатів України (ч. 2 ст. 81 Конституції України);

— дострокове припинення повноважень Верховної Ради України (ст. 90 Конституції України) тощо [3].

Отже, на рівні Конституції України є закріпленими основи конституційно-правової відповідальності парламентаріїв.

Окрім конституційного закріплення досліджуваного інституту, можемо виділити законодавче закріплення конституційно-правової відповідальності. Зокрема проаналізуємо Закон України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 р. в частині щодо конституційно-правової відповідальності народних депутатів України. Насамперед, зазначимо, що в тексті цього нормативно-правового акта також не міститься норми, яка б закріпила конституційно-правову відповідальність, є розділ, присвячений відповідальності народного депутата, в якому зазначено, що такі посадові особи несуть адміністративну та кримінальну відповідальність, встановлену законом. Але в цьому законі містяться норми, які, по суті, закріплюють конституційно-правову відповідальність. Наприклад, ст. 24 Закону України “Про статус народного депутата України” встановлює, що народний депутат зобов’язаний “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” [4].

Отже, за недотримання таких норм буде наставати конституційно-правова відповідальність. З цього випливає ще одна проблема щодо конституційно-правової відповідальності — це відсутність ефективного механізму притягнення до конституційно-правової відповідальності. На сьогодні органи державної влади та посадові особи, які порушують норми Конституції України, як правило, не несуть конституційно-правової відповідальності саме через відсутність механізму притягнення до неї.

Наведемо ще один приклад законодавчого закріплення конституційно-правової відповідальності в Російській Федерації.

Правовий інститут конституційної відповідальності депутатів законодавчих (представницьких) органів державної влади суб'єктів Російської Федерації та вищих посадових осіб суб'єктів Російської Федерації знайшов свій розвиток у федеральних конституційних законах і федеральних законах. Так, до федеральних конституційних законів, які регулюють конституційну відповідальність депутатів законодавчих (представницьких) органів державної влади суб'єктів Російської Федерації та вищих посадових осіб суб'єктів Російської Федерації, належать:

а) Федеральний конституційний закон Російської Федерації “Про Уряд Російської Федерації”, відповідно до ст. 44 якого Уряд Російської Федерації вносить пропозиції Президенту Російської Федерації про призупинення дії актів виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації у разі їх протиріччя Конституції Російської Федерації, федеральним конституційним законам, федеральним законам, міжнародним зобов'язанням Російської Федерації і порушення прав і свобод людини і громадянина [5];

б) Федеральний конституційний закон Російської Федерації “Про Конституційний Суд Російської Федерації”, ст. 3 якого встановлює, що “Конституційний Суд Російської Федерації, вирішує справи про відповідність Конституції Російської Федерації: ... конституцій республік, статутів, а також законів та інших нормативних актів суб'єктів Російської Федерації ...” [6];

в) Федеральний конституційний закон Російської Федерації “Про судову систему Російської Федерації”, ст. 27 якого надає право суб'єктам Російської Федерації створювати конституційні (статутні) суди для розгляду питань відповідності законів суб'єкта Російської Федерації та інших нормативних правових актів органів державної влади суб'єкта Російської Федерації конституції (статуту) суб'єкта Російської Федерації [7];

г) Федеральний закон Російської Федерації “Про загальні принципи організації представницьких (законодавчих) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації”, який детально регламентує закріплені Конституцією Російської Федерації принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, а також підстави та процедури реалізації конституційної відповідальності вищих посадових осіб суб'єктів Російської Федерації. У ст. 19 названого закону визначено підстави та порядок притягнення до конституційної відповідальності вищої посадової особи суб'єкта Російської Федерації, ст. 9



встановлено підстави та порядок припинення повноважень законодавчого (представницького) органу державної влади суб'єкта Російської Федерації [8]. Однак конституційну відповідальність конкретного депутата законодавчого (представницького) органу державної влади суб'єкта Російської Федерації зазначений закон не регулює.

На регіональному рівні питання конституційної відповідальності також представлені різними нормативними правовими актами суб'єктів Російської Федерації. Наприклад, Закон Московської області "Про порядок відкликання депутата Московської обласної думи" закріплює підстави відкликання депутата Московської обласної думи; Закон Кіровської області "Про статус депутата Законодавчих зборів Кіровської області" встановлює підстави дострокового припинення повноважень депутата [9]; є також регіональні нормативні правові акти, що встановлюють правила депутатської етики.

Окрім конституційного та законодавчого закріплення конституційно-правової відповідальності, доцільним буде згадати й про закріплення цього виду відповідальності в підзаконних актах — регламентах (статутах).

Як приклад, наведемо закріплення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв Грузії. Зокрема ч. 2 та ч. 3 ст. 9 Регламенту Парламенту Грузії від 22 червня 2012 р. містить такі положення: "Якщо член Парламенту протягом 4 місяців без поважних причин не брав участь у роботі Парламенту, в разі наявності відповідної інформації у 10-денний термін після отримання інформації Комітет Парламенту з процедурних питань і правил з'ясовує причину пропуску та, якщо підтвердиться, що причина неповажна, готує відповідний висновок.

Якщо член Парламенту займається підприємницькою діяльністю, Комітет Парламенту з процедурних питань і правил в 10-денний термін після виявлення зазначеного факту вимагає відповідний документальний матеріал, бере у нього пояснення й готує відповідні документальні матеріали.

На підставі висновку, поданого Комітетом Парламенту з процедурних питань, Бюро Парламенту носить на розгляд питання про визнання або дострокове припинення повноважень члена Парламенту до порядку денного найближчого пленарного засідання. Парламент зобов'язаний розглянути питання про визнання або дострокове припинення повноважень члена Парламенту негайно" [10].

Аналіз Регламенту Грузії показує відсутність законодавчої дефініції поняття "конституційно-правова відповідальність", однак цей вид відповідальності передбачений нормами Регламенту.

Підводячи підсумки нашого наукового дослідження, зазначимо, що нормативно-правове закріплення конституційно-правової відповідальності міститься в конституціях держав, законах та регламентах (статутах).

Отже, виходячи з цього, пропонуємо виділити такі рівні правового регулювання конституційно-правової відповідальності парламентаріїв:

- конституційний рівень;
- законодавчий рівень;
- підзаконний (регламентний) рівень правового регулювання конституційно-правової відповідальності парламентаріїв.

Враховуючи, що зміст норм Конституції України свідчить про наявність конституційно-правової відповідальності, виникає доцільність закріплення її дефініції в тексті Основного закону, після чого набуде актуальності прийняття закону про конституційно-правову відповідальність, у якому необхідно



передбачити не лише положення щодо поняття, видів, форм та суб'єктів конституційно-правової відповідальності, а й закріпити чіткий механізм притягнення до неї.

Список використаних джерел

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r. [Źródło Elektroniczne] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. — URL : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. [Электронный ресурс] Конституция Российской Федерации. — URL : <http://www.constitution.ru>.
3. Конституція України [Текст] : чинне законодавство зі зм. та доп., станом на 1 вересня 2014 р.: (офіц. текст). — К. : Пиливода А. В., 2014. — 64 с.
4. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790–ХІІ [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
5. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17.12.1997 г. № 2–ФКЗ (ред. от 23.05.2015 г.) [Электронный ресурс] Консультант Плюс. — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180113.
6. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21.07.1994 г. № 1–ФКЗ (ред. от 04.06.2014 г.) [Электронный ресурс] Консультант Плюс. — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160096.
7. О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 31.12.1996 г. № 1–ФКЗ (ред. от 05.02.2014 г.) [Электронный ресурс] Консультант Плюс. — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158706.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.1999 г. № 184–ФЗ (ред. от 06.04.2015 г.) [Электронный ресурс] Консультант Плюс. — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177727.
9. О статусе депутата Законодательного Собрания Кировской области : Закон Кировской области от 07.02.2001 г. [Электронный ресурс] Законодательное Собрание Кировской области. — URL : http://www.zsko.ru/general/reference/laws/about_status.php.
10. Регламент Парламента Грузии от 22.06.2012 г. [Электронный ресурс] Законодательный вестник Грузии. — URL : <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/1691403/15/ru/pdf>.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 13 від 9 червня 2015 року)*

Надійшла до редакції 03.06.2015



Рыжук И. В. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности парламентариев в Украине и зарубежных странах

Исследуется правовое регулирование конституционно-правовой ответственности парламентария. В частности, на основе проведенного анализа приводятся примеры нормативно-правовых актов, в которых содержатся нормы, какими закреплено исследуемый вид ответственности. Обосновывается необходимость выделения трех уровней правового регулирования конституционно-правовой ответственности парламентариев, таких как конституционный, законодательный, подзаконный (регламентный). В основе анализа лежит опыт Украины и зарубежных стран. В частности, берутся во внимание Конституция Украины, Республики Польша, Российской Федерации. Отдельное внимание уделено законодательному регулированию конституционно-правовой ответственности парламентариев на примере Украины и Российской Федерации. Исследуя регламентное закрепление конституционно-правовой ответственности, обращается внимание на Регламент Парламента Грузии. Проведенный анализ показывает необходимость закрепления понятия конституционно-правовой ответственности в тексте Конституции и закона о конституционно-правовой ответственности.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, правовое регулирование, конституционное регулирование, законодательное регулирование, подзаконное (регламентное) регулирование.

Ryzhuk, I. V. Law Regulation of Constitutional Responsibility of Parliamentarians in Ukraine and Foreign Countries

The article analyses legal regulation of constitutional responsibility of parliamentarians. In particular, on the basis of this analysis, examples of normative legal acts containing norms which enshrine the studied type of responsibility are given. Necessity for three levels of legal regulation of constitutional and legal responsibility of parliamentarians, such as constitutional, legislative, sublegislative is explained. The analysis is based on the experience of Ukraine and foreign countries. In particular, the Constitution of Ukraine, the Republic of Poland, the Russian Federation are analyzed. Special attention is paid to legislative regulation of constitutional and legal responsibility of parliamentarians on the example of Ukraine and the Russian Federation. Exploring procedural constitutional and legal responsibility, attention is drawn to the Regulations of the Parliament of Georgia. The analysis shows the need to enshrine the concept of constitutional and legal responsibility in the text of the Constitution and the law on the constitutional liability.

Keywords: constitutional and legal responsibility, legal regulation, constitutional regulation, legislative regulation, sublegislative regulation.

