

*Георгіца А. З.,
доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

*Чепель О. Д.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ПАРЛАМЕНТАРІЇВ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Анотація. Стаття присвячена характеристиці правового регулювання статусу парламентаріїв України, висловлюються пропозиції щодо шляхів удосконалення законодавства з даного кола відносин.

Ключові слова: статус, влада, депутат, мандат, представництво, парламент, професіоналізм.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, що відбуваються у всіх сферах суспільного життя, зумовлюють велике теоретичне і практичне значення аналізу інститутів демократії, які використовуються в Україні, у порівнянні з досвідом розвитку аналогічних інститутів використовуваних у сучасному світі. Не можна заперечувати того факту, що демократичні перетворення в системі органів державної влади України за часів її незалежності, у першу чергу її конституційного права, розглядалися в теорії і сприймалися на практиці як виявлення «нового і вищого типу демократії», що безперечно виключало їх об'єктивну оцінку. Між тим одним із головних критеріїв демократичного розвитку будь-якої держави є нормативне забезпечення та практичне функціонування статусу членів парламенту України. Очевидна неповнота правового регулювання статусу членів парламенту України, яка виражається в відсутності ряду необхідних для їх діяльності актів, й зумовила вибір теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Питання правового статусу народного депутата України часів незалежності нашої держави були об'єктом уваги таких вітчизняних фахівців у галузі конституційного права, як то: М.О. Баймуратов, А.З. Георгіца, Н.Г. Григорук, Л.Т. Кривенко, М.П. Орхіз, В.Ф.Погорілко, М.Ф.Селівон, В.О.Серьогін, М.І.Ставнійчук, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф.Фрицький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.П. Юзьков, О.Н. Ярмиш та інші, які розробили визначення поняття, структури правового статусу депутата, характеру депутатського мандату і, які визначили зміст окремих прав й обов'язків, а також гарантій діяльності народних представників. Серед зарубіжних дослідників, які досліджували особливості правового статусу парламентаріїв зарубіжних країн, слід назвати: М. Амеллера, Ф. Ардана, Б. Манена, М. Прело, Дж. Сарторі, К. Хессе та інших.

Всебічне, системне, критично-аналітичне осмислення особливостей правового регулювання статусу народ-

ного депутата України дозволить: по-перше, зробити певні теоретичні висновки; по-друге, показати недоліки правового закріплення статусу народного депутата України; по-третє, сформулювати практичні висновки та рекомендації.

Викладення основного матеріалу. Чинна Конституція України містить значну кількість норм, котрі регламентують порядок обрання і правовий статус народного депутата України [1]. Крім Основного закону, правовий статус народного депутата визначається також рядом законодавчих актів, а саме: Закон України «Про статус народного депутата України» [2], Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04. 2001 р. [3] та інші.

Закон України «Про статус народного депутата України» є прикладом деталізації основних конституційних положень. До числа законодавчих актів, які зачіпають питання формулювання депутатського корпусу, зокрема шляхом визначення кола осіб, які не можуть бути обрані до парламенту, а також захисту кандидатів від зазіхань на їхні права щодо реалізації пасивного виборчого права, належить віднести законодавство про вибори – Закон України «Про вибори народних депутатів України» [4].

Правовий статус народних депутатів України регулюється також Регламентом Верховної Ради України [5]. Важливе значення для реалізації конституційних положень і норм законодавчих актів щодо статусу народних депутатів мають рішення Конституційного Суду України, які дають офіційне тлумачення приписів щодо повноважень парламентаріїв та гарантій їх діяльності [6, с. 203].

Оцінюючи в цілому ступінь правового регулювання статусу народного депутата України, констатуємо наявність прогалин, які потребують першочергового врегулювання, шляхом формування відповідного нормативного базису на основі запозичення позитивних рис правового статусу парламентаріїв зарубіжних парламентів. У цьому контексті на перший план висувається практична проблема створення стабільного законодавства, яке б регламентувало способи набуття та припинення депутатських повноважень, статус народного депутата України, адекватний правовому становищу члена парламенту в зарубіжних державах.

Візьмемо для прикладу українське законодавство про вибори народних депутатів. Практично з моменту

набуття Україною незалежності весь час триває процес пошуку оптимізації виборчої системи, зумовлюючи при цьому надзвичайно інтенсивний розвиток усього масиву виборчого законодавства. Так, позачергові вибори народних депутатів у березні 1994 р. проводились за Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 р., до якого в період з 1994 р. до 1997 р. вносились зміни сім разів. Чергові вибори до Верховної Ради України в березні 1998 р. проводились за Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р. [7], до якого вже під час виборчої кампанії вносились зміни п'ять разів. Вибори до Верховної Ради України 2002 р. відбувались також за новим Законом України «Про вибори народних депутатів України», прийнятим 18 жовтня 2001р. зі змінами від 17 січня 2002 р. Як тільки в Україні були підбиті підсумки парламентських виборів 2002 р., на розгляд Верховної Ради України четвертого скликання було внесено до десятка законопроектів про вибори народних депутатів України 25 березня 2004 року був оприлюднений Закон України «Про вибори народних депутатів України», відповідно до якого вибори парламентаріїв здійснювалися за пропорційною системою. Дискусії навколо виборчої системи завершилися черговим політичним компромісом, який знайшов відбиток у Законі України від 8 грудня 2004 р., які стосуються виборів народних депутатів України. Прикінцеві та перехідні положення цього Закону приписували провести чергові вибори до Верховної Ради України 2006 року за пропорційною виборчою системою в єдиному окрузі (тобто з єдиними загальнонаціональними партійними списками). 7 липня 2005 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України», за яким і відбулися парламентські вибори у 2006 р., потім позачергові вибори 2007р. і нарешті вибори народних депутатів в 2012 р. також проводились на основі Закону України «Про вибори народних депутатів» від 17.11.2011 р., яким було запропоновано змішану (пропорційно-мажоритарну) виборчу систему для обрання українських парламентаріїв (ч. 3 ст. 1) [8]. Інакше кажучи, в Україні під кожні вибори приймається новий виборчий закон. Такий розвиток виборчого законодавства свідчить про те, що, з одного боку, Україна поки що не знайшла свого оптимального модуля організації та проведення парламентських виборів, а з іншого – визріла необхідність уніфікації виборчих процедур, пов'язаних з кодифікацією всього виборчого законодавства країни шляхом прийняття Виборчого кодексу. Задля об'єктивності зазначимо, що і Закон «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. зазнав багато чисельних змін – більше 40.

Тут ми змушені погодитися з точкою зору Погорілко В.Ф., Ставнійчук М.І., які слушно констатують, що для розв'язання цієї проблеми наразі немає належного наукового підґрунтя. Науковці так і не встигли відпрацювати системно та ґрунтовно теоретичні питання виборчого права [9, с. 205].

Говорячи про конституційно-правове регулювання народного депутата України, зазначимо, що деякі приписи у законодавстві нашої держави, які стосуються

характеру мандата члена парламенту – Верховної Ради, з позицій сучасної науки конституційного права і зарубіжного досвіду є суперечливими. Така суперечність у дійсності проглядається, а з іншого боку, це може розглядатися як нове розуміння вільного представницького мандата народного представника. Підставою для такого погляду може бути положення, що міститься в Паризькій хартії для нової Європи, підписаній 21 листопада 1990 р. главами держав, у більшості з яких мандат депутата є неімперативним: «Демократія, що має представницький і плюралістичний характер, тягне за собою підзвітність виборцям, обов'язок державних влад дотримуватись законів і неупередженого здійснення правосуддя. Ніхто не повинен стояти над законом» [10, с. 784-785].

Із використанням досвіду зарубіжних держав вважаємо за доцільне розглянути проблематику правового регулювання статусу народного депутата України, зокрема через призму мандата народного депутата України. Згідно з Конституцією України (ст. 76), статтею 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України», народні депутати України обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Кількісний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України обирається за пропорційно-мажоритарною системою за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі та мажоритарною виборчою системою відносною більшості в одномандатних виборчих округах. Право висунування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через як через партії, так і шляхом самовисунування (ст. 10 Закону про вибори народних депутатів). Усі кандидати у депутати, висунуті партією, включаються до єдиного виборчого списку партії. Кількість кандидатів у депутати, що висувуються партією, не може перевищувати 225 депутатів, що становлять половину від конституційного складу Верховної Ради України, тобто від 450 осіб. Так само обраними можуть бути лише 225 кандидатів в депутати по одномандатному виборчому окрузі. Партія може висунути кандидатом у депутати особу, яка є членом цієї партії, або позапартійну особу, яка має право бути обраною депутатом. Загальні вимоги, яким повинні відповідати члени парламенту, в конституційно-правовій літературі позначаються терміном «кваліфікація» [11, с. 87] або «цензом» [12, с. 553]. Ці офіційно визначені умови встановлюються конституцією і законами. При цьому основні закони і виборче законодавство, як показує світовий досвід, мають враховувати деякі фундаментальні цінності: по-перше, право бути обраним (пасивне право), подібно до права обирати (активне право) повинно бути по можливості більш широким; по-друге, обмеження права на обрання не повинні зачіпати свободи вибору виборця; вони повинні диктуватися міркуваннями практичного, а не політичного характеру; по-третє, законодавство має чітко визначати випадки невибірності.

Конституцією України (ст. 76) [13, с. 37] і ст. 9 Закону України «Про вибори народних депутатів України» [14] встановили наступні вимоги до кандидатів: депутатом

може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути висунутий кандидатом й обраний депутатом громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Жодних інших вимог щодо не виборності до кандидатів на парламентських виборах ні Конституція, ні виборчий закон не встановлюють. Між тим це питання залишається проблематичним в Україні.

Мова йде в першу чергу про внесення суддів до виборчих списків політичних партій на парламентських виборах 2006 р., 2007 р. Як відомо, Конституція України у ч. 2 ст. 127, відповідно і ст. 53 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [15] забороняють професійним суддям брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. Проте, ці норми часто ігноруються як суддями, так і політичними партіями. Для участі у парламентських виборах у березні 2006 року Партія регіонів, Блок Наталії Вітренко «Народна опозиція» та ін. внесли суддів до своїх виборчих списків. Зокрема, до списків були внесені Голова Верховного Суду і Голова Вищого господарського суду [16, с. 71]. У зв'язку з цим незрозуміло, чому жоден із депутатів Верховної Ради України або інших суддів не висловили заперечення з приводу такого брутального порушення конституційної норми. Отже, судді, які є кандидатами на державні посади за списками політичних партій чи виборчих блоків, повинні спочатку подати у відставку зі своєї посади. Під час виборів у 2006 р. цього не сталося. Повторення цієї ситуації є неприпустимим. Своє слово у майбутньому мають сказати депутати Верховної Ради України і Конституційний Суд України.

З метою подолання існуючих колізій в законодавстві України пропонуємо доповнити ч. 3 ст. 76 Конституції України і п. 5 ст. 9 Закону України «Про вибори народних депутатів України» приписом такого змісту: «Судді і прокурори, а також посадовці, які мають статус державних службовців першої та другої категорії не можуть висуватися в якості кандидатів у народні депутати Верховної Ради України, якщо вони не складуть свої попередні повноваження».

Стосовно характеру мандата народного депутата України, то його можна характеризувати як представницький, що означає: 1) він є загальним (депутат репрезентує усю націю); 2) він є вільним (депутат здійснює свої повноваження на постійній основі); 3) він є невідкликаним (повноваження депутата не можуть бути припинені волею виборців); 4) він є дефінітивним (воля депутата не підлягає сумніву; діє презумпція збігу волі депутатського корпусу і волі народу) [17, с. 41-43].

У вітчизняній юридичній науці мандат, що має такі ознаки прийнято називати вільним. Водночас Конституція України визначає мандат народного депутата України як представницький (стаття 78). Однак намагання «закріпачити» депутата у фракції, реалізоване у Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, припинило своє існування із прийняттям рішення Конституційного Суду України

від 30.09.2010 р. справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України, яким було визнано Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, визнаний неконституційним, і втратив чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення [18].

В Конституції України (статті 79, 81) Законі України «Про статус народного депутата України» (ст. 2) докладно регулюються питання початку повноважень народного депутата, які починаються після складання ним присяги на вірність Україні перед Верховною Радою України з моменту скріплення присяги особистим підписом під її текстом. Відмова скласти та підписати присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Оскільки, відповідно до ч. 5 ст. 76 Конституції, строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років, то і строк повноважень її депутатів складає також п'ять років. Повноваження народного депутата припиняються з моменту відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Можливе і дострокове припинення повноважень усіх депутатів (ч. 2. ст. 81 Конституції України), такими є: 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 місце проживання за межі України; 5) смерті.

Визначені також порядок прийняття рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата (ст. 81 Конституції) і момент, з якого депутат вибуває зі складу Верховної Ради України: у разі складення повноважень за його особистою заявою або припинення його громадянства або його виїзду на постійне місце проживання за межі України – це рішення приймається більшістю від конституційного складу Верховною Радою України; у разі порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності – судом. Несумісність депутатського мандата закріплена у ч. 1 ст. 78 Основного Закону, яка встановлює, що народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі. Це означає, що його діяльність як члена парламенту є його основною роботою на весь період повноважень. Він не може бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади, мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі, обіймати посаду міського, сільського, селищного голови. Статус депутата несумісний із здійсненням будь-якої іншої діяльності за сумісництвом з отриманням матеріальної винагороди за винятком викладацької, наукової роботи та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час. Народний депутат не може залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, займатись адвокатською діяльністю, входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Водночас питання про реалізацію законодавчих норм щодо несумісності депутатського мандату з іншими ви-

дами діяльності в Україні залишається проблематичним. Зокрема, протягом тривалого часу не вирішується питання розмежування бізнесу і політичної діяльності. Наведемо тільки окремі приклади. Так, за підсумками парламентських виборів у 2002 р. серед депутатів Верховної Ради України опинилось чимало осіб, які обіймали посади в керівних органах, які здійснюють господарську діяльність (наприклад, Бойко В.С. – гендиректор, голова правління ВАТ «Маріупольський металургійний комбінат ім. Ілліча», Жабровський П.І. – президент ЗАТ «Формация-2000») [19, с. 268-293]. Ще у більшій мірі ця тенденція виявилась на наступних чергових виборах 2006 р. і на позачергових парламентських виборах 2007 р. та виборах 2012 р.

Зазначимо, що світовий досвід у цій сфері йде шляхом встановлення додаткових кваліфікаційних вимог (не перебування на державній, військовій службі тощо) до кандидатів на парламентських виборах, спрямованих на запобігання виникненню проблеми несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності у разі обрання депутатів [20, с. 34-35].

Виходячи з вищевикладеного, пропонується вдосконалення законодавства в цій сфері, зокрема частину третю ст. 76 Конституції пропонується сформулювати таким чином: «не може бути зареєстрована кандидатом у депутати особа, яка має інший представницький мандат, перебуває на військовій та іншій державній службі, обіймає інші оплачувані посади, займається іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємництва або організації, що має на меті одержання прибутку».

Висновок. Проаналізувавши в цілому ступінь правової регламентації статусу народного депутата України можна стверджувати, з деякими застереженнями, що в Україні поступово формується власна, відповідно до міжнародних демократичних стандартів, законодавча база, яка регулює правове становище членів Верховної Ради України. На жаль, не всі питання, котрі стосуються способів набуття депутатського мандату, його характеру, несумісності статусу члена парламенту з будь-якою державною або іншою посадою, таких правових інститутів, як імунітет та індемнітет, парламентської винагороди народного депутата України, і деякі інші, врегульовані з належною повнотою. У цьому контексті на перший план висувається практична проблема створення стабільного законодавства, яке би регламентувало статус народного депутата України, адекватного правовому становищу члена парламенту в зарубіжних державах.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії ВКонституції України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 / Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 72/1. – Ст. 2598.
2. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. (в ред. Закону від 16.05.2013 р.) / Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 26-28. – Ст. 336.
3. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. / Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
4. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. / Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.

5. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2010 р. – № 14. – Ст. 133.
6. Ярмиш О.Н. Парламентське право України : навчальний посібник / О.Н. Ярмиш. – Харків, 2007. – 500 с.
7. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25.10.1997 р. (в ред. Закону від 07.07.2005 р.) / Голос України, 2005, 27 серпня.
8. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. / Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.
9. В.Ф. Погорілко Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / В.Ф. Погорілко. –К., 2003. – 303 с.
10. Международные акты о правах человека : сборник документов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. -2-е изд., доп. – М., 2002. –386 с.
11. Амеллер М. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира [новое и пересмотр. изд.] / Мишель Амеллер: пер. с англ. ред. З. И. Луковникова; [вступ. ст. Ф. И. Калиничева, В. В. Евгеньева]. – М.: Прогрес, 1967. – 512 с.
12. Яценко Н. Е. Толковый словарь обществоведческих терминов / Николай Емельянович Яценко: [авт.-сост. и науч. ред. Н. Е. Яценко]. – СПб. : Изд-во «Лань», 1999. – 528 с
13. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 / Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 72/1. – Ст. 2598.
14. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011р. / Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.
15. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. / Урядовий кур'єр, 2010, 12 серпня.
16. Судді політика та вибори в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gazeta.dt.ua>.
17. Ключковский Ю.Б., Богашова Н.В. Эволюция выборной системы в Украине (1989-2000 гг.): деякі аспекти [Ключковский Ю.Б., Богашова Н.В.]. – К., 2006. –146 с.
18. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до порталу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/254к/>.
19. Вибори до Верховної Ради України: Інформ.-довід.вид. / [ред. кол. М.М. Рябець (голова) та інші]. – К., 2002. – 676 с.
20. Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України: інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння парламенту України університету Індіани США. – С. 5-75 Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.org.ua>.

Георгица А. З., Чепель О. Д. Особенности правового регулирования статуса парламентариев Украины в контексте отечественного и зарубежного опыта

Аннотация. Статья посвящена характеристике правового регулирования статуса парламентариев Украины, высказываются предложения о путях совершенствования законодательства по данному кругу отношений.

Ключевые слова: статус, власть, депутат, мандат, представительство, парламент, профессионализм.

Georgitsa A., Chepel O. Peculiarities of legal regulation of the status of parliamentarians Ukraine in the context of national and international experience

Summary. The article is devoted to the characteristics of the legal regulation of the status of parliamentarians Ukraine, expressed some proposals for improving the legislation of the range of relationships.

Key words: status, power, deputy, mandate, representation, parliament, professionalism.