

## ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

АЛЕКСАНДРОВ Олександр Анатолійович - кандидат юридичних наук, асистент кафедри фінансового права Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
УДК: 342.52/.53(477)

---

*Стаття посвячена дослідженню питань застосування до парламентарія двох видів юридичної відповідальності, що діють в межах трудового права, – дисциплінарної та матеріальної. Аналізуючи відповідні норми чинного законодавства України, а також погляди дослідників, автор наводить своє бачення питань, що входять в предмет дослідження, вносить пропозиції по удосконаленню законодавства.*

**Ключові слова:** народний депутат України, дисциплінарна відповідальність, матеріальна відповідальність.

Юридична відповідальність є одним з основних елементів правового статусу народного депутата України важливість якого підкреслюється тим, що вона виступає обмежувачим та регулюючим фактором надмірності та абсолютизованості гарантій діяльності парламентаря. Юридична відповідальність як елемент правового статусу носить комплексний характер. Пояснюється це тим, що, залежно від видів правопорушень, розрізняють і види юридичної відповідальності: кримінальну відповідальність, адміністративну відповідальність, цивільно-правову відповідальність, дисциплінарну відповідальність, матеріальну відповідальність, конституційну відповідальність. Кожен з цих видів юридичної відповідальності, що може бути застосований до члена парламенту, не позбавлений своїх дискусійних питань, проте метою даної статті є дослідження питання застосування до парламентаря

двох видів юридичної відповідальності, що діють у межах трудового права, – дисциплінарної та матеріальної.

Дослідженням дисциплінарної та матеріальної відповідальності члена парламенту приділяли увагу Н.Г. Григорук, Н.Г. Грушанська, Л.Т. Кривенко, Л.О. Нудненко, В.Ф. Погорілко, Г.І. Стрельченко та інші дослідники. Втім, в теорії конституційного права і на цей час питання застосування до парламентаря юридичної відповідальності, що діє в межах трудового права, залишається відкритим. В свою чергу, це позначається на стані чинного законодавства України. Відповідні обставини доводять необхідність подальшого дослідження питань застосування дисциплінарної та матеріальної відповідальності до народного депутата України, зокрема, у сфері формування єдиного теоретичного підходу та розробки пропозицій по удосконаленню чинного законодавства.

Так, дисциплінарна відповідальність в юридичній науці визначається як вид ретроспективної юридичної відповідальності, яка полягає в обов'язку працівника відповідати перед роботодавцем за дисциплінарний проступок і зазнавати дисциплінарних санкцій, передбачених законодавством про працю [16, с. 431].

Н. Г. Григорук відзначає: “Щодо парламентаря слід розрізняти наступні заходи дисциплінарного впливу: заклик до порядку; заклик до порядку із занесенням у протокол із відповідними наслідками (матеріальними); вираження осудження, із певними

наслідками (матеріальними); попередження про позбавлення слова; позбавлення слова за питанням, що обговорюється; видалення із зали засідань; догана із відповідними наслідками (попередження відзиву); постановка питання про відзив” [9, с. 182].

Деякі автори заперечують застосування дисциплінарної відповідальності, мотивуючи свої погляди тим, що відносини між парламентарем і парламентом неможливо визначити як трудові, отже, відповідальність парламентаря перед законодавчим (представницьким) органом державної влади не може бути визначена як дисциплінарна, тому відповідні санкції є попереджувальними санкціями конституційної відповідальності [8, с. 376]. Зокрема, Н. М. Колосова визначає попереджувальні конституційні санкції як “заходи, що мають на меті застерегти суб’єкта конституційного права про відхилення його поведінки від правових норм, сигналізувати про настання в майбутньому більш несприятливих для нього наслідків, якщо суб’єкт відповідальності не припинить своєї протиправної поведінки” [4, с. 114].

На нашу думку, визнання відповідних санкцій попереджувальними санкціями конституційної відповідальності автоматично породжує протиріччя, пов’язане з відсутністю в законодавстві України санкцій більш суворого характеру в разі повторного (систематичного) порушення парламентарем дисципліни на пленарному засіданні. Тож розгляд таких санкцій, як санкцій попереджувального характеру є недостатньо обґрунтованим.

Вважаємо, що обґрунтування точки зору щодо поширення на парламентаря дисциплінарної відповідальності необхідно проводити крізь призму трудових відносин. Зазначимо, що народний депутат України визначається автором як представницька політична посадова особа, яка на час дії депутатського мандата перебуває на політичній державній службі [1]. Тому виконання функцій парламентаря необхідно розглядати як трудову діяльність особи, обраної до складу законодавчого органу державної влади. Водночас погоджуємося з вищезазначеним твердженням супротивників визнання

парламентаря стороною трудових відносин про неможливість визначити відносини між парламентарем і парламентом як трудові, але не як заперечення визнання депутатської діяльності як трудової. На нашу думку, роботодавцем парламентаря слід вважати народ держави, який на засадах загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні обирає (призначає) парламентарів, а виборчий процес – як своєрідний конкурс на зайняття представницьких політичних посад у парламенті наступного скликання. Таким чином, трудові відносини виникають між парламентарем та народом за результатами голосування, а парламент необхідно розглядати як місце роботи депутата.

Як доведення твердження, що парламентар є суб’єктом трудових відносин, доцільно звернутися до наукової позиції Н. Б. Болотіної, яка виділяє три відносно самостійні категорії працюючих за наймом: 1) наймані працівники (залежна праця); 2) працівники, подібні до найманих (залежна праця з використанням особливих державних функцій); 3) працюючі співвласники. Зазначимо, що до переліку працівників, що складають категорію “працівників, подібних до найманих”, зараховано і народних депутатів. Н. Б. Болотіна наголошує на особливому характері та змісті праці цієї категорії працівників: “... вони виконують певні державні функції, які мають широке застосування і стосуються, як правило, усього населення. Трудова діяльність таких працівників скерована назовні – від установи до громадянина” [2, с. 430].

Н. Б. Болотіна підкреслює, що праця названих вище трьох категорій працівників суттєво відрізняється за своїм характером, складністю, відповідальністю, умовами праці тощо. Ці особливості настільки істотні, що це дає інколи привід для фахівців вважати, що трудове право на деякі категорії працівників не поширюється. Тим більше ситуація ускладнюється, коли у законодавстві відсутня чітка вказівка на те, що трудові відносини таких працівників виникають на підставі трудового договору (хоча б і з певними особливостями) і на таких працівників поширюється трудове законодавство [2, с. 430]. Безумовно, саме цей фактор і

породжує дискусію навколо питання щодо визнання діяльності парламентаря трудовою діяльністю. Але, як правильно зазначає Н. Б. Болотіна, не слід забувати, що в усіх випадках будь-який державний службовець, у тому числі й найвищого рангу, а також і політична посадова особа, до якої, зокрема, належить народний депутат (Автор), дає добровільну згоду на зайняття певної посади, отже, в основі лежить угода сторін – працівника і роботодавця [2, с. 430].

Таким чином, факт обрання особи до складу парламенту необхідно розглядати як укладання строкової трудової угоди, в якій характер відносин працівника (обраної особи) та роботодавця (народу держави) визначається шляхом законодавчого закріплення відповідного типу депутатського мандата.

На нашу думку, нормативне підтвердження визнання діяльності парламентаря як трудової діяльності можемо знайти шляхом проведення аналізу чинного законодавства України і, зокрема, Закону України “Про статус народного депутата України” [13].

Так, ст. 43 Конституції України передбачає право кожного на працю та належну заробітну плату [6]. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про оплату праці”: “Заробітна плата – це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу” [11]. Таким чином, заробітна плата є одним із основних атрибутів трудової діяльності.

Зазначимо, що ч. 4 ст. 33 Закону України “Про статус народного депутата України” [13] передбачає, що народний депутат отримує щомісячно заробітну плату з дня початку депутатських повноважень. Таким чином, заробітна плата народного депутата України – це щомісячна грошова винагорода за трудову діяльність на посаді народного депутата України, що виплачується особі, яка обрана до складу Верховної Ради України.

Наступним підтвердженням визнання діяльності народного депутата трудовою діяльністю є зарахування часу роботи народного депутата у Верховній Раді України

до стажу роботи (ч. 2 ст. 20 Закону України “Про статус народного депутата України”), та регламентація питань призначення пенсії народному депутату, за основу розрахунку якої береться розмір місячної заробітної плати працюючого народного депутата (абз. 3 ч. 6 та 12 ст. 20 Закону України “Про статус народного депутата України”) [13].

Одним із основних нормативних документів, що регулює професійно-класифікаційну діяльність в Україні, є Національний класифікатор України “Класифікатор професій” ДК 003:2010, прийнятий наказом Держспоживстандарту України від 28 липня 2010 р. № 327 [7]. На його підставі робляться записи про найменування роботи, професії або посади, на яку прийнято працівника, у трудових книжках. На нашу думку, слід вважати аргументом на користь визнання діяльності народного депутата трудовою діяльністю той факт, що у своєму змісті Класифікатор професій містить таку назву професії, як “Законодавці”, якій присвоєно Код КП 1110. Зазначимо, що Показчик професійних назв робіт за кодами професій (Додаток А) у переліку професійних назв робіт за професією “Законодавці” Код КП 1110 містить такі: Голова Верховної Ради України, Перший заступник Голови Верховної Ради України, Заступник Голови Верховної Ради України, Голова Постійної комісії Верховної Ради України, Заступник Голови Постійної комісії Верховної Ради України, народний депутат України.

Зазначимо, що згідно із ст. 48 Кодексу законів про працю України [3] основним документом про трудову діяльність працівника, який засвідчує час роботи на тій чи іншій посаді та підтверджує загальний стаж для пенсійного забезпечення, є трудова книжка.

Відповідно до ч. 1 п. 2, п. 3 постанови Кабінету Міністрів України “Про трудові книжки працівників” від 27 квітня 1993 р. № 301 [14], ч. 1 ст. 7 Регламенту Верховної Ради України [15], п. 12 Положення про Апарат Верховної Ради України, затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 31 травня 2000 р. № 459 (у редакції Розпорядження Голови Верховної Ради України від 14 березня 2006 р. № 217) [10], трудова книжка особи, обраної

народним депутатом України, після її обрання передається до Апарату Верховної Ради України і зберігається до закінчення повноважень народного депутата, про що робиться відповідний запис у трудовій книжці такої особи. Безпосереднє обслуговування трудової книжки народного депутата покладається на управління кадрів Апарату Верховної Ради України, про це свідчить положення постанови Центральної виборчої комісії “Про Порядок подання та попереднього розгляду документів, необхідних для реєстрації народних депутатів України, обраних 26 березня 2006 р. у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі” від 27 квітня 2006 р. № 1209 [12].

Таким чином, проведений аналіз доводить, що парламентар є суб’єктом трудових правовідносин і, відповідно, може виступати суб’єктом дисциплінарної та матеріальної відповідальності. Зазначимо, що на парламентаря не поширюється загальна дисциплінарна відповідальність, а лише спеціальна. Це пов’язано з тим, що він є політичною посадовою особою та перебуває на державно-політичній службі. Водночас норми, що закріплюють ці види юридичної відповідальності парламентаря, мають міжгалузевий характер. За функціональною спрямованістю вони входять до предмета конституційного та конституційно-процесуального права, а за предметною – до трудового права.

Аналіз норм Регламенту Верховної Ради України [15] доводить наявність норм, що визначають випадки, у яких до народного депутата України можуть бути застосовані конкретні заходи дисциплінарного впливу, а саме: 1) якщо народний депутат виголошує образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції, головує на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ (ч. 4 ст. 51 Регламенту Верховної Ради України); 2) якщо народний депутат, депутатська фракція, на адресу яких були виголошені образливі слова, вважають, що конфлікт не вичерпано і порозуміння між народними депутатами не досягнуто, то вони письмово звертаються до

комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, який розглядає це питання на своєму засіданні. У таких випадках за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, Верховна Рада України без обговорення може прийняти рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п’яти пленарних засідань). Це рішення доводиться до відома виборців через газету “Голос України” (ч. 5 ст. 51 Регламенту Верховної Ради України); 3) якщо головує на пленарному засіданні звертається до промовця, то останній повинен негайно зупинити свій виступ. Якщо промовець не зробив цього, головує припиняє його виступ (ч. 2 ст. 52 Регламенту Верховної Ради України); 4) якщо промовець виступає без дозволу головує на пленарному засіданні, мікрофон може бути вимкнено без попередження (ч. 4 ст. 52 Регламенту Верховної Ради України); 5) якщо промовець перевищує час, відведений для виступу або висловлюється не з обговорюваного питання чи виступає не з тих підстав, з яких йому надано слово, головує на пленарному засіданні попереджає його, а в разі подальшого порушення вимог Регламенту – позбавляє його слова (ч. 5 ст. 52 Регламенту Верховної Ради України).

Як зазначає Н. Г. Григорук, поряд із застосуванням дисциплінарної відповідальності, часто щодо парламентаря використовується матеріальна відповідальність. На її думку, доцільно виокремити матеріальну відповідальність парламентарів двох видів: матеріальну відповідальність у формі несплати та матеріальні санкції. До матеріальної відповідальності у формі несплати вона зараховує положення п. 5 ст. 33 Закону України “Про статус народного депутата України”, згідно з яким: “За дні, в які народний депутат без поважних причин не виконує свої депутатські повноваження, передбачені законом, за поданням комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики, народним депутатам не провадяться виплати, пов’язані з виконанням депутатських повноважень”. Матеріальні санкції Н. Г. Григорук визначає, як стягнення за певні дії парламентаря, що суперечать

принципам вільного представницького мандата, принципам несумісності. Водночас вона підкреслює, що матеріальні санкції законодавством України не передбачені [9, с. 182-183].

Пропозиції щодо запровадження матеріальних санкцій як виду матеріальної відповідальності парламентаря знаходять підтримку в наукових працях й інших учених. Так, до підстав накладення стягнення пропонується відносити порушення порядку на засіданнях, а також використання депутатом чи надання ним дозволу на використання свого звання в діяльності фінансових, промислових чи торговельних підприємств і деякі інші випадки зловживання депутатським званням чи неналежного його використання [5, с. 509].

На нашу думку, виділення матеріальної відповідальності у формі не проведення виплати, що передбачає п. 5 ст. 33 Закону України “Про статус народного депутата України” [13], – є цілком обґрунтованим. Водночас пропозиції щодо запровадження матеріальних санкцій (накладання стягнення) за дії, що несумісні з представницьким мандатом, виходять за межі кваліфікації матеріальної відповідальності як виду трудової відповідальності. Зазначимо, що чинним законодавством передбачено відповідальність парламентаря за порушення принципу несумісності депутатського мандата, а саме – конституційно-правову відповідальність. Отже, існує потреба не в запровадженні матеріальних санкцій (накладання стягнень), а роботі над підвищенням рівня ефективного застосування конституційно-правової відповідальності.

На нашу думку, поряд із законодавчо закріпленою матеріальною відповідальністю у формі не проведення виплати, необхідним є запровадження матеріальної відповідальності у формі відшкодування, а саме – повної матеріальної відповідальності парламентаря за втрату, пошкодження або знищення ним майна, яке передано (надано) депутату в користування з метою забезпечення належного рівня реалізації його повноважень. До такого майна слід віднести: 1) обладнання сесійної зали та інших робочих приміщень Верховної Ради України; 2) майно,

що надається у користування народному депутату України згідно із Законом України “Про статус народного депутата України”. Вважаємо, такі заходи мають бути закріплені Законом України “Про статус народного депутата України” [13] з метою підвищення рівня бережливого ставлення народним депутатом до майна, використання якого забезпечує виконання ним його представницьких функцій.

Враховуючи вищевикладене, приходимо до наступних висновків:

1. Факт обрання особи до складу парламенту необхідно розглядати як укладання строкової трудової угоди, в якій характер відносин працівника (обраної особи) та роботодавця (народу держави) визначається шляхом законодавчого закріплення відповідного типу депутатського мандата.

2. Парламентар є суб’єктом трудових правовідносин і, відповідно, може виступати суб’єктом дисциплінарної та матеріальної відповідальності. На парламентаря не поширюється загальна дисциплінарна відповідальність, а лише спеціальна. Це пов’язано з тим, що він є політичною посадовою особою та перебуває на державно-політичній службі.

3. Норми, що закріплюють дисциплінарну та матеріальну відповідальність парламентаря, мають міжгалузевий характер. За функціональною спрямованістю вони входять до предмета конституційного та конституційно-процесуального права, а за предметною – до трудового права.

4. Поряд із законодавчо закріпленою матеріальною відповідальністю у формі не проведення виплати, необхідним є запровадження матеріальної відповідальності у формі відшкодування, а саме – повної матеріальної відповідальності парламентаря за втрату, пошкодження або знищення ним майна, яке передано (надано) депутату в користування з метою забезпечення належного рівня реалізації його повноважень.

### Література

1. Александров О. А. Народний депутат України – політична посадова особа / О. А. Александров // Матеріали міжнародної наукової конференції [“Наукові правничі школи Ки-



**АНОТАЦІЯ**

*Стаття присвячена дослідженню питань застосування до парламентаря двох видів юридичної відповідальності, що діють у межах трудового права, – дисциплінарної та матеріальної. Аналізуючи відповідні норми чинного законодавства України, а також погляди дослідників, автор подає своє бачення питань, що входять до предмета дослідження, висловлює пропозиції щодо вдосконалення законодавства.*

ївського національного університету імені Тараса Шевченка”, (Київ, 12 жовт. 2005 р.) / [відп. Ред. : В. І. Андрейцев]. – К. : Видав.-полігр. центр “Київ. ун-т”, 2006. – С. 70-72.

2. Болотіна Нінель Борисівна. Трудове право України : підручник / Нінель Борисівна Болотіна. – К. : Вікар, 2003. – 725 с.

3. Кодекс законів про працю від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відом. Верховної Ради України. – 1971. – № 50. – Ст. 375.

4. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации / Н. М. Колосова. – М. : Городец, 2000. – 191 с.

5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учеб. для студ. юрид. вузов и фак.] : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – [3-е изд., обновл. и дораб.]. – Т. 1-2: Часть Общая / [Г. Н. Андреева, И. А. Андреева, А. Ш. Будагова и др.]. – М. : Издательство НОРМА (Издат. группа “НОРМА – ИНФРА-М”), 2000. – 764 с.

6. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Національний класифікатор України “Класифікатор професій” ДК 003:2010: наказ Держспоживстандарту України від 28 лип. 2010 р. № 327 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lviv.medprof.org.ua/lviv/normativni-dokumenty/klasifikator-profesii-dk-0032010/>

8. Нудненко Л. О. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации / Лидия Алексеевна Нудненко. – СПб. : Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2004.

– 475 с.

9. Органи державної влади України : монографія / [ Погорілко В. Ф., Кривенко Л. Т., Григорук Н. Г. та ін.]; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.

10. Положення про апарат Верховної Ради України : затв. Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 31 трав. 2000 р. № 459 (у редакції Розпорядження Голови Верховної Ради України від 14 берез. 2006 р. № 217) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=217%2F06-%F0%E3>

11. Про оплату праці: Закон України від 24 берез. 1995 р. № 108/95-ВР, зі змінами // Відом. Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

12. Про порядок подання та попереднього розгляду документів, необхідних для реєстрації народних депутатів України, обраних 26 берез. 2006 року в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі: Постанова Центральної Виборчої Комісії від 27 квіт. 2006 р. № 1209 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.cvk.gov.ua/postanovy/2006/p1209\\_2006.htm](http://www.cvk.gov.ua/postanovy/2006/p1209_2006.htm)

13. Про статус народного депутата України: Закон України в редакції від 22 берез. 2001 р. № 2328-III, зі змінами і доповненнями // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 42. – Ст. 212.

14. Про трудові книжки працівників: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 1993 р. № 301 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> 207

15. Регламент Верховної Ради України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, №16-17. – Ст. 133.

16. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]; НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Вид-во “Укр. енцикл.” ім. М. П. Бажана, 1998– Т. 1: А - Г. – 1998. – 669 с.