

ЩОДО ПРОБЛЕМИ РОЗШИРЕННЯ ПІДСТАВ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ В УКРАЇНІ

Сучасний стан розвитку українського парламентаризму характеризується активними процесами реформування статусу народного депутата України як представника українського народу, обраного до складу єдиного законодавчого органу влади – Верховної Ради України. Ці процеси стосуються питань зняття або обмеження депутатської недоторканності, посилення елементів конституційно-правової відповідальності народних депутатів, механізмів громадського контролю за їх діяльністю та інше.

Результатом одного з таких напрямків став попередньо прийнятий ВРУ та направлений до Конституційного Суду України законопроект про внесення змін до ст. 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України). Сутність запропонованих змін полягає у тому, щоб в конституційному порядку визначити, окрім раніше передбачуваних, додаткові підстави для позбавлення народних депутатів України мандатів у випадку: 1) неособистого голосування (тобто голосування народним депутатом України замість іншого народного депутата України або надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України [1]), 2) відсутності народного депутата України без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії [1]. Слід відзначити, що по суті наведені підстави пов'язані між собою, оскільки факти неособистого голосування народними депутатами («кнопкодавства») відбуваються саме через їх відсутність в залі пленарних засідань.

Проблема масового порушення народними депутатами своїх прямих конституційних обов'язків не є новою для України. За даними громадського руху «Чесно», у Верховній Раді 8-го скликання було зафіксовано понад 1800 випадків неособистого голосування народними депутатами. Лише протягом 2018 р. 140 депутатів порушували обов'язок щодо особистого голосування загальною кількістю 1270 разів [2]. При цьому слід розуміти, що законодавча функція є пріоритетною в діяльності парламенту, виконання якої залежить від безпосередньої участі та активності кожного народного депутата. Особисте голосування та присутність і особиста участь народного депутата у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, є прямими обов'язками народних депутатів, що закріплюються ст. 84 Конституції України та ст. 24 Закону України «Про статус народного депутата». Зі змісту цих

положень впливає, що наявні факти відсутності народних депутатів на робочому місці у залі пленарних засідань та як наслідок – неособисте голосування за рішення, які приймаються народними депутатами в парламенті не є порушенням вимог депутатської етики, як це часто сприймається в суспільстві та навіть наукових колах, а визначається антиконституційними та протизаконними діями, на чому наголошує О. О. Даниляк [3].

Логічно припустити, що у випадку наявності протизаконного діяння має бути встановлена відповідальність за його порушення. Разом із тим у Конституції та законах України зараз відсутні положення, які б дозволяли притягувати до відповідальності народних депутатів, які голосують замість інших народних депутатів та/чи надають свою картку іншим народним депутатам для голосування замість себе. Такий дисбаланс прав, обов'язків та відповідальності будь-якого органу влади – особливо вищого представницького органу – призводить до порушення конституційних принципів народовладдя, що не припустимо, враховуючи положення ст. 5 Конституції України, яка визначає народ єдиним джерелом влади.

Окрім відсутності нормативних положень щодо відповідальності народних депутатів за неособисте голосування, слід також відмітити досить тривале самоусунення судової гілки влади від реакції на відповідні порушення. Як відзначає Даниляк О. О. у своїй аналітичній доповіді, «неодноразові спроби визнати неконституційними чи нелегітимними окремі рішення парламенту з підстав неособистого голосування через Конституційний Суд України та систему адміністративних судів України до лютого 2018 р. були безрезультатними» [3, с. 5]. Проте завдяки першому прецедентному в цьому плані рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» № 21722/11, в п.145 якого зазначено: «рішення про звільнення заявника було проголосоване при відсутності більшості народних депутатів. Присутні на пленарному засіданні народні депутати свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег. Отже, рішення було ухвалене з порушенням ст. 84 Конституції України, ст. 24 Закону України «Про статус народного депутата України» 1992 р. та ст. 47 Регламенту Верховної Ради, які вимагають від народних депутатів особистої участі у засіданнях та голосуванні» [4] ситуація набула для України зовсім іншого характеру, оскільки обов'язкова юридична сила рішень ЄСПЧ визнана на законодавчому рівні. Після цього з'явилися рішення національних судів, в яких факт неособистого голосування було визнано як юридичну підставу для визнання закону недійсним через порушення процедури (наприклад, рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 р. щодо визнання неконституційним Закону України № 9073 «Про засади державної мовної політики»). Аналіз відповідних подій демонструє причинно-наслідковий зв'язок між порушеннями народними

депутатами своїх конституційних обов'язків та настанням негативних наслідків таких порушень – втрати чинності законів та інших актів ВРУ з відповідними фінансовими, економічними та політичними ризиками.

Ефективність законодавчого регулювання інституту конституційної відповідальності народних депутатів, зокрема – щодо можливості позбавлення депутатського мандату за порушення обов'язків особистої присутності в парламенті та особистого голосування, підтверджує досвід окремих країн (Польщі, Литви, Словаччини, Ізраїлю), в яких закріплено конституційну, адміністративну та навіть кримінальну відповідальність за вказані порушення.

Враховуючі наведені вище позиції, вважаємо позитивними пропозиції щодо можливості позбавлення народних депутатів України мандатів за факти систематичної відсутності на робочому місці та як наслідок – неособистого голосування як в залі пленарних засідань, так і в інших органах Верховної Ради України. Окрім того, такі пропозиції відповідають загальним тенденціям щодо посилення інститутів конституційно-правової відповідальності вищих органів влади, які залишаються слабкими в нашій державі протягом довгого часу.

Список використаної літератури

1. Про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) : Проект Закону від 28.08.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66262 (дата звернення: 15.10.2019).
2. #ЧЕСНОdigest: нардепи-кнопкодави 2018 р. URL: <https://www.chesno.org/post/3600/> (дата звернення: 15.10.2019).
3. Даниляк О. О. Забезпечення прозорості голосування та прийняття рішень народними депутатами під час законодавчого процесу. Аналітична записка. Офіційне інтернет-представництво «Національний інститут стратегічних досліджень». URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2969/> (дата звернення: 15.10.2019).
4. Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11) : Рішення Європейського Суду з прав людини, вступило в дію 27 травня 2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947 (дата звернення: 15.10.2019).