

УДК 342.532:342.7(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.24.40>

Загуменна Ю.О.

*к.ю.н, доцент,**професор кафедри теорії та історії держави та права
Харківський національний університет внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ РЕГЛАМЕНТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Попри традиційно підвищену увагу українського суспільства до діяльності єдиного органу законодавчої влади в державі та представників Українського народу в ньому – народних депутатів України, – питома вага порушень законодавства саме в його діяльності залишається небезпечно високою. Найбільшою мірою фахівці звертають увагу на порушення спеціального парламентського законодавчого акта, що регулює порядок діяльності Верховної Ради України (ч. 4 ст. 83 Конституції України [5]), – Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент), що зі змінами діє в Україні з 10 лютого 2010 р. [19]

Наголошуючи на тому, що «робота Верховної Ради України під час пленарного засідання відбувається з суворим дотриманням усіх регламентних вимог» [15], Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (далі – Місія Європарламенту), ще в 2016 р. мала на увазі, що наявна робота українського парламенту є далекою від цього стандарту та передбачала, що необхідним є упровадження комплексу заходів з істотного підвищення відповідальності за порушення регламентних вимог, адресованих різним суб'єктам парламентських процедур, найперше – самим народним депутатам України. Адже «ігнорування положень Регламенту Верховної Ради України (які не суперечать

Основному Закону) під час пленарних засідань парламенту України» [15] стало суттєвою ознакою недостатньої ефективності інституту юридичної відповідальності за порушення регламентних норм. Наприклад, в аналітичному дослідженні Лабораторії законодавчих ініціатив «Порушення Регламенту в роботі Верховної Ради IX скликання за 12 сесію» було констатовано, що: 1) протягом 12-ї сесії частка порушень Регламенту при ухваленні законів залишалася високою: приблизно 66% законів ухвалювалися з порушеннями; 2) частка порушень під час розгляду у другому читанні законопроектів зросла на 7–8% порівняно з 11-ю сесією [8]. Проте цілком очевидно, що тут ідеться лише про порушення Регламенту в частині законодавчої процедури, та й то далеко не про всі.

Тривалий час предметом обговорення були порушення вимог особистого голосування народними депутатами України [6], хоча цей вид правопорушення має характер конституційного, а не власне регламентного, оскільки вимога щодо особистого характеру голосування прописана безпосередньо в Конституції України (ч. 3 ст. 84) [5]. Сумнозвісне «кнопкодавство» навіть зумовило дискусії про перегляд існуючих підходів до організації голосування у Верховній Раді України [10]. Врешті, лад у цьому питанні було наведено у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України», який

парламент ухвалив 19 грудня 2019 р. [14]. Ним було встановлено кримінальну відповідальність за «кнопкодавство».

Нарешті, у розрізі регламентних порушень обговорювалися й питання посилення санкцій за позапарламентську поведінку окремих народних депутатів у ході пленарних засідань (бійки, лихослів'я, блокування трибуни, зриви голосування тощо). Як негативне явище, наводилися норми Регламенту, які встановлюють відповідальність лише за вчинення окремих дій (виголошення образливих висловлювань), тоді як вчинення інших (перешкоджання проведенню засідань, виведення з ладу системи голосування, позбавлення головування можливості ведення засідання) взагалі не передбачає будь-якої відповідальності [3].

Мета статі полягає в теоретико-правовому та конституційно-правовому аналізі норм законодавства на предмет встановлення системи юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту.

Аналіз наукових публікацій. У вітчизняній правовій науці чітко виокремлюються два основних напрями досліджень, які торкаються проблематики юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту. До першого слід віднести роботи тих науковців, які аналізують проблематику цієї відповідальності в розрізі дослідження юридичної природи, властивостей, структури та механізму реалізації самого Регламенту (праці Н. Ганжі, В. Журавського, І. Звоздецької, О. Євсєєва, Н. Лихачова, С. Лінецького, І. Магновського, С. Саса, Т. Француз-Яковець та ін.), тоді як представники другого напрямку здебільшого розглядають цю проблематику в контексті юридичної відповідальності парламентаріїв чи їх формувань (праці Н. Батанової, В. Гецько, Н. Григорук, О. Зозулі, І. Костицької, В. Книша, Л. Кривенко, В. Ладнюк, Л. Наливайко, В. Погорілка, Х. Приходько, І. Рижук та ін.). Проте цілісного концептуального теоретико-правового бачення юридичної відповідальності за порушення норм Регла-

менту в національній юриспруденції досі не сформульовано, що актуалізує дослідження порушеного питання, особливо в контексті незавершеної парламентської реформи та модернізації Регламенту.

Виклад основного матеріалу. Як добре відомо, класичний юридичний механізм реалізації будь-якого закону розкривається через здійснення системи прав, обов'язків, відповідальності [2]. Це означає, що закон реалізується шляхом надання особам певних прав, накладання на них обов'язків, а також визначення наслідків за невиконання цих обов'язків у вигляді юридичної відповідальності. Відтак юридична відповідальність є невід'ємним елементом механізму реалізації закону, критерієм дієвості його норм та показником завершеності механізму правового регулювання тих відносин, які унормовуються цим законом. Адже саме вона забезпечує обов'язковість дотримання правових норм та гарантує їхню дієвість. Така відповідальність виконує низку ключових функцій: каральну (полягає в засудженні, навіть у разі звільнення особи від покарання, і наслідки особистого майнового характеру), охоронну (захищає правопорядок шляхом реагування на правопорушення), превентивну (стримує суб'єктів від учинення порушень через можливість застосування санкцій), відновлювальну (сприяє поновленню порушених прав і відшкодуванню шкоди), регулятивну (забезпечує чітке функціонування правових відносин у межах, визначених законом). Таким чином, юридична відповідальність не лише карає за порушення, а й мотивує до правомірної поведінки, зміцнює довіру до правової системи та сприяє реалізації основної мети закону – упорядкування суспільних відносин на основі справедливості, рівності та законності [9, с. 830–831]. Вона спрямовує, коригує поведінку правозобов'язаної і правоуповноваженої особи до належного, приписаного законом варіанта поведінки [13, с. 211]. Із цієї точки зору, юридична відповідальність за порушення норм Регламенту є необхідним

елементом реалізації регламентних норм, елементом примусовості в такій реалізації, що забезпечує дію та виконуваність на практиці всіх його норм та унормованих ними парламентських процедур, засобом охорони й захисту норм Регламенту [1, с. 159, 166].

Цілком очевидно, що проблема відповідальності за порушення Регламенту далеко не вичерпується відповідальністю лише одного суб'єкта – народного депутата України, адже у парламентських процедурах беруть участь і інші спеціальні суб'єкти – депутатські групи і фракції, комітети і тимчасові комісії, головуючий на пленарному засіданні, Голова Верховної Ради України та його заступники, коаліція депутатських фракцій, інші суб'єкти. Тому слід розглянути проблему відповідальності за порушення Регламенту комплексно, маючи на увазі існуючі об'єктивні системні зв'язки між цим законодавчим актом та іншими законодавчими актами України (законами «Про статус народного депутата України» [18], «Про комітети Верховної Ради України» [16], Кримінальним кодексом України (далі – КК України) [7] тощо), виокремити перелік суб'єктів таких порушень та встановити різновиди юридичної відповідальності за регламентні порушення, маючи на увазі специфіку їх суб'єктного складу та враховуючи інші обставини.

На наш погляд, достеменно сутність і призначення юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту полягає у забезпеченні належного функціонування парламенту як представницького органу влади, дотримання правового порядку у його діяльності та поваги до демократичних процедур. Саме Регламент встановлює правила проведення пленарних засідань, голосування, виступів, подання проектів законів тощо. Порушення цих правил може призвести до хаотичності, втрати ефективності роботи парламенту або навіть до зловживань. Тож юридична відповідальність спрямована на припинення таких дій. Крім того, вимога дотримання норм Регламенту є втіленням принципу пра-

вової визначеності й передбачуваності. Відповідальність слугує інструментом реалізації цього принципу в парламентській діяльності. Ця відповідальність дисциплінує народних депутатів, сприяючи збереженню авторитету Верховної Ради України та довіри громадян до парламентаризму.

Попри високе значення юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту, останній не містить окремої структурної частини (розділу чи глави), яка б передбачала систематизацію засад такої відповідальності. Натомість регламентні норми сформульовані в такий спосіб, що санкції за їх порушення слід відшукувати або в самому Регламенті, або в інших законодавчих актах, що суттєво ускладнює належне застосування інституту юридичної відповідальності, або й призводить до парадоксальних і упереджених висновків щодо відсутності системи юридичної відповідальності за порушення регламентних норм.

У вітчизняній юридичній літературі на сьогодні сформульовано дві альтернативні концепції, в рамках яких відбувається осмислення природи юридичної відповідальності за порушення регламентних норм. Їх аналіз є важливим, на наш погляд, з теоретико-правового боку. Відповідно до першої (автор – В. Погорілко, В. Федоренко, І. Звоздецька) відповідальність суб'єктів парламентських процедур є самостійним видом юридичної відповідальності, визначеної нормами конституційного права, що передбачає заохочення державою позитивного діяння суб'єкта таких правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів (позитивний аспект) або негативну реакцію держави на конституційний делікт, що передбачає накладення на суб'єкта правопорушення санкцій у межах чинного законодавства [4, с. 3, 23, 52; 12, с. 518-519]. Відповідно до другого підходу (Н. Батанова, Х. Приходько, Ю. Ткаченко) за порушення Регламенту настає винятково конституційно-правова відповідальність як передбачений нормами права один із видів конституцій-

но-правової відповідальності, пов'язаний із примусом, сутність якого полягає в обов'язку суб'єкта, що вчинив правопорушення, зазнати застосування до нього каральних заходів, які накладаються компетентними органами у встановленому законом порядку, з метою забезпечення законності та правопорядку [21, с. 652–656]. Спільною позицією, властивою обома підходам, є наполягання на тому, що відповідальність за порушення регламентних норм зводиться винятково до юридичної відповідальності, передбаченої лише нормами конституційного права, що так чи інакше зужує пошук в межах цієї галузі національного права.

На наш погляд, для отримання вірогідної відповіді на питання про галузеву приналежність такої відповідальності необхідним є аналіз нормативної основи цієї відповідальності, тобто кола тих джерел, які її закріплюють.

У науковій літературі було сформульовано думку про те, що в Україні нормативну основу конституційно-правової відповідальності утворює значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють окремі її аспекти та закріплюють здебільшого конкретні види конституційних деліктів. Це: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) інші нормативно-правові акти (зокрема нормативно-правові акти, які регулюють процес реалізації конституційно-правової відповідальності) [4, с. 54–55]. Проте цей підхід не може бути застосований з двох причин. По-перше, він суперечить ст. 92 Конституції України, яка чітко вказує на те, що юридична відповідальність регулюється винятково законами України, що виключає підзаконний рівень такого регулювання у принципі. По-друге, Конституція України не може та й не повинна регулювати питання юридичної відповідальності за порушення регламентних норм з огляду на лаконізм її змісту в регулюванні парламентських процедур, а також з огляду на первинний характер саме конституційного регулювання. Таким чином, єдиною формою джерел, в яких слід шукати нормативну основу юри-

дичної відповідальності за порушення регламентних норм, є закони.

Наступним кроком нашого аналізу буде уточнення системи й диференціація видів законів, які складають систематику джерел, які вміщують ті чи інші сторони (елементи) чи різновиди юридичної відповідальності за порушення регламентних норм. Найпершим та найголовнішим джерелом такої відповідальності є сам Регламент, попри відсутність систематизованого зводу норм, присвячених відповідальності. Наведемо конкретні приклади: 1) відповідальність керівника Апарату Верховної Ради України (ч. 3 ст. 8); 2) фінансові санкції за відсутність народного депутата без поважних причин на пленарних засіданнях Верховної Ради України (ч.ч. 3–4 ст. 26); 3) відповідальність головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України (ст. 29); 4) відповідальність народного депутата за конфлікт інтересів (ст. 31–1); 5) порушення народним депутатом встановлених законом вимог щодо особистого голосування тягне за собою відповідальність, встановлену законом (ч. 7 ст. 37); 6) скасування рішення Верховної Ради України у разі порушення встановленої цим Регламентом процедури при розгляді й голосуванні проекту закону, постанови, іншого акта Верховної Ради України (ст. 48); 7) відповідальність за дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами на пленарному засіданні (ст. 51), промовцями (ст. 52), іншими особами, присутніми на пленарних засіданнях Верховної Ради (ст. 53); 8) розпуск депутатської фракції (депутатської групи), склад якої став меншим від мінімальної кількості народних депутатів, визначеної ч. 4 ст. 59 Регламенту (ч. 4 ст. 60); 9) дострокове відкликання з посади Голови Верховної Ради України та його заступників у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, в тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради України, або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'яз-

ків (ч. 1 ст. 76, ч. 5 ст. 79); 10) скасування або зміна розпорядження Голови Верховної Ради України рішенням Верховної Ради України (ч. 2 ст. 78); 11) припинення повноважень тимчасової слідчої комісії у разі ненадання нею звіту Верховній Раді України у визначений Верховною Радою України термін (ч. 8 ст. 87); 12) відмова у прийнятті на реєстрацію законопроекту, проекту іншого акта має бути відмовлено у разі, якщо він поданий з порушенням вимог ст.ст. 90-91 Регламенту, а також якщо законопроект є альтернативним і вноситься з порушенням строків, визначених цим Регламентом (ч. 2 ст. 92); 13) повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи за наявності підстав, визначених у ч. 2 ст. 94 (ст. 94) [19].

Разом з тим, тільки нормами Регламенту юридична відповідальність за порушення його норм не вичерпується. Зокрема КК України містить два склади злочинів, закріплених відповідно у ч.ч. й і 2 ст. 351 цього Кодексу. У першому випадку йдеться про невиконання службовою особою законних вимог народного депутата України, створення штучних перешкод у його роботі, надання йому завідомо неправдивої інформації (ч. 1 ст. 351 КК України), а у другому – про невиконання службовою особою законних вимог комітетів Верховної Ради України чи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, створення штучних перешкод у їх роботі, надання недостовірної інформації (ч. 2 ст. 351 КК України) [7]. КК України не обумовлює часових параметрів створення таких перешкод, з чого випливає, що в даному контексті йдеться як про перешкоди, що створюються в ході пленарних засідань, які регулюються нормами Регламенту, так і поза пленарними засіданнями (під час особистого спілкування народних депутатів з відповідними службовими особами, що перебуває поза межами регламентного регулювання).

Крім того, ст. 364-2 КК України передбачає кримінальну відповідальність за здійснення народним депутатом України на пле-

нарному засіданні Верховної Ради України голосування замість іншого народного депутата України [7]. Важливою ознакою такого голосування має бути умисел, тобто умисне здійснення народним депутатом України на пленарному засіданні Верховної Ради України голосування замість іншого народного депутата України.

Таким чином, КК України містить три окремих склади злочинів, що передбачають кримінальну відповідальність за порушення норм Регламенту. Наявність таких складів злочинів, на наш погляд, спростовує твердження вчених про нібито існування єдиної конституційно-правової відповідальності за порушення регламентних норм та про вичерпання нормативної основи відповідальності за такі порушення виключно сферою конституційного права України.

Маємо погодитися з позицією, висловленою в літературі щодо відсутності й неможливості існування цивільно-правової відповідальності за порушення норм Регламенту, оскільки останній регулює публічно-правові, а не приватні відносини, складовою частиною яких є цивільні [1, с. 177].

Нарешті, аналіз регламентних норм дозволяє стверджувати про існування в їх системі низки складів правопорушень, які не вписуються в концепцію конституційно-правової відповідальності, оскільки в них відсутній політичний елемент, тобто кваліфікуюча ознака саме конституційно-правової відповідальності. Зокрема, такі склади правопорушень, як службові правопорушення керівника Апарату Верховної Ради України (ч. 3 ст. 8), правопорушення головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України (ст. 29); відповідальність за дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами на пленарному засіданні (ст. 51), промовцями (ст. 52), іншими особами, присутніми на пленарних засіданнях Верховної Ради України (ст. 53); розпуск депутатської фракції (депутатської групи), склад якої став меншим від мінімальної кількості народних депутатів, визначе-

ної ч. 4 ст. 59 Регламенту (ч. 4 ст. 60); наявність у народного депутата конфлікту інтересів (ст. 31-1); відсутність народного депутата без поважних причин на пленарних засіданнях Верховної Ради України (ч.ч. 3-4 ст. 26); припинення повноважень тимчасової слідчої комісії у разі ненадання нею звіту Верховній Раді України (ч. 8 ст. 87); відмова у прийнятті на реєстрацію законопроекту, проекту іншого акта, якщо він поданий з порушенням вимог ст.ст. 90-91 Регламенту, а також якщо законопроект є альтернативним і вноситься з порушенням строків, визначених Регламентом (ч. 2 ст. 92); повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи за наявності підстав, визначених у ч. 2 ст. 94 (ст. 94), – явно не мають характеру конституційно-правових деліктів, оскільки в них присутній організаційний, а не політичний елемент. Тому вони можуть кваліфікуватися як дисциплінарні (статутні) порушення Регламенту і тягнутимуть не такі суттєві наслідки, як конституційно-правові делікти.

До числа видів відповідальності за порушення норм Регламенту не можна включати положення щодо розпуску депутатської фракції у разі заборони судом політичної партії, яка сформувала у Верховній Раді цю депутатську фракцію (ч. 5 ст. 60 [19]), оскільки в цьому випадку відповідальність настає за порушення норм Конституції України [5] та Закону України «Про політичні партії в Україні» [17], а не норм Регламенту. Регламент у цьому випадку містить лише одну з санкцій за відповідні порушення (розпуск фракції, що йде слідом за припиненням діяльності відповідної політичної партії в порядку, визначеному Законом України «Про політичні партії в Україні»).

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України має характер конституційно-правової відповідальності, проте відповідальності, що перебуває поза межами норм Регламенту. Її підстави, процедура застосування та наслідки визначені самою Конституцією України (ст. 90 [5]), тоді

як Регламент не містить жодної норми з цього приводу. Тому і цей вид деліктів не можна зарахувати до числа тих, що виникають унаслідок порушень норм Регламенту.

Так само «випадає» зі сфери відповідальності за порушення норм Регламенту і випадки, коли Верховна Рада України розглядає питання про дострокове припинення повноважень народного депутата (ст.ст. 222-223 [19]), адже підстави для такого припинення мають суто конституційний характер: вони прямо визначені у ст. 81 Конституції України [5].

Нарешті, також слід відмежовувати відповідальність осіб за невиконання ними вимог, встановлених Регламентом, від відповідальності за невиконання вимог, установлених законами України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, що прямо впливає зі змісту п. 19 ч. 1 ст. 78 Регламенту [19]. Цілком очевидно, що, попри близькість предметів регулювання, ці законодавчі акти все ж не стосуються регулювання порядку діяльності Верховної Ради України напрямку, який регулюється виключно Конституцією України та парламентським Регламентом (ч. 4 ст. 83 Основного Закону України [5]).

Так само сюди не слід включати і питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, яке хоч і передбачене ст.ст. 231-232 Регламенту [19], але стосується не юридичної, а політичної відповідальності Уряду, на що прямо вказав Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень [20].

Насамкінець зауважимо, що, на думку деяких фахівців, доцільним видається створити незалежний орган, який би здійснював контроль за дотриманням правил етики депутатами, а очевидно – в ширшому контексті – який би забезпечував додержання вимог Регламенту та правильне застосування санкцій за порушення його вимог. За цією логікою,

такий орган повинен бути призначений парламентом та звітувати перед ним [11, с. 113]. Проте, як видається, існуючого механізму притягнення до юридичної відповідальності цілком достатньо, тим часом як створення нового органу потягне за собою перерозподіл компетенції у сфері застосування юридичної відповідальності за порушення Регламенту. Крім того, жоден закон не передбачає окремого органу, який би контролював правильне застосування санкцій за його порушення. Тому, на нашу думку, немає серйозних підстав ускладнювати механізм юридичної відповідальності за порушення Регламенту доволі дискусійними інституційними новаціями.

Висновки. Юридична відповідальність за порушення Регламенту є інструментом забезпечення ефективного, демократичного та правового функціонування парламенту. Вона є важливим складником забезпечення функціонування системи відповідального представницького правління в державі та належного здійснення парламентських процедур. У цьому сенсі вона невіддільна від реалізації останніх.

В об'єктивному аспекті юридична відповідальність за порушення норм Регламенту існує як складний комплекс різногалузевих норм публічно-правового характеру, що передбачають покладення передбачених законом заходів примусу до порушників. З огляду на предмет регулювання Регламенту, йдеться про відповідальність за правопорушення, вичинені в ході реалізації парламентських процедур або їх елементів, що виключає можливість застосування такої відповідальності поза ними.

У суб'єктивному аспекті йдеться про широку палітру суб'єктів парламентських процедур, які не вичерпуються безпосередніми суб'єктами парламентських процедур (це можуть бути і особи, присутні на пленарному засіданні). Вони зазнають установлених законом обмежень чи інших несприятливих соціальних наслідків, які реалізуються або у площині державно-політичних відносин

владарювання або в площині організаційних відносин, що мають внутрішньопарламентський характер, але позбавлені політичного елементу (як-от у випадку відмови в реєстрації законопроекту чи в поверненні його суб'єктові права законодавчої ініціативи).

З точки зору систематики правопорушень Регламенту, які тягнуть юридичну відповідальність, то тут законодавство України не містить чітко окресленої системи таких правопорушень. Хоча останнім часом рамки юридичної відповідальності за порушення Регламенту помітно розширилися за рахунок появи субінститутів відповідальності народних депутатів України за неособисте голосування та за відсутність на пленарних засіданнях без поважних причин. При цьому самим Регламентом далеко не вичерпується сфера джерел, в яких закріплено юридичну відповідальність за порушення його норм. Зокрема, останнім часом намітилася тенденція до криміналізації окремих найбільше небезпечних порушень Регламенту (перешкоджання діяльності народного депутата України, неособисте голосування під час пленарних засідань). Тому, з огляду на специфіку правопорушень у сфері регламентних процедур, концепція уніфікованої (єдиної) – конституційно-правової – відповідальності не витримує критики і має бути замінена концепцією багатогалузевої відповідальності за порушення регламентних норм. Динаміка розвитку регламентних та пов'язаних з ними інших законодавчих норм вказує на тенденцію посилення саме такої міжгалузевості в еволюції інституту юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту. При цьому докладний аналіз дозволяє за галузевою приналежністю виокремити у системі юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту елементи конституційно-правової, дисциплінарної (статутної) та кримінальної відповідальності.

Коло суб'єктів цієї відповідальності є доволі широким. Тому хибним є ототожнення цієї відповідальності – за критерієм суб'єкта – лише з відповідальністю народ-

ного депутата України, оскільки Регламент, поруч із таким суб'єктом, називає й інших спеціальних суб'єктів права – причому як індивідуальних (головуючий на пленарному засіданні, Голова Верховної Ради України та його заступники, керівник Апарату Верховної Ради України, працівники парламентського апарату, особи, присутні на пленарному засіданні), так і колективних (Верховна Рада України, депутатські фракції і групи, парламентські комітети і тимчасові комісії). Особливості їхньої відповідальності потребують уточнення та подальшого розвитку в контексті модернізації Регламенту.

Від юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту слід відрізнити юридичну відповідальність, уміщену в нормах Регламенту, але яка передбачена не за його порушення, а за порушення інших нормативно-правових актів (як, наприклад, розпуск депутатської фракції в разі заборони політичної партії, яка її сформувала, є санкцією за порушення норм Конституції України та Закону України «Про політичні партії в Україні», а не Регламенту, хоча і вміщена в ньому).

Характерно, що Регламент не містить завершеного механізму регулювання питань юридичної відповідальності за його порушення навіть у випадках, коли слід було б очікувати на існування саме такого механізму. Невиконаними й досі залишилися деякі

Рекомендації Місії Європарламенту (2016 р.) в частині запровадження інституту приставів у Верховній Раді України, які мали б забезпечувати дисципліну і порядок у ході пленарних засідань. Чи не найбільшою проблемою продовжує залишатися додержання процедурних аспектів регламентних вимог (строків здійснення тих чи тих процедур або їх елементів, належного і вчасного інформування їх суб'єктів тощо). Відсутність окремого регулювання порядку створення та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій перетворює на лакуну і юридичну відповідальність цього міжфракційного політичного утворення у Верховній Раді України.

У структурі Регламенту продовжують домінувати норми, не забезпечені чіткими санкціями за їхнє порушення. Такий підхід до формулювання кодифікованого законодавчого акта парламентських процедур засвідчує, що цей законодавчий акт більшою мірою спрямований на добровільне та добросовісне виконання його приписів, ніж на каральну силу інституту юридичної відповідальності. Певною мірою, сподівання на зрушення в цьому напрямі покладаються на прийняття Кодексу поведінки народного депутата України, хоча він, імовірно, не матиме більшою мірою морально-політичне, а не суто спеціально-юридичне значення, та поширюватиметься на регулювання позапарламентської поведінки парламентаріїв.

Анотація

У статті авторкою порушено питання необхідності проведення комплексного теоретико-правового і конституційно-правового дослідження норм законодавства на предмет встановлення системи юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту Верховної Ради України. Показана суспільно-політична та спеціально-юридична важливість забезпечення неухильного додержання його норм у контексті належного здійснення парламентських процедур, урегульованих цими нормами. З'ясовано, що юридична відповідальність за порушення Регламенту є інструментом забезпечення ефективного, демократичного та правового функціонування парламенту, важливим складником забезпечення функціонування системи відповідального представницького правління в державі та належного здійснення парламентських процедур. В об'єктивному аспекті юридична відповідальність за порушення норм Регламенту існує як складний комплекс різногалузевих норм публічно-правового характеру, що передбачають покладення передбачених законом заходів примусу до порушників. З огляду на предмет регулювання Рег-

ламенту, йдеться про відповідальність за правопорушення, вчинені в ході реалізації парламентських процедур або їх елементів, що виключає можливість застосування такої відповідальності поза ними. У суб'єктивному аспекті йдеться про широку палітру суб'єктів парламентських процедур, які не вичерпуються безпосередніми суб'єктами парламентських процедур (ними можуть бути і особи, присутні на пленарному засіданні). Вони зазнають установлених законом обмежень чи інших несприятливих соціальних наслідків, які реалізуються або у площині державно-політичних відносин владарювання або в площині організаційних відносин, що мають внутрішньопарламентський характер, але позбавлені політичного елементу. Виявлено, що законодавство України не містить чітко окресленої системи таких правопорушень. Хоча останнім часом рамки юридичної відповідальності за порушення Регламенту помітно розширилися за рахунок появи субінститутів відповідальності народних депутатів України за неособисте голосування та за відсутність на пленарних засіданнях без поважних причин. При цьому самим Регламентом далеко не вичерпується сфера джерел, в яких закріплено юридичну відповідальність за порушення його норм. Зокрема, останнім часом намітилася тенденція до криміналізації окремих найбільше небезпечних порушень Регламенту (перешкоджання діяльності народного депутата України, неособисте голосування під час пленарних засідань). Тому, з огляду на специфіку правопорушень у сфері регламентних процедур, концепція уніфікованої (єдиної) – конституційно-правової – відповідальності не витримує критики і має бути замінена концепцією багатогалузевої відповідальності за порушення регламентних норм. Докладний аналіз дозволяє за галузевою приналежністю виокремити у системі юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту елементи конституційно-правової, дисциплінарної (статутної) та кримінальної відповідальності.

Ключові слова: Конституція України, Регламент Верховної Ради України, парламентські процедури, юридична відповідальність, регламентні норми, конституційно-правова відповідальність, кримінальна відповідальність, цивільна відповідальність.

Zahumenna Yu.O. Problems of legal liability for violations of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine

Summary

In the article, the author raises the need for a comprehensive theoretical-legal and constitutional-legal study of legislative norms in order to establish a system of legal liability for violations of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine. The socio-political and special-legal importance of ensuring strict adherence to its norms in the context of the proper implementation of parliamentary procedures regulated by these norms is demonstrated. It is clarified that legal liability for violations of the Rules of Procedure is an instrument for ensuring the effective, democratic, and lawful functioning of parliament, an essential component in ensuring the functioning of a system of accountable representative governance in the state, and the proper implementation of parliamentary procedures. In the objective aspect, legal liability for violations of the Rules of Procedure exists as a complex set of multi-branch public-law norms that provide for the imposition of legally prescribed coercive measures upon violators. With regard to the subject matter regulated by the Rules of Procedure, this concerns liability for offenses committed in the course of implementing parliamentary procedures or their elements, which excludes the possibility of applying such liability outside of them. In the subjective aspect, it refers to a wide range of subjects of parliamentary procedures, which are not limited to the direct subjects of parliamentary procedures (they may also include persons present at a plenary session). These persons face legally established restrictions or other adverse social consequences, which are realized either in the sphere of state-political relations of governance or in the

sphere of organizational relations of an intra-parliamentary nature, but devoid of a political element. It is revealed that the legislation of Ukraine does not contain a clearly defined system of such offenses. Although recently, the scope of legal liability for violations of the Rules of Procedure has noticeably expanded through the emergence of sub-institutions of liability for non-personal voting and absence from plenary sessions without valid reasons by Members of Parliament of Ukraine. At the same time, the Rules of Procedure themselves by no means exhaust the sources in which legal liability for violations of its norms is established. In particular, a recent trend has emerged toward the criminalization of certain most dangerous violations of the Rules of Procedure (impeding the activity of a Member of Parliament of Ukraine, non-personal voting during plenary sessions). Therefore, given the specificity of offenses in the field of procedural regulation, the concept of unified (singular) constitutional-legal liability does not withstand criticism and should be replaced by a concept of multi-branch liability for violations of procedural norms. A detailed analysis allows for identifying elements of constitutional-legal, disciplinary (statutory), and criminal liability in the system of legal liability for violations of the Rules of Procedure according to branch affiliation.

Key words: Constitution of Ukraine, Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, parliamentary procedures, legal liability, procedural norms, constitutional-legal liability, criminal liability, civil liability.

Список використаних джерел:

1. Ганжа Н. В. Теоретичні проблеми Регламенту Верховної Ради України : дисертація ... кандидата юридичних наук : 12.00.02. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2004. 207 с.
2. Дзейко Ж. О. Законодавча техніка. *Електронний ресурс*. URL: <http://lawdrafting.org/zakonodavcha-tehnika/>.
3. Етика депутатської діяльності та інститут дисциплінарної відповідальності народних депутатів України: напрями удосконалення. *Аналітична записка*. Електронний ресурс. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/etika-deputatskoi-diyalnosti-ta-institut-disciplinarnoi-vidpovidalnosti#_ftn13.
4. Звоздецька І. В. Конституційно-правове регулювання парламентських процедур в Україні: питання теорії та практики : дисертація ... кандидата юридичних наук (доктора філософії) : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» (081 – Право). Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2021. 250 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Кризові тенденції у діяльності Верховної Ради України. *Аналітична записка*. Електронний ресурс. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/krizovi-tendencii-u-diyalnosti-verkhovnoi-radi-ukraini-analitichna-zapiska>.
7. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
8. Лабораторія законодавчих ініціатив. Порухення Регламенту в роботі Верховної Ради IX скликання за 12 сесію. Електронний ресурс. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/porushennya-reglamentu-v-roboti-verhovnoyi-rady-ix-sklykannya-za-12-sesiyu/#a>.
9. Олейников С. М. Функції юридичної відповідальності. Велика українська юридична енциклопедія. Том 3 : Загальна теорія права. Харків : Національна академія правових наук України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого, 2017. С. 829–833.

10. ОПОРА. Реформа законодавства щодо статусу народного депутата України й етичних стандартів депутатської діяльності. Електронний ресурс. URL: <https://opora.ua/org/parliament/reforma-zakonodavstva-shhodo-statusu-narodnogo-deputata-ukrayini-y-etichnih-standartiv-deputats-koyi-diyal-nosti-24919>.
11. Петришина М. О., Федоровська М. А. Парламентська відповідальність народних депутатів України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 110–113.
12. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : академічний курс : підручник у двох томах. Том 1. Київ : Юридична думка, 2006. 544с.
13. Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : дисертація ... доктора юридичних наук : 12.00.01 ; 12.00.02. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2017. 503 с.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 року № 404-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 35. Ст. 253.
15. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 14. Ст. 149.
16. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
17. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.
18. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
19. Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.
20. Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 у справі щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 124 Конституції України (щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). Електронний ресурс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02#Text>.
21. Ткаченко Ю. В. Особливості конституційно-правової відповідальності. *Форум права*. 2013. № 3. С. 652–656.