

УДК 349.235

О. І. Кисельова

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри АГПФЕБ
Сумського державного університету*

Т. В. Фащук

*студентка III курсу юридичного факультету
Сумського державного університету*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ У ПАРЛАМЕНТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ ПРЕДСТАВНИКІВ ДЕПУТАТСЬКОГО КОРПУСУ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Трудова дисципліна працівників є запорукою ефективної трудової діяльності в усіх сферах суспільного життя. Виконання представницьких функцій, що здійснюють народні депутати України, вимагає найвищого рівня дотримання трудової дисципліни, адже повноваження для виконання депутатських функцій надаються народом України як єдиним джерелом влади в державі. Таким чином, дотримання депутатами трудової дисципліни та забезпечення правопорядку в парламенті є запорукою

© Кисельова О. І, Фащук Т. В., 2013

© Національний університет "Острозька академія", 2013

ефективної роботи законодавчого органу, що визначає ступінь демократії та правової стабільності держави.

Формулювання цілей статті. Метою даної роботи є дослідження відповідності нормативно-правового регулювання дисципліни праці народного депутата України ефективним практикам зарубіжних країн та міжнародним стандартам у даній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які опирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Даному питанню приділяли увагу українські і російські вчені, зокрема: А. Адельсеїтова, З. Балабаєва, Н. Вапнярчук, В. Гаращук, О. Крисенко, О. Парфенюк, В. Рубцов, М. Рудакевич, О. Токар-Остапенко та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Відповідальність депутата перед парламентом носить дисциплінарний характер. Для професійного депутата представницький орган є місцем його основної роботи і саме дотримання правил роботи є для нього депутатською дисципліною [1, с. 12]. Особа, винна у порушенні норм трудової дисципліни, притягується до дисциплінарної відповідальності і зазнає негативних наслідків з боку уповноваженого суб'єкта, що виражаються у дисциплінарних стягненнях [9, с. 14]. Під дисциплінарним стягненням розуміються передбачені законом заходи правового впливу, що застосовуються уповноваженою посадовою особою щодо працівника, який вчинив дисциплінарний проступок [1, с. 12]. Дисциплінарна відповідальність депутатів є спеціальною дисциплінарною відповідальністю, оскільки їх трудові

функції пов'язані з особливими умовами праці, і регламентується така відповідальність спеціальними нормативними актами, зокрема, Законом України "Про статус народного депутата України" та Регламентом Верховної Ради України.

Так, згідно зі ст. 24 Закону України "Про статус народного депутата України" народний депутат зобов'язаний додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики [7]. Проте механізмів покарання за порушення зазначених вимог Закон не передбачає. Регламент Верховної Ради України (далі – Регламент) передбачає деякі механізми боротьби з порушення дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України, однак сфера дії його норм поширюється лише на поведінку депутатів під час пленарних засідань. Так, відповідно до ст. 51 Регламенту головуєчий на пленарному засіданні наділений повноваженням виносити попередження народному депутату щодо неприпустимості образливих висловлювань на адресу інших депутатів та фракцій або взагалі припиняти його виступ. Якщо конфлікт не був вичерпний, комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України наділений правом розглядати питання неетичної поведінки депутатів та представляти свої висновки Верховній Раді. Остання у свою чергу без обговорення має право позбавити народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань) [6]. Проте на практиці цей пункт не застосовується. Крім того, у зазначеній вище статті Регламенту міститься заборона народним депутатам вносити до залу засідань та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці та інші предмети, які не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності, а також перешкоджати

виступам або сприйняттю виступів інших народних депутатів або запрошених осіб [6]. Отже, варто відзначити, що дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами врегульовано досить побіжно. Регламент встановлює відповідальність лише за вчинення окремих дій, в той час як вчинення низки інших порушень (перешкоджання проведенню засідань, виведення з ладу системи голосування, позбавлення головуючого можливості ведення засідання, порушення обов'язку бути присутнім та брати участь у роботі парламенту, відмова присутнього на засіданні парламенту депутата брати участь у голосуванні тощо) взагалі не передбачає будь-якої відповідальності. І хоча у Верховній Раді України неодноразово робилися спроби подолати згадані недоліки вітчизняної нормативно-правової бази шляхом внесення відповідних нормативних пропозицій, однак всі ці спроби вдосконалити чинний Регламент Верховної Ради України виявилися невдалими, в тому числі, на нашу думку, через незацікавленість більшості депутатського корпусу у посиленні дисциплінарних заходів. Лише у травні 2012 року прийнятий Закон "Про правила етичної поведінки", дія якого поширюється на осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (у тому числі – на народних депутатів України). В основу Закону покладено Міжнародний кодекс поведінки посадових осіб та Модельний кодекс поведінки державних службовців, який рекомендовано державам-членам Комітетом Міністрів Ради Європи. Серед основних правил етичної поведінки визначені: законність; пріоритет інтересів; політична нейтральність; толерантність; неупередженість; компетентність і ефективність; формування довіри до влади; конфіденційність; утримання від виконання незаконних дій чи порушень; недопущення конфлікту

інтересів; запобігання отриманню неправомірної вигоди, подарунків (пожертвувань); декларування майна, доходів та витрат і зобов'язань фінансового характеру [5]. Проте, незважаючи на можливі позитивні ефекти від унормування у згаданому Законі поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, О. В. Токар-Остапенко визначає наступні його основні вади:

1. У Законі містяться положення, в яких визначаються єдині вимоги до етики діяльності різних за професійною ознакою категорій осіб (Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, суддів, депутатів місцевих рад та ін. Разом із тим, ч. 4 ст. 1 Модельного кодексу встановлює, що його положення не застосовується до публічно обраних представників, членів уряду та суддів.

2. Значна кількість положень Закону закріплює правила морально-етичного змісту (дотримуватись загальноприйнятих етичних норм поведінки, діяти толерантно, діяти об'єктивно тощо), що викликає сумніви у доцільності закріплення їх на рівні закону. Адже Модельний кодекс передбачає прийняття відповідних національних кодексів на рівні підзаконних актів.

3. Окрім того, об'єктивна оцінка відповідності поведінки посадової особи цим критеріям є досить складною. Залишається незрозумілим, які органи уповноважені встановлювати відповідність/невідповідність поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, вимогам цього Закону.

4. Закон містить в основному норми-декларації, через що більшість його положень не матимуть практичного застосування, оскільки у ньому

не визначається ні порядок притягнення до відповідальності за порушення вимог цього Закону, як це задекларовано в преамбулі, ні конкретні санкції за його порушення [8]. Підсумовуючи, необхідно наголосити, що наявні законодавчі органи у сфері регулювання депутатської діяльності не створюють ефективних механізмів запобігання порушенням трудової дисципліни та норм етики народними депутатами, а встановлені Регламентом санкції не відповідають принципу пропорційності і превентивності, що підтверджується і практикою роботи парламенту.

Наявність проблеми визначення відповідальності парламентарія обумовлюється відсутністю як наукової концепції парламентської відповідальності парламентарія, так і її законодавчого закріплення. Звісно, це пояснюється недоторканістю члена Парламенту. Проте недоторканість, як парламентський привілей, не має тлумачитися депутатом як особиста вигода [1, с. 15].

Необхідною умовою ефективного та справедливого притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності є наявність чітко визначеного та обов'язкового до виконання порядку, регламентованого законодавством [2]. Так, у парламентській практиці багатьох демократичних країн світу передбачено спеціальні правові механізми та інститути забезпечення правопорядку у парламенті та трудової дисципліни представників депутатського корпусу. В деяких країнах передбачено досить жорсткі міри покарання за порушення відповідних норм аж до позбавлення парламентарів представницького мандата. Наприклад, у Франції до депутатів Національних Зборів застосовуються такі санкції:

- 1) заклик до порядку;
- 2) заклик із занесенням до протоколу;

3) винесення осуду;

4) винесення осуду з тимчасовим виключенням (депутату забороняється брати участь у засіданнях палати на один місяць (Правило 71 Розділу XIV "Процедурних правил Національних Зборів")). Якщо ж депутат порушує дисципліну двічі протягом однієї сесії і до нього застосовується санкція тимчасового виключення, то його другий строк покарання може сягати 6 місяців (Правило 77). Тимчасове виключення застосовується в разі якщо: депутат двічі проігнорував зауваження спікера; депутат здійснив насильницькі дії під час засідання; було завдано образи або звучали погрози на адресу президента Франції, прем'єр-міністра, членів уряду, спікера, палати (Правило 73). Якщо мало місце порушення дисципліни, але головуючий ніяк на це не відреагував, будь-який депутат Національних Зборів має право звернутися з вимогою розглянути це питання до Бюро Національних Зборів, яке складається з 22 осіб (Правило 74). Це положення має велике значення з погляду забезпечення неупередженості прийнятих палатою рішень, з огляду на можливість належності головуючого та порушника до однієї політичної сили. Використання механізму дострокового припинення депутатського мандата як дисциплінарного заходу передбачене, зокрема, у США, Великобританії, Канаді, Португалії, Бразилії, Індії. Цей крайній захід може бути також застосований, якщо депутат тривалий час не бере участі у парламенті. Так, у Португалії депутат втрачає свій мандат, якщо він був відсутній чотири пленарних засідання. На подачу пояснень своєї відсутності в депутата є лише п'ять днів. Рішення про виключення депутата ухвалюється відповідним комітетом та Бюро парламенту. Якщо це рішення оскаржене

депутатом протягом 10 днів – проводиться таємне голосування Асамблеї з цього питання [4].

У Польщі дисципліна депутатського корпусу Сейму забезпечується згідно розділу IV Регламенту Сейму. За ст. 21 Регламенту в разі порушення чи невиконання обов'язків депутатом Президія Сейму за схваленням Регламентної Комісії має право: зробити депутату зауваження; поставити депутату вимогу; надати депутату догану; заборонити присутність в залі засідань. Ті самі заходи має право здійснювати Регламентна Комісія. У випадках унеможливлення роботи Сейму чи його органів за виною окремого депутата Президія Сейму має право подати рішення про пониження зарплатні чи відрядних депутата у розмірі, що не перевищує зарплатні чи відрядних за один місяць, на строк до 3 місяців (ст. 23). У випадку виключення депутата із засідання Сейму голова Сейму має право винести рішення про пониження зарплатні чи відрядних даного депутата у порядку, визначеному ст. 24 Регламенту, а саме: розмір зарплатні чи відрядних може бути понижено не більш, ніж як на розмір зарплатні чи відрядних за один місяць на строк до 6 місяців. Виключення здійснюється не пізніше, ніж через 7 днів після ухвалення рішення чи повторного його перегляду (ст. 25). Механізм та порядок визначення виключень окреслено ст. 24 Регламенту Сейму [3].

Окрім того, для забезпечення належного виконання парламентарієм обов'язків та підтримки порядку в ряді країн, наприклад, Великобританії, США, Канаді, Франції, Японії, запроваджений інститут парламентських приставів. Парламентський пристав – це посадова особа парламенту, яка не є депутатом, але присутня на його засіданнях і виконує рішення зборів або його голови щодо підтримки порядку, затримці або видаленні

порушників, забезпеченні кворуму. На сьогоднішній день у підпорядкуванні парламентського пристава Великобританії – близько 40 співробітників охорони будівлі Палати громад. Пристав несе відповідальність за дотримання безпеки та порядку в Палаті обшин, публічних галереях, кімнатах, комітетах, що розташовані на території Палати громад [1, с. 15]. Можна вважати, що встановлення спеціальних органів нагляду за дотриманням трудової дисципліни депутатів говорить про прагнення парламентарів забезпечити неупередженість та об'єктивність застосування дисциплінарних заходів.

Висновки з даного дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Отже, чинна нормативно-правова база та парламентська практика України, що дозволяє безперешкодно та безкарно народними депутатами України порушувати свої трудові обов'язки, не створює умов для ефективної трудової діяльності законодавчого органу. Тому, Україна, як країна, яка прагне інтегруватися у європейське співтовариство, повинна вдосконалити своє законодавство з урахуванням досвіду демократичних країн світу у тій частині, що регулює трудову дисципліну народних депутатів України. Посилення відповідальності народних депутатів за порушення трудової дисципліни та порушення етики депутатської діяльності повинно передбачати:

- внесення змін до Закону "Про Регламент Верховної Ради України", в якому визначались би санкції за порушення всіх норм депутатської етики, а не лише їх окремих. Регламент Верховної Ради має бути тим механізмом, що перешкоджає втручанню особистих інтересів і конфліктів у сферу парламентських процедур;

- внесення змін до Закону "Про статус народного депутата України", які встановлюватимуть санкції за невиконання депутатом своїх трудових обов'язків; за порушення порядку роботи комітетів та парламенту в цілому;

- визначення правил поведінки та стандартів етики народних депутатів України в окремому документі, який встановлюватиме правила дисципліни: у сесійній залі парламенту, на засіданні комітетів, у відносинах з третіми особами тощо;

- введення спеціального органу, уповноваженого забезпечувати порядок у парламенті, наприклад, Служби парламентських приставів.

Вважаємо, що врахування зазначених пропозицій і подальше розроблення цієї проблематики сприятиме вдосконаленню механізму дисциплінарної відповідальності народних депутатів України.

Список використаних джерел

1. Адельсеїтова А. Б. Порівняльно-правовий аналіз деяких питань відповідальності парламентаріїв України та Республіки Білорусь / А. Б. Адельсеїтова // Ученые записки ТНУ им. В.И. Вернадского. Сер. Юридические науки. – 2012. – Т. 25, № 2. – С. 10-16.

2. Ковальов С. Щодо строків та особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих категорій працівників. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubpr/2012_4/Kovalov.pdf. – Заголовок з екрану.

3. Крисенко О. Зарубіжний досвід забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/September09/14.htm>. – Заголовок з екрану.

4. Павленко І. Проблема забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу: вітчизняна та зарубіжна практика. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/September09/16.htm>. – Заголовок з екрану.

5. Про правила етичної поведінки від 17.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.

6. Про регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

7. Про статус народного депутата України від 17.11.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

8. Токар-Остапенко О. В. Етика депутатської діяльності та інститут дисциплінарної відповідальності народних депутатів України: напрями удосконалення. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1036/>. – Заголовок з екрану.

9. Хавронюк М. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2003. – 240 с.

Кисельова О.І., Фащук Т.В.

Забезпечення правопорядку у парламенті та дисципліни представників депутатського корпусу: вітчизняний та зарубіжний досвід

В статті досліджуються сутність та механізм дисциплінарної відповідальності народного депутата України, порядок притягнення, звернено увагу на особливості такої відповідальності. Аналізується відповідність нормативно-правового регулювання дисципліни праці народного депутата України ефективним практикам зарубіжних країн та міжнародним стандартам у даній сфері. Внесені конкретні пропозиції, що посилюють відповідальність народних депутатів за порушення трудової дисципліни та етики депутатської діяльності

Ключові слова: дисципліна праці, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарна відповідальність народних депутатів України

Киселёва Е.И., Фащук Т.В.

Обеспечение правопорядка в парламенте и дисциплины представителей депутатского корпуса: отечественный и зарубежный опыт

В статье исследуются сущность и механизм дисциплинарной ответственности народного депутата Украины, порядок привлечения, обращено внимание на особенности такой ответственности. Анализируется соответствие нормативно правового регулирования дисциплины труда народного депутата Украины эффективным практикам зарубежных стран и международным стандартам в данной сфере. Внесены конкретные предложения, которые усиливают ответственность народных депутатов за нарушение трудовой дисциплины и этики депутатской деятельности

Ключевые слова: дисциплина труда, дисциплинарная ответственность, дисциплинарная ответственность народных депутатов Украины

Kiselova O. I., Fashchuk T. V.

Providing of law and order in parliament and discipline of representatives of deputy corps: home and foreign experience

In article the essence and the mechanism of a disciplinary responsibility of the People's Deputy of Ukraine, an attraction order is investigated, the attention to features of such responsibility is paid. Compliance of standard legal regulation of discipline of work of the People's Deputy of Ukraine to effective practice of foreign countries and to the international standards in this sphere is analyzed. Specific proposals which strengthen responsibility of People's Deputies for violation of labor discipline and ethics of deputy activity are made

Key words: labor discipline, disciplinary responsibility, disciplinary responsibility of people's deputies of Ukraine