

Інформаційна довідка
щодо політичної відповідальності народних депутатів України від
політичних партій, діяльність яких зупинена (призупинена),
на основі аналізу законопроекту (реєстр. № 7424 від 01.06.2022 р.)*

Вступ. Метою проекту Закону України «Про внесення зміни до статті 51 Регламенту Верховної Ради України щодо політичної відповідальності народних депутатів України від політичних партій, діяльність яких зупинена (призупинена)» (реєстр. № 7424 від 01.06.2022 р.) є встановлення процедури та виду політичної відповідальності народних депутатів України, які входять (входили) до складу депутатської фракції, що була сформована політичною партією, діяльність якої зупинена (припинена) рішенням Ради національної безпеки і оборони України з метою забезпечення національної безпеки та громадського порядку.

Цей законопроект пропонує доповнити статтю 51 Регламенту Верховної Ради України новою частиною восьмою, в якій передбачити можливість Верховної Ради України прийняти рішення про позбавлення народного депутата України права брати участь у пленарних засіданнях Верховної Ради України, її урочистих засіданнях, парламентських слуханнях, засіданнях Погоджувальної ради, комітетів, підкомітетів, тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій, у роботі Лічильної комісії і офіційних парламентських делегацій України на період зупинення (призупинення) діяльності політичної партії, у разі, якщо такий депутат входить (входив) до складу депутатської фракції, сформованої політичною партією, діяльність якої зупинена (призупинена), введенням в дію Президентом України відповідного рішення Ради національної безпеки і оборони України.

Основна частина. Підстави припинення повноважень народних депутатів України, в тому числі достроково, а також спосіб, у який припиняються вказані повноваження, передбачаються у статті 81 Конституції України (частина перша, пункти 1–7 частини другої) та деталізуються в Законі України «Про статус народного депутата України» (статті 2, 4). Конституція України, передбачаючи повноваження Верховної Ради України приймати рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої статті 81, не наділяє її при цьому повноваженнями приймати рішення про тимчасове позбавлення повноважень народного депутата України. При цьому, Конституцією України взагалі не передбачено тимчасового позбавлення народного депутата України його повноважень, як і будь-якого іншого тимчасового припинення повноважень народного депутата.

Відповідно до частини другої статті 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює, поряд із повноваженнями, визначеними частиною першою цієї статті, також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом. Так, у Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 зазначено, що повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України. Цієї юридичної позиції Конституційний Суд України дотримувався у багатьох інших своїх рішеннях, зокрема від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008, від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008, від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009; від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010. Отже, Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України правом визначати у своїх актах повноваження парламенту, виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами (абзац другий підпункту 3.5 пункту 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Таким чином, парламент може ухвалювати законодавчі акти виключно на розвиток конституційних приписів, конкретизуючи та деталізуючи їх. Конституційний Суд України вважає, що приписи Конституції України, які визначають обсяг і зміст повноважень Верховної Ради України, можуть бути деталізовані лише на рівні законів України. Проте, така деталізація не може призводити до викривлення приписів Конституції України або виходити за її межі. Наділення на законодавчому рівні парламенту іншими повноваженнями, ніж ті, що передбачені Основним Законом України, є допустимим виключно після внесення відповідних змін до Конституції України (абзац п'ятий і шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020).

Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Системний аналіз положень Конституції України, проведений Конституційним Судом України, вказує на те, що повноваження органів державної влади визначаються Конституцією і законами України, а Верховної Ради України з питань здійснення державної влади встановлюються лише Конституцією України (перше речення абзацу другого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009).

В Україні як у демократичній державі основною вимогою до законодавства є його відповідність критеріям і принципам, встановленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020). Відповідно до статті 8 Основного Закону України верховенство права є одним із засадничих конституційних принципів, який означає, зокрема, те, що

Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти мають ухвалюватися на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Тобто, закріплення в законі повноваження Верховної Ради України прийняти рішення про позбавлення народного депутата України права брати участь у пленарних засіданнях Верховної Ради, урочистих засіданнях Верховної Ради, парламентських слуханнях, засіданнях Погоджувальної ради, комітетів, підкомітетів, тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій, у роботі Лічильної комісії і офіційних парламентських делегацій України з підстав, передбачених у проекті Закону № 7424, без попереднього внесення змін до Конституції України буде перевищенням повноважень єдиного органу законодавчої влади. Це не відповідає вимогам статей 8 та 19 Конституції України.

Стаття 51 Регламенту Верховної Ради України, в яку проектом Закону № 7424 передбачається внесення змін, регламентує дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами України на пленарному засіданні, тобто дана стаття має містити норми, що застосовуються як юридична відповідальність до народного депутата за недотримання норм етики та дисципліни і виключно на пленарному засіданні. Законопроектом же по суті передбачається накладення на народних депутатів додаткових негативних наслідків – позбавлення відповідних повноважень, що не пов'язане із вчиненням останнім порушень та не стосується його поведінки на пленарному засіданні, а лише, виходячи із його приналежності до конкретної політичної партії. Такі положення законопроекту однозначно порушують принцип індивідуалізації юридичної відповідальності (стаття 61 Конституції України). З цього приводу варто врахувати позицію, викладену Конституційним Судом України у Рішенні від 12 жовтня 2022 року № 8-р(І)/2022, відповідно до якої для досягнення легітимної мети в разі застосування обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод законодавче унормування порядку притягнення особи до юридичної відповідальності обов'язково має ґрунтуватися на конституційному принципі індивідуалізації юридичної відповідальності (призначення особі певного виду та розміру покарання/стягнення з обов'язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики винної особи, відшкодування заподіяної шкоди, обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність).

Варто також вказати, що «бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано» не є правом народного депутата України, тобто не є питанням вільного рішення (вибору) народного депутата України, а відповідно до пункту 3 частини першої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» є обов'язком. Це стосується будь-якого засідання Верховної Ради України, в тому числі і передбаченого частиною першою статті 104 Конституції України урочистого засідання, на якому голосування не відбуваються і рішення не приймаються (абзац одинадцятий пункту 3 рішення

Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002). Таким чином позбавлення народного депутата можливості виконувати свої обов'язки унеможливить у подальшому притягнення його до відповідальності за їх невиконання (стаття 39 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Висновок. Положення проекту Закону України «Про внесення зміни до статті 51 Регламенту Верховної Ради України щодо політичної відповідальності народних депутатів України від політичних партій, діяльність яких зупинена (призупинена)» (реєстр. № 7424 від 01.06.2022 р.) не відповідають статтям 8, 19, 81, 85 Конституції України.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*