

**Максіменцева Н. О.,**

*доктор юридичних наук, доцент кафедри парламентаризму  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка;  
доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

## **ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТА ПАРЛАМЕНТУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ДОСВІД ЄС**

### **POLITICAL RESPONSIBILITY OF A MEMBER OF PARLIAMENT AS AN ELEMENT OF POLITICAL SECURITY: THE EU EXPERIENCE**

У статті зазначено про засади політичної відповідальності депутатів парламенту як елементу політичної безпеки. Встановлено, що відповідно до норм чинного законодавства України народний депутат України є представником інтересів Українського народу та його уповноваженим. Отже забезпечення реального представництва інтересів громадян, умови всебічного закріплення у чинному законодавстві та вжиття заходів до реалізації прав і свобод людини і громадянина є гарантією національної безпеки та її складової - політичної безпеки.

Ураховуючи умови адаптації чинного законодавства до вимог ЄС та імплементації його норм доцільно дослідити положення європейського законодавства щодо встановлення механізму політичної відповідальності депутатів Європейського парламенту.

Автором встановлено наступні складові змісту правовідносин політичної відповідальності депутатів Європарламенту. До них можна віднести наступні: 1) встановлення вимог до належної поведінки парламентарів, поваги один до одного, заборону висловлювань, що можуть образити чи протирічати нормам належної поведінки, створення Консультативного комітету Європарламенту; 2) визначення правил щодо організації контактів з різними групами суспільства, встановлення зв'язків та налагодження комунікації; 3) фінансова прозорість діяльності депутатів, створення Бюро з метою контролю такої діяльності.

У статті підкреслено, що вимогами встановлення відповідальності за порушення вимог, визначених до діяльності парламентарів, можна визнати наступні: а) дотримання прав та свобод, демократичних засад здійснення такої діяльності та визначає заборону незаконного звуження прав та свобод депутатів щодо здійснення останніми своїх безпосередніх функцій.

Окремо у статті звернуто увагу на встановлення норм щодо визначення правил поведінки членів парламенту, та особливо на наявність механізму заходів впливу та форм їх реалізації у Європарламенті у разі їх порушення, де поряд із дисциплінарними заходами можуть також застосовуватись і заходи фінансового характеру у вигляді штрафів.

**Ключові слова:** парламентаризм, народний депутат України, етична поведінка депутата, парламент ЄС, національна безпека, фінансова прозорість, механізм відповідальності, правила поведінки депутатів, мандат депутата, післявоєнна відбудова держави.

The article describes the principles of political responsibility of MPs as an element of political security. The author establishes that, according to the current legislation of Ukraine, a Member of Parliament of Ukraine is a representative of the interests of the Ukrainian people and their authorized representative. Thus, ensuring real representation of citizens' interests, the conditions for comprehensive enshrining in the current legislation and taking measures to realize human and civil rights and freedoms are a guarantee of national security and its component – political security.

Given the conditions of adaptation of current legislation to the EU requirements and implementation of its provisions, it is advisable to study the provisions of European legislation on establishing a mechanism of political liability of Members of the European Parliament.

The author identifies the following components of the content of legal relations of political liability of MEPs. These include the following: 1) establishment of requirements for proper behavior of MEPs, respect for each other, prohibition of statements which may offend or contradict the norms of proper behavior, and establishment of the European Parliament Advisory Committee; 2) determination of the rules for organizing contacts with various groups of society, establishing links and establishing communication; 3) financial transparency of MEPs' activities, and establishment of the Bureau with the aim of controlling such activities.

The article emphasizes that the requirements for establishing liability for violation of the requirements set forth for the activities of MPs may be recognized as the following: a) observance of rights and freedoms, democratic principles of such activities and the prohibition of unlawful restriction of the rights and freedoms of MPs in the exercise of their direct functions.

The article also draws attention to the establishment of rules for determining the rules of conduct for Members of Parliament, and especially to the existence of a mechanism of measures of influence and forms of their implementation in the European Parliament in case of their violation, where, along with disciplinary measures, financial measures in the form of fines may also be applied.

**Key words:** *parliamentarism, Member of Parliament of Ukraine, ethical behavior of a Member of Parliament, EU Parliament, national security, financial transparency, accountability mechanism, rules of conduct for Members of Parliament, mandate of a Member of Parliament, post-war reconstruction of the State.*

**Постановку проблеми.** Сьогодні в умовах, коли Україна долає страшні виклики повномасштабного вторгнення агресора та робить все можливе і неможливе задля якнайшвидшої перемоги та подальшої перебудови і відновлення держави, постає питання трансформації представницьких органів влади та інституту депутата як представника реальних інтересів громадян.

Народ, який виграв жорстоку війну, має право на отримання представницької влади, яка дійсно буде відображати інтереси кожного громадянина та буде підзвітна та підконтрольна своєму виборцю.

Зменшення ролі представницької влади, обмеження її повноважень під час воєнного стану має стати виключно тимчасовим заходом та відновити пріоритет парламентаризму та верховенство парламенту та його депутатів в ієрархії державних органів у післявоєнний період відбудови. Крім того, одним із пріоритетів є і буде забезпечення національної безпеки та її складової – політичної безпеки.

Під час воєнних дій Україна кров'ю виборює право бути членом європейської спільноти і після завершення воєнного стану має стати повноправним членом Європейського Союзу. З цією метою доцільно вже зараз вживати заходів до імплементації європейських норм до чинного законодавства України, прийняття нових законодавчих актів у відповідності до європейських стандартів у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням політичної відповідальності депутатів займалися вчені-конституціоналісти, політологи, фахівці з державного управління: Гошовська В.А., Мельник Ю.П., Малкіна Г.М., Співак В.М. та інші.

**Виділення не вирішених частин дослідження.** Виходимо з того, політична відпо-

відальність депутата є його професійною відповідальністю, яка пов'язана із виконанням як професійних обов'язків, виконанням вимог чинного законодавства щодо реалізації прав і свобод людини і громадянина, так і морально-етичних засад, дотримання соціальних норм.

На сьогодні у чинному законодавстві встановлені вимоги лише щодо фінансової прозорості діяльності депутата в контексті запобігання корупції, проте вимоги до належної поведінки та цілому механізму встановлення політичної відповідальності не визначені. Можемо зазначити спроби розроблення та прийняття Закону України «Про політичну відповідальність» у 2010 р., де політична відповідальність визначалась як особливий вид соціальної відповідальності, що полягає у легітимному застосуванні політичних і правових санкцій до суб'єктів політики, визначених цим Законом, що настає за порушення ними політичних норм, узятих на себе політичних зобов'язань [1]. Проте на сьогодні таке поняття відсутнє у чинному законодавстві України та його регламентація потребує вжиття конкретних заходів. Крім того, питання регулювання етичної поведінки депутатів, прийняття Кодексу етики, поки залишаються на рівні проектів [2]. Питання діяльності парламентарів щодо співпраці з різними групами з метою відпрацювання певних інтересів та втілення їх у подальшому у чинному законодавстві також не врегульовані законодавчими нормами.

Суб'єктом політичної відповідальності є суб'єкт політики, яким, у тому числі, є і народний депутат України (далі – депутат) виходячи з визначення його статусу відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 як представника та уповноваженого Українського народу

на виконання повноважень відповідно до Конституції України [3].

Таким чином говоримо, що дотримання депутатом вимог Конституції України, наявність довіри виборців, здійснення реального представництва волі громадян України є питанням політичної безпеки, елементом забезпечення національних інтересів.

У свою чергу, згідно з положеннями Закону України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 національні інтереси України закріплено як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян [4].

Безперечно, що здійснення реального представництва інтересів громадян як базового елементу парламентаризму є життєво важливими інтересами суспільства, говорить про виключно демократичний розвиток держави.

**Завданням дослідження** є встановлення механізму підвищення політичної відповідальності депутатів як суб'єктів представницької демократії, здійснення її реальних заходів щодо продукування якісного законодавства, обрання та втілення в життя як інтересів держави та її органів, так, і в першу чергу, безпосередньо громадян. Отже дотримання вимог належної поведінки, прозорості щодо встановлення контактів та зв'язків є вкрай актуальним, а особливо визначення механізму відповідальності у цій сфері щодо дотримання таких норм є необхідним кроком реалізації демократичного курсу держави та підвищення ефективності законотворчого процесу, а отже і дотримання політичної безпеки у державі у післявоєнний період, що є вкрай актуальним в умовах імплементації норм та адаптації національного законодавства до вимог європейської спільноти щодо врегулювання діяльності парламентарів, перш за все, Європейського парламенту.

**Виклад основного матеріалу.** Що ж собою сьогодні являє Європейський Парламент. За останні роки він суттєво змінився, отримав додаткові обов'язки та набував все більшої ваги. Хоча його попередник Асамблея була лише, щоб здійснювати нагляд, сьогодні Парламент є єдиною безпосередньо обраною

інституцією ЄС, яка здійснює представництво інтересів громадян ЄС. Окрім формування та прийняття нового законодавства, він також відповідає за ретельний аналіз інституцій ЄС та просування прав людини в Європі та за її межами.

Місця у парламенті розподіляються на основі загальної чисельності населення кожної держави-члена. Євродепутати групуються за політичною спорідненістю, а не за національністю [5].

Члени Європейського парламенту здійснюють свою діяльність відповідно до Статуту членів Європейського парламенту (2005/684 / ЄС) (далі – Статуту членів ЄП), прийнятого відповідно до рішення Європарламенту від 28.09.2005. Цей Статут фактично встановлює положення та загальні умови, що регулюють виконання обов'язків членів Європейського парламенту, охоплює правила та загальні вимоги, що застосовуються до здійснення їх мандату [6].

У ст. 1 Статуту зазначено, що парламент складається з представників народів держав, об'єднаних у Співтовариство. Отже члени парламенту є представниками народів, фактично членами від своїх представників, тому законодавство і використовує саме цей термін стосовно парламентарів Європарламенту.

Відповідаючи на питання наявності механізму застосування політичної відповідальності до депутатів Європарламенту, можна сказати, що у разі визначення заходами або санкціями останньої механізму відкликання парламентаря, законодавство ЄС таких норм безпосередньо не містить та не передбачає. Однак, з іншого боку, визначає незаконними укладення угод, результатом яких може бути відставка члена Європарламенту.

Аналіз норм чинного законодавства ЄС дозволяє виокремити наступні складові змісту правовідносин політичної відповідальності депутатів Європарламенту. До них можна віднести наступні: 1) встановлення вимог до належної поведінки парламентарів, поваги один до одного, заборону висловлювань, що можуть образити чи протирічати нормам належної поведінки, створення Консультативного комітету Європарламенту; 2) визначення правил щодо організації контактів з різними

групами суспільства, встановлення зв'язків та налагодження комунікації; 3) фінансова прозорість діяльності депутатів, створення Бюро з метою контролю такої діяльності.

Треба зазначити, що вимогами встановлення відповідальності за порушення вимог, визначених до діяльності парламентарів, можна визнати наступні: а) дотримання прав та свобод, демократичних засад здійснення такої діяльності та визначає заборону незаконного звуження прав та свобод депутатів щодо здійснення останніми своїх безпосередніх функцій.

Так наявними є положення, передбачені п. 2 ст. 2 Статуту членів Європейського парламенту 2005/684/ЕС, де зазначено, що члени парламенту повинні бути вільними та незалежними і угоди про відставку члена парламенту до або в кінці парламентського терміну є нікчемними [7].

Отже законодавством чітко передбачено, що можливість укладення угод між членами парламенту та, наприклад, політичними силами, групами, партіями, де визначена відповідальність депутата у разі відхилення від ідей та концепцій політичних сил, не підтримання того чи іншого законопроекту або рішення, висловлювання або прогнози, які б розходились з ідеями політичних сил, є нікчемними<sup>1</sup>, а отже такими, які відповідно до теорії договірності права, не породжують прав та обов'язків для жодної зі сторін.

Тобто відправлення у відставку депутата на підставі укладених угод щодо окремих вимог, правил та, відповідно, відповідальності, є незаконними та таким, що суперечить положенням законодавства ЄС.

Ще одним цікавим елементом політичної відповідальності є положення, яке передбачено у ст. 3 вказаного Статуту, де визначено, що члени голосують на індивідуальній та особистій основі. Вони не будуть зобов'язані будь-якими інструкціями і не отримуватимуть обов'язкового мандату. А також визначено аналогічна вимога, що угоди, які стосуються способу здійснення мандату, є нікчемними.

Крім того, відповідно до правила № 2 Регламенту Європейського Парламенту [8] встанов-

лено про незалежність мандату, а саме відповідно до ст. 6 Закону ЄС від 20.09.1976 [9] та ст. 2, 3 Статуту членів Європейського парламенту, члени реалізують свої права та обов'язки в межах свого мандату вільно та незалежно, не мають права бути пов'язаними будь-якими інструкціями і не отримують обов'язкового мандату. А отже і угоди, де б передбачалось як депутат має голосувати, які положення підтримувати, а які ні, прописувати чіткі вимоги до використання членом парламенту свого мандату, у який спосіб та формі, є також такими, що не породжують жодних прав та обов'язків та протирічать вимогам чинного законодавства ЄС, а отже незаконними.

Як було зазначено вище, нормативно-правовими актами ЄС визначено вимоги до діяльності парламентарів, отже розглянемо їх. Які ж вимоги та обмеження встановлюються до діяльності та поведінки членів Європейського парламенту. Перш за все, вони викладені у так званому Rules of Procedure of the European Parliament або Регламенті Європейського парламенту. Так встановлені вимоги щодо безпосередньо поведінки парламентарів у Європейському парламенті (ст. 10 Правила поведінки), вимоги щодо прозорості фінансових інтересів своїх членів, у формі Кодексу поведінки, який приймається більшістю членів, що входять до його складу, а також стандарти щодо організації зустрічей, переговорів, контактів членів з представниками різних груп (ст. 11 Фінансові інтереси членів та Реєстр прозорості).

Так вищевказана ст. 10 Регламенту Європарламенту визначає, що поведінка членів характеризується взаємною повагою і базується на цінностях та принципах, викладених у Договорах, зокрема в Хартії основних прав. Члени парламенту повинні поважати гідність Парламенту та не шкодити його репутації. У зв'язку з цим парламентарі не повинні порушувати безперерйне ведення парламентських справ і не порушувати підтримку безпеки та порядку в приміщеннях Парламенту або функціонування його обладнання, порядок роботи Палати та утримуватися від неналежної поведінки. Заборонено вивішувати банери.

У свою чергу встановлені вимоги до поведінки членів Європарламенту під час парламентських дебатів у Палаті, де парламентарі

<sup>1</sup> Відповідно до п. 2 ст. 215 Цивільного кодексу України недійсним є правочин, якщо його недійсність встановлена законом (нікчемний правочин). У цьому разі визнання такого правочину недійсним судом не вимагається.

не повинні вдаватися до образливих висловлювань.

Також вимоги до поведінки парламентарів визначені у Кодексі поведінки членів Європейського парламенту щодо фінансових інтересів і конфлікті інтересів, прийнятому у 2016 році (Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest) [10], де у ст. 1 зазначено, що виконуючи свої обов'язки, члени Європарламенту керуються та дотримуються таких загальних принципів поведінки як особиста незацікавленість, добросесність, відкритість, старанність, чесність, підзвітність та повага до репутації Парламенту. Парламентарі повинні діяти виключно в інтересах суспільства та утримуватися від отримання або прагнення отримати будь-яку пряму чи непряму фінансову вигоду чи іншу винагороду.

Проте найголовніша характеристика встановлення норм щодо визначення правил поведінки членів парламенту є наявність механізму заходів впливу та форм їх реалізації у Європарламенті у разі їх порушення. Такі санкції визначені як у статтях 175–177 Регламенту Європарламенту, так і у Кодексі поведінки члену Європарламенту та включають у себе ряд дисциплінарних заходів, з метою попередження подальшої агресивної поведінки та такої, що не відповідає змісту діяльності депутата. Однак поряд із дисциплінарними заходами можуть також застосовуватись і заходи фінансового характеру у вигляді штрафів, які накладають на депутатів у разі порушення вимог щодо неналежної поведінки.

Цікавим є також факт, що у Європарламенті також діє Кодекс поведінки щодо багатомовності (Code of Conduct of multilingualism 01.07.2019), де особливо підкреслюється повага до всіх мов ЄС та зазначається про встановлення робочих мови лише з метою уніфікації вимог до організації роботи [11].

**Висновки.** Таким чином можемо констатувати наявність наступних механізмів підвищення відповідальності парламентарів Європарламенту: а) впорядкування та встановлення обмежень щодо поведінки членів парламенту, вимоги до прозорості як фінансового характеру, так і організації контактів у сфері фактично лобістської діяльності; б) визначення як вимог, так і чітких заходів дисциплінарної, фінансової відповідальності за порушення депутатами Європарламенту етичних норм під час проведення засідань; в) гарантування свободи висловлення щодо недопустимості відповідальності за наслідками голосування під час сесійних засідань, наявність вільного мандату.

Крім того, характерною особливістю є визначення механізму відповідальності, встановлення санкцій за порушення вимог як превентивного характеру, дисциплінарного, так і вигляді штрафів, що потребує імплементації до чинного законодавства України та встановлення механізмів реалізації як засад політичної відповідальності депутатів, так і реальних санкцій за порушення вимог, що має стати заходами щодо належного виконання депутатами своїх обов'язків, здійснення реального представництва інтересів громадян, та відповідно гарантією політичної безпеки у державі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Закону України «Про політичну відповідальність» від 09.04.2010 № 6286 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF4UM00A?an=9>
2. Проект Кодексу етики народного депутата України URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=35847&pf35401=147142>
3. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
4. Закон України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
5. Members of the European Parliament URL: <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/home>
6. Statute for Members of the European Parliament 2005/684/EC, adopting by Euratom: Decision of the European Parliament of 28.09.2005 (2005/684/EC, Euratom) URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005Q0684>
7. Там само.

8. Rules of Procedure of the European Parliament URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_EN.html)

9. Акт про обрання представників до Європейського парламенту загальним прямим голосуванням. Рішення Ради Європейської спільноти від 20.09.1976 № 76/787/ЕОУС, ЕЭС, Евратом). У 2002 р. документ був суттєво переглянут та доповнен новими положеннями (Рішення Ради Європейського Союзу від 25.06.2002 та 23.09.2002 № 2002/772/ЕС, Евратом).

10. Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-ANN-01\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-ANN-01_EN.html)

11. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation URL: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/fr/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.277.01.0011.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/fr/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG)