

УДК 342.52

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТАРІЇВ УКРАЇНИ ПЕРЕД ВИБОРЦЯМИ: ЦІННІСНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ ПІДХОДИ

MP'S CONSTITUTIONAL LIABILITY BEFORE THE ELECTORS IN UKRAINE: HISTORY AND VALUES

Станік С.Р.,

*аспірант кафедри конституційного права,
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті проаналізовано цінності, які конкурують при вирішенні питання про встановлення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв України перед виборцями (відклик депутата) зі зверненням до національного історичного досвіду. В якості таких цінностей обрано стабільність та прогрес.

Ключові слова: парламентарій, народний депутат України, конституційно-правова відповідальність, юридична відповідальність, конституційно-правова відповідальність народних депутатів України.

Актуальність дослідження ціннісного та історичного підходів до нормативної регламентації конституційно-правової відповідальності народних депутатів України перед виборцями полягає у тому, що наразі така відповідальність практично відсутня. Виборці усвідомлюють, що погляди народних депутатів можуть змінюватись протягом тих п'яти років, на які їх обрали, та довіряють судженням своїх обранців. Також відсутність наказів виборців для парламентаріїв робить можливим вдаватися до домовленостей при вирішенні тих чи інших питань у Верховній Раді, адже політика – це мистецтво компромісів. Отже, відсутність такої відповідальності відображає превалювання прогресу як цінності над стабільністю як цінністю.

В історичному минулому України приклади такої відповідальності наявні. Так, за часів перебування у складі СРСР відкликання депутатів Рад народних депутатів було можливим та

належним чином регламентованим, але у 1990-х роках після проголошення незалежності України від цієї практики відмовились.

Постановка проблеми. Відсутність в Україні реально працюючого механізму притягнення виборцями народних депутатів України до конституційно-правової відповідальності сприяє науковим пошукам у цьому напрямі з тим, щоб ці напрацювання були застосовані на практиці. Таким чином, важливим науковим завданням є формулювання пропозицій щодо того, якою ж має бути конституційно-правова відповідальність перед виборцями народних депутатів України для того, щоб вона була ефективною. Під ефективністю у цьому випадку мається на увазі, по-перше, реальна можливість відкликати народного депутата України, якщо більшість виборців прийме таке рішення, по-друге, щоб можливість притягнення до такої відповідальності стимулювала сумлінне виконання

народними депутатами України своїх передвиборних обіцянок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Монографічних досліджень конституційно-правової відповідальності народних депутатів України налічується небагато. Слід зауважити дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.В. Гецько на тему «Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики» (м. Ужгород, 2015 р.) та І.В. Рижук на тему «Конституційна модель відповідальності парламентаріїв: порівняльно-аналітичне дослідження» (м. Ужгород, 2016 р.). Однак, ці автори майже не приділяли уваги питанням конституційно-правової відповідальності парламентаріїв перед виборцями. У зв'язку з цим дослідження усіх аспектів цього питання є актуальними та нагальними.

Метою статті є проаналізувати цінності, які конкурують при вирішенні питання про встановлення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв України перед виборцями (відклик депутата) зі зверненням до національного історичного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Положення Конституції України 1996 року свідчать про те, що наразі не існує такої підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України як його відклик виборцями (стаття 81).

Положень щодо можливості дострокового припинення повноважень народного депутата України на підставі його відклику виборцями не містять і закони України. Однак, у СРСР відповідні нормативні положення існували, і це робить цікавим пошук дати, коли можливість відклику парламентарія «з'явилася», а потім «зникла» з тексту Основного Закону.

Першою конституцією Російської Імперії вважаються Найвище затвер-

джені Основні Державні Закони від 23 квітня 1906 р. Відповідно до них, Парламент був двопалатний (Державна Рада і Державна Дума) та формувався змішаним способом – шляхом виборів та шляхом призначення Главою держави. Закони не містили положень про можливість відклику парламентаріїв як Імператором, так і виборцями [1].

Перший приклад відкликання членів Парламенту знаходимо в одному з декретів Радянської влади. Декретом від 29 грудня 1917 р. було оформлено звернення Всеросійського центрального виконавчого комітету до усіх Рад робочих, солдатських і селянських депутатів, всіх армійських і фронтових комітетів про відкликання і перевибори тих членів Установчих зборів, які не є виразниками інтересів трудових мас.

Ознайомлення з текстом цього Декрету є важливим тому, що пояснює причини відклику парламентаря, а також надає можливість стверджувати, що вже одразу після Жовтневої революції мали місце накази членам колегіальних органів представницької влади.

Норми про відклик на конституційному рівні вперше з'явилися у Конституції (Основному Законі) Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки 1918 року. Вони були розміщені у Главі п'ятнадцятій «Про перевірку і скасування виборів і про відкликання депутатів». Виборці, які послали до Ради депутата, мають право у будь-який час відкликати його і провести нові вибори відповідно до загального положення» [2]. Причини відклику та його процес у Конституції не закріплювалися.

Про ці причини опосередковано свідчать положення на початку Конституції і ті її статті, які закріплюють виборчі цензи. Так, стаття 7 Конституції 1918 р. проголошувала, що «III Всеросійський з'їзд Рад Робітничих, Солдатських і Селянських Депутатів вважає,

що тепер, в момент рішучої боротьби пролетаріату з його експлуататорами, експлуататорам не може бути місця ні в одному з органів влади. Влада повинна належати цілком і виключно трудящим масам і їх повноважному представництву – Радам Робочих, Солдатських і Селянських Депутатів» [3].

Статті 64-65 Конституції 1918 р. передбачали:

«64. Правом обирати і бути обраними до Рад користуються незалежно від віросповідання, національності, освіти представники обох статей, громадяни Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років:

а) всі, що добувають засоби до життя продуктивною і суспільно корисною працею, а також особи, зайняті домашнім господарством, що забезпечує для перших можливість продуктивної праці, як-то: робітники і службовці всіх видів і категорій, зайняті в промисловості, торгівлі, сільському господарстві, селяни і козаки-хлібороби, які не користуються найманою працею з метою отримання прибутку;

б) солдати радянської армії і флоту;

в) громадяни, що входять до категорій, перерахованих у пунктах «а» і «б» цієї статті, що втратили в тій чи іншій мірі працездатність.

65. Не обирають і не можуть бути обраними, хоча б вони входили до одної із перерахованих вище категорій:

а) особи, які вдаються до найманої праці з метою отримання прибутку;

б) особи, які живуть на нетрудовий дохід, як-то: відсотки з капіталу, доходи з підприємств, надходження з майна і тому подібне;

в) приватні торговці, торговельні і комерційні посередники;

г) монахи та духовні служителі церков і релігійних культів;

д) службовці і агенти колишньої поліції, особливого корпусу жандармів

і охоронних відділень, а також члени будинку, що царював у Росії;

е) особи, визнані в установленому порядку душевнохворими або божевільними, а також особи, які перебувають під опікою;

ж) особи, засуджені за корисливі та такі, що є порочащими, злочини на термін, встановлений законом або судовим вироком» [4].

У 1919 р. на переважній більшості сучасної території України було проголошено радянську владу. Першим радянським Основним Законом стала Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. Одна з перших її статей передбачала, що держава «утворює для працюючих мас можливість користуватися правами (свободою живого і друкованого слова, зборів і спілок), позбавляючи цих прав пануючі класи і спільні з ними по своїй політичній позиції громадські групи», стаття 3, [5].

Значно більший інтерес у контексті досліджуваного питання представляють перші дві статті цього акту:

«1. Українська Соціалістична Радянська Республіка є організація диктатури працюючих і експлуатованих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями й експлуататорами капіталістами й поміщиками.

2. Завданням цієї диктатури є здійснення переходу від буржуазного ладу до соціалізму шляхом проведення соціалістичних реформ і систематичного подавлення всіх контрреволюційних намірів з боку заможних клас. Після здійснення цих завдань диктатура зникне, а слідом за нею по остаточнім оформленню майбутнього комуністичного ладу зникне й держава, уступивши місце вільним формам суспільного життя, збудованого на основах організації загальної праці на загальну користь і братерську солідарність людей» [5].

Системний аналіз статей 1 і 2, а також той факт, що положення норма-

тивно-правових актів РСФСР застосовувались у той період на території УРСР, свідчать про те, що відклик депутатів рад мав місце.

Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1924 р. не містила положень про відклик депутатів рад [6], так само як і Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки 1929 р. Однак, навряд чи відклик депутатів рад втратив актуальність, позаяк норми цих документів свідчать про те, що класова боротьба залишалась нагальним питанням. Таким чином, як і у попередніх Основних Законах перевага між прогресом та стабільністю надавалася стабільності задля утримання надбань Револуції 1917 р.

Зміщення акцентів із класової боротьби на лояльність до однопартійної системи спостерігаємо у текстах конституцій, починаючи з середини 1930-х років.

Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1936 р. проголошувала:

«Стаття 142. Кожен депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями у своїй роботі і в роботі Ради депутатів трудящих і може бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» [7].

Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. встановлювала:

«Стаття 142. Кожний депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями у своїй роботі і в роботі Ради депутатів трудящих і може бути в усякий час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» [8].

Після внесення до неї змін у 1976 р., змінився номер цієї статті та відбулися текстуальні зміни, які не торкнулися сутності наведеного вище положення:

«Стаття 123. Кожний депутат зобов'язаний звітувати перед вибор-

цями про свою роботу і про роботу Ради депутатів трудящих і може бути в усякий час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» [9].

Як і у 1930-х роках, у 1970-х роках класова боротьба була вже не актуальною, але лояльність до радянської ідеології не втратила своєї важливості. Тому в Основних Законах все менше положень стосуються класової боротьби та з'являються накази виборців депутатам. Так, Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1977 року у статті 102 встановлювала, що:

«Виборці дають накази своїм депутатам. Відповідні Ради народних депутатів розглядають накази виборців, враховують їх при розробці планів економічного і соціального розвитку та складанні бюджету, організують виконання наказів та інформують громадян про їх реалізацію», а у статті 107 йшла мова, що «Депутат зобов'язаний звітувати про свою роботу і роботу Ради перед виборцями, а також перед колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати.

Депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» [10].

Конституція УРСР 1978 р. містила положення, аналогічні положенням статті 102 Конституції СРСР 1977 р. у статті 91, а положення, аналогічні положенням статті 107 Конституції СРСР 1977 р. – у статті 96 [11].

До прийняття Конституції України 1996 року ці статті не зазнавали змін, хоча зміни та доповнення до Конституції УРСР 1978 р. вносились 6 разів за часів УРСР та ще 15 разів після проголошення незалежності України.

У наведеній редакції вказані положення Конституції УРСР 1978 р. про накази виборців та про можливість від-

кликун парламентаріїв були чинними до прийняття Конституції України 1996 р.

Отже, слід резюмувати, що на сучасній території України можливість відклику парламентарія виборцями «з'явилася» на конституційному рівні одразу ж після проголошення радянської влади, а «зникла» – коли було прийнято Конституцію України у 1996 р. Протягом тривалого часу відклик парламентарія виборцями був можливим у разі невиконання наказів виборців, тобто мав місце імперативний мандат.

У зв'язку з цим виникає питання, чому відбулися такі зміни у конституційних положеннях та чому саме у ці історичні періоди.

Розглядаючи появу можливості відклику парламентаріїв виборців на конституційному рівні, слід підкреслити, що вона була обумовлена прагненням стабільності, а саме: після встановлення радянської влади її необхідно було утримати, адже далеко не усі поділяли її цінності та ідеали. Виборчі цензи того періоду свідчать, що така цінність як прогрес навряд чи могла повною мірою бути реалізованою органом із законодавчими повноваженнями, якщо туди входили лише робочі, селяни, військові, рівень освіти яких здебільшого був не надто високим. Скоріше за все, вони демонстрували лояльність до радянської ідеології, а отже сприяли реалізації такої цінності як стабільність.

Якщо Верховна Рада УРСР «ділила» повноваження з керівним органом – Президією, яка була постійно діючою, то наразі Верховна Рада України має одноособового голову – спікера. Якщо члени Верховної Ради УРСР за часів перебування України у складі СРСР проводили на засіданнях кілька днів на рік, то наразі зайнятість парламентаріїв передбачає проведення щонайменше двох чергових сесій на рік. За часів УРСР було значно менше умов та можливостей для розробки та прийняття законів з дотриманням тих вимог та

процесу, які наразі вважаються демократичними. Професіоналізація посади парламентарія різко підвищила вплив кожного окремого народного депутата України. Така професіоналізація робить провадження діяльності парламентарія та передвиборчу кампанію надзвичайно ресурсоємними. Отже, пересічний громадянин із середньостатистичним доходом навряд чи може успішно конкурувати з тими суб'єктами, які прагнуть вкладати у політичну діяльність власні кошти у значних розмірах та/або кошти спонсорів. У такому випадку парламентарій буде ставити понад усе власні інтереси та/або інтереси спонсорів, а не інтереси виборців. Безперечно, бізнес є рушійною силою прогресу, але наразі нехтування інтересами виборців парламентаріями в Україні у цілому та недотримання передвиборних обіцянок зокрема вимагають рішучих дій і варто піддати сумніву зроблений у 1990-х р. вибір між такими цінностями як прогрес і стабільність на користь прогресу. Можливо, зараз якраз настав час надати перевагу стабільності. З цієї точки зору і є цікавим національний історичний досвід.

Висновки. Таким чином, за часів радянської влади однією з цінностей державного режиму була стабільність – спочатку у контексті утвердження завоювань Жовтневої революції, потім для підтримання такого, що існував, антидемократичного режиму та планової економіки. Це знаходило своє відображення у можливості надання депутатам рад наказів та можливості відкликання цих осіб у разі невиконання наказів.

У 1996 р. при прийнятті нової України було здійснено остаточний ціннісний перегляд норм Основного Закону та вирішено відійти від цієї цінності на користь такої цінності як прогрес. Це знаходить своє відображення у наданні парламентаріям вільного мандату та неможливості їх відкликання виборцями.

Перспективи подальших досліджень полягають у більш глибокому вивченні позитивних та негативних цінностей у

контексті застосування їх до конституційно-правової відповідальності народних депутатів України перед виборцями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы от 23 апреля 1906 г. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание третье. Том XXV. 1905. Отделение I. № 27805. С. 455–461.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1918.htm> (дата звернення: 04.04.2019).
3. Обращение ВЦИК к Советам, армейским и фронтовым комитетам об отзыве и перевыборах тех членов Учредительного собрания, которые не являются выразителями интересов трудовых масс. Не позднее 29 декабря 1917 г. (11 января 1918 г.). Декреты Советской власти. Том I. 25 октября 1917 г.–16 марта 1918 г. Москва : Гос. издат-во политической литературы, 1957. С. 200–202.
4. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1918.htm> (дата звернення: 04.04.2019).
5. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19> (дата звернення: 04.04.2019).
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 6 июля 1923 года и в окончательной редакции II съезда Советов СССР 31 января 1924 года. Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. Очерк истории Советской Конституции. Москва : Политиздат, 1987. С. 263–283.
7. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года (с последующими изменениями и дополнениями). Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. Очерк истории Советской Конституции. Москва : Политиздат, 1987. С. 285–313.
8. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html> (дата звернення: 04.04.2019).
9. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 року. Зі змінами, внесеними згідно із Законом УРСР від 19 листопада 1976 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1976. № 48. С. 448.
10. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. Очерк истории Советской Конституции. Москва : Политиздат, 1987. С. 315–365.
11. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html> (дата звернення: 04.04.2019).

В статье проанализированы ценности, которые конкурируют при решении вопроса об установлении конституционно-правовой ответственности парламентариев Украины перед избирателями (отзыв депутата) с обращением к национальному историческому опыту. В качестве таких ценностей избраны стабильность и прогресс.

Ключевые слова: парламентарий, народный депутат Украины, конституционно-правовая ответственность, юридическая ответственность, конституционно-правовая ответственность народных депутатов Украины.

The article analyzes the values that compete in resolving the issue of establishing the constitutional responsibility of parliamentarians of Ukraine to the voters (the deputy's calling back) with an appeal to the national historical experience. Stability and progress have been chosen as such values.

Key words: parliamentarian, people's deputy of Ukraine, constitutional responsibility, legal responsibility, constitutional responsibility of people's deputies of Ukraine.
