



І. В. Рижук,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права

УДК 342 (477)

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТАРІЇВ В УКРАЇНІ

Досліджуються історичні етапи становлення та розвитку конституційно-правової відповідальності парламентаріїв. Виділено три етапи розвитку доктрини конституційно-правової відповідальності: дореволюційний етап, радянський етап, сучасний етап. Зосереджено увагу на радянському періоді, оскільки саме у той час було закладено основи нормативно-правового регулювання сучасного статусу парламентарія. Розкриваються такі елементи конституційно-правової відповідальності, як інститут наказів виборців та інститут відкликання депутата. Аналізується зміст статей конституцій 1936, 1977, 1978 років щодо цих інститутів. Розкривається сутність принципу підконтрольності та відповідальності депутата перед виборцями, який містився у ст. 98 Конституції 1978 року. Досліджено питання щодо процедури про відкликання депутата Верховної Ради Української РСР.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, імперативний мандат, накази виборців, відкликання депутатів.

Конституційно-правова відповідальність — одна з найбільш гострих тем правової науки. Без добре розробленої та ефективної системи відповідальності право не може виправдати покладені на нього соціальні очікування.

У науковій літературі концепція конституційно-правової відповідальності відображена досить широко, проте до сьогодні вчені не прийшли до спільного визначення цього виду відповідальності. На це значною мірою вплинуло те, що в українському законодавстві термін “конституційно-правова відповідальність” не закріплюється, хоча в конституційних актах деяких зарубіжних країн такий термін є.

Аналіз історичних питань виникнення та становлення конституційно-правової відповідальності та конституційно-правової відповідальності парламентаріїв, зокрема, дасть можливість більш ґрунтовно дослідити цей інститут конституційного права.

Щодо наукових досліджень, які стосуються конституційно-правової відповідальності, варто зазначити, що вони здебільшого стосуються аналізу конституційно-правової відповідальності, зокрема такі науковці, як Г. В. Барабашев, В. А. Виноградов, А. О. Червяцова, Н. М. Колосова, О. Ф. Фрицький, Г. В. Задорожна, О. О. Майданик та ін. досліджували ці питання. Значно менша кількість науковців займалась дослідженням конституційно-правової відповідальності органів державної влади, серед них — Я. І. Ленгер, О. В. Мельник. Щодо парламентаріїв як суб'єктів конституційно-правової відповідальності наукові дослідження відсутні, саме тому подальша теоретична розробка питань щодо сутності конституційно-правової відповідальності, історії її становлення є на сьогодні актуальною.



Мета статті — дослідити генезис становлення та розвитку інституту конституційно-правової відповідальності в Україні, зокрема конституційно-правової відповідальності парламентаріїв.

Інститут конституційно-правової відповідальності пройшов досить тривалий шлях становлення і формувався під впливом різноманітних історичних чинників, що зумовлює необхідність дослідження його генетичної природи, історичного розвитку.

Сучасне уявлення про конституційно-правову відповідальність базується на положеннях, розроблених вітчизняною правовою наукою попередніх поколінь. Ще на початку XX ст. серед інших видів юридичної відповідальності було виділено конституційно-правову відповідальність, але, зважаючи на новизну цього інституту, відсутність нормативного закріплення та неоднозначність поглядів науковців, виникли труднощі щодо подальших наукових розробок, які стосувались не лише теоретичного осмислення нового виду юридичної відповідальності, а й безпосередньо механізму її реалізації.

Щодо становлення конституційно-правової відповідальності в Україні, пропонуємо виділити три етапи розвитку доктрини конституційно-правової відповідальності:

1) дореволюційний етап (друга половина XIX ст. — початок XX ст.), протягом якого переважно розвивалася теоретична основа конституційно-правової відповідальності органів державної влади (уряду, а також міністрів і членів Парламенту);

2) радянський етап (з 1917 року — по другу половину 80-х рр. XX ст.), протягом якого більшою мірою досліджувалася позитивна юридична відповідальність органів державного управління перед органами державної влади, а також відповідальність депутатів перед виборцями;

3) сучасний етап (з початку 90-х рр. XX ст.) триває по теперішній час і характеризується узагальненням попереднього наукового досвіду, розробкою доктрини конституційно-правової відповідальності, появою нових видів відповідальності в публічній сфері (муніципально-правова відповідальність, відповідальність у виборчому праві), а також законодавчим закріпленням санкцій конституційно-правової відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Конституційно-правова відповідальність виступає необхідним елементом (інститутом) у системі конституційного права України, розвиток якого на сучасному етапі буде забезпечувати застосування конституційно-правових норм, гарантувати захист загальнодемократичних цінностей, що знайшли відображення у чинній Конституції.

У нашому дослідженні зосередимо увагу на радянському періоді, оскільки саме у той час було закладено основи нормативно-правового регулювання сучасного статусу парламентарія.

Складовою частиною конституційно-правової відповідальності того часу та одним з елементів імперативного мандату став інститут наказів виборців. Вперше згадка про цей інститут з'являється у доповіді про землю на II Всеросійському з'їзді рад. Одним з пунктів цієї доповіді був пункт про наказ земельним комітетам на підставі наказів місцевих рад селянських депутатів. Такі накази вносились у нижчі представницькі органи, які оцінювали їх об'єктивність та направляли або до виконкому Ради для його реалізації, або до вищої Ради, залежно від того, до компетенції якої органу вони належали.

У 1936 році було прийнято Конституцію СРСР, у якій багатоступеневі вибори було замінено прямими виборами.

Реформа 1936 року дозволила населенню обирати депутатів до всіх рад, у тому числі і до Верховної Ради СРСР. Цими положеннями було закладено правові засади для розвитку інституту наказів виборців. Проте конституції союзних та



автономних республік, прийнятих у 1937 році, не містили норми щодо наказів виборців.

Однак інститут наказів виборців було закріплено в конституціях 1977 та 1978 років, але з певними відмінностями, зокрема якщо у перші роки радянського будівництва депутат повинен був виконувати накази виборців, то відповідно до Конституції 1977 року він повинен був лише “враховувати” їх. Основним недоліком була майже повна відсутність нормативного закріплення самої процедури виконання або згодом врахування наказів виборців, що, в свою чергу, унеможливило її практичне застосування.

Ст. 142 Конституції СРСР 1936 року не застосовувала термін “відповідальність”, але містила норму, зміст і призначення якої дозволяли зробити висновок, що мова йде саме про відповідальність депутатів перед виборцями [1, с. 126–134]. Стаття 142 Конституції закріплювала: “кожен депутат зобов’язаний звітувати перед виборцями про свою роботу та роботу Ради депутатів та може у будь-який час бути відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку” [2].

Щодо нормативного закріплення інституту відкликання депутата, вперше його було закріплено у Декреті ВЦПК “Про право відкликання делегатів” від 4 грудня 1917 р., а згодом — у Законі “Про порядок відкликання депутатів Верховної Ради СРСР” 1959 року.

Стаття 98 Конституції 1978 року закріплювала принцип підконтрольності та відповідальності депутата перед виборцями. Зокрема депутат зобов’язувався 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, міг бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку.

Щодо нормативно-правового закріплення конституційно-правової відповідальності парламентарія того часу, варто відмітити такі акти: Регламент Верховної Ради УРСР, Закон Української РСР “Про порядок відкликання депутата Верховної Ради УРСР”, Положення про організацію роботи з наказами виборців в Українській РСР, затверджений Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 30 вересня 1981 р.

Законодавство того часу встановлювало, що у своїй діяльності депутат повинен керуватися як загальнодержавними інтересами, так і запитами населення виборчого округу, що відповідало марксистсько-ленінському розумінню депутатського мандата. Депутат як повноважний представник народу в органах державної влади дістав повноваження на підставі його обрання до Ради виборцями, тобто одержував, по суті, імперативний мандат, який зобов’язував його не лише працювати з відповідними органами державної влади, а й підтримувати постійний зв’язок з виборцями, виконувати їх накази. Сутність такого мандата не відповідає змісту вільного мандата, який діставав парламентарій у більшості країн світу.

У зв’язку з особливостями імперативного мандата, депутат Верховної Ради України був зобов’язаний підтримувати зв’язок не лише з виборцями, а й з колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати, а також з підприємствами, установами, організаціями, державними і громадськими органами, які знаходяться на території його виборчого округу. Цим теж зумовлювався принцип відповідальності депутата перед виборцями, який виявлявся у праві відкликання депутата за наявності двох підстав: у разі, якщо він не виправдав довіри виборців, і у разі скоєння дій, які недостойні високого звання депутата.

Відповідно до ст. 5 Закону “Про порядок відкликання депутата Верховної Ради Української РСР” питання про відкликання депутата Верховної Ради Української РСР обговорювалось і вирішувалось на зборах виборців відповідного



виборчого округу, які скликаються громадськими організаціями на підприємствах, в установах, колгоспах, військових частинах, а також за місцем проживання виборців.

Рішення в питанні про відкликання депутата Верховної Ради Української РСР приймається відкритим голосуванням [3].

Окрім зазначених підстав для дострокового припинення повноважень депутата, законодавство передбачало й інші підстави: за рішенням Верховної Ради УРСР у зв'язку з особистою заявою депутата про складання ним депутатських повноважень через обставини, які заважають їх виконанню, або у зв'язку з обвинувальним судовим вироком, який вступив у законну силу щодо конкретного депутата.

Центром роботи депутата Верховної Ради Української РСР у міжсесійний період був його виборчий округ, саме у ньому депутати підтримували безпосередній зв'язок з виборцями. Після сесії відповідно до законодавства про статус депутата він був зобов'язаний інформувати виборців про роботу сесії, роз'яснити їм зміст рішень, прийнятих Верховною Радою, пов'язаних, зокрема, з виконанням планів економічного і соціального розвитку, брати участь в організації виконання актів Верховної Ради УРСР та її органів. Важливою формою роботи депутата з виборцями був розгляд ним пропозицій, заяв та скарг виборців. Звернення громадян з цих питань до депутата вважалося однією з форм участі трудящих в управлінні, яка сприяла посиленню контролю за діяльністю державних і громадських органів, боротьбі з тяганиною, бюрократизмом та іншими недоліками в роботі.

Зважаючи на те, що депутат Верховної Ради УРСР у своїй діяльності був підзвітний виборцям, Конституція УРСР у ст. 96 передбачала обов'язок депутата звітувати періодично, але не рідше одного разу на рік, перед виборцями і колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати, про власну роботу і роботу Верховної Ради. Звіт міг бути проведений у будь-який час на вимогу цих колективів і громадських організацій або на вимогу зборів виборців за місцем їх проживання. Депутат був зобов'язаний інформувати Верховну Раду про проведений звіт та взяти до уваги пропозиції виборців, висловлені під час звіту.

Депутат, який не виправдав довіри виборців, міг бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку [4].

Окрім наведених вище обов'язків, на депутата, як нами вже зазначалось, покладался обов'язок брати участь у виконанні наказів виборців. Робота з наказами виборців здійснювалась на основі Конституції СРСР, Конституції Української РСР, Указу Президії Верховної Ради СРСР від 1 вересня 1980 р. "Про організацію роботи з наказами виборців", Указу Президії Верховної Ради УРСР від 30 вересня 1981 р. "Про організацію роботи з наказами виборців в Українській РСР".

Наказами виборців вважалися схвалені передвиборними зборами доручення виборців своїм депутатам, що мали суспільне значення і були спрямовані на поліпшення діяльності рад народних депутатів щодо керівництва державним, господарським і соціально-культурним будівництвом, забезпечення комплексного економічного і соціального розвитку їх територій, задоволення матеріальних і духовних потреб людей.

Згідно з вимогами законодавства депутат брав участь в організації населення і трудових колективів з метою ефективного виконання наказів. Він мав право звертатися в усі державні і громадські органи, підприємства, установи й організації з питань їх виконання і брати участь у розгляді порушених ним питань. Державні і громадські органи, підприємства, установи, організації та їх службові особи були зобов'язані сприяти депутатам в роботі, спрямованій на втілення в життя наказів виборців.

Депутат також брав участь у контролі за виконанням наказів виборців державними органами, підприємствами, установами, організаціями та службовими особами. Під час звітів перед виборцями, колективами та громадськими організаціями, які обрали депутата до відповідної ради, цей депутат був зобов'язаний повідомляти їм про хід виконання наказів.



Питання про відповідальність радянських представницьких органів державної влади на практиці в країні не ставилося, оскільки цим органам від імені народу була делегована державна влада, вони вважалися вищою інстанцією і не могли виступати як суб'єкт відповідальності [5, с. 23–24].

Радянські конституції довгий час виходили з того, що Верховна Рада СРСР і верховні ради республік наділялися правом вирішувати всі питання, віднесені Конституціями відповідно до ведення Союзу і республік (крім, звичайно, питань, що входили у компетенцію судових органів). Органи Верховної Ради, що діяли постійно, їх президії, які фактично виконували президентські функції, були підзвітні Верховній Раді і відповідальні перед нею. Останні могли в будь-який час переобрати персональний склад своїх президій. Конституція СРСР 1936 року передбачала право Президії Верховної Ради СРСР розпускати Верховну Раду, але не в порядку відповідальності, а у випадку розбіжностей між її палатами, які не можна було перебороти іншим шляхом. У подальшому Конституція СРСР 1977 року позбавила Президію і цього права.

Прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України зумовило зміну імперативного типу мандата на вільний мандат. У тексті Основного закону відсутнє пряме посилання на це, але, аналізуючи норми Конституції України, ми можемо зробити такі висновки. По-перше, аналізуючи зміст присяги, яку депутати приймають перед Верховною Радою України, бачимо, що народний депутат України є повноважним представником народу в Верховній Раді України. Але серед підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України не має положень про можливість відкликання депутата виборцями [6]. Зазначимо, що норми, які безпосередньо врегульовували відповідальність та підзвітність народного депутата України перед виборцями свого округу, а також містили положення про можливість відкликання народного депутата України виборцями у разі невиправдання ним довіри своїх виборців у порядку, встановленому чинним законодавством, містились у ст. 7 Закону України “Про статус народного депутата України” від 25 вересня 1997 р. [7]. Отже, до березня 2001 року між нормами Конституції України та нормами Закону України “Про статус народного депутата України” існувала колізія: виборці мали можливість відкликати народного депутата, що, в свою чергу, не відповідало основним принципам вільного мандата та ставило під сумнів його існування.

22 березня 2001 р. було прийнято нову редакцію Закону України “Про правовий статус народного депутата України” [7], норми якого не суперечать Конституції України та не містять елементи імперативного типу мандата. Водночас Закон України “Про відкликання народного депутата України” було визнано таким, що втратив чинність.

Отже, невід'ємним елементом інституту відповідальності в конституційному праві радянських часів була підконтрольність, підзвітність виконавчо-розпорядчих органів, посадових осіб перед радами, обов'язковість рішень Рад для виконавчо-розпорядчих органів, а також підзвітність рад та їх депутатів перед виборцями.

Норми Конституції України 1996 року не закріпили вільний мандат парламентарія, але їх аналіз дає можливість прийти до висновку щодо закріплення саме такого типу депутатського мандата. На сьогодні правові норми, що регламентують застосування конституційно-правової відповідальності відповідних суб'єктів, є розрізненими і безсистемними. У системі конституційного законодавства України сьогодні не існує єдиного нормативного джерела, яке б об'єднувало і впорядковувало всі складові конституційно-правової відповідальності. А це в котрий раз обумовлює необхідність розроблення і прийняття окремого закону про конституційно-правову відповідальність.



Список використаних джерел

1. Страшун, Б. А. Избирательное право социалистических государств [Текст] : учеб. пособ. / Б. А. Страшун. — М. : Мысль, 1963. — 149 с.
2. Конституция (Основной закон) СССР, утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР от 05.12.1936 г. [Электронный ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : <http://archive.nbuv.gov.ua/articles/history/1936cnst.htm>.
3. Про порядок відкликання депутата Верховної Ради Української РСР : Закон Української РСР від 20.11.1959 р. у ред. Закону Української РСР від 27.06.1979 р. № 4831-ІХ [Електронний ресурс] ЛІГА ЗАКОН. — URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T794831.html.
4. Конституція (Основной закон) Української РСР від 20.04.1978 р. № 888-ІХ [Електронний ресурс] ЛІГА ЗАКОН. — URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T000000.html.
5. Авакьян, С. А. Государственно-правовая ответственность [Текст] / С. А. Авакьян // Советское государство и право. — 1975. — № 10. — С. 16–24.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ [за станом на 09.06.2013] [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

Рекомендовано до друку кафедрою конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 3 від 4 листопада 2013 року)

Надійшла до редакції 31.10.2013

Рыжук И. В. Становление и развитие института конституционно-правовой ответственности парламентариев в Украине

Исследуются исторические этапы становления и развития конституционно-правовой ответственности парламентариев. Выделено три этапа развития доктрины конституционно-правовой ответственности: дореволюционный этап, советский этап, современный этап. Внимание сосредоточено на советском периоде, поскольку именно в то время были заложены основы нормативно-правового регулирования современного статуса парламентария. Раскрываются такие элементы конституционно-правовой ответственности, как институт наказов избирателей и институт отзыва депутата. Анализируется содержание статей конституций 1936, 1977, 1978 годов относительно исследуемых институтов. Раскрывается сущность принципа контроля и ответственности депутата перед избирателями, содержащийся в ст. 98 Конституции 1978 года. Исследовано вопрос относительно процедуры об отзыве депутата Верховной Рады Украинской ССР.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, императивный мандат, наказы избирателей, отзыв депутата.

Ryzhuk, I. V. The Formation and Development of the Institute of Constitutional and Legal Liability MP

The article studies the historical stages of formation and development of constitutional and legal responsibilities of parliamentarians. There are three stages of development of the doctrine of constitutional and legal responsibilities: pre-revolutionary stage, Ukrainian stage, the current stage. Attention is focused on the Soviet period, since at that time it was laid the foundation of regulation of current status of parliamentarian. In the article the following items of constitutional and legal responsibilities as an institution and the institution of voters orders recall of MPs. The content of articles of the Constitution 1936, 1977, 1978 data on institutions is analyzed. The essence of the principle of accountability and responsibility to the electorate MP, which was contained in Article 98 of the Constitution in 1978 is revealed. The questions about the procedure of recalling the deputy of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR is investigated.

Keywords: constitutional responsibility, imperative mandate, directive electorate, cancellation MP.