

О. Лялюк, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державного будівни-
цтва Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Конституційно-правова характеристика підстав відповідальності депутатів місцевих рад

Внесені у 2004 р. зміни до Конституції України започаткували тривалий реформаційний процес переходу країни від президентської до парламентсько-президентської республіки. Для досягнення результатів реформування передбачалося змінити передусім процедуру формування органів публічної влади, відійшовши від мажоритарної виборчої системи. У зв'язку з цим в Україні було запроваджено пропорційну виборчу систему, яка охопила майже всі органи публічної влади, починаючи від Верховної Ради України і закінчуючи представницькими органами місцевого самоврядування. Зміна порядку формування органів публічної влади мала основною метою переробити систему взаємовідносин між внутрішніми структурними підрозділами представницького органу, налагодити продуктивну роботу відповідних політичних сил та рухів у суспільстві, закласти механізм прозорості у реалізації установчих форм роботи цих органів. Водночас виник ряд проблем, які стосуються запровадженого виборчого процесу — списків виборців, функціонування блоків політичних партій, здійснення передвиборчої агітації, процесу функціонування представницьких органів місцевого самоврядування — порядку формування фракцій, відповідальності депутатів місцевих рад, представництва місцевостей у радах регіонального рівня тощо, подолати які передбачається лише шляхом аналогічних реформаційних процесів.

Однією з важливих проблем розвитку сучасної України є питання удосконалення статусу депутатів місцевих рад. З нею безпосередньо пов'язана процедура контролю за діяльністю обраних депутатів з боку політичної сили, яку вони репрезентують у місцевій раді.

Депутати місцевих рад відповідно до законодавства несуть конституційно-правову відповідальність перед територіальною громадою, яка їх обрала, перед керівними органами політичної партії (блоку), за списками якої обирався депутат, перед відповідною місцевою радою, депутатом якої він обраний.

Відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за на-

явності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі: а) його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку; б) відкликання його політичною партією (виборчим блоком), за виборчим списком відповідної місцевої організації якої його було обрано депутатом місцевої ради, у разі невходження депутата місцевої ради (крім депутата сільської, селищної ради), обраного за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії (виборчих блоків політичних партій) у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної ради, до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або його виходу зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання депутатом особистої заяви про вихід із депутатської фракції, або переходу депутата в іншу депутатську фракцію, або з інших підстав, встановлених вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком відповідної місцевої організації якої він був обраний депутатом місцевої ради; в) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України; г) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом несумісне з виконанням депутатських повноважень; ґ) обрання його депутатом іншої місцевої ради; д) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; е) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі; є) його смерті.

Крім того, існує група підстав, коли повноваження депутата можуть припинитися достроково за рішенням відповідної ради у зв'язку з: а) набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; б) особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

Найбільшу увагу привертають особливості відповідальності депутатів місцевих рад перед керівними органами політичної партії. По суті, депутат стає заручником партійних позицій, напрямків роботи, залежним від її рішень, причому можливості такого контролю не обмежені певними рамками. Вищий керівний орган політичної партії (виборчого блоку політичних партій) приймає рішення про відкликання та дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради (крім депутата сільської, селищної ради), якщо такий депутат не подав заяву до місцевої ради про входження його до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчими списками відповідної місцевої організації якої його було обрано депутатом місцевої ради, або вийшов зі складу депу-

таської фракції (подав особисту заяву про вихід зі складу депутатської фракції або перейшов в іншу депутатську фракцію, або відкликається з інших підстав, встановлених вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

Таким чином, однією з підстав припинення повноважень депутата місцевої ради є «інші підстави, встановлені вищим керівним органом політичної партії», тобто наявний невичерпний перелік підстав для конституційної відповідальності депутата, який цілком залежить від рішення політичної партії, а не територіальної громади.

Вказана нами залежність депутатів ще більше посилилася з прийняттям змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (Закон № 602-V), який закріпив ряд суперечливих позицій. Зокрема, керівний орган політичної партії може позбавити своїм рішенням депутата його мандата у разі невиконання останнім програми цієї політичної партії.

Недаремно, вказані прогалини викликали занепокоєння як серед правознавців, так і політиків. У результаті наполегливої боротьби було прийнято Рішення Конституційного Суду України від 27. 05. 2008 р. № 11-рп/2008 справа щодо конституційності окремих положень законів України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад». Цим рішенням визнається неконституційним невичерпний перелік підстав відповідальності депутата місцевої ради перед керівним органом політичної партії.

Однак у зазначеному рішенні не знайшла відбиття позиція суду щодо позбавлення депутата мандата у разі недодержання програми політичної партії. Під програмою політичної партії розуміють виклад цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення. Причому у різних політичних партій такі цілі різняться і уніфікувати їх досить складно. Наведене формулювання не конкретизує коло зобов'язань депутата перед політичною партією, за невиконання яких може наставати відповідальність, а оціночний характер категорії «невиконання програми політичної партії», на наш погляд, може викликати проблеми, коли під неї може підпадати будь-який випадок суперечливої поведінки депутата. Тобто депутат залишається цілком залежним у своїй роботі від рішень партійних органів, що свідчить про порушення гарантій його діяльності та негативно позначається на результатах роботи.

Вирішенню окресленої проблематики сприятиме внесення змін до Конституції України та Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», де слід детальніше конкретизувати відповідні підстави відповідальності депутата перед керівними органами політичної партії.