

Summary

In the article the basic tendencies of development of powers of bodies of self-realization of the population and the status of their leaders are analyzed, and actual problems of application of the current legislation and a way of their improvement in the author's concept of self-realization of the population are defined.

Key words: organs of self-realization of population, tendency, powers and a status of their leaders.

Отримано 2.02.2011

Л. М. ЩЕРБАНЮК

*Людмила Михайлівна Щербанюк, аспірант
Інститут держави та права ім. В. М. Корецького*

**ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ АДРЕСАТІВ ПРАВА
ДЕПУТАТСЬКОГО ЗАПИТУ В УКРАЇНІ**

Правовідносини, що виникають у результаті використання депутатського запиту, передбачають певні обов'язки його адресатів. Водночас наявність обов'язків означає, що їхнє неналежне виконання має призводити до певної відповідальності адресатів депутатських запитів за вчинені у цьому контексті дії чи бездіяльність та їхні наслідки. Наявність і чітко визначення такої відповідальності могло би зробити депутатський запит ефективною індивідуальною та колективною формою контролю парламентом, головним чином, дій виконавчої влади. Однак питання відповідальності у контексті здійснення права депутатського запиту є досить неоднозначним. Так Конституція України¹ (ч. 2 ст. 86) та Закон України «Про статус народного депутата України»² (ч. 5 ст. 15) передбачають прямий обов'язок Президента України, керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, повідомити народного депутата, групу народних депутатів і комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду їхнього запиту у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк. Водночас, встановлюючи обов'язок надати відповідь на запит народного депутата, законодавство не передбачає прямої відповідальності за ненадання відповіді на такий запит, а лише вказує, що народний депутат, представник групи народних депутатів і комітет Верховної Ради України мають право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит (ч. 9 ст. 15 Закону «Про статус народного депутата України»). Втім відповідальність за ненадання відповіді на депутатський запит може виникнути з огляду на конституційні повноваження Верховної Ради України та народних депутатів і відповідно до положень Закону України «Про статус народного депутата України», при цьому, залежно від адресата депутатського запиту, може йтися про конституційну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Першим у ряду адресатів депутатських запитів Конституція України (п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України) та Закон України «Про статус народного депутата України» (ч. 1 ст. 15) визначають Президента України, що є унікальною на території Європи нормою, оскільки у жодній іншій країні Європи, а також у жодній з колишніх держав СРСР, не передбачено можливості направлення запиту члена парламенту до глави держави. Оскільки Президент України несе конституційну відповідальність у вигляді імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину, а також зважаючи на те, що кваліфікація цих карних діянь Кримінальним Кодексом України³ не включає ігнорування депутатських запитів чи надання формальної відповіді на них, можна дійти висновку, що Президент України не несе відповідальності за ненадання, невчасне надання або надання незадовільної чи формальної відповіді на депутатський запит. Тому з огляду на це використання депутатського запиту в якості форми контролю робить його досить неефективним, перетворюючи його лише на засіб привертання уваги до певної та, як свідчить практика, не завжди загально-суспільної проблеми через його публічне оголошення та голосування за його направлення на пленарному засіданні Верховної Ради України, а також на звичайний спосіб отримання інформації.

У цьому контексті слід зазначити, що в усіх країнах Європи адресатами запиту члена парламенту у першу чергу є виконавча влада (Прем'єр-міністр та інші міністри уряду), при чому використання запитів та їхніх різновидів інтерпеляцій є тим ефективнішим, чим серйозніші наслідки передбачені за ненадання адресатом відповіді або надання відповіді, що не задовольняє ініціатора запитання. Наприклад, у Державних Зборах Словенії за результатами розгляду інтерпеляції може прийматися рішення щодо оцінювання роботи Уряду або міністра (ст. 253(1) Регламенту Державних Зборів Словенії⁴) і щонайменше десять депутатів можуть вимагати голосування щодо довіри Уряду та обрання нового голови уряду (ст. 253(2) Регламенту Державних Зборів Словенії). У латвійському Сеймі так само щонайменше десять депутатів можуть подати проект постанови у зв'язку з інтерпеляцією, включаючи проект постанови про вотум недовіри уряду, віцепрем'єр-міністру, міністру або державному міністру (ст. 130 Регламенту Сейму Латвії⁵). Литовські депутати

можуть прийняти рішення про незадовільність відповіді на інтерпеляцію та більшістю голосів від усього складу депутатів Сейму виразити недовіру прем'єр-міністру або міністру (ст. 222 Регламенту Сейму Литви⁶). Члени Едускунти Фінляндії приймають рішення про передачу відповіді на інтерпеляцію на розгляд відповідного парламентського комітету та вирішують питання про голосування щодо довіри уряду (ст. 22 Регламенту Едускунти Фінляндії⁷). Регламент турецького парламенту також містить норму про усунення від влади прем'єр-міністра, ради Міністрів або окремого міністра за наслідками розгляду запиту. У Саборі Хорватії, якщо депутати, незадоволені письмовою відповіддю на їхнє запитання, або якщо запитання та відповідь дають підстави для відкритого обговорення або дебатів Парламенту, то це створює підстави для внесення інтерпеляції (ст. 190 Регламенту Сабору Хорватії⁸), за наслідками обговорення результатів якої члени Сабору можуть проголосувати щодо питання відповідальності Уряду, довіри до Прем'єр-міністра, окремих міністрів чи уряду в цілому (ст. 195 Регламенту Сабору Хорватії).

Однак в Україні, після того як рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 р.⁹ повернуло редакцію Конституції України 1996 року, Верховна Рада та народні депутати не мають іншої можливості безпосереднього впливу на виконавчу владу, окрім висловлення недовіри уряду за результатами розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України за пропозицією однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу (ч. 1 ст. 87 Конституції України). У попередньому варіанті Конституції, що була чинною до зазначеного вище рішення Конституційного Суду, існувало положення, яке уповноважувало Верховну Раду України вирішувати питання про відставку Прем'єр-міністра України і членів Кабінету Міністрів України (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України зі змінами від 08.12.2004 р.¹⁰), і таке повноваження потенційно могло би використовуватися за результатом розгляду відповіді на депутатський запит. Без таких повноважень будь-які депутатські запити можуть розглядатися, так само як і у разі звернення запиту до Президента України, лише як форма отримання інформації, необхідної для діяльності членів парламенту, а не як форма парламентського контролю у контексті функціонування системи стримувань і противаг.

Конституція України також передбачає можливість направлення депутатських запитів до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їхнього підпорядкування та форм власності (ч. 1 ст. 86 Конституції України). Відповідальність цих адресатів, а також членів уряду, може настати відповідно до ст. 36 Закону України «Про статус народного депутата України», згідно з якою невиконання законних вимог народного депутата або створення перешкод у його роботі, у разі відмови від своєчасного надання необхідної інформації на вимогу народного депутата або подання свідомо вірогідної інформації посадові особи несуть адміністративну та кримінальну відповідальність, встановлену законом.

Кодекс України про адміністративні правопорушення¹¹ передбачає адміністративну відповідальність лише за недодержання встановлених законодавством строків надання інформації народному депутату (ст. 188-19) у вигляді накладення штрафу від 10 (170 грн.) до 25 (425 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що нині становить 17 грн, відповідно до п. 22.5 ст. 22 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб»¹². Наявність цієї статті може сприяти забезпеченню дотримання строків надання відповіді на депутатські запити, однак залишає неврегульованою проблему надання формальних і незмістовних відповідей.

Теоретично можна йти і про кримінальну відповідність у контексті надання відповіді на депутатський запит. Зокрема Кримінальний Кодекс України від 5 квітня 2001 р. містить ст. 351, яка стосується перешкоджання діяльності народного депутата України та депутата місцевої ради. Відповідно до цієї статті невиконання службовою особою законних вимог народного депутата України, депутата місцевої ради, створення штучних перешкод у їхній роботі, надання їм завідомо неправдивої інформації караються штрафом від ста (1700 грн.) до однієї тисячі (17000 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців чи обмеженням волі на строк до трьох років. Невиконання службовою особою законних вимог комітетів Верховної Ради України чи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, створення штучних перешкод у їх роботі, надання невірогідної інформації караються штрафом від п'ятисот (8500 грн.) до двох тисяч (34 000 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Невиконання законних вимог народних депутатів і комітетів/комісій Верховної Ради України може полягати у невиконанні своїх обов'язків особами, які відповідно до закону зобов'язані тим чи іншим чином сприяти народним депутатам і комітетам Верховної Ради України у здійсненні ними своїх повноважень. Оскільки Закон України «Про статус народного депутата України» визначає запит народного депутата України як «вимогу» надати інформацію, то ігнорування депутатського запиту або надання свідомо неправдивої інформації в якості офіційної відповіді на депутатський запит може вважатися невиконанням законних вимог народного депутата України або парламентського комітету. Очевидно, що у цьому разі має враховуватися ступінь суспільної небезпеки цих діянь і тяжкість наслідків, до яких вони призвели.

Таким чином, можна дійти висновку, що законодавство України не передбачає прямої відповідальності за невиконання вимог народних депутатів України про надання їм офіційної відповіді з питань, віднесених до їхньої компетенції. Водночас у деяких випадках і стосовно певних адресатів депутатських запитів може йтися про можливість конституційної, адміністративної або кримінальної відповідальності. Однак через відсутність відповідальності за ігнорування депутатського запиту чи надання формальної відповіді на нього

використання депутатського запиту в якості форми контролю стосовно Президента України є досить неефективним. Також низькою є його ефективність і щодо виконавчої влади через відсутність у Верховної Ради України важелів безпосереднього впливу на уряд і його членів. Законодавством передбачається адміністративна та кримінальна відповідальність, однак, по-перше, ці види відповідальності, як уже зазначалося, не передбачені законодавством безпосередньо у контексті ненадання відповіді на депутатський запит, а по-друге, їхнє застосування у цьому разі до таких адресатів, як керівники інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій, є спадком радянських часів, коли право народних депутатів направляти запити зазначеним вище суб'єктам впливало з їхніх повноважень здійснювати контроль за роботою державних органів, підприємств, установ і організацій (ч. 2 ст. 103 Конституції СРСР 1977 року¹³). Таким чином, сьогодні існує необхідність реформування права депутатського запиту з метою його орієнтації у першу чергу на контроль виконання рішень і законів, що приймаються Верховною Радою України, урядом України, що вимагатиме, з одного боку, звуження кола адресатів депутатських запитів, а з другого – посилення відповідальності за неналежне виконання обов'язків, передбачених законодавством України щодо надання відповіді на запити членів парламенту.

¹ Конституція України, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР.

² Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. № 2790–ХІІ.

³ Кримінальний Кодекс України від 05.04.2001 № 2341–ІІІ.

⁴ Регламент Державних Зборів Словенії від 2 квітня 2002 року зі змінами та доповненнями.

⁵ Регламент Сейму Латвії від 28 липня 1994 року зі змінами та доповненнями.

⁶ Регламент Сейму Литви від 17 квітня 2008 року зі змінами та доповненнями.

⁷ Регламент Едускунти Фінляндії від 17 грудня 1999 року зі змінами та доповненнями.

⁸ Регламент Сабору Хорватії від січня 200 року зі змінами та доповненнями.

⁹ Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року.

¹⁰ Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 року, № 2222–ІV.

¹¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–Х.

¹² Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 № 889–ІV.

¹³ Конституція СРСР від 07.10.1977 року.

Резюме

Статтю присвячено питанням відповідальності адресатів депутатського запиту в Україні. У цьому контексті розглянуто ефективність використання депутатського запиту як індивідуальної та колективної форми парламентського контролю, а також викладено пропозиції щодо реформування права депутатського запиту в Україні.

Ключові слова: депутатський запит, інтерпеляція, відповідальність, парламент, Президент, уряд.

Резюме

Статья посвящена вопросам ответственности адресатов депутатского запроса в Украине. В этом контексте рассматривается эффективность использования депутатского запроса как индивидуальной и коллективной формы парламентского контроля, а также излагаются позиции относительно реформирования депутатского запроса в Украине.

Ключевые слова: депутатский запрос, интерпелляция, ответственность парламент, Президент, правительство.

Summary

The article deals with the issues related to the liability incurred by the addressees of parliamentary questions in Ukraine. A particular focus is made on the efficiency of parliamentary questions as an individual and collective form of parliamentary control, as well as proposals on how to strengthen the efficiency of parliamentary questions.

Key words: parliamentary questions, interpellations, liability, parliament, President, government.

Отримано 29.12.2010