

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.53

НАРОДНЫЕ ДЕПУТАТЫ КАК ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР

Ирина ЗВОЗДЕЦКАЯ,
соискатель кафедры теории государства и права,
конституционного права и государственного управления
Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу конституционно-правового статуса народного депутата Украины как субъекта парламентских процедур. Отмечено, что народные депутаты исполняют законодательные, контрольные, учредительные полномочия. Парламентарий может иметь до тридцати одного помощника-консультанта, которые работают по срочному трудовому договору на постоянной основе или по совместительству, а также на общественных началах. Акцентировано внимание, что персональный подбор кандидатур на должность помощника-консультанта, организацию их работы осуществляет лично народный депутат Украины, который несет ответственность относительно правомерности своих решений. Принципиальные положения, формирующие мандат народных депутатов Украины, гарантируют их независимость и неприкосновенность при исполнении конституционных полномочий.

Ключевые слова: государственное устройство, парламент, законодательный орган, правовой статус, помощник-консультант, народный депутат, полномочия.

MP OF THE UKRAINE AS THE BASIC PARLIAMENTARY PROCEDURE SUBJECT

Iryna ZVOZDETSKA,
Applicant of the Department of Theory of State and Law,
Constitutional Law and Public Administration
of Oles Honchar Dnipro National University

SUMMARY

This article analyzes the constitutional and legal status of the MP of Ukraine as a subject of parliamentary procedures. It is noted that the MP of Ukraine perform legislative, controlling, forming powers. A parliamentarian may have up to thirty-one assistant consultants who work on an urgent labor contract on a permanent basis or on a part-time basis, as well as on a voluntary basis. The attention is paid to the fact that the personal selection of candidates for the position of assistant-consultant, the organization of their work is carried out personally by the MP of Ukraine, which is responsible for the lawfulness of their decisions. The principled provisions that form the mandate of people's deputies of Ukraine guarantee their independence and immunity in the exercise of their constitutional powers.

Key words: state building, parliament, legislative body, legal status, assistant-consultant, MP, powers.

Постановка проблемы. Проблема влияния правового статуса субъекта на процедуру исполнения его полномочий и, наоборот, проблема влияния профессии и служебной деятельности на личность постоянно привлекают интерес и остаются актуальными. Особенно важны эти вопросы для изучения конституционно-правового статуса парламентария, деятельность которого происходит в определенных правовых границах и члены которого являются народными представителями всех граждан государства. Народные депутаты Украины оказывают огромное влияние на процесс государственного строительства и, бесспорно, на работу законодательной институции.

Актуальность темы. Углубленное изучение конституционно-правового статуса парламентария – многогранная деятельность, поэтому в каком бы ракурсе не исследовали эту идею, какие бы методологические подходы не исполь-

зовались, проблема остается открытой для научного дискурса. Профессиональная подготовка в ВУЗе, практическая работа имеют значение для улучшения идейно-правового уровня народного представителя, поскольку прививают навыки устойчивых теоретических знаний и творческого их применения. Функции членов Верховной Рады Украины являются определяющими для установления степени профессионализма должностного лица по практическому решению проблем государства и общества. По своей многогранности, многообразию «выходов» в жизнь эта профессия фактически не знает себе равных.

В юридической литературе неоднократно дискутировались вопросы исследования правовой природы статуса парламентария, эффективности функционирования этой категории государственных чиновников. Однако невозможно утверждать, что такому важному вопросу было

уделено достаточно внимания. Несмотря на колоссальный опыт парламентаризма, который исчисляется многими столетиями, постоянно возникает множество проблем, требующих пристального внимания исследователей важной сферы государственного строительства.

Состояние исследования. При написании предложенной рукописи были использованы труды таких ученых: В. Борденюк, О. Зинченко, О. Колобов, А. Корнилов, А. Сергунин, В. Погорилко, И. Словская, В. Шаповал и др.

Целью статьи является раскрытие теоретико-методологического и текущего состояния правового регулирования конституционно-правового статуса народного депутата Украины как субъекта парламентских процедур.

Изложение основного материала. Народ возлагает на народных депутатов важные государственные и общественные обязанности. Они призваны брать активное участие в государственном и социально-культурном строительстве. Комплекс полномочий имеет интегративный характер, поскольку их реализация, подчеркивают ученые, охватывает сферы жизнедеятельности граждан, институтов гражданского общества и органов всех ветвей власти [1, с. 36]. Не вызывает сомнения, что каждая из ветвей является необходимой и неотъемлемой составляющей целостной государственной власти и наделена особым конституционно-правовым статусом. Но от конечного результата поиска оптимальной для Украины модели их взаимодействия зависит направление отечественного государственного управления [2, с. 18]. И приоритет в этом принадлежит Верховной Раде Украины.

Законодательная институция является органом общей компетенции, поскольку ее полномочия касаются всех сфер общественной жизни. Полномочия парламента Украины закреплены в ст.ст. 85, 92, 95–98, 101 Конституции Украины [3]. Л.Т. Кривенко делит их на две группы. К первой группе относятся права, которые составляют предмет деятельности органа законодательной власти (так называемые материальные права): утверждение государственного бюджета страны и внесение изменений в него, контроль его выполнения, принятие решения по отчету о его исполнении; определение основ внутренней и внешней политики; утверждение общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального, национально-культурного развития, охраны окружающей среды; назначение выборов Президента Украины в сроки, предусмотренные Конституцией; заслушивание ежегодных и внеочередных посланий Президента Украины о внутреннем и внешнем положении Украины; рассмотрение и принятие решения по одобрению Программы деятельности Кабинета Министров Украины; участие в формировании правительства и осуществление контроля его деятельности; утверждение решений о предоставлении Украиной займов и экономической помощи иностранным государствам и международным организациям, а также о получении Украиной от иностранных государств, банков и международных финансовых организаций займов, не предусмотренных Государственным бюджетом Украины, осуществление контроля их использования; назначение или избрание на должность, освобождение от должности, предоставление согласия на назначение и освобождение от должностей лиц в случаях, предусмотренных Конституцией; осуществление парламентского контроля и другие полномочия, отнесенные к ведению парламента Украины.

Вторая группа прав – это право на принятие актов, которые представляют собой юридическую форму решений Верховной Рады Украины по вопросам, отнесенным к ведению парламента. В частности, Верховная Рада Украины принимает законы и другие акты (постановления, декларации, заявления, резолюции) большинством состава

органа законодательной власти, кроме случаев, установленных Конституцией Украины [4, с. 281–282; 5, с. 163].

Прежде всего, законодательный орган должен закреплять в законах и других правовых актах, на издание которых уполномочен, и регулировать основные общественные отношения на базе Конституции Украины. При этом важно помнить, что главную роль в урегулировании правовых статусов играет Декларация прав человека и гражданина 1789 г., которая легла в основу Основного Закона нашего государства (как, впрочем, и конституций всех передовых стран мира) [6, с. 158].

Исполнение других конституционных функций народных депутатов Украины – решение кадровых задач, осуществление парламентского контроля происходит в соответствии с принятыми законодательными актами. Формирование государственных органов – это контроль назначения на важнейшие государственные посты и кадровой политики исполнительной власти и Президента в целом. Мощным рычагом влияния является процедура вынесения вотума доверия или недоверия, прежде всего, вновь созданному правительству.

Право контроля назначений принадлежит парламенту и дает ему довольно большие полномочия. Согласно Конституции, «по совету и с согласия» [7, с. 29] законодательного органа Президент имеет право назначать и смещать с должности Генерального прокурора Украины; при этом выражение недоверия Генеральному прокурору Украины, что влечет за собой его отставку с должности, принадлежит единолично законодательной институции (п. 25 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины).

Кроме того, народные депутаты владеют прерогативой назначения на должности и освобождения от должностей Председателя и других членов Счетной палаты, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, Председателя Национального банка Украины, членов Центральной избирательной комиссии (состав двух последних органов по представлению Президента Украины), а также половины состава Совета Национального банка Украины, Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания. Важными полномочиями депутатов являются: утверждение общей структуры, численности, определение функций Службы безопасности Украины, Вооруженных сил Украины, иных образованных в соответствии с законами Украины воинских формирований, а также Министерства внутренних дел Украины (п.п. 16–22 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины).

Правом ассигнования, то есть увеличения или уменьшения ассигнования на деятельность государственных органов, можно контролировать исполнительную власть и указывать ей нужное направление политики. Именно поэтому в ходе обсуждения государственного бюджета он обрастает многочисленными поправками политического свойства. Комитет по вопросам бюджета служит своеобразным противовесом Министерству финансов в рамках исполнительной власти. Кроме права на выделение ассигнований, народные депутаты имеют и другие финансовые полномочия – через Счетную палату обладают правом контроля источников государственных доходов и расходов.

Основная доля парламентской деятельности народных депутатов приходится на сессионный зал и комитеты. Депутатские фракции и группы отражают соотношение политических сил в законодательной институции и способствуют разработке и принятию решений в интересах большинства членов парламента, которые, в свою очередь, учитывают интересы своих избирателей. Даже руководство законодательного органа помогает прохождению в рабочих органах и парламенте в целом конкретного законопроекта, согласованного с предложениями

парламентской коалиции. Правда, этот политический курс должен отображать мнение пропорционального соотношения депутатских объединений в Верховной Раде Украины. Руководящие органы также организуют деятельность всех внутрипарламентских структур, определяют окончательно повестку заседаний и, таким образом, создают автономную и спаянную общими интересами систему, зависимую только от изменений настроений избирателей, что, в конечном итоге, приводит к переформатированию состава парламента [8, с. 174–175].

Есть веские основания считать, что такие масштабные объемы работы парламентарии могут качественно выполнять благодаря своим вспомогательным органам. Так, народный депутат может иметь до тридцати одного помощника-консультанта, которые работают по срочному трудовому договору на постоянной основе или по совместительству, а также на общественных началах. Помощником-консультантом народного депутата Украины может быть лишь гражданин Украины, который имеет среднее специальное или высшее образование и свободно владеет государственным языком.

Парламентарий самостоятельно определяет количество помощников-консультантов, работающих по срочному трудовому договору на постоянной основе, по совместительству и на общественных началах в пределах общего фонда, который устанавливается ему для оплаты труда помощников-консультантов Постановлением Верховной Рады Украины. Именно он совершает подбор кандидатур на должность помощников-консультантов, распределяет обязанности между ними и месячный фонд оплаты труда, а также несет ответственность относительно правомерности своих решений.

Помощники-консультанты народного депутата, работающие в городе Киеве по срочному трудовому договору на постоянной основе, могут прикрепляться для кадрового и финансового обслуживания к Аппарату Верховной Рады Украины. По общему правилу, помощники-консультанты народного депутата состоят в штате государственных предприятий, учреждений, организаций или по заявлению народного депутата прикрепляются для кадрового и финансового обслуживания к исполнительным комитетам соответствующего органа местного самоуправления, а в городах Киеве и Севастополе – к секретариатам городских советов [9, ч.ч. 1–3 ст. 34].

Зачисление на должность помощника-консультанта проводится на основании письменного представления народного депутата Украины Руководителю Аппарата Верховной Рады Украины или руководителю исполнительного комитета соответствующего органа местного самоуправления, а в городах Киеве и Севастополе – секретариата городского совета, государственного предприятия, учреждения и организации, в котором указываются персональные данные кандидата (имя, фамилия, отчество), зачисление на постоянной основе или по совместительству, срок действия трудового договора, размер заработной платы и дата зачисления. К письменному представлению народного депутата прилагаются личное заявление лица, которое зачисляется, и другие документы, предусмотренные законодательством.

Соответственно, помощник-консультант народного депутата Украины по представлению народного депутата Украины и по личному заявлению освобождается от предыдущего места работы в порядке перевода, предусмотренном п. 5 ч. 1 ст. 36 Кодекса законов о труде Украины [10], в указанный в его заявлении и представлении народного депутата Украины срок [11, ст. 3.3.].

Принципиальные положения, формирующие мандат народных депутатов Украины, гарантируют их независимость и неприкосновенность при исполнении конститу-

ционных полномочий. Представители всего народа, нации могут досрочно оставить выборные должности только по решению, принятому законодательным учреждением. Правда, те депутатские привилегии абсолютного характера, которые делегирует отечественное законодательство (например, отсутствие ответственности за неявку на работу, неголосование лично и т.д.), несовместимы с существующими в цивилизованных демократических государствах правовыми средствами защиты парламента и парламентариев. Их состав свидетельствует о неуважении к избирателям, открытом злоупотреблении общепризнанными стандартами правового статуса народных избранников.

Предложения по поводу ограничения иммунитета, усиления ответственности за коррупционные деяния, легализации лоббирования, повышения профессионального уровня, правовой и нравственной культуры представителей законодательной институции призваны минимизировать проявления недоверия к Верховной Раде Украины как базовому институту современной демократии [12, с. 184].

Общеизвестно, что среди социальных институтов наблюдается низкий уровень доверия к Верховной Раде. Об этом свидетельствуют данные опроса КМИС. Верховной Раде Украины доверяют всего 5,3% украинских граждан, не доверяют 82,1% (декабрь 2016 г.). По балансу доверия-недоверия Рада обошла даже российские СМИ –76,8 пунктов против –73,9, хотя в 2015 г. парламент занимал предпоследнее место по уровню недоверия [13].

Через год ситуация немного улучшилась. Верховной Раде доверяют всего 7% граждан, не доверяют 79% (по состоянию на конец 2017 г.) [14]. В 2018 г. парламенту доверяют 12% респондентов (что интересно, церкви доверяет 58% граждан, местной власти – 40%, правительству – 16%, а политическим партиям – 11%) [15].

По данным опроса Социологической группы «Рейтинг», проведенного в ноябре 2016 г., роспуск парламента и назначение новых выборов в Верховную Раду поддерживают 45% опрошенных, не поддерживают 42%. Для сравнения, меньше половины украинских граждан (46%) поддерживает идею отставки президента Украины и назначение новых выборов главы государства, 42% не поддерживают [13].

Наибольший уровень общественного недоверия к Верховной Раде Украины среди людей в возрасте от 25 до 39 лет. Даже в относительно спокойный 2010 г. лишь 6,6% респондентов, представляющих эту группу, полностью или преимущественно доверяли парламенту (в других возрастных группах эта доля почти вдвое больше). Законодательному органу меньше доверяли служащие (8,5%), больше всего – предприниматели (16,1%).

Интересно, что на уровень доверия законодательному органу практически не влияет уровень доходов респондентов – парламенту в почти одинаковой мере не склонны доверять люди с высокими доходами и те, уровень доходов которых является низким.

В региональном разрезе наименьший процент доверия Верховной Раде Украины всегда наблюдается на востоке страны (доля тех, кто полностью или преимущественно не доверяет парламенту, составляла в 2010 г. 92,6%), в г. Киеве (91,1%), юго-западе (90,2%), в Крыму (88,3%). Доля тех, кто полностью или в основном не доверяет парламенту, является наименьшей на северо-западе (63,2%), севере (66,9%). В других регионах эта доля колеблется от 79,5% (юг) до 83%. При этом меньше всего парламенту доверяют жители г. Киева (91,1% полного или подавляющего недоверия) и городов с населением от 50 000 до 499 000 жителей (88,3–90,5%). Уровень полного или подавляющего недоверия к законодательному органу в других населенных пунктах приблизительно одинаков и коле-

блется в пределах от 76,7% (в селах) до 82,9% (города с населением в 50 000 жителей) [16].

Основными причинами недоверия народным депутатам опрашиваемые называют: коррумпированность (46,8%), неспособность принимать решения, направленные на развитие страны (32,6%), зависимость от крупного бизнеса (31,2%), приоритет личных интересов над общенациональными (27,1%), слияние политики и бизнеса (26,7%), непрозрачность деятельности (21,2%), некомпетентность (17,3%) и низкие этические стандарты работы (14,4%), зависимость депутатов от других органов власти (12,2%), другие причины (0,9%) [17; 18, с. 192].

Выводы. Народные депутаты Украины реализуют веские законодательные, учредительные и контрольные полномочия. Даже находясь под пристальным вниманием общества, испытывая соответствующие воздействия со стороны президента и органов исполнительной власти, Конституционного Суда, который может признать принятый закон или другой правовой акт не соответствующим Основному Закону, парламентарии имеют реальную возможность «проводить собственную волю даже вопреки сопротивлению». От статуса и полномочий, правового и материального положения народных избранников, духовно-нравственных основ служебных отношений во многом зависят эффективность и авторитет Верховной Рады Украины. Это утверждение справедливо даже при условии, что в целом наши представители фактически не ограничены в гарантиях парламентской деятельности [19, с. 6].

Список использованной литературы:

- Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 216 с.
- Словська І.Є. Верховна Рада України – єдиний загальнодержавний орган народного представництва. Європейські перспективи. 2011. № 2, Ч. 1. С. 14–19.
- Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата обращения: 22.01.2019).
- Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / Відп. ред. В.Ф. Погорілко: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. 652 с.
- Словська І.Є. Класифікація парламентів за повноваженнями. Держава і право. 2010. Вип. 50. С. 161–167.
- Зінченко О.В. Права людини в Конституціях Франції та Польщі (подібності і відмінності). Вісник національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2015. № 1(24). С. 157–165.
- Колобов О.А., Корнилов А.А., Саргунин А.А. Парламентаризм: зарубіжний опыт. Н.-Новгород: Изд-во ННГУ, 1991. 53 с.
- Попов Н.Ю. Парламент Италии. Парламенты мира: сборник / Сов.-амер. фонд «Культ. инициатива». Москва: Высш. шк.; Интерпракс, 1991. С. 159–202.
- О статусе народного депутата Украины: Закон Украины от 17 ноября 1992 г. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата обращения: 22.01.2019).
- Кодекс законов о труде Украины от 10 декабря 1971 г. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата обращения: 22.01.2019).
- О помощнике-консультанте народного депутата Украины: Положение, утв. Постановлением Верховной Рады Украины от 13 октября 1995 г. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата обращения: 22.01.2019).
- Словська І.Є. Нормативно-концептуальна модель правового статусу народного депутата України: реалії сьогодення. Держава і право: становлення і стратегія розвитку: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф., (Суми, 19–20 травня 2012 р.) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. Суми: ТОВ «Друкарський дім «ПАІПРУС», 2012. Ч. 1. С. 184–186.
- Верховна Рада очолила рейтинг інституцій за недовірою українців. ZN, UA. 1 лютого 2017 р. URL: https://dt.ua/UKRAINE/verhovna-rada-ocholila-reytingu-instituciy-za-nedoviroyu-ukrayinciv-231904_.html (дата обращения: 22.01.2019).
- Опитування КМІС: найнижчий рівень довіри до Верховної Ради. Політика. 20 грудня 2017 р. URL: <https://intvua.com/news/politics/1513777014-opituvannya-kmis-naynizhchiy-riven-doviri-do-verhovnoyi-radi.html> (дата обращения: 22.01.2019).
- У рейтингу довіри українців Євросоюз випередив Церкву. Релігія в Україні. 12 липня 2018 р. URL: <https://www.religion.in.ua/news/vazhlivo/40384-u-rejtingu-doviri-ukrayinciv-yevrosoyuz-viperediv-cerkvu.html> (дата обращения: 22.01.2019).
- Результати соціологічного опитування щодо довіри громадян до Верховної Ради України. Часопис парламенту. 2010. № 1. С. 37.
- Верховна Рада України: низька довіра до великих повноважень / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: parliament.org.ua/upload/docs/Sociology%20-%20Presentation.ppt3. (дата обращения: 22.01.2019).
- Словська І.Є. Професійність народних депутатів України як засіб підвищення довіри до парламенту. Держава і право. 2011. Вип. 53. С. 191–196.
- Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. Москва: Московский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. 400 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Звоздецкая Ирина Владимировна – соискатель кафедры теории государства и права, конституционного права и государственного управления Днепропетровского национального университета имени Олеса Гончара

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zvozdetska Iryna Volodymyrivna – Applicant of the Department of Theory of State and Law, Constitutional Law and Public Administration of Oles Honchar Dnipro National University

zvozdetskaya@mail.ua