

ГАРАНТІЇ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Александров О. А.

У зв'язку з особливою важливістю й актуальністю проблематики, пов'язаної з таким елементом правового статусу депутата парламенту, як гарантії діяльності парламентаря, виникає необхідність чіткого визначення на теоретичному рівні терміну "гарантії депутатської діяльності", з'ясування характерних ознак і проведення відмежування гарантій депутатської діяльності від інших елементів правового статусу парламентаря, а саме - повноважень парламентаря. Зважаючи на різноманітність гарантій депутатської діяльності, також постає необхідність формування єдиного підходу щодо класифікації гарантій депутатської діяльності, це матиме значення як для науки конституційного права, так і для розвитку стану нормативно-правової регламентації гарантій депутатської діяльності.

Дослідженням питання гарантій депутатської діяльності займалися С.А. Авакьян, Н. Вітрук, Л.П. Гарчева, Н.Г. Григорук, А.В. Зиновьев, Л.Т. Кривенко, Л.О. Нудненко, В.Ф. Погорілко, Ю.Г. Просвірнин, Л. Руденко, В.А. Сивов, А.Н. Ярмиш та ін. Утім і на сьогодні визначення поняття "гарантії депутатської діяльності", виділення ознак і проведення класифікації гарантій депутатської діяльності потребують подальшого аналізу.

Метою цієї статті є дослідження гарантій діяльності народного депутата як елементу правового статусу парламентаря, визначення поняття "гарантії депутатської діяльності", виділення ознак і проведення класифікації гарантій депутатської діяльності.

Гарантії депутатської діяльності посідають одне з основних місць серед елементів правового статусу депутата й спрямовані на закріплення незалежності й самостійності законодавчого органу через безперешкодне й ефективне здійснення повноважень представниками народу. Водночас Ю.Г. Просвірнин наголошує на тому, що, незважаючи на принципову важливість гарантій депутатської діяльності, вони належать до такої категорії правоснавства, якій державознавці не приділяють належної уваги. Він вважає, що приводом для цього є достатній рівень розроблення цього питання загальною теорією права в контексті гарантій суб'єктивних прав громадян. Отже, більшість науковців під час дослідження проблеми депутатського статусу повністю переймають загальнотеоретичні визначення гарантій щодо гарантій депутатської діяльності [9, 245].

Як зазначає Н. Вітрук, правовий статус депутата - це один зі спеціальних видів правового статусу громадянина, який є депутатом [4, 15]. Цей спеціальний статус визначає становище громадянина в суспільстві й державі, яке пов'язане з особистою (на відміну від загальногромадської) його діяльністю, що регламентовано спеціальними нормами [11, 23]. У такому разі гарантії депутатської діяльності потрібно розглядати як додаткові, спеціальні гарантії правового статусу особи, що надаються у зв'язку з набуттям особою спеціального правового статусу (статусу депутата парламенту) і є окремим поняттям, яке необхідно сприймати крізь призму загальної системи гарантій прав і свобод особи. Водночас Н. Вітрук стверджує, що в цьому випадку слід враховувати такі дві обставини: по-перше, у загальній

теорії права питання розуміння гарантій не можна вважати вирішеним остаточно, оскільки запропоновані визначення не відображають ні сутності гарантій, ні їх відмінності від інших правових категорій; по-друге, теоретичне дослідження елементів правового статусу депутатів, що будуються шляхом ототожнення депутатських гарантій із загальногромадянськими без урахування специфіки цього явища, може призвести до викривлення уявлення про нього [3, 20].

Слово "гарантія" (фр. *garantie*, від *garantir* - забезпечити) означає завіряння, забезпечення [12, 178]. Отже, гарантія - це явище, що забезпечує досягнення певного результату; це необхідні обставини й спеціальний механізм, які забезпечують безперешкодну й ефективну участь народних представників у здійсненні своїх функцій. Отже, забезпечення певних відносин, процесу є загальною ознакою поняття "гарантія" [14, 8]. Ця ознака дає змогу відмежувати відповідне правове явище від інших, таких як суб'єктивне право, юридичний обов'язок, відповідальність і виділити його в самостійну категорію, оскільки якщо правове явище не забезпечує досягнення певної мети, яку закладено в нього, воно не може вважатись гарантією. Мета депутатських гарантій - безперешкодне й ефективне здійснення прав і обов'язків парламентаря. Тобто гарантії визначають спосіб реалізації закріплених у суб'єктивному праві: поведінки, умов і порядку реалізації депутатських повноважень. Від них значною мірою залежить кінцевий результат, а саме - успішна участь парламентаря в представництві народних інтересів.

До кола суб'єктів, що забезпечують реалізацію депутатських повноважень, входять органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та їх посадові особи, громадські організації, а також громадяни. Їх діяльність є процесуальною ознакою поняття гарантій депутатських повноважень. Матеріальною ознакою поняття гарантій депутатської діяльності є те, що гарантії закріплені в нормах права й реалізуються в актах їх використання. Щодо строку функціонування комплексу депутатських гарантій, то він загалом тотожний строку дії правового статусу парламентаря й аналогічно визначається настанням юридично значимих наслідків у результаті передбачених законодавством дій або подій.

Як висновок, можемо виділити такі характерні ознаки гарантій діяльності депутатів: цільова, матеріальна, процесуальна, казуальна. Єдність цих ознак - це зумовлена діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб, громадських організацій, а також громадян, і характеризує механізм гарантій депутатської діяльності як систему взаємопов'язаних засобів, що забезпечують безперешкодне й ефективне здійснення повноважень парламентарів. Отже, найвдалішим є трактування гарантій діяльності депутатів як необхідного для реалізації повноважень стану й спеціального механізму, що забезпечує безперешкодну й ефективну участь народних представників у процесі здійснення державної влади, вираження волі й інтересів народу [1, 342]. У цьому

© О.А. Александров, 2012

Проблеми становлення правової демократичної держави

контексті система гарантій депутатської діяльності повинна сприйматись як невід'ємний елемент правового статусу парламентаря, дію якого спрямовано на забезпечення професійної роботи представників депутатського корпусу, що приносить максимальні й ефективні результати в інтересах народу.

На користь виділення гарантій депутатської діяльності як складової правового статусу парламентаря свідчить те, що в механізмі гарантій поведінка особи є пасивним фактором, оскільки дія механізму гарантій першочергово визначається поведінкою зобов'язаних суб'єктів. Цей фактор дає нам підстави стверджувати, що гарантії депутатської діяльності не повинні вважатися складовою повноважень парламентаря, а є окремим і самостійним елементом його правового статусу. Значимо, що гарантії депутатської діяльності різні й це пов'язано з метою ефективного забезпечення виконання народними представниками своїх функцій. Для кращого розуміння гарантій, вивчення їх структурних особливостей у теорії конституційного права гарантії депутатської діяльності прийнято розподіляти на певні групи, але, як зауважує А. Зінов'єв, єдиної думки щодо класифікації гарантій депутатської діяльності в юридичній літературі не існує [6, 133-139].

Так Л. Руденко розподіляє гарантії депутатської діяльності на дві групи: 1) за призначенням; 2) залежно від характеру діяльності депутатів [10, 76-77]. На думку В. Сівова, система гарантій депутатської діяльності складається з: гарантії діяльності депутатів щодо виконання ними своїх повноважень; гарантії особистості депутата [11, 96]. Л. Гарчева та А. Ярмиш стверджують, що з метою здійснення свого мандата парламентарі користуються конституційними й регламентними гарантіями [5, 208]. Ю. Просвірнін будує систему гарантій депутатської діяльності з таких груп: перша - прямі гарантії (організаційно-правові, процесуальні, матеріально-правові, депутатський імунітет); друга - непрямі гарантії (економічні, політичні, ідеологічні, загальноправові) [9, 28-29]. Н. Григорук вважає, що гарантії депутатської діяльності загалом поділяються на дві основні групи: нормативно-правові й організаційно-правові (соціальні, матеріальні, процесуальні, депутатська недоторканність) [8, 171-177]. А. Ярматов виділяє три групи депутатських гарантій: соціально-економічні й політичні гарантії; організаційні й процесуальні гарантії; гарантії прав особистості депутата [14, 12-15]. На думку Л. Нудненко, за призначенням правові гарантії діяльності депутата потрібно розподіляти на такі групи: гарантії особистої безпеки депутата, соціальні, організаційні, матеріальні, судовий захист прав депутата [7, 321]. С. Авак'ян пропонує поділяти гарантії депутатської діяльності на такі взаємозалежні групи: гарантії, пов'язані з правами й можливостями парламентаря; гарантії особистої недоторканності; соціальні гарантії трудових прав; матеріально-фінансові й організаційні гарантії [2, 366-367]. А. Зінов'єв зазначає, що критерієм класифікації гарантій діяльності депутата мають бути мета, види й зміст депутатської діяльності, і, у свою чергу, розподіляє гарантії на п'ять видів: політичні; організаційні; гарантії трудових прав; матеріальні; депутатська недоторканність [6, 139]. Т.П. Убері веде мову про організаційні, трудові, матеріальні й правові гарантії діяльності парламентаря [13, 12].

На нашу думку, ряд з наведених класифікацій має надмірно деталізований характер, зокрема в разі виділення політичних або ідеологічних гарантій. Також вва-

жаємо доцільним об'єднання організаційних і процесуальних гарантій в єдину групу "організаційно-процесуальні гарантії". Викликає сумнів доцільність окремого виділення правових гарантій депутатської діяльності, адже будь-які з них встановлюються за допомогою правових засобів у відповідному законодавстві, тобто є правовими. Отже, зважаючи на особливості діяльності парламентарів, сукупність гарантій депутатської діяльності слід поділити на такі групи: 1) непорушність повноважень і недоторканність депутата; 2) організаційно-процесуальні гарантії; 3) матеріальні гарантії; 4) соціальні гарантії; 5) гарантії трудових прав.

Враховуючи викладене, приходимо до наступних висновків.

1. Гарантії депутатської діяльності - це невід'ємний елемент правового статусу парламентаря, спеціальний механізм, що становить сукупність умов і засобів, дія яких спрямована на забезпечення професійної роботи представника депутатського корпусу, яка має приносити максимальні й ефективні результати в інтересах народу.

2. Можемо виділити такі характерні ознаки гарантій діяльності депутатів: цільова, матеріальна, процесуальна, казуальна. Єдність цих ознак являє собою зумовлену діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб, громадських організацій, а також громадян, і характеризує механізм гарантій депутатської діяльності як систему взаємопов'язаних засобів, що забезпечують безперешкодне й ефективне здійснення повноважень парламентарів.

3. Гарантії діяльності парламентаря пропонується поділяти на наступні групи: 1) непорушність повноважень і недоторканність депутата; 2) організаційно-процесуальні гарантії; 3) матеріальні гарантії; 4) соціальні гарантії; 5) гарантії трудових прав.

Література

1. Авак'ян С.А. Депутат: статус и деятельность. - М.: Политиздат, 1991. - 288 с.
2. Авак'ян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. - М.: Рос. юрид. издат. дом, 1999. - 432 с.
3. Витрук Н. Структура правового статуса депутата (вопросы теории) // Мат-лы научно-практической конференции "Закон о статусе депутатов на практике". - Ярославль, 1976. - С. 20-30.
4. Витрук Н.О категории правового положения личности в социалистическом обществе // Совет. государство и право. - 1974. - № 12. - С. 15-20.
5. Конституционное право Украины: Учеб. пособие / Л.П. Гарчева, А.Н. Ярмиш. - Симферополь: Доля, 2000. - 336 с.
6. Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (Проблемы теории и практики). - Л.: Изд-во ЛГУ, 1987. - 160 с.
7. Нудненко Л.О. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. - СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. - 475 с.
8. Органи державної влади України: Монографія / В.Ф. Погорілко, Л.Т. Кривенко, Н.Г. Григорук та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. - 592 с.
9. Просвірнін Ю.Г. Гарантии депутатской деятельности в развитии социалистического обществе. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1982. - 144 с.
10. Руденко Л. Правовое регулирование деятель-

ности депутатов Верховного Совета СССР // Вестн. моск. ун-та. - 1976. - № 2. - С. 76-77.

11. Сивов В.А. Статус советского депутата. - Л.: Лениздат, 1973. - 158 с.

12. Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров. - 5-е изд., доп. и перераб. - М.: Юриформцентр, 2001. - 972 с.

13. Убері Т.П. Конституційно-правовий статус парламентаріїв України та Грузії (порівняльний аналіз): Автореф.

дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. - К., 2005. - 21 с.

14. Ярматов А. Я. Гарантии депутатской деятельности. - М.: Юрид. лит., 1978. - 56 с.

*Александров О.А.
кандидат юридичних наук, асистент кафедри
фінансового права Київського національного
університету ім. Тараса Шевченка
Надійшла до редакції 03.09.2012*

УДК 346.11

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ “ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ”

Петров Є. В.

Майже одразу після набуття Україною незалежності в нашій державі було розпочато процес трансформації, а подекуди й ґрунтового реформування органів державної влади взагалі й органів виконавчої влади зокрема. Зазначені зміни здійснювалися як на нормативному, так і на науковому рівнях. У першому випадку йдеться насамперед про прийняття Конституції України, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про Кабінет Міністрів України” тощо. Що ж до наукових напрацювань, то тут слід назвати насамперед Концепцію адміністративної реформи в Україні, завдяки реалізації якої планувалося: сформувати ефективну організацію виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; розбудувати сучасну систему місцевого самоврядування; запровадити нову ідеологію функціонування виконавчої влади місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг тощо [1].

Виконання названих завдань передбачало, поміж іншим, проведення ґрунтовних наукових досліджень, спрямованих на розроблення й упровадження в правовий обіг нових категорій, які б відображали тенденції й перспективи розвитку сфери публічного управління. З огляду на це, у науці адміністративного права почали з’являтися та, відповідно, досліджуватися такі поняття, як адміністративний договір, адміністративна процедура, адміністративна послуга тощо, які вже сьогодні знайшли своє закріплення в нормативних актах. Однак процес формування оновленого понятійного апарату ще не завершено, доказом чого можуть бути дискусії навколо дефініції «публічна адміністрація».

Аналіз наукової літератури показує, що нині проблематикою публічної адміністрації цікавиться значна кількість учених-адміністративістів, зокрема В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін. Однак аналіз праць названих науковців, а також інших представників науки адміністративного права показує, що в літературі все ще не сформована єдина позиція щодо змісту категорії “публічна адміністрація”, що, на нашу думку, негативно впливає на процеси оновлення як національної наукової доктрини, так і вітчизняного законодавства.

З огляду на викладене, метою цієї статті є подальший аналіз поняття “публічна адміністрація”, який буде проведено як на базі національних, так і зарубіжних наукових праць. Своїм безпосереднім завданням ми бачимо виділення складових елементів, з яких, власне, і утворене назване поняття. Відзначимо, що такий

напрямок наукового дослідження характеризується досить високим рівнем наукової новизни, оскільки до сьогодні це завдання є ще невирішеним у межах української науки адміністративного права.

Поняття “публічна адміністрація” у вітчизняній правовій літературі прийшло на заміну категорії “суб’єкти державного управління”. Необхідність такої заміни була пов’язана не з даниною часу, а з тими процесами, які відбувалися на початку 90-х рр. ХХ ст. у суспільному й державному житті України. Йдеться насамперед про зміну обсягу й глибини державного управління, що, відповідно, потягло за собою зміни й у складі тих суб’єктів, які мали його здійснювати. Звуження сфери державного управління, поява управління самоврядного (муніципального), розширення можливостей приватних осіб щодо участі в державному житті, все це зрештою почало не узгоджуватися з тим змістом, який вкладався в поняття “суб’єкти державного управління”, під якими розуміються організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюються в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати від імені й за дорученням держави й покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю [2, 67-68]. Головним недоліком цього терміна, як бачимо, є його завузький зміст, в якому не знаходиться місця ані для суб’єктів, які представляють органи місцевого самоврядування, ані для так званих суб’єктів делегованих повноважень, хоча всі вони, як і державні органи, виконують частину функцій, пов’язаних з реалізацією публічного управління (публічних функцій). У зв’язку із цим, цілком обґрунтовано ставиться під сумнів сама можливість пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави [3], що й зумовило необхідність пошуку більш ємкого за своїми змістовними межами поняття. Таким терміном є публічна адміністрація.

Це поняття вийшло з надр права Європейського Союзу, у межах якого публічна адміністрація вживається у вузькому й у широкому сенсі. У вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміються регіональні органи, місцеві й інші органи публічної влади, центральні уряди й публічна служба. Під органами публічної влади при цьому маються на увазі інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями

© Є.В. Петров, 2012