**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ**

\_\_\_\_\_\_\_

**ОДЕССКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ**

**ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Кафедра конституционного права

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

по теме: “КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОЙ СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАИНЫ И ГАРАНТИИ ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ”

студентки V курса дневного отделения

Мойса Александры Валерьевны

Научный руководитель:

ассистент кафедры

Гараджаев Дж.Я.

Допущена к защите:

Заведующий кафедрой

конституционного права

профессор Орзих М.Ф.

ОДЕССА - 1999

СОДЕРЖАНИЕ

|  |  |
| --- | --- |
| ВВЕДЕНИЕ............................................................................................. | 3 - 9 |
| РАЗДЕЛ 1 Нормативно-правовая обеспеченность статуса народного депутата Украины..................................................................................  1.1 Принципы правового статуса народного депутата........................  1.2 Конституционная регламентация статуса народного депутата....   1. Правовое регулирование полномочий.......................................... |  |
| РАЗДЕЛ 2 Полномочия народного депутата и их реализация................   1. Общие полномочия: 2. Депутатский запрос……………………………………………………. 3. Законодательная инициатива…………………………………………. 4. Работа в избирательном округе............................................................   2.2 Специальные полномочия народного депутата, связанные с выполнением обязанностей в комитетах.................................................  2.3 Основания прекращения полномочий депутата.............................. |  |
| РАЗДЕЛ 3 Гарантии деятельности народного депутата Украины.  3.1 Понятие гарантий депутатской деятельности и их признаки.......  3.2 Система гарантий депутатской деятельности:   1. Организационно-правовые гарантии…………………………………. 2. Процессуальные гарантии депутатских полномочий……………….. 3. Материально-правовые гарантии депутатской деятельности.......... 4. Депутатский иммунитет: 5. Депутатская неприкосновенность……………………………………. 6. Гарантии трудовых прав депутата...................................................... |  |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ....................................................................................... |  |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ................................ |  |

**Введение.**

На современном этапе реализации задач по усовершенствованию системы государственного управления, с учетом принятой 28 июня 1996 г. Конституции Украины, на первый план выступает научно-обоснованная концепция формирования правового государства.

Определенное место в этом процессе отводится институту представительной власти и в первую очередь – Верховной Раде Украины. Системный подход позволяет рассматривать парламент Украины как целостную систему, главным компонентом которой выступает личность депутата с его объективными и субъективными связями.

В соответствии со ст.75 Конституции Украины 1996 г., ведущую роль в формировании и реализации системы государственной власти играет представительный постоянно действующий коллегиальный орган законодательной власти – Верховная Рада Украины, которая является парламентом и единым органом законодательной власти в Украине. Исключительно в компетенцию Верховной Рады Украины входит принятие законодательных актов, которые имеют высшую юридическую силу и которым должны отвечать нормативно-правовые акты всех иных органов государства. Содержание данной статьи раскрывает общепризнанное положение о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, являющееся одним из главных принципов правового государства.

Деятельность по управлению государственными делами, которая осуществляется Верховной Радой Украины, прямо зависит от уровня и стиля исполнения своей профессиональной обязанности народными депутатами Украины.

Однако профессиональная деятельность депутата в отдельных случаях далека от совершенства. Причин этому множество, но основная состоит в том, что законодательно не определено регулирующее влияние на депутатскую деятельность, как это принято в развитых странах мирового сообщества.

Итак, парламентская деятельность – это служение государству, а такое служение требует энтузиазма и подвижничества. Но это моральная сторона проблемы. Юридическая же состоит в том, как добиться с помощью правовых норм, чтобы в парламент избирались носители высоких гражданских качеств, лица, которые больше, чем другие, подготовлены к государственному служению.

Необходимо определить, что народный депутат – управленческий работник, который находится на государственной службе и выполняет профессиональную обязанность перед своими избирателями.

Работу по формированию настоящего парламента в качестве представительного учреждения, который ведет общегосударственные дела, надо начинать с провозглашения конституционного принципа: “Член парламента является представителем всего народа Украины”. [[1]](#footnote-1)

Депутат, не защищенный конституцией страны и ее законами, подвержен риску уступить внешнего давления или вынужден прибегать к разного рода уловкам. Свободный мандат, ослабляя пресс, под который может попасть депутат, конечно не решает всех проблем. Но важно то, что конституционная ответственность депутата вводится в строго определенные рамки.

Парламентская система предполагает, что отбор кандидатов в депутаты становится делом политических партий, которые формулируют общенациональную программу развития страны и берут на себя политическую ответственность за выдвинутых ими кандидатов в депутаты. Став народными избранниками, эти кандидаты реализуют не свои собственные, личные программы, а программу соответствующей политической партии, корректируют ее с учетом общегосударственных интересов.

Свободный мандат и реальная многопартийность – это те предпосылки, которые крайне необходимы для того, чтобы трансформировать наш высший орган власти в эффективно действующий парламент, стоящий на страже интересов личности, общества и государства.

Выяснение роли парламента в демократическом обществе, статуса народного депутата Украины является не просто высоконаучной политологической или правовой проблемой. Это – базовые ценности любого цивилизованного государства. И от того, насколько украинская нация понимает роль парламента и парламентария, зависит, какой путь она выберет для построения своего общества и государства.

До настоящего времени мало кто из украинских ученых и аналитиков детально останавливался на этой проблематике. Другими словами, здесь бескрайнее поле для серьезных исследований. А, учитывая качественно новую ситуацию после принятия 24 сентября 1997 г. Верховным Советом Украины Закона Украины “О выборах народных депутатов Украины”, который ввел смешанную, пропорциональную и мажоритарную избирательные системы и предусмотрел появление парламента депутатов, избранных непосредственно в мажоритарных округах и избранных по постоянным спискам, определение статуса народного депутата Украины является крайне необходимым.[[2]](#footnote-2)1

Во всех странах парламенты существуют для того, чтобы укреплять государство.

Определенные условия пассивного избирательного права дают гражданину возможность стать членом парламента. Но с точки зрения политической этики им должен быть только тот гражданин, который ощущает в себе призвание и готов служить народу как целому. То, что избираемые народом лица должны представлять не себя, не какие-либо социально близкие им группы населения или политические силы, но весь народ, объединенный в государство, – это одна из истин, которую человечество признало очень давно.

В парламенте как представительном органе всегда воплощалась идея высшего бытия единого национального государства. В идеале парламентаризм основан на демократических традициях служения общегосударственным интересам. Благо тому обществу, где государственные органы и деятели укрепляют солидарность и гражданский мир, искусно и взвешенно осуществляют политику согласования бесконечно разнообразных социальных интересов, умело вычленяют из общей массы и правильно формулируют общегосударственные и всенародные интересы, гармонично сочетая их с другими интересами.

Раньше сословия направляли в представительные учреждения самых “зубастых” своих политиков, а с другой стороны, они пытались жестко контролировать их поведение в собрании. Так зарождалось то, что мы сегодня называем императивным мандатом.[[3]](#footnote-3)1

Однако парламент – это высший представительный орган, который выбирается населением (избирательным корпусом), работает на постоянной основе и является своеобразным зеркалом общества. Ни один другой государственный орган или общественный институт не имеет права и не может говорить от имени всего народа.

Парламент должен быть таким органом, а парламентарии – такими деятелями, которые представляя интересы разных социальных групп и слоев населения, постоянно ищут равнодействующую в системе политических сил, вырабатывают путем дебатов, согласований и голосования решения, устраивающие всех либо большинство членов общества.

Наделенный высшей властью – властью народа, парламентарий при выполнении своих обязанностей становится олицетворением воли народа, неприкосновенной и полномочной личностью. Со времен римских трибунов носитель народной власти являлся символом гражданского общества, демократии; он являлся нитью, которая связывает народ и государственный аппарат. Руками народных избранцев создается история человеческой цивилизации, и от того, кто он – тот, кому доверена наивысшая честь говорить от имени народа, каковы его возможности, права и обязанности – другими словами, каков его конституционно-правовой статус, зависит будущее данной нации и государства.

Парламентарий должен быть наделен такими правами и обязанностями, которые давали бы ему возможность наилучшим образом и в полном объеме осуществлять функции и задачи, поставленные перед ними. Прежде всего, он обязан вести законодательную работу и выражать интересы всего народа, в том числе своих избирателей.

Основу формирования и деятельности Верховной Рады Украины составляет идеи народного представительства, внедрение которых в политическую жизнь зарубежных стран было исторически связано со становлением их государств.

Конституционно-правовой статус народного депутата Украины определяет Конституция Украины (28 июня 1996 г.), Закон Украины “О статусе народного депутата Украины” (25 сентября 1997 г.), “О выборах народных депутатов Украины” (24 сентября 1997 г.), Регламент Верховной Рады Украины, Закон Украины “О комитетах Верховной Рады Украины” (4 апреля 1995 г.) и другие акты. Однако до сих пор не решен ряд проблем, которые касаются статуса парламентария.

Прежде всего, необходимо остановиться на вопросе возникновения полномочий и, собственно, самого статуса того или иного народного представителя. Процедурой, вследствие которой появляются эти полномочия, создающие фундамент для конституционно-правового статуса, являются выборы народных депутатов Украины.

Момент, с которым украинское законодательство связывает непосредственное вступление депутата в свою должность, является принесение им в соответствии с Конституцией присяги на верность Украины.

Важнейшим элементом конституционного статуса народного депутата Украины является и то, что народные депутаты осуществляют свои полномочия на постоянной основе, они не могут иметь другого представительного мандата или быть на государственной службе. Требования в отношении несовместимости депутатского мандата с другими видами деятельности устанавливаются законом.

Работы, касающиеся статуса народного депутата, посвятили С.А.Авакьян А.А. Безуглов, Б.Г. Просвирнин, А.В. Зиновьев, Р.К. Давыдов, А.Я. Слива и другие. Эти труды представляют большой научный интерес и в своей совокупности охватывают почти все стороны конституционного статуса депутата. Однако обращает на себя внимание тот факт, что в украинской правовой науке до сих пор нет монографических работ, в которых объектом правового исследования являлся бы депутат как основной компонент законодательного органа в Украине - Верховной Рады.

Большинство монографических работ написаны до девяностых годов. Объясняется это, вероятно, тем, что в последнее время законодательство в области представительства народа изменяется достаточно быстро. Речь идет, прежде всего, о четком разграничении льгот и привилегий народных депутатов Украины и депутатов местных советов.

К тому же, до недавнего времени почти все авторы, исследовавшие правовое положение народного депутата, разделяли полномочия на два элемента – права и обязанности депутата. Представляется, что такой подход является слишком упрощенным, а потому не всегда верно отражающим объективно существующие связи. Ведь полномочия депутата нельзя рассматривать только как его права, например, по отношению к Верховной Раде, так как те же самые действия депутата по отношению к избирателям могут выступать как его обязанности.

Ранее в работах делались попытки классифицировать права и обязанности депутатов применительно к различным формам их деятельности: правовое положение депутатов на сессии, в комитете, в избирательном округе.[[4]](#footnote-4) Однако подобные классификации не охватывают такие элементы правового статуса, как, например, возникновение, прекращение и срок действия депутатского мандата. С учетом отмеченного представляется целесообразным при научном исследовании конституционно-правового статуса депутата определить его структуру, исходя из выявления его микроструктурных правовых институтов.

Статьи, публикуемые сегодня в средствах массовой информации, а также выступления самих депутатов по телевидению и радио, дают четкое представление о конституционно-правовом положении народного представителя в Украине.

В своей работе я постараюсь раскрыть основные понятия, принципы и элементы конституционно-правового статуса народного депутата Украины, проблемы, возникающие в данной области и пути их решения, а также очерчу круг полномочий и основных гарантий депутатской деятельности.

Существенное усовершенствование порядка и условий работы Верховной Рады Украины, процедур принятия решений произойдет при условии принятия новых парламентских законов.

**Раздел 1 Нормативно-правовая обеспеченность статуса народного депутата Украины.**

**1.1 Принципы правового статуса народного депутата.**

Статус народного депутата Украины (от лат. status – состояние, положение) – это правовое положение народного депутата как полномочного и ответственного представителя народа Украины в обществе и государстве, определяемое совокупностью правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, прекращением и сроком действия, полномочиями депутатов, гарантиями их деятельности, а также ответственностью депутатов.[[5]](#footnote-5)

В связи с этим следует выделить основные принципы, касающиеся статуса парламентария:

1. принцип независимости: юридически депутаты не должны подчиняться воле избирателей, партийных органов и органов государственной власти. Они рассматриваются как представители всей нации, а не одного избирательного органа. Отсюда логически вытекает запрещение императивного мандата и отзыва депутата, так как согласно конституциям демократических государств парламентарии в своей деятельности руководствуются только конституцией и своей совестью. Это так называемый принцип свободного мандата.

Принцип независимости, кроме вышеуказанного, также включает в себя парламентские (депутатские) привилегии (гарантии), и, прежде всего, иммунитет, тремя важнейшими составляющими элементами которого являются следующие: свобода слова, депутатская неприкосновенность и, безусловно, свобода голосования. Первый (индемнитет) сводится к тому, что депутат не может быть привлечен к уголовной, административной (налагаемой в судебном порядке) ответственности за высказывания в парламенте (за исключением ответственности за оскорбление и клевету) и за голосование, поскольку они осуществляются в силу мандата. Второй элемент – депутатская неприкосновенность – означает, что член парламента не может быть подвергнут уголовному преследованию или аресту без санкции парламента (Верховной Рады), за исключением случаев, когда он застигнут на месте совершения преступления, на его одежде, при нем или в его жилище обнаружены явные следы преступления или когда очевидцы прямо указывают на данное лица, как на совершившее преступление (ст. 106 УПК Украины). И третий элемент – в силу которого депутат не несет никакой ответственности за свой выбор при голосовании.

Законом “О статусе народного депутата Украины” установлена ответственность: за влияние на народного депутата Украины, членов его семьи или родных с целью помешать исполнению депутатом своих обязанностей или заставить его принять решение в чью-либо пользу (ст. 42); за посягательство на честь и достоинство депутата (ст.43); за нарушение неприкосновенности парламентария (ст. 44) и за нарушение гарантий трудовых прав народного депутата (ст. 45).

1. Принцип недопустимости совмещения постов, является одним из основных принципов, касающихся статуса народного депутата: депутаты являются профессиональными парламентариями, работа в парламенте для избранного депутата является основной и постоянной на весь период его полномочий. В силу этого депутатский мандат несовместим ни с какой государственной или иной должностью, депутаты осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Они также не могут иметь другой представительский мандат (ст. 78 Конституции Украины).

В нашей практике опробуется переход к профессиональному выполнению депутатами своих обязанностей.[[6]](#footnote-6)

В ст. 5 Закона Украины “О статусе народного депутата Украины” указываются те должности, с которыми депутатский мандат не совместим. Кроме этого депутат не может:

привлекаться в качестве эксперта предварительного следствия, прокуратуры, суда;

входить в состав управления, правления или совет юридического лица, который имеет целью получение прибыли;

получать от иностранных правительств какие-либо выплаты, пенсии, подарки и вознаграждения;

использовать свой депутатских мандат в целях, не связанных с депутатской деятельностью. Адвокаты-депутаты не могут принимать участие в делах против государства, а также быть защитником лиц, обвиняемых в государственной измене.

При решении вопроса совместимости депутатского мандата парламентариям запрещается заниматься какой бы то ни было деятельностью, кроме научной, преподавательской, литературной, художественной и творческой, а соединение депутатских полномочий и должностей в структурах исполнительной власти принципиально не допускается. В случае невыполнения требований в отношении несовместимости депутатского мандата с другими видами деятельности, т. е. когда после избрания в Верховную Раду лицо не отказалось от других мандатов или продолжает находится на государственной службе, полномочия народного депутата прекращаются досрочно по решению суда.

Принцип равноправия депутатов выражен в равенстве прав и обязанностей всех без исключения депутатов, а именно: в праве избирать и быть избранным на парламентские должности, в состав комиссий и комитетов, в праве законодательной инициативы, участия в дебатах и голосованиях, внесении запросов на сессии парламента, в праве на добровольное объединение в депутатские группы (фракции). Каждый депутат может влиять на содержание деятельности Верховной Рады и ее органов, т.к. ему предоставлено право предлагать вопросы для рассмотрения Верховной Радой или ее органами; задавать вопросы о признании законопроекта срочным и о внесении его на всенародное обсуждение; высказывать мнение по поводу персонального состава органов и кандидатур должностных лиц, избираемых, назначаемых, утверждаемых Верховной Радой. Указанному принципу подчинено и прекращение срока действия депутатского мандата. Полномочия депутата Украины прекращаются досрочно в случаях, прямо указанных в законе (ст. 3 Закона “О статусе народного депутата Украины”).

Депутат обеспечивается персональным местом в зале заседаний парламента (ст. 4.1.3. Регламента).

В соответствии с законом о статусе депутата и Регламентом Верховной Рады парламентарий выполняет ряд обязанностей, связанных с работой на сессиях парламента (обязанность зарегистрироваться и присутствовать на заседаниях Рады и ее органов, в которые избран депутат), в избирательном округе (поддерживать тесные связи с избирателями, регулярно информировать их о своей работе, вести приемы, периодически отчитываться перед ними).

1. Принцип запрета ограничения полномочий депутата. Он заключается в том, что никто не имеет права ограничивать полномочия народного депутата Украины, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией и законами Украины. Даже при введении чрезвычайного или военного положения депутатские полномочия не ограничиваются (ст. 26 Закона “О статусе народного депутата Украины”).

Указанный принцип является одновременно и одной из основных гарантий депутатской деятельности. Для осуществления своих обязанностей как полномочного представителя народа депутат должен иметь всю полноту прав. Предприятия, учреждения, организации, объединения граждан, государственные органы и должностные лица должны способствовать осуществлению депутатом своих полномочий, обеспечивать необходимые условия для эффективного их исполнения.

Депутат наделен правом на безотлагательный прием должностными лицами по вопросам депутатской деятельности, что гарантирует ему возможность быстро и оперативно разрешить с руководителями, должностными лицами возникший вопрос. В свою очередь, это право предполагает обязанность руководителя принять депутата в удобное и согласованное с ним время.

1. Принцип ответственности за неисполнение законных требований депутата. Если отсутствуют признаки уголовного деяния, установленные действующим законодательством, к административной ответственности привлекаются должностные лица государственных органов и органов объединений граждан, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и подчиненности за невыполнение законных требований народного депутата или создание препятствий в его работе. К ответственности также привлекаются за несоблюдение без уважительных причин установленных законом о статусе депутата сроков предоставления информации или предоставление депутату заведомо неправдивой информации.
2. Принцип свободного мандата. В нашем государстве по своей природе и социальному назначению депутатский мандат является императивным, т.е. обязательным. Однако на практике такие его элементы как право отзыва депутата избирателями и обязательность наказов избирателей не проявляются.

Императивность мандата не превращает депутатов в зависимых политиков в руках своих избирателей. Лишь объективные и обоснованные требования граждан становятся частью программы его работы.

Депутат не может отмахнуться от забот территории соответствующего избирательного округа под предлогом, что он думает о стране в целом, обо всем народе. В этом плане мандат депутата является императивным, в отличие от свободного мандата депутатов представительных органов зарубежных стран. Смысл последнего в том, что депутат, избранный в парламент, считается представителем всей нации, не связан поручениями своих избирателей, нуждами территории, на которой находится его избирательный округ. Он обязан думать об общегосударственном интересе[[7]](#footnote-7).

Тем не менее в условиях развития многопартийности и политического плюрализма вполне возможны злоупотребления правом отзыва народного депутата, которое становится средством давления на неугодного депутата. Сохранение в законодательстве такой нормы будет приводить к постоянным попыткам пересмотреть результаты выборов. В подобных обстоятельствах внешне демократический институт может превратиться в правовые оковы, ограничивающие действия депутата.

Оставаясь юридически на бумаге в силе, Закон Украины “Об отзыве народного депутата Украины” фактически не действует. Окончательная отмена права отзыва повысит ответственность депутата в выборе определенной позиции, а значит, сделает его более свободным. Такая мера повысит ответственность и самих избирателей, которые будут знать, что выбирают на четыре года и это заставит их тщательнее делать свой выбор.[[8]](#footnote-8)

1. Принцип независимости депутата и подчинения его Конституции и законам Украины.

Это означает, что депутат независим от влияния различных органов государственной власти и управления, отдельных лиц. Однако при принятии определенных решений депутату следует прислушиваться к мнению органов и организаций, особенно если принимаемое решение затрагивает интересы этих органов и отдельных лиц.

Народный депутат ответственен перед народом Украины, потому что его избирает народ. Тем не менее, как считает народный депутат Украины Александр Стоян, депутат, избранный по партийным спискам подотчетен не народу, а своей партии. То есть, депутат, избранный по мажоритарной системе, должен отчитываться перед людьми своего избирательного округа, а избранный по пропорциональной системе будет заниматься сугубо политикой.[[9]](#footnote-9)

Законодатель не делает разграничения статуса народных депутатов, избранных по разным избирательным системам. Однако указанную коллизию следует решать путем четкого законодательного закрепления ответственности народных депутатов перед избирателями, народом.

1. Принцип гарантированности статуса народного представителя. Конституционно-правовой статус украинского парламентария закреплен, прежде всего, в Основном Законе страны. Конституцией установлены наиболее важные положения, касающиеся статуса народного депутата Украины.

Законом Украины “О статусе народного депутата Украины” предусмотрен широкий круг гарантий депутатской деятельности, который обеспечивает эффективность и непредвзятость осуществления депутатом своих полномочий.

Перечисленные принципы составляют основу деятельности народного депутата Украины.

**1.2 Конституционная регламентация статуса народного депутата.**

Важнейшим элементом правового статуса народного депутата Украины выступает его конституционная регламентация. Конституционные положения определяющие статус депутата имеют первостепенное значение для повышения роли и авторитета народных избранников, их активности в осуществлении государственной власти.

Принятие новой Конституции Украины повлекло за собой внесение дополнений, поправок и уточнений в ряд действующих законов. Среди них был и Закон Украины “О статусе народного депутата Украины”.

В соответствии с Конституцией Украины, конституционный состав Верховной Рады Украины составляет четыреста пятьдесят народных депутатов Украины, которые выбираются на основе общего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года. Таким образом, в парламент демократическим путем могут попасть представители всех слоев населения. Кроме того, важнейшей особенностью парламента является то, что кроме него ни один государственный орган или гражданская организация не может выступать от имени всего народа, поэтому парламент справедливо называют “нацией в миниатюре”.[[10]](#footnote-10) И это вполне справедливо, ведь каждый народный депутат Украины представляет в Верховной Раде не себя лично, свою семью или друзей, – он избранный большинством голосов того или иного регионального или общенационального избирательного округа, и, следовательно, говорит от имени нации и своих избирателей, которые доверили ему право выражать их интересы и внедрять их в форме законодательных актов и постановлений.

Прежде всего, необходимо остановиться на вопросе возникновения полномочий и, собственно, самого статуса народного представителя. Процедурой, вследствие которой появляются эти полномочия, создающие фундамент для конституционно-правового статуса, являются выборы народных депутатов Украины.

Выборы – одна из форм народного волеизъявления, прямого народовластия, непосредственной демократии. Выборы являются способом формирования народом органов государственной власти и местного самоуправления. Гарантируя права граждан на участие в управлении делами государства, Конституция Украины предусматривает проведение всеобщих, равных и прямых выборов путем тайного голосования в высший представительный законодательный орган государственной власти – Верховную Раду Украины. В ст. 76 раздела IV Конституции Украины также определяется, что народным депутатом Украины может быть только полностью дееспособный гражданин Украины, владеющий активным избирательным правом. Для депутатов устанавливается ценз непосредственного проживания на территории Украины не менее пяти лет на момент избрания. Этим предусматривается наличие более глубокого понимания и осознания депутатом экономических, политических, социальных проблем государственного и общественного развития Украины и соответственно этому более компетентного выполнения своих обязанностей. Эта же статья Конституции предусматривает и возрастной ценз для депутатов – не менее 21 года, вызванный необходимостью приобретения определенного жизненного опыта, который нужен при решении сложных государственных вопросов во время работы в высшем представительном органе государтсва.[[11]](#footnote-11)1

Статьей 78 Основного Закона нашего государства предусматривается требование осуществления депутатом своих полномочий на постоянной основе и означает, что для избранного народом депутата работа в парламенте является основной и постоянной на весь период его полномочий. Депутат обязан в течении месяца после признания Верховной Радой его полномочий оставить предыдущее место работы и передать трудовую книжку с записью об этом в Секретариат Верховной Рады (ст. 4.1.2. п.2 Регламента Украины). Это правило должно обеспечить эффективность работы парламента, способствовать повышению профессионализма при осуществлении депутатом функций народного представителя.

Народный депутат не зависит от своих избирателей, т.е. имеет свободный мандат, не предусматривающий ни наказов избирателей депутатам, ни их отзыв избирателями. Это обязывает депутатов с особым вниманием учитывать в своей деятельности интересы народа, поддерживать тесные связи с избирателями, чтобы оправдать их доверие.

Запрет парламентариям иметь другой представительный мандат, в частности в органах местного самоуправления, преследует цель обеспечить их независимость и непредубежденность при осуществлении своих обязанностей. Занятие депутатом должности, несовместимой с депутатским мандатом, приводит к прекращению в установленном законом порядке его полномочий как депутата.

Юридическим фактом, с которым Конституция связывает момент возникновения полномочий народного депутата Украины, является принесение им присяги перед Верховной Радой Украины.

Принесение народными депутатами Украины присяги перед вступлением на должность является новеллой в конституционном законодательстве Украины, с которой связывается принципиально новый порядок возникновения полномочий депутата.

Учитывая то, что формирование законодательного органа государства является сложным и длительным процессом, четкое определение момента возникновения полномочий народного депутата приобретает существенное значение. Ведь даже избрание гражданина народным депутатом состоит из целого ряда самостоятельных юридических фактов, с которыми связано возникновение тех или иных правовых последствий для участников избирательного процесса.

С фактом регистрации народного депутата Украины Центральной избирательной комиссией связано приобретение избранным гражданином только статуса народного депутата (депутатского мандата). Исходя из этого, принесение присяги народным депутатом является юридическим фактом, с которым Конституция связывает момент возникновения полномочий народного депутата, что дает ему право на участие в работе Верховной Рады и на занятие в ее органах той или иной должности: главы комитета, члена комитета и т.п.

По своему содержанию присяга народного депутата означает добровольное принятие им обязанности быть верным Украине, всеми своими делами защищать ее суверенитет и независимость, заботиться о благе Родины и достатке граждан Украины, придерживаться Конституции и законов Украины, руководствуясь интересами всех соотечественников. Таким образом, принесение присяги народным депутатом является не только правовой формой легализации его статуса, но и морально-политическим актом, который выявляет субъективное отношение народного депутата к осуществлению им соответствующих депутатских полномочий.

Отказ принести присягу имеет своим последствием утрату депутатского мандата, т.е. утрату статуса народного депутата Украины. Однако это обстоятельство не означает юридической ответственности народного депутата, ее нельзя связывать с принципом депутатской неприкосновенности. Суть вопроса состоит в том, что, учитывая содержание присяги, в соответствии с которой депутат лично, осознано и свободно признает свою конституционную обязанность придерживаться Конституции и законов Украины, такой отказ следует расценивать как несогласие с принципами и положениями действующей Конституции. Фактически это означает сознательный отказ от депутатского мандата, который обязывает депутата исполнять свои полномочия.

Одним из необходимых правовых условий для беспрепятственного и эффективного осуществления депутатами своих полномочий является депутатская неприкосновенность, которая отмечена в ст. 80 Конституции Украины.

Содержание института депутатской неприкосновенности состоит в том, что гражданин, который имеет статус народного депутата Украины, пользуется особым иммунитетом в отношении его юридической ответственности, в частности привлечения к уголовной ответственности. Народный депутат не несет ответственности за результаты голосования или высказывания в парламенте и его органах, за исключением ответственности за оскорбление или клевету. Депутату, таким образом, гарантируется право отстаивать свою позицию во время рассмотрения тех или иных вопросов в Верховной Раде или ее органах. Однако этим не исключается ответственность народного депутата за его отказ принимать участие в голосовании при принятии решений Верховной Радой и его влияние на результат голосования.

Наряду с гарантиями личной неприкосновенности человека, установленными Конституцией, народные депутаты пользуются дополнительной конституционной гарантией, обусловленной характером их статуса как полномочного представителя народа.

В соответствии с Законом Украины “О статусе народного депутата Украины” вопрос о даче согласия Верховной Радой на привлечение народного депутата к уголовной ответственности, задержание или арест рассматривается Верховной Радой только по представлению Генерального прокурора Украины. Представление, предварительно рассмотренное в соответствующих комитетах Рады, с их выводами о его законности и обоснованности рассматривается на пленарном заседании Верховной Рады.

Таким образом, указанное согласие Рады Украины может быть получено только во время ее сессии. Решение принимается Верховной Радой поименным голосованием, большинством от ее конституционного состава и является окончательным. При этом в решении должно быть указано, на какие именно действия Генерального прокурора дается согласие Рады: на привлечение народного депутата к уголовной ответственности, на задержание или арест.

В соответствии с положениями Конституции Украины и действующего законодательства полномочия народного депутата начинаются с момента принесения народным депутатом присяги, а прекращаются, по общему правилу, одновременно с прекращением полномочий Верховной Рады Украины, в состав которой принят народный депутат, или в индивидуальном порядке при досрочном прекращении их полномочий.

Полномочия Верховной Рады прекращаются в случае окончания срока ее полномочий, т.е. через четыре года, или досрочно по решению Президента Украины, если в соответствии с ч. 2 ст. 90 и п. 8 ст. 106 Конституции на протяжении тридцати дней одной очередной сессии не могут начаться пленарные заседания.[[12]](#footnote-12)1

Прекращение полномочий Верховной Рады в связи с окончанием срока ее полномочий в Конституции связывается с четко определенным моментом – днем открытия первого пленарного заседания Рады нового созыва (ст. 90 Конституции). Это означает, что полномочия народных депутатов в действующем составе парламента прекращаются не раньше как в день открытия первого заседания Верховной Рады нового созыва . Кроме этого общего правила, частью 2 ст. 81 Конституции предусмотрены случаи досрочного прекращения полномочий народного депутата в индивидуальном порядке, а следующими частями указанной статьи устанавливается общий порядок досрочного прекращения полномочий депутата.

Принципиально новыми в Конституции является положения о том, каким образом при невыполнении народным депутатом требований о несовместимости депутатского мандата с другими видами деятельности его депутатские полномочия прекращаются досрочно. В отличии от предыдущего законодательства о статусе народного депутата, по которому решение о досрочном прекращении полномочий принималось Верховной Радой, по действующей Конституции оно должно быть принято судом. Причем согласно норм действующего Гражданско-процессуального кодекса Украины заявление о досрочном прекращении полномочий депутата в случае невыполнения им требований несовместимости депутатского мандата рассматривается Киевским городским судом. Право обращения в суд предоставлено Голове Верховной Рады, который может подать соответствующее заявление по собственной инициативе или по требованию не менее как двадцати пяти народных депутатов Украины. С вступлением решения суда в законную силу полномочия народного депутата прекращаются.

В соответствии со ст. 86 Основного Закона, каждый народный депутат пользуется правом на запрос, т.е. правом требовать от органов Верховной Рады Украины, Кабинета Министров, других органов государственной власти, органов местного самоуправления, руководителей предприятий, учреждений и организаций ответов по вопросам компетенции этих органов и их должностных лиц, если его предыдущие депутатские обращения к ним не были удовлетворены.

Депутатский запрос подается в письменной форме Голове Верховной Рады и вносится на рассмотрение народным депутатом или председательствующим на сессии Верховной Рады Украины. Секретариат Рады немедленно отправляет текст запроса соответствующему органу или должностному лицу, к которому оно адресовано. Последний обязан дать официальный письменный ответ не позднее как в пятнадцатидневный или иной срок, установленный Верховной Радой.

Ответ отправляется депутату, который внес запрос и оглашается на заседании парламента.

Депутат имеет право мнения по ответу на свой запрос. По ответу на запрос может быть проведено обсуждение, если на этом настаивает не менее одной пятой от фактического состава народных депутатов, полномочия которых определены и не прекращены в установленном законом порядке. При обсуждении ответа на заседании должны присутствовать должностные лица, к которым обращен запрос.

Право законодательной инициативы народного депутата регламентируется ст. 93 Конституции Украины, согласно которой парламентарий, являясь субъектом права законодательной инициативы, имеет право представить в Верховную Раду на обязательное рассмотрение ею законодательного предложения, законопроекта или поправки к нему.

Законодательные предложения и проекты законов вносятся вместе и сопроводительной запиской, которая должна содержать обоснования необходимости их разработки и принятия, а также характеристику цели, задач и основных положений будущих законов, указание на их место в системе действующего законодательства, а также на ожидаемые социально-экономические и другие последствия их применения. Если реализация законопроекта требует материальных или других затрат за счет государственного или местных бюджетов, то прилагается их финансово-экономическое обоснование и предложение по поводу покрытия этих расходов.

Законодательное предложение или законопроект могут быть изложены их инициатором, если вопрос об их рассмотрении еще не включен в распорядок сессии Верховной Рады, а после того – только по согласию парламента.

Закрепление основных положений конституционно-правового статуса народного представителя в Основном Законе Украины – это одна из важнейших гарантий эффективного выполнения своих полномочий народным депутатом.

**1.3. Правовое регулирование полномочий.**

На эффективность депутатской деятельности влияют самые различные факторы. Среди них важное место принадлежит правовому регулированию, что обосновывает актуальность проблемы изучения конституционного статуса народного депутата.

Для депутатов Верховной Рады Украины основополагающим документом является прежде всего Конституция Украины, принятая 28 июня 1996 г. В ч. 4 ст.76 Основного Закона предусматривается, что полномочия народных депутатов Украины определяются Конституцией Украины и законами Украины. Это положение свидетельствует, что конституционно-правовой статус народного депутата определяется не только Основным Законом, но и другими законодательными актами.

Наиболее полно правовой статус украинского парламентария урегулирован профильным законодательным актом. Действительно, Закон Украины “О статусе народного депутата Украины” от 17 ноября 1992 г. с последними изменениями и дополнениями, внесенными 15 января 1998 г., является не только профильным законом, но и органическим законом. Он регулирует отношения, которые предусматриваются и регулируются Конституцией Украины. Как считает М.А.Баймуратов, этот вывод можно сделать на основании систематического анализа положений Основного Закона, в котором не предусмотрено наличие конституционных законов. Профильность и органичность Закона Украины от 17 ноября 1992 г. вытекает из того, что практически все конституционные положения касательно правового статуса народного депутата Украины находят в нем свое конкретное и полное разъяснение.

В преамбуле Закона содержатся положения, которые определяют правовой статус и основные функции народного депутата. В соответствии с ними, народные депутаты Украины являются полномочными представителями народа Украины в Верховной Раде и ответственными перед ним. Они призваны выражать и защищать общественные интересы и интересы своих избирателей, принимать активное участие в осуществлении законодательной и контрольной функций парламента Украины. При исполнении своих функций и полномочий народные депутаты Украины руководствуются Конституцией, законами Украины, постановлениями Верховной Рады, а также своей совестью.[[13]](#footnote-13)

В законе о статусе есть статьи, которые не только конкретизируют, но и дополняют конституционные положения. Например, ст. 3 закона, которая регулирует досрочное прекращение полномочий народного депутата Украины, содержит еще одно основание – досрочное прекращение полномочий народного депутата в связи с избранием или назначением депутата на должность, занятие которой по закону несовместимо с исполнением полномочий народного депутата Украины.

Статьи 4 и 5 детально разъясняют, что означает исполнение полномочий депутатом на постоянной основе, с какими именно должностями и видами деятельности не совместим депутатский мандат и каковы последствия занятия депутатом таких должностей.

Статьи 7 и 8 закона регулируют взаимоотношения народного депутата Украины с избирателями, с Верховной Радой и ее органами. Однако Главой II и III закона достаточно тщательно регламентированы права и обязанности депутата в парламенте и ее органах, в избирательном округе и за его пределами. Эти статьи включают не только важные организационно-правовые формы деятельности народного представителя, но и организационно-правовые основы, с помощью которых он может реализовать свои полномочия. Например, права в парламенте Украины – право законодательной инициативы депутата, право на депутатский запрос, право принимать участие в проверках соблюдения законов государственными органами и органами объединений граждан, предприятиями, учреждениями и организациями, право народного депутата на участие в депутатских расследованиях и право объединяться в депутатские группы (фракции) с целью легального лоббирования коллективных или партийных интересов. Или права народного депутата Украины в его избирательном округе – право на депутатское обращение, право на безотлагательный прием должностными лицами, право требовать устранения нарушения законности, право на участие в работе местных советов и другие.

Главой IV упомянутого закона определены основные гарантии депутатской деятельности, без которых выполнение депутатских функций было бы весьма затруднительно. Наиболее важными из них являются: депутатская неприкосновенность, защита трудовых прав депутата, возмещение затрат, связанных с выполнением депутатских полномочий, обеспечение жильем на период выполнения депутатских функций, бесплатный проезд в транспорте.

Ответственность за нарушения требований Закона Украины “О статусе народного депутата Украины”, а именно: невыполнение законных требований народного депутата, оказание давления на него, посягательство на честь и достоинство, нарушение неприкосновенности и гарантий трудовых прав депутата, закреплена в Главе V Закона.

Конституционно-правовой статус народного депутата Украины регулирует и избирательное законодательство. Закон Украины “О выборах народных депутатов Украины” создал качественно новую ситуацию, так как ввел в действие смешанную, пропорциональную и мажоритарную избирательные системы, которая предусматривает появление в парламенте депутатов, избранных непосредственно в мажоритарных округах и избранных по партийным спискам. Такая система появилась вследствие попытки смягчить недостатки и соединить преимущества мажоритарной избирательной системы и системы пропорционального представительства.[[14]](#footnote-14)

Следует отметить, что, во-первых, расхождений в правовом статусе народных депутатов Украины, избранных по разным избирательным системам, украинское законодательство не предусматривает. Во-вторых, объем прав и обязанностей всех народных депутатов Украины, независимо от того, по какому из видов избирательной системы они избраны, не изменяется и остаются постоянным.

Однако текущий избирательный закон определил начала полномочий новоизбранных народных депутатов и связанные с этим полномочия новой Верховной Рады Украины. Конституция связывает с фактом признания полномочий депутата Центральной избирательной комиссией приобретение избранным гражданином только статуса народного депутата. В соответствии со ст. 44 Закона “О статусе народного депутата Украины”, депутатам выдается временное свидетельство народного депутата Украины, и только после принесения ими присяги Центральная избирательная комиссия выдает депутатское свидетельство установленного образца (ст. 45). Таким образом, в срок до принятия присяги уже избранный народный депутат еще не имеет всей полноты правового статуса народного депутата.

Закон Украины “О комитетах Верховной Ради Украины” от 4 апреля 1995г. определяет функции депутатов в комитетах парламента Украины. Дальнейшую конкретизацию полномочия депутатов в указанной сфере деятельности получают в положениях, разрабатываемых Верховной Радой, о соответствующих комитетах.

Как одну из гарантий депутатской деятельности закон о статусе депутата предусматривает право народного депутата привлекать к работе помощников-консультантов. В соответствии со ст. 35 Закона Положение о помощнике-консультанте народного депутата Украины утверждено Постановлением Верховной Рады Украины 13 октября 1995 г. (с последующими изменениями и дополнениями).

Правоотношения между помощниками и депутатом оформляются срочным трудовым договором. Консультанты зачисляются в штат государственных предприятий, учреждений, организаций или по заявлению народного депутата в штат районной администрации, а в городе Киеве и Севастополе – в секретариат городского совета в пределах фонда, установленного Верховной Радой народному депутату для оплаты труда помощника-консультанта. Депутат может также иметь помощников, которые работают на общественных началах.

Получив в результате выборов доверие граждан Украины, народный депутат становится выразителем воли народа, лицом, которого народ уполномочил на реализацию законодательной власти. Поэтому определение конституционно-правового статуса украинского парламентария является и остается актуальной научной и правовой проблемой.

Перечисленными нормативными актами определяется правовой статус народного депутата Украины, его права и обязанности, гарантии осуществления полномочий, ответственность перед избирателями и в целом перед народом.

**Раздел 2**  Полномочия народного депутата и их реализация

**2.1. Общие полномочия.**

Народный депутат Украины является членом Верховной Рады Украины и поэтому содержание его полномочий происходит от полномочий Рады. Парламентарии должны иметь такие и столько прав и обязанностей, чтобы Верховная Рада могла быть органом законодательной власти и выполнять другие свои полномочия.

Закон “О статусе народного депутата Украины”, кроме общих положений, которые определяют важнейшие составные статуса депутата, выделяет три группы его прав и обязанностей:

* права и обязанности народного депутата в Верховной Раде и её органах (Глава ІІ Закона);
* права и обязанности народного депутата в избирательном округе и за его пределами (Глава ІІІ Закона);
* права народного депутата, которые гарантируют осуществление депутатских полномочий, и обязанности должностных лиц в отношении их реализации (основные гарантии депутатской деятельности (Глава IV Закона).

Как считает Кузнецова В.Ф., после введения смешанной системы выборов целесообразнее вторую группу назвать – “права и обязанности народного депутата, которые обеспечивают его деятельность среди избирателей”.[[15]](#footnote-15)

Полномочия парламентария конкретизируются в Регламенте Верховной Рады Украины, Законе “О постоянных комитетах Верховной Рады Украины”, в Положении о помощнике-консультанте народного депутата Украины, Положении о консультантах депутатской группы (фракции) Верховной Рады Украины и т.п.

Полномочия народного депутата можно разделить на общие и специальные. Специальные – это такие, которые связаны с выполнением обязанностей в органах парламента (комитетах, комиссиях). Такое деление полномочий вызвано тем, что народные депутаты избираются из граждан Украины различных профессий, в связи с чем, парламентарии распределяются по соответствующим комитетам и комиссиям Верховной Рады, а Верховная Рада законодательными актами регламентирует жизнь государства и общества. Каждая комиссия или комитет (подкомитет) осуществляют свои функции в соответствии с положением. Деятельность же в избирательном округе и на сессиях парламента регламентирована Законом “О статусе народного депутата Украины”, Конституцией Украины, Регламентом и требует от депутатов выполнение одинаковых полномочий.

На совокупность прав народных депутатов влияют и их обязанности, перечень которых закреплен действующими законами. Так, народный депутат обязан: присутствовать и принимать участие в заседаниях Верховной Рады и ее органах, в состав которых его избрали; выполнять их поручения и информировать о выполнении этих поручений; придерживаться Регламента Верховной Рады и других нормативных актов, которые определяют порядок деятельности Верховной Рады и ее органов; принимать участие в контроле за выполнением законов и других актов Верховной Рады, решений ее органов. В случае невозможности прибытия на пленарные заседания депутат должен заранее уведомить об этом Секретариат Верховной Рады, главу комитета, комиссии, указав причины своего отсутствия (ст. 16 Закона).

Пленарные заседания Верховной Рады, комитетов, комиссий являются эффективными, если депутаты не только присутствуют на них, но и принимают активное участие в работе, а именно: вносят предложения по распорядку дня, процедуре обсуждения вопросов, предлагают вопросы для рассмотрения Верховной Радой или ее органами; вносят проекты постановлений, других актов, поправки к ним, выступают при обсуждении вопросов, проектов актов Верховной Рады и ее органов; высказывают предложения по поводу персонального состава органов и кандидатур должностных лиц, которые избираются, назначаются или утверждаются Верховной Радой Украины; выступают с обоснованием своих предложений, голосуют, дают справки и т.д. (ст. 10).

Депутат как член Верховной Рады пользуется правом решающего голоса во всех вопросах, которые рассматриваются на пленарных заседаниях Рады и ее органах, в состав которых он входит. Он голосует лично и имеет один голос.

Каждый депутат может влиять на содержание деятельности Рады и ее органов, т.к. ему предоставлено право предлагать вопросы для рассмотрения Верховной Радой или ее органами; поднимать вопросы о признании законопроекта временным и о внесении его на референдум, вносить проекты постановлений, других актов, поправки к ним; вносить предложения по любым вопросам, которые входят в ведение Верховной Рады и ее органов, кроме случаев, когда право внесения предложений закреплено действующим законодательством за определенным органом или должностным лицом; поднимать вопрос о недоверии составу органов, созданных Верховной Радой, а также должностными лицами, которые избраны или утверждены Верховной Радой Украины.

Активность депутата на пленарных заседаниях обеспечивается предоставленным ему права: принимать участие в дебатах; задавать вопросы докладчикам, председательствующему на заседании; давать справки, выступать с предложениями о порядке и мотивам голосования; передавать председательствующему на заседании Рады текст своего выступления, заявления, предложения и замечания по вопросам, которые рассматриваются, для включения в протокол и стенографический отчет заседания; оглашать, по предварительному согласию председательствующего, тексты обращений, заявлений, резолюций, петиций граждан или их объединений, если они имеют общественное значение.

Реализация Верховной Радой своего полномочия по поводу осуществления парламентского контроля способствует предоставленное депутату право поднимать вопросы о проверке деятельности предприятий, учреждений, организаций, в отношении которых есть данные о нарушении ими действующего законодательства, о проведении депутатских расследований по любому вопросу. Этому же способствует и депутатский запрос.

* Депутатский запрос.

Конституция Украины 1996 г. в ст. 86 закрепила право запроса народного депутата к государственным органам и должностным лицам и установила систему юридических гарантий его эффективного использования как средства контроля, присущего исключительно представительному органу государственной власти. Реализация депутатом этого права неразрывно связана с сессионной формой работы Верховной Рады. Любое иное не согласующееся с этим толкование депутатского запроса противоречит требованию Основного Закона.

Несмотря на законодательное закрепление данного права, следует признать, что до последнего времени оно использовалось депутатами в нашей стране достаточно редко. Возможно, этим частично объясняется и тот факт, что юридическая природа запроса и практика его применения мало исследованы государствоведами.[[16]](#footnote-16)

В свою очередь такое применение права запроса может быть частично объяснено и неглубокой научной разработкой данного конституционно-правового института и отсутствием практических рекомендаций по его применению на практике.[[17]](#footnote-17)

Не следует забывать, что положения Основного Закона о депутатском запросе, бесспорно, первичны вне зависимости от того, что на конституционный уровень были подняты отдельные моменты, предусмотренные ранее в других нормативных актах, и, прежде всего в Законе “О статусе народного депутата Украины” (ст. 12). В Конституции, по существу, воплощены главные черты законодательной модели депутатского запроса. Ей должны соответствовать все без исключения нормативные положения, регулирующие институт запроса. Именно конституционные, а не законодательные нормы о депутатском запросе призваны быть отправными и на практике, и в методических разработках, и в учебной литературе. В правильном понимании и последовательном применении этих исходных норм и требований сегодня заключается важнейшее условие совершенствования практики депутатских запросов.[[18]](#footnote-18)

Право запроса ориентирует каждого депутата на его самостоятельное и инициативное осуществление. Можно сказать, что депутатских запрос призван быть важнейшей формой индивидуальной контрольной деятельности народного избранника.

Депутатский запрос – это письменное требование народного депутата Украины, которое заявляется на сессии Верховной Рады к Президенту Украины, к органам Верховной Рады, Кабинету Министров Украины, руководителям других органов государственной власти, органов местного самоуправления, руководителям предприятий, учреждений и организаций, размещенных на территории Украины, независимо от их подчиненности и форм собственности, дать официальный ответ по вопросам, отнесенным к их компетенции, а именно по фактам нарушений или невыполнения Конституции Украины, законов, постановлений и других актов, принятых высшими органами государственной власти, а также по вопросам, которые имеют общегосударственный характер, если его предварительные депутатские обращения не были удовлетворены (п.34 ст. 85, ст.86 Конституции Украины, ст. 12 Закона “О статусе народного депутата Украины”). Частью 9 ст. 19 закона о статусе предусмотрено право депутата, в соответствии с которым, если депутат не удовлетворен ответом на свое обращение и если, по его мнению, должностное лицо уклоняется от решения затронутого в обращении вопроса, он также имеет право внести депутатский запрос.

Таким образом, на конституционном уровне в целом определен и круг адресатов права депутатского запроса. Ими названы соответствующие государственные органы и должностные лица.

Зарождение и формирование запроса депутата трудно представить в виде какой-то единой схемы. Условия и пути возникновения каждого из них конкретны. Можно сказать, что любой запрос имеет свою историю. Именно этим в значительной мере объясняется почти полное отсутствие правового регулирования этапа возникновения и формирования запроса.

В основе каждого депутатского запроса всегда лежат факты и обстоятельства негативного характера, сведениями о которых располагает депутат. В их числе – нарушения законности, невыполнение решений Верховной Рады, рекомендаций комитетов и депутатских групп, пренебрежительное отношение к обращениям народного депутата, игнорирование законных интересов и прав граждан.

Необходимо обратить внимание на то, что иногда запрос депутата трактуют как просьбу. Однако это именно требование, что не случайно. Ведь запрос возник не неожиданно. Как правило, прежде депутат обращался, и не раз, к должностным лицам, сначала просил, затем настаивал на принятии мер. Но все оказалось безрезультатно, и тогда депутат прибег к поддержке Верховной Рады.

Запрос вносится депутатом не по вопросу, интересующему его лично, хотя, естественно, отрицать его личную заинтересованность было бы бессмысленно. Однако важнее другое: депутат глубоко убежден, что данный вопрос должен заинтересовать Раду. Каких-либо нормативных ограничений по тематике запросов не существует, однако они не могут выходить за пределы полномочий адресата. Следовательно, критерий для внесения запроса – общественная значимость проблемы.[[19]](#footnote-19)

Условно можно выделить следующие этапы формирования запроса депутата:

* анализ и оценка ситуации, проблемы, вопроса;
* привлечение к ним внимания (уведомление) компетентных государственных органов и должностных лиц;
* использование депутатом для решения возникшей проблемы иных средств;
* формулирование запроса.

Допустим депутат, принимая меры по разрешению обоснованной жалобы избирателей на недостатки в работе какого-либо предприятия или учреждения, не добился положительных изменений от соответствующего руководителя. Далее он обращается к руководителю иного ранга, например, непосредственно к председателю администрации, прибегает к помощи общественности, советуется с другими депутатами, использует средства массовой информации и т.д. Если вопрос не решается и на этом уровне, можно считать, что повод для запроса на сессии созрел. Однако в каждом конкретном случае решение о том, использовать ли народному депутату право запроса, принадлежит только самому депутату.

Ключевым моментом в становлении запроса является его формулирование, содержащее аргументированную критику и доказательное требование. Без этого запрос звучит как обычный вопрос, т.е. приглушается, стирается его властный характер, уходит на второй план или вовсе отсутствует главное – требование дать публично официальное объяснение о фактах и обстоятельствах, как правило, уже известных депутату, уже изученных и проверенных им лично.

Главное – убедить Верховную Раду аргументами, показывающими существо дела, привлечь внимание всех депутатов. Важно показать и доказать, что нарушения, волокита, неправильные действия или бездействие существуют, вскрыть и назвать причины недостатков, ответственных за них должностных лиц. Убедительность запроса выше, если в нем содержится информация о том, что было предпринято депутатом лично для улучшения дела, для наведения порядка, кому ранее адресовались его обращения, какие были получены заверения и обещания.

Депутатский запрос вносится депутатом или группой депутатов Голове Верховной Рады через Секретариат Верховной Рады Украины. На пленарном заседании Рады оглашается содержание и автор запроса и не менее как 1/5 голосов депутатов от конституционного состава Верховной Рады принимается решение о целесообразности направления запроса органу или должностному лицу, к которым он обращен. Решение о направлении запроса к Президенту Украины должно быть предварительно поддержано не менее как одной третьей от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Ответ на запрос присылается спикеру парламента и депутату, который его вынес, не позднее как в 15-дневный срок со дня его получения или в другой срок, установленный Радой, и оглашается на заседании. По существу, ответ на запрос – это форма отчета государственного органа или должностного лица перед Верховной Радой Украины. Органы и должностные лица, к которым адресован запрос, не имеют права игнорировать его. Никакая информация (разъяснения, справки и т.п.), представленная должностными лицами лично депутату, не снимает с них обязанности дать публичный ответ на запрос на сессии Верховной Рады. Для депутата устанавливается дополнительная гарантия: он имеет право дать оценку ответу на свой депутатский запрос, который может быть обсужден, если на этом настаивает не менее 1/5 состава народных депутатов.

Очень важная проблема – обеспечение результативности рассмотрения запросов и принятых по ним решений. В запросе должна быть проблема, его внесение должно означать оценку депутатом ситуации. Исходя из конституционных установлений, запрос следует рассматривать как нормальную, нуждающуюся в регулярном применении, а не какую бы то ни было чрезвычайную меру контроля.

Следует также различать запросы и просто вопросы на сессиях. На вопрос дается ответ, и этим все исчерпывается. Запрос вызывает определенную процедуру: после ответа на него может состояться депутатское обсуждение и непременно принимается решение Верховной Радой.

Право запроса депутата, пожалуй, как никакое иное, нуждается в надежной защите от бюрократического воздействия. Речь идет о более глубоком внедрении в общественное сознание роли запроса как необходимого и важного средства демократического контроля, непременного элемента политической культуры, отвечающего потребностям самой жизни. Имеющее еще широкое распространение суждение о том, что запросы депутатов – это свидетельство исключительно недостатков в работе государственных органов и должностных лиц, страдает односторонностью. Суть запроса как средства контроля глубже. С помощью депутатских запросов недостатки и отрицательные факты, которые всегда лежат в их основе, вскрываются, предаются гласному осуждению, а затем преодолеваются.[[20]](#footnote-20) Следовательно, главное в запросе депутата составляет не отрицающее, а созидающее начало.

Итак, любой не формальный, а реальный запрос депутата – всегда естественный и необходимый итог его принципиальной личной позиции, его личного труда, личного участия в преодолении недостатков.

* Право законодательной инициативы.

Одним из важнейших прав народного депутата Украины является право законодательной инициативы в Верховной Раде, под которым понимается право на предоставление в Верховную Раду Украины на обязательное рассмотрение ею законодательного предложения, законопроекта или поправки к нему. Процедура реализации указанного права регламентируется ст. 93 Конституции Украины, ст.11 Закона “О статусе народного депутата Украины”, ст.6.2.1. Регламента Украины.

Это право народный депутат может реализовать в форме внесения:

* проекта нового закона, проекта закона о внесении изменений или дополнений в действующий закон или о его отмене;
* обоснованного предложения о необходимости принятия нового закона, закона об изменении или дополнении к действующему закону или о его отмене (законодательное предложение);
* предложений или поправок к документу законодательной инициативы, который рассматривается Верховной Радой (ст. 11 Закона).

В случае внесения законопроекта или законодательного предложения они обязательно рассматриваются на пленарном заседании Верховной Рады с обеспечением выступления инициатора их внесения, и в отношении него принимается решение.

Законодательное предложение должно содержать проект решения Верховной Рады, который предлагается ей для принятия. Предложения, внесенные на имя парламентского комитета, отрабатываются им в ходе подготовки соответствующих документов и на рассмотрение Верховной Рады могут не подаваться.

Законодательное предложение и проекты законов вносятся вместе с сопроводительной запиской, которая должна содержать обоснования необходимости их разработки и принятия, а также характеристику цели, задач и основных положений будущих законов, указание на их место в системе действующего законодательства, а также на ожидаемые социально-экономические и другие последствия их применения.[[21]](#footnote-21)

В отношении же документов законодательной инициативы, реализация которых может привести к увеличению государственных расходов или уменьшению поступлений, то они могут быть рассмотрены парламентом только в пакете с изменениями и дополнениями к Государственному бюджету Украины или с отсрочкой введения его в действие до нового финансового года. Также к таким документам прилагается их финансово-экономическое обоснование и предложение по покрытию расходов.

* 1. **Полномочия народного депутата, связанные с выполнением обязанностей в комитетах Верховной Рады**.

Основными отраслевыми органами Верховной Рады являются ее комитеты, которые создаются вместо постоянных комиссий Рады и на их основе. Парламент Украины утверждает перечень комитетов, выбирает голов этих комитетов. Указанные органы осуществляют законопроектную работу, готовят предварительное рассмотрение вопросов, отнесенных к полномочиям Верховной Рады (ст. 89 Конституции).

Депутатская работа – особенна в том понимании, что это политическая работа, где необходимы взаимные уступки и общий консенсус, согласования интересов, которые нередко противоречат один другому. Это, так сказать, общий закон политики как отдельной сферы человеческой деятельности, которая непосредственно выходит на интересы всего народа, наций, разнообразных социальных групп.[[22]](#footnote-22) Более рациональный и действенный подход к решению ряда проблем может быть выработан в ходе совместной работы парламентариев. Для этого народные депутаты объединяются во фракции и имеют право быть избранными в органы Верховной Рады Украины – комитеты, временные специальные комиссии для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, которые вносятся на рассмотрение Рады, временные следственные комиссии для проведения расследований по вопросам, которые составляют общественный интерес.[[23]](#footnote-23)

Деятельность комитетов регламентируется Законом Украины “О комитетах Верховной Рады Украины” от 04.04. 1995 г., Регламентом Украины, а также положением о соответствующем комитете.

Основными функциями комитетов, как и постоянных комиссий, должны быть следующие функции:

* законопроектная работа, которая включает, прежде всего, организацию разработки по поручениям Верховной Рады или по собственной инициативе проектов законов и других актов, рассматриваемых Радой;
* участие в составлении, принятии, контроле за исполнением Государственного бюджета в части, которая отнесена к компетенции комитетов, с целью обеспечения целесообразности, экономичности и эффективности использования государственных средств;
* предварительное обсуждение кандидатур должностных лиц, которые в соответствии с Конституцией и законами Украины избираются, назначаются или утверждаются Радой;
* осуществление контроля за соблюдением и реализацией Конституции и законов Украины, других нормативных актов, за соответствием подзаконных актов Конституции и другие функции.

Согласно ст. 4.4.2. Регламента комитеты избираются из числа народных депутатов Украины на первой сессии Рады нового созыва на срок ее полномочий. Создание комитетов осуществляется после формирования и регистрации депутатских групп (фракций). Количественный состав комиссии определяется Верховной Радой. Депутат имеет право и должен быть членом лишь одного комитета. Все члены комитета пользуются равными правами.

В Верховной Раде четырнадцатого созыва созданы 22 комитета. Основными из них являются: комитет по вопросам правовой реформы; по вопросам социальной политики и труда; по вопросам науки и образования; культуры и духовности; по вопросам бюджета; экономической политики, управления народным хозяйством; по вопросам национальной безопасности и обороны; Регламента, депутатской этики и организации работы Верховной Рады; по вопросам прав человека, национальных меньшинств и международных отношений и другие комитеты.

В состав комитетов не может входить Председатель парламента Украины и его заместители. Порядок избрания председателей комитетов определяется ст.ст.4.4.3, 4.4.4. Регламента.

Комитеты для обеспечения конкретных направлений своей деятельности могут создавать из своего состава подкомитеты, рабочие группы (ст. 29 Закона).

В обязанности членов комитетов входят: присутствовать на заседаниях комитетов и подкомитетов, в которые они избраны; исполнять поручения комитета; придерживаться порядка на заседаниях комитетов, их подкомитетов и рабочих групп и другие обязанности.

Комитеты, как и постоянные комиссии, имеют определенные обязанности и прежде всего:

* качественно, в соответствии с требованиями действующего законодательства, готовить законопроекты для рассмотрения на пленарных заседаниях Рады, осуществлять предварительное их рассмотрение, подготавливать вопросы, которые находятся в их ведении;
* периодически отчитываться перед парламентом Украины о ходе выполнения своей работы;
* своевременно ответственно выполнять поручения, которые дает Верховная Рада и Президиум по вопросам законопроектной и организационной работы;
* изучать и учитывать в своей работе общественное мнение и другие обязанности (ст. 16 Закона).

В качестве примера можно привести проект Положения о подкомитете парламентского контроля комитета по вопросам правовой реформы Верховной Рады Украины. В соответствии с готовящимся положением на указанный подкомитет будут возложены следующие функции:

1. организация и обеспечение контроля Верховной Рады за деятельностью Кабинета Министров в пределах, предусмотренных ст.ст. 85, 87 Конституции Украины, а также – за деятельностью иных органов исполнительной власти и должностных лиц;
2. координация деятельности и контрольных мероприятий Счетной палаты, Совета Национального Банка Украины, Уполномоченного Верховной Рады;
3. организационно-методическая деятельность по разработке и реализации процедурных форм и методов осуществления контрольных функций и полномочий;
4. информационно-аналитическая деятельность по изучению международного опыта и отечественной практики в целях совершенствования системы и повышения эффективности парламентского контроля, а также другие функции.

Комитеты обладают правом законодательной инициативы (ст. 12 Закона), правом вносить предложения по поводу заслушивания на сессии Рады отчета Кабинета Министров о его работе в целом или об отдельных вопросах, интересующих депутатов.

Комитеты могут обращаться в Конституционный Суд Украины в порядке, предусмотренном законодательством о конституционном судопроизводстве.

Предположительно Подкомитет парламентского контроля будет наделен следующими правами:

* требовать от любых государственных органов и общественных организаций предоставления документов, содержащих информацию, необходимую для осуществления задач и функций Подкомитета;
* обращаться к должностным лицам любого уровня за помощью в осуществлении своих задач и функций;
* собирать необходимые доказательства, применяя предписания уголовного процесса;
* привлекать экспертов, консультантов и специалистов в различных областях знаний для оказания необходимой помощи и п.т.

Верховная Рада в пределах своих полномочий может создавать и временные специальные комиссии для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов.

Для проведения расследования по вопросам, которые составляют общественный интерес, парламент может создавать временные следственные комиссии, если за это проголосуют не менее трети от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Для успешного функционирования новых и обновленных структур Верховной Рады Украины первоочередным является, прежде всего, существенное укрепление ее правовой базы, в частности: принятие законов о регламенте, о комитетах Верховной Рады и других законодательных актов.

**2.3 Основания прекращения полномочий депутата.**

Продолжительность полномочий депутатов – как и у Верховной Рады – четыре года. Начинаются полномочия со дня избрания гражданина депутатом. В случае повторного голосования или повторных выборов, полномочия определенной части депутатского корпуса начнутся позже соответственно на две недели или на месяц. Если при повторных выборах победитель не выявился, избирательный процесс растягивается еще на два месяца (ст.ст. 46, 48 Закона Украины “О выборах народных депутатов Украины”).

Юридическим фактом, с которым Конституция Украины связывает момент возникновения полномочий народного депутата, является принесение им присяги перед Верховной Радой Украины (ст.79), а заканчиваются в соответствии со ст. 81 Конституции и ст. 2 Закона Украины “О статусе народного депутата Украины” одновременно с прекращением полномочий Верховной Рады, т.е. в день открытия первого заседания Рады нового созыва.

Учитывая то, что формирование законодательного органа государства является сложным и длительным процессом, четкое определение момента возникновения полномочий народного депутата приобретает существенное значение. Ведь даже избрание гражданина народным депутатом состоит из целого ряда самостоятельных юридических фактов, с которыми связано возникновение тех или иных правовых последствий для участников избирательного процесса.

Сказанное имеет значение для решения вопроса о депутатской неприкосновенности.

У большинства депутатов полномочия продолжаются от выборов до выборов, все четыре года, т.е. созыв. Но в отдельных случаях полномочия депутатов прекращаются досрочно.

* Досрочное прекращение полномочий народного депутата.

Как считает профессор Белкин А.А., институт выбытия депутата является одним из важнейших институтов конституционного права. По словам А.А.Белкина, этот институт является “генеральным, по сравнению с институтом досрочного прекращения полномочий депутата”.[[24]](#footnote-24) Выбытие депутата объединяет все ситуации, при которых отдельный мандат оказывается вакантным до окончания полномочий Верховной Рады.

Первая группа названных ситуаций связана с исчезновением дееспособного субъекта, смертью депутата или признанием лица, являющегося депутатом, недееспособным.

Дополнительная сложность возникает в случае безвестного отсутствия лица, являющегося депутатом. Сроки, установленные ст. 18 ГК Украины для правоотношения с участием депутата явно чрезмерны. Необходима специальная программа, согласно которой установление безвестного отсутствия депутата производилось бы Верховной Радой, как отличное от гражданско-правового, но не аннулирующее его действия.

Вторая группа охватывает ситуацию утраты специальной депутатской правоспособности. Это утрата гражданства и вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося депутатом.

К третьей группе относятся ситуации утраты права быть депутатом в Верховной Раде. Согласно действующему законодательству сюда входят несовместимость депутатских полномочий с определенной деятельностью, выезд на постоянное местожительство и работу за пределы Украины.

Сюда же относятся ситуации признания Центральной избирательной комиссией выборов депутата недействительными. Законодательство о выборах говорит в соответствующем случае о выбытии депутата (ст. 49, 50 Закона Украины “О выборах народных депутатов Украины”). Но эти нормы не вносят достаточную ясность в отношении правового статуса такого лица от регистрации избранного депутата до принятия решения. Поэтому необходимо включить в законодательство положение о том, что полномочия депутата прекращаются со дня принятия решения о признании выборов данного депутата недействительными.

Наконец, четвертая группа сводится к одной ситуации: добровольному сложению депутатских полномочий.

Итак, выбытие депутата имеет различные по своей природе основания, хотя действующее законодательство как бы унифицирует их и сводит, в общем-то, к единой процедуре. Во многих случаях законодательство требует, чтобы решение о досрочном прекращении депутатских полномочий принималось Верховной Радой (большинством от конституционного состава). По установленному порядку оно принимается по представлению комитета, в компетенцию которого входит вопрос статуса народных депутатов. Принятое решение о досрочном прекращении полномочий парламентария пересмотру не подлежит, поскольку Конституция и законы Украины не предусматривают возможности возобновления этих полномочий.[[25]](#footnote-25)

В действительности четыре группы оснований выбытия депутата намечают лишь схему формирования соответствующих субинститутов. Кодификация законодательства должна также учитывать круг субъектов, которые участвуют в возникающих вокруг выбытия отношениях, и универсальность или специфичность процедур выбытия, а также другие моменты.

Белкин А. А. считает, что целесообразнее построить законодательство в этой области на базе выделения трех субинститутов: регистрация выбытия, отзыва депутата и досрочного прекращения депутатских полномочий Верховной Радой. Однако, поскольку институт отзыва народных депутатов фактически утратил свою силу, остаются только два субинститута: регистрация выбытия и досрочного прекращения депутатских полномочий.

Регистрация как процедура оформления выбытия применима, прежде всего, там, где имеет место исчезновение дееспособного субъекта. Однако только регистрация должна иметь место и в случаях утраты депутатской правоспособности.

Оптимальной представляется регистрация и в других случаях утраты лицом права быть депутатом: несовместимость депутатских полномочий с определенной должностью, выезда депутат на постоянное жительство и работу за пределы территории Украины. В этих случаях налицо предварительное законное волеизъявление депутата на наступление соответствующих событий.

Регистрацию целесообразно производить в форме издания распоряжения спикером парламента: при этом повышается оперативность оформления выбытия, в то время как принятие решений Радой неизбежно предполагает, что какой-то период лицо сохраняет депутатский статус вопреки установке законодательства.

Следующий субинститут характерен тем, что здесь прекращение депутатских полномочий необходимо связывать с решением Центральной избирательной комиссии. В случае признания выборов недействительными, налицо осуществление контрольных функций Центризбиркомом.

Персональная, а не партийно-политическая альтернативность выборов 1998 г., сама по себе предполагает повышенную персональную ответственность за обладание мандатом.

Особое место среди проблем выбытия депутата занимает его отзыв. Несмотря на свою политико-правовую дискуссионность, он продолжает сохраняться в украинской системе представительства.

Задача права состоит не в потакании подвижным настроениям избирателей, а в противопоставлении им максимально возможной стабильности государственных структур. Отзыв депутата не вписывается в эту задачу.[[26]](#footnote-26)1

Если сохранять отзыв как элемент представительной системы, то надо делать это скорее в условиях баллотировки по правилам пропорциональных выборов и отзыва решением соответствующих партийных органов с замещением кандидатом из партийного списка. Это, впрочем, уже даже не отзыв, а именно замещение.

Для обыденного сознания уместно задаться вопросом: а кто будет депутатом вместо отозванного? В ходе кампании по отзыву этот вопрос остается без ответа, а, следовательно, заранее служит для части избирателей сдерживающим фактором. Поэтому естественнее для массового восприятия была бы возможность замещения, а не традиционного отзыва депутата.

Вообще, применительно не только к отзыву, но и выбытию депутата в целом именно пропорциональная избирательная система позволяет более оптимальным образом решать соответствующие вопросы, в том числе с сохранением сложившегося во время выборов политического представительства в течение всей легистратуры.

Проблема отзыва включает в себя, вместе с тем, не только политическую, но и моральную оценку поведения депутатов. К этой же – моральной – области, могут быть отнесены и вопросы соблюдения парламентской дисциплины, а также депутатской этики. Юриспруденция сталкивается здесь с едкой коллизией. Один ее полюс – это несоответствие, нередко явное, действий депутата его официальному образу. Другой – сакраментальное отношение к воле избирателей и вытекающая отсюда защищенность депутата.

Здесь имеем дело с вопросами “депутатской чести” и необходимостью введения соответствующей юрисдикции, которая должна иметь следующий вид.

Правом возбуждения вопроса о рассмотрении проступка депутата следует наделить Верховную Раду в целом и его депутатские комитеты, фракции, а равно собрания избирателей, общественные объединения. Но само рассмотрение должно происходить в специальном органе, который составлялся бы из депутатов прошлых созывов на основе их несменяемости. Такой орган был бы в достаточной мере свободен от влияния текущей внутрипарламентской конъюнктуры и межпартийного соперничества.

Досрочное прекращение полномочий депутата может быть необходимым в силу тех или иных обстоятельств, которые не вызывают отрицательных эмоций. Но бывает и обратное. В том числе и в случаях, когда решение о прекращении полномочий принимают не избиратели, а Верховная Рада.

В ст. 3 Закона “О статусе народного депутата Украины” сказано, что полномочия депутата прекращаются досрочно по решению Верховной Рады, принимаемому в связи с избранием или назначением депутата на должность, занятие которой по закону несовместимо с выполнением депутатских полномочий.

Например, народный депутат Украины не может быть одновременно Президентом и Премьер-министром Украины, членом Верховного и Конституционного Суда Украины, Главой Национального банка Украины и т.п. Следовательно, депутаты, получившие соответствующий пост после избрания, слагают с себя полномочия. Если они остаются депутатами, то это будет нарушением закона.

Кроме вышеуказанного, полномочия прекращаются досрочно на основании решения суда по представлению Головы Верховной Рады Украины, которое он подает по собственной инициативе или по требованию не менее 25 народных депутатов и в случае, если на протяжении месяца после признания полномочий народный депутат не оставил предыдущее место работы и не передал трудовую книжку в аппарат Рады.

Личные причины (обстоятельства), при которых депутат не может дальше выполнять обязанности, – помимо утраты гражданства Украины, это тяжелая болезнь, причем такая, при которой депутат лишен возможности выполнять свои функции. Это также переезд не новое место жительство за границу.

Беременность, рождение ребенка и пребывание женщины в отпуске до достижения ребенком определенного возраста также считают обстоятельством личного плана, препятствующим выполнению депутатских обязанностей.

Однако Верховная Рада не решает вопрос о прекращении полномочий депутата на той стадии, когда он дает согласие на привлечение депутата к уголовной ответственности, на арест, потому что, лишь суд вправе определить вину человека.

Приведенная норма закона выражает меру ответственности, санкцию в отношении лица, являющегося депутатом, – ведь по обвинительному приговору суда наказание не обязательно должно выражаться в лишении свободы, да еще и на длительный срок.

Совершив уголовное преступление, он потерял доверие избирателей. Конституция и нормы морали требуют от депутата высоко нести честь депутата.

Как быть, если депутат совершил преступление, но до привлечения к уголовной ответственности не дошло?

Во-первых, в факте преступления нет сомнений, но дело не возбуждается или прекращается по малозначительности, с учетом личности преступника и т.п. Таким образом, уголовной ответственности депутат не несет.

Во-вторых, дело расследуется, но объявлена амнистия и она приходится на данную статью Уголовного кодекса Украины.

В соответствии с Законом “Об отзыве народного депутата Украины” от 02.11.1995 г., Верховная Рада в случае обоснованности (т.е. наличия фактов, являющихся основанием для отзыва) образует окружную избирательную комиссия. Ее задача в определенный срок созвать конференцию избирателей округа, на котором будет решаться вопрос об отзыве депутата. Комиссия информирует депутата о поступившем предложении об отзыве. Депутат вправе представить комиссии письменное заявление, а также выступать на собраниях (конференциях) избирателей, в средствах массовой информации по поводу обстоятельств, послуживших основанием для предложения об отзыве.

Все материалы, в том числе и решение конференции о возбуждении вопроса об отзыве, направляются окружной избирательной комиссией в Центральную избирательную комиссию. Она проверяет соблюдение порядка возбуждения отзыва и назначает голосование по вопросу об отзыве (ст.6 Закона).

До дня голосования избирателям гарантируется возможность свободного и всестороннего обсуждения вопросов, связанных с отзыва, а также предоставляется право беспрепятственной агитации за или против отзыва депутата на собраниях.

Депутату также предоставляется право свободной агитации на собраниях (конференциях) избирателей (ст. 7 Закона).

Голосование по вопросу об отзыве депутата – тайное, оно проводится по тем же правилам, что и голосование при выборах. Отозванным считается депутат, если за отзыв проголосовало больше половины избирателей, участвовавших в голосовании. Результаты голосования устанавливаются на заседании окружной комиссии и регистрируются окончательно Центральной избирательной комиссией (ст 22 Закона).

Таким образом, рассмотренные основания досрочного прекращения полномочий депутата требуют совершенствования и законодательной доработки. Четкое закрепление причин, условий и порядка досрочного прекращения полномочий парламентария в значительной степени обеспечит беспрепятственное и эффективное функционирование Верховной Рады Украины.

**Раздел 3. Гарантии деятельности народного депутата Украины.**

* 1. **Понятие гарантий депутатской деятельности и их признаки.**

Политико-правовое положение депутатов в украинском обществе характеризуется гарантированностью, наличием широких реальных возможностей их участия в управлении государством. Гарантированность депутатской деятельности достигается многими условиями, в том числе и такими нормативно-обязательными установлениями, как закрепление в законодательстве статуса народного депутата.

“Народные депутаты Украины являются полномочными представителями народа Украины в Верховной Раде Украины и ответственны перед ним,” – такое определение содержит п. 1 преамбулы Закона “О статусе народного депутата Украины”.

Указанным Законом предусмотрен ряд функций и полномочий, которые исполняет депутат в период осуществления депутатской деятельности, его взаимоотношения с избирателями, органами Верховной Рады, а также обязанности государственных органов по отношению к депутату; права, обязанности, ответственность, порядок реализации своих прав, отчетность и гарантии депутатской деятельности.

Государство гарантирует депутату необходимые условия для эффективного осуществления им депутатских полномочий, предоставляя возможность использовать средства массовой информации, обеспечивая информационными материалами и юридической помощью, жилплощадью, оплатой труда и т.п.

Не вдаваясь в полемику о структуре депутатского статуса, можно отметить, что одним из основных его элементов являются гарантии депутатской деятельности, которые призваны обеспечить беспрепятственное и эффективное осуществление полномочий представителей народа в Верховной Раде. Несмотря на принципиальную важность гарантий депутатской деятельности, они относятся к тем категориям правоведения, которые не очень привлекают внимание государствоведов считая вопрос достаточно разработанным в общей теории права применительно к гарантиям субъективных прав граждан. Большинство исследователей проблем депутатского статуса полностью перенимают общетеоретические определения гарантий для гарантий депутатской деятельности.[[27]](#footnote-27)1

Правовой статус депутата – как пишет Витрук Н.В., – является одним из специальных видов правового статуса гражданина, выступающего в качестве депутата, правовым модусом гражданина.[[28]](#footnote-28)2 Этот специальный статус есть положение гражданина в обществе и государстве, связанное с особой (в отличие от общегражданской) его деятельностью, что регламентировано соответствующими специальными нормами.[[29]](#footnote-29)3

Не отрицая возможности подобного подхода в применении выработанного для структурных элементов общегражданского статуса понятийного аппарата, т.к. отдельное понятие может быть осмыслено только через включения его в уже сложившуюся систему представлений, следует учитывать два обстоятельства. Во-первых, и в общей теории права вопрос о понятии гарантий нельзя считать решенным окончательно, т.к. существующие определения не отражают ни сущности гарантий, ни их отличия от других правовых категорий. Во-вторых, теоретические исследования элементов правового статуса депутатов, строящиеся путем уподобления депутатских гарантий общегражданским без учета специфика объекта изучаемого явления, могут привести к искажению представления о нем.[[30]](#footnote-30)1

Слово гарантия (французское – обеспечить) означает ручательство, заверение, обеспечение. Таким образом, гарантия – это некоторое явление, обеспечивающее достижение определенного результата; это необходимая для реализации полномочий обстановка и специальный механизм, обеспечивающий беспрепятственное и эффективное участие народных представителей в осуществлении Верховной Радой своей компетенции. Именно обеспечение какого-либо отношения, процесса является основным целевым признаком понятия гарантий.[[31]](#footnote-31)1

Этот признак позволяет отличить данное правовое явление от других, таких как субъективное право, юридическая обязанность, ответственность, выделить его в самостоятельную категорию, ибо, если правовое явление не обеспечивает достижение цели, заложенной в сопрягаемом явлении, оно не может считаться гарантией.

Цель депутатских гарантий – беспрепятственное и эффективное осуществление прав и обязанностей народного представителя.

Гарантии определяют способ реализации заключенной в субъективном праве возможности поведения, условия и порядок реализации депутатских полномочий. Вот почему гарантии необходимы для беспрепятственной и эффективной деятельности депутатов, так как от них зависит конечный результат – успешное участие в управлении общенародным государством.

К субъектам, обеспечивающим реализацию депутатских полномочий, относятся перечисленные в Закона “О статусе народного депутата Украины” государственные и общественные ораны, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица, а также граждане. Их деятельность является процессуальным признаком понятия гарантий депутатских полномочий.

Материальным признаком понятия гарантий депутатской деятельности является то, что они содержатся в необходимой обстановке и закреплены в нормах права, воплощаются в актах применения и традициях работы.

Полномочия депутата начинаются со дня его избрания в Верховную Раду, и с этого момента начинают действовать такие гарантии, как депутатская неприкосновенность, охрана трудовых прав депутата, освобождение депутата от служебных обязанностей для выполнения депутатских полномочий.

Таким образом, наличие событий или действий, с которыми нормы права связывают наступление юридических последствий, – обязанности определенного поведения соответствующих субъектов – указывает на период действия гарантий. Функционирование механизма гарантий начинается после наступления юридических фактов, определяющих условия предоставления депутатских полномочий, и заканчивается прекращением полномочий депутата, окончанием тех или иных событий и действий или достижением цели, заложенной в норме права о возможном или должном поведении депутата.

Итак, анализ понятия гарантий деятельности народных депутатов позволяет выделить следующие признаки:

1. целевой – гарантии обеспечивают беспрепятственное и эффективное осуществление прав и обязанностей депутатов;
2. материальный – гарантии содержатся в необходимой для реализации депутатских полномочий социально-бытовой обстановке и закрепляются в нормах права, воплощаются в актах применения права, в обычаях и традициях работы;
3. процессуальный – гарантии обусловливаются деятельностью государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц, а также граждан;
4. каузальный – гарантии функционируют после наступления юридических фактов, с которыми связывается приобретение депутатских полномочий, до достижения определенного, заранее предусмотренного результата.

Единство выделенных признаков характеризует гарантирующий механизм депутатской деятельности, представляющий собой обусловленную деятельностью государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц, а также граждан, систему взаимосвязанных средств (воздействующих после юридических фактов, с которыми связываются приобретения полномочий), с помощью которой обеспечивается беспрепятственное и эффективное осуществление прав и обязанностей народных депутатов.

Таким образом, гарантии деятельности народных депутатов – это необходимая для реализации полномочий обстановка и специальный механизм, обеспечивающие беспрепятственное и эффективное участие народных представителей в осуществлении государственной власти, выражения воли и интересов народа.

Предлагаемое определение не только помогает увидеть сущность гарантий депутатской деятельности, но и определить их место в структуре правового статуса депутата.[[32]](#footnote-32)1

Целью гарантий депутатских полномочий является обеспечение воплощения в действительность данного возможного поведения народного представителя.

В механизме гарантий поведение лица является пассивным фактором, т.к. действие механизма гарантий, в первую очередь определяется поведением обязанных субъектов.

Таким образом, можно утверждать, что полномочия депутатов и их гарантии – самостоятельные категории, отличие которых друг от друга позволяет лучше уяснить сущность политико-правового статуса народных представителей и оценить реальные возможности их участия в управлении государством.

* 1. **Система гарантий депутатской деятельности.**

Гарантии деятельности депутатов достаточно разнообразны, чтобы эффективно обеспечивать выполнение народными представителями своих функций. Для того чтобы полнее разобраться в понятии гарантий, изучить их структурные особенности, необходимо разделить их на определенные группы, классифицировать.

В науке государственного права нет единого мнения по этому вопросу. Большинство авторов выделяют организационно-политические, правовые и материальные гарантии. А.А.Безуглов более обоснованно подразделяет гарантии на социально-экономические, политические, организационные и правовые[[33]](#footnote-33). Некоторые авторы пытаются классифицировать гарантии по нескольким признакам. Л.А. Нудненко предлагает два критерия деления правовых гарантий:

1. по назначению;
2. в зависимости от характера деятельности депутатов.[[34]](#footnote-34)2

В.А Сивов. классифицирует гарантии по двум группам:

1. гарантии деятельности депутатов выполнения ими своих полномочий;
2. гарантии личности депутата.[[35]](#footnote-35)1

Общие юридические гарантии предопределяют выбор различных возможностей для оптимального решения конкретных проблем, сознательного выделения тех или иных факторов в целях обеспечения широких условий эффективного участия депутатов в управлении государством.

Анализ нормативных актов и практики работы Верховной Рады с точки зрения признаков гарантий, их места в структуре правового статуса депутатов и уровней гарантирования депутатской деятельности позволяет выделить следующие специальные правовые гарантии депутатской деятельности:

* освобождение от производственных или служебных обязанностей для выполнения депутатских функций;
* обеспечение официальными изданиями и информационными материалами Рады, предоставление другой необходимой информации;
* безотлагательный прием должностными лицами;
* возмещение расходов, связанных с выполнением депутатских полномочий;
* бесплатный проезд по территории Украины;
* охрана трудовых прав;
* депутатская неприкосновенность.

Кроме того, к этим правовым гарантиям относится организационно-правовой механизм, обеспечивающий порядок реализации полномочий народных депутатов, – процессуальные гарантии.

Итак, правовые гарантии деятельности депутатов можно подразделить на четыре группы.

Первую из них составляют организационно-правовые гарантии, относящиеся к подготовке осуществления депутатских полномочий (освобождение от производственных или служебных обязанностей для выполнения депутатских полномочий, информационное, в том числе юридическое, обеспечение деятельности, безотлагательный прием должностными лицами).

Во вторую группу входят процессуальные гарантии, основная цель которых заключается в обеспечении беспрепятственного порядка реализации депутатских полномочий.

К третьей группе относятся материально-правовые гарантии, предназначенные для финансового обеспечения поведения депутата по участию в управлении государством (возмещение расходов, связанных с выполнением депутатских полномочий, а также бесплатный проезд железнодорожным, воздушным и морским транспортом по территории Украины, внеочередное поселение в гостинице, предоставление служебного жилого помещения).

Четвертую группу образует депутатский иммунитет, целью которого является охрана прав народных представителей от каких либо посягательств, обеспечение беспрепятственной реализации депутатами своих полномочий (депутатская неприкосновенность и охрана трудовых прав депутатов).

* Организационно - правовые гарантии.

Освобождение от производственных или служебных обязанностей.

Для освобождения депутата от служебных или производственных обязанностей необходимо наступление того события, с которым законодательство связывает такое освобождение. Информацию о нем администрация предприятия, учреждения, организации может получить из сообщений в прессе, а также рассылаемых депутатом официальных извещений. Главный принцип, который предусматривается указанным положением – это осуществление депутатом своих обязанностей на постоянной основе.

Информационное и юридическое обеспечение деятельности депутата.

В Законе Украины “О статусе народного депутата Украины” более широко, чем в прежних законодательных актах, закреплены гарантии полномочий депутатов в такой области, как информационное и юридическое обеспечение. Народные представители получают справочные, информационные материалы от соответствующих обязанных органов (cт. 29 закона).

Информационная помощь, включая и юридическую, обеспечивает эффективность реализации полномочий народных депутатов.

Анализ действующего законодательства, Регламента работы Верховной Рады и других нормативных актов позволяет выделить следующие формы информационного обеспечения депутатской деятельности:

* методическая помощь для проведения отчетных собраний и встреч с избирателями;
* помощь по правовым вопросам, возникающим в депутатской деятельности, в изучении законодательства;
* помощь в изучении опыта работы Верховной Рады;
* информирование о времени созыва, о вопросах, вносимых на ее рассмотрение, предоставление необходимых материалов (законопроекты, проекты решений, материалы по вопросам, включенным в повестку дня сессии);
* обеспечение официальными изданиями и информационными материалами Верховной Рады – законами, решениями, бюллетенями заседаний и отчетами, протоколами сессий;
* ответ на запрос депутата;
* сообщение о результатах рассмотрения предложений и замечаний депутатов, внесенных на сессиях Верховной Рады;
* обеспечение преимущественного права выступления в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению и другие.

Важной разновидностью информирования депутатов является помощь по правовым вопросам (правовое информирование).

При определении роли правового информирования в системе гарантий депутатских полномочий необходимо учитывать и то, что от уровня юридической подготовки депутатов в значительной степени зависит полнота использования Верховной Рады предоставленных ей полномочий.

Использование средств массовой информации, как одна из форм информирования.

Сюда входит рассылка текстов нормативных актов; издание популярной юридической литературы, справочников по законодательству; открытие специальных рубрик в периодической печати; организация тематических передач по радио и телевидению (ст. 30 закона о статусе). В помощь депутатам издается справочная и популярная юридическая литература, специальная методические пособия, бюллетени, информационные обзоры[[36]](#footnote-36)1.

И, конечно, большую роль в обеспечении депутатов правовой информацией играет пресса, радиовещание, телевидение.

Рассмотренные формы правовой помощи депутатам довольно разнообразны, находятся в постоянном развитии и позволяют обеспечивать народных представителей широкой юридической информацией, способствующей эффективности осуществления ими своих полномочий.

Безотлагательный прием должностными лицами.

В число рассматриваемых гарантий деятельности депутатов входит безотлагательный прием их должностными лицами. Ст. 20 Закона “О статусе народного депутата Украины” закрепляет право депутата на безотлагательный прием руководителями и другими должностными лицами государственных органов и органов объединений граждан, предприятий, учреждений и организаций по вопросам депутатской деятельности.

Хотя закон использует по отношению к этой гарантии термин право, безотлагательный прием не есть субъективное право депутата. Данная гарантия установлена в целях беспрепятственного и эффективного обеспечения реализации депутатских полномочий, направленных на участие в управлении государством.

Под безотлагательным приемом понимают “особый порядок, установленный Законом в интересах осуществления депутатом своих обязанностей'', его преимущество ''на внеочередной, в сравнении с другими посетителями, прием руководителями организаций, учреждений, предприятий, колхозов”[[37]](#footnote-37)1и т. п.

Безотлагательный прием депутата должностными лицами преследует цель обеспечить реализацию таких прав как, например, право обращения по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, в государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации к должностным лицам (ст. 19 закона). Многие из таких обращений депутата могут осуществляться в устной форме. На практике депутат или предварительно договаривается о встрече с должностными лицами или его секретарем по телефону, или предъявляет в учреждении, предприятии, организации свое депутатское удостоверение или нагрудный знак (ст. 20 закона)

Итак, совершенствование организационно-правовых гарантий депутатской деятельности возможно за счет более четкого функционирования обязанных органов и должностных лиц, так как нормативное регулирование вполне обеспечивает депутатам эффективную организацию поведения по участию в осуществлении государственной власти.

* Процессуальные гарантии депутатских полномочий.

Изучение процессуальных гарантий депутатских полномочий находится в начальной стадии, по данному вопросу имеется крайне ограниченное число работ, причем высказываемые в них точки зрения не являются бесспорными.

Для определения процессуальных гарантий депутатских полномочий отправным моментом выступают признаки гарантий, рассмотренные ранее.

Для процессуальных гарантий характерно то, что они обеспечивают беспрепятственную реализацию депутатских полномочий (целевой признак понятия гарантий) путем закрепления в нормативных актах или в практике работы Верховной Рады (материальный признак) порядка реализации прав и обязанностей народных депутатов.

Процессуальные гарантии создаются деятельностью субъектов, от которых зависит реализация полномочий депутатов.

Таким образом, процессуальные гарантии депутатских полномочий можно определить как обусловленные деятельностью Президиума, Главами комитетов, подкомитетов, постоянных комиссий, руководителей депутатских объединений, должностных лиц специальный механизм, обеспечивающий беспрепятственный порядок реализации прав и обязанностей народных представителей.

Поскольку процессуальные гарантии депутатских полномочий отличаются друг от друга свойствами, обеспечивающими их функционирование в той или иной сфере депутатской деятельности, появляется необходимость распределить их на группы в целях наилучшего выявления роли в этой деятельность и анализа содержания.

В литературе отражено несколько классификаций процессуальных гарантий депутатских полномочий. Предложенная А.Я Ярматовым. классификация, без указания критерия, состоит из четырех групп:

1. процессуальные гарантии деятельности депутатов в Верховной Раде;
2. гарантии депутатской деятельности в избирательном округе;
3. гарантии при отчетах депутатов перед избирателями;
4. гарантии при отзыве депутатов.[[38]](#footnote-38)1

Наиболее приемлемым является деление процессуальных гарантий в зависимости от объекта гарантирования – полномочий народных депутатов. Таким образом, классификация процессуальных гарантий депутатских полномочий зависит от подразделения полномочий депутатов на определенные группы.

По предметному признаку процессуальные гарантии депутатских полномочий подразделяются на гарантии полномочий по выработке и принятию решений, гарантии организаторских полномочий и гарантии контрольных полномочий.

Содержание процессуальных гарантий.

А) Процессуальные гарантии полномочий по выработке и принятию решений.

Процессуальные гарантии, входящие в эту группу наиболее многочисленны.

В системе депутатских полномочий исключительное место принадлежит сессионным полномочиям, поскольку только путем проведения сессий осуществляется одновременная, совместная работа всех депутатов.

Сессии Верховной Рады состоят из пленарных заседаний Верховной Рады и заседаний постоянных и других комиссий Верховной Рады, которые проводятся в период между пленарными заседаниями (ст. 2.1.1. Регламента Украины). В необходимых случаях для всестороннего обсуждения и эффективного решения поставленных вопросов Рада может определить иную продолжительность работы сессии, исходя из принятой повестки дня, количества и особенностей включенных в нее вопросов или времени, необходимого депутатам для всестороннего обсуждения и решения поставленных вопросов. Продолжительность сессии определяется Верховной Радой (ст. 2.1.2. Регламента Украины).

В целях повышения эффективности участия депутатов в сессиях Верховной Рады устанавливается правило, согласно которому текст проекта закона или другого акта, а также заключения комиссии заблаговременно предоставляется депутатам (ст. 2.3.1.ч.3, ст.ст. 6.5.1, 6.6.1 Регламента).

Процессуальными гарантиями сессионного права депутатов избирать и быть избранными в органы Верховной Рады является установленные правила, в соответствии, с которыми каждый депутат имеет возможность внести свои предложения по персональному составу создаваемых Радой органов, делать отводы предложенным кандидатурам, высказывать критические замечания и предложения по работе соответствующих органов Рады или их отдельных членов. При подготовке предложений по персональному составу комитетов выясняется желания и возможности депутатов работать в том или ином комитете (cт. 10 Закона Украины “О статусе народного депутата Украины”).

На сессиях депутаты Верховной Рады обладают правом участвовать в прениях, задавать вопросы, выступать с обоснованиями своих предложений и по мотивам голосования, давать справки.

Заявления о предоставлении слова для выступления в прениях по обсуждаемому на сессии вопросу подаются на имя спикера парламента, который обязан предоставить слово для выступлений в порядке записи.

К процессуальным гарантиям относится и то обстоятельство, что личные заявления и справки, внесенные в письменном виде депутатами подлежат оглашению председательствующим немедленно или в конце заседания, в зависимости от их содержания.

Таким образом, полномочия народных представителей по выработке и принятию решений в достаточной мере обеспечены процессуальным порядном осуществления.

Б) Процессуальные гарантии организаторских полномочий.

В соответствии с действующим законодательством депутат обладает широким комплексом полномочий по организации проведения в жизнь принятых решений.

Основными в системе организаторских полномочий народных представителей является право и обязанность депутатов участвовать в работе органов Верховной Рады (комитетах, комиссиях, подкомитетах, депутатских группах и т.п.) они могут внести вопрос на рассмотрение этих органов, участвовать в подготовке вопросов к рассмотрению, в их обсуждении и принятии по ним решений (ст. 10 Закона “О статусе народного депутата Украины”).

Важным условием участия депутатов в работе органов Рады и нормального порядка функционирования этих органов является их организационно-техническое обслуживание, производимое Секретариатом Верховной Рады (ст. 10.0.3. Регламента Украины).

Для обеспечения реализации организаторских полномочий депутата, связанных с обращением в государственные и общественные органы и организации по вопросам депутатской деятельности и внесению предложений в эти органы по результатам изучения причин, порождающих жалобы граждан, Законом “О статусе народного депутата Украины” предусмотрена возможность личного участия депутата в обсуждении поставленного вопроса; заблаговременного извещения о дне его рассмотрения; рассмотрения поставленного вопроса в установленный законом срок (ст. 19 Закона “О статусе народного депутата Украины”).

Одной из основополагающих является процессуальная гарантия нерушимости полномочий народного депутата Украины: “Никто не имеет право ограничивать полномочия народного депутата Украины, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Украины” и соответствующим законом. “Государство гарантирует депутату необходимые условия для эффективного осуществления им депутатских полномочий”(ст. 26 закона).

В) Процессуальные гарантии контрольных полномочий.

Наиболее полно в действующем законодательстве урегулирован порядок реализации права депутатского запроса.

В ст. 86 Конституции Украины закреплено: “Народный депутат Украины имеет право обратиться с запросом к органам Верховной Рады Украины, в Кабинет Министров Украины, к руководителям других органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также к руководителям предприятий, учреждений и организаций, размещенных на территории Украины, независимо от их подчиненности и форм собственности.

Руководители органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций обязаны уведомить народного депутата Украины о результатах рассмотрения его запроса”.

Это означает, что народный депутат имеет право требовать ответа от указанных органов и должностных лиц по вопросам их компетенции, если его предыдущие депутатские обращения к ним не были удовлетворены.

.Анализ нормативных актов и практики работы показывает, что к процессуальным гарантиям права депутатского запроса относятся:

1. закрепление в законодательстве круга органов и должностных лиц, к которым может быть обращен запрос;
2. внесение запроса депутатом или группой депутатов в письменной или устной форме; запрос, внесенный в письменной форме подлежит оглашению на сессии Верховной Рады;
3. ответ на запрос должен быть дан на сессии Верховной Рады, а при необходимости более длительного времени на его подготовку – в срок, установленный Радой с обязательным сообщением об этом на сессии, т.е. ответ дается не только депутату, внесшему запрос, но и всей Раде;
4. запросы депутатов включаются в повестку дня сессии, по ним могут быть открыты прения, по ответу на запрос принимается решение (постановление).

Рассмотренный механизм, обеспечивающий беспрепятственный порядок реализации депутатского запроса, в достаточной мере гарантирует его эффективность. Эффективности контроля Верховной Рады способствует полномочия депутатов возбуждать в Раде и ее органах вопрос о необходимости проведения проверок работы и соблюдения законов государственными органами и участвовать в таких проверках (ст. 10 Закона Украины “О статусе народного депутата Украины”).

Помимо указанных полномочий депутат осуществляет контроль за рассмотрением направленных им предложений, заявлений и жалоб избирателей в соответствующие органы.

К существующим процессуальным гарантиям относится правило, согласно которому депутат может принимать личное участие в рассмотрении указанных предложений, заявлений и жалоб. Пересылая их в государственные органы, предприятия, учреждения и организации депутат уведомляет адресата о необходимости сообщить ему о результатах или времени рассмотрения, и влечет обязанность этих органов направить народному представителю требуемую информацию в установленный законом срок.

Осуществляя контрольные полномочия, депутат, при обнаружении нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан или иного нарушения законности, вправе требовать прекращения этих нарушений, а в необходимых случаях обратиться с требованием к соответствующим органам и должностным лицам пресечь такие нарушения (ст. 21 закона). Требования об устранении нарушений законности обязательны для исполнения лицами, которым они адресованы, так как народный депутат выступает в качестве представителя государственной власти. Они обязаны незамедлительно принять меры для устранения нарушения и при необходимости – для привлечения виновных к ответственности.

Анализ гарантий, направленных на обеспечение беспрепятственного и эффективного порядка реализации депутатских полномочий (процессуальных гарантий), позволяет сделать вывод о том, что в законодательстве наиболее полно закреплены гарантии депутатских полномочий по выработке и принятию решений, что отражает степень участия депутатов при осуществлении государственной власти.

* Материально-правовые гарантии депутатской деятельности.

При осуществлении функций по участию в управлении государством народные представители освобождаются от выполнения производственных или служебных обязанностей, несут расходы. Однако депутаты не могут производить затраты на депутатскую деятельность за свой счет. Поэтому установлена специальная группа юридических гарантий, направленных на материально-финансовое обеспечение депутатской деятельности. Необходимо подчеркнуть, что эти гарантии – не льготы, улучшающие условия жизни депутатов: они предназначены для финансового обеспечения деятельности народных представителей по участию в управлении государством. К их числу относятся:

* порядок оплаты труда народного депутата (ст. 33);
* возмещение депутату расходов, связанных с выполнением депутатских полномочий (ст. 34 закона);
* бесплатный проезд по территории Украины (ст. 39 закона).

Кроме того, в системе материально-правового обеспечения деятельности депутатов входит:

а) предоставление им при проведении отчетов перед избирателями транспортных средств, печатание и рассылка объявлений о дне, времени и месте отчета, выделение помещения, его оборудование необходимыми средствами (связь, освещение и т.п.);

б) изготовление нагрудных знаков депутата;

в) выделение в целях изготовления, оформления и рассылки депутатских удостоверений соответствующих фондов и финансовых средств.

Ст. 32 Закона Украины “О статусе народного депутата Украины” предусматривает, что народному депутату после окончания срока его полномочий, а также в случае досрочного их прекращения по личному заявлению предоставляется предыдущая работа (должность). Также Верховная Рада обеспечивает бывшего народного депутата на период его трудоустройства заработной платой в том размере, в котором получают работающие народные депутаты Украины, однако не более одного года, а в случае обучения или переквалификации – не более двух лет.

Такой порядок сохранения депутатам места работы обеспечивает беспрепятственную и эффективную реализацию полномочий, является важной материальной гарантией депутатских прав и обязанностей.

Возмещение расходов, связанных с выполнением депутатских полномочий.

Ст. 34 Закона “О статусе народного депутата Украины” устанавливает, что народным депутатам возмещаются затраты, связанные с выполнением депутатских полномочий, которые не подлежат налогообложению.

Бесплатный проезд на транспорте.

Согласно действующему законодательству, народный депутат Украины пользуется правом бесплатного проезда Депутаты Верховной Рады осуществляют проезд по депутатскому удостоверению – документу, удостоверяющему личность депутата – представителя государственной власти, в нижней части лицевой стороны которого на желтом фоне защитной сетки содержится текст следующего содержания: “Фамилия. Имя. Отчество. на территории Украины пользуется правом бесплатного проезда по всем железнодорожным, автомобильным, водным, воздушным внутренним путям сообщения и на всех видах городского пассажирского транспорта (за исключением такси). Это право распространяется также на лицо, которое сопровождает депутата – инвалида первой группы.

На обратной стороне вкладыша черным цветом на белом фоне излагается следующий текст:

народному депутату Украины при предъявлении им удостоверения депутата билетные кассы железнодорожных вокзалов и станций, морских вокзалов (портов), речных вокзалов и пристаней, агентства гражданской авиации или аэропорты обязаны вне очереди предоставить место в спальном или мягком вагоне поезда, в каюте первого или второго класса пассажирского судна, на речных судах всех категорий, в салоне самолета (билеты на самолет выдаются депутату не позднее как за час до вылета).

Проезд депутата всеми видами городского пассажирского транспорта и городских поездах осуществляется по удостоверению депутата (Положение об удостоверении народного депутата Украины и нагрудный знак “Народный депутат Украины”, утвержденное Постановление Верховной Рады Украины 3 марта 1993 г.)

Народный депутат Украины имеет право не бесплатных провоз ручного багажа в соответствии с нормами, которые действуют на каждом виде транспорта (ст. 39 Закона “О статусе народного депутата Украины”).

Расходы транспортных организаций, связанные с бесплатным проездом депутатов на транспорте, учитываются при составлении балансов доходов и расходов соответствующих министерств, и компенсируются за счет государственного бюджета (ст. 40 закона о статусе).

Поскольку поездки депутатов обычно носят деловой характер, законодательство (ст.37 Закона) закрепило за ними право на внеочередное поселение в гостинице; это право распространяется и на лицо, которое сопровождает депутата.

Рассмотренная система гарантий депутатских полномочий позволяет сделать вывод о том, что деятельность народных избранников Украины законодательно обеспечена на должном уровне и можно утверждать, что существующая система способствует эффективной реализации депутатских полномочий.

**3.3 Депутатский иммунитет.**

Важнейшей гарантией беспрепятственного участия депутатов в управлении государством является институт депутатского иммунитета.

Термин “иммунитет” мало употребляется в юридической литературе. Чаще всего для обозначения гарантий, входящих в этот институт, употребляются названия составляющих его элементов, что значительно обедняет содержание этой группы гарантий и не показывает их специфику, отличия от других видов гарантий депутатской деятельности.

Депутатский иммунитет – гарантия, а не право депутатов, исторически тесно связанная с введением парламентаризма и получившая в современных условиях новое качество. Он состоит из депутатской неприкосновенности и охраны трудовых прав депутатов.

Особое значение депутатская неприкосновенность в системе гарантий депутатской деятельности подчеркнуто тем, что она получила прямое конституционное закрепление (ст. 80 Конституции Украины).

Объем депутатской неприкосновенности складывается из следующих иммунитетных видов ответственности: 1) уголовной ответственности, 2) ареста, 3) мер административной ответственности, налагаемых в судебном порядке. За пределами остаются такие виды ответственности, как гражданско-правовая, административная (за исключение налагаемых в судебном порядке), дисциплинарная, материальная. В Украине депутатский иммунитет, если внимательно проанализировать действующее законодательство, имеет абсолютный характер. По сути, является панацеей от всех существующих и несуществующих бед. А это не только позволяет избежать уголовной ответственности виновным, но и нарушает конституционный принцип равенства граждан перед законом. Как и в области уголовно-правовых отношений, так и в области трудовых отношений необходима дальнейшая регламентация депутатского иммунитета. Учитывая, что проблема депутатского иммунитета содержит элементы как государственно-правовых, так и уголовно-правовых, трудовых отношений, она должна быть предметом комплексного исследования представителями соответствующих отраслей правовой науки. [[39]](#footnote-39)1

За рубежом неприкосновенность парламентариев чаще воспринимается как особый вид защиты депутатов со стороны представительного органа власти от ареста и других процессуальных действий, связанный с ограничением их личных прав и свобод, а также от судебного преследования на основании возбуждения уголовного дела и соответствующего обвинения.

Интересно, что практически во всех государствах депутат лишается иммунитета в случаях его задержания на месте совершения преступления. Тогда его арест проводится без санкции парламента. Статус депутата мало чем отличается от статуса обычных граждан лишь в англоязычных странах.[[40]](#footnote-40)2

Из сущности депутатской неприкосновенности вытекает научный вывод: конечной политической целью неприкосновенности народного депутата является укрепление авторитета Верховной Рады, создание условий для беспрепятственного функционирования органа государственной власти через охрану его членов – депутатов. В депутатской неприкосновенности четко проявляются принципы полновластия Верховной Рады. [[41]](#footnote-41)3

- Депутатская неприкосновенность.

Неприкосновенность личности – неотъемлемое демократическое право гражданина. Это означает, что никто не может быть подвергнут аресту или содержаться под стражей не иначе как по мотивированному решению суда или с санкции прокурора (ст. 29 Конституции Украины).

В соответствии со ст. 80 Конституции Украины народным депутатам Украины гарантируется депутатская неприкосновенность. Существование института неприкосновенности целиком согласуется с мировыми нормами и стандартами и с мировой практикой. Такое понятие, как депутатская неприкосновенность, есть чуть ли не во всех странах мира. Правда, в каждой стране во время разрешения этой проблемы есть определенные юридические отличия, которые связаны с менталитетом, законодательными традициями, а также с правовой культурой.[[42]](#footnote-42)1

Депутатская неприкосновенность – это гарантия депутатской деятельности. Она направлена на то, чтобы предотвратить необоснованное наказание гражданина, являющегося депутатом, в уголовном или административном порядке. Конечно, ни в коем случае нельзя неприкосновенность понимать как способ вообще увести депутата от уголовного или административного наказания.

Все обстоятельства, связанные с депутатом, необходимо тщательно проверить, так как привлечение депутата к ответственности не только подрывает его авторитет, но и бросает тень на Верховную Раду как орган власти. Тут нужна полная объективность.[[43]](#footnote-43)2

В соответствии со ст. 27 Закона Украины “О статусе народного депутата Украины” понятие “депутатская неприкосновенность’’ включает в себя следующие элементы:

* народный депутат Украины не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован, подвергнут мерам административного взыскания, налагаемом в судебном порядку без его письменного согласия или без согласия Верховной Рады Украины;
* не допускается досмотр, обыск, задержание, осмотр личных вещей и багажа, транспорта, жилого или служебного помещений депутата, а также нарушение тайны корреспонденции, прослушивание телефонных переговоров и применение других мер, которые ограничивают свободу депутата;
* депутат после окончания срока полномочий может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за нарушение закона, которое было совершено им в период исполнения депутатских полномочий, только в порядке, предусмотренном законодательством в отношении народного депутата;
* уголовное дело в отношении народного депутата Украины может быть возбуждено только Генеральным прокурором Украины.

Однако, во всех случаях, например, по искам о взыскании материального ущерба, алиментов, признании отцовства, разделе имущества, о расторжении брака, т. е. когда человек, являющийся депутатом, выступает ответчиком по гражданскому делу, согласие Рады на привлечение к суду не требуется. [[44]](#footnote-44)1

Уголовно-процессуальное законодательство различает арест и задержание. Такие меры применяется в отношении лица, подозреваемого в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы (ст. 155 УПК Украины). Задержание возможно при наличии одного из следующих оснований: “1) когда лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; 2) когда очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо укажут на данное лица, как на совершившее преступление; 3) когда на подозреваемом или на его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления” (ст. 106 УПК Украины).

По каждому случаю задержания составляется протокол. В течение 24 ч. орган дознания обязан сделать письменное сообщение прокурору. В течение 48 ч. с момента получения извещения прокурор обязан дать санкцию на заключение под стражу или освободить задержанного.

Итак, указанные 72 ч. – это время задержания. Арест же начинается с момента дачи прокурором санкции на заключение под стражу.

Однако, в связи с этим возникает ряд вопросов, на которые пока нет ответов: как поступать, если депутат застигнут не месте преступления, явился с повинной; как обеспечить, чтобы депутат, оставаясь на свободе, не уничтожил документы, нейтрализовал свидетелей и т.п. Ведь известно, что закон не допускает ареста депутата без согласия Рады. Представляется, что в этом случае речь идет о задержании, а не об аресте.

Что касается административного наказания, то большинство их налагается должностными лицами компетентных государственных органов. Таким мерам могут быть подвергнуты и нароные депутаты, согласия Рады в подобных случаях не требуется. Но отдельные меры административного взыскания применяются судом – административный арест (например, за мелкое хулиганство), исправительные работы, штраф. Если эти меры должны быть применены к депутату, то требуется предварительное согласие Верховной Рады Украины.

Порядок получения согласия Совета на привлечение депутата к ответственности.

Вопрос о даче согласия на возбуждение уголовного дела, привлечение депутата к уголовной ответственности, арест или применение мер административного взыскания, налагаемых в судебном порядке, решается Верховной Радой на основании представления Генерального прокурора Украины. Ходатайства, возбужденные органами предварительного следствия, должны быть поддержаны Генеральным прокурором Украины, а ходатайства судебных органов – Председателем Верховного Суда Украины (ст.9.6.1. Регламента Верховной Рады Украины).

Представление вносится перед возбуждением уголовного дела, административного производства или предъявлением депутату обвинения, или перед дачей санкции на арест, или направлением дела об административном правонарушении в суд. Представления о даче согласия на привлечение к ответственности депутата должны быть мотивированными, содержать конкретные факты и доказательства с приложением материалов, подтверждающих обвинение в совершении общественно опасного деяния или административного проступка, за которое взыскания налагаются в судебном порядке (ст. 9.6.1. ч.2 Регламента).

Президиум Верховной Рады предлагает подать письменные объяснения депутату, в отношении которого внесено представление о привлечении к ответственности, комиссии, в компетенции которой входят вопросы депутатской этики, и поручает ей преставить заключение по вопросу о даче согласия (ст. 9.6.2. Регламента).

Верховная Рада рассматривает представление Генерального прокурора не позднее, чем в месячный срок и может запросить от него дополнительные материалы, необходимые для решения вопроса. Верховная Рада Украины принимает большенством – 2/3 голосов депутатов от общего состава народных депутатов Украины – мотивированное решение и в трехденевных срок уведомляет об этом Генерального прокурора Украины. При наличии к тому оснований Верховная Рада может пересмотреть свое решение. Депутат вправе участвовать в рассмотрении вопроса его депутатской неприкосновенности. По результатам этого расмотрения Рада принимает постановление.

Парламент рассматривает представления по фактам, касающимся человека, являющегося депутатом, даже если они относятся ко времени, когда он еще не был избран.

Сложным является вопрос о последних днях полномочий Верховной Рады. Ведь закон не требует незамедлительного принятия решения, а дает ей месячный срок на раздумья. Как же это сделать в ситуации, когда полномочия истекают, а обстоятельства заставляют определиться с депутатской неприкосновенностью?

По закону здесь возможны два варианта: или незамедлительный созыв сессии Верховной Рады, или принятие решения по этому факту вновь избранным составом органа власти. Второй вариант тоже следует иметь ввиду из-за того, что процесс может быть затяжным.

Решение о даче согласия или, об отказе в согласии – акт коллективного волеизъявления. Оно принимается на сессии высшего законодательного органа. Это ни в коем случае нельзя заменить опросом депутатов. Тем более нельзя заменить принятием общего решения письмом за подписью председателя Верховной Рады.

Как явствует из закона о статусе, решение Верховной Рады является окончательным, его нельзя никуда обжаловать. Но Рада может пересмотреть свое решение, если для этого есть основания.

Генеральный прокурор, внесший представление в законодательный орган, в 3-дневный срок со дня окончания производства по делу, обязан сообщить Раде о результатах следствия или рассмотрения дела. По результатам рассмотрения дела в суде Генеральный прокурор Украины также в трехдневный срок обязан проинформировать Верховную Раду Украины (ст. 28 Закона).

Однако, в данном вопросе, к сожалению, остается очень много белых пятен.

Прежде всего, нормы закона надо бы формулировать так, чтобы не создавалось ощущение привилегированности депутатов. Нечетко сформулированная норма обвинения может служить как защите интересов депутата, так и создавать препятствия правоохранительным органам.

Месячный срок, отводимый законом для рассмотрения Радой прокурорского представления может способствовать как обеспечению объективности в сложном вопросе, так и преднамеренному затягиванию дела. Как же поступать правоохранительным органам, если Верховная Рада нарушает (превышает) этот срок? И еще: новые законы говорят о том, что Генеральный прокурор обращается в Раду перед возбуждением уголовного дела. Неясно – достаточно одного обращения или необходимо два?

И это неформальный подход: возбуждение уголовного дела в отношении депутата еще не означает, что ему будет предъявлено обвинение. А тогда выходит, что в запасе уже может быть не один, а два месяца – в расчете на каждое представление прокурора.

Интересные мысли и справедливые замечания по вопросам депутатской неприкосновенности высказывает А.Муравин. Автор указывает на то, что действующий закон практически закрепил неравенство граждан Украины в зависимости от рода и характера занятий, а именно: наличия депутатского мандата, что не согласуется со ст. 24 Конституции Украины о равенстве граждан перед законом и судом независимо от рода и характера занятий и других обстоятельств.[[45]](#footnote-45)1

К сожалению, недостаточно четкая регламентация в законодательных актах порядка привлечения депутатов как обвиняемых создает условия для избежания уголовной ответственности за совершенные преступления, что значительно затрудняет обеспечение законности в Украине.[[46]](#footnote-46)1

Наконец, ликвидация депутатского иммунитета открывает вообще удивительную перспективу. Конституция в ст.81 зафиксировала: полномочия народного депутата прекращаются досрочно в случае вступления в действие обвинительного приговора. Иными словами, в Украине суд имеет право отменить волю избирателей. [[47]](#footnote-47)2

Примечательно, что у депутатской неприкосновенности был шанс не превратиться в предмет политического торга. Посвященная ей ст. 80 Конституции, написанная Василием Костицким, в первоначальной редакции выглядела иначе: народный депутат не может быть арестован до вынесения судебного приговора. То есть парламентария можно было бы привлекать к уголовной ответственности, не спрашивая на то разрешения у Верховной Рады, но до тех пор, пока его вина не была бы доказана, его нельзя было брать под стражу.

Однако ночью, когда голосовались положения Основного Закона, по требованию коммунистов была принята другая редакция: депутат не может быть привлечен к уголовной ответственности без согласия парламента.[[48]](#footnote-48)3

По указанному вопросу идет бурная дискуссия как по радио и телевидению, так и в самом парламенте Украины. При этом необходимо учитывать ряд моментов, а именно:

- депутатская неприкосновенность должна быть не абсолютной (как это есть сегодня в Украине), а иметь исключительно ограниченный характер. Кроме того, преследование за просчеты в депутатской работе должны иметь конкретные основания. И это необходимо зафиксировать на законодательном уровне;

* поскольку депутатская неприкосновенность необходима для предотвращения необоснованных ограничений прав депутата при осуществлении им своих полномочий, необходимо четко зафиксировать в ст. 10 Конституции, во-первых, на какие именно правоотношения распространяется иммунитет, и, во-вторых, в каких случаях и на каких основания Верховная Рада имеет право давать согласие на его снятие, а в каких нет;
* ч. 1 ст. 80 основного Закона можно изложить так: “Народным депутатам Украины гарантируется депутатская неприкосновенность во время осуществления ими своих полномочий”[[49]](#footnote-49)1;
* в отношении оснований, при которых Верховная Рада не вправе давать согласие не привлечение народного депутата как обвиняемого, то они могут быть сформулированы следующим образом: “Если установлено, что уголовное преследование ведется с целью обращения на депутата необоснованного обвинения за правомерную депутатскую деятельность и если в результате исполнения служебных депутатских обязанностей причинен вред охраняемым уголовным законом отношениям с целью предотвращения большего вреда, который угрожал государственным, общественным и личным интересам граждан”;
* одновременно, Верховная Рада не вправе не дать согласия на привлечение народного депутата как обвиняемого в случае, если он совершил преступление, не связанное с исполнением своих депутатских обязанностей;
* кроме того, необходимо уточнить и действующее уголовно-процессуальное законодательство. В главу 12 УПК Украины необходимо внести новые нормы, которые предусмотрели бы порядок привлечения как обвиняемых – народных депутатов, судей, кандидатов в Президенты.[[50]](#footnote-50)1

В завершении следует сказать, что депутатская неприкосновенность в демократических странах устанавливается с главной и, пожалуй, единственной целью: помешать преследованию парламентария и оказанию на него давления. Поэтому, в условиях демократии, которая дает лишь первые слабенькие ростки, нельзя вести разговор о снятии неприкосновенности как таковой. Целесообразнее говорить именно об ограничении иммунитета и четком закреплении этого ограничения в украинском законодательстве.

* Гарантии трудовых прав депутата.

Среди гарантируемых условий обеспечения депутатской деятельности совершенно справедливо предусмотрена защита трудовых прав депутата (ст. 32 Закона “О статусе народного депутата Украины”).

Обусловлено это, прежде всего,тем, что статус депутата несовместим с занятием любой другой деятельностью, за исключением преподавательской, научной работы и литературно-художественной деятельности в свободное от работы время. Не может депутат состоять и на государственной службе, входить в состав руководства, правления или совета юридического лица, имеющего целью получение прибыли.

Поэтому по истечении срока полномочий, а также в случае досрочного их прекращения по личному заявлению депутата о сложении им депутатских полномочий ему предоставляется прежняя работа (должность), а при невозможности этого (ликвидация предприятия, учреждения, организации), он зачисляется в резерв кадров государственной службы или соответствующего министерства, ведомства, в системе которого работал народных депутат на прежней работе, для замещения должности, соответствующей его профессиональному уровню, с учетом ранга государственного служащего.

На период трудоустройства бывшему народному депутату Верховная Рада обеспечивает заработную плату в том размере, в каком получают ее работающие народные депутаты, но не более одного года, а в случае обучения или переквалификации – не более двух лет.

В случае невозможности трудоустройства после указанного срока бывшему народному депутату сохраняется 50 процентов заработной платы, которую получают работающие народные депутаты, до достижения им пенсионного возрасти, при условии, что трудовой стаж его превышает 25 лет для мужчин и 20 лет – для женщин.

Осуществление гарантий, трудовых прав депутата возложено также и на предприятия, учреждения и организации.

Так, Законом “О статусе народного депутата Украины” предусмотрено, что в отношении бывшего депутата в течение 5 лет по истечении срока его полномочий недопустимо досрочное расторжение трудового договора (контракта) в порядке дисциплинарного взыскания по инициативе собственника предприятия, учреждения и организации (или уполномоченного им органа), его сокращение, увольнение с военной службы, службы в органах МВД, Службы безопасности Украины (по инициативе командования) или исключение из кооперативных предприятий, учебного заведения, понижения в должности или в звании без предварительного согласия Верховной Рады Украины.

Установленные гарантии трудовых прав распространяются также и на членов семьи депутата.

Например, в связи в изменениями, внесенными в Закон от 25.09.97 г., в случае трудоустройства бывшего народного депутата на работу, связанную в переменой места жительства, по желанию его жены (мужа) им предоставляется государственной службой занятости по месту назначения мужа (жены) равноценная работа (должность) или другая с их согласия.

Жене (мужу) народного депутата, уволенной (уволенному) в связи с переездом депутата для исполнения депутатских полномочий на постоянной основе, в случае нетрудоустройства его (ее) по месту жительства мужа (жены) перерыв в работе засчитывается в общий и непрерывный стаж работы.

При этом предусмотрено, что на указанный период за женой (мужем) депутата сохраняется:

* место работы;
* стаж работы по специальности;
* стаж работы, дающий право:

1. на установление процентных надбавок и получение выплат за выслугу лет (за стаж работы по специальности на данном предприятии);
2. на выплату вознаграждения по результатам работы предприятий, учреждений и организаций за год;

* стаж работы, дающий право на пенсию на льготных условиях в льготных размерах, если лицо на момент переезда занимало должность, работало по профессии, предусматривающей такие льготы.

На народного депутата распространяются также и условия обязательного государственного страхования. Жизнь и здоровье депутата подлежат такому страхованию за счет средств Верховной Рады на сумму 10-летнего денежного содержания депутата.

За депутатом сохраняются квалификационные категории, разряды, классные чины на период работы в Верховной Раде.

Предусмотрены также пособия и компенсации в случае увечья или инвалидности депутата, и в случае его смерти.

Размер оплаты труда депутата устанавливает Верховная Рада Украины.

Предоставление гарантий трудовых прав депутата, льгот, компенсаций обеспечивает депутату наиболее эффективное выполнение им депутатских полномочий как представителю народа.[[51]](#footnote-51)1

Таким образом, система правовых гарантий, введенная Законом Украины “О статусе народного депутата Украины”, сформулировала основные факторы, обусловливающие значительное повышение эффективности депутатской деятельности. Она позволяет каждому депутату с наибольшей полнотой оценить свои возможности. Последовательно и принципиально отстаивать интересы своих избирателей, успешно выполнять свой долг перед народом.[[52]](#footnote-52)2

**Заключение.**

Избирательное право, система органов государственной власти, и весь конституционный строй нашей страны десятилетиями рассматривался как проявление “нового и высшего типа демократии”, что исключало их объективное изучение и оценку. Многие из этих институтов, без критического осмысления перенесенные в новые условия, уже первыми результатами своего функционирования вызвали споры теоретиков и сомнения практиков. [[53]](#footnote-53)

Действующая Конституция Украины закрепила качественно новую организацию государственной власти в стране. Отказавшись от иерархической, вертикальной системы организации государственной власти, которая существовала в Украине до приобретения независимости, она восприняла общепризнанный принцип организации власти – принцип разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Ораны государственной власти Украины стали равноправными и независимыми один от другого.

Верховная Рада, по Конституции, окончательно утратила прежний статус высшего органа государственной власти и впервые приобрела основные черты парламента Украины – единого, общенационального, представительного, коллегиального, выборного, однопалатного, постоянно действующего органа законодательной власти Украины.

Приоритетной чертой украинского парламента как органа законодательной власти является его единство, исключительность, универсальность в системе органов государственной власти, которая обусловлена прежде всего унитарным характером нашего государства, его внутренней структурой.

Ныне в Украине не существует других органов законодательной власти – общенациональных или местных – кроме Верховной Рады.[[54]](#footnote-54)

В ходе строительства нового общества обогащается содержание демократии, отпадают исторически сложившиеся ограничения, разнообразнее становятся формы осуществления народовластия. Этот процесс развертывается в неразрывной связи с развитием украинской государственности, которая сама претерпевает качественные обновления.

Сейчас политическая жизнь течет очень стремительно. Немало споров о путях развития Верховной Рады, имеющих прямое отношение к депутатскому статусу. Стихийные изменения в основах общественной жизни, которые произошли за последние годы, объективно требуют направления их в русло социально-экономических и политико-правовых преобразований. Следует признать, что народный депутат прямой избранник народа, завоевавший право представлять его интересы. Ныне народный депутат стал политиком.

С превращением депутата из призрака народной воли в ее живое и деятельное воплощение в нашем обществе впервые появляется настоящая политическая борьба.[[55]](#footnote-55)

Обновление работы Рады, наполнение ее новым содержанием в значительной степени зависит от того, кто входит в состав депутатского корпуса, какие его связи с народом, насколько эффективно депутат реализует волю избирателей. Однако не простая это вещь – воля избирателей. Ее проявление и формирование, внедрение в решениях органов власти и управления – процесс чрезвычайно сложный и многогранный. Это составная деятельности депутатов, государственных и общественных органов, самих избирателей.

Дело состоит в том, что народная воля – не просто арифметическая сумма отдельных воль, тем более, что за нею стоят разнообразные социальные устремления и желания. В ней своеобразно соединяются личные и общегосударственные интересы, причем далеко не всегда побеждает общий интерес. Нередко групповые, эгоистичные приоритеты и амбиции берут вверх, становясь реальной силой, которая становится преградой, казалось бы, общеизвестных истин, не требующих доказательства.[[56]](#footnote-56)

Результатом успешной парламентской деятельности, ее конечной целью, являются устойчивость общества, прочность государственной власти и нахождение того политического курса, который в наибольшей степени отвечает общественным интересам. Перерождение парламентской деятельности, т.е. умаление общегосударственного дела в пользу партикуляризма, сепаратистских тенденций, неминуемо, если депутаты выше государственных интересов ставят партийные, национальные, региональные и другие интересы.

Нашему обществу пора уже осознать то, что давно известно культурному миру: парламент, как таковой, существует не для того, чтобы депутаты пробивали там специфические интересы своих избирателей, групп и партий, к которым они принадлежат, или которым симпатизируют. Согласно истинному своему назначению парламент – это представительный орган для согласования социальных интересов, приведения их к общему знаменателю – интересам государства и, значит, при демократической форме правления – интересам всего народа.

Развитие современного украинского парламентаризма осуществляется в русле общемировых процессов и тенденций. Одновременно ему присущи и определенные национальные особенности. Они обусловлены не только спецификой современных социально-экономических процессов и государственного устройства Украины. Важное значение здесь имеют также исторические предпосылки и традиции становления украинского парламентаризма.

Конечно, можно морально осудить извечное стремление политических сил тянуть на себя куцее государственное одеяло, но куда более полезно не морализирование, а установление правовых, прежде всего, конституционных институтов, обеспечивающих парламенту, равно как и высшим органам исполнительной и судебной власти, возможность действовать строго в интересах всего общества, не подвергаясь давлению из вне, диктату сверху, т.е. вести эти дела свободно и под свою ответственность.[[57]](#footnote-57)1

Как известно, любой закон живет только тогда, когда он выполняется всеми и повсеместно. Поэтому смысл закона, содержание каждой его нормы должны хорошо знать все, кто призван проводить соответствующие нормы в жизнь. У Закона “О статусе народного депутата Украины” есть в этом отношении своя существенная особенность. Она состоит в том, что главное “действующее лицо”, в работе которого находит свое воплощение закон, – депутат.

Одновременно с этим неразрывно осталась проблема гармонизации института депутатского иммунитета с требованиями Конституции, а также приведение Закона Украины “О статусе народного депутата Украины” в соответствие с Основным Законом в части, которая касается объема парламентского иммунитета, процедуры его лишения тех депутатов, в отношении которых Верховная Рада приняла соответствующее решение.[[58]](#footnote-58)2

В отношении депутатской неприкосновенности, как было отмечено ранее, многие правоведы сходятся на том, что депутатская неприкосновенность должна быть не абсолютной (как это есть сегодня в Украине), а иметь исключительно ограниченный характер. Кроме того, преследование за просчеты в депутатской работе должны иметь конкретные основания. И это необходимо зафиксировать на законодательном уровне. Следует также признать тот факт, что в условиях демократии, нельзя вести разговор о снятии неприкосновенности как таковой. Целесообразнее говорить именно об ограничении иммунитета и четком закреплении этого ограничения в украинском законодательстве.

Анализ действующего законодательства в области гарантий деятельности народного депутата позволяет сделать вывод о том, что существующая система гарантий предоставляет депутатам возможность беспрепятственно и эффективно участвовать в осуществлении Верховной Радой государственной власти, выражать волю и интересы народа. Дальнейшее совершенствование гарантий депутатской деятельности должно идти не столько за счет изменения и дополнения действующего законодательства, которое достаточно широко и разносторонне регулирует процесс обеспечения депутатских полномочий, сколько путем четкого функционирования государственных органов, общественных организаций, а также улучшения деятельности должностных лиц и граждан, ответственных за создание благоприятных условий для осуществления депутатских полномочий; утверждение принципа неотвратимости дисциплинарной и другой ответственности должностных лиц за нарушение прав и обязанностей депутатов; выяснение причин трудностей в деятельности депутатов.

Таким образом, четкая организация функционирования Верховной Рады Украины как единого законодательного органа Украины является необходимой предпосылкой успешного проведения реформ, а законодательная деятельности в ряду других функций государства становится приоритетной.[[59]](#footnote-59)1

**Список использованных источников:**

Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. - № 30. – Ст. 140-143

Регламент Верховной Рады Украины от 27 июля 1994 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1994. - № 35. – Ст. 338-339

Закон Украины “О статусе народного депутата Украины” от 17 октября 1992г.в редакции от 15.01 1998 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1998. - № 24. – Ст. 169

Закон Украины “О комитетах Верховной Рады Украины” от 4 апреля 1995 г. в редакции от 14.07.1998. // Голос Украины. – 1998. – от 4 августа.

Закон Украины “Об отзыве народного депутата Украины” от 2 декабря 1995.// Ведомости Верховной Рады Украины. – 1995. - № 41. – Ст 299-300

Положение о помощнике-консультанте народного депутата Украины. Утверждено Постановлением Верховной Рады Украины от 13 октября 1995 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1995. - № 38. – Ст. 198

Положение об удостоверении народного депутата Украины и нагрудный знак “Народный депутат Украины”. Утверждено Постановлением Верховной Рады Украины от 3 марта 1993 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1993. - № 25. – Ст. 145

Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. – М.: из-во полит. лит-ры, 1991. – 287 с.

Андреева И. Еще раз о льготах, привилегиях и депутатской этике. // Народный депутат. – 1991. - № 10. – С. 56-58

Баймуратов М.А., Нгуен Онь Туан Правовой статус народного депутата Украины // Вестник ОГИВД. – 1998. - № 4. - С. 3-7

Безуглов А.А. Правовой статус советского депутата.—М.: из-во “Знание”, 1974. – 64 с.

Безуглов А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус.— M.: “Юрид. лит-ра”, 1971. – 220 с.

Белкин А.А. Институт выбытия депутата. / Известия вузов Правоведение. 1992. - № 4. - С. 51-58

Витрук Н.В. О категории правового положения личности в социалистическом обществе. // Советское государство и право. – 1974 - №12. - С.15-18

Витрук Н.В. Структура правового статуса депутата (вопросы теории), — в книге закон о статусе депутатов на практике. – Ярославль: из-во Ярославского университета, 1976. – 287с.

Гавриляка А. Щодо удосконалення управлінської діяльності Верховної Ради. // Право України. – 1997. - № 6. - С. 49-53.

Гуреев П., Никитин Д. Гарантии депутатской деятельности. // Советы депутатов трудящихся. – 1975. - № 10. - С.96 -100.

Давыдов Р.К. Право депутатского запроса в Советском общенародном государстве. – М.: “Юрид. лит-ра”, 1989. – 98 с.

Задорожная Н. Гарантии трудовых прав депутата // Одесский вестник. – 1998. - 4 апреля.

Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР. – Л.: “Полит. издат”., 1987 – 98 с.

Коментар до Конституции України — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. – 1998. – 412 с.

Конституційне право України. / за ред. проф. В.Ф. Погорілка – К.: “Наукова думка”, 1999. – 734 с.

Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М.: “Юридическая литература”, 1970. – 120 с.

Лінецький С. Депутатський імунітет – pro i contra. // Юридичний вісник України. – 1999. - № 10. - 11-17 березня.

Мальцев Г., Экимов А. Будет ли у нас настоящий парламент? // Народный депутат. – 1992. - № 7. - С. 20-26

Манчуленко Г., Филипчук В. Народный депутат Украины: конституционно-правовой статус // Віче. - № 1. – 1998. - С. 3-11

Мікулін В.П. Особливості притягнення депутатів як обвинувачених. / Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення.Уряду України. Президинту, законодавчій, виконавчій владі. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників.—К., 1997, Т.VII, – С. 292.

Мелащенко В. Ф. Основи конституційного права України. – К.: “Вентурі”, 1995. – 238 с.

Муравин А. Депутатская неприкосновенность и уголовно-процессуальный закон // Юридический вестник. – 1997. - № 1. - С. 102-104

Нуденко Л.А. Правовое регулирование гарантий деятельности депутатов Верховного Совета СССР./ Вестн. Моск. Ун-та. – 1976. - № 2. - С. 76-77.

Онопенко В. Депутатська недоторканність: за і проти. // Голос України, 1999. - № 47.

Основи конституційного права України / за ред. В.В. Копєйчикова.– К.: “Юрінком Інтер”, 1998. – 205 с.

Петровский В. Депутат и политика.// Народный депутат. – 1992. - № 1. - С. 80-84.

Право на безотлагательный прием. // Советы народных депутатов. – 1979. - № 9. - С.67-70.

Просвирнин Ю.Г. Гарантии депутатской деятельности в развитом социалистическом обществе. – Воронеж: из-во Воронежского университета, 1982.. – 137 с.

Сивов В.А Статус советского депутата. – Л.: “Правовед”, 1973. – 158 с.

Слива А.Я. Депутатский запрос (Пособие для слушателей народных университетов). – М.: “Знание”, 1988. – 68 с.

Смирнов А. Формы правовой помощи депутатам Советов депутатов трудящихся. // Советская юстиция. – 1975. - № 1. - С. 5-10.

Теплюк М., Ющик О. Законодательная инициатива и ее реализация в законодательном процессе. // Віче. – 1995. - № 7. - С. 13-18

Хавронюк М. Подвійні стандарти недоторканності. // Юридичний вісник

України. – 1998. - 9 –15 липня.

Шпаков Ю. Фальсификация // Правда. – 1991. - 22 июля.

Юридический энциклопедический словарь. – М.: “Советская энциклопедия”, 1987. – 598 с.

Ярматов А.Я. Гарантии депутатской деятельности. — М.: “Юрид. лит-ра”, 1978. – 89 с.

1. Гавриляка А. Щодо удосконалення управлінської діяльності Верховної Ради. // Право України. - 1997. - № 6. - С. 49. [↑](#footnote-ref-1)
2. 1 Манчуленко Г., Філіпчук В. Народний депутат України: конституційно-правовий статус. // Віче. - № 1. - 1998. - С.3 [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 Мальцев Г., Экимов А. Будет ли у нас настоящий парламент? // Народный депутат. - 1992. - № 7. - С. 23 [↑](#footnote-ref-3)
4. Васенин. В.К. Депутат местного Совета. – М., 1967. – С. 46. [↑](#footnote-ref-4)
5. Юридический энциклопедический словарь. – М., 1987. – С. 454. [↑](#footnote-ref-5)
6. Андреева И. Еще раз о льготах, привилегиях и депутатской этике. // Народный депутат. - 1991. - № 10. - С. 4 [↑](#footnote-ref-6)
7. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. – М., 1991. – С. 29 [↑](#footnote-ref-7)
8. Малько А., Синоков В. Право отзыва или императивных мандат. // Народный депутат. – 1992. - № 8. - С.54 [↑](#footnote-ref-8)
9. Стоян А. Депутат от народа или от кого? // Киевские ведомости. - 1998. - 11 декабря. - С.5 [↑](#footnote-ref-9)
10. Баймуратов М.А., Нгуен Онь Туан Правовий статус народного депутата України // Вестник ОГИВД.- 1998. - № 4. - С.4 [↑](#footnote-ref-10)
11. 1 Коментар до Конституции України — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998, – С. 18 [↑](#footnote-ref-11)
12. 1 Основи конституційного права України. /за ред. В.В. Копєйчикова. – К., 1998. - С. 119 [↑](#footnote-ref-12)
13. Баймуратов М.А., Нгуен Онь Туан. Правовий статус народного депутата України. // Вестник ОГИВД.- 1998.- № 4.- С.4 [↑](#footnote-ref-13)
14. Манчуленко Г., Филипчук В. Народный депутат Украины: конституционно-правовой статус // Віче.- № 1.- 1998.- С.9 [↑](#footnote-ref-14)
15. Конституційне право України. – К., 1999. – С. 467 [↑](#footnote-ref-15)
16. Давыдов Р.К. Право депутатского запроса в Советском общенародном государстве. – М., 1989. – С. 89-90. [↑](#footnote-ref-16)
17. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М., 1970. – С. 79 [↑](#footnote-ref-17)
18. Слива А.Я. Депутатский запрос (Пособие для слушателей народных университетов). – М., 1988. – С. 17 [↑](#footnote-ref-18)
19. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. – М., 1991. – С. 120. [↑](#footnote-ref-19)
20. Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР. – Л., 1987. – С. 77 [↑](#footnote-ref-20)
21. Коментар до Контитуції України. – К.: Інститут законодавтсва Верховної Ради Укариїни, 1998. – С. 219 [↑](#footnote-ref-21)
22. Мелащенко В.Ф. Основи конституційного права України. – К., 1995. – С. 116 [↑](#footnote-ref-22)
23. Конституційне право України. – К., 1999. – С. 470. [↑](#footnote-ref-23)
24. Белкин А.А. Институт выбытия депутата. // Известия вузов. Правоведение. – 1992 - № 4. - С. 51 [↑](#footnote-ref-24)
25. Коментар до Конституції України. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. – С. 192 [↑](#footnote-ref-25)
26. 1 Шпаков Ю. Фальсификация // Правда. – 1991. - 22 июля. - С. 3 [↑](#footnote-ref-26)
27. 1 Просвирнин Ю.Г. Гарантии депутатской деятельности в развитом социалистическом обществе. – Воронеж, 1982. – С. 245 [↑](#footnote-ref-27)
28. 2 Витрук Н.В. О категории правового положения личности в социалистическом обществе. // Советское государство и право. - 1974. - №12. - С.15 [↑](#footnote-ref-28)
29. 3 Сивов В.А. Статус советского депутата. — Л., 1973. - С. 23 [↑](#footnote-ref-29)
30. 1 Витрук Н.В. Структура правового статуса депутата (вопросы теории), — в книге закон о статусе депутатов на практике, Ярославль, 1976. – С. 20. [↑](#footnote-ref-30)
31. 1Ярматов А.Я. Гарантии депутатской деятельности. — М., 1978. – С. 8 [↑](#footnote-ref-31)
32. 1 Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. – М., 1991. — С. 342 [↑](#footnote-ref-32)
33. Безуглов А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус.— M., 1971. – С. 146 [↑](#footnote-ref-33)
34. 2 Нуденко Л.А. Правовое регулирование гарантий деятельности депутатов Верховного Совета СССР./ Вестн. Моск. Ун-та. – 1976. - № 2. - С. 76-77. [↑](#footnote-ref-34)
35. 1 Сивов В.А Статус советского депутата. – Л., 1973.— С. 96 [↑](#footnote-ref-35)
36. 1 Смирнов А. Формы правовой помощи депутатам Советов депутатов трудящихся. // Советская юстиция. – 1975. - № 1. - С.10. [↑](#footnote-ref-36)
37. 1 Право на безотлагательный прием. // Советы народных депутатов – 1979. - № 9. - С.70. [↑](#footnote-ref-37)
38. 1 Ярматов А.Я. Гарантии депутатской деятельности. – М., 1978. – С. 25 [↑](#footnote-ref-38)
39. 1 Безуглов А.А. Советский депутат – государственно-правовой статус.—М., 1977. – С. 180 [↑](#footnote-ref-39)
40. 2 Лінецький С. Депутатський імунітет – pro i contra.// Юридичний вісник України. – 1999. - № 10. - 11-17 березня. - С. 1 [↑](#footnote-ref-40)
41. 3 Просвирин Ю.Г. Гарантии депутатской деятельности в развитом социалистическом обществе. – Воронеж:, 1982, — С. 122. [↑](#footnote-ref-41)
42. 1 Онопенко В. Депутатська недоторканність: за і проти. // Голос України. – 1999. - №47. - С. 8 [↑](#footnote-ref-42)
43. 2 Просвирин Ю.Г. Гарантии депутатской деятельности в развитом социалистическом обществе. – Воронеж, 1982. – С. 122. [↑](#footnote-ref-43)
44. 1 Хавронюк М. Подвійні стандарти недоторканності. // Юридичний вісник

    України. – 1998. - 9 –15 липня. - С.4 [↑](#footnote-ref-44)
45. 1 Муравин А. Депутатская неприкосновенность и уголовно-процессуальный закон // Юридический вестник. – 1997. - № 1. - С. 102-104 [↑](#footnote-ref-45)
46. 1 Мікулін В.П. Особливості притягнення депутатів як обвинувачених. / Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення.Уряду України. Президинту, законодавчій, виконавчій владі. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників.—К., 1997, Т.VII. – С. 292. [↑](#footnote-ref-46)
47. 2 Грабовский С. Неприкосновенный парламентаризм политический психоанализ // Зеркало недели. - № 46. - 14 ноября 1998. [↑](#footnote-ref-47)
48. 3 Дмитричева О. Почему гарант Конституции не “наезжал” на депутатскую неприкосновенность в бытность депутатом? // Киевские ведомости. – 1998. - 12 ноября. - С. 5 [↑](#footnote-ref-48)
49. 1 Хавронюк М. Подвійні стандарти недоторканності. // Юридичний вісник

    України. – 1998. - 9 –15 липня. - С.4 [↑](#footnote-ref-49)
50. 1 Онопенко В. Депутатська недоторканність: за і проти. // Голос україни. – 1999. - №47. - С. 8 [↑](#footnote-ref-50)
51. 1 Задорожная Н. Гарантии трудовых прав депутата // Одесский вестник. – 1998. - 14 апреля. С. 4 [↑](#footnote-ref-51)
52. 2 Безуглов А.А. Правовой статус советского депутата.—М., 1974. – С. 64. [↑](#footnote-ref-52)
53. Малько А., Синюков В. Право отзыва или императивный мандат. // Народный депутат. – 1992. - № 8. - С. 54 [↑](#footnote-ref-53)
54. Конституційне право України./ за ред. Погорілка В.Ф. – К., 1999. – С. 422 - 423. [↑](#footnote-ref-54)
55. Петровский В. “Депутат и политика”.// Народный депутат. – 1992. -№ 1. - С. 80. [↑](#footnote-ref-55)
56. Мелащенко В.Ф. Основи конституційного права України. – К., 1995. - С. 112. [↑](#footnote-ref-56)
57. 1 Мальцев Г., Экимов А. Будет ли у нас настоящий парламент? // Народный депутат. – 1992. - № 7. - С. 24 [↑](#footnote-ref-57)
58. 2 Лінецький С. Депутатський імунітет – pro i contra. // Юридичний вісник України. – 1999. - 11-17 березня. - С. 1 [↑](#footnote-ref-58)
59. 1 Теплюк М., Ющик О. Законодательная инициатива и ее реализация в законодательном процессе. // Віче. – 1995. - № 7. - С. 15. [↑](#footnote-ref-59)