

Р. Сергєєв,

кандидат юридичних наук, начальник юридичного відділу ТОВ «ІЛК «Рента»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ ПОМІЧНИКА-КОНСУЛЬТАНТА НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

Практична діяльність помічників-консультантів народного депутата України виявила чимало прогалин щодо питання адміністративно-правової регламентації статусу зазначених вище осіб. Недосконалість правового регулювання визначення правового статусу нового типу посадовців — помічника-консультанта парламентарія — створює низку проблем юридичної регламентації адміністративних відносин (при здійсненні посадових обов'язків), а також особливостей загальної характеристики його адміністративно-правового статусу.

Науковими дослідженнями, направленими на усунення недоліків у питанні щодо адміністративно-правової специфіки статусу помічників-консультантів народного депутата України, на сучасному етапі розвитку адміністративного права займалися такі російські вчені, як Ю. Д. Ковшуро, О. О. Миرون, А. М. Осавелюк, Л. В. Смирнов. Серед провідних російських наукових робіт можна відокремити дисертаційне дослідження І. П. Окулича «Депутат законодательного (представительского) органа государственной власти субъекта РФ: правовой статус, природа мандата, проблемы ответственности» [1], О. М. Хатюшенко «Административно-правовой статус государственного служащего» [2]. Однак в українській правовій доктрині небагато наукових праць, що мають концептуальні положення щодо досліджуваного питання (Петришин О. В. «Правовий режим державної служби: питання загальної теорії» (1999), Янюк Н. В. «Адміністративно-правовий статус посадової особи» (2002), Григорук Н. Г. «Конституційно-правовий статус народного депутата України» (2004).

Метою статті є дослідження ролі адміністративно-правового статусу помічників-консультантів народного депутата України та висвітлення правових позицій науковців-адміністративистів на зміст та особливості їх ролі в інституті державної служби. Чутке тлумачення поняття адміністративно-правового статусу надасть можливість визначити підстави набуття та обмеження прав, свобод і обов'язків помічника-консультанта народного депутата України у ході реалізації їм своїх службових повноважень. Наявність прогалин і колізій у нормативно-правовому регулюванні адміністративно-правового статусу помічника-консультанта народного депутата України створює, по-перше, труднощі при реалізації їм своїх прав та свобод, а по-друге, не забезпечує належної регламентації відповідальності їх при порушенні ними прав та свобод.

Сукупність обов'язків, прав, обмежень, гарантій та матеріального забезпечення визначає основний зміст державно-службових відносин, в яких бере участь службова особа. При цьому в науці адміністративного права існує думка, що зазначені обов'язки, права, обмеження, гарантії та матеріальне забезпечення встановлюються не для кожного персонального посадовця, а для конкретної посади, яку він обирає [3, 50].

Для служби у державних органах, що наділені державно-владними повноваженнями (окрім судів), використовується власне поняття «державна служба», тобто це — завжди служба у державних органах (та їх апараті), котрі виконують повноваження державної влади. У цьому випадку ключовою об'єднуючою ознакою інституту держав-

ної служби виступає наявність у відповідних органів, де здійснюється служба, державно-владних повноважень, а у визначенні поняття державної служби наголошується на службу у державних органах та їх апараті.

Згідно із Законом України «Про державну службу» регулювання питань проходження державної служби в органах виконавчої влади не виключає поширення її поняття на службу в інших органах державної влади, а також державних установах та організаціях. Суспільна необхідність у зазначених напрямках державної діяльності, як матеріальний критерій призначення адміністративно-правового статусу помічника-консультанта, як державного службовця має слугувати об'єктивною підставою для його формального встановлення [4, 100–101]. Такого «формального встановлення» на сьогодні потребує і статус службовця державної установи та організації — учасника адміністративних та публічних відносин.

У визначенні, наданому Законом України «Про статус народного депутата України», не зазначається, що помічник-консультант народного депутата України — це посада у такому державному органі, як Верховна Рада. Окрім того, Закон України «Про державну службу» у визначенні державної служби звужує це поняття до служби в органах виконавчої служби та їх апараті.

На підставі ст. 25 Закону України «Про державну службу» можна зробити висновок, що державна служба охоплює діяльність службовців лише органів виконавчої влади загальної компетенції та апарату державних органів. Проте помічник-консультант народного депутата України не є державним службовцем виконавчої влади, а є державним службовцем законодавчої влади. У зв'язку із цим недоліком слід вказати на те, що у Стратегії реформування системи державної служби в Україні [5] передбачено законодавче закріплення трьох типів державних посад: політичні, адміністративні, патронатні. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні на виконання вказаної стратегії

наголошує на необхідності розмежування політичні та адміністративні посади в органах державної влади, виходячи з відмінностей характеру повноважень і відповідальності осіб на таких посадах, порядку призначення на ці посади та звільнення з них, забезпечивши при цьому виконання вимог Конституції України, за якими органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Одним з головних структурних інститутів державної служби українського парламенту є група помічників-консультантів народного депутата. Назва «група» умовна і в систему Апарату Верховної Ради вона не входить. Організаційно помічники-консультанти (штатні і поза штатні) не є якоюсь єдиною структурою. Це швидше соціально-статусна, а не офіційна група. Специфіка діяльності помічника-консультанта обумовлена виконанням функції всестороннього забезпечення здійснення конституційних повноважень членами парламенту в центрі і у виборчих округах.

При цьому доцільно вважати, що не вирішеним на законодавчому рівні залишається питання щодо того, чи бере участь допоміжний апарат в управлінському процесі і чи можна вважати діяльність помічника-консультанта народного депутата України управлінською?

Безумовно, помічник-консультант приймає безпосередню участь в управлінському процесі. Прикладом може стати те, що до його службових обов'язків входить за дорученням народного депутата України вивчення питань, що необхідні народному депутатові України для здійснення його депутатських повноважень, готувати по них відповідні матеріали; допомагати народному депутатові України в організації проведення звітів і зустрічей з виборцями, трудовими колективами підприємств, установ, організацій.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що виконувана ним робота охоплюється управлінським циклом, проте не може вважатися управлінсь-

кою, оскільки його участь специфічна і обмежена визначеним колом дій, має права і обов'язки, не утворюючи у результаті самостійного закінченого управлінського циклу управлінського рішення, що завершується ухваленням. А вже ухвалення рішення, що має остаточне зобов'язання, знаходиться у веденні тільки самого народного депутата України.

Поява помічників-консультантів народного депутата України як допоміжних державних органів викликана різними обставинами. Одним з них можна вважати посилення компетентного рівня діяльності законодавчої гілки влади, а у вузькому плані — ефективніша роль народного депутата в управлінні політичними і соціальними процесами в країні. Все це вимагає залучення фахівців у різних галузях знань (наприклад, юриста, соціолога, психолога), якими народні депутати часом не володіють. У цій ситуації назріла передача народними депутатами України частини організаційних допоміжних функцій (правова оцінка документів, що надійшли з інших органів, підготовка проектів нормативно-правових актів, спілкування з виборцями, підготовка депутатських запитів тощо) своїм помічникам.

Проте слід розмежовувати роботу помічника-консультанта від роботи особистого секретаря або простого клерка, хоча б з тієї причини, що законодавство чітко визначає вичерпний перелік прав і службових обов'язків помічника та наділяє його певними повноваженнями. Таким чином, можна констатувати, що помічники-консультанти є державними службовцями, що стоять на досить високому ступені адміністративних сходів, а не посадовими особами «домашнього штату депутата» [6, 362]. І враховуючи коло повноважень помічника-консультанта, у народних депутатів України не викликало незадоволеності ухвалення нормативно-правових актів, регулюючих адміністративно-правовий статус помічника-консультанта (див., наприклад, Закон України «Про статус народного депутата України», Положення про діяльність помічника-консультанта

народного депутата України [7] (надалі — Положення).

Адміністративно-правовий статус помічника-консультанта народного депутата України як учасника державно-службових відносин в органах виконавчої влади передбачає необхідність визначення його ролі в інституті державної служби. При цьому важливою особливістю адміністративно-правового статусу помічника-консультанта як службової особи є те, що його повноваження мають владний, організаційно-розпорядчий характер. Їх правовий статус ґрунтується на їх професійному та кваліфікаційному рівні, що передбачає належний обсяг знань та практичний досвід, а також здатність успішно виконувати службові обов'язки, від чого чи не найбільше залежить якість надання публічних послуг.

Доцільно визначити, що основним елементом зазначеного статусу є компетенція учасників відносин, яка включає в себе їх функції та конкретні повноваження (посадові права та обов'язки) щодо основних напрямів діяльності.

Обсяг обов'язків залежить від факторів, у силу яких помічник-консультант народного депутата України стає учасником адміністративно-правових відносин, а отже, і носієм специфічних адміністративних обов'язків. На законодавчому рівні у сфері адміністративно-правових відносин визначення кола прав та обов'язків ґрунтується на двох основоположних джерелах — Законі України «Про статус народного депутата України» та Положенні. Але лише Положення надає вичерпний перелік прав помічника-консультанта. Так, він має право бути присутнім на пленарних засіданнях Верховної Ради України у відведених для цього місцях; бути присутнім на засіданнях комітетів або тимчасових спеціальних чи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України за письмовим дорученням нардепа та згодою голови комітету; одержувати в різних державних органах, підприємствах документи, інформаційні та довідкові матеріали, необхідні для здійснення депутатських повноважень; працює

з виборцями та з кореспонденцією за дорученням нардепа тощо (ст. 2.1 Положення).

Права і обов'язки помічника-консультанта народного депутата України передбачають і не можуть не припускати певних гарантій державної служби. Без таких гарантій практично неможливо забезпечити баланс прав, обов'язків, кадрового складу, правову і соціальну захищеність помічника-консультанта і членів його сім'ї. Реалізувати свої права помічник-консультант може тільки за наявності відповідних зобов'язань іншої сторони — держави.

Таким чином, особливістю адміністративно-правового статусу помічника-консультанта народного депутата України є те, що правовий статус набуває відповідної специфіки, зумовленої особливостями його повноважень, змістом яких є надання управлінських послуг та управлінська діяльність з притаманними їй функціями організаційно-розпорядчого характеру. При цьому роль функцій помічника-консультанта виступає додатковою, другорядною по відношенню до тих функцій, які покладені на самого народного депутата України.

У розгорнутому вигляді функції помічника-консультанта, що виконуються як на постійній основі, так і за сумісництвом, можна представити в такому вигляді: а) готує аналітичні, інформаційні, довідкові та інші матеріали, необхідні народному депутатові України для здійснення своїх повноважень, різного роду довідки, реферати, аналітичні огляди, службові записки; б) здійснює зв'язок з комітетами, комісіями ВР, органами державної влади, організаціями і суспільними об'єднаннями для вирішень питань по забезпеченню виконання народним депутатом ВР своїх повноважень; в) проводить збір матеріалів та інформації, необхідних народному депутатові ВР для підготовки до чергового засідання профільних комітетів; г) веде запис на прийом і проводить попередній прийом громадян і посадових осіб; д) готує зустрічі з політиками, діловими людьми, представниками міжнародних організацій; е) отримує за дорученням

свого керівника в органах державної влади, виборчих комісіях, органах місцевого самоврядування, організаціях, суспільних об'єднаннях документи, а також інформаційні і довідкові матеріали, необхідні народному депутатові України для здійснення ним своїх повноважень (а за законодавством РФ — ще отримує поза чергою проїзні документи) [8, с. 231]); ж) своєчасно повідомляє в Апарат ВР про всі зміни своїх анкетних даних; з) дотримується розпорядку і режиму роботи, встановленого відповідним органом державної влади; і) веде діловодство; к) здійснює зв'язок з пресою, виконує спічрайтерську роботу, включаючи підготовку текстів статей та інтерв'ю, виступів на радіо і телебаченні; л) виконує інші обов'язки, передбачені трудовим договором (контрактом).

Так, слід відмітити, що, незважаючи на покладені обов'язки щодо взаємодії з виборцями, до службових обов'язків помічника-консультанта, проте, не входить робота з організації і проведення прес-конференцій, брифінгів, по складанню прес-релізів і статей, проведенню прес-конференцій, підтримці ділових контактів з журналістами, інших заходів із засобами масової інформації.

Одним із елементів адміністративно-правового статусу помічника-консультанта народного депутата України є обмеження, які є проміжним елементом, що передує або запобігає юридичній відповідальності. Окрім прав і основних обов'язків помічник-консультант як державний службовець, вступаючи на державну службу, добровільно бере на себе ряд встановлених законодавством обмежень, які зумовлені специфікою виконуваних державних функцій. Обмеженням, які пов'язані із професійною діяльністю помічника-консультанта народного депутата України притаманні такі ознаки: 1) вони є одним з елементів адміністративно-правового статусу цих осіб; 2) зумовлені специфікою виконуваних помічниками-консультантами завдань та функцій; 3) стосуються як прийняття на державну службу, так і проходження державної служби помічниками-консультантами; 4) їх метою є забезпечення,

зокрема, ефективного функціонування державної служби, встановлення правових перешкод можливому зловживанню службовим становищем, створення умов для незалежності службової діяльності, гарантування дотримання помічниками-консультантами прав і свобод громадян; 5) мають абсолютний характер, тобто вони діють впродовж усього часу проходження служби і не можуть бути відмінені чи замінені іншими положеннями; 6) передбачення додаткових обмежень: досягнення граничного віку; наявність відповідних ділових і моральних якостей, освітнього рівня, стану здоров'я та ін.; 7) порушення передбачених обмежень тягне за собою притягнення помічника-консультанта до одного з видів відповідальності; 8) спрямованість на підвищення відповідальності при здійсненні службових повноважень [9, 14]. Таким чином, під обмеженнями, які пов'язані із професійною діяльністю помічників-консультантів, слід розуміти обумовлені нормативними актами умови, заборони, правила, яких вони повинні дотримуватись (виконувати, не порушувати) і які у зв'язку з цим визначають межі їх належної, необхідної та допустимої поведінки.

Висновок: Оновлення змісту адміністративно-правового статусу помічника-консультанта народного депутата України має відбуватися не тільки шляхом закріплення у законі природних, загальноновизнаних прав і свобод, які є невід'ємною частиною правового становища помічника-консультанта народного депутата України, а й шляхом створення реального механізму забезпечення реалізації цих прав і свобод, який передбачатиме відповідальність службових осіб за порушення своїх службових обов'язків.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, державно-службові відносини, інститут державної служби.

Стаття присвячена адміністративно-правовій регламентації статусу помічника-консультанта народного депутата України. Правова природа та механізм його реалізації є

складовою проблеми становлення та розвитку адміністративно-правової реформи в Україні, яка відіграє важливу роль в загальній структурі управління державою. В зв'язку із суспільно-державною значимістю ролі та місця помічника-консультанта народного депутата України його адміністративно-правовий статус та організаційно-правові засади діяльності потребують сучасного наукового дослідження.

Статья посвящена административно-правовой регламентации статуса помощника-консультанта народного депутата Украины. Правовая природа и механизм его реализации являются составляющей проблемы становления и развития административно-правовой реформы в Украине, которая играет важную роль в общей структуре управления государством. В связи с общественной значимостью роли и места помощника-консультанта народного депутата Украины его административно-правовой статус и организационно-правовые основы деятельности требуют современного научного исследования.

The article is devoted to regulate administrative and legal aspects of the status of assistant-consultant of national deputy of Ukraine. The legal nature and mechanism of its implementation is an issue of establishment and development of administrative and legal reform in Ukraine, which plays an important role in the overall structure of government. With regard to social and public significance of the role and place of assistant consultant of national deputy of Ukraine and its administrative and legal status as well as its institutional framework demands of modern scientific research.

Література

1. Окулич І. П. Депутат законодательного (представительского) органа государственной власти субъекта РФ: правовой статус, природа мандата, проблемы ответственности : дис. ... канд. юрид.

наук : 12.00.02 / І. П. Окулич. — М. : РГБ, 2003. — 216 с.

2. Хатюшенко О. М. Адміністративно-правовий статус державного службовця : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. М. Хатюшенко. — М. : РГБ, 2003. — 189 с.

3. Мельник О. Адміністративно-правова регламентація статусу посадової особи митної служби України // Проблеми адміністративного права. — 2009. — № 7. — С. 50–55.

4. Лаврінчук І. П. Обставини встановлення правового статусу державного службовця // Право України. — 1999. — № 9. — С. 99–102.

5. Стратегія реформування системи державної служби в Україні : затв. Указом Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 // Урядовий кур'єр. — 2000. — 19 квіт.

6. Шервуд Р. Рузвельт и Гопкинс глазами очевидца. Т. 1 : пер. с англ. / Р. Шервуд. — М. : ИЛ, 1958.

7. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України : затв. Постановою Верховної Ради України (із змінами і доповненнями) № 379/95-ВР від 13.10.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 37. — Ст. 283.

8. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте. Отечественный и зарубежный опыт / Е. В. Охотский. — М. : Моск. гос. ин-т междунар. отношений «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. — 400 с.

9. Ткачук О. І. Обмеження, які пов'язані із професійною діяльністю посадових осіб митних органів // Адвокат. — 2007. — № 6 (81).

УДК 347.633

К. Березовська,

аспірантка кафедри цивільно-правових дисциплін економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

ПРАВОВІ ПЕРЕШКОДИ НА ШЛЯХУ РОЗВИТКУ УСИНОВЛЕННЯ ДІТЕЙ — ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ІНОЗЕМЦЯМИ

Сімейний кодекс України (далі — СК України) встановлює принцип забезпечення державою пріоритету сімейного виховання дитини (ч. 3 ст. 5). На жаль, на сьогодні в Україні налічується значна кількість дітей, які існують поза сім'єю — безпритульних дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які проживають в інтернатних закладах [1]. Найприйнятнішою формою влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, вважають усиновлення. В Україні вимоги законодавства щодо усиновлення дітей грома-

дянами України та іноземними громадянами дещо різняться.

Окремі проблеми законодавчого регулювання усиновлення були предметом дисертаційних досліджень О. О. Грабовської, Ю. В. Деркаченко, Л. М. Зілковської, Т. А. Стоянової [2–5], висвітлювалися в окремих публікаціях. Однак багато проблемних питань законодавчого регулювання усиновлення дітей іноземними громадянами, причин непопулярності цієї форми влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, залишаються досі не вирішеними.