

## «Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації  
КВ 5474 від 13.09.2001р.,  
видане Державним комітетом  
інформаційної політики України.



### ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія  
законодавчих ініціатив  
[www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)  
[info@laboratory.kiev.ua](mailto:info@laboratory.kiev.ua)  
тел./факс 238-24-69

### КЕРІВНИК ПРОЕКТУ

Ігор Когут

### ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Юрій Сандул

### НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ

Анжела Євгенєва, Олександр Синьоокий,  
Валентина Марусенко, Тарас Миколаєнко,  
Наталя Синьоока, Ольга Васильєва,  
Ольга Гребінник, Дмитро Опанасенко

### ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки  
демократії США  
[www.ned.org](http://www.ned.org)

### THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy  
[www.ned.org](http://www.ned.org)

При використанні матеріалів посилання  
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ» обов'язкове.

Підписано до друку 01.11.2004.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

### ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

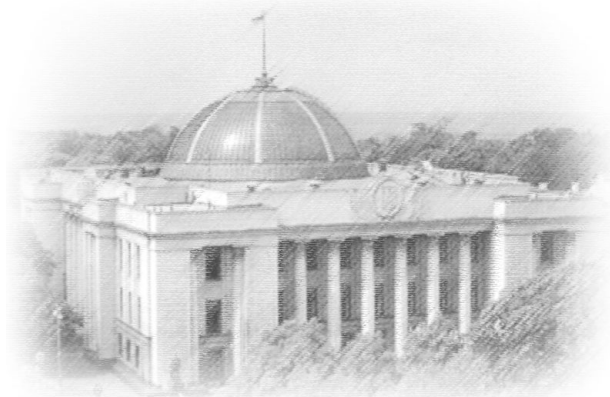
Роман Марковець

### ВЕРСТКА

Олена Дудко

### ДРУК

ДП «Друкарня ДУС»  
01008, Київ, вул. Шовковична, 4а,  
тел.: (044) 253-82-01, 253-83-28



## ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», №8, 2004

*Тема*

Взаємодія парламенту і уряду  
в парламентських республіках. . . . . стор.2-17

Представницькі (законодавчі) установи  
в історії України. . . . . стор.18-25

Роль інституції Уповноваженого Верховної Ради України  
з прав людини у формуванні громадянської  
та правової свідомості громадян. . . . . стор.26-41

Оподаткування недержавних пенсій . . . . . стор.42-50

**Summaries** . . . . . стор. 51-52

Автори числа: А.Євгенєва (2), Д.Ковриженко (2), Д.Котляр (42),  
О.Мільчакова (18), С.Панцир (26),

## ВЗАЄМОДІЯ ПАРЛАМЕНТУ І УРЯДУ В ПАРЛАМЕНТСЬКИХ РЕСПУБЛІКАХ

Одним з важливих питань державотворення в Україні є питання перерозподілу повноважень у трикутнику «Президент – Парламент – Уряд». Попри закріплення на рівні Конституції України за Кабінетом Міністрів України статусу вищого органу в системі органів виконавчої влади, а за Президентом – статусу глави держави, а не виконавчої влади, визначальний вплив на функціонування виконавчої влади в Україні на сьогодні здійснює не Кабінет Міністрів України, а Президент. При цьому взаємодію парламенту з вищим органом виконавчої влади навряд чи можна назвати ефективною. Зазначені фактори дозволили окремим політикам та науковцям говорити про необхідність перерозподілу повноважень між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України з метою перетворення України з «президентсько-парламентської» на «парламентсько-президентську» республіку. Такі зміни мали полягати у розширенні кадрових та установчих повноважень Кабінету Міністрів України за рахунок відповідного звуження повноважень Президента України, розширенні повноважень Верховної Ради України у формуванні Уряду та здійсненні контролю за його діяльністю.



**Анжела  
СВЕНЬСЬКА,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Не вдаючись до аналізу доцільності внесення відповідних змін до Основного Закону України, відзначимо, що досвід держав із парламентською формою правління, зокрема – у сфері правового регулювання взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади становить неабияку цінність для України, зокрема – з огляду на неефективність такої взаємодії в Україні.

У зв'язку з цим доцільно визначити, за якими критеріями розглядувані у даному дослідженні країни були віднесені до «парламентських республік». Як відзначає В.Шаповал, ознаками парламентських форм правління є:

- 1) здійснення повноважень глави держави й глави уряду різними особами;
- 2) обмеженість владних повноважень глави держави й віднесеність реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави;
- 3) формування уряду парламентом за суто номінальної участі глави держави;
- 4) формальна політична відповідальність уряду (колективна та індивідуальна) перед парламентом;
- 5) право глави держави розпустити парламент контролюється урядом;
- 6) контрастнування актів глави держави главою уряду та (або) відповідним міністром.



**Денис  
КОВРИЖЕНКО,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Варто відзначити, що в парламентських республіках глава держави, попри обмеженість його повноважень у сфері взаємодії з парламентом та урядом, часто відіграє роль своєрідного резервного інструменту політичної системи, що активізується в умовах кризи та нестабільності. Резервні можливості даного інституту можуть додавати певної гнучкості державному механізму, розширюють можливості для політичного маневрування. Як свідчить досвід Індії, в умовах, коли уряд втрачає підтримку парламентської більшості або його діяльність паралізується внутрішньою парламентською боротьбою, роль глави держави в політичному житті країни зростає, а коло питань, щодо яких президент діє за власним розсудом, розширюється. Але подібне підвищення статусу глави держави – швидше виняток: не будучи структурно включеним до системи органів виконавчої влади, він не належить до неї і компетенційно.

Визначивши критерії, за якими ті чи інші держави можуть бути віднесені до парламентських республік, варто проаналізувати основні чинники, які визначають ефективність взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади. До таких чинників, на наш погляд, належать тип виборчої системи, за якою формується склад законодавчого органу, рівень розвитку партійної системи у відповідній державі та обсяг повноважень, закріплених за парламентом або урядом у конституціях та законах. Перші два чинники взаємопов'язані – тип виборчої системи може суттєво впливати на структуру партійної системи відповідної держави, стимулювати зменшення кількості впливових партій, утворення урядів на одно- чи двопартійній основі тощо, що, відповідно, сприятиме активізації взаємодії парламенту та уряду. Зокрема, саме завдяки виборчій системі забезпечується чітка стабільність партійної системи, формування однопартійних та коаліційних урядів у таких державах, як Японія, Німеччина та деяких інших. В окремих наукових дослідженнях з відповідної проблематики відзначається (і ми повністю поділяємо таку думку), що саме специфіка виборчої системи забезпечила правління ЛДПЯ в Японії протягом більш ніж півстоліття, формування трипартійної системи в Німеччині (щоправда, формування трипартійності в Німеччині стало можливим

**Дослідження здійснене в рамках проекту, профінансованого  
«Програмою сприяння Парламенту України» університету Індіана (США)**

також завдяки забороні антиконституційних партій – комуністичної та неонацистської).

На ефективність взаємодії парламенту та уряду істотний вплив справляє і ступінь розвитку партійної системи. Цілком очевидно, що за умови політичної неструктурованості суспільства, представництва значної кількості партій у парламенті, умови для стабільної підтримки уряду відсутні взагалі, що суттєво впливає на ефективність його взаємодії з парламентом. При цьому дія зазначеного чинника певною мірою може бути компенсована закріпленням за урядом важелів впливу на парламент (наприклад – права розпуску парламенту). Саме з урахуванням цих застережень слід розглядати ефективність взаємодії парламенту та уряду в державах із парламентською формою правління. Самий лише аналіз положень конституцій та законодавства, без урахування політичної ситуації у тій чи іншій країні дає неповну картину характеру стосунків між законодавчою та виконавчою владою.

### Вплив парламенту на формування уряду

Спосіб формування уряду безпосередньо залежить від форми правління, яка притаманна певній державі. Існує два ключових способи формування уряду: парламентський та позапарламентський.

Позапарламентський спосіб притаманний президентським та змішаним республікам, де виконавча гілка влади, як правило, очолюється президентом, який відіграє ключову роль у його діяльності та формуванні. Наприклад, у США призначення керівників виконавчих департаментів здійснюється президентом «за порадою та згодою» Сенату. Проте, фактично, це власне рішення глави держави й Сенат, який відповідно до Конституції схвалює призначення Президента 2/3 голосів, рідко його не підтримує.

Одним із найтипівіших прикладів використання позапарламентського способу формування уряду у змішаних республіках є Франція. У Конституції<sup>1</sup> зазначено, що «Президент Республіки призначає Прем'єр-міністра. Він припиняє виконання обов'язків Прем'єр-міністра після внесення заяви про відставку уряду. За пропозицією Прем'єр-міністра Президент призначає інших членів уряду і припиняє виконання ними їх службових обов'язків». Поруч із цим Конституція 1958 року говорить про відповідальність уряду перед парламентом.

Характерною особливістю держав із парламентською формою правління є суто номі-

нальна участь глави держави у формуванні уряду. Саме за цим критерієм парламентські республіки можна чітко відмежувати від республік із змішаною формою правління. У республіці зі змішаною формою правління формування уряду залежно від політичної структурованості парламенту може здійснюватись або главою держави (при цьому уряд буде за своїм характером не політичним, а адміністративним органом, повністю підпорядкованим компетенційному впливу глави держави), або парламентом (у випадку, якщо за результатами парламентських виборів буде сформована опозиційна главі держави більшість).

Як правило, право на висунення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра має політична партія (або коаліція), яка має більшість у парламенті (нижній палаті). Така практика отримала назву «позитивний парламентаризм», хоча, як правило, ця норма доволі неконкретно закріплена у Конституції. Наприклад, в **Італії** Конституцією передбачено, що уряд складається з Голови Ради Міністрів і міністрів. Президент призначає Прем'єр-міністра, а, за його пропозицією, і міністрів. Якщо трактувати цю норму буквально, то може скластися хибне уявлення про те, що саме Президент має визначальний вплив на формування уряду. Проте у даному випадку буква закону не зовсім відповідає практиці. В Італії використовується поширений у багатьох державах механізм, який передбачає, що глава уряду призначається Президентом, але після призначення він повинен у встановлений законом строк (як правило, термін коливається від 14 до 30 днів) подати парламенту (нижній палаті) кандидатури до складу уряду та його програму для того, щоб отримати довіру. Рішення, яке приймається абсолютною більшістю голосів, називається процедурою інвеститури уряду. Згідно ст. 94 Конституції Італійської республіки, уряд повинен отримати довіру обох палат (голосування відбувається не пізніше 10 днів після його формування). Передбачається, що кожна із палат висловлює довіру ухваленням поіменним голосуванням мотивованої резолюції.

Конституцією **Чеської Республіки** передбачено, що уряд складається з керівника уряду, його заступників і міністрів. Президент призначає керівника уряду і, за його пропозицією, інших членів уряду. Не пізніше 30 днів після свого призначення уряд повинен просити у палати депутатів висловити йому довіру (процедура інвеститури). Якщо Палата депутатів (нижня палата парламенту) не висловить йому довіри, то процедура повторюється. Якщо і в цьому випадку уряд не от-

<sup>1</sup> Тут і далі використовуються витяги із Конституцій, розміщених у виданні: Конституции государств Европы: В 3 т. // под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А.Окунькова. - М.: Издательство НОРМА, 2001. - 824 с

римає необхідної кількості голосів, то Президент призначає керівником уряду особу, яку запропонує керівник Палати депутатів.

У **Словачії** керівник уряду призначається та відкликається Президентом. За пропозицією керівника уряду Президент призначає та відкликає членів уряду. Протягом 30 днів після свого призначення пропонує на розгляд Національних зборів програму і просить його про висловлення довіри.

Проте є й інша практика. Наприклад, Конституція **Угорської Республіки** передбачає, що уряд складається із Прем'єр-міністра та міністрів. Прем'єр-міністр призначається Державними зборами за пропозицією Президента більшістю його членів. Державні збори одночасно приймають рішення про призначення Прем'єр-міністра та схвалення його програми. Міністрів за пропозицією Прем'єр-міністра призначає та звільняє з посади Президент. Заступником Прем'єр-міністра виступає той міністр, якого він сам призначає.

В **Ірландії**, уряд повинен складатися із не менше 7 і не більше 15 членів, які призначаються Президентом. Звичайно Президент прислуховується до думки Палати представників, яка попередньо схвалює усі кандидатури. Власне Прем'єр-міністр призначається за вказівкою Палати представників, а усі інші члени Уряду за згодою Прем'єр-міністра. Заступник Прем'єр-міністра призначається главою Уряду з числа його членів. Прем'єр-міністр, заступник Прем'єр-міністра та міністр фінансів повинні бути членами Палати представників. Усі інші міністри можуть бути членами Палати представників, а не більше 2 осіб – Сенату.

Дещо інший варіант використовується у **Німеччині**: відразу ж після виборів Бундестагу починаються переговори щодо складу Федерального уряду. Федеральний президент зобов'язаний прислухатися до результатів цих зустрічей, оскільки саме він має запропонувати кандидатуру на посаду Федерального канцлера. Для обрання на посаду кандидату необхідно отримати більшість голосів членів Бундестагу. Після цього відбувається формальне його призначення Федеральним президентом. Хоча юридично Бундестаг може не затвердити кандидатуру, запропоновану Президентом, але на практиці він цим правом не користується. Адже якщо особа, запропонована Федеральним президентом не підтримується Бундестагом, то протягом 14 днів у нижній палаті має бути затверджена інша кандидатура абсолютною більшістю голосів. Якщо ж протягом цього терміну обрання не відбулося, то проводиться новий тур голосування, після якого обраним вважа-

ється кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів. У тому випадку, якщо кандидатура набирає кількість голосів, яка не є більшістю нижньої палати парламенту, то Федеральний президент повинен протягом семи днів або призначити його, або розпустити Бундестаг. Отже, у ФРН закріплена можливість утворення уряду меншості на основі презумпції довіри. Діяльність парламенту спланована дуже ефективно: оскільки фракції вже вели переговори щодо складу Уряду, то Канцлер, найчастіше вже в день свого обрання, пропонує Федеральному президенту кандидатури федеральних міністрів. На наступному пленарному засіданні він виступає з урядовою заявою, яка відбиває основні положення програми нового уряду.

В **Естонії** використовується схожа процедура: право висунування кандидата у Прем'єр-міністри також належить Президенту Республіки. Його призначення також залежить від парламенту, оскільки за 14 днів після висунування кандидат зачитує перед Державними зборами доповідь про основи формування майбутнього уряду. Парламент без обговорення відкритим голосуванням приймає рішення про надання йому довіри на формування уряду. Кандидат, якого парламент наділив довірою, в семиденний строк представляє склад уряду Президенту, який у триденний строк призначає склад уряду. Якщо кандидат у Прем'єр-міністри не отримує довіри парламенту, то процедура повторюється. У випадку чергової невдачі право пропонувати кандидатуру переходить до Державних зборів. Протягом 14 днів парламент висуває власного кандидата, який повинен сформувавши склад уряду та представити його Президенту. Якщо цього не станеться, то Президент оголошує позачергові вибори до парламенту.

У **Латвії** Кабінет Міністрів складається з Президента, Міністрів і запрошених ним міністрів. Кабінет Міністрів формується особою, призначеною для цього Президентом. Для виконання своїх обов'язків Міністрові-президенту та міністрам необхідна довіра Сейму, для чого застосовується процедура надання інвеститури уряду.

Доволі своєрідним є спосіб формування уряду у **Греції**. За Конституцією Президент Республіки призначає Прем'єр-міністра, а за його пропозицією призначає і звільняє інших членів Уряду та заступників міністрів. Прем'єр-міністром призначається лідер партії, якій належить абсолютна більшість місць у Парламенті. Якщо жодна із партій не має абсолютної більшості, то Президент Республіки доручає лідеру партії, що має відносну більшість, вивчити можливість формування

Уряду, який би користувався довірою Парламенту. Якщо його спіткає невдача, то таке право переходить до лідера партії, що займає за кількістю депутатів у Парламенті друге місце, а якщо і ця спроба буде невдалою – лідера партії, що займає третє місце. Кожен пробний мандат діє протягом 3 днів. Якщо пробні мандати не дадуть результату, то Президент Республіки скликає лідерів партій, і, після того, як переконається у неможливості сформування Уряду, який би користувався підтримкою Парламенту, доручає сформувати Уряд із представників усіх парламентських партій з метою проведення нових виборів.

У деяких країнах північно-західної Європи (конституційні парламентські монархії **Данії, Норвегії, Нідерландів**) використовується механізм «негативного парламентаризму». Він передбачає, що прем'єр-міністр та уряд не зобов'язані отримувати вотум довіри від парламенту і відразу після призначення починають працювати. Разом із тим у парламенту залишається право висловити їм вотум недовіри. Така практика сприяє утворенню уряду меншості.

Цікавим у цьому контексті є досвід **Португалії** (змішана форма правління), яка є своєрідним поєднанням «позитивного» та «негативного» парламентаризму. Передбачається, що президент призначає уряд, який протягом 10 днів повинен презентувати парламенту свою програму. Для того, що вона вважалась затвердженою, необхідно, щоб проти неї не проголосувала абсолютна більшість парламентаріїв.

З точки зору складу можна виділити однопартійні та коаліційні уряди. Однопартійні більш притаманні президентським формам правління, а також країнам з двопартійною системою, в той час як коаліційні найчастіше зустрічаються у змішаних та парламентських моделях (Бельгія, Данія, Італія, Нідерланди). Це пояснюється тим, що парламентські республіки, як правило, використовують пропорційну систему виборів, що сприяє проходженню до законодавчого органу великої кількості партій (див. Таблицю 1). Однопартійні уряди характеризуються визначальним впливом прем'єр-міністра на склад уряду, у той же час на формування коаліційного уряду більше впливають політичні партії, що мають представництво у парламенті (і, відповідно, певну «квоту» портфелів).

В умовах коаліційних урядів прем'єр-міністр часом не може ефективно впливати на підбір кандидатур на посади міністрів навіть від своєї політичної партії. Характерним прикладом у даному випадку є Італія в період, коли прем'єр-міністр належав до колись

найбільшої у країні Християнсько-демократичної партії. Вона сама складалася із цілого ряду фракцій, що спрямовували своїх представників до уряду, який все більше перетворювався у «комітет делегатів від фракцій». Подібна роздрібленість не могла не послабити кабінет із середини.

За ступенем підтримки уряду з боку парламентських фракцій можна розрізнити уряди більшості та меншості. Цілком очевидно, що стабільність функціонування уряду меншості – уряду, який не спирається на підтримку парламентської більшості, викликає суттєві сумніви. Зазвичай, діяльність таких урядів має тимчасовий характер; вони створюються у разі відсутності умов для формування політичної коаліції у парламенті і припиняють свою діяльність після виникнення відповідних передумов.

Таблиця 1.  
Моделі влади<sup>2</sup>

Форми правління	Структура парламенту	Статус уряду	Тип виборчої системи
Президентська республіка	- однопалатний - двопалатний	- призначається президентом - президент обирається	- мажоритарна виборча система - пропорційна виборча система
Парламентська республіка	- як правило, двопалатний	- обирається парламентом на коаліційній основі	- пропорційна
Змішана республіка	- двопалатний парламент	- Коаліційний формується переважно парламентом за участі президента	- Пропорційна виборча система - змішана виборча система

Варто відзначити, що перебільшувати реальне значення закріплених конституціями процедур формування уряду не можна. Адже доволі часто відносини між урядом та парламентом визначаються політичними умовами або на практиці відбувається доволі своєрідна реалізація конституційних норм, що визначається парламентськими традиціями. Наприклад, участь глави держави у формуванні уряду залежить від партійної системи, яка склалась у державі. В умовах двопартійної системи він лише підтверджує вибір зроблений політичною партією та виборцями (Великобританія). Тоді як багатопартійна система передбачає попередні консультації з лідерами політичних партій, що представлені у парламенті, що дає главі держави певну свободу дій (Бельгія, Данія, Нідерланди). Багато також залежить від того, чи «співпадає» політична належність президента та парламентської більшості.

Тому можна зробити висновок, що незалежно від сукупності та послідовності дій Президента та парламенту, спрямованих на формування уряду, визначальним чинником

<sup>2</sup> Ребко В.А., Шкляр Л.Є. Політичні інститути в процесі формування системи влади. - К.: Видавництво НАДУ, Видавництво "Міленіум", 2003. - 52 с.

є не нормативно-правові механізми, а розстановка сил у парламенті. Практика йде таким чином, що, як правило, посаду Прем'єр-міністра обіймає особа, яка є лідером парламентської більшості, або компромісна кандидатура від коаліції політичних партій. У державах із парламентською формою правління проводяться попередні консультації, тому ще до початку процедур, передбачених конституцією, вже відомо, хто займе посаду Прем'єр-міністра та членів уряду.

Якщо говорити про **Україну**, то Конституцією передбачено, що Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за погодженням із Верховною Радою України. Склад Уряду формується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра. Таким чином, Конституція України не наділяє парламент повноваженнями щодо формування персонального складу Кабінету Міністрів. В той же час, у разі формування опозиційної глави держави більшості у Верховній Раді України, парламент може суттєво впливати не лише на призначення Прем'єр-міністра України, але й інших членів Кабінету Міністрів України. Це зумовлено насамперед тим, що Конституцією України за парламентом закріплено право висловлення вотуму недовіри всьому складу Кабінету Міністрів України, яке може бути реалізоване у разі неврахування пропозицій парламентської більшості в процесі формування персонального складу Кабінету Міністрів України.

### Взаємодія парламенту і уряду в законодавчому процесі

Однією з важливих сфер взаємодії парламенту і уряду є законодавчий процес. Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє стверджувати, що у переважній більшості країн, в яких діяльність уряду спирається на підтримку парламентської більшості, ключову роль у законодавчому процесі відіграє не парламент, а уряд. Наприклад, у Німеччині саме урядові законопроекти мають найбільше шансів на проходження. Така ситуація пояснюється тим, що законопроекти Бундестагу виносяться найчастіше опозицією, а воля більшості виражається у пропозиціях уряду. У середньому з ініціативи Федерального уряду приймається близько 80% всіх законів, з ініціативи Бундестагу – 15%, а Бундесрату – 5%<sup>3</sup>. Хоча право законодавчої ініціативи на законодавчому рівні може бути закріплено як за членами парламенту, так і за урядом, суб'єктом ініціювання законопроектів виступає уряд, а не окремі члени парламенту. Це зумовлено двома факторами – рівнем партійної

дисципліни членів парламенту та наявності в уряді дієвих важелів впливу на законодавчий процес. Хоча на практиці навіть відсутність в уряді суттєвих важелів впливу на законодавчий процес, як це має місце, наприклад, в Італії, не перешкоджає уряду активно впливати на законотворення (в Італії уряд наділений лише правом законодавчої ініціативи, а ухвалення пропозицій досягається завдяки підтримці парламентської більшості). В умовах партійної дисципліни члени парламенту підпорядковані партійному керівництву, яке одночасно входить до складу уряду (зазвичай в країнах, із дво-або трипартійною парламентською системою – Німеччині, Великобританії, Іспанії) або, не обіймаючи посад в уряді, може впливати на діяльність як уряду, так і фракцій, які представляють у парламенті відповідні політичні сили. Фактично партії виступають в ролі центру, який формує й реалізує державну політику через уряд та парламент в особі своїх представників. Це дає підстави, з одного боку, – стверджувати про «об'єднаність влади» в таких державах, а з іншого – про пріоритет уряду у розробці державної політики, у тому числі – шляхом внесення на розгляд законодавчого органу законопроектів, в яких така політика прямо відображена, та забезпеченні їх прийняття як через партійну дисципліну, так і за допомогою прямого тиску на парламент. Варто відзначити, що в країнах зі слабо розвинутою партійною системою (наприклад, в Четвертій Республіці Франції, Італії тощо) слабкість партійної дисципліни та несструктурованість парламенту компенсується за рахунок вагомих урядових повноважень, використовуючи які уряд може забезпечити ухвалення необхідних йому законопроектів. Зокрема, можливість розпуску парламенту, закріплення обов'язку членів парламенту узгоджувати окремі законопроекти із членами уряду (наприклад, у Греції законопроект, який пов'язаний із видатками або скороченням доходів, не приймається для обговорення, якщо він не містить обґрунтування про спосіб їх покриття, що підписане компетентним міністром або міністром фінансів).

Як правило, у державах із парламентською формою правління основним законом чітко закріплено, що уряд (і/або окремі його члени) наділений правом законодавчої ініціативи (Греція, Естонія, Італія, Латвія, Німеччина, Словачія, Угорщина, Чехія), хоча трапляються і винятки (Ірландія, де окремі члени Уряду можуть користуватися таким повноваженням лише за дорученням парламенту). Щодо подальшого впливу виконавчої гілки влади на долю внесеної пропозиції, то єдиного підходу не існує. Найчастіше уряд

<sup>3</sup> Євгенєва А.М. Німецьке "серце демократії" // "Часопис ПАРЛАМЕНТ". - 2002. - № 1-2 - С. 78.

забезпечує схвалення законів за допомогою більшості, яка його сформуваала. Однак окремими Конституціями передбачено більш конкретні механізми. Зокрема, слід виділити право уряду відзначати окремі законопроекти як невідкладні (Греція, Ірландія, Німеччина, Чехія). Конституція **Греції** передбачає, що Уряд може визначати окремі законопроекти дуже терміновими. У такому випадку вони виносяться на голосування після скороченого обговорення, в якому беруть участь Прем'єр-міністр або компетентний міністр, лідери представлених у парламенті партій і по одному представнику від кожної із партій. Крім того, Уряд може вимагати, щоб окремі законопроекти, які мають особливе значення або невідкладний характер, розглядалися протягом певної кількості пленарних засідань, не більше трьох (хоча Парламент має право продовжити таке обговорення ще на два засідання на вимогу не менше 1/10 від загальної кількості депутатів у парламенті).

Дещо складніший механізм закріплено у **Ірландії**: Уряд також може прискорити розгляд законопроекту, який він вважає необхідним і терміновим для збереження публічного спокою і безпеки або ж в силу надзвичайних обставин (як внутрішніх, так і зовнішніх), у Сенаті (верхній палаті парламенту). Для цього він надсилає письмове звернення Президенту та Головам обох палат парламенту. Рішення про скорочення терміну розгляду приймається Президентом після консультації з Палатою представників та Державною радою. Крім того, уряд може прискорити підписання закону. Конституцією Ірландії передбачено, що після того, як законопроект приймається Парламентом, Прем'єр-міністр передає його на підпис Президента (підписує не раніше як через п'ять днів і не пізніше сьомого дня з моменту отримання). На вимогу Уряду, за наявності попередньої згоди Сенату, законопроект може бути підписано раніше вказаного строку.

У **Чехії** Уряд може вимагати, щоб Палата депутатів завершила розгляд урядового законопроекту протягом 3 місяців із дня його надходження, якщо він пов'язує з обговоренням законопроекту питання про довіру до Уряду.

Крім визначення скорочених термінів для урядових законопроектів, у деяких країнах передбачене право визначати й інші умови їх розгляду. Наприклад, у **Греції** Парламент із метою оптимізації законотворчої роботи може ухвалювати окремі закони не на пленарних засіданнях, а у секціях. Останні утворюються у парламенті, і їх може бути не більше двох. Між ними розподіляється компетенція міністерств. Для особливо важливих законопроектів Уряду надано право вимагати їх

розгляду не у секціях, а на пленарному засіданні Парламенту. Подібними повноваженнями наділений і уряд у **Італії**: в окремих випадках, передбачених Регламентом Парламенту, право приймати законопроекти передається комісіям, в тому числі і постійним, створеним пропорційно складу парламенту. Проте уряд (а також 1/10 частина членів палати або 1/5 членів комісії) до моменту його остаточного затвердження має право вимагати його обговорення та голосування або остаточного голосування без обговорення в самій палаті.

В окремих країнах уряд може наполягати на власному законопроекті навіть у випадках, якщо останній відхилений парламентом. Зокрема, у **Німеччині** у випадку відхилення урядових законопроектів Бундестагом, Федеральний президент за поданням Федерального уряду і зі згоди Бундесрату, може оголосити стан «законодавчої необхідності», і тоді для прийняття законопроекту достатньо буде його схвалення Бундесрату (верхня палата).

Крім впливу на долю власних законопроектів, уряд також може впливати на законодавчий процес у цілому. Наприклад, у **Греції** передбачено такий механізм урядового контролю за законодавчими ініціативами: законопроекти, які стосуються правового регулювання пенсій, вносяться лише міністром фінансів після консультацій із Контрольною радою, а якщо йдеться про пенсії, які виплачуються з бюджету органів місцевого самоврядування або інших юридичних осіб публічного права, то компетентним міністром і міністром фінансів. Законопроекти, які встановлюють місцеві або спеціальні податки або будь-які інші збори, повинні бути скріплені підписами міністрів економічної координації та фінансів. Законопроект, який пов'язаний із видатками або скороченням доходів, не приймається для обговорення, якщо він не містить обґрунтування про спосіб їх покриття, що підписане компетентним міністром або міністром фінансів. Будь-який законопроект (внесений міністрами чи депутатами), пов'язаний із збільшенням навантаження на бюджет, повинен містити доповідь Генеральної державної бухгалтерії, яка визначає суму необхідних витрат. У **Німеччині** уряд дає висновок лише щодо законопроектів, які вносяться депутатами Бундесрату (верхня палата) до Бундестагу.

Серед тих механізмів, які рідше зустрічаються у практиці зарубіжних країн, слід виділити право уряду висловлювати свою думку по всіх проектах законів. У **Чехії**, якщо Уряд не висловив своєї думки щодо проекту закону протягом 30 днів з моменту його над-

ходження на розгляд Уряду, то проект вважається таким, що схвалений Урядом.

Зрідка передбачається також, що уряд має право вносити поправки до законопроектів (наприклад, в **Латвії** міністри, навіть якщо вони не є членами Сейму, а також уповноважені міністрами відповідальні посадові особи мають право брати участь у засіданнях Сейму і його комісій та вносити доповнення і поправки до законопроектів), ще рідше – глава уряду підписує закони поруч із президентом та головою парламенту (Словакія, Чехія).

Отже, у парламентських республіках уряд виступає головним джерелом законодавчої ініціативи. У президентських республіках ситуація є дещо іншою, що зумовлено відсутністю парламентської відповідальності уряду і непарламентським способом його формування. Крім того, за допомогою фракцій, які його сформували, та ряду закріплених законодавством механізмів уряд має визначальний вплив на законотворчий процес. У президентських республіках контроль уряду над законодавчим процесом є значно меншим і здійснюється у дещо інших формах.

Слід згадати про ще один напрямок контролю уряду над законодавчою діяльністю парламенту, а саме, про нормотворчу діяльність уряду. Її можна поділити на два основні види.

**По-перше**, уряд уповноважений видати різноманітні акти (постанови, розпорядження, рішення тощо), які видаються на виконання законів та в його межах. Ці акти мають підзаконний характер і не приймаються щодо питань, які належать до виключної компетенції парламенту. Таке повноваження може бути прямо закріплене у законі, або впливати з нього. Наприклад, Конституцією **Німеччини** передбачено, що закон може уповноважити Федеральний уряд або міністра видавати постанови. При цьому у законі вказується зміст, мета та обсяг наданих повноважень. У конкретній постанові повинна зазначитися правова основа, на підставі якої він видається. Окремі постанови, якщо інше не передбачено законом, вимагають схвалення Бундсрату. Зокрема, це постанови щодо принципів і тарифів за користування поштовим та електронним зв'язком, будівництва та експлуатації залізних доріг тощо.

**По-друге**, в окремих випадках здійснення законодавчої функції може бути делеговане уряду. Наприклад, така можливість передбачена конституціями **Італії** та Латвії. Проте така практика повинна мати чітко визначені засади і обмежені рамки використання. Наприклад, в Італії делегування допускається «не інакше, як з окресленням керівних засад

і критеріїв такої делегації і лише на обмежений термін і щодо обмеженого кола питань». Без делегації палат Уряд не може видавати декрети, які мають силу звичайного закону. Проте уряд видає різноманітні акти підзаконного характеру – регламенти. У випадках термінової необхідності Уряд може під власну відповідальність приймати розпорядження, які мають силу закону, але вони того ж дня вносяться на розгляд палат для затвердження (якщо останні розпущені, то вони збираються протягом п'яти днів). Декрети втрачають силу з моменту видання, якщо вони протягом 60 днів із моменту опублікування не отримали законодавчого затвердження.

У **Латвії** у проміжках між сесіями Сейму Кабінет Міністрів, якщо є термінова необхідність, має право видавати постанови, які мають силу закону, проте вони втрачають силу, якщо не будуть внесені на розгляд Сейму протягом трьох днів із моменту відкриття найближчої сесії Сейму. Такі постанови не можуть змінювати закон про вибори до Сейму, закони про судоустрій, бюджет і бюджетне право, закони, що ухвалені діючим Сеймом, а також вони не можуть торкатися питань амністії, державних податків, митних зборів та позик.

У **Великобританії** делеговане законодавство отримало широке розповсюдження. Суб'єктами цього законодавства виступають міністри, які мають право передавати його керівникам підпорядкованих їм установ і відомств, які, у свою чергу, можуть передавати це право підлеглим відомствам. Як результат виникає багатоступенева субделегатія. Суб'єктами делегованого законодавства є також органи місцевого самоврядування.

Таблиця 2.  
**Конституційні повноваження уряду в законодавчому процесі на прикладі окремих держав із парламентською формою правління**

Чи передбачає конституція наступні повноваження уряду:	1) право законодавчої ініціативи	2) право відзначати певні закони/проекти як термінові	3) право глави уряду підписувати закони	4) право уряду приймати закони або інші акти, що мають статус законів
Греція	+	+	-	-
Естонія	+	-	-	-
Ірландія	-	+	-	-
Італія	+	-	-	+
Латвія	+	-	-	+
Німеччина	+	+	-	-
Словакія	+	-	+	-
Угорщина	+	-	-	-
Чехія	+	+	+	-



Таблиця 3.  
Статистичні результати роботи Бундестагу 12, 13, 14 скликань<sup>4</sup>

Категорія	12 скликання, 1990-1994 рр.	13 скликання, 1994 - 1998 рр.	14 скликання, 1998 - 2002 рр.
Пленарні засідання	243	248	253
Постійні комітети	25	22	23
Слідчі комітети	3	2	1
Засідання слідчих комітетів	287	195	125
Робочі комісії	4	5	5
Засідання робочих комісій	273	243	208
Законопроекти ініційовані:	774	923	864
- Федеральним урядом	402	443	443
- Бундестагом	294	329	328
- Бундесратом	78	151	93
Прийняті законопроекти	463	565	560
Звернення (не включаючи групові)	81,000	76,000	69,421
Головні запити	98	156	101
Другорядні запити	1,346	2,071	1,813
Усні запитання	4,241	3,537	3,229
Письмові запитання	16,501	14,906	11,842
Дебати щодо актуальних питань	103	103	141
Положення політики уряду	35	46	60
Засідання з питань адресованих Федеральному уряду на щотижневих урядових засіданнях	44	41	61

Якщо говорити про Україну, то рівень впливу Кабінету Міністрів України на законодавчий процес переконливо ілюструють **таблиці 4, 5, 6**. У них розглянуто результати реалізації відповідними суб'єктами права законодавчої ініціативи у період з формування уряду В. Януковича станом на 21 квітня 2004 року. Відзначимо також, що в таблиці не відображено результати проходження законопроектів, внесених на розгляд парламентом урядом А. Кінаха, хоча їх частка серед ухвалених парламентом протягом розглядуваного періоду була достатньо вагомою.

Таблиця 4.  
Законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України та народними депутатами України у період з 21.11.2002 по 21.04.2004

Назва комітету	Урядові законопроекти	Законопроекти народних депутатів
Комітет з питань правової політики	11	104
Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування	6	49
Комітет з питань соціальної політики та праці	13	83
Комітет з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства	1	33
Комітет з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму	3	17
Комітет з питань науки і освіти	5	35
Комітет з питань культури і духовності	4	17
Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій	60	128
Комітет з питань бюджету	16	158
Комітет з питань фінансів і банківської діяльності	56	274
Комітет з питань промислової політики і підприємництва	6	26
Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки	8	24
Комітет з питань будівництва, транспорту, житлово-комунального господарства і зв'язку	13	44
Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин	23	92
Комітет у закордонних справах	56	4
Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	14	39
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності	21	100
Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	4	14
Комітет з питань національної безпеки і оборони	23	34
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	0	14
Комітет з питань свободи слова та інформації	7	39
Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин	6	23
Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів	5	90
Комітет з питань Європейської інтеграції	1	0
<b>Всього</b>	<b>363</b>	<b>1475</b>

<sup>4</sup> Використано інформацію розміщену на веб-сторінці Бундестагу: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

Таблиця 5.  
**Законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України та народними депутатами України у період з 21.11.2002 по 21.04.2004 (за станом проходження)**

Стан розгляду	Урядові законопроекти	Законопроекти народних депутатів
Очікує розгляду	57	311
Опрацьовується в комітеті	88	613
Очікує на друге читання	14	21
Очікує на третє читання	0	0
Готується на підпис	1	3
Передано на підпис Президенту	1	0
Закон підписано	108	87
Готується на повторне перше читання	1	5
Готується на друге читання	30	36
Готується на повторне друге читання	2	1
Готується на третє читання	0	1
Готується на розгляд з вето Президента	0	1
Проект не підтримано	28	139
Пропозиції враховано	5	43
Повернуто на доопрацювання та відкликано	24	120
Розгляд не підтримано	4	93
Рішення не прийнято	0	1
Всього	363	1475

Таблиця 6.  
**Законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України та народними депутатами України у період з 21.11.2002 по 21.04.2004 (прийняті та підписані Президентом як Закони)**

Назва комітету	Урядові законопроекти	Законопроекти народних депутатів
Комітет з питань правової політики	0	1
Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування	1	1
Комітет з питань соціальної політики та праці	5	2
Комітет з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства	0	3
Комітет з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму	0	1
Комітет з питань науки і освіти	0	1
Комітет з питань культури і духовності	1	0
Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій	4	9
Комітет з питань бюджету	3	14
Комітет з питань фінансів і банківської діяльності	13	21
Комітет з питань промислової політики і підприємництва	2	1
Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки	2	2
Комітет з питань будівництва, транспорту, житлово-комунального господарства і зв'язку	2	3
Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин	8	5
Комітет у закордонних справах	47	0
Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	3	3
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності	5	1
Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	1	1
Комітет з питань національної безпеки і оборони	8	2
Комітет з питань свободи слова та інформації	1	3
Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин	1	0
Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів	1	10
Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України	0	3
Всього	108	87

З даних цих таблиць можна зробити кілька висновків. Перш за все, головним суб'єктом права законодавчої ініціативи виступає не Кабінет Міністрів України, а народні депутати України. Також можна простежити певну конкуренцію в законотворчій діяльності парламенту та уряду. Зокрема, кількість ініційованих народними депутатами України ухвалених і підписаних главою держави за-

конів в окремих сферах – не поступається кількості законів, ініційованих урядом, в деяких випадках – навіть перевищує відповідні кількісні показники. Далеко не всі урядові законопроекти було підтримано навіть у першому читанні.

Варто відзначити, що роль попередніх урядів у законодавчому процесі була невисокою, про що свідчать результати цієї таблиці

Таблиця 7.  
**Законодавча активність урядів України, 1994-2002 рр.**

Прем'єр-міністр України	Термін повноважень	Ініційовані законопроекти	Законопроекти, що були прийняті парламентом	Відхилені законопроекти	Відсоток «успіху»
Масол	6/94-4/95	133	77	56	58%
Марчук	6/95-5/96	206	88	118	43%
Лазаренко	5/96-6/96	33	14	19	42%
Лазаренко	6/96-6/97	326	135	191	41%
Пустовойтенко	7/97-12/99	743	289	459	39%
Ющенко	12/99-4/01	316	145	171	46%
Кінах	4/01-11/02	244	89	155	36%

Таким чином, наведені у таблицях дані дозволяють стверджувати, що притаманного для багатьох парламентських республік Європи «зрощення» законодавчої та виконавчої влади в Україні не відбулося. За виділеними Дж.Сарторі ознаками «асамблейного правління», можна стверджувати, що Україна якраз і є одним із зразків такого «асамблейного правління» (з урахуванням, щоправда, існування в системі влади Президента, наділеного широкими повноваженнями у сфері виконавчої влади). Попри задекларовану коаліційність уряду, підписання ряду політичних угод між ним та керівництвом депутатських фракцій і груп «парламентської більшості», Кабінет Міністрів України не став центром формування державної політики, як і не стали таким центром політичні сили, які утворили більшість та сформували «коаліційний» Кабінет Міністрів України

У зв'язку з цим доцільно визначити основні чинники, які ускладнюють підвищення ролі уряду у законодавчому процесі. Наш погляд, таких факторів можна виділити два – політичний та правовий.

Політичні «корені» недостатньо вагомої участі Кабінету Міністрів у законотворенні полягають у відсутності політичної більшості у Верховній Раді України, яка б мала власну програму суспільного розвитку і була готова втілити її у життя. Промовистим є той факт, що конституційне повноваження Верховної Ради України визначати засади внутрішньої та зовнішньої політики

(п. 5 ст. 85 Конституції України) було реалізоване лише у 1993 році. В наступні роки державна політика де-факто визначалась Президентом України у його щорічних посланнях до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України. Саме на посланнях Президента і ґрунтується урядова політика, про що прямо свідчить текст Програми діяльності як уряду В. Януковича, та програми діяльності (або їх проекти) попередніх урядів. Аналіз передвиборних програм більшості політичних партій та блоків, які подолали на виборах народних депутатів України бар'єр у 4%, підтверджує той факт, що комплексного конкретного бачення шляхів розвитку держави і суспільства у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі немає у більшості політичних сил. Про відсутність у «парламентської більшості» єдиної політичної програми свідчать і результати голосування за законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України. Більшість із них стала законами лише завдяки підтримці «опозиційних» фракцій та позафракційних народних депутатів України.

Політична неструктурованість парламенту та низький рівень фракційної дисципліни (який виявляється у перманентних реорганізаціях фракцій і груп, міжфракційних переходах) зумовлений, на нашу думку, недоліками виборчої системи, за якою формувався склад парламенту як цього, так і попередніх скликань, слабкістю партійної системи України в цілому.

Другою причиною незначної ролі уряду в законодавчому процесі є відсутність у його руках дієвих важелів впливу на парламент. Як відзначалось, у багатьох парламентських республіках (класичним прикладом може слугувати досвід Італії) політична нестабільність у парламенті компенсується обсягом повноважень уряду (правом ініціювання розпуску парламенту, блокуванням проходження певних законопроектів тощо), закріпленим на законодавчому рівні.

Якщо проаналізувати положення Основного Закону України, то можна дійти висновку, що він не надає Кабінету Міністрів України жодних важелів тиску на парламент, які б дозволили йому забезпечити швидке ухвалення необхідних законів. Уряд може вплинути на парламент лише двома шляхами, які уможливорює чинний Основний Закон: визначити умовою своєї відставки неприйняття того чи іншого законопроекту в редакції, запропонованій Кабінетом Міністрів України; звернутися до Президента України з вимогою застосувати право вето щодо ухваленого парламентом та невідповідного уряду закону (у тому числі, поставивши можливість своєї подальшої діяльності у залежність від рішення глави держави щодо застосування/незастосування ним права вето). Проте за всю історію незалежної України до таких радикальних кроків уряд не вдавався. Хоча за сприятливої політичної ситуації (наприклад, якщо відомо, що призначити на посаду нового Прем'єр-міністра України буде досить складно), ці механізми могли б бути застосовані.

### Парламентський контроль та політична відповідальність уряду

#### Парламентський контроль

Характер відносин між виконавчою та законодавчою гілками влади визначається принципом відповідальності уряду перед парламентом. Відомо, що основною функцією парламенту є законотворча. Проте реалізація законів більшою мірою залежить від діяльності уряду. Саме тому передбачені Конституцією та іншими нормативно-правовими актами механізми контролю парламенту за діяльністю уряду визначають його реальну роль у системі гілок влади в державі. Власне від контрольних повноважень залежить ефективність роботи як парламенту, так і уряду.

Проведене порівняльне дослідження парламентського контролю за діяльністю уряду ілюструє існування різноманітних за своїм змістом правових механізмів. Диспозиція правової норми, що визначає контрольні повноваження парламенту, передбачає значну диференціацію об'єктів контролю та різний обсяг контрольних повноважень.

До контрольних повноважень парламенту можна віднести:

- 1) право заслуховувати звіти та інформацію підконтрольних державних органів та посадових осіб, давати їм оцінку;
- 2) право надсилати запити та інтерпеляції до глави уряду або окремих міністрів;
- 3) право приймати рекомендації щодо покращення роботи відповідних державних органів і посадових осіб;
- 4) право виражати згоду/незгоду щодо рішень, які входять до компетенції іншого державного органу;
- 5) робота постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту тощо.

Гіпотеза правової норми, що регулює парламентський контроль, передбачає такі два види юридичних фактів:

- \* внесення будь-якого питання на розгляд парламенту в обов'язковому порядку з боку підконтрольних йому державних органів або посадових осіб (наприклад, звіт уряду про виконання бюджету);
- \* внесення на розгляд парламенту питання за ініціативою депутатів або інших суб'єктів наділених таких правом (розгляд питання про довіру уряду).

Санкція, яка забезпечує реалізацію контрольних повноважень парламенту, це право парламенту відправити у відставку підконтрольний йому державний орган або посадову особу.

**Спробуємо розглянути парламентський контроль, як сукупність чотирьох його окремих видів.**

**Депутатські запити та запитання.** Під запитом та запитаннями слід розуміти звернення палат, окремих парламентаріїв або груп до уряду, окремих його членів (або інших державних органів) з вимогою інформації або навіть звітів із певної проблеми, яка належить до їх компетенції.

Між запитом та запитаннями є суттєва різниця. Адже запит – це звернення найчастіше групи депутатів щодо значної політичної проблеми, питання внутрішньої або зовнішньої політики, яке включається до

порядку денного парламенту (палати). Часто такий запит має назву інтерпеляція (від лат. *Interpellatio* – переривання промови), хоча зрідка інтерпеляція тлумачиться лише як різновид запиту. Він попередньо розсилається парламентаріям і уряду, який призначає день відповіді.

Інтерпеляції застосовуються в парламентській практиці багатьох різних країн (Бельгія, Данія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Японія). У країнах із змішаною та парламентськими формами правління голосування щодо запитів можуть пов'язуватись з наступним голосуванням про довіру до уряду або його члена (Угорщина). За наслідками розгляду запиту можливе також створення тимчасових слідчих комісій.

Загалом процедура внесення та розгляду інтерпеляції складається з наступних стадій: внесення ініціатором (-ами) заяви про причини запиту та його змісту, повідомлення уряду про запит та дату надання відповіді, власне відповідь уряду, внесення додаткових запитань і проведення дебатів, розгляд питання про схвалення або несхвалення діяльності уряду (останнє може потягнути його відставку).

В **Італії** парламент має право висловити свою думку уряду щодо окремих питань із допомогою внесення пропозиції, яка приймається або всією палатою, або комісіями. Пропозиції містять вказівки уряду стосовно окремих сфер державної політики. Також передбачено право парламентаріїв та їх груп вносити уряду та окремим його членам запити та інтерпеляції. Запити можуть бути усними та письмовими, і мають на меті уточнення парламентаріями стану справ в окремих сферах життєдіяльності держави. Усі вони подаються в письмовому вигляді главі палати. Особа або група осіб, що подають запит, вказують, яку відповідь (письмову або усну) вони бажають отримати. Усні відповіді озвучуються компетентним міністром на спеціальному (присвяченому відповідям на запитання) щотижневому засіданні палати або комісії. Письмові відповіді надсилаються у президію палати (не пізніше ніж через 20 днів з моменту опублікування запиту в звіті про засідання на якому він був оголошений). Після того, як отримана відповідь, особа (група осіб) у п'ятихвилинному виступі може висловити своє задоволення або незадоволення нею. Як свідчить практика, дієвість такої форми парламентського контролю, як запит до уряду з боку парламентаріїв є невеликою. Як правило, відповіді на запити мають формальний характер, і уряд ухиляється

від надання вичерпної інформації<sup>5</sup>. Інтерпеляції є особливим (більш складним) видом запитів, які надсилаються письмово і передбачають звіт уряду щодо конкретних здійснених та запланованих заходів у певній сфері.

Цікаво, що у **Великобританії** та країнах, що перейняли її систему побудови державної влади, інтерпеляції не використовуються.

Питання до уряду або окремого його члена може бути усним або письмовим. Воно містить прохання парламентарія надати інформацію з певного приводу, факту, події тощо. Часто запитання є одним із шляхів для критики уряду, який може бути досить ефективним. Як правило, питання реєструються в спеціальних реєстрах, а в окремих випадках друкуються і доводяться до відома всіх членів палат і міністрів, які будуть на них відповідати. Часто Регламенти передбачають спеціальний час для відповіді на запитання. Конституція **Франції** передбачає, що «хоча б одне засідання в тиждень резервується в пріоритетному порядку для запитань членів парламенту і відповідей уряду». Щодо письмових запитань, то на них можуть даватись як письмові, так і усні відповіді, але для цього надається певний термін (в Японії – тиждень, в Італії – 10 днів). Відповіді публікуються в офіційних звітах про засіданнях палат. У практиці різних країн можна зустріти ряд процедурних обмежень щодо запитань, які можуть даватись урядовцям. Разом із тим, у **Великобританії** майже кожне засідання починається із «години запитань» до членів уряду. Таким чином громадськість має можливість ознайомитись із їх позицією щодо ряду важливих питань. У Конституції **Латвії** передбачено, що Сейм має право вносити Президенту Міністрів або окремому міністру запити і питання, на які ті зобов'язані відповісти особисто або через уповноважених ними відповідальних осіб. Президент Міністрів або міністр на вимогу Сейму або його комісії, зобов'язаний надати їм відповідні документи та справи. Такі інструменти як депутатські запитання та інтерпеляції є найбільш ефективними та використовуються найчастіше.

Доволі широкими повноваженнями по контролю за діяльністю уряду має парламент **Греції**. Він реалізовується щонайменше двічі на тиждень (у вівторок та п'ятницю) за допомогою наступних засобів: (1) прохання – подаються фізичними або юридичними особами в письмовій формі і презентуються депутатом на засіданні парламенту або передаються главі палати. Відпо-

<sup>5</sup> Институты конституционного права иностранных государств // отв. ред. докт. юрид. наук Д.А.Ковачев. - М.: "Городец-издат", 2002. - С. 305.

віді дають компетентні міністри; (2) запити – адресуються в письмовому вигляді парламентарями відповідним міністрам і можуть торкатись будь-якого питання; міністри відповідають на запити в письмовій формі; якщо міністри не відповідають або відповідають із запізненням, запити вносяться в порядок денний відповідно до черговості їх надходження; (3) остання редакція Регламенту запроваджує новий різновид запиту – терміновий. Він торкається проблем, які вимагають невідкладного вирішення, їх обговорення проводиться щоп'ятниці відповідно до вибору глав депутатських груп; (4) запити про надання документів – подаються депутатами у письмовому вигляді і містять прохання до відповідного міністра або державного службовця надати необхідні документи щодо певного запитання. Міністр зобов'язаний надати документи, що вимагаються, або обґрунтувати причину відмови; (4) спеціальні запити – є найбільш строгою формою контролю порівняно із простими запитами, оскільки, як правило є засобом критики уряду за певні дії або прорахунки. За існування певних умов спеціальними запитами можуть ставати і звичайні запити, і запити на про надання документів. Процедура подання спеціального запиту має усний характер. Парламент може прийняти рішення про призначення загальної дискусії щодо спеціального запиту, після якої, однак, не відбувається голосування; (5) термінові спеціальні запити – є особливим видом спеціальних запитів, який, як і звичайні термінові запити, торкається проблем, що потребують негайного вирішення. Відбір термінових спеціальних запитів, які обговорюються кожного вівторка, відбувається на першій стадії керівниками депутатських груп, а на другій – Координаційною Радою.

Необхідно відзначити і такий механізм парламентського контролю, як **парламентські розслідування**. Діяльність спеціальних парламентських комісій або комітетів є притаманною усім парламентам незалежно від форми правління у державі. Як правило, вони наділені значним обсягом повноважень (правом вимагати інформацію від будь-яких державних органів та посадових осіб, викликати різноманітних осіб для надання пояснень тощо). Зокрема, у **Греції** слідчі комісії створюються на вимогу 60 парламентаріїв, яка відповідним чином обґрунтовується, та за рішенням парламенту. Утворені комісії мають значний обсяг повноважень щодо розслідування певного питання, а після завершення своєї роботи зобов'язані надати звіт.

Однак, слід згадати, що й постійні парламентські комітети мають певний обсяг контрольних повноважень за діяльністю уряду щодо питань, віднесених до їх компетенції. Наприклад, у **Латвії** передбачено, що Сейм обирає комісії, визначає кількість їх членів та завдання. Комісії мають права вимагати необхідні для своєї діяльності відомості та пояснення окремих міністрів, а також викликати на свої засідання для надання пояснень представників відповідних міністерств. В окремих випадках утворюються парламентські слідчі комісії. У **Греції** постійні комітети та підкомітети мають право викликати на засідання парламенту міністрів та їх заступників із звітами, а через них – різних державних службовців і запитувати у них інформацію щодо сфери їх компетенції. Окремі обмеження щодо інформації, яку можна отримати, стосуються національної оборони та зовнішньої політики.

Парламентський контроль може також реалізуватися через **проведення слухань** (парламентських або комітетських), які можуть проводитися регулярно (наприклад, у Греції проводяться регулярно два рази протягом кожної парламентської сесії) або залежно від виникнення такої необхідності.

У багатьох країнах значна роль у контролі за діяльністю уряду відведена **інституту омбудсмена та такому органу, як Рахункова палата**.

Описані вище різновиди парламентського контролю є такими, що використовуються за бажанням парламенту. Однак, є певні форми контролю, які мають обов'язковий характер і не залежать від волі парламентаріїв або складу уряду. Зокрема, це звіт уряду про виконання бюджету.

### **Політична відповідальність уряду**

Відповідальність уряду з точки зору науки конституційного права можна поділити на політичну (перед главою держави та парламентом) та юридичну (за вчинені правопорушення). Якщо юридична відповідальність має місце в державах із будь-якою формою правління, то політична відповідальність є характеристикою парламентських та змішаних моделей.

Вітчизняні та зарубіжні конституціоналісти часто визначають політичну відповідальність уряду як засіб парламентського контролю за його діяльністю, проте видається за доцільне погодитись із Б.А.Страшун<sup>6</sup>, який пропонує розуміти відповідальність не як форму контролю, а як наслідок.

<sup>6</sup> Конституционное право зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Часть общая: учебник/ отв. ред. проф. Б. А. Страшун - 3-е изд., обновл. и дораб. - М.: Издательство БЕК, 2000. - С...

Розрізняють дві форми відповідальності: колективну (солідарну) та індивідуальну. У практиці зарубіжних країн можна зустріти різноманітні варіації: уряд може нести лише колективну відповідальність (Франція, Китай, Японія, Іспанія, Куба) або колективна відповідальність поєднується із індивідуальною (Італія, Словачія, Греція, Латвія). Зокрема, у Конституції Іспанії зазначено, що «Уряд солідарно відповідає за свою політичну діяльність перед Конгресом депутатів», в Японії - «Кабінет здійснюючи виконавчу владу, несе колективну відповідальність перед парламентом», в Латвії - парламент може виразити недовіру главі уряду. У такій ситуації у відставку йде увесь уряд. Окремі члени уряду несуть відповідальність за діяльність свого відомства. На противагу їм, в Конституції Італії записано, що «міністри колегіально відповідають за акти ради Міністрів та індивідуально за акти своїх відомств», а в Словачії - «уряд за виконання своєї функції несе відповідальність перед Національними зборами».

Уряд може нести відповідальність перед двома палатами парламенту (Італія, Румунія, Японія) або лише перед нижньою (Німеччина, Великобританія, Польща, Іспанія, Франція). Часто те, що уряд несе відповідальність лише перед нижньою палатою, пояснюється тим, що верхня – або взагалі не обирається, або формується шляхом непрямих виборів.

Парламентська відповідальність уряду реалізується шляхом вираження йому вотуму недовіри або відмови у довірі. Вотуму недовіри є механізмом, що використовується членами парламенту для зміни складу уряду, який втратив підтримку більшості. Як правило, законодавством передбачено, що внести на розгляд парламенту питання про вотум недовіри уряду може лише певна (доволі значна) група депутатів. Для того щоб не допустити зловживань цим правом, часто закріплюються різноманітні додаткові обмеження. Наприклад, вираження недовіри уряду пов'язується з можливістю розпуску парламенту. Незважаючи на те, що такий механізм притаманний більшості країн із парламентською формою правління, є і винятки. У **Латвії** Конституція не пов'язує вираження вотуму недовіри Кабінету Міністрів із можливістю розпуску парламенту. Сейм домінує в усій системі влади, оскільки має вирішальний вплив на формування уряду та обирає Президента. Прийняття вотуму недовіри вимагає абсолютної або кваліфікованої більшості голосів у палаті. Для того щоб запо-

бігти неможливості формування нового уряду після винесення вотуму недовіри попередньому, використовується спеціальний конституційно-правовий механізм конструктивного вотуму. Класичним прикладом країни, яка його використовує, є Німеччина. Подібна модель запроваджена також в Угорщині: не менше 1/5 частини депутатів Державних зборів можуть направити Прем'єр-міністру пропозицію про вираження йому вотуму недовіри. Пропозиція повинна містити ім'я особи, яка пропонується на цю посаду. Якщо Державні збори більшістю голосів підтримають пропозицію про недовіру Прем'єр-міністру, то у відставку йде увесь Уряд, а обраною на посаду Прем'єр-міністра вважається особа зазначена у пропозиції. Обговорення та голосування відбувається не раніше ніж через 3 дні і не пізніше як через 8 днів після внесення відповідної пропозиції.

Спробуємо описати механізм політичної відповідальності уряду у **Греції**. Парламент може своїм рішенням позбавити довіри Уряд або будь-кого з його членів. Пропозиція про винесення вотуму недовіри не може вноситись раніше ніж через 6 місяців після того, як подібна пропозиція було відхилена Парламентом. Пропозиція про винесення вотуму недовіри повинна бути підписана щонайменше 1/6 від загальної кількості депутатів. Після проведення дебатів (проводяться через два дні після внесення відповідної пропозиції), що тривають не довше трьох днів, проводиться голосування (на прохання Уряду голосування може бути відкладене на сорок вісім годин). Рішення про винесення вотуму недовіри повинно бути підтриманим абсолютною більшістю голосів від загальної кількості депутатів. Міністри та їх заступники, які є депутатами, також приймають участь у голосуванні. Президент Республіки звільняє Уряд від його обов'язків, якщо той подає у відставку або якщо Парламент виражає йому вотум недовіри. Члени Уряду, так само як і їх заступники, несуть колективну відповідальність за загальну політику Уряду, а кожен із них – за діяльність у сфері своєї компетенції. Конституція закріплює, що «письмова або усна вказівка Президента Республіки в жодному випадку не звільняє міністрів та їх заступників від відповідальності». Проте, якщо двом Урядам поспіль було виражено вотум недовіри, Президент може розпустити Парламент (оскільки його склад не може забезпечити стійкість Уряду).

Щодо юридичної відповідальності уряду, у **Греції** парламент наділений правом

висувати проти діючих або колишніх членів Уряду (їх заступників) обвинувачення у суді по справах, пов'язаних із здійсненням ними своїх функцій (керуючись нормами закону про відповідальність міністрів). Такі справи розглядаються у спеціальному суді, який очолюється головою Ареопагу (Верховний касаційний суд). До складу суду входить 12 суддів, що призначаються шляхом жеребкування головою Парламенту на відкритому засіданні із числа членів Ареопагу й голів апеляційних судів, що призначені на свої посади до пред'явлення обвинувачення.

Відмова в довірі – це захід, який використовується урядом для того, щоб тиснути на парламент та змусити його підтримувати окремі рішення. Питання про довіру ініціюється урядом у зв'язку з актом, прийняття якого бажає уряд. Особливо ефективним є цей засіб в умовах, якщо відмова в довірі та спричинена парламентська криза може тягнути за собою розпуск парламенту. Зокрема, у Конституції Угорщини передбачено, що уряд може ініціювати голосування про вираження йому довіри. Якщо Державні збори не виражать йому довіри, він зобов'язаний піти у відставку.

В умовах парламентських та змішаних республік невід'ємним від поняття відповідальності є підзвітність. Часто у конституціях цих країн закріплюється лише підконтрольність уряду, оскільки вважається, що вона обов'язково супроводжується підзвітністю. У **Греції** Парламент та парламентські комісії можуть вимагати присутності компетентного в питанні, яке вони обговорюють, міністра або заступника міністра. Парламентські комісії можуть через міністра викликати будь-якого державного службовця, якого вважатимуть корисним для виконання ними своїх функцій. Парламент також може надсилати адресовані та надіслані йому доповіді міністрам та їх заступникам, які зобов'язані надати необхідні пояснення. Конституцією закріплено, що парламентський контроль здійснюється парламентом на пленарних засіданнях не рідше двох разів у тиждень, в порядку передбаченому Регламентом. Разом із тим, міністри та їх заступники мають право вільного входу на засідання Парламенту, на їх першу вимогу, їм надається слово.

**Якщо говорити про парламентський контроль в Україні, слід відзначити таке.**

Перш за все, Конституція України суттєво звузила можливості парламенту здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади, у тому числі – щодо забезпечення і утвердження прав і свобод люди-

ни і громадянина. Як відзначає Ю.С. Шемшученко, Верховна Рада, приймаючи закони, за Конституцією фактично не має права контролювати виконання багатьох з них<sup>7</sup>. Зокрема, найбільшими за обсягом контрольними повноваженнями Конституція України наділила парламент лише щодо діяльності Кабінету Міністрів України, тоді як діяльність переважної більшості інших органів виконавчої влади (крім міністерств) він не може контролювати. Невисока ефективність парламентського контролю пов'язана також і з тим, що право звільнення з посад керівників всіх центральних та місцевих органів виконавчої влади не віднесена до компетенції Верховної Ради України.

Загалом, навіть питання про підзвітність і підконтрольність Кабінету Міністрів України парламенту є досить дискусійним – в науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення меж такого контролю і підзвітності та чітких відмінностей, власне, між підзвітністю та підконтрольністю. Так, одні автори схильні тлумачити дані поняття досить широко, зазначаючи, що підзвітність Кабінету Міністрів України Верховній Раді України має свій вияв у щорічному звітуванні Уряду щодо виконання: 1) Програми діяльності Кабінету Міністрів України; 2) Державного бюджету України; 3) загальних програм економічного, науково-технічного, соціального та національно-культурного розвитку України, охорони природи. Підконтрольність Кабінету Міністрів виражається у кількох формах: 1) відповіді на депутатські запити і звернення; 2) реагування на звернення комітетів і комісій Верховної Ради України; 3) забезпечення доступу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до всіх документів Кабінету Міністрів, підвідомчих органів, установ і організацій; 4) регулярне інформування парламенту про роботу Уряду<sup>8</sup>. На наш погляд, підзвітність є одним із проявів підконтрольності уряду парламенту.

Інші автори, не проводячи відмінності між підконтрольністю та підзвітністю, зазначають, що підконтрольність і підзвітність Кабінету Міністрів України Верховній Раді України обмежені положеннями статті 85 Конституції України. Аналіз цих положень, у свою чергу, свідчить про те, що парламентський контроль здійснюється лише з питань, пов'язаних із виконанням Державного бюджету України, а також із використанням одержаних за участі Кабінету Міністрів від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій по-

<sup>7</sup> Шемшученко Ю.С. Український парламентаризм: проблеми становлення і повноважень Уряду України // Правова держава.- 1998. - С.66.

<sup>8</sup> Нижник Н., Дуда А. Конституційно-правова основа діяльності та повноважень Уряду України // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1999. - №1. - С. 60.



зик, не передбачених державним бюджетом України. Підзвітність і підконтрольність Кабінету Міністрів України парламенту виявляється й під час розгляду і прийняття Верховною Радою України рішення щодо схвалення (несхвалення) Програми діяльності Кабінету Міністрів України<sup>9</sup>.

На нашу думку, надмірне звуження понять підзвітності і підконтрольності Уряду парламенту є не виправданим. У цьому разі поза увагою опиняється важливий інститут відповідальності Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України, який є логічним наслідком постійного контролю. Крім того, навряд чи доцільно звужувати реальні можливості парламентського контролю лише обсягом повноважень, закріплених за Верховною Радою України ст. 85 Конституції. Адже уряд сам є зацікавленим в неотриманні вотуму недовіри, що об'єктивно розширює можливості Верховної Ради України контролювати його діяльність. Але все ж таки слід погодитись з тим, що парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України не є всеохоплюючим. Його ефективність може бути істотно применшена політичною ситуацією у самій Верховній Раді України. Якщо, наприклад, надати згоду на призначення нового Прем'єр-міністра України не видається можливим внаслідок відсутності необхідної кількості голосів народних депутатів, то уряд здійснюватиме свої повноваження навіть за умови багаторазового визнання Верховною Радою України його діяльності незадовільною (що мало місце на практиці упродовж 1998–1999 років – парламент 6 разів визнавав діяльність Уряду незадовільною, що, однак, не мало наслідком винесення Кабінету Міністрів України вотуму недовіри). Межі підконтрольності Кабінету Міністрів Верховній Раді України також можуть бути суттєво звуженими протягом одного року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, оскільки впродовж відповідного періоду парламент за чинною Конституцією України не може застосувати механізм колективної політичної відповідальності уряду.

Необхідно відзначити, що одним із Рішень Конституційного Суду України<sup>10</sup> було проведено чітке відмежування контрольних повноважень парламенту від повноважень

створених ним органів (за винятком комітетів<sup>11</sup>). Згадане Рішення органу конституційної юрисдикції суттєво звузило контрольні повноваження Рахункової палати, послабивши тим самим парламентський контроль у сфері формування та виконання Державного бюджету України.

Закінчуючи характеристику ефективності різних форм парламентського контролю слід окреслити їх основні вади. Так, основним недоліком контролю, який здійснюється Рахунковою палатою є його вторинність (за звичай, Рахункова палата робить висновки на підставі наданої органами виконавчої влади (зокрема – Головним контрольно-ревізійним управлінням Міністерства фінансів України) інформації, що ускладнює об'єктивність такого контролю<sup>12</sup>. Крім того, Рахункова палата не має своїх представництв на місцях, а відтак – не може контролювати використання коштів Державного бюджету у загальнодержавному масштабі. Слід також відзначити і те, що такий контроль дуже часто є безрезультатним з огляду на обмеженість повноважень самого парламенту та політичну ситуацію у Верховній Раді України.

Ефективність здійснення контрольних повноважень Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (попри суттєве розширення його компетенції протягом останнього часу<sup>13</sup>) також залишається низькою, у першу чергу – через відсутність відповідної реакції парламенту. Хоча у перспективі можна очікувати суттєвого зростання його ролі у здійсненні парламентського контролю.

Що стосується таких механізмів контролю як депутатські звернення та запити, то рівень їх ефективності визначається розвитком застосування та орієнтованістю переважно на формування політичного іміджу відповідного народного депутата, а не досягнення конкретних результатів<sup>14</sup>.

Практично невикористаним через відсутність належної правової бази залишається потенціал тимчасових слідчих комісій, які чинним законодавством не наділено достатнім обсягом повноважень для виконання функцій, визначених Конституцією України.

<sup>9</sup> Іващенко В.І. Про деякі аспекти правового статусу Кабінету Міністрів України // *Правова держава*. - 2001. - Вип. 12. - С. 344 - 345.

<sup>10</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" (справа про Рахункову палату) від 23 грудня 1997 року № 7-зп // *Офіційний вісник України*. - 1998 р. - № 1. - Ст. 151. - 22.01.1998

<sup>11</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини другої статті 15, частини першої статті 16 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003 // *Урядовий кур'єр*. - 2003. - № 51. - 19.03.2003.

<sup>12</sup> Плахотнюк Н.Г. Контроль як провідна функція парламенту // *Парламентаризм в Україні: теорія і практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. - С. 443.

<sup>13</sup> Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" від 19 червня 2003 року № 975-IV // *Відомості Верховної Ради України*. - 2003. - № 46. - Ст.366

<sup>14</sup> Плахотнюк Н.Г. Контроль як провідна функція парламенту // *Парламентаризм в Україні: теорія і практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. - С. 445.

## ПРЕДСТАВНИЦЬКІ (ЗАКОНОДАВЧІ) УСТАНОВИ В ІСТОРІЇ УКРАЇНИ

У Радянському Союзі науці, школі і всьому суспільству офіційно нав'язувалася думка про те, що до соціалістичної революції «Україна не мала власної державності, а, отже, і права» (з тез ЦК КПРС 1954 р. про 300-річчя воз'єднання України з Росією). Заперечення будь-яких елементів самостійної державності і права України висловлювали ще деякі історики і політики царської Росії. І нині окремі, в основному маргінальні, «націонал-патріотичні» організації Росії рішуче не визнають державну і правову самобутність України<sup>1</sup>. Такі тенденційні, односторонньо перебільшені та несправедливі оцінки історії держави і права в Україні потребують критичного перегляду історичною і правовою наукою, поглибленого вивчення цих питань і вироблення об'єктивних рішень.



**Олеся МІЛЬЧАКОВА,**  
аспірант  
Московської  
державної юридичної  
академії

У Преамбулі Конституції України 1996 року відзначено, що Верховна Рада України приймає Конституцію України «спираючись на багатотисялітню історію українського державотворення». Підкреслюючи справедливості цього твердження, В.А. Кікоть виділяє такі основні етапи і події багатотисялітньої історії українського державотворення (у межах території сучасної України):

- держава і право Київської Русі;
- розвиток традицій Київської Русі після її розпаду протягом 150 років у Галицько-Волинській державі;
- окремі етапи і аспекти державності і права Литовсько-Руського князівства, за якого в Україні діяли литовські статuti (XVI-XVII ст.ст.);
- організація влади і звичаєве право в Запорізькій Січі;
- дія і своєрідність магдебурзького права в містах України (XIV-XVII ст.ст.);
- тимчасові елементи автономії частини українських земель у складі Литви і Польщі;
- широка автономія більшої частини України в складі Росії з другої половини XVII ст. після воз'єднання на підставі Московського договору 1654 р. («березневі статті») і низки наступних договорів;
- спроби створення незалежної української держави в 1917-1920 рр. (Перша Українська Народна Республіка (період Центральної Ради), Гетьманат, Друга Українська Народна Республіка (період Директорії), Західно-Українська Народна Республіка і спроба її об'єднання з Українською Народною Республікою);
- досвід розробки в Україні ідей і цілих проектів конституційного характеру в XVII-XX ст.ст.;
- радянська держава і право в Україні;
- незалежна Україна після розпаду СРСР.

Україна лише протягом невеликих проміжків часу своєї історії була незалежною і самостійною державою, але за ці періоди вона встигла набути досвіду народного (чи політичного) представництва.

Попередником представницьких установ в Україні було віче в Київській державі, що ніколи не мало рис загальнодержавного інституту, постійних чітко окреслених функцій, місця зборів, точно визначеного часу скликання, а ухвалення рішень часто відбувалося стихійно.

Інститути, що існували в запорізькому козацтві, також не можна назвати представницькими установами, скоріше це були інститути військової демократії, які неминуче гинуть в умовах майнової і соціальної диференціації. Але при цьому не можна не відзначити, що за гетьмана Б. Хмельницького в часи Визвольної війни 1648–1654 р.р. почала формуватися традиція регулярності зібрання старшинської ради для вирішення важливих справ.

Пам'яткою української політичної думки часів козацтва є ухвалений у 1710 р. на емігрантській козацькій раді в Бендерах документ – «Пакт і Конституція законів і вольностей війська Запорізького», відомий в історії під ім'ям Бендерської Конституції або Конституції Пилипа Орлика<sup>2</sup>. У Бендерській Конституції закріплено, зокрема, домінуючу роль в системі управління Генеральної ради, без згоди якої не могли вирішуватися будь-які важливі питання. До складу Генеральної ради передбачалося обрання від кожного полку запорізького війська по одній розсудливій і заслуженій особі (п. III Конституції)<sup>3</sup>.

Наприкінці XIX – початку XX ст.ст. політична думка в Україні виходить за рамки розуміння про державний устрій України як козацьку громаду, відстоюючи необхідність більш демократичної організації українського суспільства, і була представлена такими напрямками.

Перший з них пов'язаний з діяльністю Слов'янського товариства св. Кирила і Мефодія, більш відомого в літературі як Кирило-Мефодіївське товариство, що з'явилося наприкінці 1845 – початку 1846 р. і проіснувало близько 15 місяців<sup>4</sup>. Основу Товариства склали вчені, письменники, землевласники (Г. Андруський, М. Білозерський, М. Гулак, М. Костомаров, М. Савич, Т. Шевченко та ін.). Кирило-Мефодіївське товариство, за короткий період свого існу-

<sup>1</sup> Коргунюк Ю.Г. Позиції политических партий России относительно перспектив российско-украинских отношений. // «Полития». 2001. №1 (19). С. 179-182.

<sup>2</sup> Оглоблин О. Гетьман Іван Мазепа та його доба. Друге доповнене видання. Нью-Йорк · Київ · Львів · Париж · Торонто. 2001. С. 201.

<sup>3</sup> <http://www.nbu.gov.ua/articles/history/1710cnst.htm>.

<sup>4</sup> Салтовський О. Концепції української державності в історії вітчизняної політичної думки (від витоків до початку XX сторіччя). К.: Вид. Парапан, 2002. С.85.

вання<sup>5</sup> встигло підготувати лише ряд програмних документів і визначити цілі і завдання своєї діяльності.

В одному з програмних документів Товариства – Статуті Слов'янського товариства, – окрім обґрунтування необхідності утворення федеративної слов'янської держави, передбачалося створення загальнодержавного вищого органу законодавчої влади – загальнослов'янського собору, який складався з представників усіх слов'янських народів, що обиралися б державно-територіальними утвореннями, і який би вирішував спільні, життєво важливі питання<sup>6</sup>.

В другому проекті конституції Г. Андруського<sup>7</sup> висувалася вимога щодо необхідності утворення Народного сейму, який мав приймати закони. Однак автор не пояснив, яким чином він мав формуватися і кого представляти. Але вже в третьому проекті конституції Г. Андруського послідовно проводиться принцип виборності органів влади, здійснюється спроба розмежування законодавчої, виконавчої і судової функцій державної влади<sup>8</sup>.

Інший напрямок доктрини української політико-правової думки пов'язаний з ім'ям М. Драгоманова, точніше, з його конституційним проектом «Вільна спілка», у якому розкрито його погляди на проблеми політичної свободи, що виражається у визнанні прав і свобод людини, а також у запровадженні самоврядування як на місцевому (громада, область), так і на державному рівні. Останнє, за М. Драгомановим, потребує запровадження загального виборчого права і утвердження двопалатного парламенту – Державного собору, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів<sup>9</sup>.

Характерною рисою третього напрямку української політико-правової думки того часу є прагнення до перетворення Російської імперії в демократичну федерацію вільних народів мирним шляхом, шляхом послідовного проведення реформ. Найпомітнішими представниками цієї течії були І. Франко (Західна Україна) і М. Грушевський (Українська Народна Республіка). І. Франко, пропонуючи варіант нової побудови українського суспільства, говорить про необхідність введення загального виборчого права і формування загальнодержавного законодавчого органу – сейму<sup>10</sup>. М. Грушевський брав активну участь у роботі й врегулюванні статусу першого загальнодержавного законодавчого органу Української Народної Республіки – Центральної Ради. М. Грушевський виступав за утворення трирівневої системи представницьких органів, починаючи з місць, за прийняття парламентом «народних» законів, тобто таких, які відповідають інтересам трудового народу, нада-

вав важливого значення контролю за проведенням парламентських виборів, відповідальності депутатів і виборців<sup>11</sup>.

Серед факторів впливу на політико-правову думку України XIX – початку XX ст. була й особиста участь українців у парламенті Австро-Угорщини – рейхстазі (у Галичині на 100 депутатських місць було обрано 25 українців<sup>12</sup>). У 1861 році угорський імператор створив галицький і буковинський крайові сейми на чолі з крайовими маршалами<sup>13</sup>. Вся діяльність сеймів підкорялася центральній владі. Імператору належало право скликання і розпуску сеймів, призначення нових виборів.

У першому парламенті Росії – Державній Думі частка депутатів, що представляли Україну, складала п'яту частину всіх парламентарів (95 – у Думах I і IV скликань, 96 – у Думах II і III скликань<sup>14</sup>). В Українську парламентську общину (громаду) у Думі I і II скликань входили такі відомі політичні і громадські діячі, як М. Беляшевський, І. Лучицький, М. Ковалевський, П. Чижевський, І. Шарг, В. Шемет та ін. Вони активно відстоювали інтереси України, підготували проект Декларації про автономію України. Участь українських представників у Державній Думі Російської імперії сприяла збільшенню частки свідомої української інтелігенції, до якої приєдналося чимало відомих громадських і культурних діячів, які раніше були байдужими до українства, а також їх об'єднанню у політичні партії з конкретними програмами і вимогами.

Перемога лютневої революції 1917 р. у Росії створила сприятливі умови для легалізації політичних партій і громадських організацій в Україні. За ініціативи М. Грушевського і С. Єфремова створюється міжпартійний політичний блок «Товариство українських поступовців»<sup>15</sup>, політичним ідеалом якого було оформлення України як автономії у складі перебудованої на федеративних засадах Російської держави. Об'єднання національних сил в Україні призвело до виникнення загальноукраїнського суспільно-політичного центру – Центральної Ради<sup>16</sup>.

До складу Центральної Ради увійшли українські соціалісти, представники православного духівництва, культурно-просвітницьких, наукових, кооперативних, військових, студентських організацій, а її головою був обраний М. Грушевський. Центральна Рада була політичним об'єднанням, яке взяло на себе функції тимчасового українського уряду, і яке мало визначити форми і структуру організації державної влади в Україні і планувало припинити своє існування після скликання Всеукраїнських Установчих Зборів.

<sup>5</sup> Товариство було розпущене за доносом студента Київського університету, його учасники були заарештовані і після слідства засуджені до різних строків позбавлення волі і заслані у віддалені регіони Росії.

<sup>6</sup> Салтовський О. Указ. соч. С. 87.

<sup>7</sup> Документи, підготовлені Г. Андруським та які у його послідовників отримали назву «проекти конституцій», насправді являлись собою записи, в яких містились пропозиції стосовно побудови держави, зроблені без будь-якої логічної послідовності.

<sup>8</sup> Мала енциклопедія етнодержавознавства. К., 1996. С. 186-189.

<sup>9</sup> Драгоманівський збірник; «Вільна спілка» та сучасний український конституціоналізм / За ред. Т. Андрусяка. Львів, 1996. С. 23-28.

<sup>10</sup> Салтовський О. Указ. соч. С. 102-107.

<sup>11</sup> Грушевський М. Освобождение России и украинский вопрос. Статьи и заметки. СПб, 1907. С. 40-42.

<sup>12</sup> Музыченко П.П. История государства и права Украины: Учебник. – К.: О-во «Знання», КОО, 2001. С.226-227.

<sup>13</sup> Там же

<sup>14</sup> Пасько И. К вопросу об истории украинского парламентаризма. Зеркало недели. Международный общественно-политический еженедельник. № 7 (176), 14-20 февраля 1998 г. <http://www.zerkalo-nedeli.com>.

<sup>15</sup> Музыченко П.П. Указ. соч. С. 239.

<sup>16</sup> Офіційною датою заснування Центральної Ради як суспільно-політичного центру вважається 3 березня 1917 року.

8 березня 1917 р. Центральною Радою було опубліковано звернення «До українського народу», яке закликала зберігати спокій, обирати нових людей до органів самоврядування, збирати кошти для українського національного фонду, будувати нове вільне життя<sup>17</sup>.

На скликаний Українською Центральною Радою<sup>18</sup> Український національний конгрес 6-8 квітня 1917 р. прибуло 900 делегатів, які представляли різні території. Під час проведення Конгресу був визнаний статус Української Центральної Ради як вищого територіального органу влади в Україні, було ухвалено рішення, за яким Українська Центральна Рада мала розвиватися як національний парламент на основі територіального представництва губерній, міст, а також національних меншин.

Українська Центральна Рада розпочинає розробку нормативних актів про статус української держави, про органи державної влади України, визначає механізми взаємодії парламенту України з урядом (Генеральним Секретаріатом України), а також – свою внутрішню організацію, форми роботи і способи ухвалення рішень.

Таким чином, вже на момент створення 17 грудня 1917 р. Української Народної Республіки в складі Російської Федерації (9 січня 1918 р. у IV Універсалі заявлено про повну самостійність Української Народної Республіки<sup>19</sup>) Українська Центральна Рада функціонувала як повноцінний парламент, у якому були представлені основні політичні партії України (соціал-демократи, есери, ліберали та ін.). Але водночас Українська Центральна Рада була квазіпредставницьким органом, тому формувалася на основі делегування до її складу представників політичних, громадських, кооперативних організацій, сільських, солдатських і робочих з'їздів.

Падіння Української Центральної Ради наприкінці квітня 1918 року було зумовлено втратою довіри населення України, погіршенням її відносин з Німеччиною, а також з Росією.

За умовами Брестського миру Україна повинна була сплатити Німеччині величезні продовольчі і матеріальні податки. Оскільки Українська Центральна Рада не мала тісних зв'язків із провінцією, а тому – не могла виконати своїх зобов'язань, незабаром союзники почали самостійну реквізицію продуктів харчування в населення. Представник німецького командування Ейхгорн наказав селянам засівати поля, запровадив смертну кару за розкрадання майна, утворив польові суди, роззброїв військові формування Української Центральної Ради<sup>20</sup>. Все це викликало величезне обурення, насамперед – серед селянс-

тва. 25 березня 1918 р. у Лубнах відбувся з'їзд українських хліборобів, на якому була створена партія хліборобів-демократів. Нова партія заявила про негативне ставлення до аграрної політики Української Центральної Ради і вимагала ввести до її складу своїх представників. Влада вислизала з рук Української Центральної Ради як пісок, її безпорадність була повною.

29 квітня 1918 р. почав свою роботу Хліборобський конгрес, який зібрав кілька тисяч делегатів з восьми губерній України<sup>21</sup>. Думка більшості делегатів була однозначною: Українська Центральна Рада не може забезпечити нормального функціонування держави, вона збанкрутувала, допустила втручання німців у справи суверенної держави, і їй на зміну має прийти влада сильної особистості, гетьмана, який наведе порядок у країні. Таким міг стати П. Скоропадський, якого під захоплені вигуків присутніх обрали на цю посаду. Німці підтримували П. Скоропадського, а Росія не протягнула руки Українській Центральній Раді, оскільки остання увесь час тільки й говорила про незалежність України від Росії.

Після державного перевороту 29 квітня 1918 року<sup>22</sup> Україна вступила в період гетьманського авторитаризму. Українська Народна Республіка була перейменована в Українську державу. Гетьман П. Скоропадський обіцяв після наведення порядку в країні провести вибори до українського законодавчого сейму, закріпити за селянами селян право викупу землі в поміщиків, відродити торгівлю і промисловість. Однак свою діяльність гетьманські установи погоджували з окупаційною владою, яка, у свою чергу, грабувала Україну. Ешелонами відправлялися в Німеччину зерно, м'ясо, цукор, мед, промислове устаткування. Грабіжницька політика окупантів і антинародна діяльність гетьмана викликали в Україні збурення, а згодом – і опір. Наближався кінець Першої світової війни, в Австро-Угорщині і Німеччині у жовтні-листопаді 1918 р. відбулася революція, німецькі й австро-угорські війська не хотіли більше воювати і залишали Україну.

Організована блоком демократичних і ліберальних партій Директорія<sup>23</sup>, до складу якої входили П. Андрієвський, В. Винниченко, А. Макаренко, С. Петлюра, Ф. Швець, використовуючи полк українських Січових стрільців, скинула гетьманську владу, скасувала акти гетьмана, відновила Українську Народну Республіку і дію багатьох її законів.

26 грудня 1918 р. було ухвалено Декларацію, у якій Директорія проголосила себе «верховною владою, встановленою силою і волею трудящих класів України», підкрес-

<sup>17</sup> Муzyченко П.П. Указ. соч. С. 240.

<sup>18</sup> Центральна Рада була перейменована в Українську Центральну Раду 19 березня 1917 року.

<sup>19</sup> Муzyченко П.П. Указ. соч. С. 243.

<sup>20</sup> Муzyченко П.П. Указ. соч. С. 262.

<sup>21</sup> Гусев В. Падение Центральной Рады – начало новой страницы украинской истории. /Зеркало недели. Международный общественно-политический еженедельник. № 17 (186), 25 апреля – 1 мая 1998 г/. <http://www.zercalonedeli.com>.

<sup>22</sup> Про те, що Українська Центральна Рада припинила існування було заявлено її діячами на нараді представників українських соціалістичних партій – соціалістів-федералістів, есерів, соціал-демократів, соціалістів-самостійників, яка відбулась 30 квітня.

<sup>23</sup> Назва, судячи з усього, була запозичена з Великої французької революції.

ливши при цьому тимчасовий характер цієї влади, а також офіційно повідомила про скликання 22-28 січня 1919 р. Конгресу трудового народу як «революційного представництва організованих трудящих мас».

До складу Конгресу трудового народу України на основі принципу територіального представництва були обрані представники від робітників, селян і трудової інтелігенції. Конгрес запровадив сесійний порядок своєї роботи і встановив, що всі ухвалені Директорією закони повинні затверджуватися на сесії Конгресу. До скликання наступної сесії Конгресу вся влада тимчасово передавалася Директорії. На сесії Конгресу також була створена Рада народних міністрів у статусі уряду, підзвітного Директорії.

14 лютого 1920 р. Рада Народних Міністрів схвалила «Тимчасовий закон про державний лад і порядок законодавства в Українській Народній Республіці», яким передбачалось створення Державної Народної Ради як загальнодержавного законодавчого (представницького) органу, який здійснює контроль за діяльністю уряду, затверджує бюджет і контролює його виконання. Але закон не був схвалений С. Петлюрою – головою Директорії, без згоди якого рішення Директорії вважалися недійсними.

У липні 1920 р. Рада Народних Міністрів підготувала проект нової конституції, відповідно до якого Українська Народна Республіка повинна була стати президентсько-парламентською демократичною республікою, побудованою на основі принципу поділу влади між Державною Радою (парламентом), Радою Міністрів (урядом), главою держави і незалежними судами.

Цікавим також був проект конституції, представлений уряду у вересні 1920 р. київським юристом О. Ейхельманом, відповідно до якого народовладдя в Україні підлягало поділу на 5 влад: установчу (референдум); законодавчу (двопалатний парламент); виконавчу; судову, контрольну (В.А. Кикоть).

Але як урядовий, так і проект О. Ейхельмана були відхилені, відповідно – конституція Української Народної Республіки ухвалена не була.

Безперервні війни проти білого уряду Півдня Росії (Денікін), Радянської Росії і її прихильників на Україні, інших іноземних інтервентів, а також внутрішні труднощі і слабкість підтримки політики С. Петлюри народом призвели до падіння Директорії наприкінці 1920 р.

Український досвід представницьких установ також включає інститути, які існували на окремих частинах території Української Народної Республіки, зокрема – ті, які ство-

рювались Російською Комуністичною партією (більшовиків).

РКП (б), яка намагалася поширити свій вплив на територію України, у грудні 1917 р. скликала в Харкові I Всеукраїнський з'їзд Рад. З'їзд прийняв резолюцію «Про організацію влади в Україні», де вказав, що «Україна проголошується Республікою рад робітничих, солдатських і селянських депутатів<sup>24</sup>», у якій вищим органом влади є загальнодержавний представницький орган – Всеукраїнський з'їзд Рад, що працює на сесійній основі. У перервах між сесіями функції З'їзду мав виконувати сформований на партійній основі (більшовики змушені були миритися з багатопартійністю, що існувала в Україні,) Центральний виконавчий комітет (ЦВК).

Але скоро Червона Армія, яка почала свій наступ на Україну в грудні 1917 р., і спочатку підтримувалась більшовицькими загонами з Харкова, Донбасу й ін., була вимушена відступити в Росію – і радянським органам влади, які так і не отримали масової підтримки на Україні – довелося переїхати до Таганрогу, де вони саморозпустилися в березні 1918 р..

У листопаді 1918 р. наступ Червоної Армії відновився, і в січні 1919 р. у Харкові Україна була проголошена соціалістичною радянською республікою, яка прагне до союзу з Росією. В березні 1919 р. у Харкові III Всеукраїнський з'їзд Рад прийняв першу радянську Конституцію України.

Із закінченням навесні 1921 р. громадянської війни радянська влада на довгі роки затвердилася на території Української Народної Республіки.

З початку 20-х років Всеукраїнські з'їзди Рад скликалися щорічно (з 1926 р. – 1 раз на 2 роки). До складу З'їзду входили представники міських і селищних рад за квотою представництва: один делегат на 10 тис. виборців; представники сільських рад (один делегат на кожні 50 тис. населення). Делегати З'їзду обиралися обласними з'їздами рад. У період між з'їздами вищим органом влади був Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет, наділений законодавчими і виконавчими функціями.

Юридично Всеукраїнський з'їзд Рад був вищим органом влади, здійснював верховне керівництво і вищий контроль у республіці, ухвалював законодавчі акти, які були правовою основою для інших нормативних актів, користувався виключним правом вносити зміни і доповнення до Конституції УРСР. Однак на практиці його повновладдя обмежувалося директивними вказівками більшовицької партії і постановами вищих органів влади і управління СРСР.

<sup>24</sup> Муzyченко П.П. Указ. соч. С. 303.

Після прийняття Конституції УРСР 1937 р. вищим органом влади в Україні і єдиним законодавчим органом республіки стала Верховна Рада УРСР. У період між сесіями окремі її повноваження виконувала Президія Верховної Ради.

Багатоступеневі вибори були замінені прямими виборами при таємному голосуванні. Категорія «позбавлених виборчих прав», тобто осіб, що виключалися з політичного життя через їхню приналежність до експлуаторських класів, ліквідувалася. Селяни одержували рівні з робітниками права обирати і бути обраними в усі органи влади. Нові ради набули зовнішніх рис парламентської влади.

За межами радянської України залишалася майже вся Західна Україна з населенням 6,6 млн. чол.<sup>25</sup>, яка на окремих етапах своєї історії також мала інститути представницької демократії.

Наприкінці Першої світової війни, після революції в Австро-Угорщині у жовтні-листопаді 1918р., імператор Карл I видав маніфест про перетворення імперії в багатонаціональну федерацію. У цей же день у Львові відбулися збори українських депутатів австрійського рейхстагу і регіональних сеймів Галичини, Північної Буковини і Закарпаття, а також представників політичних партій, духовництва, студентських союзів, на якому була сформована Українська Національна Рада. Головою її став Є. Петрушевич. У зверненнях «До населення міста Львова» і «Український народ» відзначалося, що «вищою владою на українських землях Австро-Угорської монархії є Українська Національна Рада»<sup>26</sup>. Українська Національна Рада вважала себе тимчасовим органом, і тому 31 березня 1919 р. прийняла закон про скликання Сейму Західноукраїнської Народної Республіки. Однопалатний Сейм мав обиратись громадянами на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Однак планам повторення еволюційного шляху трансформації Української Центральної Ради в загальнодержавний представницький і законодавчий орган втілитись в життя не судилось – Західноукраїнська Народна Республіка вступила в боротьбу проти захоплення своєї території Польщею, Чехословаччиною і Румунією.

Юридично польське панування над землями Східної Галичини і Західної Волині було встановлено 14 березня 1923 р., коли Рада послів країн Антанти в Парижі узаконила анексію цих земель Польщею. Північна Буковина була захоплена Румунією ще в 1918 р. Закарпатська Україна знаходилася під пануванням Чехословаччини.

Спроба побудови демократичної держави,

в якій би функціонував повноцінний законодавчий орган, була здійснена в Карпатській Україні у 1938 р. Законом Чехословацької Республіки про Конституцію Карпатській Україні було надано певну автономію. На цій основі автономний уряд розгорнув роботу по підготовці виборів у вищий законодавчий орган – Сейм Карпатської України. 12 листопада 1939 р. відбулися вибори в Сейм, який відразу проголосив Карпатську Україну незалежною державою. Однак дуже дуже скоро Карпатську Україну захопили угорські окупанти.

Ще одна спроба відновлення самостійної української держави на території Західної України була зроблена 30 червня 1941 р. у Львові. С. Бандера проголосив відновлення Української самостійної держави, вищим органом влади в якій стала Українська Національна Рада на чолі з колишнім головою Західноукраїнської Народної Республіки К. Левицьким. С. Бандера і його прихильники розраховували на те, що німецьке командування визнає українську державу. Однак воно прореагувало вороже і відправило всіх членів Української Національної Ради до концтабору.

28 жовтня 1944 р. Червона Армія звільнила від німецьких і угорських окупантів Закарпатську Україну. 26 листопада 1944 р. відбувся I З'їзд Народних Комітетів Закарпатської України, який обрав Народну Раду Закарпатської України. 29 червня 1945 р. був підписаний договір між СРСР і Чехословаччиною про Закарпатську Україну, про її воз'єднання з Україною. На підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР від 22 січня 1946 р. у складі України була створена Закарпатська область з поділом на 13 округів. На неї поширилася дія законів України.

Верховна Рада Української Соціалістичної Радянської Республіки будувалась за зразком Верховної Ради РСФСР, відповідно до марксистсько-ленінської концепції «Рада як працююча корпорація – представницький орган нового соціалістичного типу, який докорінно відрізняється від інститутів буржуазного парламентаризму».

Верховна Рада УРСР, проголошена вищим органом влади республіки, формувалася шляхом фіктивних виборів, за яких на одне депутатське місце балотувався лише один кандидат. Повновладдя Верховної Ради на практиці обмежувалось директивними вказівками КПРС і рішеннями Президії Верховної Ради УРСР. Президія Верховної Ради УРСР працювала у міжсесійний період Верховної Ради УРСР, прийняті нею закони затверджувались на сесії Верховної Ради УРСР.

В умовах радянського тоталітарного режи-

<sup>25</sup> Музыченко П.П. Указ. соч. С. 370

<sup>26</sup> Там же. С.290-291.

му ідея української державності розроблялася в нецензурованій суспільно-політичній думці, представлений в підпільних виданнях та емігрантській літературі.

Представник підпільного Українського національного руху Д. Шахай (Осип Позиченюк) вважав, що необхідно всіляко підтримувати будь-які спроби демократизації в СРСР як такі, що об'єктивно підуть на користь українству, і пропонував вести боротьбу за наповнення реальним змістом проголошених у законодавстві СРСР прав народів країни, суспільних прошарків у рамках існуючої ідеології<sup>27</sup>.

Основними гаслами створеної в 1964 р. Д. Квезько і З. Красивським організації «Український національний фронт» були відділення України від Росії, заміна тоталітарного режиму «народним соціалізмом», державно-коаліційної адміністрації – новою національною владою в особі справжніх народних представників, вільно обраних самим народом, розпуск партійних і пропагандистських організацій<sup>28</sup>.

Представник руху «Український робітничо-селянський союз» І. Дзюба, вважав, що робітничий клас і селянство повинні мати своє класове представництво в органах влади та підтримував багатопартійність<sup>29</sup>.

А. Коваль (Василь Лісовий) пропонував реалізувати норми чинних конституцій СРСР і УРСР, насамперед – перетворити Ради в органи справжньої влади і самоврядування, при цьому – парторганізації не повинні були підмінювати Ради<sup>30</sup>.

У період перебудови (1985 - 1991 р.) процеси українського державо- і правотворення поступово ставали активнішими в зв'язку із загальною кризою суспільно-політичного ладу СРСР, що наростала. У 1989 р. розпочався офіційний перегляд ряду конституційно-правових інститутів УРСР. Законом УРСР від 27 жовтня 1989 р. повноваження Голови Верховної Ради були розширені, він отримав статус, близький до статусу вищої посадової особи УРСР. Число депутатів Верховної Ради УРСР було скорочено з 650 до 450.

Після прийняття Декларації про незалежність України 16 липня 1990 року<sup>31</sup> почався поступовий процес заміни законодавства, продиктованого СРСР, а також – інститутів радянської влади. Це, насамперед, потребувало проведення трансформації формально всевладного, а на практиці «безрукого», сформованого безальтернативними виборами колективного інституту в представницький законодавчий орган, наділений компетенцією, властивої парламенту демократичної, правової держави, побудованої на принципі поділу влади.

У 1990 р. на основі мажоритарної виборчої системи були проведені альтернативні вибори у Верховну Раду УРСР. Новообрана Верховна Рада УРСР 24 жовтня 1990 р. утворила Конституційну Комісію з підготовки проекту нової Конституції.

Перша Конституційна комісія у складі 59 осіб<sup>32</sup>, яку спочатку очолював Голова Верховної Ради Л. Кравчук, працювала з жовтня 1990 р. до листопада 1993 р. Підготовлена нею і опублікована 3 липня 1991 р. концепція нової Конституції передбачала існування однопалатного постійнодіючого парламенту – Верховної Ради України. Здійснення виконавчої влади покладалось на Президента, віце-президента, Кабінет Міністрів і державну адміністрацію, не наділені повноваженнями, що дозволяли здійснювати будь-який тиск на Верховну Раду України.

12 вересня 1991 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про правонаступництво України», відповідно до якого до ухвалення нової Конституції України визнавалася дія Конституції УРСР 1978 р., і Верховна Рада України продовжувала діяти в депутатському складі Верховної Ради УРСР.

7-8 грудня 1991 р. глави держав Росії, України і Білорусії констатували розпад СРСР і підписали угоду про створення Співдружності незалежних держав<sup>33</sup>. Цим і було підведено підсумок періоду, що завершився, та закладено основи нового етапу розвитку українського державотворення.

Процес розробки проекту нової Конституції помітно прискорився. У грудні 1991 р. Л. Кравчук, обраний Президентом України, стає співголовою Конституційної комісії<sup>34</sup>. Ці обставини суттєво вплинули на зміст проекту Конституції України. У проекті передбачалося створення двопалатного парламенту – Національних зборів України з істотно обмеженими повноваженнями. Депутати Верховної Ради не дійшли згоди щодо цього проекту, і 1 липня 1992 р. він був винесений на всенародне обговорення<sup>35</sup>.

Результати всенародного обговорення були узагальнені Конституційною комісією і враховані в затвердженому нею проекті 27 травня 1993 р. У новому проекті Конституції передбачалося запровадження змішаної форми правління, було прописано механізм стримань і противаг, законодавчу компетенцію двопалатного парламенту (Всенародної Ради України) було обмежено всенародним референдумом. Проект був обговорений на сесії Верховної Ради 24 вересня 1993 р. і направлений на доопрацювання до Конституційної комісії.

Опублікований 26 жовтня 1993 р.<sup>36</sup> новий проект Конституції значно детальніше регла-

<sup>27</sup> Українська державність у XX столітті. (Історико-політологічний аналіз). Київ: Політична думка, 1996. С. 346.

<sup>28</sup> Українська державність у XX столітті... С. 350-352.

<sup>29</sup> Дзюба І. Інтернаціоналізм чи русифікація? Київ, 1998. С. 12-15.

<sup>30</sup> Українська державність у XX столітті... С. 361.

<sup>31</sup> Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 31. Ст. 429.

<sup>32</sup> Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 45. Ст. 607.

<sup>33</sup> 21 січня 1992 р. в Алма-Аті до цієї угоди приєдналось ще 8 незалежних республік, які вийшли зі складу СРСР.

<sup>34</sup> Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 424.

<sup>35</sup> Відомості Верховної Ради України. 1992. № 37. Ст. 550.

<sup>36</sup> Відомості Верховної Ради України. 1993. № 42. Ст. 403.

ментував статус однопалатного парламенту – Верховної Ради України. У проєкті знайшли відображення строк повноважень депутатів (4 роки), кількісний склад парламенту (450 депутатів), передбачалась ліквідація Президії Верховної Ради, уточнювалися повноваження Верховної Ради та її Голови.

Але Верховна Рада не встигла обговорити проєкт, оскільки до того часу були зібрані підписи громадян на підтримку проведення референдуму щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради. Однією з головних причин такого рішення громадян стало блокування конструктивних конституційних позицій і положень народними депутатами України різної політичної орієнтації. Протистояння «лівих» і «правих» у Верховній Раді не дало можливості довести конституційний процес до логічного завершення. Ухвалення нової Конституції України стало неможливим, а Конституційна комісія фактично самоліквідувалася.

24 жовтня 1993 р. Верховна Рада ухвалила рішення про дострокові вибори народних депутатів України (березень 1994 р.) і Президента України (червень 1994 р.).

Новообрана Верховна Рада 20 вересня 1994 року утворила нову Конституційну комісію<sup>37</sup>, яка працювала з листопада 1994 року до березня 1996 року. Друга Конституційна комісія, на відміну від попередньої, яка функціонувала як орган Верховної Ради, була створена як тимчасова загальнодержавна комісія. Її співголовами були Президент України Л.Кучма і Голова Верховної Ради О.Мороз. У Комісію на паритетних засадах входили також представники від усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи (15 членів, призначених парламентом; 15 – Президентом України; Голова Конституційного Суду України; по два представники від Верховного Суду України, Вищого арбітражного суду і Генерального прокурора України, один представник від Автономної Республіки Крим).

Але політичний баланс у цілому не був забезпечений, оскільки за пропорційним принципом формувався лише склад тих членів Конституційної комісії, що призначалися Верховною Радою (депутатськими групами, фракціями). Цей факт, поряд із загостренням політичної кризи в Україні, істотно відбивався на характері і результативності роботи Конституційної комісії.

2 грудня 1994 р. Президент України вніс у Верховну Раду України проєкт конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Проєкт передбачав перерозподіл влади на загальнодержавному рівні, що викликало невдоволення значної частини депутатів і підсилило полі-

тичне протистояння між законодавчою і виконавчою гілками влади. Президент України ставав головою уряду, склад якого він формував без згоди парламенту. Президент мав очолити і систему місцевих органів виконавчої влади. Супроводжуючись гострими дискусіями, довгою полемікою і пошуком компромісних рішень, президентський закон «Про державну владу і місцеве самоврядування» усе-таки був ухвалений Верховною Радою України 18 травня 1995 р. простою більшістю голосів депутатів.

В результаті виникла ситуація, коли вже ухвалений закон у своїх основних положеннях не відповідав чинній Конституції України, оскільки для його ухвалення була необхідна не проста, а конституційна більшість голосів – адже він змінював конституційні основи організації державної влади в Україні. Застосування закону «зависло в повітрі».

Тоді Президент України 31 травня 1995 р. видав Указ «Про проведення опитування громадської думки з питання довіри громадян України Президенту України і Верховній Раді України».

Верховна Рада України оголосила про накладення «вето» на президентський указ на підставі його невідповідності Конституції і законам України<sup>38</sup>. Одночасно Верховна Рада України запропонувала Президенту України внести на її розгляд проєкт Конституційної угоди, яка могла б забезпечити введення в дію закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні».

8 червня 1995 р. Верховна Рада України ухвалила Конституційний Договір, яким визнавалася чинність закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» без схвалення його конституційною більшістю депутатів<sup>39</sup>. 9 червня 1995 р. Договір підписали більш ніж 200 депутатів, Голова Верховної Ради України і Президент України. Політичний конфлікт між законодавчою і виконавчою гілками влади був тимчасово вирішений.

Конституційний Договір втрачав свою силу з введенням у дію нової Конституції України. Сторони домовилися ухвалити Конституцію не пізніше, ніж через рік з дня підписання Договору.

Конституційна комісія відновила роботу над текстом Конституції. Новий проєкт був ухвалений Конституційною комісією 11 березня 1996 р. і 20 березня 1996 р. винесений на розгляд Верховної Ради України. Проєкт, як і попередні, передбачав організацію державної влади на основі поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Законодавча влада довірялася двопалатному органу – Національним зборам України, наділеному традиційними парламентськими повноваженнями й

<sup>37</sup> Відомості Верховної Ради України. 1994. № 40. Ст. 367.

<sup>38</sup> Відомості Верховної Ради України. 1995. № 21. Ст. 159.

<sup>39</sup> Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.



абсолютно обмеженою законодавчою компетенцією. Розгляд проекту на засіданні Верховної Ради України було призначено на 17 квітня 1996 р.

Але 4 квітня 1996 р. у Верховній Раді України почала працювати ініціативна міжфракційна депутатська група (в неї ввійшли представники 10 депутатських груп і фракцій), що поставила своєю метою істотно змінити проект Конституції за допомогою звуження повноважень Президента і розширення компетенції парламенту.

5 травня 1996 р. Верховною Радою України була утворена Тимчасова спеціальна депутатська комісія з доопрацювання проекту Конституції, внесеного Конституційною комісією, з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи. Тимчасова спеціальна депутатська комісія суттєво змінила запропонований Конституційною комісією проект Конституції в сторону посилення законодавчої влади, і 17 травня 1996 р. представила його на розгляд Верховної Ради України. 4 червня 1996 р. Верховна Рада України ухвалила проект у першому читанні і доручила Тимчасовій комісії підготувати його для розгляду в другому читанні.

26 червня 1996 р. проект Конституції України був винесений на друге читання у Верховній Раді України. У той же день (26 червня) Президент України скликав засідання Ради національної безпеки й оборони України і Ради регіонів при Президенті України. Президент України видав Указ про проведення 25 вересня 1996 р. всенародного референдуму про ухвалення Конституції України, аргументуючи його тим, що тяганина з ухваленням Конституції України створює загрозу внутрішній стабільності держави, здійсненню економічних перетворень в Україні і може призвести до значної кризи і погіршення життя українського народу. На референдум планувалося винести проект Конституції, підготовлений і ухвалений за основу Конституційною комісією 11 березня 1996 р.

Верховна Рада України негайно зреагувала на дії Президента України. 27 червня 1996 р. о 9 годині ранку почалося засідання Погоджувальної ради у складі керівників депутатських груп і фракцій, на якому було вирішено зробити все можливе для негайного ухвалення Конституції України.

Для прискорення процесу скоротили процедури: сесійне засідання проводилося без поділу на ранкове і вечірне; до статей проекту, за які під час першого читання було подано більшість голосів, не вносилися (не голосувалися) поправки; по найбільш спірних питаннях були створені локальні погоджувальні групи, які працювали в залі паралельно роз-

гляду проекту. У результаті 18-годинної безперервної роботи Верховна Рада України вранці 28 червня 1996 року ухвалила нову Конституцію України<sup>40</sup>. «Ми, – сказав у цей день Голова Верховної Ради України О. Мороз, – у справжніх, але в демократичних муках думки і слова прийняли історичний документ. Відтепер наша держава надійно стоїть на фундаменті демократії і парламентаризму на основі власної Конституції»<sup>41</sup>.

Як підсумок, у результаті довгого «перетягування канату» лівими і правими силами, діючим главою держави і депутатами в 1996 році була сконструйована нова модель української держави, у якій організація парламенту радикально відрізняється від попередньої, побудованої на основі Конституції УРСР 1978 р. У новій Конституції встановлені демократичні принципи формування однопалатної Верховної Ради України<sup>42</sup>, визначена її внутрішня організація та характерна для змішаної форми правління компетенція, регламентовано процедури, що відповідають компетенції парламенту.

З моменту ухвалення Конституції України 1996 р. у статусі Верховної Ради України не відбувалося яких-небудь істотних змін. Періодично Конституційний Суд України уточнює положення Конституції України, що регламентують повноваження й окремі процедури українського парламенту. Пропозиції про посилення влади парламенту висловлюються в наукових і політичних колах України. Ініційовано кілька проектів змін до Конституції України, але жоден з них дотепер так і не дійшов до остаточного схвалення.

Таким чином, хоча Україна була незалежною державою лише протягом коротких періодів своєї історії, вона все-таки має нехай і не дуже багатий, але власний парламентський досвід, що включає: участь українських депутатів у Державних Думах Росії 1906 – 1917 р.; у Рейхстазі Австро-Угорщини, парламентах Чехословаччини, Польщі; досвід Української Центральної Ради й Української Національної Ради; теоретичну розробку статусу парламенту України в проектах дорадянських конституцій України; спроби керівництва УРСР перших років, включаючи час утворення і конституційного оформлення СРСР, зберегти більш широкі повноваження З'їзду Рад УРСР. Але багато чого з цього досвіду пішло в минуле і було забуте. При цьому парламентськими традиціями України можна вважати наявність сформованого демократичним шляхом однопалатного парламенту і прагнення до створення дієвого сильного парламенту, наділеного реальними контрольними повноваженнями.

<sup>40</sup> Президент України скасував Указ про проведення всенародного референдуму.

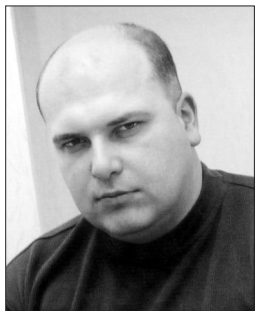
<sup>41</sup> Голос України від 29 червня 1996 року.

<sup>42</sup> Використання слова «рада» у назві парламенту держави умовно можна вважати традицією для України. В Україні існували козацькі, боярські ради, Військова Рада Війська Запорозького (вищий орган влади у 1648 – 1649 рр.), старшинські ради, сільські ради, Українська Центральна Рада, Українська Національна Рада тощо. Але в російській історії також існували козацькі ради і навіть Царська рада в часи молодого Івана ІV. Термін «Верховна Рада», вперше використаний в Конституції УРСР 1937 р., був перекладений з російського терміну «Верховный Совет».

# РОЛЬ ІНСТИТУЦІЇ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ТА ПРАВОВОЇ СВІДОМОСТІ ГРОМАДЯН

**П**ропонований матеріал містить результати аналізу діяльності Уповноваженого Верховної ради України (ВРУ) з питань прав людини (надалі Уповноваженого або Уповноваженого ВРУ) в сфері надання громадянам правозахисних послуг та інформування громадськості про зміст та результати правозахисної діяльності. Під час підготовки даного матеріалу використовувалася інформація, яка є відкрита та доступна для суспільного загалу. Зосереджена увага на деякі сторони практичної діяльності цієї інституції а не на наукову дискусію щодо її ефективності як інституції, а саме: **прозорість, звітність та доступність**.

В основу аналізу покладено припущення, що ефективна правозахисна та публічна діяльність Уповноваженого забезпечує довіру громадян до цієї інституції, а також сприяє підвищенню ролі конституційних прав та прав людини в громадянській свідомості українців та в практичній діяльності державних органів. Для оцінки ефективності публічної та правозахисної діяльності Уповноваженого ВРУ використовується порівняльний аналіз діяльності Омбудсмена Європейського Союзу та Уповноваженого з прав людини Російської Федерації.



**Сергій ПАНЦИР,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

## Історична довідка про інститут Омбудсмена

Батьківщиною інституції омбудсмена є Швеція. Ідея її створення належить королю Карлу XII, який призначив у 1713 році Верховного Омбудсмена як свого заступника на час відсутності короля в країні. Головним завданням королівського омбудсмена був нагляд за дотриманням законодавства судьями та державними чиновниками. Пізніше посада королівського омбудсмена отримала назву Канцлер правосуддя і вона збережена до останнього часу, як інститут урядового омбудсмена.

Інститут парламентського омбудсмена був створений у Швеції у 1809 році в процесі посилення парламентаризму, розподілу парламентської та урядової (королівської) влади. Як і король, парламент набув право призначати свого омбудсмена, який був абсолютно незалежний від виконавчої влади і головним його завданням став захист прав громадян. Свою діяльність він здійснював у формі перевірок та розслідувань за скаргами громадян. Від початку створення інституту скарги громадян в діяльності омбудсмена не грали важливого значення і протягом XIX століття було розглянуто всього 8 тисяч скарг.

Ідея інституції парламентського омбуд-

смена досить довго не знаходила підтримки в інших державах. Першою за шведським зразком запровадила посаду омбудсмена Фінляндія у 1919 році. В 50-роках інституція омбудсмена була заснована в Норвегії та Данії. З 60-х років минулого століття подібні інституції почали засновуватись по всьому світі. На даний час посади омбудсменів запроваджені у близько 100 країнах світу.

У 1990-х роках ідея інституту омбудсмена була поширена на міждержавні об'єднання та міжнародні організації. Так, в 1995 році розпочав свою діяльність омбудсмен Європейського Союзу, а з 1999 року – омбудсмен Ради Європи.

## Правозахисний рух та становлення інституту Омбудсмена в Україні

З часу здобуття незалежності правозахисний рух в Україні зазнав кардинальних змін, які деякі дослідники визначають як кризу. До кінця 1980-х років правозахисна діяльність здійснювалась у формі боротьби з тоталітарним режимом за політичні, релігійні та національні права людини. Мови про поновлення прав людини йти не могло, а тому основними формами правозахисної діяльності були відстеження порушення прав, нелегальне поширення відповідної інформації, в окремих випадках - здійснення акцій протесту.

У другій половині 1980-х, з початком поширення легальних громадсько-політичних рухів, більшість відомих правозахисників зайнялись політичною діяльністю і тільки незначна частина продовжила діяльність у формі громадських об'єднань. Нова хвиля правозахисної діяльності пов'язана із поширенням на Україну діяльності міжнародних правозахисних об'єднань, на кшталт Міжнародного товариства прав людини, а також поширення грантових програм для підтримки правозахисної діяльності. Останній фактор зіграв ключову роль у зростанні кількості нових правозахисників та громадських організацій, які почали визначати себе як правозахисні. Основними формами правозахисної діяльності стали просвітницькі заходи та консультування щодо легальних можливостей

*Дослідження проводилося в рамках проекту Східно-Європейського інституту розвитку «Зміцнення ролі громадян як платника податків, виборця та особистості»*

поновлення прав (видання брошур, організація громадських приймалень), меншою мірою супроводження справ у судах. Найсуттєвішою перешкодою у здійсненні правозахисної діяльності громадськими організаціями є те, що вони не мають жодних повноважень представляти інтереси громадян. Тому, як правило, для представництва та захисту користувались правом громадських організацій захищати свої права.

Ефективність правозахисної роботи більшої новостворених організацій залишається сумнівною, оскільки прикладів результативного поновлення прав громадян було не багато. Крім того, часто порушенню прав людини сприяло чинне законодавство, яке і до останнього часу не відповідає належною мірою міжнародним стандартам прав людини. В таких ситуаціях громадські організації залишаються безпомічними. Можливості лобювання змін до законодавства правозахисними організаціями виникають тільки у випадках об'єднання чи координації правозахисного руху. На думку досвідчених правозахисників, можливості об'єднання правозахисних організацій досить примарні, оскільки конкуренція серед них залишається досить напруженою. Ця теза до останнього часу залишається справедливою по відношенню до українського правозахисного руху.

Набуття повноважень для здійснення ефективного захисту прав громадян, порушених органами влади, можливе на основі концепції розподілу влади та здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини органами влади. Як зазначалось така альтернатива правозахисної діяльності набула реалізації у концепції омбудсмена, чи парламентського Уповноваженого з прав людини.

Ідея запровадження в Україні інституції парламентського уповноваженого з прав людини не мала джерелом український правозахисний рух. У пострадянському просторі вперше концепція парламентського контролю за дотриманням прав людини розроблялася «політиками-правозахисниками» в Російській Федерації, після того, як вона була реалізована ще у соціалістичній Польщі. За твердженням Уповноваженого ВРУ з прав людини Н.Карпачової, яка є одним з ініціаторів запровадження інституту омбудсмена в Україні, саме польський досвід для України став ключовим. Тим не менше, враховуючи те, що в РФ інститут Уповноваженого був законодавчо та фактично запроваджений на декілька років раніше ніж в Україні, а також родинну подібність російського та українського законодавства про Уповноваженого, можна говорити про утвердження в Україні «російської моделі» інституту омбудсмена.

«Старі» правозахисники сприйняли ідею створення в Україні інституту Уповноваженого з прав людини цілком позитивно, незважаючи на те, що на посаду омбудсмена була обрана людина, яка не мала «радянського» досвіду правозахисної діяльності.

Від самого початку діяльності Уповноваженого ВРУ намітилася тенденція до співпраці та координації правозахисної діяльності, здійснюваної омбудсменом та громадськими організаціями, про що йтиметься в наступному розділі.

## **Уповноважений Верховної Ради України з прав людини**

### **Загальна інформація**

Діяльність інституції Уповноваженого ВРУ з прав людини передбачена Конституцією України 1996 року, де зазначено, що Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини та громадянина. Правові основи обрання та діяльності Уповноваженого визначені Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 році. Першим Уповноваженим України стала Н.Карпачова, обрана на цю посаду парламентом у квітні 1998 року. В червні 2003 року вона була переобрана на цю посаду. Станом на 2002 рік Уповноваженим було розглянуто звернень та скарг від більш ніж 200 тисяч громадян.

### **Процедура звернення до Уповноваженого ВРУ з прав людини**

Законодавством не встановлено ніяких вимог до порядку звернення громадян. Зазначається тільки, що право на звернення до Уповноваженого мають громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та народні депутати України. Звернення повинно подаватись у письмовій формі протягом року з моменту порушення прав громадянина.

На ВЕБ-сторінці Уповноваженого не надана інформація щодо порядку звернення, відсутні зразки та бланки звернень. Вказані тільки поштова, електронна адреси та телефон. Наявна рубрика «Пишіть нам», проте станом на серпень 2004 року вона не є активною.

Інформація про порядок звернення грома-

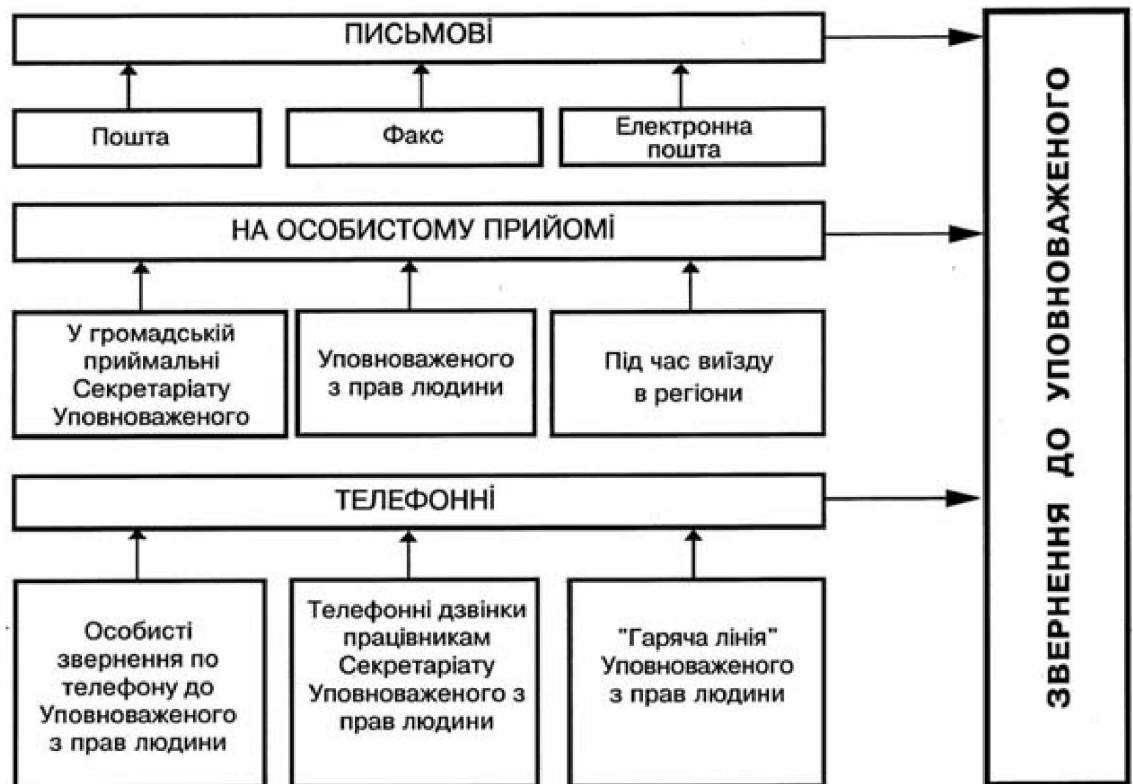
дьян до Уповноваженого поширювалась у вигляді брошури «Як звернутись до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», виданої та поширеної ГО «Фонд регіональних ініціатив». У підготовці брошури взяли участь працівники апарату Уповноваженого. У брошурі в формі доступних схем роз'яснюється право громадян на звернення до Уповноваженого та способи звернення. Зокрема, зазначається, що Уповноважений бере до розгляду як письмові, так і усні скарги. Письмові скарги приймаються поштою. Усні приймаються телефоном «гарячої лінії» та на прийомах громадян, який здійснюється протягом робочого тижня в київському офісі Уповноваженого або під час виїзду в регіони.

У брошурі наведено зразок звернення до

Уповноваженого. За цим зразком громадян зобов'язаний чітко вказати правові підстави свого звернення до Уповноваженого (ст. 55 Конституції України, ст. 2, 17 ЗУ «Про Уповноваженого...»), суть рішення органу влади, яким порушене право, інформація про попередні оскарження рішення та прохання застосувати конкретний засіб впливу для повнення прав («прошу внести Подання Уповноваженого до прокуратури»). Очевидно, що такий зразок по суті не є заявою у довільній формі і вимагає від заявника серйозної правової підготовки.

У Звіті Уповноваженого «Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» (2002 рік) подана дещо інша схема шляхів звернення:

Схема 1. Надходження звернень до Уповноваженого з прав людини  
(джерело: Доповідь Уповноваженого, 2002)



Висловлюючи жаль, що така схема про порядок звернення до Уповноваженого недоступна широкій аудиторії, варто відзначити, що контактної інформації щодо особистого телефону Уповноваженого, телефонів працівників секретаріату та «гарячої лінії» на ВЕБ-сторінці Уповноваженого немає.

Цікавим є статистичний розподіл звернень за способом їх надходження. У Звіті Уповноваженого за 2001 рік зазначено, що з 1998 по 2002 роки із загальної кількості 204 тис. звернень, у письмовій формі звернулось більше 122 тис або 60%. осіб, в ус-

ній формі на прийомах громадян – 24,5 тис.(12%) осіб, телефоном – 57,5 тис.(28%). Статистика звернень електронною поштою не подається. При цьому з року в рік постійно зростає кількість осіб, які звертаються у письмовій формі. Якщо в 1998 році вона становила майже 15 тис. то в 2001 – 41,6 тис. Очевидно, що письмові звернення є найнефективнішим способом подачі скарги, а тому варто розширити можливості такого звернення шляхом виготовлення стандартного бланку та розміщення його на ВЕБ-сторінці Уповноваженого.

Таблиця 1. **Звернення до Уповноваженого у 1998–2001 рр.**  
(джерело: Доповідь Уповноваженого ВРУ, 2002 рік).

№ п/п	Характер звернень	1998 р.	1999 р.	2000 р.	2001 р.
I	Надійшло звернень (письмових)	8369	16 019	17 372	23 651
	індивідуальних	8197	15 671	16 538	22 370
	колективних	172	348	834	1281
II	Письмові звернення осіб, серед них	14 887	28 606	36 889	41 665
	громадян України,	14 866	28 551	36 785	41 544
	у т.ч. народних депутатів України	53	99	137	251
	іноземців	18	48	84	173
	осіб без громадянства	3	7	3	12
III	Прийнято на особистих прийомах:	3676	7553	8029	5262
	у т.ч. з виїздом на місце	425	2430	3370	490
IV	Кількість осіб, які звернулися телефоном	понад 11 000	понад 15 000	понад 16 600	понад 15 450
	Всього осіб, які звернулися до Уповноваженого з прав людини	понад 29 500	понад 51 000	понад 61 500	понад 62 300

### Процедура розгляду звернень та поновлення прав

Процедура розгляду звернення громадян визначена ст. 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Отримавши скаргу, Уповноважений може вжити таких заходів:

- відкрити провадження у справі про порушення прав громадянина;
- роз'яснити заявнику заходи, які він повинен вжити для поновлення своїх прав;
- направити звернення до іншого органу, до компетенції якого належить розгляд справи;
- відмовити у розгляді звернення.

Уповноважений не бере до розгляду звернення, справи по яких розглядаються в суді та звернення, які містять прохання втрутитися у розгляд справи в суді. Виходячи з того, що до компетенції Уповноваженого належать виключно питання щодо порушення прав людини та громадянина органами державної влади та місцевого самоврядування, не беруться до розгляду звернення в інтересах юридичних осіб та звернення щодо спорів між юридичними та фізичними особами.

У разі відмови чи прийняття до розгляду скарги, особі, яка її подала обов'язково повідомляється про це. Певні строки повідомлення про прийняття до розгляду скарги Законом про Уповноваженого не передбачені.

У своїх Доповідях Уповноважений підкреслює проблему значної кількості *звернень, не прийнятих до розгляду*. Частка таких звернень до останнього часу залишається значною. У 2000 році таких звернень надійшло більше 12 тис. (70% від всіх звернень),

у 2001 – майже 17 тис. (71%). Причиною цього явища визнано некомпетентність громадян щодо суті та правових основ діяльності Уповноваженого. Відповідно, вживалися просвітницькі заходи із використанням ЗМІ, поширювалися спеціальні друковані матеріали. Проте, ці заходи виявилися малоефективними, оскільки кількість звернень, які були прийняті до розгляду зростає тільки на 1,6 тис: з 5,2 тис. у 2000 році - до 6,8 тис у 2001, при зростанні на 1% кількості неприйнятих звернень. Крім інформаційних просвітницьких заходів, використовується інструмент консультування громадян, скарги яких не можуть бути прийняті до розгляду.

*Процедура здійснення проваджень* за скаргами та поновлення прав за результатами провадження законодавством чітко не визначена. Як наслідок, не має чіткої ясності, які конкретно інструменти поновлення прав застосовуються Уповноваженим у разі встановлення факту порушення. В Законі про Уповноваженого зазначено права Уповноваженого, які визначають його повноваження під час проведення будь-яких видів діяльності.

Гіпотетично можна передбачити, що для провадження по скаргах Уповноважений наділений такими повноваженнями:

- право невідкладного прийому вищими посадовими особами держави, керівництвом органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій усіх форм власності;
- можливість безперешкодного відвідування будь-яких установ, підприємств та організацій;
- необмежений доступ до будь-яких документів та інформації;

- право бути присутнім на засіданнях всіх судів, в тому числі закритих;
- право викликати посадових осіб для надання пояснень по справі.

Серед інших прав Уповноваженого можна виділити ті, які стосуються заходів поновлення прав за фактом встановленого порушення:

- звертатися до суду із заявою про захист прав громадянина та брати участь у судовому процесі;
- подавати до органів влади та судових органів так звані акти реагування.

Проте, як зазначається у Доповіді Уповноваженого за 2001 рік, акти реагування стосуються переважно випадків масового та брутального порушення прав. А саме провадження представляється як безпосередній засіб поновлення прав. Аналіз прикладів проваджень, наведених у Доповіді, показує, що часто провадження передбачає передачу справи до компетентних органів та контроль за її розглядом, звернення до тих чи інших компетентних органів. Досить важливим є те, що Уповноважений досить серйозно ставить проблему необхідності розробки процедури провадження. Очевидно, що прозорість та чіткість процедури провадження та інструментів поновлення прав істотно підвищують довіру громадян до інституції Уповноваженого з прав людини.

Загалом, часта скарг, які проходять процедуру провадження не є переважною. Згідно з Доповіддю Уповноваженого у 2000 році було відкрито близько 2000 тис проваджень (38% від загальної кількості звернень), а у 2001 – 2,7 тис звернень (39%).

**Таблиця 2. Письмові звернення, прийняті до розгляду відповідно до тт.1–3 ч.3 ст.17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» у 1998–2001 рр.** (джерело: Доповідь Уповноваженого, 2002)

Звернення, визнані прийнятими	1998 р.		1999 р.		2000 р.		2001 р.	
	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%
Всього звернень, прийнятих до розгляду	2444	100	4748	100	5211	100	6794	100
Відкрито проваджень	795	32,5	1644	34,6	1917	36,8	2670	39,3
Роз'яснені заходи, яких має вжити особа, що подала звернення	266	10,9	412	8,7	349	6,7	509	7,5
Направлено органам, до компетенції яких належить розгляд та взято на контроль	1383	56,6	2692	56,7	2945	56,5	3615	53,2

На жаль, відсоток позитивних результатів здійснення проваджень невисокий, і протягом 2000-2001 року складав 23% від загальної кількості проваджень.

Як вже зазначалось, акти реагування знач-

ною мірою стосуються проблем масового та брутального порушення прав громадян. До актів реагування належать *подання до Конституційного суду* щодо відповідності законодавчих та нормативних актів Конституції України. Такий інструмент поновлення прав передбачає подальше внесення змін до нормативно-правових актів, виконання яких призводить до порушення конституційних прав та прав людини. На ВЕБ-сторінці Уповноваженого подано інформацію про чотири конституційні подання, за якими були ухвалені позитивні рішення. Згідно Доповіді Уповноваженого за 2001 рік протягом 2000-2001 років було підготовлено 7 подань.

Іншим типом актів реагування за Законом про Уповноваженого є *подання до органів виконавчої влади*, місцевого самоврядування, установ та організацій для вжиття заходів у місячний строк щодо поновлення прав громадян. Умови здійснення подання законодавством не визначені, проте у Доповіді Уповноваженого за 2001 рік зазначено, що такі акти реагування застосовуються переважно у випадках масового та брутального порушення прав громадян. Протягом 2000-2001 років було здійснено 187 подань до Президента України, Прем'єр-міністра, Голови Верховного Суду, Генерального прокурора України, міністрів, голів обласних державних адміністрацій тощо.

Для розгляду звернень громадян Уповноважений застосовує ще одним способом реагування – комплексні перевірки стану дотримання прав і свобод людини в регіонах. Законом про Уповноваженого такі перевірки не передбачені. Серед прав Уповноваженого, які можуть стосуватися перевірок зазначене право на перевірки додержання прав людини «відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність». Про комплексний регіональний принцип перевірок не йдеться. Як зазначається у Доповіді Уповноваженого за 2001 рік, комплексні перевірки здійснюються на підставі аналізу звернень, що надходять до Уповноваженого. Якщо статистично звернення якогось регіону переважають, він зазнає комплексної перевірки. Така перевірка передбачає відвідування майже всіх міст регіону, зустрічі з більшістю представників державної владі, місцевого самоврядування та неурядового сектору. Як зазначається у Доповіді, за результатами комплексних перевірок проводяться прес-конференції, виступи у пресі та подаються звернення до центральних та місцевих органів виконавчої влади з відповідними рекомендаціями щодо покращення стану прав людини в регіоні. Конкретні статистичні результати ефективності таких перевірок у Доповідях не подаються.

Наймасштабнішим інструментом реагування на порушення прав громадян є *щорічні Доповіді*

Уповноваженого «Стан дотримання та захисту прав та свобод людини в Україні». Призначення Доповідей Уповноваженого в Законі про Уповноваженого не визначено. Зазначено тільки обов'язок Уповноваженого щорічно подавати Доповідь, викладати в тексті посилання на випадки порушень, результати перевірок, які здійснювалися протягом року, надавати висновки та рекомендації щодо поліпшення стану прав людини, а також передбачений обов'язок Верховної Ради України приймати по Доповіді Постанову. Сутність та призначення Доповідей Уповноваженого визначено у першій Доповіді за 1999 рік. За цим документом, Доповідь відображає результати моніторингу дотримання прав людини в Україні, має містити аналіз недоліків законодавства щодо захисту прав та відповідні рекомендації. Сам Уповноважений визначає Доповідь, як узагальнений акт реагування.

У Доповіді за 2001 рік окремий розділ присвячено виконанню рекомендацій першої Доповіді за 1999 рік органами влади та місцевого самоврядування. У ньому зазначено, що на виконання рекомендацій Доповіді уряд надав доручення міністерствам та відомствам щодо усунення порушень та подальшого контролю за дотриманням прав людини. Крім того, на виконання *Постанови ВРУ «Про першу щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні»* від 07.12.2000 р. Уповноважений внесла 122 подання до керівників органів влади, місцевого самоврядування, підприємств та організацій. На жаль, очевидних практичних результатів розгляду цих подань було небагато.

### **Публічна та інформаційна діяльність Уповноваженого ВРУ**

Оскільки за своєю суттю інституція Уповноваженого ВРУ з прав людини покликана гарантувати практичне дотримання прав всіх громадян, зв'язки з громадськістю та публічна діяльність Уповноваженого відіграють важливу роль у забезпеченні довіри громадян до інституції та максимально ефективного використання її повноважень та можливостей.

**Річні доповіді Уповноваженого**, крім того, що є узагальненими актами реагування на порушення прав громадян, виконують важливу просвітницьку та інформаційну функцію. Законом про Уповноваженого передбачено обов'язкове опублікування річних Доповідей в друкованих виданнях Верховної Ради України. Крім того, у Доповіді 2001 року поінформовано про мережу поширення першої Доповіді 1999 року. Зокрема, текст Доповіді був поширений по всіх юридичних вищих навчальних закладах, державних університетах, загальнодержавних та обласних бібліотеках, ЗМІ, правозахисних організаціях то-

що. Всі доповіді розміщені на ВЕБ сторінці Уповноваженого.

З моменту початку діяльності Уповноваженого у 1998 році було підготовлено та поширено тільки дві Доповіді, що по суті є порушенням законодавства, яке передбачає видання Доповідей щорічно. Тим не менше, остання Доповідь, видана у 2002 році охоплює звітний період за 2000-2001 роки.

За своєю структурою обидві доповіді дещо відрізняються. В першій Доповіді значна увага приділялася становленню інституту Уповноваженого в Україні. При цьому вона дещо переобтяжена історико-теоретичним матеріалом, який не вносить ясності у розуміння значення інституції Уповноваженого з прав людини в Україні для пересічного громадянина. Характерною особливістю першої Доповіді став розділ присвячений ролі міжнародних стандартів прав людини в Україні та звітам Уповноваженого перед міжнародними правозахисними організаціями.

Загалом, для обох Доповідей характерний принцип подачі інформації за класифікацією міжнародних норм прав людини та прав окремих соціально вразливих категорій громадян, які звертаються до Уповноваженого.

Так, окремим розділом виділено аналіз стану дотримання громадянських та особистих прав. Щоправда, класифікація окремих підрозділів цієї категорії прав у першій та другій Доповіді відрізняються. Рубрикація першої Доповіді була більш детальною і включала 7 підрозділів:

1. Право людини на життя
2. Право на громадянство. Свобода пересування
3. Право громадян на судовий захист, справедливий, неупереджений суд та правову допомогу
4. Право на особисту недоторканність, повагу до гідності людини та свободу від катувань
5. Дотримання прав людини в місцях позбавлення волі
6. Запобігання сучасним формам рабства та работоргівлі
7. Захист прав громадян України за її межами

У другій Доповіді з цих підрозділів було залишено тільки «право на життя», «на судовий захист» та «дотримання прав в місцях позбавлення волі». Проте, додано окремим параграфом розгляд проблеми забезпечення права на звернення до Європейського Суду з прав людини.

Так само у другій Доповіді зазнали змін в бік скорочення підрубрик розділи «*Політичні права та свободи*», «*Економічні та соціально-культурні права*». Матеріал щодо дотримання прав соціально вразливих категорій громадян окремим розділом було виділено у другій Доповіді. Порівняння структури річних доповідей подано у **Таблиці 3**.

Таблиця 3. Структура річних доповідей Уповноваженого ВРУ з прав людини

Структура першої Доповіді	Структура другої Доповіді
<p><b>I. Історико-правові аспекти становлення прав людини у світі та в Україні</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Генезис прав людини</li> <li>2. Утвердження інституту омбудсмена у світі</li> <li>3. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини - українська модель омбудсмена</li> </ol> <p><b>II. Парламентський контроль</b> Уповноваженого за приведенням у відповідність до міжнародних стандартів прав людини національного законодавства України</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Міжнародні стандарти прав людини у правовій системі України</li> <li>2. Здійснення Уповноваженим моніторингу підготовки доповідей з прав людини до міжнародних конвенційних органів</li> </ol> <p><b>III. Забезпечення конституційного права на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Особливості розгляду звернень до Уповноваженого з прав людини</li> <li>2. Розгляд Уповноваженим звернень народних депутатів України</li> <li>3. Реалізація права на звернення до Уповноваженого іноземцями та особами без громадянства</li> </ol> <p><b>IV. Громадянські та особисті права в Україні: стан законодавчого забезпечення і реалізації</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Право людини на життя</li> <li>2. Право на громадянство. Свобода пересування</li> <li>3. Право громадян на судовий захист, справедливий, неупереджений суд та правову допомогу</li> <li>4. Право на особисту недоторканність, повагу до гідності людини та свободу від катувань</li> <li>5. Дотримання прав людини в місцях позбавлення волі</li> <li>6. Запобігання сучасним формам рабства та работоргівлі</li> <li>7. Захист прав громадян України за її межами</li> </ol> <p><b>V. Політичні права і свободи: проблеми дотримання та захисту</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Конституційні виборчі права громадян України</li> <li>2. Право на інформацію. Свобода слова, думки, вільного вираження поглядів</li> <li>3. Право громадян України на свободу світогляду та віросповідання</li> <li>4. Право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб</li> </ol> <p><b>VI. Економічні та соціально-культурні права</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Право на працю</li> <li>2. Право на підприємницьку діяльність. Захист прав споживача</li> <li>3. Право на освіту</li> <li>4. Право на охорону здоров'я та медичну допомогу</li> <li>5. Право на безпечне довкілля для життя і здоров'я людини</li> <li>6. Право на достатній життєвий рівень, соціальний захист та свободу від бідності</li> <li>7. Захист прав інвалідів</li> <li>8. Захист прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи</li> </ol>	<p><b>I. Моніторинг заходів органів державної виконавчої влади за наслідками Першої щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Заходи, вжиті центральними органами виконавчої влади України щодо усунення порушень прав і свобод людини, виявлених Уповноваженим з прав людини</li> <li>2. Аналіз заходів, вжитих місцевими органами виконавчої влади щодо забезпечення прав і свобод людини за наслідками щорічної доповіді Уповноваженого з прав людини</li> </ol> <p><b>II. Конституційне право на звернення до Уповноваженого з прав людини</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Реалізація прав громадян України на звернення до Уповноваженого з прав людини та акти реагування на них</li> <li>2. Співпраця Уповноваженого з прав людини з народними депутатами України</li> <li>3. Розгляд звернень іноземців та осіб без громадянства. Реалізація права на громадянство України</li> </ol> <p><b>III. Захист громадянських та особистих прав людини в Україні</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Судовий захист прав людини та проблеми судової реформи в Україні.</li> <li>2. Забезпечення права людини на життя, честь і гідність, недоторканність і свободу від катувань</li> <li>3. Забезпечення прав і свобод людини у пенітенціарних установах України</li> <li>4. Реалізація права на звернення громадян України до Європейського Суду з прав людини</li> </ol> <p><b>IV. Стан дотримання політичних прав і свобод</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Свобода слова в Україні та право на інформацію</li> <li>2. Проблеми забезпечення прав і свобод людини на мирні збори, мітинги та демонстрації</li> </ol> <p><b>V. Економічні, соціальні і культурні права</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Забезпечення права власності в Україні Захист прав громадян України на повернення заощаджень Право громадян на житло Право власності громадян України на землю Право на захист інтелектуальної власності, авторських прав та результатів інтелектуальної, творчої діяльності</li> <li>2. Захист прав громадян на вільний і всебічний розвиток своєї особистості, користування здобутками культури</li> </ol> <p><b>VI. Захист прав окремих груп населення</b></p> <p>Захист прав осіб, які постраждали під час Другої світової війни (права оstarбайтерів)</p>

За змістом розділи присвячені моніторингу стану дотримання прав людини у різних сферах містять небагато інформації, основаної на зверненнях громадян. Крім матеріалів перевірок, здійснюваних Уповноваженим, аналізуються матеріали моніторингу, почерпнуті з різних джерел: офіційна статистика, публікації в ЗМІ, офіційні документи, політичні виступи та заяви.

Варто окремо відзначити окремий розділ другої Доповіді, присвячений аналізу виконання органами влади та місцевого самоврядування рекомендацій першої Доповіді Уповноваженого. Така інформація є досить важливою, оскільки підкреслює незалежність,

значимість та впливовість інституції Уповноваженого щодо діяльності органів влади. В свою чергу, останнє забезпечує довіру громадян до системи парламентського контролю дотриманням прав громадян. Загалом, матеріали розділу містять досить змістовну інформацію про реагування конкретних органів влади на подання та звернення Уповноваженого. Тут можна знайти відомості про суть звернень та подань Уповноваженого, статистичний та аналітичний опис проблем дотримання прав людини в певній сфері державного управління, а також результати розгляду подань та звернень Уповноваженого. У загальних висновках до розділу подаються ре-



комендації щодо покращення стану прав людини.

Аналіз звернень громадян до Уповноваженого та результатів їх розгляду в обох Доповідях подано у невеликому за обсягом розділі. У другій доповіді цей розділ займав 17% від загального обсягу тексту доповіді. При цьому, в самому розділі 40% тексту присвячено не чисельним зверненням іноземних громадян, близько 30% - матеріалам щодо роботи Уповноваженого із зверненнями народних депутатів, 30% - аналізу звернень громадян України.

У параграфі, присвяченому аналізу звернень громадян, матеріали викладаються за такою структурою: чисельність звернень, способи подання звернень (письмові, на особистому прийомі, телефонні), характеристика звернень за видом права (громадянські, політичні, економічні тощо), характеристика звернень за способом їх розгляду (відхилені, передані до інших компетентних органів, взяті до провадження). Матеріали супроводжуються необхідними статистичними таблицями та схемами.

У цьому ж параграфі значна частина матеріалів присвячена актам реагування Уповноваженого на масові та брутальні порушення прав людини. Проте, конкретно не вказується які саме звернення громадян і в якій кількості стали причиною конституційних подань та подань до органів влади. Це є суттєвим недоліком подачі матеріалу, оскільки створюється враження, що механізм прийняття рішень про подання актів реагування та проведення перевірок є невідкритим, допускає суб'єктивізм і може використовуватись в політичних цілях. Це, в свою чергу, може перешкоджати зростанню рівня довіри громадян до інституції Уповноваженого.

Викликає зауваження також підхід до внутрішньої рубрикації матеріалів параграфу. Для виділення зазначених підрозділів використовується курсив, проте курсивом виділяються також висновки до матеріалів.

Також, окремо не виділено та не зроблено висновків щодо загальних результатів роботи Уповноваженого із зверненнями громадян.

Протягом всього періоду діяльності Уповноваженим також було підготовлено одна **спеціальна доповідь** «Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном». Дана доповідь являє собою перше фундаментальне дослідження однієї із найбільш гострих соціальних проблем держави. Доповідь набула істотного політичного резонансу і мала наслідком досить швидке реагування з боку виконавчої влади. Незважаючи на те, що окремі матеріали доповіді та загальна інформація про неї набули широкого обговорення в ЗМІ, значною вадою є те, що через незначний тираж, її поширення серед широких кіл громадськості було незначним. Проте, важливим є те, що вона наявна у

відкритому доступі на ВЕБ сторінці Уповноваженого.

Більш широкому поширенню інформації про Доповіді Уповноваженого, **сприяли виступи Уповноваженого в парламенті** України. Трансляції із сесійної зали забезпечили інформування мільйонної аудиторії громадян. Крім того, ці виступи, які у стислій формі передають відомості про діяльність Уповноваженого, були видані окремою **брошурую**. Брошура містить також тексти Постанов ВРУ про річну та спеціальні Доповіді.

У діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини досить важливе значення надається забезпеченню зв'язків із широкими колами громадськості. Найбільш характерними формами цієї діяльності є активна співпраця із ЗМІ та правозахисними громадськими організаціями.

Для забезпечення роботи із ЗМІ в апараті Уповноваженого активно працює прес-служба. В середньому за весь час існування інституції 5 разів на місяць поширюються **прес-релізи** та короткі інформаційні повідомлення про діяльність Уповноваженого. **Прес-конференції та виступи** Уповноваженого в медіа носять регулярний характер.

Виходить тільки одне періодичне видання інституції Уповноваженого – **«Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»**. У відкритому доступі на ВЕБ сторінці Уповноваженого розміщено тільки 3 номери видання починаючи з 1998 року. За змістом вісник містить тексти міжнародно-правових документів, подань, листів та звернень Уповноваженого, матеріали періодичної преси щодо стану прав людини, матеріали публічних заходів (круглі столи) за участі Уповноваженого В якості практичного керівництва видані **«Пам'ятка для осіб, які мають намір звернутись до Європейського Суду з прав людини»**.

На **ВЕБ сторінці Уповноваженого** найбільш інформаційно насиченою та найчастіше поновлюваною є **рубрика новин**, яка містить інформаційні повідомлення та прес-релізи. На сторінці розміщено архів всіх інформаційних повідомлень Уповноваженого від започаткування її діяльності, що в загальній кількості становить 324. Пошук необхідних матеріалів передбачений за хронологічним та тематичним принципом. Упорядкування матеріалів за тематичним принципом передбачає розподіл інформації за окремими сферами (захист прав дитини, інвалідів тощо) та напрямками діяльності. Щоправда, серед напрямків діяльності виділена тільки міжнародна діяльність Уповноваженого. Загалом інформація розподіляється за такою класифікацією:

- Права дитини: 15 повідомлень з листопада 1998 по 1 серпня 2004

- Права інвалідів: 11 повідомлень
- Права осіб, позбавлених волі: 31 повідомлення
- Права біженців: 2 повідомлення
- Захист прав співвітчизників за кордоном: 21 повідомлення
- Український Омбудсман - ініціатор боротьби з транснаціональною торгівлею: 9 повідомлень
- Право громадян на охорону здоров'я: 14 повідомлень
- Соціальні, економічні та культурні права громадян: 71 повідомлення
- Політичні права громадян: 22 повідомлення
- Громадянські та особисті права: 24 повідомлення
- Міжнародна діяльність Уповноваженого: 77 повідомлень
- Права шахтарів: 9 повідомлень
- Інші: 21

За тематичним розподілом повідомлень видно, що Уповноважений намагався максимально повідомити громадськість про свою міжнародну діяльність та діяльність у сфері соціальних та економічних прав громадян.

Окремі рубрики ВЕБ сторінки містять офіційні документи Уповноваженого: річні та спеціальні доповіді, конституційні подання. Рубрики «Діяльність Уповноваженого» та «Бібліотека Уповноваженого» станом на серпень 2004 року знаходяться у стані розробки. Окремою рубрикою «Періодичні видання» представлено 3 номери «Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Щодо відвідуваності ВЕБ сторінки, то його важко назвати відвідуваним. У рейтингу «МЕТА» його місце в рейтингу сторінок державних органів коливається від 40 до 60 місця, поступаючись Мінпраці, Державному комітету водного господарства, Національному космічному агентству тощо.

Уповноваженим також здійснюється підтримка діяльності та активна співпраця з **правозахисними громадськими організаціями**.

Деякі з них (наприклад, Громадський комітет захисту конституційних прав і свобод громадян (м. Луганськ), здійснюють функції регіональних представництв Уповноваженого ВРУ з прав людини.

Уповноважений взяла активну участь запроваджені *інституту громадських захисників з прав людини* в п'яти регіонах України. Співпраця з громадськими захисниками передбачає здійснення спільних заходів по моніторингу дотримання прав людини в регіонах, покращення можливостей громадян звертатись до Уповноваженого ВРУ з прав людини..

### **Фінансування діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини**

Кошти на фінансування діяльності Уповноваженого попадає виділяться з держбюджету окремим рядком з 1999 року. Постатейний розпис видів діяльності та виділення відповідних коштів в текстах законів про держбюджет не передбачався. Зазначалися тільки видатки на оплату праці, з 2001 року - видатки на комунальні послуги, та капітальні видатки. В середньому за 6 років діяльності витрати на оплату праці складала 38% бюджету Уповноваженого. За цей же період витрати на оплату праці зросли втричі. З 2000 року, з часу набуття Уповноваженого нового адміністративного будинку, різко зросли капітальні витрати, частка яких з 2000 по 2004 рік у середньому становила 26% загальних витрат. Витрати на комунальні послуги є досить незначними і в середньому становлять 0,03%. Інформація про інші статті витрат недоступна. Загальний бюджет Уповноваженого з 1999 по 2004 роки зріс в 4 рази і досяг майже 10 млн. грн. Загалом за 6 років держава витратила на утримання інституції Уповноваженого 31 млн. 44 тис грн. На жаль, з відкритих джерел неможливо встановити причини такого стрімкого збільшення витрат, враховуючи, що динаміка звернень громадян суттєво відстає від динаміки зростання витрат.

Таблиця 4. **Витрати з Державного бюджету на Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини**  
(Джерело: Закони України про Держбюджет на відповідні роки)

рік	код	Всього	Поточні видатки			Капітальні видатки
			Всього	Комунальні послуги та енергоносії (з 2001 р.)	З них на оплату праці	
1999	010106	2 407	2 355		1 352,5	52
2000	010106	3 095,6	1 895,6		922,6	1200,0
2001	010106	4 221	3 183,2	85	1 411,5	1 037,8
2002	5990000	5 183,4	3 675,4	75,0	2 076,7	1 508,0
2003	5990000	6 430,6	4 430,6	60,0	2 268,2	2 000,0
2004	5990000	9 707,6	6 273,7	60,0	3 719,9	3 433,9

Враховуючи, що робота із зверненнями громадян є основним видом діяльності Уповноваженого, цікаво оцінити вартість правозахисних послуг інституції Уповноваженого. Якщо, з 1999 по 2002 рік до уповноваженого звернулось 204 тис. громадян, то на поновлення прав чи розгляд звернень із бюджету за цей же період було виділено 9 млн. 723 тис. грн., або 47 грн. 66 копійок на кожного. До розрахунку беруться також звернення, які не брались до розгляду, проте, як уже зазначалось, Уповноважений надавав всім правові консультації. Якщо брати кількість звернень (враховуючи колективні), то, наприклад у 2001 році їх надійшло до Уповноваженого 44 тис. 363. Якщо враховувати обсяг витрат на інституцію Уповноваженого (включаючи капітальні) у цьому ж році, то на одне звернення припадає 95 грн. затрат. Для порівняння омбудсмен ЄС у 2002 році розглянув 2 тис. 511 звернень. Враховуючи затрати бюджету у сумі 3 млн. 912 тис. 326 євро, на одне звернення припадає 1 тис. 558 євро.

### Уповноважений з прав людини Європейського Союзу

#### Загальна інформація

Інститут омбудсмена Європейського Союзу створений відповідно до Маастрихтського договору 1992 року для розгляду звернень громадян ЄС щодо порушення їх прав інститутами ЄС. Перший омбудсмен – Якоб Содерман – був обраний у 1995 та переобраний у 1999 році. Станом на 2002 рік ним було розглянуто 10 тисяч звернень громадян ЄС.

#### Основні сфери діяльності Омбудсмена ЄС

Серед сфер діяльності омбудсмена ЄС ключовою є захист основоположних прав людини, закріплених, прийнятою у 2000 році **Європейська конвенція про захист прав та основних свобод**. На практиці омбудсмен ЄС забезпечує постійне дотримання норм Конвенції в діяльності Європейських інституцій. Спираючись на положення Конвенції омбудсмен домігся відміни Європейською комісією правових норм, які допускали статеvu дискримінацію та дискримінацію осіб похилого віку.

Іншим напрямком є забезпечення основоположного **права на належне державне управління**. У цьому напрямку здійснюється просвітницька робота, спрямована на усвідомлення громадянами ЄС права на прозоре, відповідальне державне управління. Таке управління

повинне сприйматись як надання державних послуг. Як в просвітницьких цілях, так і в цілях попередження порушень прав людини державними службовцями омбудсменом ЄС був підготовлений Кодекс належної адміністративної поведінки, прийнятий Європейським парламентом в 2001 році. Кодекс гарантує громадянам право на належні державні послуги і державні службовці, які дотримуються цього документу застраховані від конфліктів щодо порушення прав громадян.

Така сфера діяльності, які **забезпечення прозорості та відповідальності влади**, передбачає здійснення омбудсменом заходів щодо стимулювання європейських інституцій та національних урядів до прийняття правових актів, які гарантують доступ громадян до інформації, забезпечення прозорості процедур прийняття рішень.

Омбудсменом ЄС вживаються також заходи у сфері **покращення якості надання послуг інституціями ЄС та забезпечення верховенства права**.

#### Процедура звернення до омбудсмена ЄС

На ВЕБ сторінці європейського омбудсмена, а також у багатотиражних брошурах розміщено бланк скарги щодо порушення прав органами влади. Бланк скарги можна отримати також безпосередньо в офісі омбудсмена. Заслужує на увагу структура бланку, оскільки вона дозволяє громадянину досить швидко і чітко його заповнити, а омбудсмену – швидко опрацювати надану інформацію та розпочати процедуру розгляду.

Зокрема громадянину необхідно заповнити 9 пунктів бланку:

- Вказується ім'я та адреса громадянина;
- Відмічається в переліку європейських установ та, щодо якої подається скарга;
- Вказується суть справи або рішення органу влади, яке на думку громадянина порушує його права;
- Зазначаються вимоги позивача або результат звернення, на який він розраховує;
- Підтверджується/не підтверджується факт звернення до органу влади щодо поновлення порушених прав;
- Відмічається положення щодо публічного чи конфіденційного розгляду скарги;
- Вказується згода/незгода позивача на передачу омбудсменом скарги до інших компетентних органів, які мають повноваження прийняти по ній рішення.

Скаргу можна скласти будь-якою мовою ЄС

і надіслати поштою, факсом чи електронною поштою. Строки розгляду скарг та звернень є максимально короткими. Підтвердження прийняття скарги здійснюється протягом тижня, прийняття рішення щодо проведення / не проведення розслідування по скарзі – один місяць, проведення закритого розслідування по скарзі – в межах одного року.

### **Процедура розгляду скарги та поновлення прав Омбудсменом ЄС**

Передбачено декілька способів поновлення прав омбудсменом ЄС. Часто самого факту *повідомлення* інституції про надходження скарги щодо неї достатньо для того, щоб її керівництво вжило заходів щодо поновлення прав. Якщо під час розслідування по скарзі омбудсменом виявлено порушення прав, але при цьому не досягнуто згоди по справі між позивачем та інституцією, він методами вирішення спорів (медіації) намагається досягти «*дружнього рішення*» по спору для задоволення інтересів позивача. Якщо це не вдається зробити, омбудсмен надсилає *проект рекомендацій* для інституції, закликаючи її здійснити зазначені в рекомендаціях кроки щодо поновлення прав позивача. Якщо ці рекомендації не приймаються, омбудсмен готує *спеціальний звіт* по справі для Європейського парламенту. Парламент у свою чергу приймає рішення, які зобов'язують інституцію вжити заходів щодо поновлення прав.

### **Методи співпраці, публічної та інформаційної діяльності Омбудсмена ЄС**

Успішна правозахисна діяльність Омбудсмена ЄС полягає в першу чергу у налагодженні співпраці та комунікації з інституціями ЄС, омбудсменами, які діють на національному рівні, пресою та широкою громадськістю.

Співпраця з інституціями ЄС має на меті забезпечення попередження практики порушень прав громадян цими інституціями. Найважливішою структурою через яку омбудсмен здійснює активні правозахисні заходи є *Європейський парламент*. Ключовим інструментом співпраці є *звітування* в Парламенті. Передбачені щорічні звіти про діяльність омбудсмена та спеціальні звіти по окремих інституціях щодо проблем дотримання ними прав громадян ЄС. Звіти обговорюються в парламенті та приймаються як правові акти.

**Річні звіти** є найбільш повною та упорядкованою інформацією про діяльність омбудсмена ЄС. За час попередньої діяльності звіти готува-

лись та публікувались регулярно з 1995 року. Структура річних звітів практично не зазнавала змін. Характерною її особливістю є максимальна доступність, яка досягається доступністю мови та детальною рубрикацією. Інформація подається за принципом аналізу проходження скарг на певні інститути ЄС та прийнятих рішень щодо поновлення прав.

У *першому розділі* чітко визначаються правові основи діяльності омбудсмена, подається визначення правових термінів, опис критеріїв та процедур розгляду звернень. Такий опис є обґрунтуванням тих чи інших рішень в роботі із скаргами громадян: відмови від розгляду скарги, прийняття скарги до розгляду, направлення скарг до інших компетентних органів та інституцій. В цьому ж розділі подається загальний аналіз скарг відповідно до рішень, які були прийняті щодо їх проходження.

У *другому розділі* подається інформація про результати розгляду чи розслідувань по скаргах. Інформація подається відповідно до типів рішень, які були прийняті за результатами: справи за якими не встановлено порушення прав, справи врегульовані самими інститутами, на які подавались скарги, справи, які завершені «дружнім рішенням», досягнутим за посередницької участі омбудсмена, справи завершені шляхом прийняття інститутами проекту рекомендацій омбудсмена, справи закриті після спеціальних звітів омбудсмена у Європейському парламенті. Ці типи справ також класифікуються за інституціями ЄС, на які подано скарги (Європейська комісія, Європейський банк тощо).

*Третій розділ* присвячений співпраці омбудсмена ЄС з інституціями ЄС щодо попередження та поновлення прав. Йдеться про зустрічі, листування, спільні дії з представниками Європейського парламенту, Ради Європи, Європейського суду тощо, які відбувались протягом року. У *четвертому розділі* йдеться про співпрацю з національними омбудсменами країн ЄС, країн - кандидатів та інших європейських країн.

Характерно, що окремим, *п'ятим розділом* звіту омбудсмен звітує про заходи зв'язків з громадськістю. Йдеться про проведення та участь у публічних акціях та конференціях, поширення інформації про діяльність інституції омбудсмена (видання брошур, попереднього річного звіту тощо).

У **додатках до звіту графічно подано статистичні показники діяльності омбудсмена ЄС а також подано фінансовий звіт за передній рік діяльності та обґрунтування бюджету на наступний рік**. Бюджет омбудсмена є відокремлений від бюджету Європейського парламенту, проте для уникнення дублювання функцій персоналу парламенту та офісу омбудсме-

на, окремі послуги, необхідні омбудсмену, можуть надаватися персоналом парламенту або фінансуються парламентом. Йдеться про витрати на забезпечення персоналу (виплати за контрактом, заробітні плати, грошова допомога, соціальне страхування), фінансовий контроль та аудит, витрати на переклад та друк, охорону, телекомунікаційні, поштові послуги та на обслуговування офісної техніки. Бюджет складається з 3 частин: оплата праці (у 2003 близько 3,7 млн. євро), утримання офісу та обладнання (715 тис. євро) та витрати на внески до міжнародних організацій омбудсменів (3 тис. євро). Очевидно, що публікування у річному звіті фінансової інформації має досить позитивне значення щодо забезпечення довіри громадян до інституції омбудсмена.

**Спеціальні звіти** стосуються найбільш гострих в той чи інший період проблем, пов'язаних із характерними порушеннями прав або конкретних справ, для вирішення яких необхідна участь парламенту ЄС. Станом на серпень 2004 року, було підготовлено та опубліковано 8 спеціальних звітів, 5 з яких стосувалися конкретних скарг. З тематичних звітів стосувалися проблеми забезпечення доступу громадян до інформації та документів інституції ЄС (1997 рік), відкритості процедур працевлаштування в інституціях (1999), наявності в інституціях та установах ЄС у відкритому доступі для громадськості Кодексу належної адміністративної поведінки (2000).

Співпраця з іншими інституціями ЄС відбувається у формі **зустрічей з керівництвом та листування**. Підчас зустрічей омбудсмен привертає увагу керівництва до тих чи інших проблем дотримання прав громадян, а також ним обговорюється проблеми здійснення інституціями поновлення прав за скаргами. Листування, як правило використовується для привернення уваги інституції ЄС до тих чи інших глобальних проблем попередження порушень прав людини.

Досить важливою є співпраця з **омбудсменами на національному та регіональному рівні**. Досить часто виникають проблеми імплементації права ЄС в окремих державах і поновлення прав може здійснюватись національними органами влади, співпраця з якими належить до компетенції національних омбудсменів. Щорічно 35% відсотків скарг омбудсмен ЄС направляє своїм колегам, які діють на національному та регіональному рівні. Співпраця організована в системі мережі взаємодії, яка передбачає комунікацію у декількох формах. Обмін досвідом здійснюється у форматі інформаційних бюлетенів. Інтерактивний зв'язок забезпечується Інтернет конференціями. Обмін інформацією та документами здійснюється також через спеціалізовані Інтернет видання. Іншою

формою діяльності в мережі є регулярні семінари по вивченню та розвитку права ЄС.

**Зв'язкам з широкими колами громадськості** омбудсменом ЄС приділяється особлива увага. Як правило, інформування громадськості здійснюється через медіа. По кожному рішенню та важливих проблемах захисту прав розсилаються прес-релізи. Всі доповіді та звіти омбудсмена презентуються на прес-конференціях. Іншою формою зв'язків з громадськістю є активні участь омбудсмена та працівників його офісу в публічних конференціях, які організуються за участі правозахисних громадських організацій.

Активізація зв'язків з громадськістю забезпечується також виданням та поширенням багатотиражних буклетів та брошур, просвітницького характеру. Зокрема, у 2002 році було видано **брошуру «Що європейський омбудсмен може зробити для тебе?»**. В цьому ілюстрованому виданні обсягом 40 сторінок досить чітко і доступно викладена суть послуг, які надає омбудсмен ЄС, вказані основні напрямки діяльності, описані результати діяльності на конкретних прикладах. Найважливішою характеристикою брошури є її практична спрямованість. Подані форми звернень до омбудсмена, роз'яснено процедури роботи із зверненнями.

Серед інших інформаційно-просвітницьких матеріалів широко поширюються брошура «Європейський омбудсмен – чи може він тобі допомогти?» та річні доповіді омбудсмена ЄС.

**Важливого значення в публічній та практичній діяльності омбудсмена ЄС набуває робота в мережі Інтернет. ВЕБ ресурс інституції омбудсмена розрахований на різні категорії споживачів.**

**Сторінка для громадян** покликана забезпечити оперативність звернень громадян. Відповідно, вона включає інформацію про процедуру звернення містить механізм «швидкої скарги»: в меню пропонується інституція ЄС, на яку подається скарга. Після позначення інституції відкривається доступ до бланку скарги. Після заповнення бланк відправляється на електронну адресу омбудсмена. В 2002 році частка звернень через мережу Інтернет склала більше 30%.

**Сторінка для журналістів** включає всі прес-релізи, виступи, промови, статистику, а також постійно поновлюваний календар діяльності омбудсмена.

**Сторінка для дослідників** включає всі рішення та рекомендації омбудсмена, звіти, повний бібліографічний перелік досліджень, книжок та статей, які стосуються діяльності омбудсмена.

**Сторінка для омбудсменів** є складовою мережі співпраці і містить посилання на

ВЕБ ресурси національних та регіональних омбудсменів.

### Уповноважений з прав людини Російської Федерації

#### Загальна інформація

У РФ ідея інституту Уповноваженого з прав людини створювався відповідно до ухваленної в 1991 році Декларації прав і свобод людини і громадянина. За цим документом призначення Уповноваженого повинно відбуватися відповідно до спеціального закону «Про Уповноваженого з прав людини Російської Федерації», робота над яким тривала до 1996 року. Закон був прийнятий в лютому 1998 і в цьому ж році Уповноваженим було обрано О.О. Миронова. Особливістю законодавства РФ є право суб'єктів федерації самостійно створювати інститути регіональних уповноважених з прав людини. З лютого 2004 Уповноваженим обрано В.П. Лукаша. Від моменту створення інституту Уповноваженого до нього надійшло більше 52 тис. скарг громадян РФ.

#### Процедура звернення до Уповноваженого РФ

Процедура звернення до Уповноваженого визначена зазначеним спеціальним законом про Уповноваженого з прав людини. На ВЕБ сторінці Уповноваженого порядок звернення викладений у формі запитань / відповідей із цитуванням відповідних норм Закону.

Зазначається, що Уповноважений розглядає скарги на рішення, діяльність / бездіяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб та державних службовців, якщо ці рішення вже розглядалися в судовому чи адміністративному порядку. Скарги на діяльність законодавчих органів не розглядаються. Строк давності по скарзі встановлено в 1 рік.

Визначені наступні вимоги до скарги. Вона повинна містити:

- ім'я та адресу заявника;
- сутність рішення, діяльності / бездіяльності органу, які на думку заявника порушуються його права;
- копії прийнятих по скарзі рішень адміністративних та судових органів.

Застосування стандартного бланку звернення не здійснюється. Проте на ВЕБ сторінці Уповноваженого подано типовий зразок звернення.

#### Процедура розгляду скарг громадян

Після отримання скарги Уповноважений забезпечується правом прийняти скаргу до розгляду, направити її до державного органу, в компетенції якого є розгляд цієї скарги, надати заявнику роз'яснення щодо засобів захисту своїх прав та свобод, відмовити у прийнятті скарги до розгляду із зазначенням причин відмови. Характерно, що підстави відмови у прийнятті скарги не визначаються.

Якщо скарга взята до розгляду, Уповноважений проводить перевірку чи розслідування по предмету скарги. При цьому він може звернутись до державних органів за сприянням у розслідуванні обставин справи. Крім того при розгляді скарги, Уповноважений має право безперешкодно відвідувати будь-які установи та підприємства, отримувати від органів влади та місцевого самоврядування необхідні документи та інформацію, отримувати роз'яснення посадових осіб, проводити перевірку діяльності органів державної влади, доручати компетентним установам здійснення експертних оцінок та підготовки висновків по питанням, які стосуються суті справи.

Якщо за результатами розгляду скарги було встановлене порушення, Уповноважений вживає наступні заходи:

- звернутися до суду із заявою для захисту прав, порушених рішенням чи діяльністю державного органу, а також примати участь у судовому процесі;
- звернутися до компетентних державних органів щодо притягнення до дисциплінарної, адміністративної чи карної відповідальності посадової особи, які порушила права громадянина;
- звернутися до суду чи прокуратури щодо перевірки рішення чи вироку суду, які набули чинності;
- звернутись до Конституційного суду із скаргою щодо порушення прав та свобод законом, застосуванням якого були порушені права.

Уповноважений також зобов'язаний направити до органу, рішення якого оскаржується свій висновок із рекомендаціями щодо поновлення прав громадянина.

Крім того, для попередження систематичних порушень прав громадян органами влади, на підставі аналізу найбільш характерних порушень, Уповноважений надсилає органам влади свої зауваження та пропозиції. Він також звертається до органів законодавчої влади з пропозиціями по удосконаленню законодавства, виконання якого призводить до порушення прав громадян.

Окремі процедури передбачені для випад-

ків масового порушення прав. В таких випадках Уповноважений може виступити на черговому пленарному засіданні законодавчого органу та вимагати створення парламентських комісій по розслідуванню фактів порушення прав громадян.

Застосовуються такі строки здійснення процедури розгляду скарг:

- заявник повідомляється Уповноваженим про прийняття рішення по скарзі протягом 10 днів;
- у процесі розгляду скарги на запит Уповноваженого органи влади надають інформацію та документи протягом 15 днів;
- період проведення розслідування за скаргою не визначено;
- органи влади в місячний термін з дня отримання висновків та рекомендацій Уповноваженого повинні їх розглянути, вжити заходів та повідомити про це уповноваженого у письмовій формі.

### Публічна та інформаційна діяльність Уповноваженого з прав людини РФ

Річні звіти готувалися та публікувалися Уповноваженим постійно, за винятком 2003 року. Структура та рубрикація звітів постійно змінювалися. Проте сталим був концептуальний підхід до викладення інформації про скарги та рішення по них. На відміну від звітів європейських омбудсменів, інформація подається відповідно до сфери чи категорії прав, які порушуються (соціальні, економічні права тощо) та категорій заявників (інваліди, військовослужбовці, пенсіонери).

Сама інформація є констатацією проблеми, змістом деяких характерних звернень громадян, заходами та спробами Уповноваженого вирішити проблему, пов'язану із скаргою. Конкретна впорядкована інформація про результати розгляду скарг не подається. За своїм стилем звіти більше подібні до політичних промов чи маніфестів, ніж до концептуально упорядкованих аналітичних матеріалів. Для текстів характерними є звороти типу: «XX сторіччя ввійшло в історію не тільки як століття війн та насильства, але й як століття величних досягнень людства у галузі науки та техніки, успішного діалогу цивілізацій» (Річний звіт 2001 року).

До більш-менш постійних рубрик (часто не відокремлених у тексті) сукупності річних звітів можна віднести:

- Розділ «Основні напрямки діяльності Уповноваженого» (Річні звіти 1998, 1999, 2002) або «Право і свободи людини і громадянина в РФ» (2000). Сталі підрубрики (під різними назвами): соціальні та

економічні права (праця та зайнятість, заробітна плата, житлове та медичне забезпечення), екологічні права, права в'язнів, інвалідів, військовослужбовців, дітей, біженців та мігрантів;

- Розділ «Освіта, просвіта та співробітництво у сфері прав та свобод людини та громадянина». Рубрикація розділу не застосовується і суцільним текстом подається інформація про участь Уповноваженого у конференціях, здійснених публікаціях та наданих інтерв'ю.

**Спеціальним звітам** Уповноважений по правам людини РФ приділяє значну увагу. З 1999 по 2004 рік було підготовлено на поширено 8 спеціальних звітів. Вони присвячені наступним проблемам: дотримання прав громадян із психічними розладами (1999), порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями (2000), порушення права на вільне пересування та вільний вибір місця перебування та проживання (2000), порушення прав громадян працівниками МВС та карно-виправної системи (2000), права та можливості інвалідів в РФ (2001), виконання РФ зобов'язань, прийнятих при вступі до Ради Європи (2002), екологія та порушення прав людини (2002), захист прав терористичних актів та інших злочинів (2003).

Зв'язки з широкими колами громадськості через ЗМІ досить жорстко регламентовані Законом про Уповноваженого. З уповноваженим закріплюється право публікувати свої висновки по розгляду скарг та інших документів. Видання, які засновані на державній, комунальній формі власності, державними підприємствами чи установами або фінансуються за державні чи муніципальні кошти не можуть відмовити у публікації матеріалів Уповноваженого. Щорічні доповіді Уповноваженого обов'язково публікуються у «Російській газеті». Очевидно, що активних заходів по залученню ЗМІ у діяльності Уповноваженого не передбачено. На ВЕБ сторінці не розміщено жодного прес-релізу. В рубриці *новин* з червня 2001 по серпень 2004 було розміщено всього 60 повідомлень. При цьому за 8 місяців 2004 років розміщено тільки одне повідомлення піврічної давнини. З 60 повідомлень 30 є анонсами інформаційних бюлетенів Уповноваженого.

Більш-менш оперативне інформування громадськості про діяльність Уповноваженого здійснюється через видання «**Інформаційного бюлетеня Уповноваженого з прав людини Російської Федерації**». Періодичність видання не є сталою. В 2001 році було видано 12 номерів, в 2002 виходило по два номери на місяць, 2003 – 12 номерів. З грудня 2003 року по серпень 2004 на ВЕБ сторінці

Уповноваженого не розміщувалось жодного анонсу про видання бюлетеня. На відміну від інших видань Уповноваженого, на інформаційний бюлетень можна було оформити підписку через електронну пошту. Структура бюлетеня була більш менш стабільною і на його сторінках можна було знайти інформацію по розділах «Заяви та звернення» Уповноваженого, «Хроніка» його правозахисної діяльності, «Скарга надійшла – заходи вжиті» (конкретні приклади успішної діяльності омбудсмена РФ) та «Розповідаємо про Уповноважених в країнах СНД». В липневому числі бюлетеня за 2003 була розміщена інформація про Уповноваженого ВРУ з прав людини Н.І. Карпачову. Варто відзначити, що матеріали бюлетеня відрізнялись лаконічністю, доступністю та актуальністю. Щодо поширення рівня довіри громадян до інституту Уповноваженого варто особливо відзначити постійну рубрику щодо конкретних прикладів успішного поновлення прав.

Серед друкованих видань варто виокремити **просвітницькі брошури** для широкої громадськості певних категорій споживачів. Зокрема у 2002 році були поширені брошури «Про Уповноваженого з прав людини Російської Федерації», «Відновлення порушених прав громадян», «Пам'ятка біженцю», «В допомогу підозрюваним та обвинуваченим», «Працівнику виправної установи», «Працівник міліції – захисник прав та свобод людини».

З меншим доступом для широких кіл громадськості видавався журнал **«Вісник прав людини»**. На ВЕБ сторінці Уповноваженого розміщена інформація тільки про чотири номери, які видавались протягом 2000 – 2002 років. Структура видання показує, що ключовим його завданням є інформування аудиторії про діяльність Уповноваженого. Окремі рубрики присвячені співпраці з керівниками держави та поточної діяльності в регіонах. Іншою постійною рубрикою видання є матеріали, присвячені концептуальним основам правозахисної діяльності та історії правозахисного руху. Як не дивно, саме в цьому малотиражному виданні була опублікована довідкова інформація «Як звернутись до Уповноваженого з прав людини РФ».

**ВЕБ сторінка Уповноваженого РФ загалом не розрахована на інтереси пересічного споживача. Важлива для заявника інформація щодо звернення викладена у складному для сприйняття юридичному стилі і розміщення у підрубриці «Загальні відомості».** Як вже зазначалось, у підрубриці новин переважають анонси інформаційних бюлетенів, що не може викликати особливої зацікавленості споживача.

В окремих рубриках біографічна інформація про Уповноваженого, структура його апарату, тексти офіційних документів Уповноваженого (річні та спеціальні звіти тощо) та видання. Корисною для споживача рубрикою сторінки є «Контакти», яка містить посилання на ВЕБ ресурси уповноважених з прав людини суб'єктів федерації, правозахисних громадських організацій та міжнародних правозахисних інституцій.

### **Висновки та рекомендації щодо підвищення доступу громадян до правозахисних послуг та інформації про діяльність Уповноваженого ВРУ з прав людини**

За восьмирічний період своєї діяльності інституція Уповноваженого ВРУ з прав людини напрацювала ряд ефективних інструментів забезпечення доступу громадян до її послуг та інформування громадськості про стан дотримання прав людини в Україні. Перш за все, **заслужує на увагу ефективна робота приймальної Уповноваженого, надання всебічних консультацій громадянам, навіть у випадку відмови у розгляді їх скарги, активне використання ЗМІ для інформування громадськості про повноваження та діяльність Уповноваженого, співпраці із правозахисними громадськими організаціями.** Разом із тим, враховуючи міжнародний досвід діяльності омбудсменів варто враховувати таке:

- **Для забезпечення ефективного та швидкого звернення громадян до Уповноваженого необхідно відійти від практики застосування довільної форми скарги.** Досвід показує, що використання простого бланку із короткими правовими роз'ясненнями дозволяє максимально спростити та пришвидшити процедуру звернення. Крім того, застосування бланку дозволить вирішити проблему значного числа звернень, які відхиляються, оскільки не належать до компетенції Уповноваженого. Чітко сформульовані питання на бланку дають можливість заявнику одразу визначити доцільність / недоцільність звернення до Уповноваженого. Очевидно, що виготовлення та поширення друкованих бланків вимагатиме додаткових витрат. Тому доцільним було б виготовлення електронного бланку, розмістивши його на ВЕБ сторінці Уповноваженого та поширивши серед правозахисних організацій.

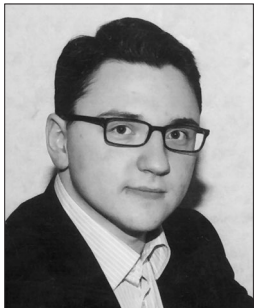
- **З метою забезпечення максимальної до-**



- віри до інституції Уповноваженого варто забезпечити якнайбільшу ясність та доступність процедури розгляду звернень та поновлення прав. Особливо це стосується процедури провадження. Дана проблема вже поставлена Уповноваженим і потребує якнайшвидшого вирішення.
- **В діяльності Уповноваженого, інформаційних повідомленнях та доповідях варто більше уваги приділяти саме зверненням та скаргам громадян.** Після ознайомлення із інформацією про діяльність Уповноваженого складається враження, що моніторинг стану прав людини, подання актів реагування здійснюється за власною ініціативою Уповноваженого, а не на підставі звернень. Відповідно, у повідомленнях варто чітко зазначати на підставі якого характеру та кількості звернень видаються акти реагування та проводяться розслідування.. Чітке усвідомлення того, що здійснені Уповноваженим зміни у діяльності органів влади та законодавстві обґрунтовані саме зверненнями та скаргами громадян, сприятиме посиленню громадянської свідомості, впевненості у гарантіях дотримання задекларованих прав.
  - Відповідно до попереднього положення **варто змінити підходи до викладу інформації у річних доповідях** Уповноваженого, використавши досвід підготовки звіту омбудсменом ЄС. Йдеться про структуру звіту, побудовану за принципом огляду звернень громадян в залежності від їх стану проходження (зняті з розгляду, взяті до провадження), результату та способу задоволення (врегульовані в ході провадження, застосовані акти реагування тощо). Максимально доступною має бути інформація про результати розгляду. Інформацію з аналізом звернень громадян варто супроводжувати максимально деталізованою внутрішньою рубрикацією. При цьому окремими підрубриками варто виокремлювати конкретні органи влади щодо яких надійшли звернення. Застосовуючи такий принцип структури звіту, варто зберігати чинний підхід до подання моніторингової інформації у відповідності до типу порушених прав. Це цілком актуально, оскільки порушення прав в Україні носять системний характер і громадськість повинна бути забезпечена комплексною інформацією про стан дотримання того чи іншого виду прав..
  - У річних доповідях важливим було б подання фінансово-бюджетної звітності Уповноваженого, що характерно для звітів європейських омбудсменів. Така інформація підкреслює прозорість діяльності інституції, що, як наслідок, посилює довіру громадян до неї.
  - Враховуючи попит на інформацію, подану у річних доповідях, варто забезпечити, передбачену законодавством, **щорічну періодичність подання звітів.**
  - Враховуючи досвід Уповноваженого за прав людини РФ та системний характер порушень прав людини в Україні, **варто більше уваги приділяти спеціальним доповідям.** Саме в них було б доцільним відображати стан дотримання прав людини в певних сферах державної політики, який обстежується в ході комплексних перевірок.
  - Щодо підвищення правової компетентності громадян та посилення їх спроможностей до самозахисту, необхідно, **враховуючи міжнародний досвід, приділяти більше уваги поширенню Уповноваженим друкованих та електронних просвітницьких брошур** щодо процедури звернення громадян та засобів поновлення прав.
  - **Особливої уваги Уповноваженого потребує такий інструмент інформаційної діяльності Уповноваженого, як ВЕБ ресурс.** Варто змінити концепцію сторінки і сприяти її використанню не тільки в якості «візитної картки» та інформаційного ресурсу для ЗМІ. Важливим є поступове перетворення сторінки на засіб оперативного звернення громадян щодо порушень прав. Кількість користувачів послугами Інтернет в Україні постійно зростає і за ціною він стає все більше доступним для громадян із середніми статками. Крім того, правозахисні організації, які, як правило, забезпечені доступом до Інтернет, можуть стати посередниками у забезпеченні звернень громадян до Уповноваженого через ВЕБ сторінку Уповноваженого. Для внесення відповідних змін, варто забезпечити розміщення бланку звернення та доступних коментарів щодо процедури та порядку звернення. Також необхідно вжити заходи «підтримки» сторінки та збільшити відвідуваність.

## ОПОДАТКУВАННЯ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙ

**В** Україні триває пенсійна реформа, що стартувала з прийняттям двох базових пенсійних законів у липні 2003 року<sup>1</sup>. Нова пенсійна система складається з трьох рівнів та крім модифікованої солідарної системи загальнообов'язкового пенсійного страхування включає також обов'язкову накопичувальну складову (2-й рівень) та недержавне пенсійне забезпечення (3-й рівень).



**Дмитро КОТЛЯР,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Для стимулювання розвитку накопичувальних систем пенсійного забезпечення уряди багатьох країн світу використовують специфічну систему оподаткування. Наданням податкових звільнень та відстрочок фактично субсидується розвиток недержавного пенсійного забезпечення. Сприятливий податковий режим обґрунтовується економічними та соціальними чинниками. Перші передбачають, що податкові стимули заохочують довгострокові заощадження, збільшуючи рівень доходу від пенсійних інвестицій. Це збільшує інвестиційний капітал та з часом має наслідком зростання виробництва, відповідно збільшення податкових зборів, скорочення бюджетного дефіциту та збільшення фінансових можливостей з виплати державних соціальних виплат. У свою чергу, соціальні чинники обумовлюються тим, що податкові стимули заохочують населення забезпечувати власний вихід на пенсію.

Податкове стимулювання недержавних пенсій також пояснюється характером пенсійних заощаджень (довгостроковість, низька ліквідність) порівняно з іншими фінансовими інструментами. Пенсійним заощадженням властива низька гнучкість, оскільки пенсійними схемами нерідко істотно обмежується можливість розпорядження пенсійними активами і «карається» їх дострокове виведення із пенсійної системи.

Ці стимули вперше почали використовуватися в англомовних країнах (Австралія, Канада, Ірландія, Нова Зеландія, Великобританія, США), де розвинуті «фондовані» (накопичувальні) недержавні пенсійні схеми для

забезпечення пенсій, додаткових до державних<sup>2</sup>. Подібні підходи пізніше розвинулись також в країнах ЄС, уряди яких стають переконаними, що більший наголос на недержавних пенсіях є найкращим способом вирішення проблеми довгострокового збільшення витрат з державних бюджетів на виплати пенсій унаслідок поступового старіння населення.

Проте, надання податкових преференцій пенсійним коштам може мати й негативні побічні ефекти – уникнення оподаткування, викривлення ринкових умов.

У цій статті розглянемо можливі підходи до використання податкових стимулів у діяльності недержавних пенсійних фондів, стан законодавчого регулювання у цій сфері у світі та Україні.

### Режими оподаткування

Існує безліч різновидів як пенсійних систем у цілому, так і систем недержавного пенсійного забезпечення зокрема. Надалі використовуватимемо схему, що має місце в Україні, де закріплено трискладову систему недержавного пенсійного забезпечення (далі – НПЗ), що має функціонувати через трьох основних інституційних гравців – недержавні пенсійні фонди (шляхом укладення пенсійних контрактів), страхові організації (укладення договорів страхування) та банківські установи (укладення договорів про пенсійні депозитні рахунки).

У НПЗ, що здійснюється за допомогою пенсійних фондів, беруть участь кілька основних суб'єктів – власне недержавні пенсійні фонди (НПФ), вкладники та учасники НПФ, адміністратори НПФ, компанії з управління активами (КУА), банки-зберігачі. Схема руху пенсійних активів виглядає приблизно так:



<sup>1</sup> Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" (№1058-IV) та "Про недержавне пенсійне забезпечення" (№1057-IV).

<sup>2</sup> Hughes, G. Private pensions and equity. Economic and Social Research Institute, Ireland, 2002.

При цьому на останньому етапі руху пенсійних коштів через НПФ – їх виплати – можуть залучатися страхові організації шляхом укладення договору страхування довічної пенсії та банківські установи шляхом укладення договору відкриття пенсійного депозитного рахунку.

У цілях оподаткування нас цікавлять:

1) пенсійні внески до НПФ, що здійснюються роботодавцем та/або працівником (вкладники НПФ); страхові платежі за договорами страхування довічної пенсії; внески на банківські пенсійні депозитні рахунки;

2) інвестиційний дохід або дохід від капіталу в результаті управління пенсійними активами, що здійснюється НПФ, страховиком або банком;

3) пенсійні виплати на користь учасників НПФ, страхувальників, вкладників банку.

Саме на цих трьох рівнях пенсійні заощадження можуть бути оподатковані («О») або звільненні від оподаткування («З»).

У більшості країн внески працівника або роботодавця до пенсійного фонду (страхової організації) вираховуються з бази оподаткування («З»), так само як внески роботодавця не вважаються доходом працівника (проте, як правило, встановлюються максимальні розміри, у яких внески не оподатковуються). Також, переважно, звільняються («З») від оподаткування будь-які доходи від інвестицій або капіталу, отримані фондом (хоча у деяких країнах існують окремі непрямі форми оподаткування, напр. оподаткування активів, що знаходяться в управлінні). Разом з тим, виплати оподатковуються («О») у будь-якому вигляді (цілою сумою, періодичні виплати), хоча й за різними ставками та можливими пільгами.

Таким чином, найпоширенішими є три режими оподаткування недержавних пенсійних схем (спрощена модель):

(1) звільнення – звільнення – оподаткування (ЗЗО);

(2) звільнення – оподаткування – оподаткування (ЗОО);

(3) оподаткування – звільнення – звільнення (ОЗЗ)<sup>3</sup>.

При цьому слід зазначити, що некоректним є твердження, що пенсійні фонди звільняються від оподаткування, оскільки вони фактично функціонують за принципом «відкладеного» оподаткування, звільнення від сплати оподаткування на певному етапі компенсуються наступним оподаткуванням виплат. Таким чином, формально мова повинна йти про відстрочку оподатку-

вання, але не звільнення, проте в цілях цієї роботи використовуватимемо термін «звільнення» за англomовним аналогом.

Наведені моделі оподаткування можна описати й іншим чином. Традиційною основою для збору податків є дохід суб'єкта. Відповідно, згідно з податковим режимом оподаткування доходу, оподатковуються пенсійні внески (О), оподатковуються інвестиційний дохід і дохід з капіталу (О) та звільняються від оподаткування пенсійні виплати (З). Проте, з метою заохочення людей заощаджувати на власну старість, у деяких країнах звільняється від оподаткування дохід, отриманий внаслідок управління пенсійними активами. Можна діяти й за іншим принципом та оподатковувати пенсійні активи на всіх стадіях, що буде рівноцінним взяттю за основу для оподаткування споживання, а не доходу. При оподаткуванні споживання, звільняються від оподаткування пенсійні внески (З), інвестиційний дохід і дохід з капіталу (З) та підлягають оподаткуванню пенсійні виплати (О), у тому числі одноразові. Перший режим оподаткування – на основі доходу – умовно називається ООЗ, другий – оподаткування споживання – ЗЗО. Слід також зазначити, що нерідкими є випадки, коли поєднуються елементи обох названих режимів і пенсійні кошти оподатковуються за гібридною схемою.

Стосовно видів податків, які стягуються, то для пенсійних внесків і виплат мається на увазі податок з доходів фізичних осіб, для доходу, отриманого від управління пенсійними коштами – податок з інвестиційного доходу або доходу від капіталу. Крім того, в деяких країнах операції з пенсійними активами підлягають оподаткуванню податком на додану вартість (що, проте, є не частим, оскільки фінансові операції як правило не є об'єктом оподаткування ПДВ).

### Закордонний досвід

Як буде видно з наступної таблиці, більшість країн тяжіє до відносно «щедрої» моделі ЗЗО, що застосовується вже тривалий час. Водночас, ряд країн у ході реформування своїх пенсійних систем віддають перевагу іншому, більш «заощадливому» підходу – Нова Зеландія перейшла від ЗЗО до ООЗ, а в Австралії запроваджено оподаткування на всіх трьох зазначених стадіях (хоча й за пільговими ставками).

У багатьох країнах існують істотні від-

<sup>3</sup> Англійською мовою ці режими мають назви, відповідно: EET (exempt-exempt-tax); ETT (exempt-tax-tax); TEE (tax-exempt-exempt).

<sup>4</sup> Whitehouse, E., 1999. "The Tax Treatment of Funded Pensions". World Bank, Social Protection Discussion Paper No. 9910.

мінності між пенсійним оподаткуванням та оподаткуванням інших форм заощаджень. Наприклад, житлові кредити часто отримують подібне (наприклад, Канада, США) або навіть більш щедре оподаткування ніж недержавні пенсії (наприклад, Німеччина, Великобританія). Майже повсюдно прями

інвестиції в акції або банківські депозити оподатковуються більше ніж житлові кредити або недержавні пенсії. Таким чином, особи обирають напрями вкладення власних заощаджень не за економічними чинниками (такі як очікуваний дохід або ризик), але з огляду на фіскальний режим<sup>4</sup>.

Таблиця 1.

**Оподаткування недержавних пенсій в окремих країнах світу\***

Країна	Пенсійні внески	Інвестиц. дохід	Пенсійні виплати	Коментар
Австралія	0	3	0/3	10% знижка податку для перших US\$670 внесків (знижка не діє для доходу, більшого за US\$19000). 15% податок на дохід НПФ. Одноразові виплати, більші за US\$55000, оподатковуються за ставкою 16,25%. Також 15% прибутковий податок стягується з доходів на пенсійні кошти. Пенсійні внески роботодавця повністю вираховуються з оподаткованого доходу, тоді як внески працівника - лише частково.
Австрія	3	3	0	50% внесків до визначеного розміру вираховуються з оподаткованого доходу (решта оподатковується за пільговою ставкою). 30% податок як штраф для пенсійних коштів, що "виводяться" із системи НПЗ до досягнення визначеного віку.
Бельгія	3	3	0	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи. 10% податок для одноразових пенсійних виплат (пільгова ставка).
Великобританія	3	3	0	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи (від 17,5% до 40% залежно від віку). З 2006 року внески до добровільних пенсійних схем звільнятимуться від оподаткування в повному обсязі зарплати (з річним обмеженням у 215 тис. ф.ст. та обмеженням упродовж всього життя - 1,5 млн. ф.ст.). Операції на фондовій біржі з пенсійними активами оподатковуються 0,5% податком з транзакцій. Одноразові виплати повністю звільняються від оподаткування, але обмежуються 25% заощаджень.
Данія	3	0	0	Оподатковується інвестиційний дохід (за пільговою ставкою).
Ірландія	3	3	0	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи. Одноразові виплати повністю звільняються від оподаткування.
Ісландія	0	3	0	-
Іспанія	3	3	0	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи (звільняються внески в розмірі, не більшому за 8 тис. євро на рік плюс додаткові 1250 євро щорічно після досягнення 52-річного віку - до 65 років).
Італія	3	0	0	Звільняються від оподаткування пенсійні внески роботодавця та працівника в розмірі до 4% щорічного доходу особи ("квота" розподіляється у рівних частках між працівником та його роботодавцем). Але умовою такого звільнення є одночасне переведення до НПФ рівноцінної суми з державного фонду вихідної допомоги (до фонду відраховується щорічно 6,9% зарплати). Таким чином, максимальний розмір звільнення внесків від оподаткування може щорічно дорівнювати 10,9% доходу особи. У ході пенсійної реформи буде збільшено максимальний розмір внесків працівника до НПФ - з 4 до 12% зарплати (але не більше 5,164 євро). Інвестиційний дохід НПФ оподатковується за ставкою 11%.
Канада	3	3	0	-
Люксембург	3	3	0	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи.
Нідерланди	3	3	0	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи.
Німеччина	3	3	0	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи. Крім того, можливість такого віднесення може бути "вичерпаною" внесками на обов'язкове соціальне страхування.

				Застосовується різний підхід до оподаткування добровільних пенсійних схем, пов'язаних з професійною діяльністю (внески до корпоративних НПФ), та інших добровільних "приватних" схем (особисті внески до відкритих НПФ, купівля ануїтетів). Для перших з 2001 року встановлено звільнення від оподаткування для внесків працівника в розмірі до 4% зарплати. Для других - звільнення для внесків працівника в розмірі лише до 1% зарплати (збільшиться до 4% з 2008 року).	
Нова Зеландія	О	3	3	-	
Норвегія		3	3	О	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи.
Польща	О	3	3	3	Схема "ОЗЗ" застосовується до "третього рівня" пенсійної системи (добровільна частина накопичувальної системи, що охоплює внески до НПФ і страхові продукти, та вводиться повністю в дію лише з вересня 2004 року). Розмір внесків не обмежується для працівника та обмежується 7% зарплати для роботодавця. Пенсійні внески оподатковуються податком на прибуток, але звільняються від внесків на соціальне страхування. Модель "ЗЗО" застосовується до внесків в обов'язкову накопичувальну систему ("другий" рівень пенсійної системи).
Португалія		3	3	О	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи. 20% податок на одноразові виплати (пільгова ставка). Пенсійні внески роботодавця повністю вираховуються з оподаткованого доходу, тоді як внески працівника - лише частково.
США		3	3	О	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи. 10% податковий "штраф" на пенсійні кошти, вилучені до досягнення віку 59,5 років. Пенсійні внески роботодавця повністю вираховуються з оподаткованого доходу, тоді як внески працівника - оподатковуються.
Угорщина		3	3	О	Добровільні пенсійні внески ("третій" рівень пенсійної системи) відносяться на податковий кредит в обмеженому розмірі. Обов'язкові внески в накопичувальну систему ("другий" рівень пенсійної системи) звільняються від оподаткування.
Фінляндія	О		3	О	60% внесків до визначеного розміру вираховуються з оподаткованого доходу. Решта оподатковується за пільговою ставкою.
Франція		3	3	О	Добровільні пенсійні схеми (не пов'язані з працевлаштуванням; здійснюються шляхом внесків особи до пенсійного фонду чи купівлі страхового продукту) були запроваджені лише в травні 2004 року в ході пенсійної реформи. Звільнення від оподаткування пенсійних внесків обмежується 10% доходу.
Чехія	К**		3	3	-
Швеція		3	3/О	О	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи. 10% податок на інвестиційний дохід НПФ (пільгова ставка).
Швейцарія		3	3	О	Кількісні обмеження для віднесення пенсійних внесків до витрат фізичної особи.
Японія	О		3	О	Оподатковується 50% одноразової виплати, сумою більше US\$4,000.

\* У таблиці, якщо окремо не зазначено інше, йдеться про недержавне пенсійне забезпечення, що здійснюється пенсійними фондами та страховими організаціями.

\*\* "К" - податковий кредит

Джерело: Whitehouse, E. (1999); Hughes, G. (2002); European Pension Reform and Private Pensions (червень 2004).

У більшості країн пенсійні внески, які підпадають під оподаткування податком з доходів фізичних осіб, здійснюються з нарахованого доходу до оподаткування (крім Австралії, Ісландії та Японії). Також істотно відрізняються підходи до оподаткування пенсійних виплат (у вигляді ануїтетів або одноразових виплат). Усі країни, крім Нової Зеландії, оподатковують пенсійні кошти на цьому етапі, хоча часто застосовуються податкові пільги. Так, наприклад, у Австралії, Ірландії, Японії та Великобританії одноразові вип-

лати НПФ звільнені від оподаткування. Одноразово, у більшості країн «вилучення» коштів з НПФ до досягнення пенсійного віку не допускаються або караються податковим «штрафом» (Австралія, США).

Іншою особливістю є застосування деякими країнами (Великобританія, США, інші країни ОЕСР) кількісних обмежень щодо максимальних виплат за пенсійними схемами зі встановленими виплатами (91 800 ф.ст. у Великобританії; 120 000 дол. у США) та обмежень розміру пенсійних внесків для пен-

сійних схем зі встановленими внесками<sup>5</sup> (в Ірландії застосовуються обидва обмеження).

### Українська практика

Недержавне пенсійне забезпечення у вигляді спеціальних банківських рахунків, додаткового пенсійного забезпечення працівників існувало в Україні упродовж тривалого часу, але, на жаль, переважно на папері.

При цьому, як буде описано далі, преференційний режим оподаткування існував для «довгострокового страхування життя», що проте не відноситься до пенсійного забезпечення та здійснюється відповідно до законів «Про оподаткування прибутку підприємств» і «Про страхування». Договір довгострокового страхування життя є різновидом договорів страхування життя разом із договорами страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника пенсійного фонду (останні три відносяться до системи страхування у межах НПЗ).

Донедавна податковим законодавством були передбачені окремі особливості оподаткування у сфері недержавного пенсійного забезпечення, що через свою неузгодженість, розрізненість, а також відсутність базового закону про НПЗ, не мали значного впливу на розвиток ринку недержавних пенсій. Для виправлення цих недоліків та доповнення базового закону про недержавне пенсійне забезпечення нормами податкового законодавства до Верховної Ради впродовж останнього часу було внесено цілий ряд законодавчих ініціатив:

- «Про внесення змін та доповнень до деяких законів України з питань оподаткування» (законопроект №4034 від 01.08.2003, внесений народним депутатом Альошиним В.Б.);
- «Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування у зв'язку із прийняттям Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (№4000-1 від 21.10.2003; був схвалений парламентом та ветоаний Президентом; відповідні положення законопроекту, що стосувались оподаткування НПЗ, були включені до законопроектів №№5258, 5260, 5275 – див. далі);
- «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (щодо страхування) (№4472 від 09.12.2003, внесений народними депутатами Капустініним В.В. та Римаруком О.І.);
- «Про внесення змін та доповнень до деяких законів України, пов'язаних з недержавним пенсійним забезпеченням» (№4485 від 10.12.2003, внесений народни-

ми депутатами Буряком С.В. та Шпигом Ф.І.);

- «Про внесення змін і доповнень до деяких законів України з питань оподаткування у зв'язку з прийняттям Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» (№4485-1 від 16.12.2003, внесений народним депутатом Кириченко Л.Ф.);
- «Про внесення змін до Закону України «Про податок на додану вартість» (щодо питань оподаткування) (№5258 від 16.03.2004, внесений народними депутатами Терьохініним С.А. та Цушком В.П.; 16.06.2004 схвалений у першому читанні);
- «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (№5260 від 16.03.2004, внесений народними депутатами Терьохініним С.А. та Цушком В.П.; 01.07.2004 схвалений як закон; положення, що стосуються НПЗ, набули чинності з моменту опублікування – 31.07.2004);
- «Про внесення змін до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» (щодо коштів, внесених на пенсійні вклади) (№5275 від 17.03.2004, внесений народними депутатами Терьохініним С.А. та Цушком В.П.; 01.07.2004 схвалений як закон; набуває чинності з 01.01.2005);
- «Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування» (щодо впровадження накопичувальної системи) (№5466 від 30.04.2004, внесений Кабінетом Міністрів України).

### Оподаткування прибутку підприємств

Пунктом 5.8. статті 5 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств» визначались особливості оподаткування «додаткового пенсійного забезпечення (пенсійних планів)». Пенсійні плани передбачались у вигляді банківських рахунків. При цьому законом встановлювався цілий ряд вимог, яким мав відповідати «пенсійний план» для отримання податкових преференцій з посиланням на цілий ряд інших нормативно-правових актів («законодавство з пенсійного страхування», «законодавство про пенсійні плани») та прив'язкою до рішень Кабінету Міністрів (щодо визначення уповноважених банків; встановлення віку, з досягненням якого вкладник може знімати кошти зі свого пенсійного рахунку).

Режим оподаткування внесків до цих «пенсійних планів» передбачав: 1) звільнення від оподаткування податком з доходів фізичних осіб (при цьому такі внески мали оподатковуватись при їх виплаті); 2) віднесення

<sup>5</sup> Види пенсійних схем:

**Пенсійна схема зі встановленими внесками** ("defined contributions", DC) - схема, де наперед визначаються розміри пенсійних внесків. Рівень пенсійних виплат визначається накопиченою сумою та отриманим інвестиційним доходом на накопичені пенсійні активи. Таким чином, ризику пов'язані з розміром виплат несе особа, на користь якої здійснювались внески. **Пенсійна схема зі встановленими виплатами** ("defined benefits", DB) - схема, де встановлюється гарантований рівень виплат (як правило, у вигляді відсотку від заробітної плати за певний час із можливістю врахування інших параметрів, напр. стажу). Ризики несе платник (роботодавець), який гарантує додаткове покриття пенсійних зобов'язань перед учасником (отримувачем виплат) у разі недостатності накопичених активів та(або) невдалого інвестування. Якщо для порівняння названі дві схеми уявити у вигляді рівняння з однією невідомою, то в першому випадку (встановлені внески) невідомими є пенсійні виплати, а в другому (встановлені виплати) - внески. **Гібридні (змішані) схеми** - містять елементи двох попередніх.

до складу валових витрат підприємства сум внесків до додаткових пенсійних планів на користь працівника та від його імені, але не більше як 15% сукупного доходу, отриманого таким працівником від такого платника податку протягом податкового періоду, коли відбулося таке внесення.

Проте, норми закону про оподаткування прибутку підприємств щодо особливостей оподаткування внесків на НПЗ були, фактично, не дієвими, оскільки не узгоджувались із Законом «Про недержавне пенсійне забезпечення», стосувались неіснуючих «додаткових пенсійних планів» у вигляді банківських рахунків та посилались на неіснуючі акти. Це зумовило незадіяність цього, не підкріпленого нормативно, механізму та відсутність його впливу на розвиток НПЗ.

Одночасно, Закон містить чіткі положення щодо особливостей оподаткування довгострокового страхування життя на підставі відповідних договорів, які надавали

цьому виду страхування перевагу перед пенсійними планами. Так, до складу валових витрат відносились фактично сплачені страхові платежі на користь найманого працівника, що не перевищує 15% від заробітної плати, отриманої таким працівником від платника податку протягом такого календарного кварталу, але не більше ніж 6 тисяч гривень у розрахунку на одного застрахованого працівника протягом звітного податкового року.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (№1957-IV, набув чинності 31.07.2004) названі недоліки було виправлено, а сам закон про оподаткування прибутку підприємств гармонізовано із законодавством про недержавне пенсійне забезпечення. Особливості оподаткування недержавного пенсійного забезпечення податком на прибуток підприємств з урахування останніх змін викладені в Таблиці 2.

Таблиця 2.

**Податок на прибуток підприємств**

Вкладник	Установа недержавного пенсійного забезпечення			
	НПФ	Страховик	Банк	Адміністратор, КУА
Роботодавець на користь фізичної особи	Не оподатковуються внески, які надходять від вкладників пенсійних фондів.  Звільняється від оподаткування дохід від здійснення операцій з пенсійними активами.	Не оподатковуються внески, які надходять від осіб, які уклали договори страхування.  За 0 ставкою оподатковується дохід страховика, отриманий внаслідок виконання договорів пенсійного страхування у межах недержавного пенсійного забезпечення.  За 0 ставкою також оподатковується інвестиційний дохід від розміщення коштів резервів страхування життя (з доходу вираховуються витрати на ведення справи страховиком, але не більше як 15%, та відрахування в математичні резерви зі страхування життя, але не більше як 85% від такого доходу). При цьому раз на рік страховик розподіляє суму інвестиційного доходу між страховими сумами за договором страхування життя (у т.ч. у межах НПЗ).	Не оподатковуються внески, які надходять від вкладників пенсійних депозитних рахунків.  Оподатковується за загальною ставкою (25%) відповідний дохід банку.	Оподатковується за загальною ставкою (25%) дохід адміністратора або КУА від основної діяльності.
Платник податку (роботодавець) може віднести до своїх валових витрат суму внесків на НПЗ (внески до НПФ, страхової організації чи банку) найманою ним фізичною особою, але в розмірі не більше 15% від зарплати, нарахованої цій найманій особі протягом року (до цієї суми зараховуються і внески за договором довгострокового страхування життя).  Сума таких місячних платежів також не може перевищувати розміру доходу, який дає право на отримання податкової соціальної пільги (у 2004 році - це 480 грн. на місяць, 5760 грн. на рік) <sup>6</sup> .				

<sup>6</sup> Відповідно до підпункту 6.5.1 пункту 6.5 статті 6 Закону "Про податок з доходів фізичних осіб" податкова соціальна пільга застосовується до доходу, якщо його розмір не перевищує суми, яка дорівнює сумі місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженої на 1,4 та округленої до найближчих 10 гривень. У 2004 році ця сума дорівнює 480 грн. (342 грн. x 1,4 = 478,8 = 480 грн.). При цьому для розрахунку взято показник прожиткового мінімуму, визначений Законом "Про прожитковий мінімум на 2003 рік" (342 грн.), оскільки саме він діяв 1 січня 2004 року (Закон "Про затвердження прожиткового мінімуму на 2004 рік" набув чинності лише 27.05.2004).

## Оподаткування доходів фізичних осіб

Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів «Про прибутковий податок з громадян» (№13-92 від 26.12.1992), що діяв до набрання чинності 1 січня 2004 року Законом України «Про податок з доходів фізичних осіб», до сукупного оподатковуваного доходу фізичних осіб не включались:

- «додаткові пенсії, що виплачуються за умовами добровільного страхування пенсій»;
- суми, одержані громадянами за добровільним страхуванням (за винятком випадків, коли страхові внески по накопичуваному страхуванню здійснюються за рахунок коштів підприємств, установ і організацій);
- суми, одержані громадянами в результаті «розміщення їх власних заощаджень на поточних (депозитних) рахунках банків України, в тому числі в іноземній валюті»;
- кошти, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд» сплачуються фізичним особам згідно з договорами про додаткові пенсійні та про цільові виплати, укладеними в період проведення такого експерименту.

Таким чином, діяв порядок, за яким оподатковувались пенсійні внески (до НПФ, за договорами страхування та банківських депозитів) та звільнялись від оподаткування пенсійні виплати. При цьому також існувала термінологічна неузгодженість з пенсійним та рештою податкового законодавства України.

Законом України «Про податок з доходів фізичних осіб» цю схему оподаткування було кардинально змінено на схему – «звільнення внесків (податковий кредит) – оподаткування виплат зі знижкою (за меншою ставкою)». Проте первісною редакцією закону особливий порядок оподаткування поширювався лише на «страхову» складову НПЗ, тобто на страхові внески та виплати за договорами страхування життя. Так, пункт 9.8. статті 9 Закону має назву – «Оподаткування доходів, отриманих за договорами довгострокового страхування життя та недержавного пенсійного страхування». Крім обмеженого кола операції, на які поширюються ці норми, очевидним є також їхня неузгодженість з відповідним пенсійним законодавством.

Ці недоліки виправив Закон «Про внесення змін до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» (№1958-IV, що набуває чинності з 1 січня 2005 року). Особливості оподаткування недержавного пенсійного забезпечення податком з доходів фізичних осіб з урахування останніх змін викладені в Таблиці 3.

До Закону введено термін «пенсійний внесок», під яким розуміються кошти, внесені до недержавного пенсійного фонду, страхової організації або на пенсійний депозитний рахунок до банківської установи у межах недержавного пенсійного забезпечення відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення». Положення закону, які стосувались оподаткування довгострокового страхування життя та страхування у межах НПЗ, поширено на інші складові НПЗ (внески до НПФ та банківських установ).

<sup>7</sup> До 31 грудня 2006 року загальна ставка оподаткування податком з доходів фізичних осіб становить 13%, після зазначеної дати - 15%.

Таблиця 3.

### Податок з доходів фізичних осіб

Вкладник	Учасник НПЗ		
	Фізична особа на користь члена сім'ї першого ступеня споріднення	Фізична особа (не роботодавець і не член сім'ї 1-го ст. споріднення) на користь іншої особи	Фізична особа, на користь якої здійснюються пенсійні внески
Звільняються від оподаткування (відносяться на податковий кредит) пенсійні внески до системи НПЗ (страховику, НПФ, банківській установі), але щомісячно не більше розміру граничної суми. Розмір граничної суми дорівнює розміру доходу, який дає право на отримання податкової соціальної пільги, визначеному пп. 6.5.1. п. 6.5. ст. 6 Закону (у 2004 році - 480	Звільняються від оподаткування (відносяться на податковий кредит) пенсійні внески до системи НПЗ (страховику, НПФ, банківській установі) на користь члена сім'ї першого ступеня споріднення, але щомісячно не більше половини розміру граничної суми. Розмір граничної суми дорівнює розміру доходу, який дає право на отримання податкової соціальної пільги,	Оподатковуються за повною загальною ставкою податку <sup>7</sup> .	Звільняються від оподаткування (при їх нарахуванні або виплаті страховиком чи адміністратором НПФ) суми пенсійних виплат (у вигляді пенсій на визначений строк або довічних пенсій), одержувані платником податку - резидентом, що має вік, не менший 70 років або є інвалідом I групи.  Звільняються від оподаткування (при їх нарахуванні або виплаті страховиком чи адміністратором НПФ) суми пенсійних виплат (у вигляді пенсій на визначений строк, довічних пенсій або одноразових



<p>грн. на місяць, 5760 грн. на рік).*</p> <p>Пенсійні внески понад указану граничну суму оподатковуються за повною загальною ставкою податку.</p>	<p>визначеному пп. 6.5.1. п. 6.5. ст. 6 Закону (відповідно, у 2004 році - 240 грн. на місяць, 2880 грн. на рік).*</p> <p>Пенсійні внески понад указану граничну суму оподатковуються за повною загальною ставкою податку.</p>		<p>виплат), одержувані платником податку, який є інвалідом I групи.</p> <p>За повною загальною ставкою оподатковуються 60% суми пенсійних виплат іншим особам (у вигляді пенсій на визначений строк, довічної пенсії, одноразових виплат).</p> <p>Проценти, нараховані на банківський пенсійний депозитний рахунок, оподатковуються за ставкою, загальною для такого виду доходу - 5%.</p>
--	---	--	--

\* При цьому, якщо платник податку або члени його сім'ї першого ступеня споріднення були застраховані їх працедавцями або працедавці є вкладниками НПФ чи пенсійних депозитних рахунків на їх користь, то зазначена гранична сума зменшується для відповідної застрахованої особи або учасника НПФ на суму страхових внесків або внесків до НПФ чи на пенсійні депозитні рахунки, сплачених її працедавцем протягом такого звітного податкового року.

### Оподаткування податком доданої вартості

Третьою складовою в механізмі оподаткування системи НПЗ є податок на додану вартість. Відповідно до чинної редакції Закону України «Про податок на додану вартість» не є об'єктом оподаткування або звільняються від оподаткування операції з:

- «діяльності з управління активами» (пп. 3.2.1. п. 3.2. ст.3);
- поставки послуг зі страхування, «соціального і пенсійного страхування» (пп. 3.2.3. п. 3.2. ст. 3);
- надання послуг з інкасації, розрахунково-касового обслуговування, залучення, розміщення та повернення грошових коштів за договорами «вкладу, страхування або доручення» (пп. 3.2.5. п. 3.2. ст. 3);
- надання послуг з «доставки пенсій» населенню (пп. 5.1.5 п. 5.1. ст. 5).

Крім неузгодженості з іншим законодав-

ством та нечіткістю формулювань, під оподаткування ПДВ також підпадає надання послуг з адміністрування недержавних пенсійних фондів. Останній факт значно зменшує рентабельність діяльності з адміністрування НПФ, яке є необхідним елементом для злагодженого функціонування всієї системи НПЗ. Адже, законом про недержавне пенсійне забезпечення передбачено встановлення граничних тарифів для оплати послуг адміністратора. Цей граничний тариф був встановлений Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України (розпорядження ДКРРФП №1102 від 22.06.2004) на рівні 6% від суми пенсійних внесків, сплачених на користь усіх учасників фонду протягом року, для відкритих НПФ та 5% – для корпоративних і професійних НПФ. Відповідно, у разі збереження оподаткування ПДВ послуг з адміністрування відповідно 1,2% та 1% пенсійних внесків «витрачались» би на сплату ПДВ.

Таблиця 4.

#### Податок на додану вартість

	НПФ	Страховик	Банківська установа	Адміністратор	Компанія з управління активами
Чинна редакція Закону	Надання послуг із "пенсійного страхування" не є об'єктом оподаткування.	Не є об'єктом оподаткування поставки послуг зі страхування, передбачених Законом України "Про страхування".	Не є об'єктом оподаткування операції із залучення, розміщення та повернення грошових коштів за договорами вкладу.	Надання послуг з адміністрування НПФ оподатковується на загальних підставах.	Не є об'єктом оподаткування "діяльність з управління активами".
Законопроект №5258 (редакція, схвалена в першому читанні)	Не є об'єктом оподаткування операції з "надання послуг з недержавного пенсійного забезпечення"	Не є об'єктом оподаткування поставки послуг зі страхування, передбачених Законом України "Про страхування", послуг з недержавного пенсійного забезпечення".	Не є об'єктом оподаткування операції з надання послуг із "залучення та обслуговування пенсійних вкладів".	Не є об'єктом оподаткування операції з "адміністрування недержавних пенсійних фондів".	Не є об'єктом оподаткування "діяльність з управління активами (у тому числі пенсійними активами), відповідно до закону".

## Проблемні аспекти

Хоча нещодавно схвалені Верховною Радою законодавчі акти вирішують основні питання оподаткування недержавних пенсій в Україні, залишається ряд інших проблемних аспектів. До них можна віднести:

1) не приведено у відповідність до пенсійного законодавства Закон України «Про податок на додану вартість» та зберігається оподаткування цим податком послуг з адміністрування НПФ. Для вирішення цього парламенту необхідно якнайшвидше остаточно схвалити законопроект №5258 (його розгляд очікується у вересні поточного року з початком нової сесії). При цьому існує ризик застосування Президентом права вето, оскільки законопроектом передбачається внесення також цілого ряду інших змін до закону про ПДВ, зокрема стосовно зменшення ставки, порядку його адміністрування тощо, які можуть бути не підтримані Президентом;

2) не узгоджені між собою закони України «Про недержавне пенсійне забезпечення» та «Про порядок погашення зобов'язань платників податку перед бюджетами та державними цільовими фондами» у частині звернення стягнення, накладення арешту на пенсійні активи тощо. Відповідно, до Закону «Про порядок погашення зобов'язань платників податку перед бюджетами та державними цільовими фондами» необхідно внести такі зміни:

- внести до переліку активів, що не можуть бути використані як джерела погашення податкового боргу, пенсійні активи, залучені недержавним пенсійним фондом, страховою організацією або банком;
- встановити, що пенсійні активи, залучені недержавним пенсійним фондом, страховою організацією або банком, не можуть бути передані у податкову заставу, на них не може бути накладено податковий арешт;

3) підпункт 4.2.4. пункту 4.2. статті 4 Закону «Про податок з доходів фізичних осіб» (як у чинній, так і новій редакції) не відповідає Закону «Про недержавне пенсійне забезпечення». Зазначеним підпунктом встановлено, що не включається до складу сукупного оподатковуваного доходу платника податку сума пенсійних внесків (страхових внесків, пенсійних вкладів), сплачена «за такого платника податку чи на його користь» обо-

бою-резидентом («іншою ніж платник податку»), яка «визначається вигодонабувачем (бенефіціаром) за такими договорами».

По-перше, слід відзначити відсутність визначення терміну вигодонабувач (бенефіціар) як у законі про НПЗ (використовуються терміни – «вкладник», «учасник», «на користь учасника»), так і законі про податок з доходів фізичних осіб.

По-друге, якщо внески були сплачені «на користь» платника податку іншою особою, яка при цьому визначається вигодонабувачем, то не стає незрозумілим – хто ж має право на отримання пенсійних виплат або, використовуючи термінологію закону про НПЗ, хто має право на недержавне пенсійне забезпечення на умовах і в порядку, визначених пенсійним контрактом, договором страхування або договором про відкриття пенсійного депозитного рахунку (стаття 1).

По-третє, якщо внески були сплачені «за платника податку» (це є можливим, якщо наймана особа доручає роботодавцю здійснювати внески на НПЗ за рахунок витрат на оплату праці такої найманої особи – див., напр., пп. 5.7.2. п. 5.7. ст. 5 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств»), то вигодонабувачем за такими внесками може бути лише ця наймана особа.

У свою чергу, використання зазначеної норми для організації «солідарних» пенсійних схем<sup>8</sup> (пенсійні внески здійснюються роботодавцем на користь невизначених працівників з їхньої персоналізацією на етапі виплат) суперечитиме букві й духу Закону «Про недержавне пенсійне забезпечення», яким передбачена персоналізація пенсійних внесків, можливість пенсійних виплат лише на користь фізичних осіб-учасників недержавного пенсійного забезпечення;

4) виникла неузгодженість між новою редакцією пп. 4.2.4. Закону «Про податок з доходів фізичних осіб» та пп. 5.6.2. Закону «Про оподаткування прибутку підприємств». Обидві норми передбачають невключення до об'єкту оподаткування суми внесків роботодавця на недержавне пенсійне забезпечення. В обох випадках ця сума обмежується 15% нарахованої роботодавцем суми місячної зарплати та граничним розміром доходу, який дає право на отримання податкової соціальної пільги. Лише в законі «Про податок з доходів фізичних осіб» з 01.01.2005 цей граничний розмір визначатиметься безпосередньо в пп. 4.2.4. («не вище суми місячного прожиткового мінімуму для працездатної особи, діючого на 1 січня звітного податкового року, помноженої на 1,4 та округленої до найближчих 10 гривень»), а в законі «Про оподаткування прибутку підприємств» з набуттям чинності останніх змін – у вигляді посилання на пп. 6.5.1. Закону «Про податок з доходів фізичних осіб». Наразі обидві норми (пп. 4.2.4. та 6.5.1.) є ідентичними, проте в разі зміни однієї з них, автоматично виникне суперечність між двома законами.

**Зі схваленням Верховною Радою пакету змін до податкового законодавства в Україні сформовано цілісну стимулюючу систему оподаткування недержавного пенсійного забезпечення. Ця система передбачає «відстрочування» оподаткування пенсійних активів від моменту їх «введення» до пенсійної системи (у вигляді пенсійних внесків, страхових платежів, банківських депозитів) до моменту їх виплати учаснику системи недержавного пенсійного забезпечення. Таким чином, в Україні використовуватиметься модифікація найпоширенішого у світі режиму оподаткування недержавних пенсій: звільнення від оподаткування пенсійних внесків (віднесення на податковий кредит) – звільнення від оподаткування інвестиційного доходу – оподаткування пенсійних виплат (за зменшеною ставкою та з пільгою для окремих категорій осіб) (режим ЗЗО або ЕЕТ).**

## LEGISLATIVE-EXECUTIVE RELATIONS IN PARLIAMENTARY REPUBLICS

(The research has been supported by the Indiana University Parliamentary Development Project (USA))

**Angela  
YEVHENIEVA,  
Denys  
KOVRYZHENKO**

*Experts of the  
Laboratory for  
Legislative Initiatives*

One of the key issues of government development in Ukraine is the redistribution of powers between the President, the Parliament, and the Government. Even though the Ukrainian Constitution sets that the Cabinet of Ministers tops the executive authorities in Ukraine, and the President is the head of state and not the executive branch, it is not the Cabinet of Ministers that has the decisive influence on the operation of the Ukrainian public executive bodies, but the President. At the same time, the legislative-executive cooperation in Ukraine can hardly be called efficient. The above factors inspired some politicians and scholars to initiate the redistribution of powers between the President, the Parliament and the Cabinet to transform Ukraine from a presidential-parliamentary into a parliamentary-presidential republic. Such transformations aim to enhance the staffing and establishing powers of the Cabinet of Ministers by narrowing relevant presidential powers, as well as to raise the Parliament's role in the formation of the Government and the oversight of its operation.

Leaving the analysis of the advisability of relevant constitutional amendments aside, one can say that the practices of the countries with the parliamentary form of government, specifically in terms of legal regulation of legislative-executive relations, are particularly valuable for Ukraine, especially in the light of inefficiency of such relations in the country.

The legislative-executive relations have three aspects: formation of the government and its influence on the legislative process; efficiency of the parliamentary oversight of the governmental activity; and efficiency of political responsibility of the government to the parliament.

The method that is used to set up the top

executive authority directly depends on the form of government inherent in a specific country. One should not, however, overestimate the real meaning of procedures set by constitutions for formation of governments. After all, the legislative-executive relations are often dependant on political conditions. The implementation of constitutional norms is also frequently determined by parliamentary traditions. Independently of the combination and consistency of the efforts made by the president and the parliament to form the government, the determinant factor is not the legal regulation mechanisms, but rather the arrangement of forces in the parliament. The usual practice is that the Prime Minister's office is, as a rule, occupied by the leader of the parliamentary majority or a compromise candidate set forth by a coalition of political parties.

An important element of the legislative-executive relations is the legislative process. Analysis of foreign practices proves that in the majority of countries where the government relies on the support of the parliamentary majority, the key role in the legislation is played not by the parliament, but by the government.

The nature of the legislative-executive relations is also determined by the principle of the government's accountability to the parliament. The main parliamentary function is legislation, however, the implementation of laws depends to a considerable extent on the efforts of the government. Therefore, the mechanisms set forward by the constitution and other regulations to ensure the parliamentary oversight of the government's operation determine the real role of the parliament in the system of government in any country. As a matter of fact, efficiency of both the parliament, and the government depends on the oversight powers.

## REPRESENTATIVE (LEGISLATIVE) INSTITUTIONS IN THE UKRAINIAN HISTORY

**Olesya  
MILCHAKOVA,**  
*Postgraduate Student  
of Moscow State  
Academy of Law*

In the USSR, there was an official opinion that was thrust on science, education, and society in general in accordance with which before the socialist revolution "Ukraine did not have its own statehood, and consequently its law" (1954 presentation of the Central Committee of the Soviet Communist Party on the occasion of the 300th Anniversary of Ukraine's unification with Russia). A number of other historians and politicians of the imperial Russia also protested against existence of any elements of the independent statehood and law in Ukraine. Today, there are also certain, mainly marginal "national-patriotic" organizations in Russia that decisively reject state and legal identity of Ukraine.

Even though in the past, Ukraine was independent only over brief periods in its history, it still has its own, even though not too rich, parliamentary experience that includes:

- Participation of Ukrainian deputies in the Russian Dumas over the period between

1906 and 1917, as well as in the Austro-Hungarian Reichstag, Czech and Polish parliaments;

- Practices of the Ukrainian Central Council and Ukrainian National Council;
- Theoretic development of the Ukrainian parliament's status in the pre-Soviet draft constitutions;
- Attempts made by the UkrSSR leadership over the first years of its existence, including the times when the Soviet Union emerged and was constitutionally established, to keep broader powers for the UkrSSR Congress of Councils.

However, much of this experience has sunk into the past and oblivion. Modern Ukrainian parliamentary traditions include the availability of the unicameral Parliament that has been formed in a democratic way, as well as the strive of the Ukrainian people to set up an efficient and strong legislature with real oversight powers.

## THE OMBUDSMAN'S ROLE IN FORMATION OF CIVIL AND LEGAL CONSCIOUSNESS OF THE PEOPLE

(The research has been done within the framework of the Project for Strengthening the Role of the People as Tax-payers, Voters, and Individuals supported by the East European Institute for Development)

### Serhiy PANTSUR

*Expert of the  
Laboratory for  
Legislative Initiatives*

The proposed article analyzes the provision of advocacy services to the people by the Ombudsman, as well as the information of the public on the content and results of advocacy efforts. The analysis has been based on the anticipation that the Ombudsman's efficient advocacy and public activity develops the trust to this structure, as well as helps to improve the role of the constitutional and human rights in the civil consciousness of the Ukrainian people and operation of law-enforcement authorities. The efficiency of public and advocacy efforts of the Ukrainian Ombudsman is assessed through their comparison with the European and Russian Ombudsmen.

The analysis suggests the following conclusions:

- To ensure efficient and quick appeal of citizens to the Ombudsman, it is necessary to reject the practice of free complaint forms;
- To ensure the maximum level of trust to the Ombudsman, it is advisable to secure the highest transparency and accessibility of consideration procedures and remedies;
- The Ombudsman shall focus more on appeals and complaints of the people, which shall also become the main subject of the Ombudsman's communications and reports;
- In accordance with the above, it is necessary to transform the approaches to the presentation of information in annual Ombudsman's reports basing on the reporting practices of the EU Ombudsman;
- It is important to provide financial and budget accounts in the annual Ombudsman's reports as it is usually done by the European Ombudsmen. Such transformation would stress the transparency of the office and consequently strengthen the trust of the people to it;
- The demand for information shall drive the periodicity of reporting as required by law;
- Russian Ombudsman's practices and regular violations of human rights in Ukraine suggest the necessary to pay more attention to special reports;
- In terms of legal competence of people and their capacities for self-protection, more attention shall be devoted to dissemination of printed and electronic booklets on the appeal procedures and remedies;
- The Ombudsman shall specifically focus on such information tool as the web-site. The concept of the web-page should be changed to be used not only as a business card, but also as an information resource for the media.

## TAXATION OF NON-STATE PENSIONS

### Dmytro KOTLYAR

*Expert, Laboratory for  
Legislative Initiatives*

The pension reform that was launched in Ukraine by adoption of two basic pension acts in July 2003<sup>1</sup> is in full fling. The new pension system has three levels and in addition to the modified solidarity system of mandatory pension insurance also includes the mandatory accumulation element (2nd level) and the non-state pension security (3rd level).

To give some momentum to the development of the accumulative pension security systems, many governments use a special system of taxation. Tax bonanzas and deferrals are actually used to subsidize the development of the non-state pension insurance. The beneficial taxation conditions are grounded by economic and social factors. The economic elements envisage that tax stimuli would encourage long-term savings thus increasing the incomes from pension investments. This will boost the investment cap-

ital and in the course of time result in enhanced production and relevantly increased tax collections, cut down tax deficit and improved financial possibilities to pay the state social allocations. In their turn, the social factors are conditioned by the fact that the tax stimuli encourage people to secure their own pensions.

However, provision of tax preference to the pension funds may also have collateral negative effects, like tax evasion and distortion of market conditions.

The article dwells on potential approaches to the use of tax stimuli in the operation of non-state pension funds, the status of relevant legislation in the world and in Ukraine.

<sup>1</sup> Mandatory State Pension Insurance Act (No. №1058-IV) and the Non-State Pension Security Act (No.1057-IV).