

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

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



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Igor KOГУT

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олеся КИРИЧЕНКО
Наталя СИНЬООКА
Олександр СИНЬООКИЙ

ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО



Konrad
Adenauer
Stiftung

**ВИДАННЯ ЗДІЙСНЕНО
ЗА ПІДТРИМКИ**
Фонду Конрада АДЕНАУЕРА.

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

Підписано до друку 28.12.2006.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ

ДРУК

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



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 2 / 2006

Тема

Опозиція в Україні: межі правового регулюваннястор. 2
Трансферти вирівнювання та надання соціальних
послуг: програма змінстор. 20

Український та зарубіжний парламентаризм

Статус члена парламенту: зарубіжний досвід
та пропозиції для Українистор. 25

Автори числа: Д. Ковриженко, О. Чебаненко (2), Л. Джошуа, Ю. Джигир (20) та інші.

Коментарі: В. Полохало, А. Матвієнко, В. Бала, В. Фесенко, Б. Беспалий,
І. Коліушко, Ю. Ключковський, Ю. Мірошниченко, М. Погребінський,
І. Заєць, В. Чумак.

ОПОЗИЦІЯ В УКРАЇНІ: ЗМІСТ ТА МЕЖІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ



Денис
КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив



Олена
ЧЕБАНЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Вперше про необхідність законодавчого закріплення гарантій діяльності фракцій та окремих народних депутатів в Україні почали говорити наприкінці 1999 – на початку 2000 рр., коли за результатами президентських виборів у парламенті була створена пропрезидентська парламентська більшість, яка усунула від керівництва парламентом представників фракцій лівого політичного спрямування. У 2000 році за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою у Верховній Раді були зареєстровані законопроекти про внесення змін до Конституції України, які, серед іншого, вперше передбачали закріплення в Основному Законі поняття парламентської більшості. У зв'язку з цим на розгляд законодавчого органу було внесено низку законопроектів, спрямованих на врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції), і які мали запобігти перетворенню Верховної Ради України на інструмент реалізації інтересів більшості у разі внесення змін до Конституції. Проте, у 2001 році всі законопроекти про внесення змін до Конституції за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою були відхилені парламентом, і питання доцільності врегулювання статусу опозиції відійшло на другий план. Періодично до нього повертались лише у 2002–2004 рр., коли президентом, а згодом – і народними депутатами України – членами нової парламентсько-урядової коаліції до парламенту були подані законопроекти про внесення змін до Конституції, в яких знову передбачалось закріпити поняття парламентської більшості, визначити правові наслідки її неутворення, права та механізми їх реалізації. Чергові законодавчі ініціативи, спрямовані на забезпечення прав меншості в умовах конституційної реформи, в основному повторювали зміст положень аналогічних законопроектів, які реєструвались у парламенті протягом 2000–2001 рр. І знову, у зв'язку з невизначеністю долі «конституційної реформи», жоден з них не розглядався.

Востаннє проблема визначення статусу опозиції була піднята після набуття чинності Законом «Про внесення змін до Конституції України» 8.12.2004 та чергових парламентських виборів, за результатами яких в парламенті було утворено коаліцію депутатських фракцій, яка розподілила керівні посади в органах парламенту, сформувала персональний склад Кабінету Міністрів та взяла на себе політичну відповідальність за результати здійснення урядової політики. На розгляді парламенту перебуває два законопроекти, спрямовані на вирішення цієї проблеми – проект Закону «Про опозиційну політичну діяльність», внесений народними депутатами Р. Богатирьовою, М. Комаром, Т. Чорноволом, В. Бевзенком (реєстр. № 1011 від 25.05.2006 р.) та проект Закону «Про парламентську опозицію», внесений народним депутатом Ю. Тимошенко (реєстр. № 1011-1 від 4.09.2006).

Обидва проекти відрізняються один від одного як межами, так і змістом правового регулювання і потребують ґрунтовного дослідження, метою якого є: а) визначення доцільності врегулювання статусу опозиції; б) ознак опозиції; в) прав опозиції та гарантій їхньої реалізації; г) меж регулювання діяльності опозиції; д) способу регулювання діяльності опозиції.

Саме пошуку відповідей на ці запитання і приділена основна увага у цій статті.

1. Поняття опозиції та проблеми його розуміння в Україні

1.1. Визначення сутності опозиції

Складність з'ясування сутності опозиції пов'язана з відсутністю практики тлумачення змісту цього поняття у нормативно-правових актах. У наукових джерелах з відповідної проблематики опозицію часто описують як організовану групу індивідів, об'єднання на основі спільності, протистояння суб'єктів політики, протиставлення різних політик тощо.¹ Такі визначення дають підстави говорити про неї як про певну сукупність відносин або як про інституційно оформлений суб'єкт політичного життя. Вибір підходу вивчення залежить від специфіки розуміння політичної системи в цілому. *Соціологічний (широкий) підхід* ба-

зується на врахуванні ролі недержавних політичних акторів (наприклад, соціальних груп, груп тиску, суспільних страт тощо) у функціонуванні політичної системи та визначає опозицію як протестну поведінку будь-якого з цих суб'єктів. *Інституціональний (вузький) підхід* зводиться до розуміння опозиції до конкретних політико-правових форм її існування – політичних партій та парламентських фракцій. Основним призначенням партій є здобуття політичної влади з метою вироблення державної політики або впливу на неї. Оскільки суверенним носієм влади є держава, яка реалізує свої повноваження через систему органів, прагнення долучитися до діяльності цих органів, серед яких особливе місце посідає парламент, є визначальним для політичних партій.

¹ Див. Гаврилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – с. 12–13.

Парламентська фракція – один з основних гравців у межах парламенту її формування відбувається на основі або з урахуванням партійного підґрунтя. Однак позиція та лінія політичної поведінки партії та фракції не завжди повністю збігаються. Інституціоналізована опозиція може існувати як у законодавчому органі та бути представленою фракціями партій (*парламентська опозиція*), так і перебувати поза парламентом (*політична опозиція*).

Відмінності між політичною та парламентською опозиціями пов'язані з їхнім місцем у політичній системі. На наш погляд, основним серед ряду критеріїв оцінювання (див. Табл. 1) є *системність чи несистемність* парламентської опозиції як її визнання з боку державної влади (носія домінуючого політичного ресурсу) та лояльне ставлення до неї. *Інституціоналізація* передбачає визначення статусу та окреслення меж діяльності, що впливає з системності або несистемності опозиції.

Таким чином, узагальнено поняття опозиції можна визначити так: *опозиція* – це організована група суб'єктів, що на основі спільного інтересу веде боротьбу різними доступними засобами за можливість володіння домінуючим політичним ресурсом та, залежно від форми функціонування, може набувати таких ознак як системність та інституціоналізованість.

1.2. Зарубіжні підходи до визначення статусу опозиції

Наведене визначення повною мірою вкладається у розуміння поняття опозиції в країнах із стабільними партійними системами, де політичний склад більшості і меншості є приблизно однаковим як в центрі, так і на місцях, а опозиція після чергових загальнодержавних або місцевих виборів стає «більшістю», а «більшість» – переходить в опозицію (США, Бельгія, Великобританія, Португалія, Швеція, Франція та низка інших країн). Тому у зарубіжних країнах поняття інституційно оформленої опозиції сприймається на рівні інтуїції, а сама *опозиційна за своєю природою діяльність у переважній більшості країн окремими законами не регулюється*. Це твердження в однаковій мірі поширюється як на діяльність інституційно оформленої опозиції, яка існує в парламенті, органах місцевого самоврядування (фракції політичних партій), так і поза межами відповідних органів (опозиція в суспільстві в цілому, представлена окремими громадянами, організаціями, партіями, рухами, які не поділяють офіційного курсу; така опозиція є інституційно неформальною). На наш погляд, це зумовлено декількома основними чинниками.

По-перше, діяльність інституційно оформленої опозиції (окремих громадян, громадських організацій, політичних партій, які не мають представництва в парламенті і органах місцевого та регіонального самоврядування) регламентується законами про об'єднання громадян, свободу зібрань, свободу вираження політичних поглядів і переконань, про доступ до інформації тощо. Відповідно, немає потреби і в дублюванні відповідних прав та механізмів їхньої реалізації в окремому нормативно-правовому акті.

По-друге, сам термін «опозиція» не є характерним для зарубіжного законодавства – адже провести чітке розмежування між опозицією та всіма іншими суб'єктами державної політики, які повністю або частково не поділяють офіційного курсу глави держави, уряду (залежно від форми державного правління) на практиці неможливо. Тому, за винятком Португалії, Колумбії, Великобританії, Канади та ще декількох країн з англосаксонською правовою системою, у конституційній практиці більш вживаним є поняття політичної меншості, зміст якого поширюється як на політичні сили, які повністю не поділяють офіційний політичний курс, так і тих суб'єктів, які займають більш помірковану позицію щодо нього, наприклад не погоджуються з пріоритетами політики, формами її реалізації і т.п. Саме тому у законодавчих актах, які визначають основні форми роботи парламенту (Регламенті, законах про парламентські комітети, слідчі комісії тощо) визначається, як правило, не статус опозиції, а статус тих фракцій і членів парламенту, які не входять до парламентської більшості, іншими словами – парламентської меншості. При цьому, як свідчить аналіз зарубіжного законодавства, права парламентської меншості або меншості у представницьких органах місцевого самоврядування у правотворчому процесі та контролній діяль-

Таблиця 1
Порівняння політичної та парламентської форм існування опозиції

	Політична	Парламентська
Ким представлена	Група будь-яких суб'єктів політики	Парламентські фракції або їх об'єднання.
Рівень інтенсивності внутрішньої взаємодії	Низький	Високий.
Інституціоналізація	Необов'язкова	Обов'язкова (у формі політичних партій, парламентських фракцій або їх об'єднань).
Системність	Може бути системною або несистемною (антисистемною, позасистемною)	Завжди системна.
Специфіка спільного інтересу	Не завжди чітко визначений	Завжди чітко визначений та документально закріплений.

Доцільність використання зарубіжного досвіду для врегулювання статусу опозиції в Україні: позиції політиків та експертів



Володимир ПОЛОХАЛО,
народний депутат
України

«Світовий досвід як такий не може бути для нас абсолютним дороговказом, тому що кожна країна йшла до демократії своїм шляхом. Головним має бути визнання того, що український варіант, українські політичні реалії мають свою специфіку, і тому використання світового досвіду може бути лише критичним, творчим і коректним».



Анатолій МАТВИЄНКО,
Перший заступник
Голови Комітету
Верховної Ради України
з питань державного
будівництва,
регіональної політики
та місцевого
самоврядування

«На мій погляд, британська система інституціоналізації опозиції взагалі нам не підходить, не підходить нам і система сталої демократії – німецька чи європейських країн. Особисто я є прихильником литовської системи, саме її можна було б поставити в основу врегулювання статусу опозиції в Україні. Зокрема опозиція в Україні повинна мати два основних права – на доступ до інформації і право на публічне і гарантоване розповсюдження своєї позиції. Це буде формувати у суспільній свідомості адекватний настрій і, відповідно, буде піднімати людей на бажання контролювати владу. А відтак – утверджувати демократію».



Віталій БАЛА,
Директор Агентства
моделювання
ситуацій

«Не треба вигадувати ніяке українське «ноу-хау», бо з 1991-го року характерна риса діяльності української влади – те, що вона намагалася зробити щось особливе. Це є комплекс певної меншовартості. Від нього потрібно позбавлятися, збирати передові досвіди, які є в людства. Якщо воно так придумало і живе вже століття, я думаю, що треба просто адаптувати все, що нароблено віками, можливо навіть тисячоліттями і цивілізаціями».

ності таких органів, за окремими винятками, *прямо не визначається*. Наприклад, в Німеччині право меншості впливати на законодавчий процес не передбачене ні Основним Законом ФРН, ні Регламентом Бундестагу, воно *опосередковано* впливає з існуючого в ФРН механізму затвердження порядку денного – без згоди всіх парламентських фракцій, незалежно від того, входять вони до більшості чи меншості, порядок денний засідань Бундестагу не затверджується.

По-третє, у демократичних країнах більшість, яка формує та втілює в життя політичний курс, *традиційно* звертає увагу на необхідність дотримання прав меншості, насамперед – через загрозу опинитись в опозиції після наступних парламентських виборів. Іншими словами, в умовах демократичного політичного режиму воля більшості не стає, за висловом Дж. Ст. Мілля, «тиранією більшості» над меншістю. Зокрема дотримуються норми регламентів, які закріплюють принцип пропорційного розподілу керівних посад у парламенті (органах місцевого самоврядування) та посад у складі парламентських комітетів між фракціями (тобто, у відповідності до кількості депутатів, які входять до складу фракції), передбачають обов'язкове надання урядом інформації на запити і звернення, незалежно від того, хто є ініціатором запиту (звернення) тощо. В таких умовах парламентські фракції поставлені у відносно рівні умови, і потреби у закріпленні за фракціями меншості керівних посад у парламентських комітетах, права на виступ, права на відповідь (репліку) не виникає.

Загалом, дослідження зарубіжного законодавства не дозволяє дійти висновку про:

а) доцільність закріплення в законодавстві поняття опозиції, парламентської опозиції;

б) можливість визначення чіткого переліку ознак, через які опозицію можна було б відмежувати від «не-опозиції», тобто всіх інших суб'єктів політичної діяльності;

в) доцільність визначення всіх форм опозиційної діяльності, як інституційно оформленої (парламентської), так і інституційно не оформленої та їх змістовного наповнення в межах окремого закону;

г) доцільність диференціації прав членів парламенту або органів місцевого самоврядування залежно від їх приналежності до більшості або меншості.

1.3. Поняття опозиції в Україні

Зазначений висновок не став на заваді розвитку дискусій про необхідність врегулювання статусу опозиції в Україні. На наш погляд, це зумовлено тим, що, на відміну від багатьох



**Володимир
ФЕСЕНКО,**

Голова Правління
Центру прикладних
політичних досліджень
«Пента»

«На законодавчому рівні статус опозиції закріплюється не лише в країнах з англосаксонською правовою системою, але і в «нових демократіях». І, до речі, ця традиція в європейських країнах, в Азії, Африці спрямована на те, щоб захищати статус опозиції в умовах слабких нових демократій. Я думаю, що цю тенденцію нам треба враховувати. І тому я б не відхиляв апріорі питання про необхідність законодавчого закріплення статусу опозиції».

Джерело: виступи учасників круглого столу «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання», м. Київ, 26.09.2006 р.

Поняття опозиції в Україні



**Борис
БЕСПАЛІЙ,**

Заступник
Голови Комітету
Верховної Ради України
з питань правової
політики

«Розмови про загальнонаціональну опозицію були за часів Президента Леоніда Кучми, режим якого мав риси авторитаризму. Сьогодні виникає питання: кому опонує опозиція? До Президента В.Ющенка та «Нашої України»? Чи до антикризової коаліції Прем'єра Януковича? Чи до Леоніда Черновецького, Соціально-ліберальної партії? Є розподіл влади, розподіл політичних сил, тому така постановка питання виглядає абсурдною. Тому я теж вважаю, що є сенс говорити про опозицію в представницьких органах влади: в парламенті, в місцевих радах. Причому, в одних радах одні й ті самі сили можуть бути в більшості, в інших – в опозиції, в третіх – взагалі не представлені».



**Ігор
КОЛУШКО,**

радник Президента
України, Керівник
Головної служби політики
інституційного розвитку
Секретаріату Президента
України

«Некоректно говорити про якусь опозицію в суспільстві, суспільну опозицію, опозицію до влади. Опозиція, в моєму розумінні, може бути лише парламентська. Це та частина парламенту, яка не увійшла в урядову коаліцію, в урядову більшість – ті, хто не підтримав створення уряду, не надає уряду підтримку в його діяльності».

демократичних країн, в Україні суб'єкти формування державної політики як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях далеко не завжди враховували інтереси тих, хто не поділяв впроваджуваний ними курс, більше того – використовували владні повноваження з тим, щоб альтернативна точка зору не була донесена до адресата, а до їх виразників – наставляли негативні політичні (усунення з керівних посад), фінансові (обмеження фінансової основи діяльності), правові наслідки (кримінальна відповідальність). Все це створило ґрунт для поширення хибного, на наш погляд, уявлення про те, що прийняття закону про опозиційну діяльність (парламентську опозицію), може стати своєрідною панацеєю від посягань більшості на права меншості.

При цьому і нині питання про те, що ж власне є опозицією, було і залишається без відповіді. В період президентства Л. Д. Кучми опозиційність передбачала:

а) чітко артикульоване, публічно висловлене критичне ставлення до політики Президента;

б) неучасть у формуванні цієї політики через невходження до складу пропрезидентської парламентської більшості, уряду, центральних або місцевих органів виконавчої влади. До того ж, через ситуативний характер парламентської більшості, підстави віднесення тієї чи іншої політичної сили до опозиційної, ступінь її «опозиційності» були суто декларативними.

Після набуття чинності Закону «Про внесення змін до Конституції України», який передбачив обов'язкове формування парламентської більшості у Верховній Раді України та зберіг за Президентом ряд важелів впливу на виконавчу вертикаль, постала необхідність закріплення гарантій реалізації прав тих депутатів і фракцій, які не входять до парламентської більшості, зокрема в процесі розподілу керівних посад в парламенті, органах, які формуються за участю Верховної Ради України, в процесі здійснення парламентського контролю. Складність визначення поняття опозиції в сучасних обставинах зумовлена тим, що, *по-перше*, Президент залишається носієм вагомих владно-розпорядчих (кадрових, контрольних тощо) повноважень, а відтак визначити спрямування діяльності опозиції (опозиція до Президента, до Кабінету Міністрів тощо) нині набагато складніше, ніж у попередні роки; *по-друге*, парламентська меншість сама по собі не є однорідним утворенням і включає як політичні сили, що задекларували свій опозиційний статус (фракція БЮТ), так і політичні сили, які, формально не входячи до парламентської коаліції, опозиційного статусу не задекларували («Наша Україна»);



Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
народний депутат
України

«Треба визначити, яку опозицію маємо на увазі. По-перше, йдеться про опозицію до влади, яка може бути: антидержавна (проти існування держави взагалі), бандитизм (безвладдя або влада криміналу), моральну опозицію (представлену інтелігенцією). По-друге, опозиція може бути парламентська, тобто така, що не входить до виконавчої влади. Непарламентська опозиція є моральною або протизаконною. Опозиція – це стан, а не статус (політична сила – це статус, який залишається не залежно від діяльності). Тому варто говорити про права меншості та більшості».



Юрій МИРОШНИЧЕНКО,
народний депутат
України

«Виключна роль опозиції в політичній системі полягає у формуванні альтернативного курсу розвитку країни, ніхто більше цього зробити не зможе. Це передбачає свідоме ставлення до урядової точки зору. Необхідними є формалізація та організаційне забезпечення цієї функції, що знімає питання системності опозиції: ні до сили, ні до особи, а до курсу, рішень, що пропонуються до прийняття. Немає проблеми, до чого, до кого, парламентська чи ні, бо альтернативу можна пропонувати поза парламентом. ... Формалізованими в законі вимогами до опозиції мають бути наявність програмного продукту, який містив би системні речі (курс), та ресурсів щодо його представлення (наприклад, кадрових). Це обумовить відповідальність за дії».



Володимир ФЕСЕНКО,
Голова Правління Центру
прикладних політичних
досліджень «Пента»

«В умовах змішаної політичної системи коректніше ставити питання про статус і повноваження політичної меншості, меншості в представницьких органах влади, тому що дійсно виникає проблема, до кого йти в опозицію – до Президента, до уряду, мера і т. д. Я не погоджуюся з тим, що треба обговорювати лише парламентську опозицію чи парламентську меншість. Практика наша засвідчила під час подій квітня-травня 2006 року, коли формувалась структура місцевих органів самоврядування, що права опозиції грубо порушуються. І тому захищати їх треба не лише в парламенті, а і в місцевих радах».

по-третє, – склад парламентської опозиції і склад «опозицій» у місцевих радах не є однаковими.

Таким чином, в умовах слабкості партійної дисципліни, відсутності у районних та обласних рад власних виконавчих органів, наявності у Президента вагомих кадрових та владно-розпорядчих повноважень у сфері виконавчої влади, присутності у складі Кабінету Міністрів України представників фракцій парламентської меншості, призначених «за квотою Президента», дати відповідь на питання про те, що є опозицією і хто є безпосереднім адресатом її опозиційної діяльності в центрі і на місцях, неможливо. Очевидно, що суто формальний підхід до визначення поняття опозиції, закріплений у законопроектах №№ 1011 та 1011-1, в яких єдиним і достатнім критерієм для набуття опозиційного статусу є оприлюднення відповідної політичної заяви, є навряд чи обґрунтованим. Саме тому у контексті існуючої політичної ситуації та специфіки організації державної влади в центрі та на місцях найбільш правильним видається визначення поняття і статусу меншості, причому – лише парламентської, оскільки в місцевих радах існування стійкої інституціоналізованої більшості, на відміну від парламенту, не є обов'язковим.

2. Права опозиції та механізми їх реалізації

2.1. Обсяг прав і роль опозиції залежно від типу моделі парламентської опозиції

Обсяг прав, якими наділяється парламентська меншість, у різних країнах не є однаковим і визначається специфікою кожної з моделей, в межах якої функціонує меншість. Найбільш поширена типологія моделей розроблена на основі таких критеріїв, як рівень формальної інституціоналізації, який описує ступінь включення опозиційних партій у діяльність парламенту та його органів; рівень законодавчого впливу, який визначає роль меншості у законодавчому процесі, встановлену за формальними та неформальними правилами та звичаями. На підставі названих критеріїв можна виділити чотири основні моделі парламентської опозиції: *вестмінстерську, французьку, напівпрезидентську, німецьку та скандинавську* (див. Табл. 2)².

Форма державного правління – критерій, покладений в основу іншої типології моделей парламентської опозиції. Це автоматично зміщує акцент на аналіз характеру впливу парламентської опозиції на уряд. У рамках даної типології виділяють модель парламентської республіки, модель президентської респуб-

ліки, модель змішаної республіки з чітким розмежуванням статусу більшості та опозиції, модель змішаної республіки з відсутністю нормативного розмежування більшості та опозиції

(див. Табл. 3)³. Однак ця типологія не є кардинально відмінною від викладеної вище, тому її можна розглядати як додаткову.

² Див. Бірс Д. Дж. Права та обов'язки опозиційних партій в демократичних країнах. – <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=txt&a=1429>.

³ Див. Гергун А. Проблема інституціоналізації парламентської опозиції: американо-європейський досвід та українські реалії // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – Спецвипуск № 2(7). – с. 25–29.

Таблиця 2

Рівень формальної інституціоналізації опозиції та її впливу на законодавчий процес опозиції

Характеристики та принципи діяльності опозиції	Недоліки
Вестмінстерська модель (Австралія, Великобританія, Індія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія)	
Основні функції парламентського контролю уряду (крім вотуму недовіри, який ухвалює парламент в цілому): <input type="checkbox"/> година (день) запитань (подання усних та письмових запитів представникам виконавчої влади); <input type="checkbox"/> робота в комітетах; <input type="checkbox"/> проведення парламентських дебатів при внесенні поправок до законопроектів.	За умови «злиття» виконавчої та законодавчої влади і домінування Кабінету над Парламентом на парламентську опозицію покладається функція контролю над урядом.
Французька напівпрезидентська модель	
1) Пропорційне представництво всіх парламентських фракцій у складі керівництва парламентом. 2) Забезпечення ефективної діяльності тимчасових слідчих комісій з метою збору та надання Парламенту інформації про певні факти або події та пропорційне представництво всіх парламентських фракцій у їхньому складі. 3) Право надсилати усні та письмові запити уряду та право вступати в дебати із представниками уряду під час засідань, присвячених обговоренню цих запитів. 4) Право звернення до Конституційної Ради 60 депутатам або сенаторам з метою контролю конституційності законів.	Відсутність спеціального інституційного статусу опозиції. Французька модель співвідноситься із напівпрезидентською системою розподілу влади, коли президент вважається основним джерелом опозиції до парламентського уряду. У свою чергу, багато повноважень опозиції, які зазвичай належать опозиційним партіям у парламенті, передаються секретаріату президента. Так, у французькій напівпрезидентській моделі роль парламентської опозиції ефективно виконує президент.
Німецька модель (Німеччина, Австрія та ін.)	
1) Можливість впливати на визначення порядку денного парламенту через Раду старійшин Бундестагу. 2) Право призначати значну частину керівних посад у постійних комітетах Бундестагу. 3) Право накладати вето на законопроекти, ініційовані урядом, а будь-які конституційні поправки мають бути підтримані двома третинами депутатів Бундестагу. 4) Третина депутатів Бундестагу може оскаржити будь-який закон, що, на їхню думку, суперечить Основному закону, у Конституційному Суді.	1) Обмежена прозорість та підзвітність політичних рішень , оскільки часом складно визначити, як саме та якою мірою уряд або опозиція відповідає за конкретний законодавчий акт. 2) Обмежена спроможність уряду дотримуватися узгодженого законодавчого процесу або проводити політичні реформи , оскільки уряд має постійно враховувати думку опозиції.
Скандинавська модель (Данія, Норвегія, Швеція)	
1) Участь у діяльності законодавчих комітетів. 2) Залученість до процедури ухвалення порядку денного.	Непридатність моделі для наслідування в інших політичних та історичних умовах. В силу природи партійних систем за наявності великої кількості малих партій із чітко вираженою електоральною базою, які не бажають формувати коаліційні уряди, партія, представлена в уряді, часто сама є партією меншості, а опозиція (у сукупності) складає більшість у парламенті.

Особливості взаємодії опозиції та уряду залежно від форми державного правління

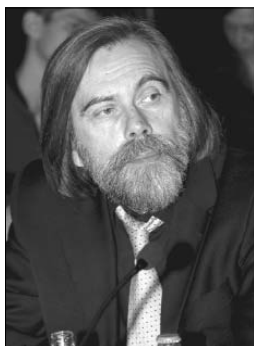
Характер взаємодії опозиції та уряду	Особливості взаємодії опозиції та уряду
Парламентська республіка: вестмінстерська модель	
<p>Найбільша партія, яка виступає проти правлячої партії, називається «офіційною» або «лояльною» опозицією. Основна мета офіційної опозиції – пропонувати програмні альтернативи політиці партії влади. Офіційна опозиція створює альтернативний «тіньовий» уряд, до складу якого входять вищі посадові особи опозиційної партії, які дублюють кожного окремого члена урядового кабінету. Тіньовий кабінет критикує дії чинного уряду та його законодавчі ініціативи, а також пропонує поправки до законодавства.</p> <p>Керівник тіньового кабінету, який зазвичай очолює найбільшу опозиційну партію, вважається альтернативним прем'єр-міністром. У такій якості він обіймає офіційну посаду у парламенті та отримує зарплатню із державного бюджету. Якщо його / її партія проходить в новостворений уряд, лідер опозиції та члени тіньового кабінету зазвичай отримують офіційні урядові посади, які вони дублювали.</p>	<p>За умови «злиття» виконавчої та законодавчої влади і домінування Кабінету над Парламентом на парламентську опозицію покладається функція контролю над урядом.</p>
Президентська республіка: американська модель	
<p>1) Жорсткий розподіл влад: політична влада має розподілятися, а не контролюватися однією групою (парламент не втручається в справи уряду, і навпаки).</p> <p>2) Система стримувань і противаг:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Президент формує уряд за професійною ознакою, є головою уряду. Формально парламентська більшість не впливає на те, яким чином формується уряд; <input type="checkbox"/> всім фракціям парламенту надається однаковий правовий статус незалежно від того, яка партія перемогла на виборах до Конгресу; <input type="checkbox"/> слабка партійна дисципліна (часто Президенту, членові тієї ж самої партії, яка перемогла на виборах до Конгресу, не вдається провести потрібні закони через представлену його власною партією більшість). 	<p>1) Американська політична система, що побудована на принципі стримувань і противаг, не потребує жорсткого розмежування на більшість і опозицію;</p> <p>2) формально парламентська більшість не причетна до формування уряду;</p> <p>3) здійснення функцій парламентського контролю над урядом здійснюється парламентом загалом.</p>
Змішана республіка: французька напівпрезидентська модель (більшість та опозиція нормативно не розмежовані)	
<p>Право ініціювання та ухвалення вотуму недовіри уряду представниками опозиції (ініціювання – десятою частиною від загальної кількості депутатів; ухвалення – абсолютною більшістю від загальної кількості депутатів).</p>	<p>Відсутність реальної можливості парламентської опозиції впливати на діяльність уряду.</p>
Змішана республіка: класичний приклад (чітке розмежування статусу більшості та опозиції), на прикладі Литви	
<p>1) Надання парламентській опозиції широких повноважень в сфері парламентського контролю над урядом:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> обрання заступника (-ків) спікера із числа опозиціонерів; <input type="checkbox"/> призначення представника опозиції головою бюджетного комітету; <input type="checkbox"/> позачерговий розгляд законопроектів, поданих від опозиції. <p>2) Право парламентської опозиції впливати на законодавчий процес:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> право отримати посаду голови парламентського Комітету з питань бюджету та фінансів або його заступника; <input type="checkbox"/> право складати розпорядок роботи кожного третього четвергового вечірнього засідання; <input type="checkbox"/> право лідера опозиції на першочергову доповідь під час розгляду програми Уряду на засіданні Сейму; <input type="checkbox"/> лідер опозиції разом з Головою Сейму та його заступником входить до правління Сейму, основним завданням якого є вирішення організаційних питань роботи Сейму; <input type="checkbox"/> лідер опозиції має право пропонувати розгляд проектів законів та рішень Сейму в терміновому порядку. 	<p>Процедури утворення та розпуску опозиції чітко визначені. Її правовий статус, можливість впливу на законодавчий процес та діяльність уряду чітко визначені в Регламенті або в інших нормативно-правових актах.</p>



**Анатолій
МАТВИЄНКО,**

Перший
заступник Голови
Комітету Верховної
Ради України з питань
державного будівництва,
регіональної політики
та місцевого самоврядування

«Дослівний переклад з латини поняття «опозиція» – протидія. Я взагалі не ставив би це як гасло. В даному випадку я буду критикувати БЮТ як постійну силу протидії. Очевидно, протидія має бути тільки неефективним рішенням або злочинним рішенням, але не всім рішенням! Адже таким чином ми руйнуємо державу – як неефективною владою, так і неефективною опозицією».



**Михайло
ПОГРЕБІНСЬКИЙ,**

Президент Київського
центру політичних
досліджень і конфліктології

«Зараз при владі коаліція, яка умовно могла б назвати себе «кейнсіанською». Є перетин інтересів лівих та олігархів, які знайшли середнє поле і проводять певний курс. Які можуть бути ідеологічні опоненти у такого курсу? По-перше, ліберали на чолі з Ющенком. Повинно бути ще дві радикальні сили: зліва – Наталя Вітренко, справа – право-радикали. Однак найбільшу підтримку населення має четверта по відношенню до владного курсу політична сила – популістська опозиція, блискучим лідером якої є Юлія Тимошенко. Саме вона прийде до влади у разі незадоволення населення і буде проводити ту саму політику, але використавши модель опозиційності для отримання влади».



**Володимир
ФЕСЕНКО,**

Голова Правління
Центру прикладних
політичних досліджень
«Пента»

«Ми всі розуміємо приблизний пакет прав, який повинна мати опозиція і в парламенті, і в місцевих радах. Варто лише узгодити деякі дискусійні питання. У будь-якому разі перші заступники голів комітетів мають бути від опозиційних фракцій. Але зараз проблема не в правах опозиції. Звісно, їх слід визначати, проте основна увага має бути приділена створенню дієвих механізмів реалізації цих прав».

Подем для функціонального аналізу моделей парламентської опозиції є Рекомендації Міжпарламентського союзу (IPU, далі за текстом – вказівки IPU). Документ містить положення, що коментують і способи організації опозиції в межах парламенту, і право впливу на законодавчий процес, і характер взаємодії з урядом.

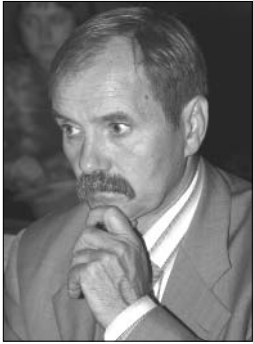
Статус опозиції визначають через її **права** (доступ до демократичних процесів, надання базових прав та привілеїв, консультації з урядом із важливих питань національної безпеки, розподіл посад пропорційно до політичного складу парламенту, рівні права подання законопроектів та поправок, недопущення дискримінації за часом виступів під час парламентських дебатів та усних запитань тощо) та **обов'язки** (пропозиція альтернативної програми діяльності уряду, діяльність з урахуванням державних інтересів, заборона безпідставної критики уряду, утримання від пропаганди насилля як засобу політичного вираження тощо).

Важливою гарантією діяльності опозиції як легітимного інституту є вільний та рівний з представниками більшості доступ до засобів масової інформації. IPU рекомендує закріплювати за опозицією право на вільний доступ на рівних із більшістю до державних засобів масової інформації для поширення поглядів, критики урядових дій та пропозиції альтернатив урядовим рішенням. Це знайшло своє відображення у законодавстві ряду країн Європи.

Критеріями оцінки моделей парламентської опозиції є рівень формальної інституціоналізації та законодавчий вплив, на підставі чого говорять про такі характеристики моделей:

- у *вестмінстерській моделі* формалізована інституційна роль опозиції висока, однак на практиці вона мало впливає на вироблення політики;
- у системах із *німецькою та скандинавською моделями* формальна роль опозиції не настільки інституціоналізована, але неформальні правила та звичаї дозволяють меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту;
- за *французькою моделлю* роль опозиції дуже слабка, як інституційно, так і у плані законодавчого впливу.

Таким чином, найкращими моделями для ефективного визначення та захисту прав опозиції є німецька та вестмінстерська моделі, а історична специфічність скандинавської та слабкість французької моделі роблять наслідування цих систем проблематичним.



**Іван
ЗАЄЦЬ,**
Українська Народна
Партія

«Проблемою є те, що політичні партії відв'язалися від ідеологічного стовпа, що призвело до формування моделі корумпованої влади та активізації кланових механізмів вирішення питань. Сьогодні в парламенті представлені ліві та праві, але немає консерватизму ... Функцією опозиції є не лише контроль, а й творення альтернативи, оскільки без неї контрольна функція нічого не варта. ... Не повинно бути кількісних обмежень щодо складу опозиції. Єдині межі – це конституційне поле, яке після внесення змін до Конституції є досить суперечливим».



**Віктор
ЧУМАК,**
Директор Міжнародного
центру перспективних
досліджень

«Перший критерій опозиції – якісний: запропонування суспільству альтернативної позиції до діяльності правлячої коаліції. Другий критерій – кількісний: опозиція повинна мати чітку кількість депутатів, які представляють певну частину суспільства і яких підтримує певна частина виборців».

Джерело: виступи учасників круглого столу «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання», м. Київ, 26.09.2006 р.

Доцільність законодавчого визначення прав опозиції та оптимальний обсяг таких прав



**Борис
БЕСПАЛІЙ,**
народний депутат
України, Заступник
Голови Комітету
Верховної Ради України
з питань правової
політики

«Закріплення прав опозиції має передбачати створення рівних умов діяльності для всіх депутатів не залежно від того, в опозиції вони чи ні. Це право законодавчої ініціативи, право брати участь в парламентських органах, право на виступ, на голосування і т. д.».

2.2. Права парламентської опозиції та механізми їх реалізації

Варто відзначити, що чинне законодавство України вже сьогодні надає парламентській меншості ряд прав. Так, з принципу пропорційного розподілу посад в органах парламенту, парламентських делегаціях прямо впливає право фракцій меншості на участь у розподілі керівних посад в комітетах Верховної Ради України, тимчасових спеціальних і слідчих комісіях, посад в органах, які формуються за участю парламенту, у кількості, пропорційній до чисельності кожної з таких фракцій. Парламентська меншість вже сьогодні має можливість ініціювати створення тимчасових слідчих комісій парламенту, процедуру притягнення Кабінету Міністрів України до політичної відповідальності, можливість впливати на законодавчий процес на етапі розгляду законів, ухвалених парламентською більшістю і повернути для повторного розгляду парламентом із зауваженнями Президента України. Депутати – представники парламентської меншості мають ті ж права на участь в обговоренні Програми діяльності Кабінету Міністрів України, проектів законів та інших питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України, внесення запитів і звернень, що і представники парламентської коаліції. Діяльність парламентської меншості, як і парламентської більшості, фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, розпорядником яких є Апарат Верховної Ради.

Саме тому доцільно вести мову не так про кардинальне розширення прав парламентської меншості, зокрема опозиції, як про створення дієвих механізмів реалізації вже існуючих її прав. Забезпечення представництва у керівництві Верховної Ради, у складі комітетів, інших органах, які формуються за участю парламенту, фракцій меншості потребує дотримання закріпленого в Регламенті принципу пропорційного розподілу відповідних посад. У свою чергу, реалізація цього принципу є можливою за умови, коли кількість парламентських комітетів наближається до кількості членів найменшої фракції, граничний склад кожного комітету – визначається з урахуванням відповідної пропорції (є кратним пропорції), коли відповідні кадрові питання розглядаються окремо для більшості та меншості (наприклад, однією постановою призначається керівництво комітетів від коаліції, другою – від опозиції у відповідності до кількості представників (квотою) більшості та меншості). Відсутність цих передумов створюватиме проблему неадекватного представництва як



Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
народний депутат
України

«Головною функцією опозиції є контроль за діяльністю влади. Виникає питання, який це має бути контроль? Юридичний? Тоді він має здійснюватися на загальних підставах, кожним громадянином. Політичний (тобто не в межах управлінської сфери)? Тоді він повинен передбачати поінформованість опозиції і доступ до оперативної інформації, який можна отримати через посади в парламенті та політичну домовленість (наприклад, віддати опозиції посади перших заступників голів в комітетах, де посади голів обіймають представники більшості); можливість висловлюватись, яка забезпечується тими повноваженнями, які має кожний депутат. Ці права є правами кожного громадянина та ознакою демократичності влади. Тому предмету специфічного законодавчого регулювання немає».



Віктор ЧУМАК,
Директор Міжнародного
центру перспективних
досліджень

«До прав парламентської меншості можна було б віднести такі права: можливість формувати порядок денний двох-трьох днів сесії Верховної Ради (з тим, щоб мати парламентську трибуну для повного висвітлення своєї діяльності); право ставити не менше половини запитань до Уряду під час Днів Уряду України у Верховній Раді України; право на заміщення керівних посад в окремих комітетах (комітеті з питань регіональної політики і місцевого самоврядування, бюджету, з питань регламенту, з питань прав людини, з питань корупції та організованої злочинності). Також варто зменшити кількісний бар'єр (менше ста п'ятдесяти депутатів), необхідний для створення спеціальних слідчих комісій, подання запиту до вищих органів державної влади. До речі, викликає занепокоєння, що депутатські запити не мають логічного продовження. Запит подавати можна, передбачена обов'язковість органів виконавчої влади надавати відповідь на них. Але, якщо запит подається з парламентської трибуни і ми його всі чуємо, то відповіді на запит суспільство не чує. Тому ще однією формою контролю за діяльністю влади могла би бути обов'язковість на опублікування в парламентській газеті (наприклад, «Голосі України») відповідей центральних органів виконавчої влади на запити народних депутатів, про які заявлено з трибуни».

Джерело: виступи учасників круглого столу «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання», м. Київ, 26.09.2006 р.

більшості, так і меншості у складі органів, які формуються за участю парламенту.

Звісно, на законодавчому рівні за представниками меншості може бути визначена певна пріоритетність («рейтинг») у заміщенні посад в окремих комітетах, однак зводить процес кадрових призначень до арифметичного розподілу (наприклад, 10 посад голів комітетів та всі посади перших заступників голів комітетів – для фракцій меншості, загальна чисельність якої нараховує 150 депутатів) навряд чи варто. Тим більше, що у практично всіх зарубіжних країнах всі посади в органах парламенту заміщуються за принципом пропорційного розподілу. Таким чином, вирішення проблеми порушення прав меншості в процесі розподілу посад в комітетах та інших органах парламенту лежить не стільки у площині правотворчості, скільки у площині належного правозастосування.

Сумнівною видається і доцільність закріплення за парламентською меншістю фінансування окремим рядком з Державного бюджету (як передбачено проектом Закону № 1011-1), оскільки тим самим частина парламенту – меншість – протиставлятиметься парламенту в цілому. Крім того, парламентська меншість у світлі положень чинного законодавства не може виступати розпорядником бюджетних коштів, оскільки навіть не є юридичною особою.

Нетиповим для зарубіжної практики є і закріплення за парламентською меншістю права ініціювання кадрових призначень в органах внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю (в Україні – Голова КРУ та Рахункова палата), центральних органах виконавчої влади. Навпаки – призначення представників опозиції на посади в урядовій адміністрації свідчать про втрату опозиційного статусу, оскільки тим самим опозиція бере на себе частину політичної відповідальності за впровадження урядової політики у відповідних секторах публічного управління.

Очевидно, що діяльність фракцій парламентської меншості має якимось чином узгоджуватись, більше того – у світлі положень нової редакції Конституції доцільним видається запровадження практики, коли в процесі розгляду окремих питань, наприклад – під час обрання голів парламентських комітетів, тимчасових соціальних і слідчих комісій, формування складу органів парламенту, меншість виступала у відносинах з більшістю як одне ціле. Проте стимулювати утворення «об'єднаної» парламентської опозиції штучним шляхом, через прийняття відповідного закону, видається недоцільним. На наш погляд, засади взаємовідносин між фракціями парламентської мен-

Доцільність надання опозиції права формувати тіньовий (альтернативний) уряд



Ігор КОЛУШКО,
радник Президента України, Керівник Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України

«Звичайно, закон може надати опозиції право на формування тіньового Кабінету Міністрів. Ми можемо написати цілий ряд декларативних положень, які не виходитимуть за межі загальногромадянських прав і прав, які закріплено в Законі «Про статус народного депутата України». Але ці права ні в якій мірі не повинні зобов'язувати до якихось дій ні Кабінет Міністрів, ні парламентську більшість, ні Президента, ні інші інститути влади. Державний бюджет міг би передбачати певне фінансування діяльності тіньового кабінету міністрів як окремої структурної частини парламенту (виділити якесь приміщення, дати кілька окладів для державних службовців). Але надавати зарплати, прирівняні до зарплат членів уряду, – несерйозно, тому що член уряду несе політичну і юридичну відповідальність за свою діяльність, тоді як член «тіньового уряду» відповідає лише за свої слова, до того ж – лише політично, а не юридично».



Іван ЗАЄЦЬ,
Українська Народна Партія

«Я виступаю проти створення тіньового уряду, оскільки це може призвести до виникнення двох урядів в парламенті. І що, тоді доведеться фінансувати обох?!».



Юрій ПІРОШНИЧЕНКО,
народний депутат України

«Оскільки може бути не одна опозиційна сила, постає проблема кількості «тіньових» урядів, що призводить до профанації інституту. Існування тіньового уряду видається доцільним лише за умови, якщо він не є інституціоналізованим і зосереджується на виробленні альтернативної політики. Лише в цьому випадку існування «тіньового» уряду є доцільним».

Джерело: виступи учасників круглого столу «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання», м. Київ, 26.09.2006 р.

шості мають визначатись самими цими фракціями.

У законопроекті № 1011-1 закріплено ряд положень, які дозволяють опозиції не лише контролювати діяльність органів виконавчої влади, але і прямо втручатись у цю діяльність, зокрема «ветувати» акти Кабінету Міністрів України, надавати згоду на призначення керівників структурних підрозділів Головного контрольно-ревізійного управління України, ініціювати звільнення з посад службовців, у тому числі – членів Кабінету Міністрів України в адміністративних судах тощо. Крізь призму положень Конституції та практики Конституційного Суду затвердження відповідних положень навряд чи відповідатиме засадам поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову.

На окрему увагу заслуговує і право парламентської меншості утворювати альтернативний (опозиційний, «тіньовий») Кабінет Міністрів. Доцільність існування такого Кабінету існує лише в умовах двопартійної парламентської системи, коли в результаті прорахунків у формуванні та здійсненні державної політики партія більшості програє на виборах і її команду (склад Кабінету) змінює команда партії, яка перебувала в опозиції. Тому, якщо існування тіньового Кабінету «Опозиції Її Величності» у Великобританії не викликає подиву, намагання практично всіх політичних сил закріпити в законодавстві про опозиційну діяльність положення, які регламентують діяльність такого «Кабінету», на наш погляд, є недоречними. У будь-якому разі цей орган не повинен виконувати інших повноважень, крім консультативно-дорадчих та представницьких. Але на сьогоднішній день ці функції здійснюються уповноваженими представниками фракцій та секретаріатами фракцій.

Чи не єдине право меншості, яке дійсно потребує закріплення на законодавчому рівні та визначення механізмів його реалізації, – право на висвітлення діяльності парламентської меншості у ЗМІ, на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України. Практика розміщення інформаційно-аналітичних матеріалів меншості на веб-сторінках парламентських комітетів існує зокрема в США; практика розподілу ефірного часу на суспільному телебаченні – у Великобританії (канал ВВС) та ряді інших країн Європи. Тому у нормативно-правових актах, які регламентують порядок висвітлення діяльності Верховної Ради України, доцільно встановити квоти висвітлення діяльності більшості та опозиції.

Підсумовуючи вищевикладене, слід відзначити, що практично в жодній країні світу парламентська меншість не наділена «всеохоплюючими» кадровими та контрольними повноваженнями. Її участь у роботі парламенту зводиться до внесення інтерпеляцій та запитань, участі у роботі комітетів та інших органах парламенту, ініціювання відповідальності уряду (яке зазвичай не має жодних наслідків), оприлюднення інформації про діяльність урядової адміністрації в ЗМІ (за результатами роботи парламентських слідчих комісій або на підставі отриманої безпосередньо від уряду інформації). Далеко не в усіх країнах парламентська меншість може впливати на формування порядку денного парламенту. Чи не єдине право парламентської меншості, механізми реалізації якого доцільно визначити на законодавчому рівні, – право на висвітлення власної діяльності в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України. Більшість інших прав, які пропонується надати меншості законопроектами №№ 1011 та 1011-1, вже знайшли закріплення в Регламенті Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах, тому варто вести мову лише про виконання положень цих нормативних актів, а не прийняття нових.

Недостатньо обґрунтованим видається закріплення за парламентською меншістю прав на:

- а) призначення на посади в окремих центральних органах виконавчої влади, незалежних органах (Рахункова палата, Рада Національного банку, Вища рада юстиції, Конституційний Суд України тощо);
- б) закріплення за парламентською меншістю права на заміщення посад в комітетах з порушенням принципу пропорційного розподілу відповідних посад між усіма фракціями;
- в) запровадження фінансування діяльності меншості окремим рядком з Державного бюджету;
- г) надання меншості права прямо втручатися в діяльність органів виконавчої влади шляхом ветоування актів Кабінету Міністрів, погодження кадрових призначень у сфері виконавчої влади;
- д) утворення опозиційного Кабінету Міністрів з широкими повноваженнями, окремим фінансуванням та матеріальним забезпеченням.

Аргументи проти прийняття окремого закону про опозицію



Борис БЕСПАЛИЙ,
Заступник Голови
Комітету Верховної
Ради України з питань
правової політики

«Закон про опозицію прийматиметься більшістю, а тому де-факто буде «червоними прапорцями», які окреслять поле для опозиційної діяльності, тобто – своєрідним гетто для опозиції?».



Віктор ЧУМАК,
Директор Міжнародного
центру перспективних
досліджень

«Закон про опозицію – це таке наше українське «ноу-хау», тому що в світі таких законів практично ніде немає та вони й не потрібні. Права опозиції формуються традиціями, досвідом, політичною культурою. На мій погляд, доцільно було б закріпити певні права опозиції в такому документі, як Регламент Верховної Ради, причому – з іншим статусом цього документу – статусом закону».

3. Способи правового регулювання діяльності опозиції

В контексті вибору найбільш оптимального способу врегулювання діяльності опозиції невирішеними залишаються два основних питання – чи доцільно в Україні приймати окремий закон про опозицію, і діяльність якої саме опозиції – парламентської чи політичної, у тому числі й тієї, яка не має ознак інституційної оформленості, – має регулювати цей закон? І чи існує потреба у визначенні статусу саме опозиції, а не парламентської (політичної) меншості?

Аналіз законопроектів, які вносились на розгляд Верховної Ради України нинішнього та попередніх скликань, дозволяє дійти висновку про відсутність у політикумі одноставної позиції щодо меж регулювання опозиційної діяльності. Так, на розгляд парламенту III і IV скликання депутатами – членами фракції КПУ неодноразово вносились законопроекти, спрямовані на закріплення прав опозиції як такої, незалежно від того, чи є вона інституційно оформленою. Аналогічна логіка прослідковується і в законопроекті № 1011 від 25.05.2006 «Про опозиційну політичну діяльність», внесеному народними депутатами України членами фракції Партії регіонів. Ініціатори інших законопроектів, зокрема і законопроекту № 1011-1 від 04.09.2006 р., виходили і виходять з того, що на законодавчому рівні має визначатись статус саме парламентської опозиції, а не опозиції, яка існує за межами органу законодавчої влади.

На думку авторів, спроби врегулювати діяльність опозиції, яка функціонує поза межа-



**Віталій
БАЛА,**

*Директор Агентства
моделювання ситуації*

«Я відвертий противник прийняття закону, але знаю, що він буде прийнятий. Більш того, я знаю, що це буде поганий закон. Завжди будуть спроби цей закон переглянути, тому що в психології людей, які прийшли до влади, завжди залишається одна така характерна особливість: треба якось формалізувати та закріпити свою перевагу».



**Юрій
КЛЮЧКОВСЬКИЙ,**

*народний депутат
України*

«В контексті опозиції йдеться не про протидію, а про протистояння («стояти проти»), що є можливим лише в двопартійній системі. В умовах багатопартійності ситуацію не можна спрощувати. Виникає небезпека законодавчого регулювання, бо в такому разі ми врегульовуємо те, що дуже швидко може стати неактуальним. Я – песиміст щодо швидкого прийняття закону про опозицію. До того ж, факт його прийняття нічого не змінить і не дасть, оскільки реальне політичне життя є значно різноманітнішим».



**Іван
ЗАЄЦЬ,**

*Українська народна
партія*

«Взагалі треба думати про позапарламентську опозицію та опозицію в органах місцевого самоврядування, статус яких має бути закріплений у Регламенті Верховної Ради або шляхом внесення змін до Закону про місцеве самоврядування».

Джерело: виступи учасників круглого столу «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання», м. Київ, 26.09.2006 р.

ми парламенту, нашою метою є ряд суттєвих перешкод, які унеможливають відповідне регулювання. По-перше, на відміну від Конституції, яка передбачає обов'язкове формування парламентської коаліції у Верховній Раді України, законодавство про місцеве самоврядування не передбачає обов'язкового створення «більшостей» у регіональних та місцевих радах. Відповідно, на місцевому та регіональному рівні на практиці неможливо провести відмежування між «більшістю» та «меншістю» у відповідних радах, а відтак – визначити права меншості, механізми їх реалізації. Більше того, практика показує, що у місцевих радах більшість формується суто ситуативно, не має (в силу звуженості функцій місцевого самоврядування, централізації державної влади) чіткої політичної програми діяльності та власних органів, які б могли втілити відповідну програму в життя (на рівні областей і районів). По-друге, спроби визначити статус «опозиції» в місцевих радах зіштовхуються з неможливістю встановлення критеріїв опозиційності – адже в радах на базових рівнях адміністративно-територіального поділу політика формується відповідним сільським, селищним, міським головою, головою районної або обласної державної адміністрації, керівниками місцевих органів виконавчої влади, радами вищого рівня (районними, обласними) тощо. Саме цим і пояснюється різний склад «опозицій» на загальнодержавному рівні та інших рівнях адміністративно-територіального поділу.

Зазначене дозволяє говорити про те, що поняття, основні ознаки, права і обов'язки опозиції в місцевих радах на сьогодні визначити неможливо. Тому діяльність як більшості, так і меншості (опозиції) в представницьких органах місцевого самоврядування варто залишити поза межами правового регулювання.

Недоцільною видається і законодавча регламентація діяльності позапарламентської опозиційної діяльності, оскільки відповідні відносини на сьогодні врегульовано Конституцією України, Законами «Про політичні партії», «Про об'єднання громадян», «Про інформацію» тощо, а обмеження у здійсненні опозиційної діяльності – визначено Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами, які встановлюють відповідальність за протиправні дії.

Таким чином, найбільш доцільним є регулювання саме парламентської опозиційної діяльності.

У зв'язку з цим актуальності набуває питання про спосіб регулювання цієї діяльності, зокрема чи повинен статус парламентської меншості (опозиції) визначатись шляхом внесення змін до

Аргументи на користь прийняття окремого закону про опозицію



Володимир ПОЛОХАЛО,
народний депутат
України

«Сьогодні і Португалія, і Німеччина визначили демократичну сутність свого політичного курсу. І коли б Україна була зі своїми демократичними традиціями, практикою здійснення влади на 90% схожа на Німеччину, можна було б закріпити статус меншості, а не опозиції. Важко визначити, якою Україна є сьогодні: точно не тоталітарна, але й не демократична. В умовах гострої політичної боротьби за визначення курсу взаємодія потрібна і владі, і опозиції. Але влада сьогодні не готова діяти за демократичними традиціями. В парламенті більшість за те, щоб закон про опозицію був, але не карикатурний. В законі мають бути закріплені права опозиції, оскільки шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, Закону «Про об'єднання громадян», Закону «Про політичні партії» це зробити не вдасться. Закон сьогодні дає можливість продемонструвати, чи готова політично Україна надати опозиції, зокрема парламентській, ті функції і той статус, який називається інститутом демократичної опозиції».



Ігор КОЛУШКО,
радник Президента
України, Керівник
Головної служби політики
інституційного розвитку
Секретаріату
Президента України

«Звичайно, можна було б усі питання, пов'язані з діяльністю опозиції в парламенті, регулювати Регламентом. Але, оскільки регламент у нас – не закон, а лише постанова, а в питанні регулювання прав опозиції хотілося б мати достатньо стабільне правове поле, я вважаю, що немає нічого поганого в тому, щоб був прийнятий закон про парламентську опозицію чи про опозиційну діяльність, маючи на увазі діяльність опозиції саме в парламенті».



Анатолій МАТВІЄНКО,
Перший заступник Голови
Комітету Верховної Ради
України з питань державного
будівництва,
регіональної політики та
місцевого самоврядування

«З переходом на парламентську змішану систему ми маємо сьогодні усі підстави та необхідність прийняти закон. Бо коли ми мали президентську форму правління, говорити про те, що в парламенті має бути закон про опозицію або про більшість і про меншість, було абсурдним. Мені здається, що варто було б прийняти один закон чи, можливо, навіть два, тільки про більшість як коаліцію і про меншість як опозиційну у Верховній Раді і про ту саму систему більшості та меншості, тільки в місцевих органах влади».

Джерело: виступи учасників круглого столу «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання», м. Київ, 26.09.2006 р.

вже прийнятих і чинних правових актів, чи шляхом прийняття окремого спеціального закону?

На наш погляд, оскільки діяльність парламентської меншості (опозиції) втілюється в конкретних формах роботи законодавчого органу влади в цілому, то і регулювання цієї діяльності має здійснюватись шляхом внесення змін до законів і підзаконних актів, які визначають форми діяльності парламенту. До таких актів слід віднести насамперед Конституцію, Регламент Верховної Ради України від 16.03.2006 р., Закон «Про комітети Верховної Ради України» від 4.04.1995 р. в редакції Закону від 22.12.2005 р., Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р., Постанову «Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України V скликання» від 27.07.2006 р. Саме цими законодавчими актами на сьогодні визначається права депутатських фракцій і окремих народних депутатів України в процесі обрання керівництва Верховної Ради України, формування персонального складу комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, закріплюється принцип пропорційного представництва у складі органів Верховної Ради депутатських фракцій, права депутатів і фракцій під час затвердження, обговорення і розгляду питань порядку денного, форми участі депутатських фракцій і народних депутатів у здійсненні парламентом своїх контрольних функцій, порядок ініціювання та висловлення індивідуального та колективного вотуму недовіри особам, які призначаються на посади і звільняються з посад Верховною Радою України. **З огляду на це, врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) має здійснюватись шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.**

4. Пропозиції щодо удосконалення законопроектів про парламентську опозицію (№№ 1011, 1011-1)

Жоден з проектів, спрямованих на створення гарантій опозиційної діяльності (№№ 1011, 1011-1), не є досконалим і потребує ґрунтовного доопрацювання, зокрема у напрямі приведення у відповідність до Конституції, створення механізмів, через які відповідні новели могли би бути втілені в життя, виключення положень, пошуку оптимального балансу між правами опозиційних фракцій, фракцій більшості та фракцій, які не входять ні до більшості, ні до опозиції.

Законопроекти про статус опозиції: думки політиків та експертів



Ігор КОЛУШКО,
радник Президента
України, Керівник
Головної служби політики
інституційного розвитку
Секретаріату
Президента України

«Проаналізувавши законопроект про статус парламентської опозиції, внесений Ю. Тимошенко, я звернув увагу лише на два моменти, які не «вписуються» ні в яку логіку. Стаття 3 так формулює мету опозиції, що вона практично співпадає з метою влади. А якщо з такою метою політична сила не прийшла до влади, значить, ця мета не підтримана виборцями. Метою парламентської опозиції має полягати в опонуванні владі та здобутті авторитету виборців. Другий момент – це розділ 5 «Альтернативне управління державними справами», де йдеться про те, що «опозиційний уряд має право постійно та оперативно отримувати інформацію від Кабінету Міністрів та Президента». Без сумніву, парламентська опозиція повинна мати інформацію щодо справ в державі. Але доступ до інформації не є її особливим правом: є статус народного депутата, є право громадян на доступ до публічної інформації. Крім того, в уряді має бути чітко розмежовано рівень державної служби, яка служить суспільству в цілому, і її інформація взагалі не повинна ховатися ні від кого. Але є рівень політичного керівництва. І, як правило, в європейських країнах на засіданнях уряду не присутній взагалі ніхто».



Анатолій МАТВИЄНКО,
Перший заступник Голови
Комітету Верховної Ради
України з питань державного
будівництва,
регіональної політики та
місцевого самоврядування

«Мені здається, що законопроекти, що розглядаються в Верховній Раді, не враховують тієї ситуації, яка є в Україні, та не відповідають на її виклики. Там багато цікавих новел, але жоден з них я як депутат не підтримав би у першому читанні, оскільки один (я маю на увазі законопроект Р. Богатирьової) претендує на якусь системну опозицію, чого ми не можемо мати в нашому суспільстві в силу неструктурованості, відсутності політичних традицій, надмірної багатопартійності, нерозвиненості громадянських інститутів. Проект Юлії Тимошенко вказує, як керувати державою, не ставши Прем'єр-міністром. Очевидно, що це несерйозно і не додає авторитету шанованій мною людині, яка цей законопроект підписала».



Володимир ФЕСЕНКО,
Голова Правління Центру
прикладних політичних
досліджень «Пента»

«Обидва закони, які розглядаються у Верховній Раді, погані. Не можна брати за основу ні закон Богатирьової, ні закон Тимошенко, тому що вони виходять в першу чергу з логіки політичної доцільності, а не з правової логіки і не з логіки захисту опозиції, і закріплення її статусу».

Джерело: виступи учасників круглого столу «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання», м. Київ, 26.09.2006 р.

Варто відзначити, що і за межами, і за змістом правового регулювання законопроекти №№ 1011 та 1011-1 суттєво різняться між собою. По-перше, законопроект № 1011 регламентує як парламентську, так і позапарламентську опозиційну діяльність, тоді як законопроект, поданий Ю.Тимошенко, – лише діяльність парламентської опозиції. По-друге, законопроект № 1011 має рамковий характер, і через це його прийняття практично не вплине на засади взаємодії парламентської коаліції з тією частиною депутатського корпусу, яка не приєдналась до неї. Натомість положення законопроекту № 1011-1 є більш конкретизованими, хоча таку конкретизацію далеко не завжди можна розглядати як позитив – в ряді випадків законопроект Ю.Тимошенко залишає без вирішення ті ж проблеми, що і законопроект, внесений Р.Богатирьовою, Т.Чорноволом та іншими народними депутатами. Зазначене стосується зокрема неможливості втілити потенційні нововведення в життя (реалізація більшості прав опозиції потребує прийняття Верховною Радою України постанов; іншими словами – проблема уникнення «диктату» парламентської більшості над меншістю залишається невирішеною). Ряд положень законопроекту Ю.Тимошенко не відповідають демократичним стандартам, сучасним тенденціям розвитку відповідного зарубіжного законодавства, в окремих випадках – навіть Конституції України. Так, запровадження підконтрольності Голові КРУ Рахунковій палаті на практиці означатиме пряме втручання парламенту у сферу компетенції виконавчої влади, порушуватиме принцип поділу влади (до речі, проти надання Рахунковій палаті владно-розпорядчих повноважень свого часу виступив Конституційний Суд України, розглядаючи у 1997 році справу про Рахункову палату) і не відповідатиме практиці країн Європи, де проведено чітке розмежування між зовнішнім та внутрішнім (урядовим) фінансовим контролем. Не можна погодитись і з закріпленням за опозицією прав, які дозвлятимуть їй прямо втручатися в сферу урядової компетенції, перешкоджати реалізації політичного курсу, визначеного Кабінетом Міністрів України. Ці та інші недоліки законопроектів про опозиційну діяльність більш детально викладено у нижченаведеній Таблиці.

**Основні позитиви і негативи законопроектів про опозицію,
які перебувають на розгляді Верховної Ради України V скликання**

Сильні сторони	Слабкі сторони
<p>Законопроект № 1011, внесений народними депутатами України Р.Богатирьовою, М.Комаром, Т.Чорноволом, В.Бевзенком</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> статус альтернативного («тіньового») уряду як консультативно-дорадчого органу опозиції 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> рамковий характер регулювання; <input type="checkbox"/> звуженість джерел фінансування опозиційної діяльності, неузгодженість відповідних норм з чинним законодавством; <input type="checkbox"/> «формальність» статусу опозиції, відсутність чітких критеріїв розмежування між більшістю, меншістю, опозицією; <input type="checkbox"/> порушення принципу пропорційного представництва фракцій в органах парламенту та органах, які формуються парламентом (проблема неадекватного представництва); <input type="checkbox"/> неврегульованість статусу «об'єднаної» парламентської опозиції; <input type="checkbox"/> неконкретизованість процедури реалізації опозицією своїх прав; <input type="checkbox"/> відсутність дієвих механізмів реалізації прав опозиції (декларативний характер прав) та відповідальності за порушення відповідних прав; <input type="checkbox"/> невизначеність статусу фракцій, які не належать ні до парламентської коаліції, ні до парламентської опозиції; <input type="checkbox"/> прийняття законопроекту в існуючій редакції не створить умов для реалізації опозицією своїх прав у законотворчій та контрольній діяльності парламенту.
<p>Законопроект № 1011-1, внесений народним депутатом України Ю.Тимошенко</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> конкретизованість процедур реалізації опозицією своїх прав; <input type="checkbox"/> юридична техніка – приведення положень раніше прийнятих законів у відповідність до вимог законопроекту 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> невідповідність окремих положень законопроекту Конституції (в частині закріплення за опозицією права вето на рішення Кабінету Міністрів, виключного права на заміщення керівних посад в окремих центральних органах виконавчої влади, посади Голови Рахункової палати – незалежного органу парламентського контролю тощо; підпорядкування ГоловкиРУ Рахунковій палаті); <input type="checkbox"/> нерівність прав фракцій, які входять до парламентської більшості (опозиції) та фракцій, які не приєдналися ні до опозиції, ні до парламентської більшості; <input type="checkbox"/> невизначеність кола суб'єктів опозиційної діяльності (партія, партія, що входить до складу блоку, який подолав виборчий бар'єр, фракція і т.п.); <input type="checkbox"/> «формальність» статусу опозиції (для набуття відповідного статусу достатньо лише заяви про перехід в опозицію); <input type="checkbox"/> закріплення за опозицією широкого переліку прав, через реалізацію яких опозиція може прямо втручатись в діяльність органів виконавчої влади, підняти діяльність парламенту, його органів, уряду та суду (вето на рішення уряду, право впливати на конкурентну і грошово-кредитну політику; закріплення за опозицією права зміщувати посадових осіб органів державної влади з посад (стаття 49 законопроекту); <input type="checkbox"/> специфіка фінансування діяльності опозиції (на відміну від парламентської коаліції, фінансування діяльності опозиції здійснюється окремим рядком з Державного бюджету України); <input type="checkbox"/> порушення принципу пропорційного представництва фракцій в органах парламенту та органах, які формуються парламентом (проблема неадекватного представництва – «надпредставленості» або «недопредставленості»); <input type="checkbox"/> відсутність дієвих механізмів реалізації прав опозиції (всі рішення з кадрових питань, здійснення парламентського контролю приймаються парламентською більшістю) і відповідальності за порушення цих прав; <input type="checkbox"/> відсутність дієвих механізмів узгодження інтересів між об'єднаною парламентською опозицією та опозиційними фракціями, які не ввійшли до об'єднаної опозиції; <input type="checkbox"/> надмірні повноваження опозиційного Уряду; <input type="checkbox"/> реалізація закону у разі його прийняття призведе до необґрунтованого збільшення видатків Державного бюджету України.

На підставі аналізу сильних та слабких сторін законопроектів можна розробити такі основні рекомендації щодо удосконалення правового регулювання опозиційної політичної діяльності:

а) за формою статус парламентської меншості має визначатись не окремим законом, а шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, Закону «Про комітети Верховної Ради України» та інших раніше прийнятих нормативно-правових актів;

б) доцільним видається врегулювання не опозиційної діяльності в цілому, а лише опозиційної діяльності в межах парламенту – парламентської опозиційної діяльності;

в) через відсутність чітких критеріїв розмежування опозиційної діяльності та діяльності, не пов'язаної з приналежністю до більшості чи опозиції (перебуванням у меншості) у Регламенті варто закріплювати поняття не опозиції, а меншості, яка включатиме всі фракції та позафракційних депутатів, які не підписали Угоду про створення парламентської коаліції і не були призначені на посади в Кабінеті Міністрів України, інших органах виконавчої влади;

г) ключовим носієм прав, пов'язаних із приналежністю до парламентської меншості, має бути фракція, а не окремий депутат, об'єднання фракцій, партії або блоки;

д) положення законопроекту (-ів) не повинні суперечити Конституції України, зокрема засадам поділу влади;

е) законопроект про опозиційну діяльність (проект змін до чинних законів України) повинен не стільки закріплювати за меншістю певні права, скільки передбачати ефективні механізми вже існуючих прав, удосконалення форм реалізації парламентом своїх контрольних повноважень;

є) через рамковий характер регулювання, законопроект № 1011 є менш прийнятним для подальшої роботи над створенням правової основи діяльності парламентської меншості, порівняно із законопроектом № 1011-1.

- У більшості зарубіжних країн опозиційна за своєю природою діяльність окремими законами не регулюється, саме поняття «опозиції», за винятком окремих країн з англосаксонською правовою системою, – не використовується, більш поширеним у конституційній теорії та практиці є поняття парламентської (політичної) «меншості». Зарубіжний досвід свідчить також про те, що права меншості, як правило, прямо не визначаються, а випливають безпосередньо з форм діяльності парламенту, його органів, представницьких органів місцевого самоврядування. Діяльність неінституціоналізованої опозиції регламентується в основному законодавством про об'єднання громадян, про свободу вираження поглядів і переконань, про інформацію, про свободу зібрань тощо.
- В умовах слабкості партійної дисципліни, відсутності у районних та обласних рад власних виконавчих органів, наявності у Президента вагомих кадрових та владно-розпорядчих повноважень у сфері виконавчої влади, присутності у складі Кабінету Міністрів України представників фракцій парламентської меншості, призначених за «квотою» Президента, дати відповідь на питання про те, хто в Україні є опозицією і хто є безпосереднім адресатом її опозиційної діяльності в центрі і на місцях, неможливо. У контексті існуючої політичної ситуації та специфіки організації державної влади і місцевого самоврядування найбільш правильним видається визначення поняття і статусу меншості, причому – лише парламентської, оскільки в місцевих радах існування стійкої інституціоналізованої більшості, на відміну від парламенту, не є обов'язковим.
- Найкращими моделями для визначення та захисту прав меншості (опозиції) є німецька та вестмінстерська моделі; історична специфічність скандинавської та слабкість французької моделі роблять наслідування цих систем в українських умовах проблематичним.
- Практично в жодній країні світу парламентська меншість не наділена «всохоплюючими» кадровими та контрольними повноваженнями. Її участь у роботі парламенту зводиться до внесення інтерпеляцій та запитань, участі у роботі комітетів та інших органах парламенту, ініціювання відповідальності уряду (яке зазвичай не має жодних наслідків), оприлюднення інформації про діяльність урядової адміністрації в ЗМІ (за результатами роботи парламентських слідчих комісій або на підставі отриманої безпосередньо від уряду інформації). Далеко не в усіх країнах парламентська меншість може впливати на формування порядку денного парламенту. Чи не єдине право парламентської меншості, механізми реалізації якого доцільно визначити на законодавчому рівні – право на висвітлення власної діяльності в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України. Більшість інших прав, які пропонується надати меншості законопроектами №№ 1011 та 1011-1, вже знайшли закріплення в Регламенті Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах, тому варто вести мову лише про забезпечення виконання положень цих нормативних актів, а не прийняття нових. Загалом, законопроект про опозиційну діяльність (проект змін до чинних законів України) повинен не стільки закріплювати за меншістю певні права, скільки передбачати ефективні механізми вже існуючих прав, удосконалення форм реалізації парламентом своїх контрольних повноважень.
- Недостатньо обґрунтованим видається закріплення за парламентською меншістю прав на: а) призначення на посади в окремих центральних органах виконавчої влади, незалежних органах (Рахункова палата, Рада Національного банку, Вища рада юстиції, Конституційний Суд України тощо); б) закріплення за парламентською меншістю права на заміщення посад в комітетах з порушенням принципу пропорційного розподілу відповідних посад між усіма фракціями; в) запровадження фінансування діяльності меншості окремим рядком з Державного бюджету; г) надання меншості права прямо втручатись в діяльність органів виконавчої влади шляхом ветовання актів Кабінету Міністрів, погодження кадрових призначень у сфері виконавчої влади; д) утворення опозиційного Кабінету Міністрів з широкими повноваженнями, окремим фінансуванням та матеріальним забезпеченням.
- Врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) в Україні має здійснюватись шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.
- Жоден з проектів, спрямованих на створення гарантій опозиційної діяльності (№№ 1011, 1011-1), не є досконалим і потребує ґрунтовного доопрацювання.
- Основним носієм прав, пов'язаних із приналежністю до парламентської меншості, має бути фракція, а не окремий депутат, об'єднання фракцій, партія або блок.
- Через рамковий характер регулювання, законопроект № 1011 є менш прийнятним для подальшої роботи над створенням правової основи діяльності парламентської меншості, порівняно із законопроектом № 1011-1.

ТРАНСФЕРТИ ВИРІВНЮВАННЯ ТА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ПРОГРАМА ЗМІН¹

У багатьох країнах-членах ЄС та країнах, які щойно приєдналися до Європейського Союзу, соціальні послуги фінансуються переважно за рахунок трансфертів від центрального уряду. За останні 20 років відбувся поступовий перехід від фрагментарних цільових субвенцій під конкретні потреби до систем безумовних (не цільових) трансфертів загального призначення. Філософія фіскального вирівнювання, яка лягла в основу Бюджетного Кодексу, відображена в формульному підході до обчислення трансфертів вирівнювання. Критерії, які застосовуються у формулі для обчислення обсягу дотацій вирівнювання (в яку закладено і соціальні послуги), враховують очікуваний відносний попит різних груп населення на окремі види послуг (освіту, медицину, соціальні послуги). Таким чином, система трансфертів вирівнювання покликана забезпечити горизонтальну рівність між громадами в наданні базових публічних послуг, або, іншими словами, вирівняти спроможність різних громад надавати основні публічні послуги.

Лорі ДЖОША,
радник з питань
фінансів та соціальної
політики Проекту
«Сприяння реформі
соціальних послуг
в Україні»

Юрій ДЖИГИР,
радник з питань
фінансів та державних
видатків Проекту
«Сприяння реформі
соціальних послуг
в Україні»

Втім, кількість критеріїв, які використовуються для формул розподілу асигнувань, у різних країнах ЄС далеко не однакова. Останні можна поділити на кілька видів²:

- Складні системи, в які закладено численні критерії, що враховують різноманіття видаткових потреб, собівартості і місцевих податкових баз: Велика Британія, Швеція, Данія, Норвегія.
- Країни, зосереджені (при визначенні видаткових потреб) на меншій кількості ключових критеріїв, – Нідерланди, Бельгія, Португалія.
- Спрощені системи, головним критерієм для яких є кількість населення, – Іспанія, Греція, Італія.

В загальних рисах складніші системи властиві країнам з вищим рівнем функціональної децентралізації, де територіально-адміністративні одиниці, як правило, мають надійні джерела місцевих граничних доходів, за рахунок яких, на додаток до безумовних трансфертів від центрального уряду, фінансуються соціальні послуги. В більшості країн-членів ЄС та у нових членах, наприклад Польщі, головним джерелом місцевих граничних доходів є податки на нерухомість. Однак в Україні Бюджетний кодекс передбачає високий рівень функціональної децентралізації в умовах, коли місцеві граничні доходи ненадійні і збираються з вузької податкової бази, до якої не входять податки на нерухомість, а також в умовах, коли нормативні стандарти (які розробляються галу-

зевими міністерствами) щодо делегованих повноважень не беруться до уваги, що призводить до непрофінансованих або недофінансованих повноважень.

Крім того, в трансферти вирівнювання закладено стимули використання послуг в стаціонарних закладах. Такий стимул призводить до хибних наслідків, оскільки скорочення кількості стаціонарних закладів або кількості осіб, що там перебувають, веде до зменшення обсягу трансфертів вирівнювання на здійснення функцій, делегованих місцевим органам влади. Отже, що більшою є наповненість стаціонарних закладів і що довше клієнти там перебувають, то більшими є трансферти вирівнювання на соціальні послуги. Оскільки перебування у стаціонарному закладі в цілому коштує більше, то в результаті платники податків в Україні сплачують більше за соціальні послуги. Тому у влади місцевих рівнів майже немає стимулів працювати над розвитком альтернативних послуг на рівні громади.

Формула вирівнювання в контексті

Чинна структура формули вирівнювання не дозволяє реалізувати напрями політики, передбачені Законом «Про соціальні послуги» та суміжними законодавчими актами. У більшості країн ЄС міжбюджетні фінансові стосунки не передбачають розмежування за принципом поділу на послуги в стаціонарних закладах та в громаді, а формула вирів-

Проект «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» висловлює вдячність керівникам та чільним посадовцям профільних міністерств, представникам Харківської та Хмельницької облдержадміністрацій за допомогу та надану інформацію. Висловлюємо окрему вдячність представникам органів влади та фахівцям за участь у обговоренні, міркування та критичні зауваження, надані під час зустрічей з питань управління державними видатками та стратегічного планування, що відбулися у Хмельницькій та Харківській областях протягом 2005–2006 років.

¹ Створено в межах проекту, фінансованого Міністерством у справах міжнародного розвитку Великої Британії (DFID). Точка зору авторів може не співпадати з позицією DFID.

² Swainiewicz (2003).

нювання охоплює попит на обидва види послуг. Як наслідок – формула вирівнювання враховує різні групи населення, рівень ризику, що їм загрожує, та їхню потребу у соціальних послугах, а не місце, де послуги надаються. Це дає змогу місцевим органам влади сформувати свій власний баланс послуг (набір різноманітних послуг для якомога кращого задоволення потреб жителів громади), що найкраще відповідає демографічним і соціо-економічним умовам, які визначаються шляхом аналізу потреб (стаціонарний догляд, послуги прийомних сімей, догляд вдома – денний догляд або допомога вдома), врахувавши різницю в собівартості між різними видами послуг.

Принципи і практика: існуючі суперечності в системах фінансування соціальних послуг

Наразі існують певні суперечності між принципами, покладеними в основу Бюджетного кодексу, та відповідною практикою їх впровадження. Це особливо помітно в сфері соціальних послуг. Ці суперечності мають кілька прямих наслідків для досягнення ефективного балансу послуг і для реалізації політики, сформульованої в Законі «Про соціальні послуги». Беручи до уваги означені суперечності та технічні міркування, пропонується розглянути такі заходи:

- Враховуючи, що норми видатків на соціальні послуги є частиною формули трансфертів вирівнювання, а також те, що соціальні послуги підпадають під компетенцію МПСП, Міносвіти, МОЗ та Мінмолодьспорту, є потреба в новому підході до формули. Це потребуватиме використання **інформації стосовно потреб**, яка містить демографічні та структурні характеристики населення кожної адміністративно-територіальної одиниці і яку буде використано для формування основних детермінантів потреб у видатках для кожної функціональної категорії, включеної до формули. Застосування інформації стосовно потреб гарантуватиме, що об'єктивну кількість фактичних або потенційних користувачів кожного виду послуг (в т. ч. соціальних послуг в стаціонарних закладах та на рівні громади) буде використано в формулі як для країни в цілому, так і для кожної адміністративно-територіальної одиниці. Це також усуне відмінності, що існують зараз, коли

трансферти вирівнювання використовують різні фінансові нормативи для подібних видів соціальних послуг, які надаються закладами різного підпорядкування – МПСП, Міносвіти та МОЗ, а останнім часом і Мінмолодьспорту, чий починання щодо здійснення політики все більше фінансуються через тимчасові цільові дотації з державного бюджету.

- Для оцінки соціальних послуг можна створити формулу з посиланням на групи населення, перед якими уряд має конституційні і законодавчі обов'язки³ щодо забезпечення їх соціальними послугами в стаціонарних закладах та на рівні громади, в т.ч. дітей, інвалідів (з фізичною або психічною інвалідністю), хронічно хворих (ВІЛ/СНІД, туберкульоз), людей похилого віку (віком 65 років і старших), бездомних та людей, звільнених з місць позбавлення волі. Доход на душу населення, рівень безробіття та кількість людей, що отримують пенсії по старості та інвалідності, можуть стати додатковими змінними у визначенні оцінки потреб у видатках на соціальні послуги.
- Для оцінки адміністративних витрат необхідно буде зважити кількість населення, як це передбачено формулою зараз, на кілька коефіцієнтів, які можна використати, щоб врахувати позитивний ефект масштабу.

Отримати інформацію стосовно потреб буде нескладно, оскільки всі області, райони, міста та селища мають доступ до демографічних даних, пов'язаних із соціальними послугами⁴.

Для підрахунків потреб у видатках на соціальні послуги можна було б скористатися значною частиною методики, яка використовується в теперішній формулі, але як показник відносного попиту варто використати характеристики населення, а не кількість клієнтів в стаціонарних закладах. Однак такі рекомендації повинні бути втілені в єдиному рівнянні, яке відбиває загальні потреби у видатках місцевої влади відносно середньої потреби на національному рівні. Саме цьому аспекту буде приділено увагу нижче.

Існуюча система фінансового вирівнювання в сфері соціальних послуг не повністю відповідає принципам української бюджетної системи, визначеної Бюджетним кодексом. Така невідповідність між декларованими принципами і фактичною практикою має небезпечні наслідки для розробки політики у сфері

³ Див. доповідь проекту DFID СРСПУ «Наближення до європейських стандартів та європейський вибір: політика і законодавча база щодо соціальних послуг» (2006).

⁴ Див. доповідь проекту DFID СРСПУ «Демографія, соціальна статистика та фінансові тенденції: аналіз та оцінка попиту і пропозиції щодо соціальних послуг в майбутньому» (2006).

соціальних послуг. Якщо говорити конкретно, риси існуючої на сьогодні методики визначення трансфертів вирівнювання для соціальних послуг спричинили:

- ❑ недостатнє і неефективне надання соціальних послуг на рівні місцевих органів влади;
- ❑ надмірне надання послуг в стаціонарних закладах;
- ❑ слабкі стимули для надання альтернативних соціальних послуг на рівні громади відповідно до цілей Закону «Про соціальні послуги».

Такі особливості в наданні соціальних послуг підсилюються системними недоліками чинної фінансової системи місцевої влади в Україні, що, в свою чергу, несприятливо впливає на державну видаткову політику, особливо щодо соціальних послуг:

- ❑ Місцева влада дуже обмежена щодо шляхів отримання граничних доходів. Хоча місцеві податки можуть змінюватись місцевою владою, існуючі місцеві податки та збори зазвичай складають біля 2 відсотків доходної частини місцевих бюджетів.
- ❑ Місцева влада має значні видаткові зобов'язання. А саме – місцева влада повинна фінансувати найдорожчі державні функції, тобто охорону здоров'я, освіту та соціальні послуги.
- ❑ В результаті такого становища виникає значний розрив між можливостями місцевої влади отримувати доходи та її спроможністю фінансувати свої державні зобов'язання.

Через обмежені можливості місцевої влади отримувати доходи з місцевих джерел вона критично залежить від системи трансфертів вирівнювання і тому є надзвичайно вразливою до перекручень та помилок існуючої практики фіскального вирівнювання.

Бюджетний Кодекс декларує декілька ключових принципів, покликаних захистити місцеві бюджети. Зокрема:

- ❑ принцип **збалансованості бюджетів** (ст. 7 Бюджетного кодексу);
- ❑ принцип **справедливості і неупередженості** (ст. 7 Бюджетного кодексу);
- ❑ принцип **незалежності** (ст. 7 Бюджетного кодексу);
- ❑ принцип **ефективності** (ст. 7 Бюджетного кодексу).

Ці принципи мають на меті гарантувати, щоб центральний уряд:

- ❑ делегував видаткові повноваження лише з відповідною фінансовою підтримкою та розподіляв фінансові ресурси на основі прозорих і об'єктивних критеріїв;
- ❑ надав можливість місцевим органам влади витратити свої доходи на власний розсуд та враховувати результативність своїх витрат.

Система міжбюджетних фінансових відносин повинна відповідати цим принципам і підхід до визначення трансфертів вирівнювання (на основі формули) повинен забезпечити застосування цих принципів на практиці. Оскільки центральний уряд *делегує* видатки на соціальні послуги місцевим владам і в той же час намагається забезпечити якусь мінімальну якість та рівний доступ до послуг, він надає фінансові ресурси на вирівнювання (згідно з прогнозованими потребами у видатках) здатності місцевих влад забезпечити «делеговані» видатки. У соціальній сфері формула, як окреслено далі, застосовує місцеві демографічні характеристики для визначення видатків на послуги в стаціонарних закладах, підпорядкованих МОЗ, але використовує кількість клієнтів та корегуючі коефіцієнти для стаціонарних закладів, підпорядкованих МПСП та Міносвіти. В загальних рисах формула оцінки потреб у видатках має такий вигляд:

$$Ex_i = H * N * K, \text{ де:}$$

H – фінансовий норматив

N – населення або кількість клієнтів

K – корегуючий коефіцієнт

Таблиця, подана нижче, підсумовує технічні подробиці змінних, що використовуються для соціальних послуг, підпорядкованих МОЗ, Міносвіти та МПСП.

Змінні, що використовуються для отримання оцінок фінансових потреб щодо соціальних послуг

	Фінансовий норматив	Обчислення структурних характеристик	Корегуючі коефіцієнти
Охорона здоров'я			
Охорона здоров'я на рівні областей	Фінансовий норматив залежить від: - загальних видатків на охорону здоров'я; - загальної кількості населення; - частки обласних бюджетів на охорону здоров'я (відповідно до ст. 14 Бюджетного кодексу дорівнює 0.354); - коефіцієнта частки зарплатні у видатках на охорону здоров'я (дорівнює 0.951).	Кількість населення.	Коефіцієнт вікового складу; Коефіцієнт відносної вартості охорони здоров'я залежно від віку та статі (визначається Світовою організацією охорони здоров'я).
Охорона здоров'я на рівні міст та районів	- Фінансовий норматив залежить від: - загальних видатків на охорону здоров'я; - уточненої кількості населення (мінус населення, що обслуговується в закладах державного рівня та рівня міністерств); - частки районних/міських бюджетів на охорону здоров'я (відповідно до ст. 14 Бюджетного кодексу дорівнює 0.646); - коефіцієнта частки зарплатні у видатках на охорону здоров'я (1.027).	Уточнена кількість населення (мінус населення, що обслуговується в закладах державного рівня та рівня міністерств).	Коефіцієнт вікового складу; Коефіцієнт відносної вартості охорони здоров'я залежно від віку та статі (визначається Світовою організацією охорони здоров'я); Коефіцієнт різниці у вартості на одного клієнта між районами та містами (0.934; 1.065).
Освіта на рівні областей			
- Інтернатні заклади для дітей без батьківської опіки	- Єдиний фінансовий норматив для освіти на одного учня; - Норматив залежить від наявних фінансових ресурсів; - Методика регулюється окремим законом.	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів (12.02).
- Інтернатні заклади для дітей-інвалідів	Див. вище.	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів (6.6).
- Спеціалізовані школи для дітей-інвалідів	Див. вище.	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів (2.5).
Освіта на рівні міст та районів			
	Див. вище.	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів (2.5).
Освіта на рівні Кієва/Севастополя			
- Спеціалізовані школи для дітей-інвалідів	Див. вище.	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів (2.5).
Соціальні послуги			
- Стаціонарні заклади для людей похилого віку, інвалідів, дітей-інвалідів	Фінансовий норматив на одного клієнта в окремому закладі.	Кількість клієнтів у стаціонарі на 1 січня.	Корегуючі коефіцієнти відсутні.
- Притулки для неповнолітніх	Фінансовий норматив на одного клієнта в окремому закладі.	Кількість місць в кінці року.	Корегуючі коефіцієнти відсутні.
- Територіальні центри	Фінансовий норматив на одного клієнта в стаціонарних закладах; Фінансовий норматив на одного клієнта, що отримує послуги вдома.	Кількість клієнтів у стаціонарі на 1 січня; Кількість клієнтів, що отримують послуги вдома, в містах на 1 січня; Кількість клієнтів, що отримують послуги вдома, в сільській місцевості на 1 січня.	Корегуючий коефіцієнт для клієнтів, що отримують послуги вдома в сільській місцевості (на 2006 р. - 1.4).

Недоліки та невідповідність вимогам методики оцінювання фінансових потреб щодо соціальних послуг

Кількість клієнтів в закладах, що надають соціальні послуги (переважно стаціонарних), є неефективним критерієм оцінки потреб у соціальних послугах, оскільки цей параметр не дає точного уявлення про попит на соціальні послуги в певній місцевості, адже кількість клієнтів в стаціонарних закладах є показником існуючої пропозиції таких послуг, а не попиту або потреби у соціальних послугах серед населення. Хоча соціальні послуги, підпорядковані МОЗ, МПСП та Міносвіти, можуть мати різне спрямування, помітно, що групи клієнтів, яких вони обслуговують, та типи відображення попиту дуже схожі. В той час як ці державні функції мають подібні риси щодо змісту та спрямованості послуг, які вони забезпечують, чинна формула застосовує різні підходи до визначення попиту на ці послуги, а також використовує різні фінансові нормативи для однакових послуг в залежності від відомчого підпорядкування цих послуг. Такий дезінтегрований підхід до визначення попиту на **взаємопов'язані та подібні** послуги має низку згубних наслідків:

- Кількість зареєстрованих клієнтів у стаціонарних закладах неадекватно відбиває попит на соціальні послуги в адміністративно-територіальних одиницях.
- Використання різних змінних для однакових послуг створює можливості для маніпуляцій з такою системою.
- Переважання стаціонарних закладів у формулі заохочує використання цих закладів для надання соціальних послуг.
- Те, що формула не враховує послуги на рівні громади, перешкоджає місцевим ініціативам щодо надання альтернативних рентабельних соціальних послуг на рівні громади⁵.

Технічні міркування

Технічні міркування, наведені нижче, базуються на фактах, викладених вище:

- Хоча Бюджетний кодекс визначає чіткі принципи, згідно з якими повинна працювати бюджетна система, існуюча практика фінансового вирівнювання фактично не відповідає цим принципам. Крім того, невідповідність між принципами і практикою має значні наслідки для розробки та впровадження політики соціальних послуг.
- Принцип **збалансованості бюджетів** передбачає, що делеговані видатки повинні адекватно підтримуватись фінансовими ресурсами. Цей принцип зараз порушується, оскільки надання соціальних послуг не базується на **інформації стосовно потреб**.

В результаті немає також правильної оцінки фінансових ресурсів для задоволення потреб. Місцеві бюджети потрапили в ситуацію, коли вони мають недостатньо фінансових ресурсів, щоб забезпечити виконання мінімальних вимог щодо соціальних послуг, а це, в свою чергу, часто призводить до недостатнього та неефективного надання соціальних послуг.

- Принцип **справедливості і неупередженості** означає, що розподіл фінансових ресурсів на делеговані видатки повинен ґрунтуватися на прозорих та об'єктивних критеріях. Цей принцип також порушується. Існуюча система фінансового вирівнювання дуже вразлива з точки зору можливих маніпуляцій. Хоча місцеві чиновники намагаються бути винахідливими в своїх діях, щоб подолати недоліки та прогалини бюджетної формули, практика, до якої вони вдаються, може також спонукати до «гонитви за рентою» та підвищувати ризик корупції і неякісної звітності у наданні соціальних послуг.
- Принцип **незалежності** не застосовується належним чином. Хоча місцева влада формально не обмежена щодо свого фінансового суверенітету, система вирівнювання подає прозорі сигнали стосовно того, як саме слід витратити бюджетні ресурси на соціальні послуги. Іншими словами, теперішня система трансфертів вирівнювання на соціальні послуги не залишається неупередженою щодо витратних рішень місцевої влади, оскільки перемінні, які використовуються для оцінки потреб у видатках на соціальні послуги, однозначно підтримують використання стаціонарних закладів.
- Принцип **ефективності** залишається декларативним за своєю природою. Формула трансфертів вирівнювання визнає лише конкретні заклади (головним чином, стаціонарні). Тому будь-які місцеві ініціативи надавати соціальні послуги ефективнішими або продуктивнішими способами, які б гарантували кращі результати та відповідність ціни та якості, а також призвели б до скорочення стаціонарних закладів і до відповідного розширення альтернативних послуг, не вітаються системою фінансового вирівнювання.

Рекомендації

Беручи до уваги недоліки і неузгодженості, згадані вище, а також конкретні соціологічні дослідження та технічні міркування, до розгляду пропонуються такі рекомендації:

- Крім наближення бюджетної формули для соціальних послуг до **інформації стосовно потреб**, інші рекомендації стосуються створення єдиного рівняння для всіх потреб у видатках на соціальні послуги місцевої вла-

⁵ В технічному плані та за відсутності оцінки собівартості послуг у стаціонарних закладах та на рівні громади важко зробити компетентний висновок про те, наскільки рентабельними можуть бути послуги на рівні громади.

ди відносно середньої потреби на національному рівні. Таке єдине рівняння включатиме послуги в стаціонарних закладах та на рівні громади і усуне практику використання різних систем оцінки потреб у видатках на соціальні послуги, підпорядковані МПСП, Міносвіти, МОЗ та Мінмолодьспорту.

- Створити систему визначення місцевих потреб у соціальних послугах. Це стосується попиту на соціальні послуги в конкретному населеному пункті відносно попиту в інших адміністративно-територіальних одиницях країни. Тобто, необхідно буде визначити, яку частку в загальнонаціональному показнику складає кількість клієнтів та отримувачів соціальних послуг (стаціонарних та на рівні громади) в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Найпростіший спосіб встановити відносні місцеві потреби у соціальних послугах – це визначити чотири або п'ять найважливіших видів соціальних послуг та визначити для них, на основі оцінки собівартості, відносну фінансову потребу на кожну категорію визначених соціальних послуг.
- На шляху до створення простішої формули для соціальних послуг важливо спростити та зробити зрозумілішою видаткову частину теперішньої формули. Однак щоб домогтися відповідної рівноваги у визначенні, які функції в сфері соціальних послуг необхідно централізувати або децентралізувати, та припускаючи, що в **короткостроковій** перспективі влада місцевих рівнів зберігатиме існуючий розподіл повноважень щодо соціальних послуг в ста-

ціонарних закладах та на рівні громади, уряду необхідно вирішити, як краще використати перехідний період для створення ефективних функцій аудиту, моніторингу та інспектування. Таблиця 2 надає перелік типів даних та вимоги до їх реєстрації, яку повинні вести адміністрації обласного рівня. Ці дані слугуватимуть основою для проведення аудиту соціальних послуг. Функції ревізії і моніторингу стануть тією системою, яка зберігатиме відповідальність управлінні обласного рівня за якість, ефективність та продуктивність соціальних послуг та допоможе визначити, яким чином переформатувати центральні та децентралізовані функції.

Загальні міркування

Процес створення ефективної формули вирівнювання, яка усуває хибні стимули і підтримує цілі політики щодо соціальних послуг, і водночас формування управління інформаційними системами з метою ефективного здійснення соціальних послуг пов'язаний із складними завданнями, які потребують одночасно різних ресурсів: часу, людей і грошей. Помилки в механізмі таких структур і систем дуже дорого коштують. Тому необхідно присвятити значний час розробці систем, необхідних для збору і застосування інформації, а також у найефективніший спосіб поширити застосування аналізу даних. Такий підхід допоможе поліпшити загальну виконавську якість на всіх рівнях уряду, що задіяні у фінансовому управлінні та професійному управлінні соціальними послугами.

Таблиця 2.

Дані, необхідні для контролю і моніторингу соціальних послуг

Необхідні дані	Джерело	Коментарі
1. Соціальне «навантаження» на окремі послуги (стаціонарні, в громаді): кількість осіб і сімей, що отримують послугу.	Обласні відділи МПСП, Міносвіти, МОЗ, Мінмолодьспорту.	Облдержадміністрація веде зведену базу даних реципієнтів різних видів соціальних послуг, яка дозволяє здійснювати комп'ютеризований контроль і відбір органів, які підлягатимуть контролю персоналом Рахункової палати, КРУ і т. ін.
2. Річні звіти про соціальні послуги.	Органи влади підобласного рівня.	Органи влади підобласного рівня ведуть реєстр, що відображає тенденції попиту і пропозиції соціальних послуг, тенденції ефективності розподілу державних коштів між послугами в стаціонарних закладах і в громаді, кількість контрактів (із зазначенням цін), укладених з постачальниками послуг, і оцінку роботи останніх за узгодженими критеріями.
3. Реєстр скарг.	Органи влади підобласного рівня.	На обласному рівні ведеться реєстр скарг і вжитих за ними заходів.
4. Реєстр оскаржень.	Органи влади підобласного рівня.	На обласному рівні ведеться реєстр поданих на рішення владних органів оскаржень і вжитих за ними заходів.
5. Річні фінансові звіти.	Органи влади обласного і підобласного рівня.	Дані фінансової звітності дають можливість відстежувати позитивні і негативні аспекти управління соціальними послугами на обласному і субобласному рівнях.
6. Переліки постачальників соціальних послуг, що отримали ліцензію (разом з описом характеру послуг і кваліфікації персоналу).	Органи влади обласного і підобласного рівня.	Органи влади обласного і підобласного рівня забезпечують відповідність постачальників послуг критеріям ліцензування і вимогам до кваліфікації персоналу.

СТАТУС ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

*Підготовлено експертами
Лабораторії
законодавчих ініціатив
за підтримки
Програми сприяння
парламентові України
Університету Індіани,
США*

На сьогодні статус народних депутатів України в основному визначається Законом «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 та Конституцією 1996 року. Станом на 1996 рік законодавство про статус народних депутатів України відповідало тогочасним потребам розвитку державності і створювало належну правову основу для діяльності членів парламенту. Проте вже наприкінці 1990-х рр. в середовищі політиків та експертів почала розгортатись активна дискусія навколо найбільш суперечливих положень Конституції і згаданого Закону. Зокрема щодо меж імунітету народного депутата, природи його мандату, механізмів забезпечення зв'язків народних депутатів з виборцями, які їх підтримали на виборах, у тому числі – тих народних обранців, які отримали мандати в одномандатних округах. Згодом, після початку «комерціалізації» політики дедалі частіше почали говорити про необхідність відмежування влади від бізнесу, створення механізмів, що б запобігали конфлікту бізнесових інтересів парламентарів з обов'язками, які випливали з представницького мандату. Про гостроту відповідних проблем та їх актуальність свідчить хоча б те, що, наприклад, питання скасування недоторканості народних депутатів на всіх парламентських виборах знаходило відображення у передвиборних програмах найбільш потужних політичних сил, обговорювалося в ході розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України. Теза про необхідність відмежування політики від бізнесу свого часу стала одним з передвиборних гасел чинного Президента України.

Проте цілком очевидним є той факт, що повна відсутність депутатської недоторканості створює не менше небезпек, ніж «безмежний» парламентський імунітет, а повне відмежування бізнесу від політики є завданням практично нездійсненним. У зв'язку з цим особливо відчутною стає потреба у пошуку т.зв. «золотої середини», певного балансу між крайнощами, до яких часом пропонують вдаватись окремі політики. Відповідно актуальності набуває дослідження зарубіжних підходів до врегулювання зазначених проблем, зокрема – в країнах Центральної та Східної Європи, які мали подібні до українських «стартові» умови. Не ставлячи собі за мету дослідити зарубіжний досвід правового регулювання всіх відносин, пов'язаних з діяльністю членів парламенту, автори звузили предмет дослідження до декількох найбільш принципових питань: природи депутатського мандату, механізмів уникнення конфлікту інтересів між депутатською та іншими видами діяльності членів парламенту, правового регулювання парламентського імунітету та індемнітету. Автори сподіваються, що розглянутий нижче зарубіжний досвід врегулювання цих питань стане в нагоді в процесі подальшого удосконалення законодавства про статус народних депутатів України

Імперативний і вільний мандат. Баланс між інтересами виборців, партійними інтересами та власною позицією члена парламенту

Свого часу відомий французький філософ Ж.Ж. Руссо висловив думку, суть якої полягала в тому, що депутати народу не є і не можуть бути його представниками, вони є лише уповноваженими народом. З цього твердження Руссо прямо випливає принцип імперативного мандату, за яким виборці наділяються правом давати депутатам обов'язкові для них накази і достроково відкликати своїх обранців, які або взагалі не виконують відповідних наказів, або ж виконують їх неналежним чином. На практиці принцип імперативного мандату був застосований лише в часи Паризької комуни 1871 р. та у соціалістичних державах, які використали досвід Комуни в процесі державного будівництва. Зокрема можливість відкликан-

ня депутатів виборцями та обов'язковість виконання парламентарями наказів виборців передбачалась Конституціями СРСР 1936 р. і, у «пом'якшеному» формулюванні, 1977 р. Конституцією КНР, Куби, КНДР, В'єтнаму.

Разом з тим принцип імперативного мандату не прижився в конституційно-правовій теорії всіх інших (несоціалістичних) країн світу. Основною причиною цього є слабкість аргументів на користь імперативної природи мандату – адже виконання наказів виборців потребувало б від депутата, по-перше, виявлення всіх тих виборців, які за нього проголосували, по-друге, з'ясування суті всіх (у ряді випадків взаємовиключних) «наказів» цих виборців, по-третє, виконання цих наказів шляхом прийняття необхідних законів. За цих умов буквальне виконання кожним депутатом наказів свого електорату призвело б до паралізації роботи законодавчого органу і неможливості прийняття будь-яких рішень.

Показовим є і той факт, що принцип імперативного мандату, закріплений в конституціях соціалістичних країн, був і залишається декларативним або через відсутність механізмів відкликання (наприклад, в СРСР правовий механізм відкликання депутатів був запроваджений лише через 23 роки після закріплення принципу імперативного мандату в Конституції 1936 року), або ж через специфіку політичного режиму, яка не дозволяє здійснити відповідне відкликання.

Саме тому вже в 1795 році Конституцією Франції передбачалося, що члени Законодавчого Корпусу Республіки не є представниками свого департаменту, департамент не може давати депутатам будь-яких повноважень. Пізніше принцип вільного мандату знайшов теоретичне обґрунтування в працях М.Прело, К.Хессе і Г.Лайбхольца і був закріплений в конституціях практично всіх неосоціалістичних країн світу.

Разом з тим слід відзначити, що вже сам М.Прело звернув увагу на те, що принцип вільного мандату вступає у нездоланне протиріччя з дійсністю сучасної партійної держави, суть якого полягає у залежності депутата від партії, яка висунула і підтримувала депутата на виборах, його підпорядкуванні партійній дисципліні, рішенням партійної фракції тощо. Насправді ж баланс між вільною природою мандату і партійною дисципліною слід шукати в тій самій площині, що і баланс між вільною природою мандата та очікуваннями виборців, іншими словами – поза межами правового регулювання. Так, депутат, який діє всупереч інтересам виборців свого округу і не підтримує жодних зв'язків зі своїм електоратом, втрачає шанси бути обраним у цьому ж окрузі на наступних виборах. За очевидною аналогією депутат, який не враховує позицію лідерів своєї партії в процесі голосування, окрім втрати місця у фракції, може втратити на наступних виборах можливість здобути політичну підтримку партії, яка висувала його на попередніх виборах.

Все зазначене дозволяє зробити декілька важливих висновків. По-перше, вільна природа депутатського мандату вже сама по собі виключає будь-яку юридичну відповідальність депутата за невиконання ним партійних рішень і наказів виборців. По-друге, невиконання депутатом партійних рішень і неврахування побажань виборців, хоча й не тягне юридичної відповідальності, може мати для депутата несприятливі політичні наслідки – втрату політичної підтримки партії та виборців в окрузі, а відтак – і шансів на перемогу на наступних виборах. Саме тому у переважній біль-

шості країн світу із відносно стабільними партійними системами депутати, попри вільну природу свого мандату, підтримують активні зв'язки з виборцями, враховують їхні побажання у парламентській роботі та підкоряються фракційній дисципліні.

Виняток з цього правила складають країни з нестабільними партійними системами, де електоральні уподобання виборців схиляються не стільки до партій, скільки до відомих персоналій незалежно від того, які політичні сили представляють ці особи. В таких країнах проблема пошуку оптимального балансу між принципом вільного мандату вирішується, як правило, через стабілізацію партійної системи або ж самими партіями, які не включають до списків кандидатів, що постійно змінюють партійну приналежність. Лише у двох країнах пошук балансу між принципом вільного мандату і партійною дисципліною було знайдено у правовій площині. Так, у 1985 році до Конституції Індії і в 2004 році – до Конституції України було внесено зміни, якими передбачалось, що вихід депутата з фракції є підставою для дострокового припинення його депутатських повноважень. При цьому Конституція Індії містить значно жорсткіше, порівняно з українською Конституцією, формулювання: депутатські повноваження припиняються достроково не лише у разі виходу депутата зі складу фракції, але й у випадку самовільного голосування та утримання від голосування всупереч партійним вказівкам.

На наш погляд, подібний підхід до вирішення проблеми недостатньої фракційної дисципліни є хибним з декількох причин. По-перше, закріплення відповідних положень на конституційному рівні по суті є визнанням імперативної природи депутатського мандату з усіма наслідками, що звідси випливають. По-друге, подібна практика сприяє посиленню ролі партійних лідерів у керівництві партіями та нівелює роль рядових членів партії у прийнятті партійних рішень. По-третє, за зазначеного підходу законотворчі та контрольні функції парламенту фактично передаються «політичним більшостям» відповідних фракцій, що може призвести до прийняття парламентом рішень меншістю від його складу, диктатури меншості депутатів над більшістю (аналогічний недолік має місце, наприклад, за мажоритарних виборчих систем, коли партія має в кожному окремо взятому окрузі підтримку більшості виборців, отримує перемогу в більшості округів і формує уряд, однак за рахунок голосів, поданих за кандидатів від інших партій або проти неї, не має підтримки в загальнодержавному масштабі).

Забезпечення зв'язків обраних депутатів з виборцями

Закріплення на конституційному рівні принципу вільного мандату депутата аж ніяк не говорить про те, що члену парламенту зовсім не обов'язково вивчати думку виборців в окрузі, враховувати пропозиції виборців у своїй роботі, сприяти вирішенню певних проблем місцевого значення. Навпаки: досвід більшості демократичних країн показує, що члени парламенту підтримують досить тісні зв'язки з електоратом в округах, в яких вони були обрані.

Загалом, зв'язок членів парламенту з виборцями забезпечується двома основними способами – через персоніфікацію виборчої системи, за якою формується склад загальнодержавного представницького органу, а також шляхом закріплення за членами парламенту певних матеріальних (фінансових) ресурсів, які можуть бути використані для підвищення ефективності взаємодії з виборцями (т.зв. представницькі витрати).

Найефективніше зв'язок обраних депутатів з виборцями забезпечує мажоритарна виборча система відносною або абсолютною більшістю, за якою проводяться вибори, наприклад у Великобританії, Франції, США, система єдиного голосу, що передається (Ірландія, Мальта). До персоніфікованих виборчих систем також можна віднести пропорційні виборчі системи з преференційним голосуванням, за яких виборці мають можливість самостійно визначати черговість проходження кандидатів від партій і блоків до парламенту. Такі системи застосовуються зокрема у Бельгії, Греції, Естонії, Латвії, Люксембурзі, на Кіпрі, у Нідерландах, Польщі, Словенії, Фінляндії, Швеції. Проте навіть у тих країнах, де виборці голосують за закриті списки кандидатів, виборчі системи «персоніфікуються» шляхом зменшення кількості мандатів, які перерозподіляються у виборчих округах. Зарубіжний досвід показує, що проведення парламентських виборів за пропорційною системою з голосуванням за закриті списки кандидатів у єдиному загальнодержавному багатомандатному окрузі не є поширеним і практикується або в країнах з парламентами, які мають невеликий кількісний склад, або в країнах зі слабкими партійними системами.

Несумісність депутатського мандату з іншими видами діяльності

У всіх країнах світу на рівні Конституції або спеціальних законів встановлено вимоги щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності. Як правило, депутатський мандат є несумісним з перебуванням

на публічній службі, обійманням іншого представницького мандату та здійсненням підприємницької або іншої оплачуваної діяльності. У більшості країн до кандидатів у депутати встановлено ряд додаткових кваліфікаційних вимог – наявність бездоганної репутації (Ірландія, Данія), відсутність судимості за вчинення злочинів (Італія, Туреччина), платоспроможність (країни з англосаксонською правовою системою), неприналежність до королівської родини (Австрія, Іспанія), відсутність досвіду роботи в розвідувальних органах інших держав (Латвія) тощо. У більшості країн світу до парламенту не можуть бути обрані особи, які відбувають покарання за вчинення злочинів у вигляді позбавлення волі на певний строк (від 3 місяців до року). Основною метою встановлення відповідних обмежень є: а) забезпечення обрання до парламенту осіб з бездоганною репутацією, які не використовуватимуть депутатський мандат для задоволення особистих інтересів; б) розмежування бізнесу і політичної діяльності, функцій по формуванню та реалізації державної політики.

У більшості країн законодавство не обмежується лише встановленням вимог щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності, але й містить ряд механізмів, що запобігають обранню осіб, які обіймають посади, несумісні з депутатським мандатом після обрання. Так, у ряді країн особи, які перебувають на державній або військовій службі, є депутатами рад нижчого рівня, не можуть висувати кандидатури на виборах взагалі – доти, поки не звільняться з державної або військової служби або складуть депутатські повноваження в органах місцевого і регіонального самоврядування. Встановлення відповідних обмежень, безумовно, заслуговує на позитивну оцінку: по-перше, відмова припинити діяльність на посаді, несумісній з депутатським мандатом, може призвести до несприятливих наслідків – проведення повторних виборів, втрату відповідною партією або блоком відповідної кількості місць у парламенті тощо; по-друге, встановлення таких превентивних обмежень значною мірою зменшує «попит» на крісла в парламенті і сприяє «професіоналізації» депутатської діяльності, адже у разі необрання на посаду кандидат, який звільнився з державної служби, часто втрачає можливість поновитися на посаді.

У нижчеподаній таблиці наведено світовий досвід у сфері встановлення додаткових кваліфікаційних вимог до кандидатів на парламентських виборах, спрямованих на запобігання виникненню проблеми несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності у разі обрання депутатів.

Вимоги до кандидатів на парламентських виборах: світовий досвід

Держава	Досвід
Австрія	–
Австралія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій службі, або отримує винагороду (заробітну плату) з державного бюджету, або може отримувати пряму або непряму матеріальну вигоду за угодами з державою.
Аргентина	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка є неплатоспроможною (отримує щорічний дохід у розмір менше 2000 песо), перебуває на військовій або цивільній службі.
Бельгія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка обіймає посаду в органі державної влади або представницькому органі місцевого самоврядування.
Болгарія	–
Боснія і Герцеговина	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка є військовим злочинцем, перебуває на військовій або цивільній службі.
Бразилія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка має інший представницький мандат.
Данія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка вчинила діяння, що є несумісним зі статусом члена парламенту.
Єгипет	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій службі.
Ємен	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій або цивільній службі.
Зімбабве	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій або цивільній службі або є неплатоспроможною.
Індія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій або цивільній службі, є неплатоспроможною (визнана банкрутом).
Ірландія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій або цивільній службі, є неплатоспроможною (визнана банкрутом).
Ісландія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка обіймає посаду парламентського омбудсмена або судді Верховного Суду.
Іспанія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка належить до королівської родини, перебуває на військовій або цивільній службі, обіймає посаду Голови Конституційного або Верховного Суду, директора компанії суспільного мовлення, голови дипломатичного або консульського представництва за кордоном.
Італія	–
Йорданія	–
Камбоджа	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на публічній або військовій службі.
Канада	–
Латвія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебувала на службі в органах державної безпеки СРСР або Латвійської РСР, була активним членом Комуністичної партії Латвійської РСР після 13 січня 1991 р.

Держава	Досвід
Литва	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій або цивільній службі.
Македонія	–
Мексика	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій або цивільній службі.
Нідерланди	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка обіймає посаду міністра, державного секретаря, члена Державної Ради, члена Генеральної палати аудиту (Рахункової палати), судді Верховного Суду, Генерального прокурора.
Нікарагуа	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка обіймає посаду міністра, державного секретаря, судді, члена ЦВК, омбудсмана або мера.
Норвегія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка обіймає посаду міністра або перебуває на дипломатичній службі.
Польща	–
Румунія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій або цивільній службі, обіймає посаду омбудсмана, судді Конституційного Суду.
Словаччина	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій службі або службі в органах правопорядку, обіймає посаду судді або прокурора.
Словенія	–
США	–
Туреччина	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій або цивільній службі, обіймає посаду судді або прокурора, викладача вищого навчального закладу, була засуджена за вчинення злочинів проти власності, посадових злочинів (хабарництво) або злочинів проти державної безпеки (державна зрада, участь в діяльності анархістських угруповань тощо).
Угорщина	–
Фінляндія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій службі.
Франція	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на військовій або цивільній службі.
Хорватія	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на цивільній або військовій службі, або обіймає посаду у виконавчому органі компанії, контрольний пакет акцій якої перебуває у державній власності.
Чилі	Кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка перебуває на публічній службі або є стороною в контрактах з урядом.
Швеція	–
Японія	–

У багатьох зарубіжних країнах законодавство встановлює ряд механізмів, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів між депутатською діяльністю та обійманням посад в комерційних підприємствах. Як правило, на законодавчому рівні депутату заборонено обіймати оплачувані посади в керівних органах (виконавчі органи, наглядові ради господарських товариств) підприємств, які здійснюють господарську діяльність. У

ряді країн на депутатів покладається обов'язок не лише повідомляти про суму доходів, отриману протягом певного року, але і структуру портфелю активів депутата, іншими словами – вказувати частку в статутному капіталі того чи іншого суб'єкта господарювання. Непоодинокими є й більш суворі заборони. Так, в деяких країнах депутати зобов'язані повідомити керівництво комітету або парламенту про наявність конфлікту інтересів і не можуть брати

участі у розгляді питань, результат розгляду яких прямо або опосередковано може вплинути на матеріальний статус депутата. В багатьох державах світу законодавством про статус депутата передбачається, що депутат не може отримувати доходи за угодами з урядом або ви-

ступати стороною в таких угодах. Більш детально механізми запобігання виникненню конфлікту інтересів між депутатською та комерційною діяльністю розкрито у нижченаведеній таблиці.

Таблиця 2.

Механізми запобігання конфлікту інтересів між депутатською та комерційною діяльністю

Країна	Механізми запобігання конфлікту інтересів
Австралія	Депутату заборонено виступати стороною в цивільно-правових угодах з Урядом. На членів парламенту покладено обов'язок розкривати інформацію про джерела власних доходів; акції, що знаходяться у власності депутата, через які може здійснюватись прямий або опосередкований вплив на діяльність акціонерних товариств, а також будь-яку іншу інформацію про себе і членів своєї сім'ї, що може спричинити конфлікт майнових інтересів з публічною діяльністю члена парламенту.
Австрія	Депутати, які обіймають керівні посади в акціонерних товариствах і товариствах з обмеженою відповідальністю, що здійснюють підприємницьку діяльність у банківській, промисловій, торгівельній, транспортній сфері, зобов'язані повідомити про це спікера палати протягом місяця з дня виникнення відповідних обставин. Протягом 3 місяців Комітет палати з питань несумісності депутатського мандату має прийняти рішення про те, чи існує конфлікт інтересів між обійманням відповідної керівної посади та депутатською діяльністю члена палати, і у випадку наявності конфлікту інтересів депутат упродовж 3 місяців після прийняття комітетом рішення зобов'язаний звільнитися з керівної посади або скласти депутатські повноваження. Депутатам парламенту дозволяється обіймати посади в наглядових радах підприємств за умови, що відповідна діяльність є неоплачуваною. Депутати зобов'язані щорічно розкривати інформацію про джерела власних доходів.
Бельгія	Депутатам заборонено обіймати посади Голови правління, заступника Голови правління, члена правління або аудитора Національного банку Бельгії, члена ради директорів компаній, в яких держава має частку в статутному капіталі. З 2004 року на членів парламенту покладено обов'язок декларувати свої майнові інтереси та розкривати джерела доходів Суду Аудиту (аналог рахункової палати).
Бразилія	Членам палат парламенту з моменту набуття повноважень заборонено укладати угоди з державними компаніями або компаніями, в статутному капіталі яких є частка державної власності, обіймати оплачувані посади в таких компаніях або виконувати будь-яку оплачувану роботу в таких компаніях. Сенаторам, крім того, заборонено обіймати керівні посади в компаніях, які отримують прибуток за угодами з державними підприємствами. Члени парламенту зобов'язані подавати щорічні декларації про джерела своїх доходів.
Греція	Депутатський мандат є несумісним з посадою члена правління, голови правління або генерального директора підприємства, яке отримує субсидії з державного бюджету або має спеціальні пільги. Члени парламенту не зобов'язані подавати щорічні декларації про джерела своїх доходів.
Ізраїль	З 1996 року членам Кнесету після закінчення шестимісячного строку з дня набуття повноважень заборонено займатися будь-якою оплачуваною діяльністю. Також забороняється займатися будь-якою неоплачуваною діяльністю, яка може сприяти отриманню членом Кнесету переваг порівняно з іншими громадянами або призвести до конфлікту інтересів з його депутатською діяльністю. Члени Кнесету зобов'язані подавати щорічні декларації про джерела своїх доходів.
Індія	Депутату заборонено виступати стороною в цивільно-правових угодах з Урядом. Члени парламенту не зобов'язані подавати щорічні декларації про джерела своїх доходів.
Ірландія	Депутатам заборонено обіймати оплачувані посади у виконавчих органах господарських товариств або мати будь-які фінансові інтереси, які вступають в конфлікт з повноваженнями члена парламенту. Члени парламенту також зобов'язані відобразити у щорічних деклараціях відомості про паї та акції, вартість яких становить понад 13 000 євро, членство або приховане членство у керівних органах підприємств.
Італія	Депутатський мандат є несумісним з обійманням посади у виконавчому органі державної компанії або компанії, яка отримує субсидії з державного бюджету, раді директорів банку (крім муніципальних банків). Членам парламенту заборонено бути радниками, консультантами або менеджерами компаній, які є стороною в угодах з Урядом.

Країна	Механізми запобігання конфлікту інтересів
Канада	Членам парламенту заборонено виступати стороною в контрактах з урядом. Крім того, член парламенту не може голосувати в парламенті з питань, які зачіпають його прямі фінансові інтереси (у випадку голосування голос не враховується). Сенаторам також забороняється брати участь у засіданні комітету, на якому розглядається питання, яке торкається його прямих фінансових інтересів.
Малайзія	Президент Сенату та спікер Палати Представників протягом 3 місяців після обрання на посаду зобов'язані звільнитися з посади в підприємстві, установі або організації незалежно від того, чи отримує він винагороду за здійснення повноважень, припинити підприємницьку діяльність. Відповідне обмеження не поширюється на діяльність, пов'язану з обійманням посад в благодійних або громадських організаціях, за умови, що Президент Сенату або спікер Палати Представників не отримує будь-якої винагороди або матеріальних вигод від обіймання посади у такій організації. Обов'язкове подання депутатами щорічних декларацій про джерела своїх доходів законодавством Малайзії не передбачене.
Німеччина	В Німеччині не існує спеціальних вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, однак у щорічній декларації про джерела своїх доходів члени парламенту зобов'язані подавати інформацію про посади, які вони обіймають у виконавчих або наглядових органах підприємств, паї і акції у статутних фондах господарських товариств, якщо частка у статутному капіталі товариства дозволяє впливати на його економічну діяльність.
Нова Зеландія	Перед обговоренням та прийняттям рішень з питань, які торкаються фінансових або матеріальних інтересів окремого члена парламенту, такий член парламенту повинен заявити про наявність відповідного інтересу. Порушення цієї норми вважається образою парламенту і тягне юридичну відповідальність. Члени парламенту зобов'язані подавати щорічні декларації про джерела своїх доходів.
Перу	Мандат члена парламенту є несумісним з обійманням посад в органах управління, володінням контрольным пакетом акцій в підприємствах, які уклали контракти з Урядом або використовують кошти державного бюджету, або надають управлінські послуги. Члени парламенту не зобов'язані подавати щорічні декларації про джерела своїх доходів.
Угорщина	Наявність конфлікту інтересів встановлюється 2/3 від складу парламенту. Встановлення наявності конфлікту інтересів є підставою для дострокового припинення повноважень депутата.
Франція	Депутатська діяльність є несумісною з обійманням керівних посад (члена правління або члена ревізійної комісії) в державних підприємствах та підприємствах, які отримують пільги або субсидії з Державного бюджету, фірмах, що здійснюють торгівлю нерухомістю. Це обмеження не поширюється на депутатів, які обіймають неоплачувані керівні посади на підприємствах, що діють з метою забезпечення регіональних та місцевих інтересів. Члени парламенту зобов'язані подавати щорічні декларації про джерела своїх доходів.
Чехія	Депутату на весь строк здійснення своїх повноважень заборонено використовувати свій статус для отримання будь-яких переваг порівняно з іншими громадянами Чехії для себе або інших осіб. Зокрема забороняється вести будь-які переговори з державними компаніями або компаніями, управління якими здійснюється державою, обіймати оплачувані посади в органах управління, наглядових та ревізійних органах компаній з суттєвою часткою державної власності (винагорода за здійснення відповідних функцій не може бути виплачена і після припинення депутатських повноважень). На засіданнях органів державної влади, де розглядаються питання, вирішення яких може призвести до отримання депутатом або членом його сім'ї вигод майнового характеру, депутат в процесі дебатів, внесення пропозицій, але перед прийняттям рішення з відповідного питання зобов'язаний повідомити присутніх про наявність власного інтересу щодо відповідного питання.
Чилі	Депутатам заборонено бути стороною в контрактах з Урядом, обіймати посади голів правління банків або будь-яких державних компаній. Обов'язкове подання депутатами щорічних декларацій про джерела своїх доходів законодавством Чилі не передбачене.
Японія	Президенту та віце-президенту Палати радників заборонено обіймати оплачувані посади у виконавчих органах комерційних компаній (крім випадків, коли розмір оплати не перевищує 1 000 000 єн в рік або коли відповідна посадова особа парламенту обіймає керівну посаду у власній компанії). Головам парламентських комітетів заборонено обіймати керівні посади в підприємствах та організаціях, діяльність яких підпадає під юрисдикцію відповідного парламентського комітету.

Парламентський індемнітет

У більшості країн світу на законодавчому рівні за членами законодавчих органів закріплено депутатський індемнітет та імунітет. Суть індемнітету полягає у тому, що депутат не несе відповідальності за свої висловлювання і голосування в процесі здійснення депутатських повноважень, суть імунітету – у захисті від арешту або інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також судового переслідування.

Хоча інститут депутатського індемнітету закріплений законодавством практично всіх країн світу (як правило, на конституційному рівні), предмет і межі індемнітету у кожній державі визначаються по-різному. Зазначене, однак, дозволяє виявити певні особливості цієї складової статусу парламентаря, які є характерними для більшості держав.

По-перше, у більшості країн світу індемнітет має персональний характер – від відповідальності за свої висловлювання і голосування звільняються виключно члени парламенту, а не, наприклад, посадові особи органів виконавчої влади, службовці апаратів парламентів та учасники парламентських розслідувань. Виняток з цього правила складають лише декілька країн, як-от: Великобританія, Швейцарія, Канада, Нідерланди, Замбія, Кенія та деякі інші. Щоправда, протягом останніх десятиліть спостерігається тенденція до надання парламентського індемнітету не лише парламентарям, але й інших особам. Так, у Франції з 1984 року від відповідальності за свої висловлювання звільняються свідки, які дають свідчення у парламентських комітетах та слідчих комісіях. Аналогічне положення з 1997 року включено до законодавства Ірландії. Основною причиною цих нововведень стало прагнення законодавця надати захист від протиправного тиску з боку виконавчої влади на учасників парламентських розслідувань, забезпечити ефективність парламентських розслідувань та підвищити результативність контрольної діяльності парламенту в цілому.

По-друге, принцип індемнітету у більшості країн не має абсолютного характеру. Обмеження індемнітету визначаються *місцем* виголошення висловлювань (в багатьох країнах депутат не несе відповідальності лише за висловлювання, виголошені в парламенті або його органах); *їхнім змістом* (в ряді держав депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп або образу; в деяких країнах забороняється висловлювати критику або звинувачення на адресу глави держави або суддів); *способом* виголошення (в деяких країнах депутати не несуть відповідальність за висловлювання, виголошені з парламентської трибуни, однак можуть бути притягнені до відповідальності за ті ж самі висловлювання, але виголошені на пресконференціях або в інтерв'ю для преси); *часом* виголошення (в ряді країн на висловлювання, виголошені у міжсесійний період, парламентський індемнітет не поширюється).

Ще однією характерною ознакою депутатського індемнітету є те, що він захищає депутата від всіх видів юридичної відповідальності висловлювання. Винятками з цього загального правила є невелика кількість країн, зокрема – Нова Зеландія, Індія, Словенія.

Основні обмеження принципу депутатського індемнітету розкрито у нижчеподаній таблиці.

Парламентський індемнітет: особливості правового регулювання

ЗАКРІПЛЕННЯ ІНДЕМНІТЕТУ	
Закріплено в Конституції	Більшість країн.
Закріплено в законі	Російська Федерація, Шрі-Ланка, Нова Зеландія.
Не закріплено взагалі	Великобританія, Канада.
ПРИНЦИПИ ІНДЕМНІТЕТУ	
«ratione personae»	
Лише члени парламенту	Білорусь, Буркіна Фасо, Чилі, Колумбія, Кіпр, Данія, Єгипет, Естонія, Фінляндія, Габон, Німеччина, Гвінея, Угорщина, Італія, Кувейт, Хорватія, Австрія, Польща, Російська Федерація, Румунія, Швеція.
Члени парламенту і міністри	Бельгія, Гвінея, країни, в яких депутатський мандат є сумісним з посадою міністра.
Всі учасники парламентських дебатів і парламентських розслідувань	Великобританія, Швейцарія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія, Кенія.
Службові особи апаратів парламентів	Намібія, Шрі-Ланка, Замбія, Бангладеш, Кенія.
Помічники членів парламенту	Філіппіни.
«ratione temporis»	
З моменту обрання депутата, за умови, що вибори не визнано недійсними	Бельгія, Чилі, Данія, Єгипет, Естонія, Фінляндія, Франція, Габон, Греція, Угорщина, Італія, Кувейт, Малі, Польща, Румунія, Словенія, Таїланд, Чехія, Швеція.
З моменту складання присяги новообраним депутатом	Аргентина, Бангладеш, Чилі, Кіпр, Філіппіни, Індія, Малайзія, Монголія, Мозамбік, Намібія, Корея, Нідерланди, Австрія, Шрі-Ланка, Уругвай, Замбія, Швейцарія.
З першого засідання новообраного парламенту	В усіх країнах, в яких депутати користуються даним привілеєм виключно під час засідань.
Привілей поширюється лише на час парламентських засідань	Великобританія, Австралія, Канада, Чилі, Єгипет, Філіппіни, Македонія, Малайзія, Мозамбік, Нова Зеландія.
Привілей поширюється на весь час здійснення депутатом своїх повноважень	Данія, Фінляндія, Габон, Греція, Гвінея, Італія, Кенія, Кувейт, Хорватія, Малі, Монголія, Норвегія, Австрія, Польща, Румунія, Російська Федерація, Словенія, Іспанія, Шрі-Ланка, Швейцарія, Таїланд.
«ratione loci»	
Незалежно від місця висловлювань депутата	Аргентина, Австралія, Білорусь, Бельгія, Буркіна Фасо, Колумбія, Хорватія, Данія, Габон, Греція, Італія, Кувейт, Малі, Монголія, Мозамбік, Нова Зеландія, Польща, Португалія, Чехія, Румунія, Словенія, Шрі-Ланка, Швейцарія.
Принцип індемнітету стосується лише висловлювань в парламенті та його органах	Німеччина, Австрія, Бангладеш, Кіпр, Єгипет, Естонія, Фінляндія, Індія, Кенія, Малайзія, Намібія, Норвегія, Філіппіни, Великобританія, Замбія.
Виключно в залі засідань парламенту	Таїланд, Малайзія.

Виключно в парламентських комітетах	Бангладеш, Замбія.
Виключно щодо питань, пов'язаних з виконанням повноважень депутата	Франція (принцип індемнітету не поширюється на інтерв'ю для радіо та телебачення).
Принцип індемнітету не поширюється на висловлювання, виголошені в парламенті, за умови, що вони в подальшому були повторені перед ЗМІ	Австрія, Білорусь, Бельгія, Канада, Єгипет, Естонія, Габон, Індія, Кенія, Малайзія, Намібія, Нова Зеландія, Норвегія, Нідерланди, Польща, Чехія, Великобританія, Шрі-Ланка.
Принцип індемнітету поширюється на висловлювання, виголошені в парламенті і потім повторені перед ЗМІ	Австрія, Буркіна Фасо, Хорватія, Греція, Гвінея, Угорщина, Італія, Малі, Мозамбік, Португалія, Румунія, Словенія, Уругвай.
ПРЕДМЕТ І МЕЖІ ІНДЕМНІТЕТУ	
Виступи з трибуни або з місця в парламенті, комітетах	Всі країни.
Законопроекти і проекти постанов (резолюцій)	Всі країни.
Голосування	Всі країни.
Письмові та усні запитання, інтерпеляції (запити)	Всі країни.
Поширюється на заяви фракцій	Білорусь, Бельгія, Буркіна Фасо, Німеччина, Габон, Греція, Гвінея, Угорщина, Македонія, Монголія, Португалія, Румунія, Росія, Уругвай.
Не поширюється на заяви фракцій	Австралія (крім діяльності, пов'язаної з діяльністю фракції в парламенті), Бангладеш, Чилі, Естонія, Фінляндія, Філіппіни, Франція, Ірландія, Кенія, Хорватія, Корея, Малайзія, Непал, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Австрія, Польща, Словенія, Іспанія, Шрі-Ланка, Таїланд, Великобританія, Замбія, ПАР, Швейцарія.
Поширюється на участь депутатів у телевізійних дебатах і дебатах на радіо	Білорусь, Буркіна Фасо, Німеччина, Єгипет, Габон, Греція, Гвінея, Угорщина, Кенія, Монголія, Румунія, Росія, Уругвай.
Не поширюється на участь депутатів у теле- і радіо- дебатах	Австралія, Бангладеш, Бельгія, Чилі, Естонія, Філіппіни, Франція, Ірландія, Хорватія, Корея, Македонія, Малайзія, Намібія (крім випадків, коли дебати проводяться за ініціативою парламенту), Непал, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Австрія, Польща (крім випадків, коли проведення дебатів не пов'язане з парламентською процедурою), Словенія, Іспанія (крім випадків, коли дебати проводяться стосовно питань, які були предметом обговорення на парламентських засіданнях), Шрі-Ланка, Таїланд, Чехія, Великобританія, Замбія, ПАР, Швейцарія, Фінляндія, Японія.
Поширюється на інтерв'ю	Білорусь, Буркіна Фасо, Габон, Греція, Гвінея, Угорщина, Італія (якщо інтерв'ю стосується парламентської діяльності депутата), Монголія, Румунія, Росія, Уругвай.
Не поширюється на інтерв'ю	Австралія, Бангладеш, Бельгія, Чилі, Німеччина, Єгипет, Естонія, Філіппіни, Фінляндія, Франція, Ірландія, Японія, Кенія, Хорватія, Корея, Македонія, Малайзія, Намібія, Непал, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Австрія, Польща, Словенія, Іспанія, Шрі-Ланка, Таїланд, Великобританія, Замбія, ПАР, Швейцарія.

ОБМЕЖЕННЯ ІНДЕМНІТЕТУ	
Забороняється образлива критика глави держави	Австралія, Білорусь, Кіпр, Єгипет, Малайзія, Малі, Непал, Нова Зеландія, Канада (щодо британської королівської родини).
Забороняється критика органів судової влади і окремих суддів	Австралія, Великобританія, Білорусь, Канада, Єгипет, Малайзія, Непал, Нова Зеландія, ПАР.
Забороняється наклеп і образа	Всі країни.
ЗАХИСТ ВІД КРИМІНАЛЬНОГО, АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ЦИВІЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ЗА ВИСЛОВЛЮВАННЯ	
Захист від всіх видів переслідування	Бельгія, Канада, Данія, Німеччина, Єгипет, Угорщина, Франція, Італія, Монголія, Португалія, Великобританія, Швейцарія.
Захист від цивільного (але не кримінального) переслідування	Нова Зеландія, Індія.
Захист від кримінального, але не цивільного переслідування	Гвінея, Словенія.
ЗНЯТТЯ ІНДЕМНІТЕТУ	
За рішенням парламенту	Переважає більшість держав, зокрема – Білорусь, Угорщина, Хорватія, Малі, Монголія, Намібія, Мозамбік, Уругвай.
Не допускається взагалі	Нідерланди, Норвегія, Португалія, Румунія, Словенія, Іспанія, Шрі-Ланка, ПАР.
Зняття індemnітету допускається за власним рішенням члена парламенту	Канада, Гвінея.
Зняття індemnітету допускається лише за рішенням парламенту за наявності згоди депутата	Греція.

Парламентський імунітет

Як і парламентський індemnітет, парламентський імунітет у більшості зарубіжних країн не має абсолютного характеру. При цьому протягом останніх десятиліть підходи до визначення меж парламентського імунітету зазнають постійних змін. Так, держави Центральної та Східної Європи, в яких розбудова демократичних інститутів розпочалася на початку 90-х років, закріпили в конституціях розширений підхід до визначення змісту парламентського імунітету – депутат не може бути заарештований, затриманий, або підданий іншим заходам, що обмежують його свободу, без отримання згоди парламенту (як правило, за єдиним винятком – затримання на місці вчинення злочину – *in flagrante delicto*). Парламенти окремих з цих держав (див. нижчеподану таблицю) пішли навіть далі і заборонили не лише застосування до депутата заходів, які обмежують його особисту свободу, але і можливість порушення кримінальної справи, проведення слідчих та процесуальних дій тощо. На пер-

ших етапах розвитку демократії, особливо в умовах намагання публічної адміністрації посилити свою роль в системі органів державної влади, поставити парламент у залежне становище, застосування такого підходу може вважатися виправданим.

Натомість в європейських державах з усталеною демократією спостерігається протилежна тенденція, яка полягає у звуженні змісту парламентського імунітету. Наприкінці ХХ століття суттєвого звуження зазнали парламентські імунітети в Австрії, Великобританії, Італії, Франції. В окремих європейських країнах, наприклад, в Нідерландах, депутатської недоторканості не існує взагалі – депутати користуються лише парламентським індemnітетом. Подібна еволюція в підходах до розуміння парламентського імунітету, з нашої точки зору, пояснюється високим рівнем правової і політичної культури, усталеністю демократичних традицій, а також тенденцією до забезпечення рівності всіх громадян перед законом, незалежно від їхнього статусу, походження і т.д.

Обсяг парламентського імунітету в різних зарубіжних країнах

Країна	Обсяг імунітету
Австралія	Члени парламенту не мають депутатського імунітету, однак не можуть бути викликані до суду під час проведення засідань парламенту або заарештовані у зв'язку з розглядом цивільних справ.
Аргентина	Член парламенту не може бути заарештований без згоди парламенту. В усіх інших випадках він не має імунітету.
Бельгія	Для арешту члена парламенту або його переслідування в порядку цивільного судочинства необхідно отримати згоду парламенту, обшук житла члена парламенту здійснюється в присутності спікера парламенту.
Болгарія	Член Національних зборів не може бути заарештований або підданий кримінальному переслідуванню без згоди парламенту, крім випадку затримання на місці вчинення тяжкого злочину.
Великобританія	Члени парламенту не мають депутатського імунітету, однак не можуть бути заарештовані у зв'язку з розглядом цивільних справ.
Ірландія	Член парламенту не може бути заарештований під час поїздки до парламенту та в приміщенні парламенту.
Іспанія	Члени парламенту не мають депутатського імунітету, однак розгляд кримінальних справ про злочин, вчинений членом парламенту, має здійснюватись Верховним Судом.
Канада	Члени парламенту не мають парламентського імунітету, однак не можуть бути викликані до суду в якості свідка протягом парламентської сесії.
Колумбія	Члени парламенту не мають депутатського імунітету, але дозвіл на арешт депутата надається Верховним Судом.
Латвія	Член Сейму не може бути притягнений до кримінальної відповідальності, заарештований, підданий обшуку або іншим обмеженням особистої свободи без згоди Сейму.
Литва	Член Сейму не може бути притягнений до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий іншим обмеженням свободи без згоди Сейму, крім випадків, коли його було затримано на місці вчинення злочину (in flagrante delicto).
Малайзія	Імунітет відсутній.
Молдова	Депутат не може бути затриманий, заарештований, підданий обшуку, притягнений до кримінальної або адміністративної відповідальності без попередньої згоди парламенту, крім випадку його затримання на місці вчинення злочину.
Німеччина	Депутат не може бути заарештований, притягнений до кримінальної відповідальності, іншим чином обмежений в особистій свободі без згоди Бундестагу, крім випадку затримання його на місці вчинення злочину або затримання протягом наступного дня після його вчинення.
Намібія	Імунітет відсутній.
Нідерланди	Імунітет відсутній.
Нова Зеландія	Члени парламенту не мають депутатського імунітету, однак не можуть бути викликані до суду під час проведення засідань парламенту або заарештовані у зв'язку з розглядом цивільних справ.
Норвегія	Член парламенту не може бути заарештований під час поїздки до парламенту та в приміщенні парламенту.
США	Конгресмен або сенатор не може бути заарештований під час сесії відповідної палати, або по дорозі для участі у сесії палати або назад, крім випадків вчинення державної зради або інших тяжких злочинів, порушення громадського порядку.

Країна	Обсяг імунітету
Угорщина	Член парламенту не може бути притягнений до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий іншим обмеженням свободи без згоди парламенту, крім випадків, коли його було затримано на місці вчинення злочину (in flagrante delicto).
Фінляндія	Члени парламенту не можуть бути заарештовані або іншим чином обмежені у свободі пересування без згоди парламенту.
Франція	Член парламенту не може бути заарештований або підданий іншим обмеженням особистої свободи без згоди Бюро Національних Зборів, крім випадків затримання на місці вчинення злочину або вчинення тяжкого злочину.
Японія	Члени парламенту не можуть бути заарештовані протягом сесії парламенту, крім випадку затримання на місці вчинення злочину. У той же час, заарештовані до відкриття сесії члени парламенту, на вимогу парламенту мають бути негайно звільнені для участі у засіданнях палати на період сесії.

Джерела:

Bulgaria. Rules of Organization and Procedure of the National Assembly, 23 August 2005.

Hungary. Act LV of 1990 on the Legal Status of Members of Parliament.

Latvia. Rules of Procedure of Seima of Latvian Republic, 18 August 1994.

Lithuania. Statute of Seimas of the Republic of Lithuania, 17 February 1994.

Moldova. Закон о статусе депутата Парламента Республики Молдова.

R. Muttanaere. Immunities of Members of Parliament. – Moscow, 1998.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 томах. Тома 1 – 2. Часть общая. / Отв. ред. проф. Б.А.Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. – 784 с.

Відзначимо, що у різних країнах по-різному визначено *межі парламентського імунітету* (в ряді держав імунітет виключає лише кримінальне переслідування, в інших – також участь депутата в цивільному процесі, в багатьох країнах зміст імунітету полягає лише у забороні затримання або арешту депутата, в інших – також у забороні порушувати щодо депутата кримінальну справу, проводити слідчі дії); *строк його дії* (в окремих випадках строк дії імунітету прив'язаний до тривалості сесій, часу, необхідного для участі в засіданнях, в інших випадках – до строку повноважень парламенту); *коло осіб, на яких поширюється дія імунітету* (в одних країнах імунітети поширюються лише на членів парламенту, в інших – також на службовців парламентських апаратів, органів, які утворюються парламентом (наприклад, омбудсманів), на будь-яких осіб, які беруть участь в парламентських та комітетських розслідуваннях як свідки.

У той же час можна виділити певні особливості інституту парламентського імунітету, які є притаманними для більшості зарубіжних країн. По-перше, у більшості країн парламентський імунітет, його обсяг і межі визначено на конституційному рівні.

По-друге, характерною особливістю парламентського імунітету є його винятковість – у переважній більшості держав парламентським імунітетом наділено лише членів парламенту і лише в деяких державах імунітетом можуть скористуватись треті особи. При цьому, навіть якщо імунітет поширюється на третіх осіб, конституціями і законами визначено вичерпне коло таких осіб, умови набуття і втрати ними імунітету. Так, з метою забезпечення незалежності Захисника народу – парламентського омбудсмана в Іспанії – законодавство закріплює за ним імунітет від кримінального переслідування в тих самих межах, що і стосовно членів палат іспанського парламенту. В країнах з англосаксонською системою (наприклад, в Австралії, Новій Зеландії, Кенії) парламентський імунітет надається особам, які дають свідчення слідчим комісіям парламенту – на весь період проведення парламентського розслідування.

По-третє, в більшості країн парламентський імунітет починає діяти з моменту набуття парламентом повноважень. При цьому, якщо кримінальне переслідування було розпочато до складання присяги членом парламенту (або, залежно від країни, до затвердження результатів парламентських виборів), кримі-

нальне переслідування може продовжуватися лише за згодою законодавчого органу. Винятки з цього правила складають лише Великобританія, Естонія, Фінляндія, Філіппіни та деякі інші країни, в яких слідчі дії щодо депутата можуть продовжуватися і після набуття ним повноважень.

По-четверте, депутат може скористатися парламентським імунітетом незалежно від того, де саме він вчинив правопорушення. Винятками з цього правила є лише країни з англосаксонською та скандинавською правовою традицією, в яких імунітет не поширюється на порушення, які були вчинені не на шляху до парламенту, в парламенті і по дорозі з парламенту. Іншими словами, якщо депутат вчинив порушення, перебуваючи у відпустці, в період між сесіями або вдома після роботи, він не може скористатися депутатською недоторканістю.

По-п'яте, практично в усіх демократичних державах діє принцип *flagrante delicto*, за яким депутат, затриманий поліцією на місці вчинення ним злочину, не може скористатися депутатською недоторканістю. У цьому випадку депутат може бути заарештований, йому без згоди парламенту може бути пред'явлене звинувачення у вчиненні злочину, органи дізнання та попереднього слідства можуть проводити всі необхідні слідчі дії, притягти депутата до кримінальної відповідальності.

Зрештою, парламентський імунітет у більшості країн не надає депутату абсолютної недоторканості від всіх видів юридичної відповідальності – у переважній більшості держав недоторканістю не можуть скористатися депутати, які вчинили адміністративні або цивільні правопорушення, а в ряді країн (США та інші країни з англосаксонською правовою системою) – також тяжкі злочини.

Таблиця 5.

Парламентські імунітети за кордоном: особливості правового регулювання

НАЯВНІСТЬ ІМУНІТЕТУ	
«Класичний імунітет», справи щодо депутатів розглядає Верховний Суд	Румунія, Іспанія.
Лише щодо арешту на шляху до парламенту і назад	Норвегія, Ірландія.
Лише щодо арешту в цивільних справах	Австралія, Великобританія, Нова Зеландія.
Лише щодо виклику в якості свідка до суду	Канада, Південно-Африканська Республіка.
Імунітет відсутній, справи щодо депутатів розглядає Верховний Суд	Колумбія.
Імунітет відсутній взагалі	Малайзія, Намібія, Нідерланди та деякі інші країни.
ЗАКРІПЛЕННЯ ІМУНІТЕТУ	
Конституція, конституційні закони	Більшість країн.
Закон	Нова Зеландія, Швейцарія.
Закони і прецеденти	Великобританія.
ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ІМУНІТЕТУ	
Запровадження імунітету або розширення його змісту	Більшість постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи, Філіппіни (1987).
Звуження змісту парламентського імунітету	Більшість країн з усталеною демократією – Австрія (1979), Великобританія, Бельгія (1997), Італія (1993), Франція (1995).
ПРИНЦИПИ ІМУНІТЕТУ	
« <i>ratione personae</i> »	
Лише щодо членів парламенту	Більшість країн.

Члени федеральних представницьких органів	Держави з федеративним устроєм – Бельгія, Німеччина.
Особи, які дають свідчення парламенту або комітету	Австралія, Замбія, Індія, Кенія, Нова Зеландія.
Службові особи апаратів парламентів	Австралія, Бангладеш, Замбія, Індія, Південно-Африканська Республіка.
Омбудсман	Іспанія (Захисник Народу).
Міністри	Бельгія, Македонія, країни, в яких за міністрами зберігаються депутатські мандати.
«ratione temporis»	
3 дня обрання депутата	Країни з англосаксонською правовою системою (Австралія, Індія).
3 дня складання присяги або підтвердження мандату	Окремі країни (Бангладеш, Хорватія, країни, в яких парламентська система побудована за французьким зразком).
Імунітет діє протягом строку повноважень парламенту	Більшість країн (Великобританія, Бельгія, Франція та ін.).
Імунітет діє протягом парламентської сесії	Південна Корея, Таїланд, Філіппіни, Чехія, Швейцарія.
Кримінальне переслідування, що розпочалось до набуття імунітету, не зупиняється	Великобританія, Естонія, Замбія, Філіппіни, Фінляндія, Шрі-Ланка.
Кримінальне переслідування, що розпочалось до набуття імунітету, не зупиняється, якщо парламентом не було прийнято рішення про його зупинення	Польща.
Кримінальне переслідування зупиняється з моменту набуття імунітету і може бути продовжене лише за згодою парламенту	Більшість країн (Данія, Єгипет, Греція, Мозамбик, Іспанія, Чехія, Угорщина, Німеччина тощо).
«ratione loci»	
Місце вчинення правопорушення не має значення для застосування імунітету	Більшість країн.
Імунітет поширюється лише на порушення, вчинені на шляху до парламенту або назад (як правило, щодо арешту)	Країни з англосаксонською та скандинавською правовою традицією.
«flagrante delicto»	
Імунітет не поширюється на випадки, коли депутата було затримано на місці вчинення злочину	Більшість країн.
Імунітет не поширюється на випадки, коли депутата було затримано на місці вчинення лише тяжкого злочину або злочину, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк, що перевищує певну межу	Болгарія, Греція, Македонія, Фінляндія, Філіппіни тощо.
Flagrante delicto застосовується, однак затримання депутата має затверджуватись парламентом	Угорщина, Чехія, Швейцарія.
МЕЖИ ІМУНІТЕТУ	
Абсолютний імунітет від кримінального, цивільного і адміністративного переслідування	Виняткові випадки – Гвінея, Угорщина.
Імунітет не поширюється на цивільно-правову та адміністративну відповідальність	Данія, Габон, Малі, Мозамбик, Португалія, Словенія, Південна Корея.
Імунітет не поширюється на цивільно-правову відповідальність, крім випадків затримання (арешту) особи у зв'язку з розглядом цивільних справ	Країни англосаксонської правової системи – Великобританія, Австралія, Нова Зеландія тощо.
Дія імунітету припиняється у випадку вчинення депутатом тяжкого злочину	Бангладеш, Білорусь, Ірландія, Кенія, Нова Зеландія, США, країни з англосаксонською правовою системою.

ЗНЯТТЯ ІМУНІТЕТУ	
Допускається	Більшість країн.
Не допускається взагалі	Поодинокі випадки (Македонія).
Знімається парламентом	Більшість країн.
Знімається Бюро парламенту (палати), спікером	Буркіна-Фасо, Франція, Габон, Замбія (спікером парламенту).
Знімається Верховним Судом або спеціальним судом	Чилі (Tribunal de Alzada), Кіпр (Верховний Суд).
Знімається за поданням прокурора, підтриманим апеляційним судом	Габон, Малі, Німеччина, Польща, Франція.
Знімається за поданням Міністра юстиції	Франція, Румунія, Буркіна-Фасо.
Знімається за поданням Верховного Суду або іншого суду	Іспанія, Німеччина, Швейцарія, Уругвай.
Знімається за поданням будь-якого члена парламенту	Буркіна-Фасо.
Знімається за ініціативою самого парламенту	Австрія, Данія, Таїланд.
Знімається за поданням кредиторів	Німеччина.
Депутат сам може відмовитись від імунітету	Греція, Польща, Хорватія, Таїланд.
Імунітет може бути знятий виключно за згодою самого члена парламенту	Філіппіни.

1. Практично у всіх країнах світу, за винятком КНР, КНДР, Куби, інших соціалістичних країн, на рівні Конституції або спеціальних законів закріплено принцип вільного мандату члена парламенту. Вихід або виключення депутата зі складу фракції є підставою дострокового припинення його повноважень лише в одній країні – в Індії. Таким чином, вимоги української Конституції в частині запровадження імперативного мандата не відповідають загальносвітовим тенденціям правового регулювання природи депутатського мандату.
2. Пропорційна виборча система з голосуванням за закриті партійні списки в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі не є поширеною у світовій практиці і не забезпечує зв'язок обраних депутатів з виборцями. У зв'язку з цим існує потреба у подальшій персоніфікації українського варіанту пропорційної системи шляхом збільшення кількості виборчих округів і, відповідно, зменшення кількості мандатів, які перерозподіляються в них, запровадження преференційного голосування.
3. У багатьох зарубіжних країнах законодавством забороняється висування на парламентських виборах кандидатів, які перебувають на військовій або публічній службі. Така практика, з одного боку, запобігає виникненню проблеми несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності після обрання депутата, проведенню позачергових виборів у разі відмови депутата звільнитись із служби після його обрання, сприяє професіоналізації депутатської діяльності. Використання відповідного досвіду є доцільним і в Україні.
4. Законодавством багатьох країн передбачено ряд механізмів, спрямованих на відмежування політики від комерційної діяльності. До основних таких механізмів слід віднести: а) конкретизацію вимог до декларацій про доходи депутатів (передбачається розкриття інформації не лише про загальну суму і джерела доходів, але і розкриття відомостей про частки у статутних фондах підприємств тощо); б) встановлення заборони на участь у голосуванні та у розгляді питань, які можуть спричинити конфлікт інтересів між депутатською та комерційною діяльністю депутата; в) встановлення заборони на обіймання посад, у тому числі на громадських засадах, у виконавчих та наглядових органах господарських товариств; г) встановлення заборони бути стороною в угодах з урядом або установами (організаціями), які фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Відповідний досвід також може бути використаний в українських умовах.
5. На сьогодні в Україні дискутується питання про доцільність скасування депутатського імунітету. Відзначимо, що практика застосування абсолютного імунітету від всіх видів переслідування (кримінального, адміністративного та цивільно-правового), як і практика повної відсутності у депутатів будь-якого імунітету, не є поширеною і має місце лише в поодиноких країнах. У зв'язку з цим доцільно вести розмову лише про конкретизацію змісту імунітету народних депутатів України, а не ліквідацію відповідного інституту взагалі. Зокрема, доцільно передбачити, що парламентський імунітет не поширюється на випадки, коли депутата затримано на місці вчинення злочину («flagrante delicto») тощо.