

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

**ДЕПУТАТСЬКІ ПРИВІЛЕЇ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ
УКРАЇНИ**

Інформаційно-аналітичне дослідження

*Підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив за підтримки
Програми сприяння парламенту України Університету Індіани, США*

КИЇВ – 2007

Авторський колектив:

Денис Ковриженко (керівник авторського колективу)

Олена Чебаненко

Оксана Грищук

Наталя Колодяжна

Яніна Бєсєда

ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Парламентські привілеї: теоретичні питання.....	3
2. Парламентський індемнітет.....	11
3. Парламентський імунітет.....	15
4. Фінансово-матеріальне забезпечення членів парламенту.....	20
5. Висновки. Пропозиції для України.....	31

Аналіз парламентської практики країн світу демонструє надзвичайну різноманітність принципів та критеріїв конституювання системи парламентських привілеїв, які часто є суперечливими та неоднозначними. У деяких випадках відсутність універсального базису такої системи розглядається як прояв суверенітету парламенту та його спроможність оперативно реагувати на динаміку політичної ситуації в країні без зміни нормативної основи.

Порівняння специфіки функціонування систем парламентських привілеїв різних країн не дозволяє розробити загальний теоретичний базис аналізованого питання. Відсутність універсальної законодавчої термінології значно ускладнює пошук адекватних академічних термінів, які б описували явище парламентських привілеїв взагалі та його складові елементи зокрема. З метою забезпечення однозначності розуміння у даному дослідженні терміни використовуватимуться таким чином: «парламентські або депутатські привілеї» - універсальний термін, що позначає всю сукупність привілеїв – як колективних, так і індивідуальних; «іммунітет» - свобода від арешту, втілення принципу недоторканості; «індемнітет» - свобода висловлювань, втілення принципу невідповідальності.

1. Парламентські привілеї: теоретичні питання

Загальна формула статусу парламентарія включає в себе кілька визначальних елементів: а) характеристика діяльності парламентарія (вона здійснюється на професійній основі або ні, в інтересах всього народу або виключно для певної групи виборців тощо); б) гарантії діяльності парламентарія; в) права та обов'язки парламентарія; г) відповідальність парламентарія за невиконання або неналежне виконання ним своїх обов'язків. Інститутом, який акумулює названі елементи статусу парламентарія, є інститут парламентських привілеїв.

Парламентські привілеї – це певний перелік прав та свобод, які забезпечують здійснення депутатами повноважень стосовно представництва виборців без зайвих перешкод, а також без страху бути покараним. Поняття парламентських привілеїв характеризує, по-перше, елемент статусу парламенту в цілому, а по-друге – його членів, визначаючи специфіку поширення на них дії норм законодавства шляхом обмеження такої дії певною мірою.

Зміст і масштаб привілеїв еволюціонували відповідно до історичного та політичного розвитку суспільства.

Історія становлення системи парламентських привілеїв

У Стародавньому Римі захист публічних діячів був поширеним явищем, що зумовлюється необхідністю забезпечення належного виконання їхніх функцій (наприклад, народний трибун був недоторканий). Той, хто порушував існуючі норми, підлягав покаранню. Сьогодні парламентський імунітет базується на аналогічній ідеї. Представникам народу повинні надаватися гарантії, які підкреслюватимуть важливість посади, яку вони займають. Однак ще важливішою є необхідність створити умови, які дозволили б парламентаріям безперешкодно виконувати свої професійні обов'язки.

Виникнення сучасної концепції парламентських привілеїв пов'язують із сесією парламенту **Великобританії** 1397-го року, коли Палата Громад оприлюднила біль, в якому викрила скандальні фінансові махінації короля Ричарда II. Томас Хаксі, депутат, який виступив проти короля, був засуджений до страти за зраду. Однак вирок не було виконано – король відпустив Хаксі. Отже, в історичному контексті парламентські привілеї – це продукт прямої та реальної загрози Корони та Палати Лордів правам Палати Громад. Іншими словами, йдеться про прагнення забезпечити права представників народу та захистити їх від зазіхань з боку королівської влади. На першому етапі йшлося про захист свободи слова. Вперше відповідний принцип був закріплений у Біллі про права 1689-го року. Свобода від арешту (недоторканість) була офіційно закріплена пізніше та стосувалася виключно цивільних справ. У державі з домінуванням стабільних традиційних політичних цінностей такий підхід виявився ефективним механізмом законодавчого врегулювання, яке відбулося органічно та без розподілу основних привілеїв на види. Концепція парламентських привілеїв виросла з розуміння того, що представники

депутатського корпусу отримували їх разом з повноваженнями від електорату. Таким чином, британська модель парламентських привілеїв основний акцент зробила на свободі депутатів вільно висловлювати свої думки у зв'язку із виконанням своїх функцій у парламенті. Принцип недоторканості не мав істотного значення та стосувався здебільшого цивільних справ. Парламенти інших країн (наприклад, Канади, Нідерландів) перейняли систему парламентських привілеїв, закріпивши її в конституціях та інших законах. Це сприяло становленню такого принципу діяльності парламенту як публічність, а також стимулювало відповідальне ставлення народних обранців до виконання ними своїх професійних обов'язків.

По-іншому склалася ситуація у Франції. Декларація прав людини та громадянина 1789 проголосила новий універсальний принцип – верховенство права. Декларація стала продуктом революції, а тому недоречно вважати її результатом широкої суспільної угоди. У Франції на той час виникла необхідність у введенні спеціальних механізмів захисту представників народу. Так була проголошена недоторканість кожного депутата. Подальший розвиток правової теорії зумовив виникнення двох категорій парламентських імунітетів: 1) *принцип відсутності відповідальності* за сказане депутатом (свобода висловлювань); 2) *принцип недоторканості* (свобода від арешту), який поширювався на кримінальні справи. Французька дуальна модель парламентських привілеїв виявилася найбільш успішною, що зумовило її поширення як у Європі, так і в колишніх колоніях. Більш широкий простір існування парламентських привілеїв у Франції пов'язаний із провідною роллю парламенту (Національної Асамблеї) в системі органів державної влади.

Історичний розвиток зумовив те, що, незважаючи на термінологічну невизначеність та змістовну неоднорідність питання парламентських привілеїв, більшість держав закріпили дві основні категорії привілеїв для депутатів: 1) *принцип невідповідальності* за сказане депутатом (свобода висловлювань, або індемнітет); 2) *принцип недоторканості* (свобода від арешту, або імунітет). Парламентські імунітети виступають у якості гарантії для його членів, свідків та інших осіб того, що вони не можуть бути обвинуваченими за те, що вони говорять або роблять під час виконання парламентських процедур. До того ж, депутати не можуть бути затриманими, позбавленими волі, підданими слідству без дотримання передбаченої законом процедури. Гарантії, викликані цими двома категоріями, є комплементарними. Однак, практичне закріплення їх на законодавчому рівні повинно бути концептуально осмислене та узгоджене належним чином. В іншому випадку виникає загроза неефективного функціонування інституту парламентських привілеїв.

Індемнітет та імунітет: порівняльна характеристика

	ІНДЕМНІТЕТ	ІМУНІТЕТ
Межі	Захищає членів парламенту від більшості видів покарання (кримінального, цивільного, адміністративного) за дії, вчинені під час виконання парламентських обов'язків (здебільшого – за висловлювання власної позиції, голосування)	Захищає членів парламенту від кримінального, цивільного, адміністративного видів покарань, а також від арешту, крім випадків, коли парламентарія затримали на місці правопорушення, а докази його причетності до протиправного діяння були очевидними. Деякі моделі імунітету передбачають навіть залучення депутата до розслідування.
Дія щодо кола осіб	Члени парламенту. У деяких випадках – інші особи, причетні до парламентської роботи.	Члени парламенту.
Дія в часі	Має абсолютний характер, оскільки часто час дії не визначений. Тобто захист діє після закінчення терміну повноважень депутата.	Поширюється лише на час виконання мандату.
Можливість зняття	Процедура зняття індемнітету парламентом передбачена у невеликій кількості країн.	Імунітет може бути знятий на підставі отриманої згоди парламенту.
Процедура зняття	Така процедура передбачає необхідність ініціативи від індивіда або компетентного органу, за поданням якої слідує прийняття рішення парламентом на підставі голосування.	За загальною процедурою, ініціатива щодо зняття імунітету належить компетентним органам (Громадському прокурору, судам). Вона направляється спікеру парламенту або відповідної палати, який відправляє її на розгляд відповідного комітету. Після цього парламент або палата приймають остаточне рішення.

Існуюча в державі система парламентських привілеїв закріплюється в конституціях, законах або в прецедентах. Однак у ХХ ст. набула поширення практика, відповідно до якої

парламенти, створені за Вестмінстерською моделлю, кодифікували власну систему привілеїв.

Кодифікація привілеїв: досвід Великобританії та Австралії

АВСТРАЛІЯ	У 1987 році парламент Австралії змінив своє законодавство стосовно привілеїв. Внаслідок нормотворчої діяльності австралійський Сенат прийняв серію резолюцій, які кодифікували його практику у справах, що стосувалися привілеїв. Усвідомивши, що суди суворо обмежують його право на свободу висловлювань, Сенат закріпив у статуті засоби судового захисту слухань. Австралійський Акт про привілеї парламенту 1987 року містить визначення цілої низки понять, зокрема, неповаги. Визначивши критерії неповаги, Акт можна трактувати як обмеження права дій (наприклад, людина, яку звинуватили у неповазі, може довести, що її дії не підпадають під визначення неповаги у статуті).
ВЕЛИКОБРИТАНІЯ	Усю сферу привілеїв було переглянуто Обраним Комітетом з парламентських привілеїв в 1967-1968 роках. Розглянувши усі аспекти поняття «привілеї», Комітет 1967-1968 років відмовився проводити глобальні зміни у його визначенні (зокрема, йшлося про відмову від пропозиції віднести питання привілеїв до юрисдикції судів). Комітет вирішив детальніше визначити сферу привілеїв. Також рекомендувалися реформи з приводу розгляду справ з питань привілеїв: змінилася процедура їх вивчення, та кодифікувалася процедура розбору цих питань. Результати перевірки, що містилися у звіті, були переглянуті Приєднаним Комітетом з парламентських привілеїв 1998-1999 років. Комітет 30.03.1999 надав звіт та рекомендації, покликані кодифікувати у статуті різні справи, що стосуються привілеїв.

Деякі вчені та політики розцінюють жорстку кодифікацію в країнах сім'ї загального права як помилкову, оскільки це вносить елемент негнучкості в систему, для якої динамізм та здатність оперативного реагувати на політичні та соціальні зміни є однією з визначальних рис. Варто наголосити на тому, що спосіб закріплення системи парламентських привілеїв має базуватися на особливостях політичної системи та специфіці її історичного розвитку.

Зміст та обсяг парламентських привілеїв пов'язаний із визначенням того, що є парламентською діяльністю. Первинне значення терміну «парламентська діяльність» (який з'явився на початку XVII-го століття) слід розуміти як вчинення певних формальних дій або прийняття рішень в межах колективної компетенції парламенту. Він поширюється на весь законодавчий процес, важливою частиною якого є дебати, в результаті яких парламент приймає певне рішення. Депутат зазвичай бере участь у роботі парламенту у вигляді виступів. Іншими формами залучення до парламентської роботи є участь у голосуванні, зауваження, запитання та письмові відповіді на них, внесення поправок тощо. Перераховані дії є альтернативою публічним виступам, які заощаджують час. Особи, що не є депутатами, також мають право залучатися до парламентської діяльності (наприклад, надаючи докази перед прийняттям рішення). Під час залучення до парламентської роботи такі особи, як і депутати, захищені нормами права на свободу слова. Однак, участь не-депутатів не є підставою для поширення на них парламентських привілеїв. Це, зрештою, виняток, а не загальне правило (наприклад, у *Німеччині* та *Бельгії* імунітет поширюється на членів федеральних представницьких органів; в *Австралії*, *Замбії*, *Індії*, *Кенії*, *Новій Зеландії* – на осіб, які дають свідчення парламенту або комітету; в *Австралії*, *Бангладеш*, *Індії*, *Замбії*, *ПАР* – на службових осіб апаратів парламенту; в *Іспанії* – на омбудсмена; в *Бельгії* та *Македонії* – на міністрів).

Зараз на теоретичному рівні ведеться дискусія з приводу відмови від терміну «парламентські привілеї» та заміни його на «права та імунітети». Аргументом на користь такої заміни є посилання на те, що в сучасному світі слово «привілеї» має зовсім інший зміст у порівнянні із традиційним розумінням. У громадськості може скластися враження, що парламентарі претендують на присвоєння собі атрибутів привілейованого класу. Така позиція суперечить сучасному сприйняттю парламенту як місця роботи, а статусу депутатів – як звичайних громадян, на яких було покладено обов'язок представляти інтереси тих, хто їх обрав. Інакше кажучи, парламентські привілеї – це не персональні прерогативи депутатів, а лише засіб забезпечення їхньої незалежності від стороннього впливу, зокрема – з боку виконавчої гілки влади. Доцільність депутатських привілеїв полягає в охороні належної гідності, ефективності та незалежності законодавчої гілки влади, а не захистові окремих осіб від правосуддя. Цей інститут не є персональним імунітетом; це професійний імунітет, який

потрібен для гарантування того, що обов'язки парламентаріїв виконуватимуться найкращим чином. Цей привілей не означає піднесення депутата над законом, проте він захищає його від можливих безпідставних політично вмотивованих переслідувань та обвинувачень. З цього випливає практика більшості країн (наприклад, *Франція, Бельгія*), відповідно до якої, справи, що стосуються парламентських привілеїв, мають публічний характер, тому їх розгляд не може бути відкладений, а дії, спрямовані на перешкоджання цьому, не мають юридичної сили. Крім того, депутат не може на власний розсуд відмовитись від наданих йому привілеїв, оскільки це є питанням публічного порядку в державі; парламент не може безпідставно прийняти рішення про зняття привілеїв з конкретного депутата. Отже, інститут парламентських привілеїв не можна вважати дискримінаційним за його природою.

Законодавство різних країн містить відповідні норми, визначає органи та регламентує процедури захисту членів парламенту. Загалом, незалежно від теоретичної концепції, визнаної у певній країні, парламентські привілеї спрямовані на захист представників народу від свавілля влади – як виконавчої, так і судової. Тобто, парламентські привілеї гарантують колективні права парламенту як органу, а також захист прав та дій депутатів, як членів парламенту. Таке дворівневе функціонування інституту парламентських привілеїв зумовлене природою парламенту як представницького органу: з одного боку, він утворений з депутатів, які покликані репрезентувати та захищати інтереси різних електоральних, а отже, і соціальних груп; з іншого – основне призначення парламенту полягає у формуванні „спільної волі” та подальшому втіленні її в законах держави. Таким чином, неможливо відокремити індивідуальні привілеї від колективних, оскільки модель взаємодії двох рівнів спрямована на вирішення спільного головного завдання – створення умов для виконання законотворчих функцій. Підвищення статусу парламенту та його членів у порівнянні з іншими інституціями та особами є другорядним завданням.

1. Колективні привілеї депутатів. Основний сенс колективних привілеїв депутатів зводиться до можливості захистити свою спроможність ефективно здійснювати функції, а також притягнути до відповідальності тих, хто перешкоджає цьому. Інакше кажучи, парламент володіє широким спектром можливостей забезпечення власної авторитетності. Це надає гнучкості внутрішній організації діяльності законодавчого органу та дозволяє адекватно реагувати на нові ситуації.

Загальне право визначати основи внутрішньої організаційної діяльності передбачає можливість парламенту *визначати порядок денний власної роботи*, а також *підтримувати та контролювати внутрішню дисципліну*. Реалізація першої з названих можливостей базується на таких принципах:

- заборона суддям та іншим органам втручатися у справи парламенту, навіть якщо це здійснюється в інтересах правосуддя;
- відсутність необхідності обмежувати діяльність парламенту з метою її узгодження з інтересами правосуддя;
- відсутність юридичної перевірки рішень парламенту, якщо вони були прийняті відповідно до встановленої законом процедури та у відповідності до конституції.

Що ж до права контролю внутрішньої дисципліни, то воно, фактично, є базисом організаційної автономії парламенту, а тому включає в себе цілий ряд можливостей.

По-перше, йдеться про *контроль присутності депутатів на засіданнях парламенту та його органів*. Однією з підстав виділення колективного рівня існування парламентських привілеїв є принцип, відповідно до якого депутати мають не лише права та свободи (серед яких – привілеї), а й обов'язки. Головний з них – обов'язок брати участь у роботі парламенту та його органів. Якщо участь у парламентській роботі є основним обов'язком депутатів, то парламент є провідним суб'єктом здійснення контролю його виконання. Найчастіше обов'язок контролю присутності депутатів належить або голові фракції, або є справою персональної відповідальності. Однак, право парламенту самостійно визначати внутрішні організаційні основи передбачає існування механізмів притягнення депутата до дисциплінарної відповідальності за прогул законодавчим органом як колективним суб'єктом.

Обов'язок депутатів брати участь у роботі парламенту та його органів: зарубіжний досвід

Австрія	Кожен депутат зобов'язаний відвідувати засідання парламенту або комітетів, у які він був призначений. Якщо депутат не може відвідати одне чи кілька засідань парламенту, він або парламентська група, до якої він належить, мають сповістити парламентську адміністрацію (Parliamentary Administration) про його відсутність безпосередньо перед початком засідання або перед початком наступного засідання. Якщо депутат не спроможний відвідати 30 або більше днів, то він повинен у письмовій формі сповістити про це Главу, вказуючи усі причини його відсутності. Якщо відсутність спричинена не хворобою, то Голова має сповістити Національні Збори про підстави відсутності. Якщо вагомість вказаної депутатом причини є сумнівною, то парламент має прийняти рішення про негайне відновлення відвідування депутатом засідань парламенту.
Іспанія	Депутати зобов'язані відвідувати пленарні засідання парламенту та бути присутніми під час роботи комісій, до яких вони були обрані, а також брати участь у голосуванні.
Латвія	Депутат може бути позбавлений свого статусу рішенням парламенту, якщо він протягом поточної сесії пропустив без вагової причини понад половину засідань. Депутати, які не допущені до парламентських засідань або не з'являються на них без вагової причини, зобов'язані сплатити штраф, що дорівнює 20% їхньої місячної зарплати за кожне пропущене засідання. Штраф вираховується із їхньої заробітної плати. Для того, щоб забезпечити присутність депутатів, Президія має проводити реєстрацію присутніх тричі протягом кожного засідання. Депутат вважається присутнім, якщо він усі три рази зареєструвався. Після реєстрації будь-хто з депутатів може звернутися до головуючого на засіданні з вимогою негайної перевірки того, чи конкретний депутат присутній на засіданні. Президія має перевірити причини відсутності якогось депутата на засіданні та встановити покарання, якщо депутат не має вагомих підстав для пропуску засідання.
Литва	У разі неучасті депутата у роботі Сейму його зарплатню за відповідний місяць може бути зменшено на основі встановленої процедури. За рішенням Комісії з етики та процедур (<i>The Ethics and Procedures Commission</i>) імена таких депутатів можуть бути оголошені у пресі.
Фінляндія	Якщо депутат був обраний у той чи інший орган парламенту, то він зобов'язаний брати участь у його роботі, а також бути присутнім на пленарних засіданнях. Якщо депутат не відвідує такі засідання, то до нього застосовуються визначені заходи впливу. За часті пропуски без вагомих причин засідань комісій, у які він обраний, депутат може бути виключений зі складу комісії. За кожний пропущений без вагової причини день засідань парламенту або комісії депутат може бути позбавленим певної частини його депутатської винагороди.

По-друге, парламент може ініціювати розслідування, яке потребує виклику свідків та запиту документів. Дане право має фундаментальне значення для реалізації функцій парламенту, зокрема – його комітетів, які не могли б результативно виконувати покладені на них функції у разі не обов'язковості, оскільки ефективна парламентська діяльність потребує високого рівня інформаційного забезпечення. Кожна ініціатива розслідування повинна стосуватися законодавчих компетенцій парламенту та передбачати можливість притягнення до відповідальності. Особа, яку було викликано, повинна з'явитися, а документ, щодо якого було зроблено запит, повинен бути наданий на законних підставах. Невиконання цих вимог є порушенням дисципліни та може тягти передбачену законом відповідальність. Право викликати осіб та вимагати документи зазвичай здійснює Голова парламенту на вимогу комітету після перевірки, чи є даний крок необхідним, та чи були докладені всі зусилля для того, щоб обійтися без такого виклику.

Право ініціювати розслідування, викликати свідків та вимагати документи

Австралія	Кожна палата має право вимагати присутності осіб та пред'явлення документів, а також приймати свідчення під клятвою. Право ініціювати розслідування зазвичай здійснюється не безпосередньо палатами парламенту, а делегується відповідним комітетам.
Канада	Кожна ініціатива розслідування повинна стосуватися законодавчих компетенцій парламенту та передбачати можливість притягнення до відповідальності. Особа, яку було викликано, повинна з'явитися, а документ, щодо якого було зроблено запит, повинен бути наданий на законних підставах. Невиконання цих вимог є порушенням дисципліни та може бути покараним парламентом у визначених законом межах.
Мальта	Палата Представників уповноважена закликати свідків та експертів, щоб надавати свідчення або судження з приводу будь-якої справи, що стосується органів управління Мальти, або будь-якої справи, пов'язаної, на думку парламенту, із загальними інтересами громадськості.

	<p>Присутність свідків та експертів має бути забезпечена постановою, вказаною у наказі Палати Представників.</p> <p>Постанова може містити такі вимоги як пред'явлення документів, книжок, публікацій або інших речей, які Палата Представників визнає за необхідне у кожному окремому випадку. Копія постанови має бути відправлена парламентом або офіцером поліції до свідка та передана безпосередньо йому або членам його родини не пізніше, ніж за 24 години до встановленого для нього часу появи у парламенті. Якщо свідок або експерт не може з певних причин з'явитися перед парламентом у зазначений час, можуть бути визначені спеціальні умови з метою отримання необхідних свідчень. Якщо особа, яка отримала виклик відповідно до визначеної процедури, без поважних причин не з'явилася до Парламенту, відмовилася скласти присягу або відповідати на поставлені запитання, не надала необхідні документи або матеріали, її можна звинуватити у неповазі до Парламенту.</p>
--	---

Узагальнено завданням права внутрішнього контролю дисципліни є захист парламентом власної авторитетності. Одним із способів зазіхання на неї є неповага до парламенту. Наука конституційного права не має універсального бачення того, що є неповагою. Однак аналіз законодавства та практики країн світу дозволяє говорити про те, що її проявами можуть бути: відмова з'явитися до парламенту або надати затребувані документи, введення парламентарів в оману, перешкоджання викликаному свідку з'явитися до комітету тощо. Отже, можна зробити висновок, що право парламенту контролювати внутрішню дисципліну має загальний характер та є дотичним до ряду інших парламентських привілеїв.

Існує зв'язок між парламентськими привілеями та правом парламенту притягати до відповідальності за неповагу. Парламент має право накладати певні стягнення за вчинення дій, які:

- уповільнюють або перешкоджають здійсненню законодавчих функцій;
- паплюжать честь та гідність членів парламенту;
- ставлять під сумнів авторитет парламенту (непідкорення розпорядженням, наклеп тощо).

Будь-які зазіхання на права та свободи депутатів з боку як третіх осіб, так й інших парламентарів, можна розглядати, по-перше, як неповагу до парламентських привілеїв, а по-друге – як неповагу до парламенту в цілому. Логіка другого розуміння полягає в тому, що насправді більшість порушень, що розглядаються як зазіхання на парламентські привілеї, не мають відношення до якогось конкретного з них, а перешкоджають здійсненню парламентом його загальних функцій. Тобто, усі зазіхання на депутатські привілеї є неповагою до парламенту, але не будь-який прояв неповаги до парламенту є зазіханням на парламентські привілеї.

Право парламенту притягати до дисциплінарної відповідальності: досвід Канади

ЗМІСТ ПРАВА	СТЯГНЕННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ	ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ СПРАВ	ОБМЕЖЕННЯ	ПРАКТИКА
Депутати та інші особи, долучені до роботи парламенту, мають бути захищені від зовнішніх перешкод. Право притягати до дисциплінарної відповідальності належить парламенту.	<p>1) Осіб, що не є членами парламенту, можна:</p> <ul style="list-style-type: none"> - спонукати піти з парламентського приміщення; - накласти на них догану; - ув'язнити; <p>2) Щодо членів парламенту можна вчинити такі дії:</p> <ul style="list-style-type: none"> - закликати до порядку; - зупинити промову через постійні повторення та недоречності під час дебатів, а також висловлення неповаги до Голови; - ув'язнити; - виключити зі складу парламенту. 	Кожна справа має бути розглянута парламентом з метою забезпечення ефективності.	Парламент: - може накладати догану та накладати санкцію у вигляді ув'язнення лише до закінчення сесії; - не може стягувати штрафи.	Накладання дисциплінарних стягнень парламентом не є поширеною практикою. Темою для дискусій є конституційність права встановлювати ув'язнення у якості санкції.

Одним із видів відповідальності депутатів є зняття парламентських привілеїв. Процедура зняття парламентських привілеїв зазвичай визначається у регламенті законодавчого органу. Норми регламенту парламентів *Німеччини, Франції, Італії, Люксембургу*, що стосуються цього питання, є досить деталізованими та навіть містять принципи прийняття відповідних рішень. На противагу їм, регулювання процедури зняття привілеїв у регламенті парламенту *Бельгії* є досить обмеженим, а в *Ірландії, Великобританії та Нідерландах* взагалі відсутнє.

Законодавство різних країн може передбачати специфічні колективні привілеї законодавчого органу. Так, наприклад, в *Канаді* парламент має такі права: заслуховувати свідків (можливість допитати свідка, який перебуває під клятвою, Головою парламенту або визначеною ним особою; свідок, який свідомо дає брехливі свідчення, має бути притягнений до відповідальності); публікувати матеріали, які містять інформацію, що дискредитує (акти парламенту, які містять інформацію, що дискредитує, захищені законом; це поширюється на документи, видані комітетом на виконання парламентських функцій; правило не поширюється на наклепи, опубліковані у названих документах).

2. Індивідуальні привілеї депутатів. Якщо причини оформлення особливого статусу парламенту обумовлені специфікою історичного розвитку, то необхідність закріплення привілеїв у якості індивідуальних прав депутатів обумовлена тим, що функціонування парламенту неможливе без належного виконання визначених обов'язків його членами. Тому захист депутатів, їх честі та гідності, а також забезпечення безперешкодної діяльності входить до переліку внутрішніх функцій законодавчого органу. Варто наголосити, що поділ парламентських привілеїв на індивідуальні та колективні є досить умовним, оскільки необхідно враховувати як саму концепцію єдності інституту привілеїв, так і культурно-історичні та політичні особливості тієї чи іншої країни, які мають безпосередній вплив на національне законодавство та закріплені в ньому інституційній моделі.

Основне призначення індивідуальних депутатських привілеїв полягає у забезпеченні свободи від перешкоджання здійснювати парламентську діяльність. Безперешкодне здійснення покладених обов'язків належить до прав депутатів. У цьому контексті погрози та нанесення образ депутатові під час здійснення його повноважень є недопустимими не лише гіпотетично, а й практично. Особлива роль врегулювання цього питання належить голові парламенту.

Права, привілеї та імунітети окремих депутатів не мають абсолютного характеру. Це передбачає можливість визначення їх переліку, який не може бути розширений (за винятком випадків, передбачених статутом або шляхом конституційних змін). Крім того, індивідуальні привілеї не розглядаються в широкому сенсі, а лише в контексті, який, зазвичай, зумовлений діяльністю в парламенті та регламентується парламентськими процедурами. Однак, з іншого боку, незважаючи на досить сталі принципи функціонування даного інституту, законодавець не обмежений у визначенні специфіки дії привілеїв. Зокрема, йдеться про спосіб закріплення існування даного інституту, його предмету, меж його дії в часі, просторі та щодо кола осіб, підстав обмеження та зняття тощо. Великий вплив на визначення специфіки моделі мала парламентська практика функціонування інституту парламентських привілеїв у тій чи іншій країні, адже саме вона визначила закріплені в законодавстві акценти.

Велике значення для виявлення специфіки системи парламентських привілеїв в державі має аналіз практики парламентської діяльності, зокрема – прецедентів, що стосуються обмеження депутатських привілеїв. Висновки, які можна зробити на підставі такого аналізу, свідчать про обмежене застосування парламентами країн даного права. Яскравим винятком із цього правила є досвід *Іспанії*. Такі тенденції свідчать про прагнення депутатів забезпечити реальність захисту, гарантованого системою парламентських привілеїв у державі.

Парламентська практика зарубіжних країн: проблема депутатських привілеїв

Австрія	В результаті поправки до Конституції 1979-го року кількість підстав обмеження привілеїв значно зменшилася. Якщо раніше транспортні порушення були предметом розгляду
----------------	--

	адміністративних судів, то на підставі поправки було визнано, що дана сфера стосується політичної активності членів парламенту.
Бельгія	На сесії 1992-1993 років парламент розглядав 7 справ щодо притягнення депутата до відповідальності.
Великобританія	Зазвичай парламент зберігає свою цілісність не шляхом надання своїм членам привілеїв, а шляхом покарання тих, хто перешкоджає ефективному функціонуванню, ображаючи парламент чи перешкоджаючи діяльності інших членів. Примусова влада парламенту спрямована на парламентські процедури, а не на індивідуальні інтереси. На сьогоднішній день право парламенту притягати до відповідальності застосовується дуже обмежено та обережно. Останнє ув'язнення члену Палати Громад мало місце сто років назад; останнє виключення зі складу – у 1950-х.
Греція	З січня 1993-го року по лютий 1999-го 124 запити щодо обмеження парламентських привілеїв було подано до парламенту. Парламент схвалив обмеження у двох випадках. Домінуючим правилом та поширеною практикою є відмова парламенту обмежувати привілеї. Це стосується серйозних правопорушень, включно <i>insult, defamation or slanderous defamation</i> .
Данія	Протягом останніх 15-ти років парламент підтримав обмеження привілеїв у 4-х випадках. З часу ухвалення чинної Конституції (1953 рік) подання щодо обмеження привілеїв парламент отримував не більше 2-х разів.
Іспанія	У період між 1979 та 1999 роком Сенат розглянув 38 звернень щодо обмеження депутатських привілеїв, 16 з яких було відхилено, а 22 – схвалено. Під час перших чотирьох сесій привілеї були зняті за опір арешту, нанесення образи урядові або Голові держави, насильницькі злочини. За той самий період Конгрес Депутатів розглянув 29 подань, відхилив 11 і підтримав 18. З 5-ї сесії обидві палати почали слідувати практиці обов'язкового схвалення подання. З 1993-го року набула поширення тенденція схвалення падань не залежно від категорії злочинів та того, були вони пов'язані з парламентською діяльністю, чи ні.
Італія	Протягом перших трьох років Сенату 13-го терміну три подання про обмеження привілеїв було відхилено та одне – схвалено. За цей час Сенат отримав 51 подання щодо обмеження індемнітету, лише 6 з яких було підтримано.
Люксембург	З 1993-го року 2 подання про обмеження привілеїв було подано на розгляд парламентові. Один було підтримано, один – відхилено.
Фінляндія	Три подання про обмеження імунітету були передані до Конституційного комітету на розгляд. Усі з них було відхилено. Можливість обмеження була визнана лише у випадку арешту або затримання у період політичної кризи.
Франція	З 5-ти звернень, поданих до Національної Асамблеї з 1958-го року, 2, що стосувалися затримання депутата, було відхилено. 3, що стосувались порушення законодавства про пресу, свободу радіо та демонстрацій, було підтримано.
Швеція	В 1994-му році прокурор отримав згоду парламенту на притягнення до суду депутата, який був звинувачений у корупційній діяльності.

Очевидно, що основним предметом для дискусій в розвинутих демократичних країнах є питання депутатських імунітету та індемнітету, оскільки ці два права становлять ядро системи парламентських привілеїв взагалі. Однак, слід зауважити, що, окрім підстав, які звільняють депутата під час виконання його службових обов'язків від відповідальності, система привілеїв включає цілий ряд прав та гарантій, які покликані забезпечити належну роботу парламентарія під час терміну його повноважень. До них належать: фінансова винагорода, матеріальні пільги та компенсації, а також соціальні гарантії, які законодавчо надаються депутатам для забезпечення їхнього фізичного та соціального буття з метою якомога ефективнішого виконання законотворчих функцій. Проблема фінансових привілеїв не є предметом для активних дискусій на Заході, оскільки відповідні системи функціонують у демократичних країнах досить довго та успішно. Однак для країн Центрально-Східної Європи – зокрема, для країн пострадянського простору – питання матеріального та соціального забезпечення депутата стоїть особливо гостро. Тому концептуальне осмислення проблеми парламентських привілеїв як комплексного явища не може його оминати. **Отже, до системи парламентських привілеїв входять: 1) індивідуальні привілеї членів парламенту (індемнітет, імунітет); 2) матеріальні привілеї членів парламенту (фінансова винагорода, матеріальні пільги та компенсації, соціальні гарантії).**

Описана система парламентських привілеїв знайшла своє відображення в нормативних актах, які регламентують статус міжнародних організацій. Одним із прикладів таких актів є

Генеральна угода про привілеї та імунітети Ради Європи, прийнята у Парижі, 2-го вересня 1949-го року.

Генеральна угода про привілеї та імунітети Ради Європи: короткий зміст

Представники Комітету міністрів на момент виконання службових обов'язків захищені від особистого арешту чи арешту багажу, а також затримання. Крім того, вони не несуть відповідальності за все сказане, написане чи скоєне ними у якості офіційної особи. Названі привілеї зберігаються за ними навіть тоді, коли вони припиняють виконувати свої обов'язки. Усі їхні документи та папери недоторкані.

Важливо, що з них та їхніх дружин знімають обмеження щодо імміграції та реєстрації. Стосовно обміну валют та особистого багажу вони мають такі самі права, що й співробітники дипломатичних представництв відповідного рангу.

Член організації не тільки має право, а мусить відмовитися від імунітету в тому випадку, коли імунітет перешкоджає здійсненню правосуддя.

Представники Консультативної Асамблеї мають право безперешкодно добиратися до місця проведення зустрічі та повертатися назад. На них поширюється дія імунітету та індемнітету. Коли вони знаходяться на території своєї країни, то користуються імунітетами, наданими членам парламенту цих країн. Однак ці імунітети не надаються у випадках, коли представники чи їх заступники затримані на місці правопорушення, намагаються скоїти чи щойно скоїли злочин. Асамблея може позбавити своїх членів привілеїв.

Генеральний секретар, його заступник, їхні дружини та неповнолітні діти користуються привілеями та пільгами, наданими дипломатичним представникам відповідно до норм міжнародного права. Ті, кого Генеральний секретар визначає як посадових осіб Ради Європи, користуються названими пільгами представників Комітету міністрів та Консультативної Асамблеї. Генеральний секретар мусить відмовитися від імунітету, якщо він перешкоджає здійсненню правосуддя, а відмова можлива без шкоди для інтересів РЄ.

Взагалі, необхідність спеціального захисту депутатів визнана одним із важливих атрибутів сучасних демократичних держав. Але це не означає, що інститут парламентських привілеїв не є предметом для потужної критики як з боку представників академічних кіл, так і з боку пересічних громадян. Оцінка важливості парламентських привілеїв для політичної системи не є однозначною. Свідченням цього є різновекторні тенденції в розвинених демократичних державах та країнах, що знаходяться на шляху до демократичних перетворень: якщо у перших спостерігається тенденція до звуження обсягу привілеїв (наприклад, у Франції з переліку дій, захищених свободою висловлювань, планують виключити коментарі, дані депутатами під час радіоінтерв'ю, або позиції, викладені у звітах для уряду), то другі намагаються його розширити.

Особливо активно ведуться дискусії у країнах, в яких відбуваються реформи парламентського процесу. З одного боку, поширеним є їх сприйняття як анахронізму, який суперечить фундаментальним принципам сучасного конституційного права. Крім того, інститут парламентських привілеїв часто перебуває у центрі обговорень, пов'язаних із проблемою корупції. З іншого – ті, хто виступають за збереження парламентських привілеїв, наголошують, що, якщо не враховувати нечисленні та незначні аномалії, причини, які зумовили необхідність їх запровадження, не зникли й досі. Основними аргументами «проти» обмеження парламентських привілеїв є побоювання, що потенційні підстави для несправедливого та безпідставного звинувачення членів парламенту на сьогоднішній день значно розширилися, а саме – природа багатьох кримінальних звинувачень насправді буде політичною. Тобто, актуальність питання парламентського менеджменту та важливості депутатських привілеїв постійно зростає.

Отже, інститут парламентських привілеїв покликаний гарантувати незалежність членів парламенту від втручання у їхню діяльність з боку інших органів влади та їх представників з метою забезпечення балансу різних гілок влади за умов парламентаризму та захисту представників народу від можливого примусу з боку політичної більшості в державі.

Важливість індемнітету для діяльності парламенту визнана переважною більшістю країн. Що стосується поширення імунітету, то його законодавче закріплення та обсяг залежать від специфіки політичної системи тієї чи іншої держави.

Питання парламентських привілеїв та розширення або звуження їх обсягу значною мірою залежить від парламентської практики, а також від ставлення громадськості.

Певні ціннісні установки справляють великий вплив на визначення конфігурації системи привілеїв. У деяких країнах спроби обмеження парламентських привілеїв можна розглядати як спроби знайти фіксований та об'єктивний критерій, який має лежати в основі балансу влади. Однак, з іншого боку, це практично завжди супроводжується загрозою принципу верховенства права та захисту фундаментальних свобод.

2. Парламентський індемнітет

Свобода висловлювань (індемнітет) передбачає захист від усіх форм відповідальності за дії, вчинені під час виконання депутатських функцій. Тобто депутатів не можна притягнути до цивільної або кримінальної відповідальності за дії, захищені індемнітетом. Зарубіжне законодавство використовує різні терміни для позначення цього привілею: «службовий імунітет» в *Австрії*, «індемнітет» в *Німеччині*, «свобода висловлювань» в *Ірландії, Мальті, Канаді, Нідерландах, Великобританії* тощо.

На основі принципу індемнітету конституюється специфічна форма депутатських привілеїв, спрямована на захист позиції парламентарів, особливо під час відносин з органами виконавчої влади. Практика парламентаризму демонструє, що запровадження таких застережних заходів не є безпідставним. Індемнітет захищає парламентарів від будь-яких впливів з боку держави та її органів, а також з боку індивідів, що намагаються чинити незаконний тиск. Це зумовлює звільнення депутатів від участі у судових засіданнях. Крім того, індемнітет передбачає додатковий захист для депутатів під час висловлення позиції, яка суперечить позиції більшості в парламенті. Висловлення позиції виборців, які делегували депутата до парламенту, навіть якщо вони і становлять меншість населення, має велике значення, оскільки вони мають право на частину національного суверенітету в умовах плюралістичної демократії. Це фактично означає, що індемнітет передбачає захист тієї конфігурації парламенту, яка виникла за результатами виборів, а також вираження нею спільної волі громадян.

Індемнітет захищає членів парламенту від більшості видів покарання (кримінального, цивільного, адміністративного) за дії, вчинені у період виконання парламентських обов'язків. Так, наприклад, у *Бельгії, Канаді, Данії, Німеччині, Єгипті, Угорщині, Франції, Італії, Португалії, Великобританії, Швейцарії* індемнітет передбачає захист від усіх видів переслідування; у *Новій Зеландії та Індії* – від цивільного, але не кримінального переслідування; в *Гвінеї та Словенії* – від кримінального, але не цивільного переслідування. Отже, межі дії індемнітету залежать від передбаченого законом ступеня захищеності парламентаріїв.

Зазвичай індемнітет поширюється на голосування (як під час пленарних засідань, так і під час роботи в комітеті або підкомітеті), висловлення позицій депутата в парламенті (усно чи письмово, на пленарному засіданні, під час роботи в комітеті або під час виконання завдань, пов'язаних із депутатською діяльністю), законопроекти та проекти постанов (резолуцій), письмові або усні запитання та інтерпеляції (запити) – дії, спрямовані на виконання отриманого за результатами виборів мандату. Практика поширення індемнітету на заяви фракцій (*Білорусь, Бельгія, Німеччина, Греція, Угорщина, Македонія, Португалія, Румунія, Росія*) є, скоріше, винятком, ніж правилом. На підставі сказаного можна зробити висновок про персональний характер даного привілею: по-перше, індемнітет є свободою конкретного депутата, а не парламенту в цілому; по-друге, він не поширюється на інші категорії чиновників, крім парламентаріїв (з цього правила, щоправда, є винятки: у *Бельгії та Гвінеї* індемнітетом захищені міністри; у *Великобританії, Швейцарії, Канаді, Кенії, Нідерландах, Новій Зеландії* – всі учасники парламентських дебатів та розслідувань; у *Намібії, Шрі-Ланці, Кенії, Замбії, Бангладеші* – службові особи апарату парламенту; на *Філіппінах* – помічники членів парламенту).

Оскільки метою індемнітету є забезпечення вільної реалізації депутатами їхніх функцій в парламенті, дія у часі даного привілею зазвичай буває пов'язана з терміном виконання

депутатських обов'язків: по-перше, привілей може поширюватися на весь час здійснення депутатом його повноважень (*Данія, Фінляндія, Греція, Італія, Хорватія, Норвегія, Австрія, Польща, Румунія, Росія, Словенія, Іспанія, Швейцарія*); по-друге, індемнітет діє виключно під час парламентських засідань (*Великобританія, Австралія, Канада, Чилі, Єгипет, Філіппіни, Македонія, Нова Зеландія*). Виходячи з цього, дія індемнітету може наступати з моменту: а) обрання депутата, за умови, що вибори не було визнано недійсними (*Бельгія, Данія, Єгипет, Естонія, Фінляндія, Франція, Греція, Угорщина, Італія, Польща, Румунія, Словенія, Чехія, Швеція*); б) складання присяги новообраним депутатом (*Аргентина, Кіпр, Австрія, Нідерланди, Швейцарія*); в) першого засідання новообраного парламенту (країни, в яких захист індемнітету поширюється виключно на час парламентських засідань). Захист індемнітету припиняється після закінчення дії депутатського мандату.

При розгляді свободи члена парламенту вільно висловлюватися під час здійснення депутатських повноважень має велике значення визначення, що є здійсненням таких повноважень. Зазвичай, законодавство чітко це поняття не визначає. Однак поле поширення індемнітету та перелік дій, що підпадають під його захист, деталізується у парламентській та судовій практиці. Більш-менш універсальна інтерпретація передбачає дії та обставини, що можуть виникнути під час здійснення мандату та виконання парламентських функцій. Така трактовка зумовлює досить широку інтерпретацію, що уможлиблює поширення дії індемнітету на висловлювання поза парламентом. Національні законодавства можуть визначати спеціальні обмеження щодо об'єкту захисту індемнітету залежно від того, де позиція була висловлена. Індемнітет може поширюватися: лише на висловлення в парламенті або його органах (наприклад, *Німеччина, Австрія, Кіпр, Естонія, Фінляндія, Індія, Норвегія, Великобританія*); лише на висловлення в залі засідань парламенту (наприклад, *Таїланд, Малайзія*), лише в парламентських комітетах (*Бангладеш, Замбія*). Індемнітет не поширюється на висловлення в парламенті, якщо вони в подальшому були повторені для ЗМІ (наприклад, *Австрія, Білорусь, Бельгія, Канада, Єгипет, Естонія, Індія, Нова Зеландія, Норвегія, Нідерланди, Польща, Чехія, Великобританія*). Законодавство може не містити конкретних вказівок, які саме дії захищаються індемнітетом (наприклад, в Конституції *Іспанії* немає такої вказівки), однак їх зміст впливає із самої природи даного привілею. Законодавство деяких країн поширює дію індемнітету на публічну непарламентську активність депутатів – виступи в медіа, виборчі декларації, політичні дебати. Проте такі норми не є універсальними: в *Люксембурзі, Італії* та *Іспанії* заяви, зроблені в межах позапарламентської політичної та партійної активності, індемнітет не захищає.

Отже, на підставі аналізу практики країн світу було виділено два основні критерії, які дозволяють відділити висловлення депутатом його власної думки та оприлюднення позиції, сформованої в ході здійснення ним депутатського мандату. По-перше, має значення місце озвучення позиції. Усе, що депутат говорить, виступаючи на пленарних засіданнях, під час роботи в комітетах, перебуваючи в інших органах влади, є здійсненням його повноважень як члену парламенту. Крім того, зустрічі фракцій також є різновидом парламентської діяльності депутата, а тому під час них індемнітет діє. По-друге, важливим є те, чи виступає депутат від імені парламенту, чи як приватна особа.

Досвід Канади

Індемнітет поширюється на: прийняті декларації, резолюції, пропозиції, а також письмові запитання депутатів; прямі цитати офіційних публікацій виступів депутатів. Зазвичай індемнітет не діє, якщо: депутат повторює під час інтерв'ю або прес-конференції те, що було сказано під час парламентської роботи; депутат публікує свою промову, зроблену в парламенті, в окремій брошурі (виключенням з цього правила є протоколювання промов); текст промови депутата розміщено на його офіційному веб-сайті; журналіст готує авторський матеріал про парламентську роботу.

Індемнітет поширюється на висловлену думку депутата, його голос під час голосування, а також письмові заяви (звіти, законопроекти, пропозиції внесення змін тощо). Насильницькі дії депутата не захищені привілеями. Депутат може відмовитися надавати докази, що обґрунтовують його позицію як члена парламенту, а також зазначити джерела отримання інформації.

Якщо право вільного голосу під час голосування практично є абсолютним, то *право на вільне висловлювання поглядів може бути обмежене на законних підставах*. Законодавство деяких країн у якості підстав для зняття індемнітету називає образливу критику глави держави (Австралія, Білорусь, Єгипет, Кіпр, Нова Зеландія, Канада), а також критику органів судової влади або окремих суддів (Австралія, Білорусь, Великобританія, Єгипет, Кіпр, Нова Зеландія, Канада, ПАР). Зазвичай висловлення, що містять наклеп або образу, виключаються із сфери захисту індемнітету, тобто, за відповідні дії депутатів притягають до відповідальності на загальних з іншими громадянами підставах. Оскільки можливості притягнення парламентаріїв до кримінальної та цивільної відповідальності досить обмежені, основним способом покарання за наклеп є дисциплінарна відповідальність, до якої притягає спікер на підставі норм регламенту. Покарання залежать від країни та можуть варіюватися від заклику до порядку та скорочення часу виступу (наприклад, Австрія) до виключення зі складу парламенту (наприклад, Великобританія). Винятком із зазначеного правила є Португалія та Туреччина, де індемнітетом захищені навіть висловлювання, що містять наклеп.

Дисциплінарна відповідальність депутатів: зарубіжний досвід

Австрія	Депутат несе відповідальність виключно перед депутатською палатою, до якої він належить, та несе лише дисциплінарну відповідальність, підставою для якої є рішення Спікера.
Великобританія	Перевищення меж індемнітету є підставою для судового розгляду. Крім того, Палата Громад має дисциплінарний відділ, який контролює вислови членів, які не відповідають статусним вимогам.
Латвія	Підставою для дисциплінарної відповідальності є розповсюдження інформації, що містить наклеп, а також стосується приватного чи родинного життя.
Словаччина	Депутати несуть дисциплінарну відповідальність перед Національною Асамблеєю у разі неправдивої інформації, яка псує репутацію.

Незважаючи на те, що звуження обсягу індемнітету не є поширеною практикою, його запровадження в деяких країнах пов'язане із необхідністю запобігати потенційно можливим зловживанням з боку депутатів. Можливість зняття індемнітету парламентаріїв передбачена законодавством Данії, Фінляндії, Чехії, Німеччини, Греції, Угорщини, Мальти, Нідерландів, Швейцарії, Великобританії. Загальна процедура зняття індемнітету передбачає необхідність ініціативи від індивіда або компетентного органу, за поданням якої слідує прийняття рішення парламентом на підставі голосування.

Обмеження індемнітету: зарубіжний досвід

Греція	Рішення про обмеження індемнітету приймається парламентом протягом 45-ти днів.
Данія	Ініціатива обмеження індемнітету належить приватній особі, яка вважає, що певний депутат поширив про неї неправду поза парламентом або у приватній ситуації.
Мальта	Відповідно до системи загального права, практика жорсткого обмеження індемнітету відсутня. Спікер передає до Комітету з питань привілеїв усі справи, що стосуються порушення привілеїв або образи парламенту. Комітет розглядає справи та приймає рішення, яке передає на розгляд парламенту. Парламент приймає рішення про притягнення депутата до юридичної відповідальності або накладення дисциплінарної відповідальності.
Нідерланди	З 1848-го року Парламент не має відношення до процесу обмеження депутатського індемнітету. Якщо були порушення, пов'язані із виконанням депутатом його парламентських функцій, справа належить до компетенції Верховного Суду.
Румунія	Індемнітет може бути обмежений виключно палатою, до якої належить депутат. Сенат приймає рішення 2/3 голосів від присутніх членів; Палата депутатів – 2/3 від загальної кількості членів. Пропозицію про порушення справи надсилає Міністр юстиції голові однієї з палат.
Угорщина	Ініціатива про обмеження індемнітету належить Генеральному Прокуророві. Вона подається Голові Національної Асамблеї або до компетентного суду. Подання розглядається Комітетом з питань імунітетів та невідповідності протягом 30-ти днів. Рішення приймається Національною Асамблеєю без дебатів більшістю у 2/3 голосів від присутніх депутатів.
Фінляндія	Ініціатива обмеження індемнітету належить особі, що може зробити це, виходячи з обставин: полісмен, прокурор, позивач. Рішення про обмеження приймається більшістю у 5/6 голосів від складу парламенту.
ФРН	У разі антиконституційного наклепу або образи Бундестагу пропозиція обвинувачення вноситься відповідно до кримінальної та адміністративної процедур Федеральним міністром юстиції та передається до Бундестагу. Перед прийняттям остаточного рішення Комітет

Право зняття індемнітету парламентом як колективний привілей законодавчого органу впливає із права останнього *підтримувати та контролювати внутрішню дисципліну*. Необхідність підтримання дисципліни в парламенті впливає із потенційної загрози проявів неповаги до парламенту як колегіального органу та його членів. Неповагу, як поняття, протилежне привілеям, важко опереціаналізувати: визначення привілеїв не зумовлює меж неповаги. Можлива неповага різних ступенів серйозності - від дрібних порушень норм етики до серйозних зазіхань на авторитетність влади парламенту. Поширеними порушеннями парламентських привілеїв є: наклеп або образа члена парламенту іншим депутатом або третьою особою – депутатом; суперечки між членами та пресою з приводу заяв та публікацій останньої; передчасне поширення інформації, що стосується парламентської діяльності тощо.

Основним призначенням парламентського індемнітету є забезпечення права на критику дій більшості та уряду. Вільне висловлення депутатами власної позиції та запобігання надмірного тиску більшості на меншість є однією із засад існування парламенту як демократичного органу. Демократичний характер природи індемнітету впливає з того, що даний привілей покликаний захищати голос, позицію депутата та його дії, але не політику, яка за цим слідує.

3. Парламентський імунітет

Депутатська недоторканість (імунітет) передбачає неможливість притягнення депутата до юридичної відповідальності за діяння, які містять ознаки злочинів та/або правопорушень, без попереднього санкціонування парламентом (в деяких випадках – після прямої заборони притягнення депутата до відповідальності).

Депутатський імунітет має досить складну природу, що визначає неоднозначність та багаторівневість законодавчого впровадження даного інституту в систему захисту парламентаріїв. Це зумовлює практичну неможливість виділення спільних рис та розробку універсальної термінології, яка б допомогла уникнути неузгодженості при науковому описі проблеми (наприклад, якщо на позначення принципу недоторканості законодавство *Німеччини* та *Іспанії* послуговується терміном «імунітет», то в *Ірландії*, *Мальті*, *Канаді*, *Великобританії* йдеться про «свобода від арешту»).

Незважаючи на поширену практику законодавчого закріплення недоторканості депутатів, відповідна норма не є універсальною для всіх країн. Так, наприклад, у *Малайзії*, *Намібії* та *Нідерландах* інститут депутатського імунітету взагалі відсутній; у *Австралії*, *Великобританії*, *Іспанії*, *Канаді*, *Колумбії*, *Новій Зеландії* імунітет відсутній, але притягнення депутатів до відповідальності відбувається за особливих умов та у визначеному законом порядку; у *Канаді*, *Мальті* *Ірландії*, *Великобританії* імунітет поширюється виключно на цивільні справи.

Визначення меж імунітету виходить з того, що він покликаний забезпечити незалежність депутатів та їхню можливість безперешкодного здійснення покладених на них обов'язків. Загалом, він захищає парламентарів від усіх форм арешту та переслідувань без даної парламентом згоди на це. Проте це правило має кілька винятків: в країнах, що належать до системи загального права, та в деяких інших країнах недоторканість поширюється виключно на цивільні справи (*Австралія*, *Великобританія*, *Іспанія*, *Ірландія*, *Мальта*, *Канада*, *Колумбія*, *Нова Зеландія*); в *Австрії*, *Німеччині*, *Киргизстані*, *Латвії*, *Росії*, *Словаччині* – на адміністративні правопорушення включно; у *Молдові* – на усі правопорушення, окрім спеціально визначених законом. Такі норми були закріплені через необхідність забезпечити присутність депутатів на засіданнях парламенту, чому перешкоджав цивільний або адміністративний арешт. Однак даний привілей не завжди передбачає абсолютне звільнення від відповідальності: наприклад, в *Канаді* імунітет діє з моменту оголошення результатів виборів, протягом сесії та сорока днів після її закінчення, а також протягом сорока днів після

розпуску парламенту. У одних країнах не можна обшукувати парламентаріїв, їхні офіси або будинки, залучати до попереднього розслідування або розслідування взагалі (наприклад, *Албанія, Австрія, Білорусь, Грузія, Росія, Туреччина*); в інших – принцип недоторканості не поширюється на залучення депутатів до процесу розслідування (*Франція, Португалія, Японія*).

Немає однозначного підходу до питання визначення кола осіб, що можуть володіть імунітетом. Відповідно до загального правила, об'єктом захисту імунітету є депутати парламенту. Однак, є випадки поширення його дії на інших осіб: усіх осіб, що беруть участь у парламентських процедурах (країни з британським стилем правління – *Великобританія, Нідерланди, Ірландія*); членів регіональних асамблей (Ландтагів) в *Австрії*; членів регіональних рад та міністерств в *Бельгії*. Досить неоднозначною є практика застосування імунітету в країнах з двопалатним парламентом: якщо сенатори в *США* захищені імунітетом, то на членів Бундесрату (верхньої палати парламенту *Німеччини*) його захист не поширюється. Крім того, імунітет може поширюватися на осіб, які дають свідчення парламенту або його комітетам (*Австрія, Замбія, Індія, Кенія, Нова Зеландія*); службових осіб апаратів парламентів (*Австралія, Бангладеш, Замбія, Індія, ПАР*); омбудсманів (*Іспанія*); міністрів (*Бельгія, Македонія*).

За загальним правилом, дія в часі імунітету обмежена строком виконання мандату. Проте законодавство може містити різні формулювання: а) з дня обрання депутата (*Австралія, Індія*); б) з дня складання присяги або підтвердження мандату (*Бангладеш, Хорватія*); в) протягом строку повноважень парламенту (*Великобританія, Бельгія, Франція*); г) протягом парламентської сесії (*Чехія, Швейцарія, Південна Корея, Філіппіни*). Є низка норм, які визначають порядок притягнення депутата до відповідальності за правопорушення, які були скоєні до початку терміну його повноважень, а саме: а) кримінальне переслідування, що розпочалося до набуття імунітету, не зупиняється, якщо парламент не прийме рішення про його зупинення (*Польща*); б) кримінальне переслідування, що розпочалося до набуття імунітету, не зупиняється (*Великобританія, Естонія, Фінляндія, Філіппіни, Замбія*); в) кримінальне переслідування припиняється з моменту набуття імунітету та може бути продовжене за згодою парламенту (*Данія, Єгипет, Греція, Німеччина, Чехія, Угорщина*). Конституції деяких країн передбачають специфічні процедури поширення дії імунітету на період між розпуском парламенту та формуванням нового складу в результаті перевиборів. Така практика передбачена конституціями *Італії* та *Греції* та стосується звинувачень у злочинах.

Депутатська недоторканість, як привілей, не має абсолютного характеру. Ступінь захищеності депутата залежить від особливостей, визначених національним законодавством. До поширених обмежень імунітету належать: а) можливість відкриття судової справи проти депутата виключно за попередньої згоди парламенту (наприклад, *Аргентина, Бельгія, Болгарія, Латвія, Литва, Молдова, ФРН, Фінляндія, Франція*); б) винятки зі сфери дії принципу непідсудності певних категорій злочинів (наприклад, в *Португалії* імунітет не захищає депутатів від відповідальності за зловмисні правопорушення, які караються ув'язненням на термін не менше 3-х років; в *США* – за вчинення державної зради, інших тяжких злочинів або порушення громадського порядку); в) винятки зі сфери дії принципу непідсудності випадків *flagrante delicto*, тобто, коли особа була затримана під час скоєння злочину, а також брала в ньому безпосередню або опосередковану участь (наприклад, *Болгарія, Литва, Молдова, ФРН, Угорщина, Франція, Японія*). Однак, в *Австрії, Болгарії* та *Угорщині* навіть у випадку затримання депутата на місці скоєння злочину необхідна згода парламенту для притягнення його до кримінальної відповідальності. Крім того, в *Ірландії, Норвегії* та *США* депутата не можна заарештувати по дорозі до парламенту або у приміщенні парламенту; в *Австралії, Новій Зеландії, США* та *Угорщині* члени парламенту не можуть бути викликані до суду під час засідання парламенту; в *Іспанії, Румунії* та *Нідерландах* кримінальні справи, порушені проти депутатів, розглядає Верховний Суд, в *Колумбії* Верховний Суд дає дозвіл на арешт депутата, в *Швейцарії* справи щодо зняття імунітету віднесені до відома Федерального Трибуналу, а у *Греції* – Апеляційного Суду.

У 90-х роках у багатьох країнах сфера дії імунітету була звужена. У Франції та Італії було введено правило, відповідно до якого дозвіл парламенту необхідний лише у разі арешту депутата; у Бельгії згоди парламенту потребує ув'язнення депутата або його виклик безпосередньо до суду, однак не залучення парламентарія до процесу досудового слідства. Деякі країни не враховують до сфери імунітету певні категорії серйозних правопорушень: конституція *Ірландії* виключила державну зраду, злочини, порушення громадського порядку; Конституція *Швеції* не враховує злочини, що караються ув'язненням на термін не менше двох років.

Обмеження принципу недоторканості часто має місце і щодо дрібних правопорушень. Це зумовлене тим, що ціла низка правопорушень жодним чином не впливає на незалежність парламенту та не перешкоджає реалізації його функцій. Крім того, поширеною є думка, що залучення парламенту до процесу притягнення до відповідальності за такі протиправні дії є порушенням принципу рівності громадян. Так, наприклад, відповідно до Федерального конституційного акту *Австрії*, правопорушення, що не пов'язані з парламентською діяльністю, не входять до сфери захисту імунітету.

На підставі аналізу практики державних процесів у країнах світу можна виділити специфічні механізми, через які реалізується депутатський імунітет. До них відносяться:

1. Звільнення від обов'язку виступати присяжним у суді. Дане право спрямоване на забезпечення можливості депутатів бути присутніми на робочому місці під час роботи парламенту. Крім того, законодавство деяких країн може передбачати поширення цього права на службовців парламенту (наприклад, в *Канаді* підставою для цього є виклик особи до парламенту або його комітету).

2. Звільнення від обов'язку виступати в якості свідка в суді. Невиконання цього громадянського обов'язку депутатами можливе під час сесій парламенту. Звільнення може поширюватися на цивільні, кримінальні та військові справи, що розглядаються судом. Це не перешкоджає здійсненню правосуддя. Крім того, звільнення від обов'язку свідчити в суді часто нехтується, особливо коли йдеться про кримінальні справи. По-перше, навіть під час сесій депутат може висловити бажання виступати в якості свідка у суді, якщо вважає, що відмова від цього може призвести до несправедливого вироку. По-друге, поширеною є практика, відповідно до якої депутат має право надавати докази добровільно, без будь-яких формальностей навіть у день роботи парламенту. Однак, утримання від вчинення таких дій добровільно зумовлює можливість зобов'язати депутата надати докази.

Звільнення від обов'язку виступати в якості свідка в суді: зарубіжний досвід

Австралія Канада	Депутат не зобов'язаний бути присутнім на засіданні суду або трибуналу, якщо це співпадає з часом засідання у парламенті
Греція	Члени парламенту можуть відмовитися від повідомлення інформації, отриманої ними під час виконання своїх службових обов'язків від осіб, які до них звернулися, або до яких звернулися вони самі.
Латвія	Члени парламенту мають право відмовитися від надання свідчень: 1) стосовно осіб, які довірили депутатам як власним представникам певну інформацію та фактичний матеріал; 2) стосовно осіб, яким депутати, відповідно до власної представницької функції, довірили певну інформацію та фактичний матеріал; 3) стосовно довіреної інформації або фактичного матеріалу.
Росія	Член Ради Федерації, депутат Державної Думи має право відмовитись від надання свідчих показань у цивільних, кримінальних справах стосовно обставин, які стали відомими у зв'язку з виконанням ним своїх повноважень.
Угорщина	Чинні або колишні депутати парламенту не можуть бути викликаними до суду або іншої інстанції для надання свідчень, фактів чи суджень, пов'язаних із їхньою професійною діяльністю. Цей імунітет не може бути використаним у випадку порушення державної таємниці, дискредитації та у зв'язку з підсудністю депутатів цивільному законодавству.
Хорватія	Депутат парламенту, якого було викликано в суд для надання свідчень, може відмовитись від цього.

Імунітет може бути знятий на підставі отриманої згоди парламенту. Умовою обмеження депутатської недоторканості є надання парламентом згоди на притягнення депутата до відповідальності, його арешт або затримання. Ця процедура, яку зазвичай визначають у регламенті законодавчого органу, практично є універсальною. Однак існує низка країн, де відповідальним за прийняття рішення щодо знаття імунітету є не парламент, а інші органи або уповноважені особи. До них відносяться: а) бюро парламенту (палати), спікер (Франція, Габон, Замбія); б) верховний суд або спеціальний суд (Чилі, Кіпр); в) апеляційний суд (Польща, Франція). Особливий випадок становить парламентська практика в Німеччині. На початку роботи парламенту нового скликання Бундестаг приймає загальне рішення щодо порядку розгляду незаконних дій депутатів, виключаючи з їх переліку політичні звинувачення. Крім того, розгляд кримінальних справ передбачає необхідність згоди Бундестагу щодо кожного окремого звинувачення.

Процедура обмеження депутатської недоторканості має кілька сталих етапів. Зазвичай ініціатива виходить від представника публічної влади (найчастіше – державного прокурора), партії або особи. Інколи пропозицію з ініціативою надсилають голові парламенту або відповідній палаті парламенту через міністра юстиції (Франція, Румунія), верховного або іншого суду (Іспанія, Німеччина, Швейцарія), самого парламенту (Австрія, Данія, Таїланд), кредиторів (Німеччина). Інколи депутат може сам відмовитись від імунітету (Греція, Польща, Хорватія, Таїланд). Далі справу розглядає спеціальний парламентський комітет, розмір та композиція якого може змінюватися залежно від умов. Метою такого розгляду є надання висновку після вивчення ситуації. Парламент на пленарному засіданні шляхом голосування простою або кваліфікованою більшістю приймає рішення про обмеження депутатської недоторканості.

Процедура обмеження депутатської недоторканості: зарубіжний досвід

Австрія	Депутати можуть переслідуватись за неправомірні дії лише у тому випадку, якщо останні не мають жодного відношення до їхньої політичної діяльності. Органи прокуратури, на вимогу депутата або третини членів комітету стандартів (<i>Standing Committee</i>), що має юрисдикцію у таких справах, повинні вимагати від парламенту рішення стосовно того, чи існує зв'язок з депутатською діяльністю. Після того, як ця вимога була виконана, органи прокуратури повинні негайно зупинити усі слідчі дії, що були розпочаті. Якщо парламент визнає, що зв'язок між здійсненим правопорушенням та політичною активністю депутата існує, то рішення про винуватість або невинність депутата приймається паралельно. Якщо парламент у всіх подібних випадках не може визначити свого рішення протягом 8 тижнів з моменту вимоги, то вважається, що він погоджується із рішенням органів прокуратури.
Болгарія	Якщо достатньо доказів того, що член Національної Асамблеї скоїв тяжкий злочин, Генеральний прокурор зобов'язаний негайно повідомити у письмовій формі про це Національну Асамблею або, за відсутності пленарних засідань, – його Голову, та отримати дозвіл на відкриття кримінальної справи. Разом з вимогою Генеральний Прокурор має надати відповідні дані, що підтверджують скоєння злочину. Національна Асамблея розглядає вищезазначені документи і, якщо вона погоджується задовільнити вимогу Генерального Прокурора, то обвинувачений депутат зобов'язаний з'явитися перед парламентом. Якщо парламент у даний момент не має пленарних засідань, то дозвіл на відкриття проти депутата кримінальної справи приймається його главою. Цей дозвіл має бути розглянутим на першому ж засіданні парламенту. Якщо у результаті слідства депутата засуджують до тюремного ув'язнення за умисне скоєння злочину або ув'язнення за будь-який інший злочин, то Національна Асамблея має прийняти резолюцію про дострокове припинення повноважень депутата. Якщо Генеральний Прокурор вимагає, щоб депутата було взято під охорону, Національна Асамблея має прийняти окрему резолюцію відповідно до цієї вимоги, за якою слідує уся вищезгадана процедура.
Молдова	Документ про затримання, арешт, обшук або притягнення депутата до кримінальної чи адміністративної відповідальності направляється Голові парламенту Генеральним прокурором. Голова парламенту інформує про це депутатів на відкритому засіданні у семиденний термін і передає цей документ на розгляд у Комісію з прав людини, котра у п'ятнадцятиденний термін встановлює, чи є підстави для обвинувачень депутата. Рішення комісії приймається таємним голосуванням більшістю голосів її членів. Генеральний прокурор надає комісії усі необхідні їй документи; у випадку відмови комісія звертається до парламенту. Рішення комісії підлягає обговоренню та погодженню у парламенті не пізніше, ніж протягом тижня з моменту його надання. Рішення Парламенту приймається таємним голосуванням більшістю голосів.
Росія	У випадку відкриття кримінальної справи або справи з адміністративного правопорушення щодо

	члена Ради Федерації або депутата Державної Думи, орган дізнання чи слідчий у триденний термін повідомляє про це Генеральному прокурору. Якщо відповідну справу відкрито стосовно дій члена Ради Федерації або депутата Державної Думи, безпосередньо пов'язаними з його повноваженнями, то Генеральний прокурор Російської Федерації у тижневий термін після отримання повідомлення органу дізнання зобов'язаний внести у відповідну палату Федеральних Зборів Російської Федерації відомості про позбавлення члена Ради Федерації або депутата Державної Думи недоторканості. Справу не можна передати до суду без згоди відповідної палати Федеральних Зборів Росії.
Угорщина	Попередня згода парламенту на ведення слідства необхідна у випадку накладання на депутата кримінальної відповідальності. Вимога про тимчасове припинення депутатського імунітету має бути направлена до Спікера парламенту Генеральним Публічним Прокурором. Після надання заключного рішення та у випадках обвинувачення депутата у злочині приватними особами, вимогу про призупинення депутатського імунітету до Спікера направляє суд. Спікер парламенту повинен негайно віддати вищезазначену вимогу на розгляд у комітет з привілеїв, несумісності та контролю депутатських мандатів (<i>Committee on Immunity, Incompatibility and Verification of Mandate</i>). Він також має сповістити про це депутатів на наступному пленарному засіданні. Комітет має надіслати свою резолюцію парламентові протягом 30 днів. Обвинувачуваний депутат має право виступити перед парламентом з поясненням. Парламент проводить голосування. Рішення про призупинення імунітету приймається 2/3 голосами від усіх присутніх депутатів.
Хорватія	У випадку порушення депутатом законодавства, слідчі органи мають отримати згоду від парламенту на відкриття кримінальної справи. Відповідна петиція повинна бути направлена слідчим державним органом Спікеру парламенту. Останній має передати її у комісію з привілеїв (<i>The Credentials and Privileges Commission</i>). Комісія зобов'язана негайно розглянути петицію та надати згоду на відкриття кримінальної справи проти депутата, якщо його було затримано на місці злочину, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на 5 років. Потім комісія повертає звіт на подальше опрацювання. Парламент має вирішити, спираючись на звіт комісії, чи надавати згоду на притягнення депутата до кримінальної відповідальності. Парламент має проінформувати суд та прокурора стосовно свого рішення. У проміжку між сесіями парламенту рішення про звільнення депутата або продовження слідства приймається комісією. Цей орган надає остаточне рішення стосовно справи депутата. Парламент має схвалити його на наступній черговій сесії.

Немає універсального погляду на підстави обмеження депутатської недоторканості. Більшість країн погоджуються, що вони мають політичну природу. Це передбачає, що парламент має виключний вплив на вирішення питань, що обмежують його суверенітет та незалежність. Однак, на практиці існує низка механізмів, покликаних перешкодити прийняттю рішень більшістю проти меншості. Можливість обмеження депутатського імунітету не повинна стимулювати виникнення політичних спекуляцій та безпідставних звинувачень політичних супротивників, оскільки це може призвести до можливої заміни обраного представника тим, кого не обирали, а також порушить баланс між законодавчою та судовою владою на користь останньої. Крім того, обмеження привілеїв не має перешкоджати реалізації функцій судами та сприяти ефективному функціонуванню демократії. Саме тому законодавство багатьох країн містить норми, які закріплюють справді серйозні підстави для порушення справи про зняття депутатського імунітету, а також передбачають наявність механізмів захисту парламентаріїв від несправедливих звинувачень. В *Албанії* та *Бельгії* імунітет не може бути знято без наявності вагомих доказів вини депутата. В *Болгарії* підставою для обмеження недоторканості є подання серйозних доказів державним прокурором та комітетом з парламентської етики. В *Австрії* імунітет знімають, якщо злочин, у скоєнні якого звинувачують депутата, не має відношення до його парламентської діяльності. В *Туреччині* парламентське рішення щодо зняття імунітету може бути оскаржене в Конституційному Суді протягом тижня будь-яким депутатом та повинно бути розглянуто протягом 15-ти днів. За будь-яких умов, під час розгляду справ про зняття депутатської недоторканості принцип презумпції невинуватості повинен бути дотриманий.

В цілому, за оцінкою деяких вчених, для розвитку конституційного права у країнах з демократичними традиціями характерне послаблення депутатського імунітету, оскільки паралельно із встановленням конституційного порядку послаблюється конфлікт між законодавчою та виконавчою гілками влади, розвиваються демократичні інститути та посилюється роль громадянського суспільства. Поряд з тим, варто враховувати, що інститут депутатського імунітету виконує позитивну роль в авторитарних та перехідних державах, де

демократичні традиції ще не зовсім оформилися. Передчасне обмеження депутатського імунітету в таких державах може призвести до згорання процесів розвитку парламентаризму.

Незважаючи на те, що імунітет за своєю природою є привілеєм, він не гарантує повного звільнення депутата від відповідальності за скоєні ним правопорушення. Національні законодавства по-різному підходять до визначення меж імунітету, його дії в часі, просторі та щодо кола осіб, а також підстав зняття. Основною метою даного інституту є створення належних умов для ефективного здійснення законодавчих функцій як окремим депутатом, так і парламентом в цілому.

Тенденції до обмеження дії принципу недоторканості в країнах Заходу, з одного боку, та до його розширення в країнах Центрально-Східної Європи, з іншого, є свідченням важливості та актуальності проблеми депутатських імунітетів для сучасної практики державотворення та науки конституційного права.

4. Фінансово-матеріальне забезпечення членів парламенту

В епоху, коли державне управління набуває спеціалізованого та надзвичайно складного характеру, забезпечений належними ресурсами член парламенту має більше шансів виконати покладені на нього функції контролю діяльності уряду та прийняття законів компетентно та ефективно. Це зумовлює реальність його впливу на процес розробки та реалізації політики в державі. Посиленню професіоналізму парламенту покликані сприяти низка поширених організаційних заходів та інструментів, які на сьогодні стали невід'ємним елементом статусу парламенту та його членів у демократичних країнах .

Задача парламентарія – брати участь у процесі законотворення, а також здійснювати інші парламентські функції. У зв'язку з цим, у більшості країн члени парламентів є професіоналами та отримують за свою депутатську діяльність фінансову винагороду з державного бюджету. Крім того, депутати мають чимало інших привілеїв матеріального та нематеріального характеру, які за своєю природою є відмінними від традиційних інститутів парламентських привілеїв – імунітету та індемнітету. Такими привілеями є **соціальні та матеріально-фінансові гарантії депутатської діяльності.**

Якщо в країнах розвинутої демократії в контексті питання парламентських привілеїв основним предметом для дискусій є способи забезпечення належного здійснення депутатських функцій в парламенті, то в країнах постсоціалістичного табору увага зосереджена на проблемі встановлення та визначення розміру фінансової винагороди, матеріальних пільг та компенсацій, соціальних гарантій. Інакше кажучи, основний акцент робиться на забезпеченні умов під час безпосереднього здійснення депутатом законотворчої діяльності, а не на вигодах, які несе статус депутата як такий. Причини цього мають історико-політичний характер. По-перше, у минулому в країнах соціалістичного табору депутат, як правило, не був професійним парламентарієм, тобто не повинен був залишати своє основне місце роботи (хоча деякі депутати могли бути звільнені від такої необхідності). Депутат виконував обов'язки у парламенті на громадських засадах, отримуючи невелику винагороду, яка розглядалася як компенсація депутатських витрат. Вважалось, що збереження попереднього місця роботи дає змогу постійно підтримувати зв'язок з населенням та мати уявлення про його потреби. Яскравим прикладом може слугувати Закон Польщі „Про обов'язки та права депутатів та сенаторів” від 31-го липня 1985-го року, який був чинний до 1996-го року та закріплював характерну для країн соціалістичного табору систему матеріальних гарантій парламентаріїв.

Така практика має місце і у деяких демократичних країнах: так, наприклад, в Австрії депутат може зберігати попереднє місце роботи, однак в такому випадку його депутатська винагорода буде зменшена на 20%; це правило не стосується низки посад на державній службі, у радах підприємств, що займаються прибутковою діяльністю, а також деяких інших посад, які є несумісними з депутатською діяльністю.

По-друге, особлива увага до матеріальних та соціальних привілеїв у постсоціалістичних країнах впливає з поширеного серед населення традиційного сприйняття роботи в парламенті як способу індивідуального збагачення, а також забезпечення індивідуального або корпоративного інтересу. Тобто, почесність статусу депутата як публічної особи, на яку покладена важка функція здійснення публічної влади, нівелюється практично повністю. Це призводить до того, що, з одного боку, практична необхідність забезпечення належних умов парламентської діяльності для депутатів фактично не визнається громадськістю. З іншого – нерідко депутати справді використовують привілейованість свого становища для індивідуального збагачення. Таким чином, для постсоціалістичних суспільств характерна атмосфера нерозуміння важливості парламентських привілеїв для ефективного функціонування парламенту.

Соціальні та матеріально-фінансові гарантії, як правило, закріплюються не в конституціях, а у законодавчих актах меншої юридичної сили. (Винятком з цього правила є *Німеччина*: перелік соціальних гарантій парламентарів викладено у п. 3 ст. 48 Основного Закону). Схема, процедура та порядок фінансового забезпечення діяльності парламенту здійснюється в рамках реалізації його внутрішньої організаційної функції. Парламент визначає необхідні для ефективності власного функціонування статті витрат, зокрема – встановлює та змінює розмір заробітної плати парламентаріїв. Названі права можна віднести до колективних привілеїв парламенту.

За свою діяльність парламентар отримує спеціальну винагороду. В основі **системи виплати фінансової винагороди депутатам** лежить низка принципів, які можна виділити на підставі аналізу законодавства європейських країн. Основні з них такі:

1) *Фінансові виплати депутатам здійснюються з державного бюджету;*

2) *Виплати депутатам підпадають під загальне оподаткування (з цього правила є винятки: наприклад, у Німеччині не обкладаються податком засоби оплати депутатського бюро у виборчому окрузі та зарплата його секретарів та помічників; крім того, депутат може не сплачувати внески до страхового та пенсійного фондів);*

3) *Інформація про виплати депутатам повинна бути доступною для громадського ознайомлення. Розмір зарплат вищих посадових осіб не є і не може бути закритим для зацікавленої громадськості. В США це гарантує закон 1966 року «Про свободу інформації», а також пізніше прийнятий закон про «Про прозорість діяльності Уряду» (1976 р.). В Західній Європі на сторожі відкритого доступу до подібних даних стоять рішення Європейської Комісії та Європейського суду з прав людини;*

4) *Депутати отримують фінансову винагороду з дня їх обрання до парламенту. Зазвичай розмір винагороди встановлюється на рік та виплачується щомісячно.*

Річна винагорода депутатів: зарубіжна статистика

Бразилія	150 тис. доларів США
Латвія	9930 латів
Німеччина	192 тис. німецьких марок (до введення євро)
США	133 тис. доларів США
Франція	37600 франків (до введення євро)

Законодавство може містити норми, які: передбачають необхідність щорічного оновлення порядку фінансового забезпечення депутатів (наприклад, *Болгарія*) та визначення загальної суми коштів, яку виплачують депутатам (наприклад, *Іспанія*); встановлюють, що зміни розміру заробітної плати депутатів вступають в силу з дня наступного обрання парламенту (наприклад, *Литва*); передбачають можливість зменшення основної заробітної плати та винагороди за кожен день роботи постановою парламенту у відповідності (наприклад, *Молдова*).

Адміністрування фінансових виплат депутатам: приклади регулювання

Болгарія	1) Будь-які витрати, спрямовані на забезпечення роботи Національної Асамблеї та її членів, включені у бюджет Національної асамблеї; 2) Нарахування фінансової винагороди депутату починається з дня оголошення його обраним Центральним Виборчим Комітетом; 3) Порядок фінансового забезпечення депутатів Національної Асамблеї повинен оновлюватися щорічно.
Великобританія	Розмір депутатської винагороди встановлюється Резолюцією Палати та підвищується щорічно 1-го квітня разом з оплатою праці цивільних службовців.
Іспанія	1) Бюро Конгресу виконує такі обов'язки: - ухвалення рішень та вжиття заходів для організації функціонування та внутрішньої регуляції Парламенту; - визначає щорічну суму, яку отримують депутати, та форму здійснення платежів; - готує проект бюджету парламенту, контролює його виконання та звітує щодо результатів роботи протягом року; 2) Усі виплати, що отримують депутати, підпадають під загальне оподаткування.
Латвія	1) Схему та процедуру виплати депутатам заробітної плати визначає Президіум Сейму; 2) Усі виплати депутатам здійснюються з бюджету Сейму та оподатковуються на загальних підставах; 3) Інформація про загальні суми, виплачені членам Сейму, повинна бути доступною громадськості; 4) Депутат отримує зарплатню, починаючи з дня обрання Сейму або дня обрання його конкретно; Депутати отримують гроші на представницькі витрати, суми яких вираховуються на основі офіційного звіту Центрального Статистичного Бюро з урахуванням коефіцієнту 0.35.
Литва	1) Оплата роботи членів Сейму та витрати, пов'язані із виконанням їхніх службових обов'язків, відшкодовуються з державного бюджету; 2) Зарплатня депутатів та процедура її виплати встановлюється Сеймом; 3) Законодавство, що передбачає зміни у розмірі зарплатні членів Сейму, вступає в силу з дня наступного обрання Сейму.
Молдова	Основна заробітна платня та винагорода за кожен день роботи можуть бути зменшені постановою Парламенту у відповідності до Регламенту.
Росія	1) Щомісячна грошова винагорода виплачується депутату з дня вступу в силу рішення про його обрання, але не раніше дати звільнення з попереднього місця роботи або призупинення служби; 2) Витрати, пов'язані з матеріальним забезпеченням діяльності Державної Думи, здійснюються за рахунок коштів, передбачених федеральним законом про федеральний бюджет на відповідний рік.
Угорщина	1) З моменту обрання до моменту припинення повноважень депутати мають право на фінансову винагороду; 2) Депутат повинен сплачувати податок на прибуток; 3) На основі винагороди депутата вираховується пенсійне забезпечення; 4) Винагорода повинна перераховуватися на персональний банківський рахунок депутата або за його відсутності – поштою; 5) Фінансове забезпечення для працівників, службовців парламенту та асистентів, що працюють у фракціях, повинно покриватися бюджету парламенту.

Типовою є практика, коли фінансова винагорода парламентаріїв прирівнюється до оплати праці вищих посадових осіб: членів уряду (*Австрія*), вищих державних службовців (*Франція*) тощо. Крім того, може передбачатися встановлення певного співвідношення між розміром винагороди парламентаріїв та посадових осіб (часто – на рівні 50-70% від зарплатні міністра). Розмір таких грошових виплат зазвичай передбачається спеціальним законом (наприклад, *Італія, Франція, Німеччина*) та законом про державний бюджет.

Грошові виплати депутатам можна поділити на основні та додаткові. *Основні виплати* – це фіксована винагорода, яку депутат отримує регулярно (іншими словами – заробітна плата). Їх мета – забезпечення ефективності депутатської діяльності. Часто розмір основної винагороди визначається на основі офіційних даних про звичайну середню місячну зарплатню (наприклад, *Болгарія*) або середню місячну зарплатню державних службовців (наприклад, *Латвія*).

Додаткові виплати – це система фінансових надбавок та заохочень, які не включені до основної заробітної плати. Підставами для нарахування надбавок можуть бути: посада (спікери, голови парламентських комітетів, голови парламентських фракцій та депутатських

груп та інші; така практика поширена в *Болгарії*), академічне звання (наприклад, *Болгарія, Молдова*), трудовий стаж (наприклад, *Молдова, Росія*). Крім того, розмір додаткових виплат визначається на підставі визначених в законі коефіцієнтів (Наприклад, *Латвія*) або відсоткового співвідношення (наприклад, *Болгарія, Угорщина*). Це спрямоване на збереження раціонального балансу між розміром основних та додаткових виплат.

Регулярна фінансова винагорода депутатам

	ОСНОВНА	ДОДАТКОВА
Болгарія	Депутат Національної Асамблеї повинні отримувати базову місячну винагороду у розмірі трьох середніх місячних заробітних плат, вирахованих на основі інформації Інституту Статистики про середню заробітну плату за останній місяць попереднього кварталу.	1) Надбавки за посаду: - Голова Національної Асамблеї отримує винагороду, що на 50% вища за винагороду звичайного депутата; - Заступник Голови - на 40%; - Голови комітетів та парламентських груп – на 30%; - Заступники голів комітетів – на 20%; - Парламентські чиновники - на 10%. 2) Надбавки за академічні звання та вислугу років (від мінімальної заробітної плати): - за звання «Доктор» - 10%; - за звання «Доктор наук» - 15%.
Іспанія	Депутати повинні отримувати належне фінансове забезпечення для ефективного виконання їхніх обов'язків, а також компенсації за діяльність, що не є обов'язковою.	1) Виплати з фонду соціального страхування під час виконання депутатами їхніх обов'язків виплачуються з бюджету парламенту; 2) Оплата подовженої відпустки проводиться з бюджету парламенту.
Латвія	Базову заробітну платню члена Сейму вираховують на основі середньої зарплатні в публічному секторі по країні за попередній рік на основі офіційного звіту Центрального Статистичного Бюро. Під час розрахунків використовують коефіцієнт 3.2.	1) Члени Сейму отримують премії як додаток до зарплатні, які визначають з урахуванням таких коефіцієнтів: - 2 – для Голови Сейму; - 1.7 – для заступника Голови та Секретаря Сейму; - 1.6 – для заступника Секретаря Сейму; - 0.5 – для голови парламентської групи та голови комітету; - 0.4 – для заступника голови парламентської групи та комітету, секретаря комітету; - 0.3 – для голови підкомітету; - 0.2 – для секретаря підкомітету; 2) Члени Сейму отримують винагороду за участь у роботі комітетів Сейму, що вираховуються на основі офіційного звіту Центрального Статистичного Бюро з урахуванням таких коефіцієнтів: - 0.06 – за роботу в комітетах; - 0.03 – за роботу в підкомітетах.
Литва	1) За свою роботу члени Сейму та лідер парламентської опозиції отримують зарплатню, встановлену законом; 2) Члени Сейму не можуть отримувати іншу фінансову винагороду, окрім оплати творчої діяльності (твори мистецтва, статті в книгах, матеріали для радіо та телебачення).	н.д.
Молдова	З метою забезпечення ефективного виконання мандата депутат парламенту має право на отримання основної заробітної платні, встановленої у відповідності із Законом про оплату праці. Депутат отримує основну заробітну платню з дня призначення мандата та до закінчення його терміну дії відповідно до конституції.	Надбавки: - за трудовий стаж (встановлюються парламентом); - за вчений ступінь (встановлені у відповідності до чинного законодавства); - винагороду за кожен день участі у пленарних засіданнях парламенту, в роботі комісій, засіданнях Постійного бюро (встановлені парламентом); - добові (встановлюються парламентом).

Угорщина	<p>1) Фінансова винагорода депутатам складається з фіксованої зарплатні та додаткових виплат;</p> <p>2) Базова винагорода повинна у 6 разів перевищувати зарплатню державних службовців;</p> <p>3) Депутат може отримувати додаткову винагороду за участь у роботі максимум двох комітетів;</p> <p>4) Заступники Голови парламенту мають право на винагороду, визначену для міністрів.</p>	<p>1) Відповідно до парламентських функцій депутати отримують доплати, розмір яких визначається з урахуванням відповідної пропорції відносно базової винагороди:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Голова парламенту – 180%; - парламентський нотаріус – 70%; - Голови парламентських комітетів – 100%; - заступники голів комітетів – 80%; - члени парламентських комітетів – 40%; - лідери парламентських фракцій – 120%; - незалежний депутат – 75%; <p>2) Члени комітетів правової політики (<i>the Committee on Constitutional and Judicial Affairs, the Committee</i>), з питань бюджету та фінансів, європейської інтеграції отримують додаткову винагороду у розмірі 40% від базової зарплатні, яку нараховують не залежно від виплат, визначених у попередньому пункті;</p> <p>3) Заступник голови парламентської фракції отримує додаткову винагороду, що дорівнює 100% базової зарплати депутата;</p> <p>4) Парламентська фракція щомісячно отримує грошову суму, що дорівнює базовій винагороді 25-ти членів парламенту, а також додаткові виплати на кожного депутата:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30% – якщо фракція, що підтримує владний курс; - 60% – якщо опозиційна фракція.
Фінляндія	Річна винагорода, розмір якої залежить від індексу цін. Наразі така винагорода прив'язується до річної оплати праці члена Державної ради (міністра сьомого розряду).	Добові, які становлять від 30% до 50% денної ставки в залежності від місця проживання депутата. Розмір добових визначається як 1/365 частина річного заробітку.
Франція	Розмір основної винагороди парламентаріїв визначається, виходячи з оплати праці державних службовців, віднесених до категорії «поза службовими класами» (вищі посадові особи) та дорівнює середньому значенню між найменшою та найбільшою оплатою цієї категорії.	Додаткова службова винагорода, розмір якої дорівнює четвертій частині основної винагороди. Відповідно до правил, встановлених регламентами палат, розмір винагороди змінюється в залежності від активності участі парламентаріїв у роботі парламенту.

Безпосередній порядок регулювання питань, пов'язаних із визначенням засад системи оплати праці парламентаріїв, є предметом регулювання національного законодавства та, зазвичай, обумовлений історичним розвитком політичної системи. Про це свідчать приклади США та Франції.

Особливості системи визначення винагороди парламентаріїв: досвід США та Франції

США	Парламентарії отримують за свою службу винагороду, встановлену законом та виплачувану державною казною США. З 1990-го року і сенатори, і члени Палати представників отримують винагороду у розмірі 120 тис. доларів США на рік. В 1992-му році вступила в силу XXVII поправка до Конституції, яка забороняє набуття чинності закону, що змінює розмір винагороди членам парламенту до наступних виборів до Палати представників. Тобто члени Палати представників та третина сенаторів не можуть збільшувати винагороду самі собі. Це – поодинокий випадок встановлення правила визначення або зміни розміру винагороди на рівні конституції; зазвичай, дане питання є предметом регулювання фінансового законодавства.
Франція	Діє Ордонанс №58-1100 від 17 листопада 1958-го року, який містить органічний закон про оплату праці членів парламенту. Відповідно до його положень, розмір винагороди парламентаріїв визначається, виходячи з оплати праці державних службовців, віднесених до категорії «поза службовими класами» (тобто вищі посадові особи) та дорівнює середній цифрі між найменшою та найбільшою оплатою цієї категорії. В 1994-му році винагорода парламентаріїв без податкових відрахувань становила 31300 франків на місяць. Крім того, винагорода доповнюється особливою виплатою – службовою винагородою, розмір якої дорівнює четвертій частині основної винагороди. Відповідно до правил, встановлених регламентами палат, розмір винагороди змінюється в залежності від активності участі парламентаріїв у роботі парламенту.

Важливим елементом системи парламентських привілеїв є **депутатські пільги та компенсації**, які мають цільове призначення та часто пов'язані з представницькими

витратами. Крім того, їхній розмір може коливатися в залежності від наявних умов. Основними депутатськими пільгами, з якими пов'язані додаткові фінансові виплати та компенсації, є:

- 1) *Право на житло.* З метою стимулювання ефективного здійснення законотворчих обов'язків та постійної участі в роботі парламенту та його органів депутату надається помешкання у столиці або забезпечується фінансова можливість таке житло орендувати;
- 2) *Право на транспорт.* Оскільки депутатська діяльність потребує частих відряджень, вартість подорожей повинна бути компенсованою. Зазвичай оплачуваними є подорожі депутата в межах країни;
- 3) *Право на забезпечення належних умов праці.* Передбачає необхідність надати депутату місце роботи, а також необхідне обладнання та ресурси для реалізації депутатських функцій. Йдеться про забезпечення депутата індивідуальним офісом, технічним обладнанням, засобами комунікації. Крім того, зазвичай депутат може звертатися за допомогою у виконанні його обов'язків до експертів, консультантів та інших фахівців. Можливість мати асистента або помічника – важлива умова ефективної діяльності депутата. Оплата послуг осіб, які допомагають депутату в його діяльності здійснюється з державного бюджету.

Депутатські пільги та компенсації

ПРАВО НА ЖИТЛО	ПРАВО НА ТРАНСПОРТ	ПРАВО НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНИХ УМОВ ПРАЦІ
Болгарія		
А) Депутатам, які не мають помешкання в Софії, воно повинно бути надано безкоштовно; Б) Право на житло та відшкодування витрат під час відвідування депутатами їхніх виборчих округів.	Право безкоштовного користування: - громадським або муніципальним транспортом; - подорожувати першим класом залізницею, морським транспортом у межах Болгарії; - якщо виборчий округ депутата знаходиться на відстані більше 250-ти км від Софії, йому можуть бути відшкодовані витрати на робочі подорожі на підставі поданих квитків, але не більше 40-а на рік; для інших депутатів – 12-ти на рік.	А) Право на індивідуальний офіс в Софії з усім необхідним технічним обладнанням та засобами комунікації; Б) Право на персональну веб-сторінку в мережі Інтернет розміром до 15-ти Мб, підтриману сервером Національної Асамблеї; В) Право на відшкодування будь-яких витрат, пов'язаних з виконанням депутатами їхніх функцій (оплата роботи асистентів, консультантів, експертні оцінки та ін.) Розподіл виділених на ці потреби коштів здійснюється в межах парламентської групи.
Великобританія		
А) Право на проживання в Лондоні (для обмеженого кола депутатів); Б) Право на безкоштовне проживання в готелі; В) Право на виплати на переселення для членів парламенту, які не пройшли до нового складу.	Відшкодування витрат на поїздки між Лондоном, місцем проживання та виборчим округом під час виконання службових обов'язків (також оплачуються поїздки дружини та неповнолітніх дітей).	А) Додаткові виплати на утримання: - офісу; - секретаря або секретарів; - помічника-дослідника; - охорони; - проведення тренінгів для працівників. Сума додаткових виплат приблизно дорівнює сумі основної винагороди; Б) Безкоштовний телеграфний, телефонний та поштовий зв'язок щодо округів, які знаходяться поза межами Лондона.
Латвія		
Депутати мають право на компенсацію оплати житла в Ризі.	Депутати мають право на компенсацію оплати пересування по території Латвії.	1) Витрати на комунікацію; 2) Витрати на службові відрядження.

ПРАВО НА ЖИТЛО	ПРАВО НА ТРАНСПОРТ	ПРАВО НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНИХ УМОВ ПРАЦІ
Росія		
<p>А) При переїзді в місто Москву депутату виплачується одноразово грошова сума: депутату – 0.5, кожному члену сім'ї – по 0.25 щомісячної грошової винагороди депутата, встановленої на день проведення виборів;</p> <p>Б) Депутату, що не має житлової площі у Москві, на період виконання ним службових обов'язків надають житлове приміщення (квартира з меблями та телефоном);</p> <p>В) Депутат має право на позачергове поселення в готелі.</p>	<p>На території РФ депутати мають право безкоштовно користуватися повітряним, залізничним, автомобільним, водним видами транспорту, а також усіма видами міського та приміського транспорту (за винятком таксі).</p> <p>Депутати мають право на отримання поза чергою проїзних документів з подальшою компенсацією їхньої вартості за рахунок коштів, передбачених законом про федеральний бюджет.</p>	<p>Депутату надається окреме службове приміщення, обладнане меблями, оргтехнікою (включаючи персональний комп'ютер), засобами зв'язку.</p>
США		
	<p>А) Право на компенсацію вартості 15-ти поїздок до своїх виборчих округів протягом однієї сесії;</p>	<p>А) Поштові привілеї (безкоштовна розсилка матеріалів, у яких парламентарії інформують виборців про свою діяльність у Конгресі);</p> <p>Б) Право на безкоштовне використання телефонного та телеграфного зв'язку;</p> <p>В) Надання зібрання законів США та різних довідкових видань;</p> <p>Г) Право на власний апарат співробітників: конгресменам – до 18 осіб, сенаторам – від 20 до 30 осіб (в залежності від величини округу).</p>
Угорщина		
<p>А) Депутат має право на щомісячну оплату квартири його проживання, яка, залежно від території, має становити певний відсоток від розміру базової винагороди:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Будапешт – 70%; - 100 км від Будапешта – 100%; - більше 100 км від Будапешта 0 130%; - більше 200 км від Будапешта – 160%; <p>Б) Якщо парламент не може надати депутату квартиру, він має право на відшкодування витрат на неї у розмірі 50% від базової місячної винагороди.</p>	<p>А) Депутати мають право на безкоштовне користування громадським транспортом;</p> <p>Б) Витрати на закордонні подорожі не включені у бюджет депутата.</p>	<p>Поштові та інші служби, необхідні для роботи, включаючи публікації та документи, депутат використовує безкоштовно.</p>
Молдова	Фінляндія	Хорватія
<p>А) Право на поселення у готелі без черги;</p> <p>Б) Право на житло та покращення житлових умов (якщо на кожного члена родини припадає менше 12-ти квадратних метрів жилої площі). Депутатів, зарахованих до списку на отримання житла, не виключають з нього після виходу на пенсію або після закінчення дії мандату, або у зв'язку зі станом здоров'я;</p> <p>В) Депутатів, що не мають житла в муніципалітету Кишинєва, забезпечують службовою квартирою на термін виконання мандату. У випадку незабезпечення депутату надають неоподатковані щомісячні виплати для оренди житла.</p>	<p>Депутати мають право безкоштовно подорожувати у потягах, літаках, на кораблях в межах країни для виконання їхніх обов'язків, а також право на безкоштовне користування послугами таксі в межах Хельсінкі та домашнього муніципалітету.</p> <p>Якщо депутат проживає більш ніж у 30км від Хельсінкі, він має право на оплату проїзду від власного будинку до будівлі парламенту.</p>	<p>1) Документи, офіційні матеріали, інформація, зібрана або підготовлена в парламентських підрозділах, повинні бути доступними для депутатів;</p> <p>2) Технічне та комп'ютерне забезпечення, необхідне для здійснення депутатами своїх повноважень, повинно бути доступним.</p>

Аналізуючи систему фінансових виплат депутатам, варто враховувати два моменти. По-перше, суми додаткових виплат та компенсацій є обмеженими на законодавчому рівні. По-друге, як зазначалося вище, підставою надання парламентських привілеїв є покладання на депутатів низьки обов'язків, виконання яких покликане сприяти ефективному здійсненню законодавчої функції, як головного завдання парламенту. Невиконання цих обов'язків є підставою для обмеження фінансових виплат (позбавлення премії, зменшення заробітної платні тощо).

Обмеження виплат та штрафи

Болгарія	1) Депутати Національної Асамблеї не можуть отримувати премії, що перевищують 1/5 їхньої щомісячної заробітної платні. Будь-які премії мають бути перераховані на банківський рахунок Національної Асамблеї; 2) У разі відсутності депутата на: - пленарному засіданні без поважних причин 2/3 його щоденної платні вираховують; - засіданні комітету – вираховують надбавку за участь у роботі комітету; 3) У разі відкладення засідання через відсутність кворуму вираховують 2/3 денної платні відсутніх депутатів.
Латвія	1) Транспортні витрати не компенсують депутатаві, якому було надано службовий автомобіль для виконання депутатських обов'язків; 2) Із зарплатні депутата, якого було усунено від участі у засіданні Сейму, або який не з'являється на засіданнях, повинно бути вираховано 20% зарплатні за кожне порушення; 3) Якщо право участі депутата у засіданнях Сейму було призупинено на підставі його арешту, його зарплатня зменшується на 50%. У разі визнання депутата невинним, йому відшкодовують усі попередні вирахування із зарплатні.
Литва	У випадку неучасті депутата у роботі Сейму, його зарплатню за відповідний місяць може бути зменшено на основі встановленої процедури. За рішенням Комісії з етики та процедур (<i>The Ethics and Procedures Commission</i>) імена таких депутатів можуть бути оголошені у пресі.
Молдова	Основна заробітна платня та винагорода за кожен день роботи можуть бути зменшені постановою парламенту у відповідності до регламенту.
Німеччина	За пропуски засідань парламенту практикується відрахування від винагорода (штрафи)
Фінляндія	Надбавки не платять за відвідування зустрічей комітетів, роботу у вечірній або нічний періоди.

Ще одним видом фінансових привілеїв є **соціальні гарантії**, законодавчо закріплені за депутатами. Зазвичай, витрати, пов'язані з ними, фінансуються з державного бюджету. Норми, що визначають систему депутатських соціальних гарантій, можуть міститися в законах про парламент, в інших актах трудового законодавства та законодавства про соціальний захист, а також у регламентах законодавчих органів. До основних соціальних гарантій, наданих депутатам, належать:

а) Зарахування строку повноважень депутатів у загальний трудовий стаж (наприклад, в Росії безперервний трудовий стаж зберігається за умов приходу на роботу протягом 6-ти місяців після припинення повноважень депутата);

б) Право на щорічну оплачувану відпустку, тривалість якої визначається законодавством;

в) Право на безкоштовне медичне та санаторно-курортне забезпечення на пільгових умовах.

Обсяг таких гарантій у різних країнах може суттєво відрізнятись. Так, наприклад, в США парламентарії мають право на пенсію з 50-ти років та отримують до 80-ти відсотків від депутатської зарплатні (залежно від стажу роботи; особа, що пропрацювала членом Конгресу 30 років, може отримувати 106 тис. доларів на рік). Досить вагомими є і пільги соціального характеру, а саме: право на державне страхування життя на суму 45 тис. доларів США, страхування здоров'я на пільгових умовах (40% страхових внесків виплачується з державного бюджету), право на безкоштовне отримання першої медичної допомоги. А у Франції, незважаючи на усталену в країнах світу практику, депутати самостійно оплачують житло, медичну допомогу, не мають податкових пільг. Проте французьке законодавство (ст. ст. 8-10 Ордонансу №58-1100 від 17 листопада 1958-го року про діяльність палат Парламенту) надає особливу увагу звільненню депутата від військової служби у мирний час.

Загалом, основною метою законодавчого закріплення системи соціальних та матеріально-фінансових гарантій є прагнення посилити професіоналізм парламентаріїв. Прикладом комплексного підходу до вирішення цієї проблеми є досвід Великобританії – країни, в якій система парламентських привілеїв уже тривалий час функціонує ефективно.

Оплата праці парламентаріїв у Великобританії

Досить довго була поширена думка, що член парламенту – це політик-аматор, основний вид діяльності якого не пов'язаний з парламентською. Однак створення парламентських комітетів, систематичне проведення парламентських слухань, розслідування діяльності урядових відомств у різних сферах державного управління зумовлюють низку вимог до депутатів.

Винагорода парламентаріям виплачується з 1911-го року. Крім основної винагороди, депутати отримують додаткові виплати на утримання офісу та персоналу (зазвичай сума додаткових виплат приблизно дорівнює сумі основної винагороди). Особливою статтею витрат є оплата праці секретарів та помічників-дослідників (як правило, це висококваліфіковані фахівці, випускники університетів). Так, наприклад, у 1985-му році їх загальна кількість становила 1210 осіб. На оплату телефонного, телеграфного та поштового зв'язку депутата щорічно витрачається приблизно 7 тис. фунтів.

ВИДИ ВИПЛАТ	З 1.04.2006 (НА РІК)	З 1.11.2006 (НА РІК)
Загальна винагорода членам парламенту	£59,686	£60,277
Забезпечення належних умов праці		
Додаткові виплати головам постійних комітетів	£13,239	£13,370
Додаткові виплати головам обраних комітетів	До £13,239	До £13,370
Додаткові виплати (забезпечення права на належні умови праці (облаштування офісів, приймальень, послуги службовців, відрядження)	£20,440	
Додаткові виплати (забезпечення права на житло під час виконання депутатських обов'язків)	£22,110	
Оплата праці штатних працівників парламенту	£87,276	
Транспортні витрати		
Оплата бізнесових подорожей парламентарів у межах країни	Необмежені	
Оплата миль подорожей на рік	10000 - £40 за милю; понад 10000 - £25	
Оплата подорожей дружин та дітей	До 15-ти на рік	
Оплата подорожей по Європі	До трьох на рік до: Європейських інституцій, Європейських агенцій, Національних парламентів членів ЄС, членів Європейської зони вільної торгівлі, країн-кандидатів	

Джерело: *The Quick Guide: Salaries, Allowances etc. for Members of Parliament*, Department of Finance and Administration, July 2006

Важливим питанням є **гарантії, що надаються депутатам після припинення їх парламентської діяльності** в результаті закінчення терміну дії мандату або розпуску парламенту. Вони передбачають:

- право на отримання одноразової грошової компенсації після закінчення дії мандату;
- отримання заробітної платні (основної винагороди) протягом певного визначеного періоду;
- гарантії працевлаштування;
- призначення пенсії на пільгових умовах.

Гарантії, які надаються депутату після припинення депутатської діяльності

	ГАРАНТІЇ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ	ГРОШОВІ ВИПЛАТИ
Латвія		У разі закінчення терміну дії мандату та непереобрання на наступний термін, депутат отримує грошову компенсацію у розмірі трьох місячних заробітних плат. Депутат, чий мандат втратив силу в результаті поновлення мандату депутата, який виконував обов'язки прем'єр-міністра, заступника прем'єр-міністра, міністра або перебував у відпустці у зв'язку з

		вагітністю, доглядом за дитиною, усиновленням, отримує грошову компенсацію у розмірі трьох місячних заробітних плат.
Молдова	Після закінчення терміну дії мандату депутата гарантується попередня робота (посада), а у випадку її відсутності – рівноцінна.	Голова парламенту після закінчення строку мандата, у випадку відставки або неспроможності виконувати свої обов'язки має право на: - безкоштовне медичне обслуговування та санаторно-курортне лікування; - забезпечення безпеки протягом одного року; - автомобіль протягом одного року; - пільги по оплаті комунальних послуг; - дипломатичний паспорт.
Росія	Після припинення повноважень колишньому депутату надається колишня робота (посада), а у випадку її відсутності – рівноцінна.	У випадку розпуску Державної Думи: - депутат має право на отримання одноразової виплати, що дорівнює трьохкратному розміру його щомісячної грошової винагороди; - депутату та членам його сім'ї, що на день розпуску перебувають поза місцем їхнього постійного проживання, забезпечують безкоштовний проїзд та перевезення майна; - депутату, що має трудовий стаж, достатній для призначення пенсії за віком, державна пенсія призначається достроково, але не раніше ніж за 2 роки до встановленого законодавством пенсійного віку.
Угорщина		У разі припинення повноважень парламенту колишні депутати (якщо їх не було переобрано) мають право на отримання базової винагороди протягом 6-ти місяців. Депутат, чиї повноваження припиняються у зв'язку з припиненням повноважень парламенту, і який досягне пенсійного віку до кінця п'ятого календарного року після такого припинення, повинен забезпечуватися пенсією за віком.

Пенсійне забезпечення колишніх депутатів в Росії та Фінляндії

Росія	Розмір пільгової пенсії колишніх депутатів Державної Думи становить 75% депутатської оплати. Ці виплати підлягають індексації в залежності від збільшення депутатської зарплатні. Право на пільгове пенсійне забезпечення мають усі депутати, що відпрацювали у Державній Думі принаймні одне скликання.
Фінляндія	Пільговий пенсійний захист набуває з більш раннього у порівнянні зі звичайними громадянами віку – з 60-ти років. Визначення розміру пенсії, якщо особа була депутатом протягом двох скликань, визначається на основі розміру депутатської винагороди. Пільгове пенсійне забезпечення поширюється і на членів сімей депутатів. Особливу винагороду отримують депутати, обрані уповноваженими Державного банку.

Питання доцільності збереження певних пільг після закінчення терміну депутатських повноважень є досить дискусійним в контексті доцільності інституту парламентських привілеїв взагалі. Оскільки депутати здебільшого самостійно визначають перелік та обсяг привілеїв у регламенті або законах, об'єктивність їхньої позиції у цьому питанні у багатьох викликає сумніви. З іншого боку, навіть якщо за рішенням парламенту привілеї буде розширено, зазвичай такі нововведення вступають в силу з початку роботи парламенту нового скликання. Тим не менше, проблема неадекватного визначення переліку та розмірів матеріальних пільг та соціальних гарантій є актуальною для країн пострадянського простору та породжує необхідність реформування незбалансованої системи.

Депутатські пільги: досвід Росії

2004	До депутатських пільг відносяться такий перелік прав: - на службову квартиру в Москві на час виконання депутатських повноважень; - на прикріплення до спеціальної поліклініки, пільгове санаторно-курортне обслуговування (держава оплачує 87% вартості); - на пільгову пенсію у розмірі 75% депутатської заробітної платні; - на безкоштовний транспорт та міжнародні переговори. Витрати на утримання Державної Думи становили 2 млрд. 825 млн. рублів на рік. Тобто, на забезпечення діяльності одного депутата щорічно витрачалося 6 млн. 280 тис. рублів. Відповідно до кошторису витрат Держдуми офіційна заробітна платня Голови Держдуми
-------------	---

	становила 90 тис. рублів на місяць, заступника Голови – 79 тис. рублів на місяць, а звичайного депутата – 60 тисяч рублів. Однак у статті 27 Закону «Про статус члена Ради Федерації та статус депутата Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації» прописано, що звичайний депутат має отримувати стільки ж, скільки й федеральний міністр, а спікери обох палат за розміром грошової винагороди прирівнюються до Голови Уряду. Такі поправки до Закону були внесені депутатами під час економічної кризи 1998-го року.
2005	На законодавчому рівні обговорювалося питання обмеження депутатських пільг та їх монетаризації, що зумовило логіку реформування системи депутатських пільг. Новий законопроект, підтриманий депутатами, передбачав: <ul style="list-style-type: none"> - унеможливлення придбання депутатами авіа - та залізничних квитків для поїздок в регіони без оформлення посвідчень на відрядження на весь період роботи Думи (крім так званих «регіональних тижнів»); - введення лімітів на безкоштовне користування телефонами; - зобов'язання депутатів, що проживають у службових квартирах, самостійно сплачувати комунальні послуги; - скорочення тривалості щорічної відпустки від 48-ми до 42-х робочих днів; - відміна щорічних виплат на відпустку в розмірі подвійної щомісячної винагороди; - збільшення фонду оплати праці депутатських помічників – з 30-ти до 60-ти тис. рублів щомісячно на 5 помічників, закріплених за кожним депутатом. Важливим елементом реформ стала так звана монетаризація депутатських пільг. Крім того, до структури доходів депутатів передбачалося включити грошову винагороду та грошові заохочення (надбавки, премії): грошова винагороди (заробітна платня) мала бути фіксованою, а розміри заохочень – варіюватися. Загальна сума грошових заохочень повинна була бути обмежена фондом оплати праці депутатів. Таким чином, встановлювалася пряма залежність розміру премій від того, скільки Держдума зекономить за іншими статтями витрат (відрядженнями, житловими витратами тощо).

Повертаючись до проблеми підвищеної уваги до соціальних та матеріально-фінансових гарантій депутатської діяльності у постсоціалістичних країнах, варто відмітити, що даний інститут не є механізмом забезпечення привілейованого становища парламентаріїв. Зазвичай, законодавство передбачає низку обмежень, які перешкоджають зловживанню наданими правами. Зокрема, йдеться про поширену норму, відповідно до якої збільшення виплат парламентаріям має чинність з початку роботи парламенту нового скликання. Крім того, розмір винагороди може залежати від ступеня реальної участі депутата в роботі парламенту (*Франція*), стажу депутатської діяльності або його зайнятості в парламентських комітетах (*Австрія*).

Однак, це лише зовнішній бік справи. Її внутрішній бік стосується співвідношення доходів парламентарів та звичайних осіб. Так, наприклад, зарплати депутатів парламенту на Заході дорівнюють зарплатам професорів престижних національних університетів. Якщо професор державного американського університету може одержувати приблизно 7-8 тисяч, а приватного – 8,5-10 тисяч доларів США на місяць, то це не дуже відрізняється від зарплати американського сенатора чи рядового конгресмена. Відповідно, ректор державного університету в США має зарплату приблизно 25-26, а ректор приватного – 45-50 тисяч доларів на місяць, що не дуже поступається зарплаті президента США. Тобто, показовим в цьому контексті є співвідношення заробітної платні тих, хто працює в бюджетних установах: в США воно становить 1:4 (це означає, що зарплата рядового державного службовця в США не може бути меншою, ніж 25 відсотків зарплати міністра.); у країнах Західної Європи – 1:4. Що ж стосується України, то співвідношення між зарплатами парламентаріїв та інших осіб, чия діяльність оплачується з державного бюджету, становить 1:40.

Таким чином, питання соціальних та матеріально-фінансових гарантій депутатської діяльності є предметом вирішення національного законодавства, яке повинно запроваджувати такий механізм регулювання, який виключить можливі зловживання як з боку самих парламентарів, так і з боку представників інших гілок влади.

Поширеним способом забезпечення належних умов здійснення депутатами їхніх повноважень є фінансові парламентські привілеї, до яких відносяться надання парламентаріям фінансової винагороди за діяльність, а також закріплення за ними певних прав на матеріальні пільги, компенсації та соціальні гарантії. Оскільки уніфікованого підходу до визначення переліку та розміру названих фінансових привілеїв

немає, законодавче врегулювання даного питання здійснюється на рівні національного законодавства з урахуванням внутрішньої політичної ситуації.

На відміну від країн розвиненої демократії, питання доцільності фінансових парламентських привілеїв активно дебатуються в країнах Центрально-Східної Європи, зокрема – на пострадянському просторі. Причиною цього є поширена практика зловживання депутатами їхнім правом самостійно визначати перелік власних привілеїв та їх розмір. Таким чином, збалансоване функціонування інституту парламентських привілеїв можна вважати одним із лакмусів, що виявляють рівень розвитку демократії в державі.

Висновки. Пропозиції для України

1. У більшості країн поняття парламентських привілеїв трактується звужено, в багатьох державах на сьогодні воно включає лише депутатський імунітет та індемнітет. В більшості постсоціалістичних країн поняттям парламентських привілеїв охоплюється також матеріально-фінансове забезпечення діяльності депутата.
2. Інститут парламентського імунітету та індемнітету існує в більшості демократичних країн. За своєю правовою природою він не містить ознак дискримінації за родом діяльності; його призначення полягає, насамперед, у забезпеченні права на критику та та захист від невиправданих звинувачень з боку інших органів влади, перш за все – виконавчої.
3. Депутатський індемнітет в Україні закріплено на конституційному рівні. У відповідності до статті 80 Основного Закону, депутати не несуть відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Хоча практична необхідність в офіційному тлумаченні змісту цієї статті на сьогодні відсутня, у перспективі відповідні конституційні положення слід деталізувати. Варто дати відповідь, наприклад, на питання про те, що розуміється під поняттям парламент – його сесійна зала, де депутати озвучують свої позиції, чи будівля парламенту як така. Неоднозначною є і відповідь на питання про те, чи має народний депутат України нести відповідальність за висловлювання, вперше озвучені в парламенті і потім повторені за його межами, наприклад, на телебаченні. Удосконалення потребує й інститут відповідальності за висловлювання. Зважаючи на те, що притягнення депутатів до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів в Україні суттєво ускладнене, на законодавчому рівні варто передбачити дисциплінарну відповідальність депутатів (наприклад, заборону відвідування засідань парламенту та його органів тощо) за вчинення діянь, які не захищаються депутатським індемнітетом. Практика багатьох зарубіжних країн свідчить про те, що навіть свобода висловлювань в парламенті не є абсолютною, зокрема – індемнітет в багатьох випадках не поширюється на неповагу до суду, глави держави.
4. У статті 80 Конституції України знайшов закріплення принцип депутатського імунітету – народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради притягнений до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований. Відзначимо, що на сьогодні обсяг депутатського імунітету є значно ширшим, ніж обсяг депутатських імунітетів у багатьох інших демократичних країнах світу, де дія імунітету не поширюється на випадки вчинення депутатом тяжких або особливо тяжких злочинів, затримання депутата на місці вчинення злочину. В низці країн депутатський імунітет не перешкоджає не лише порушенню кримінальної справи, але і проведенню слідчих дій, виклику депутата в якості обвинуваченого до суду. На наш погляд, обсяг депутатського імунітету в Україні має бути суттєво звужений.
5. В частині матеріально-фінансового забезпечення діяльності народних депутатів України потребують вирішення такі проблеми: 1) забезпечення прозорості оплати

праці народних депутатів України; 2) заміна існуючих пільг (безоплатний проїзд тощо) прямим фінансуванням транспортних витрат, причому обсяг відповідного фінансування на кожного депутата має бути однаковим і достатнім для ефективного здійснення своїх функцій (винятком з цього правила можуть бути лише депутати, які обіймають керівні посади в парламенті або його органах); 3) створення механізмів, які б забезпечували надання депутатам житла виключно у користування на період здійснення депутатських повноважень і унеможливлювали його приватизацію.