

**Лабораторія законодавчих ініціатив
Програма сприяння парламенту України Університету
Індіани США**

Зелена книга українського парламентаризму

Інформаційно-аналітичне дослідження

ЗМІСТ

Висновки і рекомендації

1. Напрями удосконалення законодавства про статус народних депутатів України

- 1.1. Депутатський імунітет*
- 1.2. Депутатський індемнітет*
- 1.3. Фінансово-матеріальне забезпечення членів парламенту*
- 1.4. Дисциплінарна відповідальність членів парламенту*

2. Проблеми організації роботи Верховної Ради України та напрями їх вирішення

- 2.1. Напрями підвищення ефективності функціонування Апарату Верховної Ради України*
- 2.2. Підвищення ролі комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі*
- 2.3. Підвищення прозорості функціонування парламентських комітетів*

3. Проблеми здійснення парламентського контролю та напрями їх вирішення

- 3.1. Контрольні повноваження народних депутатів України*
- 3.2. Контрольні повноваження комітетів, тимчасових слідчих комісій*
- 3.3. Контрольні повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*
- 3.4. Контрольні повноваження Рахункової палати*

Висновки і рекомендації

- Принцип депутатського імунітету знайшов закріплення в Конституції України – згідно із статтею 80 Основного Закону 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 ряді 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.
- 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 ускладнено, 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.
- 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.
- На сьогоднішній день українське законодавство не передбачає відповідальності за порушення депутатами встановлених Регламентом та іншими правовими актами обмежень і заборон. З огляду на те, що практика впровадження дисциплінарної відповідальності депутатів є досить поширеною у багатьох зарубіжних країнах, до Закону „Про статус народного депутата України” слід внести зміни, які встановлюватимуть санкції за невиконання депутатом своїх обов’язків, порушення порядку роботи комітетів та парламенту в цілому.
- Підвищення ефективності функціонування Апарату Верховної Ради України потребує: а) встановлення гарантій незалежності Керівника Апарату у здійсненні ним своїх функцій та повноважень; б) реформування структури Апарату у напрямі, зокрема, посилення ролі секретаріатів комітетів та фракцій за рахунок відповідного розвантаження тих підрозділів Апарату, які забезпечують діяльність парламенту як органу; зменшення кількості підрозділів Апарату (шляхом їх злиття за ознаками подібності виконуваних

функцій), впорядкування засад їх взаємодії; в) посилення ролі Інституту законодавства Верховної Ради України у науково-дослідницькому забезпеченні діяльності парламенту, його органів, народних депутатів України; г) реформування системи добору кадрів для роботи в Апараті, системи оплати їхньої праці та оцінки діяльності в рамках загального реформування законодавства про публічну службу.

- У Регламенті Верховної Ради України доцільно закріпити таку схему внесення та розгляду законопроектів: 1) внесення законопроекту суб'єктом права законодавчої ініціативи; 2) перевірка законопроекту Сектором реєстрації законопроектів на предмет наявності супровідної записки до законопроекту, порівняльної таблиці, електронної копії законопроекту, дотримання формальних вимог до оформлення супровідної записки, титульного і наступного аркушів законопроекту, порівняльної таблиці; у разі виявлення відповідних порушень законопроект повертається ініціатору для приведення його у відповідність до вимог Регламенту та Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів; 3) присвоєння законопроекту реєстраційного номеру та направлення його Сектором реєстрації законопроектів Голові або заступникам Голови Верховної Ради України (згідно з розподілом обов'язків); 4) передача копій законопроектів з резолюціями Голови Верховної Ради або його заступника та доданих до них документів для розгляду головним комітетом; 5) перевірка законопроекту головним комітетом на предмет дотримання встановленого Регламентом строку його внесення (наприклад, щодо альтернативних законопроектів, пропозицій до другого читання і т.п.), правил юридичної техніки, дотримання заборони щодо повторного внесення протягом однієї й тієї ж сесії відхилених законопроектів або таких, які повторюють їх по суті, прийняття комітетом рішення про повернення законопроекту відповідному суб'єкту права законодавчої ініціативи у разі виявлення в процесі перевірки відповідних порушень Регламенту; 6) направлення головним комітетом копій законопроекту до комітетів з питань правової політики, з питань бюджету, фінансів і банківської діяльності (у разі потреби), у закордонних справах, з питань Європейської інтеграції України; 7) перевірка законопроекту вищезазначеними комітетами протягом певного визначеного Регламентом строку на предмет відповідності Конституції, міжнародним договорам, європейському праву, потенційних наслідків прийняття для державного бюджету; надання відповідних висновків на законопроект головному комітету з відповідних питань; 8) повернення законопроекту головним комітетом відповідному суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання з урахуванням пропозицій, висловлених комітетами; або прийняття рішення про реєстрацію і попередній розгляд законопроекту, визначення дати такого розгляду, кола осіб, які залучатимуться і т.п.; 9) розгляд законопроекту головним комітетом та прийняття рекомендацій щодо його включення до порядку денного сесії, підтримки або відхилення; 10) включення Верховною Радою України законопроекту до порядку денного сесії, розгляд законопроекту в першому читанні. Закріплення запропонованого механізму розгляду законопроектів сприяло б, по-перше, більш відповідальному ставленню до підготовки законопроектів з боку суб'єктів права законодавчої ініціативи і відповідно, прийняттю якісних за змістом законів, по-друге, розвантаженню законопроектної роботи Верховної Ради України (оскільки завідомо непрохідні, неконституційні, фінансово обтяжливі законопроекти „відфільтрувалися” би ще до їх розгляду в сесійній залі за процедурою першого читання).
- У Законі „Про комітети Верховної Ради України” слід конкретизувати зміст принципу гласності роботи комітетів. На наш погляд, суть цієї гласності має полягати у покладенні на комітети обов'язків: 1) створити власні веб-сторінки в мережі Інтернет; 2) запрошувати на засідання комітету осіб, інтересів яких торкається розглядуване питання (насамперед, відповідних міністрів, представників Секретаріату Президента України, великих підприємств тощо); 3) висвітлювати результати розгляду питань на засіданнях (результати голосування кожного члена комітету по кожному питанню порядку денного);

- 4) висвітлювати рівень відвідуваності засідань комітетів членами комітету (як це має місце, приміром, у Франції); 5) публікувати кошторис витрат комітету; 6) періодично (принаймні раз на рік) публікувати на сайті або в друкованих ЗМІ детальний звіт про результати законодавчої та контрольної роботи комітету; 7) публікувати стенограми та матеріали слухань у комітетах.
- На рівні Закону „Про статус народного депутата України” слід встановити перелік обмежень права народного депутата на депутатський запит. Запит, зокрема, не повинен передбачати надання інформації з обмеженим доступом (державної, комерційної таємниці, інформації про особу); дачу вказівок та доручень органам, які не перебувають у прямому підпорядкуванні Верховної Ради України. Необхідно провести чітке відмежування між депутатськими запитами і запитаннями. За своїм змістом запит повинен стосуватись лише питань про цілі та мотиви дій та рішень адресатів запитів; тоді як змістом депутатського запитання можуть бути й інші питання. У Регламенті Верховної Ради України слід встановити уніфіковані вимоги до форми запитів і запитань; провести відмінність між письмовими та усними запитаннями народних депутатів України, врегулювати процедуру їхньої реєстрації (складання реєстру запитів та запитань); доведення до відома адресатів; визначити коло випадків, в яких відповідь на запит/запитання може бути усною (безпосередньо на пленарному засіданні, в присутності народного депутата), а в яких – письмовою; конкретизувати процедуру обговорення відповідей на запити, визначити рішення, які можуть прийматись за результатами відповіді на запити і запитання тощо. Досить поширеною у багатьох зарубіжних країнах є практика офіційного оприлюднення депутатських запитів і запитань та відповідей на них. Подібну практику слід застосовувати і в Україні.
 - До переліку проблем, врегулювання яких мало б створити належні умови для діяльності слідчих комісій в Україні слід віднести: невизначеність переліку питань, які можуть розглядатись на засіданнях тимчасових слідчих комісій; заходів забезпечення безпеки членів комісій, підстав вжиття відповідних заходів; прав та обов'язків слідчих комісій, прав та обов'язків окремих членів комісій; повноважень керівництва слідчих комісій – голови, заступників голови, секретаря комісії; порядку отримання свідчень і пояснень слідчою комісією, відповідальності за ненадання свідчень, пояснень, інших матеріалів, надання недостовірних даних, підстав відмови у наданні інформації; процедурних аспектів розгляду питань комісіями, порядку залучення свідків, експертів тощо; можливості участі представників осіб, щодо яких ведеться розслідування, порядку їх залучення; можливості розголошення членами комісії інформації, отриманої в ході розслідування, відповідальності за неправомірне розголошення такої інформації; механізмів оскарження рішень і дій комісії, відшкодування шкоди, заподіяної неправомірними діями в ході проведення розслідувань.
 - У більшості держав з-під юрисдикції омбудсмана вилучено ряд органів, зокрема – вищі органи держави, які формують державну політику (главу держави, уряд, парламент), політичних діячів (міністрів, членів парламенту), органи судової влади, представницькі органи місцевого самоврядування. Такий підхід доцільно застосувати і в Україні. Компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доцільно поширити не лише на відносини, які виникають між публічною адміністрацією та громадянином, але і відносини, які виникають між громадянами та підприємствами, установами і організаціями. Закон не передбачає правових наслідків неявки за викликом до Уповноваженого, невмотивовану відмову від дачі пояснень, дачу завідомо неправдивих (у тому числі неповних) пояснень. Не вирішує Закон і питання про те, чи можуть особи, запрошені Уповноваженим для дачі пояснень, відмовити у наданні таких пояснень у зв'язку з тим, що відома їм інформація є конфіденційною (державна, службова таємниця, адвокатська таємниця, персональні дані та інші категорії інформації з обмеженим доступом). За Законом Уповноваженому також надано право бути присутнім на засіданнях колегіальних органів (Верховної Ради України, Кабінету

Міністрів України, Генеральної прокуратури тощо). Але при цьому не розкривається мета такої присутності, права Уповноваженого під час обговорення питань, пов'язаних з діяльністю омбудсмана тощо. Закон не містить будь-яких вимог стосовно процедури і підстав інформування Уповноваженого про дату, час, місце проведення засідань колегіальних органів, їх порядок денний. За Законом Уповноважений має право звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом. Але законодавством коло таких випадків не визначено. Слід також наголосити на тому, що процесуальним законодавством не дається відповідь на питання про те, в якій «іпостасі» омбудсман вступає в процес і які права він при цьому має – чи є він представником особи в процесі, чи самостійним учасником процесу. На законодавчому рівні необхідно дати чітку відповідь на питання про характер рекомендацій Уповноваженого – в світлі статті 6 Конституції такі рекомендації не повинні мати імперативного характеру, оскільки тим самим Уповноважений виходитиме за межі повноважень самого парламенту. У той же час, такі рекомендації мають обов'язково розглядатись відповідними адресатами і про результати відповідного розгляду Уповноважений має бути поінформований. На відміну від багатьох зарубіжних країн, Закон України „Про Уповноваженого Верховної Ради України” не обмежує граничні строки перебування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на посаді. З нашої точки зору, доцільно передбачити, що Уповноважений Верховної Ради України може обіймати посаду не більше двох строків підряд. На рівні Закону України слід визначити процедуру діяльності Уповноваженого (порядок залучення експертів, права, обов'язки і відповідальність осіб, залучених Уповноваженим до розгляду справ за заявами і зверненнями осіб, повноваження Секретаріату Уповноваженого, його регіональних представництв тощо). Іншим напрямом удосконалення інституту омбудсмана, за аналогією з удосконаленням статусу Рахункової палати, має стати посилення його незалежності від всіх гілок влади, і законодавчої – у тому числі.

- Ефективність контролю, що здійснюється Рахунковою палатою визначається Рішенням Конституційного Суду у справі про Рахункову палату та якістю Закону, який безпосередньо визначає статус цього органу фінансового контролю. Конституційний Суд суттєво звузив контрольні функції та повноваження Рахункової палати, чітко не визначивши при цьому її статус. У свою чергу, Закон „Про Рахункову палату” містить низку недоліків, які суттєво ускладнюють здійснення Рахунковою палатою навіть тих функцій і повноважень, які вона має право реалізовувати з урахуванням Рішення Конституційного Суду 1997 року. Нині Рахункова палата, за якою визнано статус „незалежного органу спеціальної конституційної компетенції”, де-факто залишається підпорядкованим парламенту органом. Такий підхід не узгоджується із загальносвітовими тенденціями у відповідній сфері. З огляду на це, доцільно переглянути основні принципи взаємодії Верховної Ради з Рахунковою палатою – позбавити парламент права „спрямовувати” діяльність Рахункової палати, права давати прямі доручення щодо проведення перевірок тощо. Ті повноваження, які Рахункова палата здійснює за дорученнями, протокольними дорученнями парламенту та комітетів у Законі слід визначити як власні повноваження Рахункової палати. Незалежність Рахункової палати від парламенту додатково має бути посилена конкретизацією підстав дострокового припинення повноважень членів Рахункової палати. Загалом, Закон „Про Рахункову палату” доцільно прийняти в новій редакції, в якій слід врахувати останні зміни до законодавства про контрольню-ревізійну службу, стандарти INTOSAI та принципи, закріплені в Лімській декларації керівних принципів аудиту.

1. Напрями удосконалення законодавства про статус народних депутатів України

1.5. Депутатський 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 парламентарів. Це обумовлює практичну неможливість виділення спільних рис та розробку універсальної термінології, яка б виключила 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 на особливих умовах 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 всіх форм арешту та переслідувань без даної парламентом згоди на це. Однак з цього правила є виключення: 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 в законі. Такі норми були закріплені через необхідність забезпечити присутність депутатів на засіданнях парламенту, чому перешкоджав цивільний або адміністративний арешт. Однак даний привілей не завжди передбачає абсолютного 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 парламентарів, 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, на яких поширюється імунітет. 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*); обмудсманів (*Іспанія*); міністрів (*Бельгія*, *Македонія*).

За загальним правилом, дія в часі імунітету обмежена строком виконання мандату. Однак 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 ряд 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) *виключення із сфери дії принципу невідсудності певних категорій злочинів* (наприклад, в *Португалії* імунітет не захищає депутатів від відповідальності за правопорушення, які караються позбавленням волі на термін не менше 3-х років; в *США* – за вчинення державної зради, інших тяжких злочинів або порушення громадського порядку); в) *виключення із сфери дії принципу невідсудності 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 разі затримання депутата на місці скоєння злочину, для притягнення його до кримінальної відповідальності необхідна згода парламенту. 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 індемнітету була звужена. У Франції та Італії було ведене 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 парламентаря до процесу досудового слідства. Деякі країни виключили зі сфери індемнітету певні категорії серйозних правопорушень: конституція *Ірландії* виключила державну зраду, злочини, порушення громадського порядку; конституція *Швеції* виключила злочини, що караються ув'язненням на термін не менше двох років.

Обмеження принципу недоторканості часто має місце і щодо дрібних правопорушень. Це обумовлено тим, що цілий ряд правопорушень ніяким 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 проступки є порушенням принципу рівності громадян. Так, наприклад, відповідно до Федерального конституційного акту *Австрії*, проступки, що не пов'язані з парламентською діяльністю, виключаються зі сфери захисту індемнітету.

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 подавати докази добровільно, без будь-яких формальностей навіть у день роботи парламенту. Однак утримання від вчинення таких дій добровільно обумовлює можливість зобов'язати депутата подати 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 в ході виконання їхніх 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 або 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 на подання свідчень, може відповісти 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 є ряд 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 відповідної палати 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 такого, 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 він 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 Головою парламенту. 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 Асамлея має прийняти окрему резолюцію відповідно до цієї вимоги, за якою слідує уся вищезгадан 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 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 ряд механізмів, покликаних перешкодити прийняттю рішень більшістю проти меншості. Можливість обмеження депутатського імунітету не повинно 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 владами 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 парламентарів 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 вчиненні 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 невинності 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 розвинені демократичні традиції ще не оформилися. Передчасне обмеження депутатського імунітету в таких державах може призвести до згортання процесів розвитку парламентаризму.

Принцип депутатського імунітету знайшов закріплення в Конституції України – згідно із статтею 80 Основного Закону 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 ряді 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.

1.6. Депутатський індемнітет

Свобода висловлювань (індемнітет) передбачає захист від усіх форм відповідальності за дії, вчинені на 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.

Індемнітет захищає членів парламенту від більшості видів покарання (кримінального, цивільного, адміністративного) за дії, вчинені на 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; в *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 парламентарів.

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 (резолюцій), письмові або усні запитання та інтерпеляції (запити) – дій, спрямованих на виконання отриманого за результатами виборів мандату. Практика поширення індемнітету на заяви фракцій (*Білорусь, Бельгія, Німеччина, Греція, Угорщина, Македонія, Португалія, Румунія, Росія*) є, скоріше, виключенням, 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 парламентарів (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, Бангладеш* – 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). Захисту 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 включає дії та обставини, що можуть виникнути під час здійснення мандату та виконання парламентських функцій. Така трактовка обумовлює досить широку інтерпретацію, що уможливорює 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: виключно на висловлення в парламенті або його органах (наприклад, *Німеччина, Австрія, Кіпр, Естонія, Фінляндія, Індія, Норвегія, Великобританія*); виключно на висловлення в залі засідань парламенту (наприклад, *Таїланд, Малайзія*), виключно в парламентських комітетах (*Бангладеш, Замбія*). Індемнітет не поширюється на висловлення в парламенті, якщо вони в подальшому біли повторені для ЗМІ (наприклад, *Австрія, Беларусь, 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. Але 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, важливо, виступає депутат від імені парламенту чи як приватна особа.

Якщо право вільного голосу під час голосування практично є абсолютним, *право на вільне висловлювання поглядів можуть бути обмежені 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 парламентарів до кримінальної та цивільної відповідальності досить обмежені, основним способом покарання за наклеп є відповідальність дисциплінарна, 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 описаного правила є *Португалія та Туреччина*, де індемнітетом захищені навіть висловлювання, що містять наклеп.

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 парламентарів 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, який вважає, що депутатом про нього було поширено 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 відповідальності дисциплінарної.
Нідерланди	З 1848-го року Парламент не має відношення до процесу обмеження депутатського індемнітету. Якщо були порушення, пов'язані з 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	Ініціативу 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 звинувачення вноситься відповідно до кримінальної та адміністративної процедур Федеральним міністром юстиції та

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. Неповага як поняття, протилежне привілеям, важко опереціаналізувати: визначення привілеїв не обумовлює 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 особи – депутатом; суперечки між членами та пресою з приводу заяв та публікацій останньої; передчасне поширення інформації, що стосується парламентської діяльності тощо.

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 ускладнено, 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.

1.7. Фінансово-матеріальне забезпечення членів парламенту

Якщо в країнах розвиненої 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. Тобто основний акцент робиться на забезпеченні умов під час безпосереднього здійснення депутатом законотворчої діяльності, а 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 парламентарем, 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. Вважалося, що збереження попереднього місця роботи дає змогу постійно підтримувати зв'язок 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 парламентарів.

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 ряду посад на державній службі, у радах підприємств, що займаються прибутковою діяльністю, а також деяких інших, 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 в 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 парламентарів. Названі права можна віднести до колективних привілеїв парламенту.

За свою діяльність парламентар отримує спеціальну винагороду. В основі **системи виплати фінансової винагороди депутатам** лежить ряд 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	<p>1) Будь-які витрати, спрямовані на забезпечення роботи Національної Асамблеї та її членів, включені у бюджет Національної асамблеї;</p> <p>2) Нарахування фінансової винагороди депутату починається з дня оголошення його обраним Центральним Виборчим Комітетом;</p> <p>3) Порядок фінансового забезпечення депутатів Національної Асамблеї повинен оновлюватися щорічно.</p>
Великобританія	<p>Розмір депутатської винагороди встановлюється Резолюцією Палати та підвищується щорічно 1-го квітня разом з оплатою праці цивільних службовців.</p>
Іспанія	<p>1) Бюро Конгресу виконує такі обов'язки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 за результатами роботи протягом року; <p>2) Усі виплати, що отримують депутати, підпадають під загальне оподаткування.</p>
Латвія	<p>1) Схему та процедуру виплати депутатам заробітної плати визначає Президіум Сейму;</p> <p>2) Усі виплати депутатам здійснюються з бюджету Сейму та оподатковуються на загальних підставах;</p> <p>3) Інформація про загальні суми, виплачені членам Сейму, повинна бути доступною громадськості;</p> <p>4) Депутат отримує зарплатню починаючи з дня обрання Сейму або дня обрання його конкретно;</p> <p>Депутати отримують гроші на представницькі витрати, суми яких вираховуються на основі офіційного звіту Центрального Статистичного Бюро з урахуванням коефіцієнту 0.35.</p>
Литва	<p>1) Оплата роботи членів Сейму та витрати, пов'язані із виконанням їхніх службових обов'язків, відшкодовуються з державного бюджету;</p> <p>2) Зарплатня депутатів та процедура її виплати встановлюється Сеймом;</p> <p>3) Законодавство, що передбачає зміни у розмірі зарплатні членів Сейму, вступає в силу з дня наступного обрання Сейму.</p>
Молдова	<p>Основна заробітна платня та винагорода за кожен день роботи можуть бути зменшені постановою Парламенту у відповідності до Регламенту.</p>
Росія	<p>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;</p> <p>2) Втрати, пов'язані з матеріальним забезпеченням діяльності Державної Думи, здійснюються за рахунок коштів, передбачених федеральним законом про федеральний бюджет на відповідний рік.</p>
Угорщина	<p>1) З моменту обрання до моменту припинення повноважень депутати мають право на фінансову винагороду;</p> <p>2) Депутат повинен сплачувати податок на прибуток;</p> <p>3) На основі винагороди депутата вираховується пенсійне забезпечення;</p> <p>4) Винагорода повинна перераховуватися на персональний банківський рахунок депутата або за його відсутності – поштою;</p> <p>5) Фінансове забезпечення для працівників, службовців Парламенту та асистентів, що працюють у фракціях, повинно покриватися бюджету Парламенту.</p>

Типовою є практика, коли фінансова винагорода парламентарів 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 парламентарів 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 спрямовано 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 вираховують 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, крім 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, встановлена 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 (встановленої 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 індекс цін. Наразі така винагорода прирівнюється 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 парламентарів визначається виходячи з оплати праці державних службовців, віднесених до категорії «поза службовими класами» (вищі посадові особи) та дорівнює середній цифрі 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 парламентарів у роботі парламенту.

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

Особливості системи визначення винагороди парламентарів: досвід США та Франції

США	Парламентарі отримують за свою службу винагороду, встановлену законом та виплачувану державним казначейством США. З 1990-го року і сенатори, і члени Палати представників отримують винагороду розміром 120 тис. доларів США на рік. В 1992-му році вступила в силу XXVII поправка до Конституції, яка забороняє вступ в силу закону, що змінює розмір винагороди членам парламенту до наступних виборів до Палати представників. Тобто члени Палати представників та третина сенаторів не можуть збільшувати винагороду самим 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 парламентарів 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 парламентарів без податкових відрахувань становила 31300 франків на місяць. Крім того, винагорода доповнюється особливою виплатою – службовою винагородою, розмір якого дорівнює четвертій частині основної винагороди. Відповідно до правил, встановлених регламентами палат, розмір винагороди змінюється в залежності від активності участі парламентарів 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, їх 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 Різі.	Депутати мають право на компенсацію оплати пересування по території Латвії.	1) Витрати на комунікацію; 2) Витрати на службові відрядження.
Росія		
А) При переїзді в місто Москву депутату виплачується одноразово	На території РФ депутати мають право безкоштовно	Депутату надається окреме службове приміщення, обладнане

ПРАВО НА ЖИТЛО	ПРАВО НА ТРАНСПОРТ	ПРАВО НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНИХ УМОВ ПРАЦІ
<p>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 в місті Москві, на період виконання ним службових обов'язків надають жите приміщення (квартира з меблями та телефоном);</p> <p>В) Депутат має право на позачергове поселення в готелі.</p>	<p>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>меблями, оргтехнікою (включаючи персональним комп'ютером), 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 парламентарі інформують виборців про свою діяльність у Конгресі);</p> <p>Б) Право на безкоштовне використання телефонного та телеграфного зв'язку;</p> <p>В) Надання зводу 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, включені у список для отримання житла, не виключають з нього після виходу на пенсію після закінчення дії мандату або у зв'язку зі станом здоров'я;</p> <p>В) Депутатів, що не мають житла в муніципії Кишинеу, забезпечують службовою квартирою на строк виконання мандату. У випадку незабезпечення депутату виплачують неоподатковані щомісячні виплати для оренди житла.</p>	<p>Депутати мають право безкоштовно подорожувати на поїздах, кораблях, літаках 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 будівля Парламенту.</p>	<p>1) Документи, офіційні матеріали, інформація, зібрана або підготовлена в парламентських підрозділах, повинні бути доступною для депутатів;</p> <p>2) Технічне та комп'ютерне забезпечення, необхідне для здійснення депутатами своїх повноважень, повинно бути доступним.</p>

Аналізуючи системи 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 ряду 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 невідвідання депутатом: - пленарного засідання без поважних причин 2/3 його щоденної платні вираховують; - засідання 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 депутату, якому було надано службовий автомобіль для виконання депутатських обов'язків; 2) Із зарплатні депутата, якого було усунуто від участі у засідання 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 депутат невинним йому відшкодовують усі попередні вирахування із зарплатні.
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.
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 парламентарі 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 зо 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) приділяє 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 парламентарів. Прикладом

комплексного підходу до вирішення цієї проблеми є досвід Великобританії – країні, в якій система парламентських привілеїв уже тривалий час функціонує ефективно.

Оплата праці парламентарів 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 обумовлюють ряд вимог до депутатів.

Винагорода парламентарям 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 загальні кількість становила 1210 осіб. На оплату телефонного, телеграфного та поштового зв'язку депутат 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 працівники 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;

Гарантії, які надаються депутату після припинення депутатської діяльності

	ГАРАНТІЇ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ	ГРОШОВІ ВИПЛАТИ
Латвія		У разі закінчення терміну дії мандату та не переобрання 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 строку дії мандату депутату гарантується попередня робота (посада), а у	Голова Парламенту після закінчення строку мандата, у випадку відставки або неспроможності виконувати свої обов'язки має право на: - безкоштовне медичне обслуговування та санаторно-курортне

	випадку її відсутності – рівноцінна.	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 трикратному 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, чий 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.

- призначення пенсії на пільгових умовах.

Пенсійне забезпечення колишніх депутатів в Росії та Фінляндії

Росія	Розмір пільгової пенсії колишніх депутатів Державної Думи становить 75% депутатського окладу. 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 порівнюються 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 монетизації,

що обумовило логіку реформування системи депутатських пільг. Новий законопроект, підтриманий депутатами, передбачав:

- 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 монетизація 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. Тобто 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 парламентарів. Зазвичай законодавство передбачає ряд обмежень, які перешкоджають зловживанню наданими правами. Зокрема йдеться про поширену норму, відповідно до якої збільшення виплат парламентарям 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 полягає 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 парламентарів 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.

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 унеможливляли його приватизацію.

1.8. Дисциплінарна відповідальність членів парламенту

У багатьох країнах парламенти мають 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 виходить з того, що насправді більшість порушень, які розглядають як зазіхання на парламентські привілеї, не мають стосунку 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.	1) Осіб, що не є членами парламенту, можна: - усунути з парламентського приміщення; - накласти догану; - ув'язнити; 2) Щодо членів парламенту можна вчинити такі дії: - 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 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.

На сьогоднішній день українське законодавство не передбачає відповідальності за порушення депутатами встановлених Регламентом та іншими правовими актами обмежень і заборон. З огляду на те, що практика впровадження дисциплінарної відповідальності депутатів є досить поширеною у багатьох зарубіжних країнах, до Закону „Про статус народного депутата України” слід внести зміни, які встановлюватимуть санкції за невиконання депутатом своїх обов’язків, порушення порядку роботи комітетів та парламенту в цілому.

2. Проблеми організації роботи Верховної Ради України та напрями їх вирішення

2.1. Напрями підвищення ефективності функціонування Апарату Верховної Ради України

Правовий статус Апарату Верховної Ради України визначено Положенням про Апарат Верховної Ради України¹, окремими положеннями про відповідні структурні підрозділи Апарату, Регламентом Верховної Ради України та низкою інших нормативно-правових актів. Обсяг покладених на Апарат Верховної Ради України функцій і повноважень в цілому є аналогічним тим функціям і повноваженням, які покладаються на апарати парламентів в інших зарубіжних державах. Так, у відповідності до Положення про Апарат Верховної Ради України Апарат парламенту здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України.

¹ Розпорядження Голови Верховної Ради України від 31 травня 2000 р. № 459 „Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України”. – http://www.nau.kiev.ua/cgi-bin/nauonlu.exe?pwr1+140559_t+guest

Основні відмінності між статусами апаратів парламентів в Україні та інших демократичних державах полягають насамперед в їхній структурі, статусі його керівників, процедурою добору кадрів для роботи в Апараті.

Відповідно до п. 13 Положення про Апарат Верховної Ради України Керівник Апарату призначається на посаду та звільняється з посади парламентом за поданням Голови Верховної Ради України. Такий підхід до врегулювання порядку призначення і звільнення з посади керівника парламентського апарату є нетиповим для світової практики: у більшості зарубіжних держав керівник апарату має статус державного службовця, призначається на посаду та звільняється з посади в порядку, який забезпечує його політичну нейтральність. Саме тому у багатьох зарубіжних державах парламент зазвичай відсторонений від процесу призначення та звільнення керівника апарату парламенту з посади. Натомість в Україні керівник парламентського апарату поставлений у залежність від парламентської більшості (яка обирає та відкликає Голову Верховної Ради України, за поданням якою та ж сама більшість призначає Керівника Апарату). Оскільки Положення про Апарат Верховної Ради України не визначає підстав дострокового припинення повноважень Керівника Апарату і строків його перебування на посаді (що було б додатковою гарантією забезпечення його політичної нейтральності), посада Керівника Апарату набуває політичних ознак і за певних умов може перетворитись на інструмент забезпечення інтересів тих фракцій, які складатимуть більшість у Верховній Раді України.

З огляду на зазначене в Положенні про Апарат Верховної Ради України або Регламенті варто закріпити норми, які забезпечуватимуть політичну нейтральність Керівника Апарату Верховної Ради. Це завдання може бути виконане за допомогою різних засобів. Зокрема, – шляхом встановлення такого порядку його обрання на посаду, який забезпечуватиме врахування інтересів не лише парламентської більшості, але й фракцій меншості. Приміром, доцільно передбачити, що кандидатура на посаду Керівника Апарату Верховної Ради України вноситься на розгляд парламенту народними депутатами України - членами фракцій парламентської меншості і затверджується більшістю від конституційного складу органу законодавчої влади. Аполітичність Керівника Апарату також може бути досягнута шляхом визначення вичерпного переліку підстав дострокового припинення його (повноважень відповідні підстави мають бути уніфіковані з підставами, визначеними законодавством про державну службу).

Друга відмінність між апаратом українського парламенту та апаратами парламентів багатьох інших зарубіжних країн полягає в підходах до визначення структури Апарату.

Зокрема, варто звернути увагу на нетипову для більшості зарубіжних країн розгалужену структуру Апарату українського парламенту, відсутність чітких субординаційних зв'язків між окремими її елементами. Зарубіжний досвід показує, що структурні підрозділи апаратів, які здійснюють правове забезпечення діяльності законодавчого органу об'єднані в єдиний структурний підрозділ, підпорядкований або безпосередньо спікеру парламенту, або ж керівнику апарату. Натомість в Україні правове забезпечення роботи парламенту здійснюється різними структурними підрозділами з різним обсягом функцій і повноважень та різним підпорядкуванням – Головним науково-експертним управлінням, Головним юридичним управлінням, Відділом зв'язків з органами правосуддя. Аналогічний підхід застосовано і для розподілу функцій та повноважень щодо організаційного забезпечення діяльності парламенту – останнє здійснюється Головним управлінням документального забезпечення, Головним організаційним управлінням, інформаційним управлінням тощо. Відзначимо, що подібне „розпорошування” функцій між підрозділами з різним підпорядкуванням, штучне подрібнення структури органу характерне не лише для Апарату Верховної Ради України, але і для Секретаріату Президента України, апаратів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Основною причиною цього явища, на нашу думку, є недосконалість оплати праці державних службовців: низький розмір посадового окладу компенсується системою надбавок, а обсяг відповідної компенсації прямо залежить від категорії посади, яку обіймає службовець (як результат – збільшення кількості підрозділів та, відповідно, керівних посад в

апаратах). Недосконалість структур апаратів різних органів державної влади, у тому числі – Апарату Верховної Ради України, породжує ряд проблем, зокрема – неефективність їхньої взаємодії між собою, різний розмір оплати праці службовців, які виконують однакові за складністю та відповідальністю функції (керівник невеликого підрозділу отримує заробітну плату, вищу за розмір оплати праці спеціаліста, який виконує аналогічний за складністю обсяг функцій). У зв'язку з цим актуальності набуває питання реорганізації Апарату Верховної Ради України у напрямі, зокрема, зменшення кількості його структурних підрозділів, об'єднання підрозділів, які виконують подібні функції тощо.

З проблемою удосконалення структури Апарату українського парламенту тісно пов'язана ще одна проблема – визначення місця і ролі Апарату Верховної Ради України у законодавчому процесі. На сьогодні експертиза законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту та розглядається ним здійснюється широким колом суб'єктів – Головним науково-експертним управлінням та Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України, комітетами Верховної Ради України (та секретаріатами відповідних комітетів). До підготовки висновків на законопроекти для фракцій і груп залучаються також працівники секретаріатів відповідних фракцій і груп. При цьому слід зауважити, що суттєвих відмінностей між експертизами, які проводяться Головним науково-експертним управлінням та Головним юридичним управлінням Апарату на практиці не існує: основні відмінності полягають у тому, що Головне юридичне управління досліджує вужче коло питань (юридична експертиза) і проводить відповідні дослідження на етапі підготовки законопроектів до розгляду у другому читанні, тоді як Головне науково-експертне управління досліджує ширше коло питань (юридична техніка, в окремих випадках – потенційні наслідки прийняття закону тощо) на етапі підготовки законопроектів до першого читання. На критичну оцінку заслуговує і сам підхід до визначення суб'єктів експертиз законопроектів: коли експертизи проводяться вузьким колом суб'єктів (одним-двома), зростає імовірність того, що в процесі проведення експертизи будуть виявлені далеко не всі недоліки та позитиви відповідних законопроектів. Також слід звернути увагу на те, що останнім часом фахівці управлінь активно залучаються комітетами та народними депутатами України в процес підготовки законопроектів, що вже само собою визначає позицію управлінь щодо законопроектів, підготовлених за участю їхніх фахівців. Зазначене дозволяє говорити про необхідність перегляду місця та ролі різних підрозділів Апарату Верховної Ради в законодавчому процесі. По-перше, Головне науково-експертне управління Апарату доцільно реорганізувати шляхом приєднання до Головного юридичного управління. На користь такої реорганізації говорить і зарубіжний досвід – у ряді країн правове забезпечення діяльності парламенту здійснюється одним, а не декількома структурними підрозділами Апарату. По-друге, основний тягар проведення експертиз законопроектів варто покласти не на підрозділи Апарату, які забезпечують діяльність парламенту як органу, а на секретаріати комітетів та фракцій. У зв'язку з цим виникають дві потреби: 1) потреба у збільшенні штатних одиниць юристів та інших фахівців в секретаріатах фракцій і комітетів за рахунок, у тому числі, зменшення штату реформованого Головного юридичного управління; 2) потреба у перегляді функцій і повноважень Головного юридичного управління у законотворчому процесі. На нашу думку, у перспективі Головне юридичне управління повинно виконувати три основні функції: надавати правові консультації для Голови Верховної Ради України та парламенту, сприяти народним депутатам України у підготовці законопроектів, (належному їх оформленні, узгодженні з положеннями Конституції, вимогами Регламенту та інших законодавчих актів), здійснювати представництво Верховної Ради України в Конституційному Суді України та судах загальної юрисдикції.

На відміну від багатьох зарубіжних країн, в Апараті українського парламенту фактично відсутній орган, який би забезпечував не поточну діяльність парламенту та його органів, а проводив би оцінку можливих наслідків прийняття тих чи інших законів, розробляв пропозиції щодо удосконалення правового регулювання в певних сферах, проводив наукові дослідження у найбільш важливих сферах державної політики, забезпечував би надання парламенту та народним депутатам України комплексну інформацію щодо проблем, врегулювання яких

віднесено до компетенції законодавчого органу. З нашої точки зору, здійснення відповідних завдань варто покласти на Інститут законодавства України. Статус останнього сьогодні визначається Положенням про Інститут законодавства України, затвердженим ще у 1994 році² і яке не відповідає ні вимогам часу, ні підходам до правового регулювання статусу дослідницьких органів парламенту в інших демократичних країнах. Саме тому його роль у науковому забезпеченні діяльності парламенту невідмінно зменшується, і ряд покладених на нього завдань (розробка найбільш важливих законопроектів, проведення досліджень систем законодавства інших країн, адаптація українського законодавства до міжнародного права) більш ефективно виконується не ним, а структурними підрозділами Апарату Верховної Ради, секретаріатами комітетів, незалежними аналітичними центрами. На наш погляд це зумовлено декількома чинниками – недостатнім обсягом фінансування Інституту, невеликою кількістю фахівців, які мають виконувати покладені на Інститут завдання, невизначеністю прав Інституту у відносинах з органами парламенту, структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України, науковими установами та закладами, органами виконавчої влади тощо. Все це говорить про необхідність удосконалення правової основи функціонування Інституту законодавства.

В ході майбутнього удосконалення структури Апарату Верховної Ради України має бути врегульоване ще одне важливе питання – забезпечення оптимального балансу між кількісним складом тієї частини Апарату, яка забезпечує діяльність органу законодавчої влади в цілому, а також кількісним складом секретаріатів комітетів, депутатських фракцій та особистих апаратів народних депутатів України.

Теоретично, якщо в процесі формування персонального складу комітетів неухильно дотримуватиметься принцип пропорційного представництва у їхньому складі депутатських фракцій, і фракційна структура комітетів відповідатиме фракційній структурі парламенту в цілому, частина повноважень парламенту у законотворчій та контрольній сферах зможуть бути делеговані комітетам. За таких умов штат низки підрозділів Апарату парламенту доцільно буде зменшити за рахунок суттєвого збільшення штатів секретаріатів парламентських комітетів.

Склад новообраної Верховної Ради України було сформовано за пропорційною виборчою системою в умовах набуття чинності змінами до Конституції України, якими передбачається запровадження імперативного мандату. Таким чином, у новому складі парламенту ключову роль відіграватимуть вже не окремі, часто – незалежні, народні депутати України, а депутатські фракції, до складу яких вони входитимуть. Відповідно, виникає питання: чи варто зберігати за народними депутатами України право мати помічників-консультантів? Відзначимо, що у ряді країн, зокрема – Італії, Австрії та деяких інших, депутати не мають власних апаратів і забезпечення їх діяльності здійснюється консультантами, які наймаються на роботу не депутатами, а фракціями. Такий підхід певною мірою сприяє зменшенню кількості міжфракційних переходів депутатів, а тому – може бути використаний в українських умовах. У будь-якому випадку, якщо погодитись з доцільністю закріплення за народними депутатами України права формувати власні апарати, то сума коштів, які виділяються для утримання помічників-консультантів народних депутатів України, має бути суттєво зменшена.

Підвищення ефективності функціонування Апарату Верховної Ради України потребує:

а) встановлення гарантій незалежності Керівника Апарату у здійсненні ним своїх функцій та повноважень; б) реформування структури Апарату у напрямі, зокрема, посилення ролі секретаріатів комітетів та фракцій за рахунок відповідного розвантаження тих підрозділів Апарату, які забезпечують діяльність парламенту як органу; зменшення кількості підрозділів Апарату (шляхом їх злиття за ознаками подібності виконуваних функцій), впорядкування засад їх взаємодії; в) посилення ролі Інституту законодавства Верховної Ради України у науково-дослідницькому забезпеченні діяльності парламенту, його органів, народних депутатів України; г) реформування системи добору кадрів для

² Постанова Президії Верховної Ради України від 7.10.1994 р. № 150/94-ПВ „Про утворення Інституту законодавства Верховної Ради України”

роботи в Апараті, системи оплати їхньої праці та оцінки діяльності в рамках загального реформування законодавства про публічну службу.

2.2. Підвищення ролі комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі

Стаття 89 Конституції України та Регламент Верховної Ради України наділяють комітети низкою важливих функцій і повноважень у законопроектній роботі, які, за умови дотримання вимог Регламенту, дозволили б суттєво оптимізувати законотворчу роботу комітетів та парламенту в цілому.

Так, Регламент Верховної Ради України дозволяє комітетам ще до попереднього розгляду законопроектів по суті „відфільтрувати” їх та повертати суб’єктам права законодавчої ініціативи.

Таке право може реалізовуватись у разі недотримання формальних вимог до оформлення законопроекту та супровідної записки до нього, у випадку, якщо внесений законопроект раніше був відхилений парламентом або повторює відхилений проект по суті (за умови, що законопроект вноситься на тій же сесії парламенту), у випадку, якщо законопроект є альтернативним до раніше внесеного і був внесений пізніше, ніж через 14 днів після включення основного законопроекту до порядку денного, або порушення інших встановлених Регламентом строків; у випадку невідповідності законопроекту Конституції, ратифікованим міжнародним договорам України, виходу за межі законодавчого регулювання, або якщо наслідком прийняття законопроекту є неузгоджене з Урядом України скорочення надходжень або збільшення видатків з державного або місцевих бюджетів.

В той же час, аналіз законотворчої діяльності парламенту говорить про те, що не тільки комітети, але й парламент в цілому часто розглядають законопроекти, оформлені з порушенням формальних вимог, правил юридичної техніки³, які не відповідають Конституції України⁴ або чинним міжнародним договорам, вносяться з порушенням встановлених Регламентом строків тощо. Іншими словами, відповідні положення Регламенту на практиці не діють. На наш погляд, ця ситуація зумовлена декількома чинниками.

Перш за все, в Регламенті Верховної Ради України не враховано переваженість парламенту законопроектною роботою. Цілком очевидно, що коли на розгляд комітету протягом року діяльності Верховної Ради вноситься декілька десятків (а той сотень) законопроектів, по підготовці яких він є головним, не рахуючи тих законопроектів, по яких комітет дає висновки для інших комітетів, то 15-денний строк, відведений Регламентом на перевірку відповідності проекту вимогам Регламенту, є замалим. З нашої точки зору, в умовах значного „законопроектного” навантаження на парламент, встановлення таких строків є недоцільним.

Другою причиною невідповідності вищевказаних положень Регламенту Верховної Ради України є те, що комітет, наприклад, з питань охорони здоров’я, материнства та дитинства далеко не завжди протягом 15 днів встигає перевірити законопроект на предмет, скажімо, його відповідності Конституції, міжнародним угодам України, потенційних наслідків реалізації

³ Поширеними стали випадки, коли супровідна записка до законопроекту оформлена з порушенням встановлених вимог або вимоги до її оформлення виконуються суто формально. Наприклад, суб’єкти права законодавчої ініціативи зазвичай вказують, що реалізація Закону у разі його прийняття не тягне додаткових витрат коштів Державного та місцевих бюджетів (хоча реальні наслідки прийняття Закону можуть бути цілком протилежними). В якості обґрунтування необхідності прийняття закону Кабінет Міністрів України вказує на те, що законопроект розроблено за дорученням Прем’єр-міністра, що аж ніяк не говорить про реальну необхідність прийняття такого законопроекту тощо. Ряд законопроектів оформлюється з порушенням правил юридичної техніки (щодо структури законопроекту, його складових частин, оформлення преамбули і т.д. і т.п.)

⁴ Найбільш яскравим прикладом порушення вимог Конституції України є внесення законопроектів, якими пропонується заборонити певні політичні партії, обіймання посад в органах державної влади певною категорією громадян (наприклад, законопроекти щодо люстрації), запровадження недоторканості депутатів місцевих рад тощо. Окремі з них всупереч вимогам Регламенту не лише не були повернені суб’єктам права законодавчої ініціативи, але й розглядалися і були прийняті.

закону (у разі його прийняття) для Державного бюджету та місцевих бюджетів. Природно, що відповідні висновки мали б давати спеціалізовані парламентські комітети – комітет з питань правової політики (щодо відповідності законопроекту вимогам Конституції України), комітет у закордонних справах та комітет з питань Європейської інтеграції (на предмет відповідності законопроекту міжнародним зобов'язанням України та європейському праву), комітет з питань бюджету, комітет з питань фінансів та банківської діяльності (на предмет аналізу доходів і витрат від прийняття пропонованого проекту Закону) тощо. Однак механізм взаємодії головного комітету з вищезазначеними комітетами, строки надання цими комітетами висновків на законопроект у чинному Регламенті та Законі „Про комітети Верховної Ради України” не конкретизовано.

По-третє, чинним законодавством України не диференційовано роль комітетів у законодавчому процесі. З нашої точки зору, на рівні Регламенту Верховної Ради України роль окремих комітетів у законодавчому процесі має бути суттєво посилена. Йдеться, насамперед, про вже згадувані комітети з питань правової політики, з питань бюджету, з питань фінансів та банківської діяльності, з питань Європейської інтеграції та комітет у закордонних справах, позиція яких має визначати долю будь-якого законопроекту ще до його попереднього розгляду по суті у головному комітеті.

Дослідження законотворчої діяльності свідчить про те, що значна частина законопроектів, попри позитивні висновки головного та інших комітетів, не знаходить підтримки в сесійній залі парламенту, прийняті парламентом закони отримують негативні висновки міністерств та служб Секретаріату Президента України, ветоються главою держави.

Така практика, з одного боку, говорить про те, що, на відміну від багатьох зарубіжних держав (за винятком країн з так званою „слабкою” моделлю комітетів, наприклад – Великобританії), центром законотворчої роботи є не комітети, а парламент як орган. З іншого боку це свідчить, що комітети і парламент в цілому не здійснюють належної співпраці із зацікавленими сторонами: депутатськими фракціями, урядом, лобістськими організаціями (зацікавленими групами впливу), главою держави. Перенесення центру законопроектної роботи з сесійної зали в комітети потребує, з нашої точки зору, неухильного дотримання представленими в парламенті політичними силами квотного принципу формування комітетів з тим, щоб фракційна структура комітетів відтворювала фракційну структуру парламенту, а також розширення повноважень комітетів в процесі попередньої підготовки законопроектів (один з можливих механізмів посилення ролі комітетів у законодавчому процесі було запропоновано вище). Посилення взаємодії між парламентом і комітетами – з одного боку, та зацікавленими групами – з іншого, потребує наявності двох чинників: зацікавленості в співпраці з боку всіх учасників законодавчого процесу та правових механізмів, через які зацікавлені групи реалізовуватимуть свій інтерес. На превеликий жаль, сьогодні такий механізм перебуває в стадії свого впровадження. Впровадженню такого механізму має сприяти здійснення адміністративної реформи, яка розмежує політичну діяльність міністерств та їх адміністративну діяльність, сприятиме звільненню міністрів від виконання поточної адміністративної роботи в очолюваних ними міністерствах. Відповідно, міністри (та їх політичні заступники⁵) отримують змогу приділяти більше уваги співпраці з парламентом та профільними комітетами. Не менш актуальним є вироблення правових механізмів залучення зацікавлених груп до законопроектної роботи. Зрештою, ще одним напрямом посилення співпраці парламенту та комітетів із зацікавленими органами та організаціями є підвищення рівня гласності роботи комітетів, шляхом, наприклад покладення на голову або секретаря комітету обов'язків щодо запрошення зацікавлених осіб на засідання комітетів.

⁵ В більшості європейських держав співпраця міністерств з профільними парламентськими комітетами здійснюється через міністрів безпосередньо або через заступників міністрів, посади яких належать до категорії політичних посад. В Німеччині, наприклад, на засіданнях комітету позицію міністерства представляє парламентський статс-секретар (заступник міністра), посада якого належить до категорії політичних посад (Det. див. Rupert Schick, Wolfgang Zeh. So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise die Gesetzgebung des Bundes. – Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach. – 2000. – s. 33).

Ще однією актуальною проблемою законотворчої роботи комітетів є й те, що досить часто виникають ситуації, коли проекти змін до різних статей одного і того ж нормативно-правового акту розглядаються одночасно декількома комітетами без узгодження позицій відповідних комітетів і напрацювання проекту комплексних змін до відповідного акту. Узгодження позицій та розробка такого проекту мала б здійснюватись через механізм спільних засідань декількох комітетів, однак Закон України „Про комітети Верховної Ради України” не закріплює умов, за яких такі засідання обов’язково мають проводитись, що зумовлює низький рівень застосування цього механізму узгодження позицій в практиці комітетської діяльності. Саме тому існує потреба у більш чіткому визначенні в Законі „Про комітети Верховної Ради України” підстав, умов та порядку проведення комітетами спільних засідань.

На наш погляд, у Регламенті Верховної Ради України доцільно закріпити таку схему внесення та розгляду законопроектів: 1) внесення законопроекту суб’єктом права законодавчої ініціативи; 2) перевірка законопроекту Сектором реєстрації законопроектів на предмет наявності супровідної записки до законопроекту, порівняльної таблиці, електронної копії законопроекту, дотримання формальних вимог до оформлення супровідної записки, титульного і наступного аркушів законопроекту, порівняльної таблиці; у разі виявлення відповідних порушень законопроект повертається ініціатору для приведення його у відповідність до вимог Регламенту та Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів; 3) присвоєння законопроекту реєстраційного номеру та направлення його Сектором реєстрації законопроектів Голові або заступникам Голови Верховної Ради України (згідно з розподілом обов’язків); 4) передача копій законопроектів з резолюціями Голови Верховної Ради або його заступника та доданих до них документів для розгляду головним комітетом; 5) перевірка законопроекту головним комітетом на предмет дотримання встановленого Регламентом строку його внесення (наприклад, щодо альтернативних законопроектів, пропозицій до другого читання і т.п.), правил юридичної техніки, дотримання заборони щодо повторного внесення протягом однієї й тієї ж сесії відхилених законопроектів або таких, які повторюють їх по суті, прийняття комітетом рішення про повернення законопроекту відповідному суб’єкту права законодавчої ініціативи у разі виявлення в процесі перевірки відповідних порушень Регламенту; 6) направлення головним комітетом копій законопроекту до комітетів з питань правової політики, з питань бюджету, фінансів і банківської діяльності (у разі потреби), у закордонних справах, з питань Європейської інтеграції України; 7) перевірка законопроекту вищезазначеними комітетами протягом певного визначеного Регламентом строку на предмет відповідності Конституції, міжнародним договорам, європейському праву, потенційних наслідків прийняття для державного бюджету; надання відповідних висновків на законопроект головному комітету з відповідних питань; 8) повернення законопроекту головним комітетом відповідному суб’єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання з урахуванням пропозицій, висловлених комітетами; або прийняття рішення про реєстрацію і попередній розгляд законопроекту, визначення дати такого розгляду, кола осіб, які залучатимуться і т.п.; 9) розгляд законопроекту головним комітетом та прийняття рекомендацій щодо його включення до порядку денного сесії, підтримки або відхилення; 10) включення Верховною Радою України законопроекту до порядку денного сесії, розгляд законопроекту в першому читанні.

Закріплення запропонованого механізму розгляду законопроектів сприяло б, по-перше, більш відповідальному ставленню до підготовки законопроектів з боку суб’єктів права законодавчої ініціативи і відповідно, прийняттю якісних за змістом законів, по-друге, розвантаженню законопроектної роботи Верховної Ради України (оскільки завідомо непрохідні, неконституційні, фінансово обтяжливі законопроекти „відфільтровувались” би ще до їх розгляду в сесійній залі за процедурою першого читання).

2.3. Підвищення прозорості функціонування парламентських комітетів

Чинний Закон „Про комітети Верховної Ради України” далеко не однозначно розкриває зміст принципу гласності роботи комітетів. Так, згідно із Законом засідання комітетів проводяться гласно і відкрито, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання. При цьому, для проведення звукозапису, кіно- і відеозйомок, трансляції засідання Закон вимагає отримання згоди комітету. Таким чином, створюються умови для прийняття комітетами рішень про проведення закритих засідань, що вже саме по собі нівелює задекларований у Законі принцип гласності комітетських засідань. Крім того, ні Голова комітету, ні заступники Голови, ні Секретар комітету не зобов’язані публічно оприлюднювати інформацію про дату, час, місце проведення засідань комітету, порядок денних, коло осіб, запрошених на засідання. Закон не визначає механізмів офіційного оприлюднення інформації про суть і результати обговорення питань на засіданнях комітетів. Суто декларативними і незабезпеченими належними механізмами реалізації є і норми Закону, у відповідності до яких комітети зобов’язані завчасно, але не пізніше як за три дні до засідання, в письмовій формі повідомити керівництво органів влади, підприємств, установ і організацій, присутність представників яких на засіданні визнана необхідною, а також авторів законопроектів про час і місце засідання та перелік питань, що розглядатимуться на ньому. Як результат – досить поширеною стала практика, коли зміст порядку денного засідання комітету доводиться до відома народних депутатів України напередодні дня засідання; самі засідання проводяться у закритому режимі без участі зацікавлених сторін та представників ЗМІ; зміст протоколів та стенограм засідань комітетів, результати голосування членів комітету за питання порядку денного у кращому випадку відомі лише членам комітету.

Далеко не всі комітети Верховної Ради України мають свої *веб-сторінки*, неоднаковими є і підходи до наповнення змістом відповідних веб-сторінок.

Загалом, на сьогодні створені та підтримуються в актуальному режимі сторінки Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Комітету з питань Європейської інтеграції, Комітету з питань свободи слова та інформації, Комітету з питань національної безпеки і оборони, Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітету з питань правової політики, Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України). Водночас отримати з мережі Інтернет інформацію про результати діяльності (окрім хіба що планів роботи та висновків на законопроекти) таких важливих комітетів, як, наприклад, комітети з питань соціальної політики та праці, фінансів та банківської діяльності, аграрної політики та земельних відносин сьогодні фактично неможливо.

Наповнення веб-сторінок парламентських комітетів в Україні та за кордоном

	Польща (Сейм)	Росія (Державна Дума)	США (Палата Представників)	Україна
Наявність сторінок в Інтернеті у всіх комітетів	+	+	+	- (лише 9 з 24)
Переклад сайту на інші мови	польська	російська	Англійська, окремі сайти – також іспанська	українська
Рівень уніфікованості структури і дизайну веб-сторінок комітетів	Структуру і дизайн всіх сайтів уніфіковано	Інформативність сайту залежить від комітету, але в цілому підходить до структури уніфіковано	Вимоги не уніфіковано. Найкраще наповнення має сайт бюджетного комітету Палати Представників	Зміст і дизайн не уніфіковано
Доступ до альтернативних опозиційних точок зору (веб-сайти опозиції)	-	-	+	-

Склад комітету	+	+	+	+
Склад підкомітетів	+	+	+	+
Новини комітету	-	+	+	У багатьох комітетів рубрика новин не оновлюється протягом декількох місяців
Предмет компетенції на сайті	+	+	+	+
Склад апарату комітету	-	+	+	- (лише у деяких комітетів подана інформація про структуру апарату)
Контакти працівників апарату (телефон і т.п.)	-	+	-	- (відповідну інформацію подають лише окремі комітети)
Правові акти, які регулюють діяльність апарату комітету	-	+	-	-
Контактні дані комітету	+	+	+	+
План роботи на сесію	+	+	-	+
Заплановані найближчі засідання	+	-	+ (як правило, найближчі слухання)	Інформація подається лише окремими комітетами
Стенограми засідань комітетів	+	-	+ (як правило, стенограми комітетських слухань)	-
Узагальнені звіти про роботу комітетів	-	+	+	-
Ступінь деталізації звітів	Звіти не публікуються, однак опубліковано протоколи і стенограми всіх засідань	Загальний звіт про основні заходи за сесію, окремі комітети публікують на сайтах деталізовані річні звіти	Публікуються детальні звіти (про законодавчу роботу, слухання тощо)	-
Перелік законопроектів, що опрацьовуються комітетом	+	деякі	+	+
Проекти постанов комітету	+	-	+	На сайті Верховної Ради України
Висновки та пропозиції комітету, направлені Голові парламенту, іншим комітетам, запити і т.п.	+	деякі	+	Власні висновки як правило не подаються
Можливість направляти листи комітету через Інтернет	+	+	+	+
Заплановані слухання	-	+	+	-
Проведені слухання	-	+	+	-
Рекомендації слухань у комітетах	-	+	+	-

Безумовно, говорити про доцільність забезпечення повної гласності роботи комітетів з висвітленням ходу їхніх засідань у ЗМІ, забезпеченням вільного відвідування комітетських засідань всіма бажаними було б необґрунтованим. Навпаки, у більшості зарубіжних країн діяльність комітетів здійснюється негласно, представники ЗМІ запрошуються на засідання лише у виняткових випадках. Такий підхід зрозумілий – відсутність третіх осіб створює більш

неформальні умови роботи, не примушує членів комітетів працювати „на публіку” та сприяє ефективній роботі.

У Законі „Про комітети Верховної Ради України” слід конкретизувати зміст принципу гласності роботи комітетів. На наш погляд, суть цієї гласності має полягати у покладенні на комітети обов’язків: 1) створити власні веб-сторінки в мережі Інтернет; 2) запрошувати на засідання комітету осіб, інтересів яких торкається розглядуване питання (насамперед, відповідних міністрів, представників Секретаріату Президента України, великих підприємств тощо); 3) висвітлювати результати розгляду питань на засіданнях (результати голосування кожного члена комітету по кожному питанню порядку денного); 4) висвітлювати рівень відвідуваності засідань комітетів членами комітету (як це має місце, приміром, у Франції); 5) публікувати кошторис витрат комітету; 6) періодично (принаймні раз на рік) публікувати на сайті або в друкованих ЗМІ детальний звіт про результати законодавчої та контрольної роботи комітету; 7) публікувати стенограми та матеріали слухань у комітетах.

3. Проблеми здійснення парламентського контролю та напрями їх вирішення

3.1. Контрольні повноваження народних депутатів України

Стаття 86 Конституції України надає народному депутату України право звернутися на сесії Верховної Ради із запитом до органів парламенту, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. У свою чергу керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов’язані повідомити народного депутата про результати розгляду його запиту.

У 1992 році Верховною Радою України було прийнято Закон „Про статус народного депутата України”⁶, статтею 12 якого за депутатом закріплювалось право на депутатський запит – письмову вимогу, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до підконтрольних та підзвітних їй органів та посадових осіб, дати офіційне роз’яснення з питань, віднесених до їх компетенції. Законом в його первісній редакції передбачалось, що депутатський запит вноситься депутатом або головою на сесії Верховної Ради Голові Верховної Ради України щодо фактів порушень або невиконання Конституції України, законів, постанов та інших актів, прийнятих вищими органами влади та управління України, а також з питань, що мають загальнодержавний характер. Секретаріат Верховної Ради України негайно надсилає текст запиту відповідному органу або посадовій особі, до яких його звернуто. Орган або посадова особа, до яких звернуто запит, були зобов’язані дати офіційну письмову відповідь не пізніше як у 7-денний термін або в інший термін, встановлений Верховною Радою. Відповідь на запит, якщо на цьому наполягав депутат, оголошувався головою на засіданні Верховної Ради. Депутат мав право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. У цьому разі могло бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягало не менше 1/5 частини депутатів. При обговоренні відповіді на запит на засіданні повинні бути присутні посадові особи, до яких звернуто запит. За результатами розгляду депутатського запиту Верховна Рада приймала відповідну постанову. Депутатський запит, відповідь на нього, постанова Верховної Ради, прийнята за результатами розгляду запиту, роздавались всім депутатам і підлягали опублікуванню у „Відомостях Верховної Ради України” та газеті „Голос України”.

У 1995 та 1997 роках до статті 12 Закону було внесено суттєві корективи. Зокрема, передбачалось, що Верховна Рада України мала право визначати доцільність направлення запиту, і запит направлявся адресатам лише за умови прийняття 1/5 від конституційного складу

⁶ Закон України „Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

Верховної Ради України відповідного рішення. Також було продовжено строк надання відповіді на депутатський запит (до 15 днів).

Протягом 1999 – 2003 рр. Конституційним Судом України було прийнято низку Рішень, які конкретизували межі парламентського контролю, що здійснюється у формі запитів народних депутатів України, процедуру їх внесення та розгляду. Зокрема, Рішенням Конституційного Суду України від 19 травня 1999 року⁷ народних депутатів України було позбавлено права звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, до голів судів та до суддів стосовно конкретних судових справ; давати СБУ доручення щодо перевірки будь-якої інформації стосовно громадян. Наступного року Конституційний Суд заборонив членам парламенту звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства у конкретних кримінальних справах⁸. Рішенням у справі про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання та досудового слідства Конституційний Суд заборонив народним депутатам звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах⁹. У Рішенні від 14.10.2003¹⁰ Конституційний Суд відзначив, що направлення запиту народного депутата України, з яким він на сесії Верховної Ради України звертається до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення Верховною Радою України. У цьому ж Рішенні орган конституційної юрисдикції визначив процедуру направлення запиту до Президента України – рішення про направлення запиту до Президента України має приймається Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу.

Закон „Про статус народних депутатів України” закріплює за народними депутатами України право не лише на депутатський запит, але і право на депутатське звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю. Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону депутатське звернення – це викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата,

⁷ Рішення Конституційного Суду України від 19.05.1999 р. № 4-рп/99 у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про запити народних депутатів України) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 20. – Ст. 283.

⁸ Рішення Конституційного Суду України від 11.04. 2000 р. № 4-рп/2000 у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Стор. 122. – Ст. 679.

⁹ Рішення Конституційного Суду України від 20.03.2002 р. № 4-рп/2002 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України, а також частини другої статті 15 та частини першої статті 16 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 2. – Ст. 6.

¹⁰ Рішення Конституційного Суду України від 14.10.2003 року № 16-рп/2003 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про направлення запиту до Президента України) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 46. – Стор. 13. – Ст. 2388.

звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Адресати звернення зобов'язані розглянути його протягом 10 днів з моменту одержання та дати письмову відповідь. Конституційний Суд України встановив ті ж самі обмеження щодо змісту звернень, що і для депутатських запитів.

Окрім інститутів депутатських запитів та звернень чинним законодавством передбачений також інститут депутатських запитань (зокрема, до членів Кабінету Міністрів України). Процедура реалізації членом парламенту права на запитання регламентується нормами Регламенту Верховної Ради України, однак відповідне правове регулювання навряд чи можна назвати досконалим – Регламент не передбачає порядку реєстрації таких запитань, доведення їх до відомих адресатів, не проводить відмінності між їхньою формою (письмовими та усними запитаннями) тощо.

Аналіз реалізації народними депутатами України права на депутатські запити, звернення і запитання дозволяє говорити про їхню вагомую роль у здійсненні парламентського контролю за виконавчою владою в цілому і Кабінетом Міністрів України зокрема. В той же час, ефективність відповідних інститутів можна було б суттєво підвищити за рахунок удосконалення їхнього правового регулювання та реального втілення в життя тих положень Закону „Про статус народного депутата України”, які не діють на практиці.

Зокрема, на рівні Закону „Про статус народного депутата України” *слід встановити перелік обмежень права народного депутата на депутатський запит. Запит, зокрема, не повинен передбачати надання інформації з обмеженим доступом (державної, комерційної таємниці, інформації про особу); дачу вказівок та доручень органам, які не перебувають у прямому підпорядкуванні Верховної Ради України.* На наш погляд, суттєвого удосконалення потребує інститут запитань народних депутатів України. Зокрема, *необхідно провести чітке відмежування між депутатськими запитами і запитаннями. За своїм змістом запит повинен стосуватись лише питань про цілі та мотиви дій та рішень адресатів запитів; тоді як змістом депутатського запитання можуть бути й інші питання.* Відмінність між запитом та запитанням має полягати також у тому, що депутатський запит має бути підтриманий відповідною кількістю народних депутатів України. *У Регламенті Верховної Ради України слід встановити уніфіковані вимоги до форми запитів і запитань; провести відмінність між письмовими та усними запитаннями народних депутатів України, врегулювати процедуру їхньої реєстрації (складання реєстру запитів та запитань); доведення до відомих адресатів; визначити коло випадків, в яких відповідь на запит/запитання може бути усною (безпосередньо на пленарному засіданні, в присутності народного депутата), а в яких – письмовою; конкретизувати процедуру обговорення відповідей на запити, визначити рішення, які можуть прийматись за результатами відповіді на запити і запитання тощо.* Досить поширеною у багатьох зарубіжних країнах є практика офіційного оприлюднення депутатських запитів і запитань та відповідей на них. Подібну практику слід застосовувати і в Україні.

Таким чином, аналіз реалізації народними депутатами України права на депутатські запити, звернення і запитання дозволяє говорити про їхню вагомую роль у здійсненні парламентського контролю за виконавчою владою в цілому і Кабінетом Міністрів України зокрема. В той же час, ефективність відповідних інститутів можна було б суттєво підвищити за рахунок удосконалення їхнього правового регулювання та реального втілення в життя тих положень Закону „Про статус народного депутата України”, які не діють на практиці. Зокрема, на рівні Закону „Про статус народного депутата України” слід встановити перелік обмежень права народного депутата на депутатський запит. Запит, зокрема, не повинен передбачати надання інформації з обмеженим доступом (державної, комерційної таємниці, інформації про особу); дачу вказівок та доручень органам, які не перебувають у прямому підпорядкуванні Верховної Ради України. Необхідно провести чітке відмежування між депутатськими запитами і запитаннями. За своїм змістом запит

повинен стосуватись лише питань про цілі та мотиви дій та рішень адресатів запитів; тоді як змістом депутатського запиту можуть бути й інші питання. У Регламенті Верховної Ради України слід встановити уніфіковані вимоги до форми запитів і запитань; провести відмінність між письмовими та усними запитуваннями народних депутатів України, врегулювати процедуру їхньої реєстрації (складання реєстру запитів та запитань); доведення до відома адресатів; визначити коло випадків, в яких відповідь на запит/запитання може бути усною (безпосередньо на пленарному засіданні, в присутності народного депутата), а в яких – письмовою; конкретизувати процедуру обговорення відповідей на запити, визначити рішення, які можуть прийматись за результатами відповіді на запити і запитування тощо. Досить поширеною у багатьох зарубіжних країнах є практика офіційного оприлюднення депутатських запитів і запитань та відповідей на них. Подібну практику слід застосовувати і в Україні.

3.2. Контрольні повноваження комітетів, тимчасових слідчих комісій

Основним нормативно-правовим актом, який на сьогодні регламентує діяльність тимчасових слідчих комісій в Україні є Регламент Верховної Ради України. Однак, діяльність тимчасових слідчих комісій Регламент регламентує досить рамково – стаття 81-83 Регламенту визначають лише порядок формування та припинення діяльності тимчасових слідчих комісій, вимоги до їхніх членів та порядок припинення діяльності. Так, згадана стаття Регламенту передбачає, що тимчасові слідчі комісії утворюються з числа народних депутатів України на основі принципу пропорційного представництва депутатських фракцій. При цьому у складі тимчасової слідчої комісії має бути представлено не менш, ніж по одному народному депутату від кожної фракції. Частина п'ята статті 81 Регламенту забороняє обрання на посади голови комісії голови парламентського комітету.

Стаття 82 Регламенту встановлює перелік обмежень щодо членства в комісіях: до складу тимчасової слідчої комісії не може входити народний депутат, який

- є родичем або свояком посадової, службової особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, чи особи, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією, або посадової, службової особи, щодо якої повинно проводитися зазначене розслідування;
- має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;
- був або є учасником судового процесу, в якому учасником були або є державний орган, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;
- до набуття повноважень народного депутата брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення тимчасової слідчої комісії.

За наявності вищезгаданих обставин народний депутат, кандидатура якого запропонована депутатською фракцією до складу тимчасової слідчої комісії, зобов'язаний повідомити Верховну Раду про неможливість брати участь у роботі тимчасової слідчої комісії.

Вимоги щодо оформлення результатів розслідування закріплено в статті 83 Регламенту. Вона передбачає, що письмовий звіт повинен містити висновки і пропозиції про:

- факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування;

- відомості чи обставини, встановлені тимчасовою слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується;
- відомості чи обставини, що не підтвердилися;
- факти й обставини, які не були перевірені, і причини цього.

За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада України може прийняти такі рішення:

- взяти до відома висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії;
- припинити повноваження тимчасової слідчої комісії;
- продовжити роботу тимчасової слідчої комісії на визначений Верховною Радою строк, але не більше одного року з дня її утворення.

Згідно з частиною шостою статті 83 підставами припинення повноважень тимчасової слідчої комісії є прийняття парламентом остаточного рішення щодо результатів роботи комісії, ненадання комісією звіту у визначений законодавчим органом строк, припинення повноважень парламенту, який прийняв рішення про утворення тимчасової слідчої комісії.

Стаття 165 Регламенту визначає порядок формування тимчасових слідчих комісій для перевірки неможливості виконання Президентом повноважень за станом здоров'я. Відповідна комісія може бути утворена за ініціативою Голови Верховної Ради України або 45 народних депутатів, сама комісія утворюється на закритому пленарному засіданні законодавчого органу.

Стаття 168 визначає засади утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії для перевірки наявності обставин, що є підставою для усунення президента України з поста в порядку процедури, передбаченої статтею 111 Конституції (в порядку імпічменту). До особливостей формування цієї комісії слід віднести те, що до її складу можуть входити не лише народні депутати України (які призначаються до складу комісії з урахуванням принципу пропорційного представництва фракцій), але і спеціальний прокурор та три спеціальних слідчих. При цьому і спеціальний прокурор, і спеціальні слідчі, як впливає з частини другої цієї статті, можуть обиратись з числа народних депутатів України. Частина третя статті 168 Регламенту ставить до спеціальних прокурорів та спеціальних слідчих наступні вимоги:

- претендент на посаду повинен бути громадянином України і постійно проживати на території України не менше 10 років;
- претендент повинен вільно володіти державною мовою, мати вищу юридичну освіту і десятирічний стаж роботи на посаді атестованого прокурора чи слідчого правоохоронних органів;
- претендент не повинен мати судимості

На відміну від звичайних тимчасових слідчих комісій, повноваження спеціальної слідчої комісії визначаються безпосередньо в Регламенті. Так, згідно із статтею 169 Регламенту тимчасова слідча комісія має право:

- заслуховувати Президента України та захисника (захисників) його прав;
- витребувати необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються розслідування, від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб;
- у разі потреби призначати експертизи та залучати фахівців для дослідження і оцінки доказів, визначати двох або більше представників від спеціальної тимчасової слідчої комісії і доручати їм бути присутніми під час проведення зазначених експертиз і досліджень та встановлення їх результатів;
- запрошувати і заслуховувати в порядку, встановленому законом, будь-яких осіб із числа громадян України (крім суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції), які можуть повідомити про обставини, що стали підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Таким чином, Регламент відносно детально регламентує лише діяльність спеціальної тимчасової слідчої комісії, в той час як регламентація роботи інших тимчасових слідчих комісій зводиться до визначення порядку їх формування та припинення діяльності. В Регламенті міститься ряд норм, у відповідності до яких конкретні повноваження тимчасових слідчих комісій, а також процедура їхньої роботи мали б визначатись окремим Законом – Законом „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”.

Проект цього Закону вносився на розгляд парламенту народними депутатами України 4 скликання Ю.Кармазіним, О.Бандуркою, М.Оніщуком (реєстр. № 6450 від 03.04.2006 року), однак після триразового ветування главою держави був скасований Верховною Радою України. Відповідно, питання про визначення статусу тимчасових спеціальних і слідчих комісій все ще зберігає актуальність.

Незважаючи на те, що у більшості зарубіжних країн діяльність тимчасових слідчих комісій є законодавчо регламентованою, специфічна мета кожного розслідування обумовлює необхідність розробки стратегії його проведення. Часто нормативні положення є узагальненими та неоднозначними, що обумовлює неможливість розробки універсального стратегічного підходу, який можна було б застосовувати у різних випадках. Тому специфіка розслідуваних справ визначає особливості обраної стратегії. Наприклад, якщо розслідування стосується питань публічної політики, то підхід має відрізнятися від підходу, застосовуваного до розслідування проблематики катастроф.

Визначаючи напрямки розслідування того чи іншого питання, комісії необхідно зібрати та оцінити велику кількість інформації. За таких умов, виробити спільну позицію часто буває досить важко. Це обумовлює потребу в експертних оцінках, які мають бути фаховими та об'єктивними. Крім того, вирішення стратегічних питань повинно враховувати та збалансовувати права та інтереси зацікавлених суб'єктів. Члени комісії мають усвідомлювати, що вони несуть повну відповідальність за проведення розслідування. Тобто підхід до розслідування не повинен бути суто формальним, а відкритим і динамічним. Інколи (зокрема, у країнах Вестмінстерської системи) певні політичні сили мають власне бачення щодо форми та особливостей проведення слідчих дій, особливо якщо вони шукають підґрунтя для судового процесу. Такий тиск не повинен впливати на позиції членів комісії, оскільки дотримання принципу справедливості має бути пріоритетним.

Законодавче визначення порядку проведення слідчих дій не є детально регламентованим і незмінним. Так, наприклад, регламент роботи тимчасових комісій (або відповідні положення регламенту роботи законодавчого органу) є специфічним способом формалізації проведення розслідування, який передбачає загальний підхід комісії до вибору методів виконання її повноважень. Вимоги демократичності передбачають, що одним із головних завдань регламенту має бути захист інтересів сторін, чий інтерес та репутація можуть опинитися під загрозою через оприлюднення зібраної у ході розслідування інформації або фінальних результатів розслідування. Саме тому процедура розслідування не є повністю статичною, вона варіюється від справи до справи в залежності від чутливості проблеми та побажань зацікавлених сторін, а також трактування поставлених завдання членами комісії.

Спосіб проведення розслідування потребує збалансування цілей ефективності, справедливості, швидкості та економії ресурсів. Якщо питання часу та коштів не є пріоритетним, то розслідування може тривати досить довго, відповідно до бажань залучених суб'єктів. В іншому випадку, необхідним є пошук балансу між наявними ресурсами та ефективністю діяльності. За таких умов, визначена процедура (розроблена стратегія) дозволяє з'ясувати позицію комісії щодо вирішення проблеми.

Процес проведення розслідування включає декілька етапів та елементів, які передбачають координацію ресурсів (матеріальних, часових та інтелектуальних) із раціональними інтересами зацікавлених сторін з урахуванням вимог законодавства. Тобто формула ефективності є досить складною. Саме тому належна діяльність на кожному з етапів потребує дотримання певних правил. Коротко ці етапи та елементи описано у таблиці.

Існують чіткі загальні принципи щодо ведення розслідування комісіями та комітетами. По-перше, вони мають чітко дотримуватись регламенту, не повинні перевищувати своїх повноважень і не можуть досліджувати питання, не пов'язані з предметом розслідування. Слідчі комісії та комітети не можуть порушувати норми законодавства. Якщо слідчий орган веде своє розслідування, використовуючи незаконні методи, проти нього може бути порушена кримінальна або цивільна справа. По-друге, комісії та комітети повинні діяти ефективно та раціонально, оскільки вони мають справу зі значною кількістю інформації, її вивчення та аналіз можуть зайняти нескінченну кількість часу. По-третє, комісіонери мають бути об'єктивними у своєму розслідуванні, не нехтувати навіть найменшими подробицями, що стосуються справи.

Слідчі органи повинні бути впевнені у тому, що вони мають повну свободу дій щодо ведення розслідування. Вона передбачає необмежений доступ до документів та проведення слухань. Перешкодою на шляху ведення розслідування може стати інтерес партій чи окремих індивідів щодо його результатів. Якщо слідча комісія чи комітет відчуватиме на собі тиск і не зможе йому протидіяти, то, звісно, розслідування не буде ефективним, а сама комісія – нефункціональною. У такому випадку взагалі немає необхідності у її існуванні. Саме тому дуже важливим є чітко закріплене в законодавстві право слідчих комісій та комітетів *вільно* проводити розслідування. З іншого боку, слідчим комісіям надається багато повноважень, а тому не можна допустити, щоб вони діяли безконтрольно. Повинен зберігатись баланс між підзвітністю комісії органам влади та її політичною незалежністю.

Хоча розслідування комісії має відмінний характер від судового розслідування – комісія не виносить обвинувачувальних вироків – свідки все одно можуть неохоче давати покази, а партії, зацікавлені в результаті розслідування, робитимуть все, щоб захистити свої інтереси. Таким чином слідчі комісії мають дотримуватись «золотої середини» - не зашкодити репутації партій та максимально захистити права свідків, з одного боку, а з іншого – отримати усю необхідну для розслідування інформацію.

Підсумовуючи вищезазначене, можна окреслити таку схему повноважень слідчих комісій:

- ✓ у визначеному законом порядку отримувати необхідні дані, що стосуються предмета розслідування, від державних органів, органів місцевої влади, службових осіб та окремих громадян;
- ✓ ознайомлюватись з документами, що мають відношення до предмета розслідування;
- ✓ запрошувати осіб для отримання свідчень чи пояснень з питань, щодо яких проводиться розслідування, заслуховувати їх;
- ✓ залучати фахівців для роботи в слідчій комісії, призначати необхідні експертизи.

Здебільшого роботу тимчасових слідчих комісій можна поділити на три етапи – підготовчий, власне розслідування та підсумковий. На підготовчому етапі для комісії важливо виробити стратегію розслідування, яка полягає у визначенні самої процедури його ведення. В залежності від величини досліджуваного питання, міри його конфіденційності, потрібно визначити, які методи потрібно використати для проведення розслідування. На початковому етапі роботи члени слідчої комісії чи комітету повинні обговорити усі суперечливі моменти, що стосуються самого предмету розслідування, визначити, хто із політичних партій, чи окремих діячів може бути зацікавленим у тих чи інших його результатах, ознайомитись із історією досліджуваної проблеми та розробити графік роботи залежно від часу, який було відведено на розслідування. Загалом, на підготовчому етапі члени комісії повинні:

- Визначити процедури та методи розслідування
- Визначити компетенцію кожного із комісіонерів
- Розрахувати часові проміжки
- Вирішити фінансові питання

Розслідування, яке проводить спеціально сформований слідчий орган, не можна порівнювати із класичним розслідуванням, що здійснюють правоохоронні органи, оскільки самі по собі комісії та комітети у випадку виявленого злочину не уповноважені притягувати правопорушника до відповідальності. По суті, слідчі комісії є консультативно-дорадчими

утвореннями парламенту. В той же час, не варто недооцінювати необхідність у їхньому існуванні, оскільки трапляються ситуації, коли правоохоронні органи виступають співучасниками у скоєних правопорушеннях. За таких обставин звичайне розслідування не дасть бажаних результатів. Таким чином, спеціально створені комісії можуть хоч якось пролити світло на скоєні правопорушення. Що ж стосується іншого типу розслідування, яке проводять слідчі комісії (створені урядом) – виявлення недоліків у законодавчій системі та створення рекомендацій щодо її вдосконалення – то тут роль слідчого органу взагалі важко переоцінити. Рішення, що приймає слідча комісія чи комітет наприкінці своєї діяльності, спрямоване на прийняття нового закону або висловлення рекомендацій щодо внесення поправок в уже існуючі.

Концептуально робота тимчасових слідчих комісій полягає у розгляді певної ситуації, визначенні причин, що призвели до проблеми та її наслідків, а також пошуку можливих шляхів вирішення та попередження подібних проблем у майбутньому. Слідчі комісії розглядають певну ситуацію та реконструюють співвідношення подій, які могли до неї привести. Їх робота не нагадує засідання суду зі звинуваченими; також не існує сторін-опонентів; свідки можуть бути добре обізнані перед участю у діяльності комісії; сторони можуть відмовитися від своїх свідчень або відповісти на критику іншої сторони. Але, як і у випадку судового розслідування, репутація учасників процесу може бути заплямована. В такому випадку, комісія має вирішити, як використати свої повноваження у справедливий спосіб, отримавши доступ до необхідної інформації та не порушивши прав учасників.

Політичний характер діяльності слідчих комісій обумовлює такий рух логіки дослідження: від конкретних обставин – до загальних принципів урядування. Власне, це обумовлено тим, що в умовах сучасного політичного процесу предмет розслідування все менше стосується певного конкретного інциденту, тому персональна (індивідуальна) «чутливість» до справи зменшується. Цікаво, що, чим більше комісія має справу з абстрактними політичними проблемами, тим менш прискіпливо вона ставиться до дотримання законних стандартів збирання інформації. Тим не менше, існує рід фаз слідчого процесу, рівень регламентації яких є досить високим. Зокрема, це стосується **процесу висування ініціативи проведення розслідування**. Зазвичай, воно може бути ініційоване тими, на кого вплинуть його результати. Цими суб'єктами можуть бути **зацікавлені особи та партії**, які виступають як **сторони** розслідування. Детальніше позицію їх місце у процесі розслідування визначається так:

- Сторони позначені самою комісією;
- Будь-яка сторона, що переконає комісію в тому, що вона має інтерес стосовно розслідуваної справи, що також міститься серед числа і громадських інтересів;
- Сторона, що зможе переконати комісію в тому, що попередньо надані свідчення впливають на її інтереси бути заслуханими як свідки.

Визначення того, хто має інтерес у політичному слідстві є більш складним у порівнянні зі звичайним розслідуванням. Незважаючи на те, що результати розслідування можуть мати істотний вплив на деякі категорії населення, не існує таких критеріїв, за якими та чи інша соціальна група могла би бути однозначно ідентифікована як зацікавлена сторона прямо чи опосередковано. Саме тому визначення зацікавлених осіб комісією має враховувати інтереси індивідів, груп, спільнот, комерційних організацій, а також політичних партій не менш уважно, ніж інтереси головних фігурантів розслідування. Бюджетні обмеження можуть стати причиною того, що не всі зацікавлені сторони будуть залучені до розслідування. Комісія має вирішити, як визначитись із претендентами на статус зацікавленої сторони.

Демократична практика передбачає, що, проводячи закриті слухання, слідчі комісії мають враховувати права тих, хто висловив бажання бути на них присутнім без формальної участі. Такого роду спостерігачі можуть бути непрямо зацікавлені у результаті розслідування. Комісія може дозволити присутність таких осіб на слуханнях, якщо зацікавлені сторони погоджуються, а також, якщо така присутність не матиме впливу на хід розслідування.

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 ефективно виконувати покладені на них функції у разі

необв'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 бути покараним парламентом у визначених законом межах. Право викликати осіб та вимагати документи зазвичай здійснює Голова парламенту на вимогу комітету після перевірки, чи є даний крок необхідним та чи були зроблені всі зусилля для того, щоб обійтися без такого виклику.

Одним із суб'єктів процесу діяльності тимчасових слідчих комісій є *свідки*. Як і щодо інших елементів розслідування, спосіб визначення їхньої ролі може варіюватися в залежності від типу розслідування. *Порядок участі свідків у процесі розслідування* включає кілька елементів:

1. На початку розслідування, визначення того, хто може виступити у якості свідка, часто буває інтуїтивним. Часто буває незрозуміло, яка інформація виявиться корисною для розслідування. Перший крок у процесі підбору свідчень передбачає ідентифікацію важливих свідків на базі оглядової інформації, поданої до комісії офіційними особами. Комісія контактує зі свідками або безпосередньо, або через їх представників, у випадку їх наявності. Порядок заслуховування свідчень, зазвичай, передбачає призначення часу бесіди, ознайомлення (шляхом надсилання поштою) переліку питань, на які необхідно дати відповідь, а також надання свідкам всієї необхідної документації.

2. Як тільки розклад і порядок заслуховування свідків узгоджений, технічний персонал комісії готує письмові прохання про участь. Якщо запрошені особи вагаються щодо участі, надсилається офіційна повістка. У випадку, коли свідків досить велика кількість, завдання викликати їх може бути поділене між однією чи двома зацікавленими сторонами. Для свідків готується загальний звід правил, якими вони керуватимуться під час слухань, так званий «путівник» (інколи його розміщують на сайті слідчої комісії).

3. Свідчення можуть даватися свідчення під присягою, але лише у випадку наявності такої потреби. Зацікавлені сторони, з одного боку, мають право бути присутніми та заслуханими на слідчих засіданнях, однак часто вони не мають права перехресного допиту свідків.

4. Свідки, викликані комісією, мають право на відшкодування вартості їх квитків, страховки протягом участі у слідстві. Часто вони мають право на грошову винагороду, розмір якої визначається законодавством. Крім того, комісія може відшкодувати витрати на законне представництво свідків, якщо розслідування потребує захисту їх інтересів. Свідки, викликані зацікавленими сторонами, також можуть отримувати відшкодування витрат.

5. Що стосується свідчень експертів, то часто слідчі комісії мають координуючий орган, який радить, за оцінкою якого фахівця варто звернутися. Експерти висловлюють свою позицію щодо справи, що перебуває на розгляді комісії. Одні з них можуть бути радниками при комісії, інші – просто найманими працівниками при одній із зацікавлених сторін. Існує правило, відповідно до якого експерти не можуть критично виступати на адресу особи зацікавленої сторони, а лише критикувати подані докази та наведені аргументи. Свідчення експертів можуть використовуватися комісією у різні способи:

- залучення групи експертів для надання оцінки та порад стосовно зібраної комісією інформації;
- залучення групи експертів, які можуть бути задіяні по мірі необхідності на всіх етапах розслідування;
- залучення контролюючих організацій для допомоги з обробкою вхідних даних;
- залучення міжнародних експертів для забезпечення незалежної оцінки інформації та отриманих рекомендацій.

Свідки, які запрошуються на засідання слідчих комісій, користуються тими ж правами, що і свідки під час звичайного судового процесу. На відміну від судового допиту свідків, допит слідчої комісії більше нагадує інтерв'ю.

На початку розслідування важко визначитись із тим, чиї свідчення можуть бути важливими та корисними для розслідування, в даному випадку все залежить від рівня кваліфікації особового складу комісії чи комітету. У *Новій Зеландії*, якщо існує надто велика кількість свідків, яких слідчий орган прагне допитати, він може перекласти повноваження щодо їх запрошення на одну або більше зацікавлених партій.

Практично у всіх країнах треті особи, що можуть бути присутніми на засіданнях слідчого органу, не набувають автоматичного права на перехресний допит свідків. Їм відводиться роль спостерігачів. Дозвіл на допит свідків надається лише у випадку написання офіційної заяви.

В *Ізраїлі* захист свідків регулюється таким чином: «Свідчення, що особа надає слідчій комісії, не можуть бути використаними при будь-якому судовому розгляді, за винятком випадку, коли справа стосується злочинів». Таким чином це положення більше мотивує свідків без остраху давати повні та відверті свідчення, що сприяє роботі комісії. До того ж, в Ізраїлі значна увага надається захистові репутації осіб, що мають причетність до предмету розслідування. Якщо комісії здається, що певна особа може постраждати внаслідок результатів розслідування, голова комісії має сповістити її про таку можливу загрозу для її авторитету. Ця особа повинна прийти на засідання комісії (навіть з адвокатом), проаналізувати документи та свідчення, зробити свої ремарки та надати фактичні матеріали (якщо такі є). Якщо особа не була заранне попереджена, то комісії не слід згадувати її у своїх висновках та рекомендаціях.

В більшості країн передбачається адміністративне покарання осіб, які без поважних причин відмовились давати свідчення або просто не з'явилися у зазначений час на засіданні слідчого органу. Щоб уникнути непорозумінь та фальсифікацій, виступи свідків повинні бути належним чином записані.

Допит свідків: приклади законодавчого регулювання

Франція	Будь-яка особа, чиї свідчення комісія вважає важливими, мусить дати покази. Свідки, які були заслухані слідчим комітетом, мають право вимагати прослухати свої свідчення. Таке звернення має бути виконане негайно, якщо розглянута справа є конфіденційною. До запису свідчень не повинно вноситись ніяких корективів. Проте свідок сам може зробити письмові додатки, які передаються комітетові, і вже останній вирішує, чи додавати їх до загальних свідчень.
Нідерланди	Особи, яких парламентський комітет має намір допитати, зобов'язані з'явитись на слухання та дати свідчення під присягою. Свідки та експерти мають бути допитані головою комітету, лише після цього інші члени комітету можуть задавати свої запитання. Секретар (клерк) повинен зробити письмовий запис показань свідка.
Литва	Свідки та експерти мають бути попереджені про відповідальність, яка лягає на них у разі свідомого подання неправдивих свідчень відповідно до ст. 235 Кримінального кодексу. Вони повинні поставити свій підпис в якості підтвердження того, що отримали таке застереження. Має вестися запис показань свідка. Після того, як свідок їх перечитає, він може доповнити їх або внести поправки. Потім він має затвердити все своїм підписом. Експерти повинні представити свої висновки та підписати їх.
Італія	Задля цілей розслідування комітет може проводити спеціальні засідання, на які запрошуються для надання свідчень міністри, чиновники та керівники громадських організацій. Представники органів місцевої влади, приватних організацій, трудових та професійних спілок також можуть бути закликані надати свідчення.
Австрія	Комітет Повинен вестися запис засідання слідчого комітету. Виступи свідків записуються дослівно. Комісія Запис обговорення робиться обов'язково, до того ж він може бути направлений до Національної Ради для подальшого обговорення.

Цікава практика має місце в *Італії*, де поширене запрошення на засідання слідчого органу Національної Ради з питань економіки та праці (National Council For Economy And Labour (CNEL)) для ознайомлення із її коментарями та пропозиціями. Слідчий комітет може висловити прохання Президентові Сенату запросити CNEL на засідання з розгляду питань, що стосуються економіки, фінансової та соціальної політики або будь-яких інших, дотичних до теми економіки та працевлаштування. Президент Сенату має передати цю пропозицію Президентові CNEL та визначити кінцевий термін для надання відповідної консультації (цей термін не повинен виходити за рамки припинення діяльності комітету). Пропозиції, висловлені CNEL, мають бути роздруковані та розповсюджені як додаток до звіту комітету. Голова комітету або його

заступник можуть попередньо відзвітувати на засіданні CNEEL або його комітетів. До участі у сумісних засіданнях слідчого комітету та CNEEL (за її згодою) можуть бути допущені представники інших комітетів. Слідчий комітет може звернутись до CNEEL з проханням провести окреме розслідування, предмет якого належить до її компетенції. Результати такого розслідування мають бути одразу опублікованими.

Важливим елементом процесу розслідування є *свідчення*. Комісія вирішує, які свідчення можуть виявитися релевантними, а потім докладає зусиль до їх отримання. Причому способи такого отримання комісія обирає самостійно, адже часто не існує певного усталеного формального процесу. Комісія самостійно вирішує, яких документів вона потребує. Як альтернатива, вона відбирає необхідні з тих, що були надані для подальшого аналізу та відбору. Перелік усіх документів буває потрібним лише у випадках, коли є підозра на несистемність або неповність бачення справи. У разі небажання надати необхідні документи тими, до кого було направлено відповідний запит, комісія може вимагати від сторін та партій надати інформацію.

Комісія повинна володіти інформацією щодо того, яка використовувана нею інформація може становити предмет персональної або комерційної таємниці, а яка – бути доступною для громадського поширення. Для захисту такої інформації можуть проводитися закриті слухання. Тим не менше, за загальним правилом, інформація, подана в документах, не може бути предметом скарги щодо конфіденційності. Зазвичай, вона надається з розумінням того, що буде в подальшому розповсюджена та чинитиме вплив на хід розслідування. Однак технічна інформація може бути розголошена для медіа та громадськості, але не має бути опублікована до офіційного представлення комісії.

Аналіз документів – один із ключових моментів роботи слідчих органів. Дуже важливо, щоб тимчасовим слідчим комісіям надавалась низка повноважень, які б гарантували вільний доступ членів комісії до потрібної інформації. Це стосується усіх типів розслідування (fact-finding, policy inquiry). Поширеною є практика надання представникам слідчої комісії чи комітету права примусового вилучення документів, що становлять інтерес для розслідування. В законодавстві багатьох країн вказується, що, якщо необхідні документи є конфіденційними, то передбачається певна процедура щодо надання їх членам слідчої комісії, наприклад - лише їхніх копій.

Що стосується такого елементу процесу розслідування як *слухання*, то особливості їх проведення, зазвичай, бувають визначені у регламенті законодавчого органу. Так, наприклад, практика свідчить, що розслідування стосовно катастроф мають бути проведені якнайближче до місця події, аби належним чином залучити причетних осіб. З іншого боку, слухання можуть бути проведені в центральному офісі комісії, що впливає з його природи. Зважаючи на таку казуальність тлумачення, у деяких країнах можливим є проведення попередніх слухань за участі зацікавлених осіб з метою інтерпретації норм законодавства.

Публічні слухання за визначенням можуть бути відвіданими ЗМІ, але у разі порушення питань, розголошення інформації щодо яких може призвести до порушення прав і зазіхання на інтереси сторін чи свідків, відкритість слухань може бути обмежена.

Взагалі, слідча комісія у ході розслідування може заслухати:

- всі сторони, що бажають презентувати своє бачення в повному обсязі;
- вибрані партії;
- представників кількох партій;
- всіх представників, але із жорстким дотримання регламенту;
- всіх, але з певними обмеженнями щодо характеру дискусії.

Варто зазначити, що названі принципи та правила не є універсальними. Обов'язок їх дотримання не закріплений у нормативно-правових актах, а тому може варіюватися в залежності від особливостей політичної системи держави. Тим не менше, закладена в описаному нормативному підході загальна логіка розкриває повинна бути дотримана під час парламентського розслідування з метою його ефективності та демократичності.

Принципи формування слідчих комісій еволюціонували паралельно з історичним та інституційним становленням самого феномену парламентського розслідування: змінилися як

причини здійснення парламентського розслідування, так і сам його формат. Якщо в XI столітті це були комісії, що контролювали у своїй більшості лише діяльність уряду та корони, і подекуди призначалися і проводилися у формі звичайних парламентських слухань (як, наприклад, у *Нідерландах*), то на сьогодні варіативна складова здійснення розслідування парламентами є досить широкою як за своєю конфігурацією, так і за самим предметом.

Власне, говорячи про форми здійснення парламентського розслідування, варто наголосити на різноплановості слідчої діяльності парламентів країн світу, що передбачає:

- Ініціативу по проведенню розслідування та створення слідчих органів
- Предмет і причину початку парламентського розслідування
- Форми проведення парламентського розслідування
- Темпоральне визначення діяльності слідчих органів

На сьогодні **ініціатива по проведенню розслідування** у переважній більшості країн належить усьому парламенту. У деяких країнах проведення розслідування ініціюється однією з палат парламенту, (найчастіше – нижньою; така практика поширена в *Австрії*), або просто пленумом парламенту, як це практикується в *Ізраїлі*. Говорячи про прерогативу саме парламенту проводити та ініціювати розслідування, варто наголосити на тому, що воно може проводитися і стосовно уряду. Крім того, існують випадки, коли розслідування паралельно з парламентом може ініціюватися і урядом (наприклад, в Угорщині), але проводиться воно як повноцінне парламентське розслідування. В обох випадках остаточне рішення безпосередньо по формуванню слідчих органів є виключною компетенцією парламентів. Тим не менше, розслідування, ініційоване урядом, не обмежується контролем за виконавчими органами державної влади, а стосується більш широкого кола проблем.

Для остаточного рішення про проведення розслідування у більшості країн проводиться голосування в парламенті. Крім того, воно має бути підтримано певною кількістю депутатів: у *Греції* для звичайного розслідування необхідними є голоси 1/5 частини парламенту, а для розслідування справ з тематики міжнародних відносин та оборони – 2/5 голосів членів парламенту; у *Латвії* – 1/3; *Литві* та *ФРН* – 1/4.

Цікавим з огляду на різноманітність слідчих органів парламентів та різноплановість їх роботи видається питання **визначення підстав їх створення**. У всіх нормативних документах, що регулюють порядок реалізації слідчих функцій парламенту (наприклад, регламентах або конституціях) створення слідчих комісій чи комітетів обумовлюється наявністю важливого громадського інтересу. Виходячи з цього, слідчі комісії створюються для розгляду досить широкого спектру питань.

Таким чином, аналізуючи особливості парламентського розслідування, можна говорити про прагнення опосередковано забезпечити один із принципів демократичного ладу – якнайширше представлення загального громадського інтересу. У процесі становлення цього інституту розслідування причини створення слідчих комісій еволюціонували. Така еволюція відбувалася разом зі зміною обсягу політичних прав громадськості – від права знати до права впливати. Так у історичному розрізі спочатку створювалися комісії для розгляду питань про корупцію та особливості діяльності посадовців. На сьогоднішній день, все ширше практикується створення комісій з розгляду питань, що належать до кола інтересів громадян безпосередньо. Отже, наразі парламентські слідчі комісії конститууються як елемент системи стримувань і противаг.

Тим не менше, зберігається умовний поділ причин створення слідчих органів зберігається: певні комісії існують для контролю та перевірки діяльності державних органів (зокрема уряду), решта слугують вирішенню нагальних проблем, пов'язаних із безпосередньо вагомим суспільним інтересом.

У деяких країнах слідчі комісії створюються з метою розслідування обставин при ініціюванні процедури звільнення посадових осіб (включаючи суддів, прем'єр-міністрів та президентів). У *Литві* такого роду функції покладаються на спеціальну слідчу комісію, що може створюватися паралельно зі звичайною тимчасовою слідчою комісією.

У деяких країнах, слідчі парламентські органи існують для забезпечення функцій самого парламенту, зокрема – його законотворчої діяльності. Слідчі комітети створюють у формі

дорадчих органів для аналізу альтернатив потенційних і перспективних законопроектів. Тобто можна говорити про певну модифікацію самої суті слідчих функцій парламенту та існування нового формату їх здійснення..

Світова практика свідчить про наявність широкого спектру **форм здійснення слідчих функцій парламенту**.

У більшості країн різні форми парламентського розслідування існують паралельно. Наприклад, його здійснюють і слідчі комісії, і слідчі комітети (таку дихотомію часто пояснюють різницею у предметі розслідування). Наприклад, в *Австрії* розслідування діяльності уряду здійснює парламентський комітет, а інші справи, що становлять суспільний інтерес чи вважаються питаннями особливої важливості – слідча комісія, що створюється нижньою палатою парламенту. Досить часто слідчі органи називаються по-різному в різних країнах, але фактично їх функції та особливості діяльності дублюються. Парламентське розслідування може також проводитися постійними комітетами, що відповідають за вузьку сферу суспільного життя та наділяються слідчими функціями за необхідністю. Існує також практика виборності слідчих парламентських органів. Наприклад, у Великій Британії ХІХ століття виборні слідчі комісії були фактично першими слідчими органами.

Слідчі парламентські органи досить часто асоціюють із системою інституцій контролю та забезпечення балансу влади: слідчі парламентські комітети та комісії існують як способи стримування влади, як медіатор між владою та громадськістю, що дозволяє останній контролювати та перевіряти дії першої. Актуальним є питання дієвості такої системи контролю. В цьому контексті важливо звертати увагу на тривалість діяльності слідчих парламентських органів.

У таких країнах, як *Норвегія*, *Нідерланди* та *Німеччина* поряд з постійними слідчими парламентськими органами існують тимчасові органи. Принципова сутнісна різниця між ними полягає в тому, що постійні розслідування частіше стосується певної конкретної вузької сфери, а постійні органи створюються для організації ефективного та безперервного парламентського контролю. У *Норвегії*, наприклад, парламентський Комітет з конституційних питань розслідує питання конституційного значення. У *Нідерландах* постійний слідчий комітет відрізняється від тимчасового нагальністю потреби звернення до нього та специфікою самого розслідування; хоча він діє постійно, звернення до нього вважається кульмінацією будь-якого розслідування. Тимчасові слідчі комісії існують для роботи зі справами, що не мають такого значення для конституції держави та слугують суто громадському інтересу (діяльність органів влади, корупція, нещасні випадки та трагедії тощо).

До питання про **строк** здійснення слідчих функцій парламенту та їх організацію варто віднести практику існування спеціальних органів, що контролюють порядок здійснення самого розслідування та функціонують у вигляді «наглядачів» над уже створеними слідчими комісіями чи комітетами. Така модель відображає особливості здійснення урядових розслідувань у *Австралії* чи *Новій Зеландії*, де Королівська слідча комісія є певною мірою підзвітною та підконтрольною спеціально створеному для цього постійно функціонуючому парламентському комітету. Крім того, до таких органів можна віднести постійні профільні парламентські комітети у *Франції*, які вирішують питання про доцільність створення слідчого комітету та контролюють його діяльність. Схожими функціями наділений Комітет оборони Бундестагу *ФРН*.

У деяких країнах паралельно зі слідчими комісіями створюються певні **консультативно-адміністративні органи** для забезпечення ефективності роботи слідчих комісій. Таким чином можна говорити про певну системність слідчої діяльності парламентів. Такого роду практики свідчать про перетворення розслідування вже на повноцінний атрибут діяльності парламенту та наявність відпрацьованої системи здійснення слідчих функцій.

Існує певна специфіка формування **складу слідчих органів**. Слідчі комісії та комітети у більшості країн формуються із представників парламенту або його палати, якщо розслідування проводиться палатою окремо. Так, наприклад, у *Франції*, *Угорщині* та *Туреччині* слідчі органи парламенту формуються виключно з парламентарів, а у деяких країнах участь у роботі слідчих

комісії мають право брати експерти із певних питань. Причому в одних країнах, останні є повноцінними членами роботи комісії чи комітету (як, наприклад, в *Нідерландах*), а інших їх роль зводиться до інформаційно-консультативного супроводу розслідування. В *Угорщині* незалежні експерти є причетними до розслідування, але не мають права голосу; у *Литві* вони офіційно вважаються просто асистентами.

Питання членства у слідчих комісіях лежить у площині визначення їхнього місця в політичній системі певної держави. Фактично йдеться про проблему свободи та незалежності від політичного тиску слідчих органів парламенту. В результаті, у більшості випадків слідчі функції належать безпосередньо парламентарям; досить рідко до роботи комісій та комітетів долучаються незалежні представники. Є випадки, коли у кожного члена слідчої комісії є заступник (наприклад, в *Ізраїлі*), що вказує на розгалужену та системну роботу слідчого органу.

Кількість членів слідчих комісій може визначатися по факту створення слідчого органу (така норма закріплена, наприклад, у статутному документі, що регулює його діяльність парламенту *Польща*) або визначатися імперативним шляхом: у *Франції* слідчий комітет не може перевищувати 30 чоловік, а в *Нідерландах* їх кількість визначається Президентом Парламенту. Варто зауважити, що в першому випадку є можливість визначення формату проведення розслідування та його масштабів за кількістю залучених осіб у залежності від особливостей питання, що потребує розслідування.

Призначення членів слідчих органів парламенту є складним і важливим завданням, якщо враховувати, що вибір членів повинен здійснюватися з урахуванням необхідності забезпечити незалежність слідчих комісії від відповідального за її призначення органу та від можливої політичної заангажованості. Часто політична природа питання, яке підлягає вивченню комісією, а також тиск із боку преси істотно ускладнюють розслідування. З метою уникнення такого тиску та створення умов для ефективного розподілу повноважень тимчасові слідчі комісії були задумані як колегіальний орган. Це знижує ризик недієздатності слідчого органу.

Законодавче закріплення кількості комісіонерів не є поширеним. Тим не менше, практика різних країн дозволяє зробити висновок про оптимальний розмір тимчасової слідчої комісії в умовах тієї чи іншої політичної системи (наприклад, у *Новій Зеландії* до складу комісії входять 5 членів). Непарна кількість комісіонерів знімає загрозу неможливості пошуку компромісу та блокування прийняття рішення. Члени комісії повинні бути висококваліфікованими та досвідченими.

У складі комісії повинні бути представлені різні соціальні групи. Якщо питання, яке розслідують, є особливо важливим для певної групи (наприклад, реформа системи охорони здоров'я), принаймні одна особа, що володіє спеціальними знаннями у потрібній галузі, повинна бути представлена у комісії.

Роль голови комісії є ключовою. Законодавство деяких країн, що регламентує порядок діяльності тимчасових слідчих комісії, містить особливі вимоги до голови та визначає його як носія спеціальних повноважень (наприклад, в *Австралії* завданням голови є інтерпретація вимог законодавства та надання комісіонерам необхідних роз'яснень щодо їхньої ролі у процесі розслідування). Важливо, що поширеною є практика самостійного розподілу повноважень між головою комісії та її членами.

Процедура призначення членів комісії чи комітету може варіюватися від простого делегування представників (у більшості випадків), до широкого розгляду та голосування за персональний склад слідчого органу (наприклад, така практика має місце у *Литві*).

За загальною формулою, склад парламентських слідчих комісій чи комітетів визначається на пропорційній основі відповідно до представництва груп і фракцій у парламенті. В той же час, у випадку існування двопалатного парламенту у більшості країн кожна палата має право створювати окремий слідчий орган (наприклад, *Бельгія*), а його членами можуть бути виключно члени цієї палати (наприклад, *Болгарія*). Хоча у більшості країн слідчі функції всього парламенту покладаються на нижню палату (наприклад, *Нідерланди*, *Болгарія*), у поодиноких випадках (наприклад, в *Італії*) поряд з автономним розслідуванням, обидві палати парламенту

можуть створювати спільний слідчий комітет, членами якого є представники обох палат. Пропорційне представництво членів слідчих парламентських органів відповідно до політичної конфігурації парламенту слугує забезпеченню демократичного принципу «справедливого та якнайширшого представництва». У *Литві*, наприклад, поряд із пропорційним представленням всіх груп та фракцій у складі комісії існує також процедура затвердження складу комісії шляхом голосування Сейму. У деяких країнах існує вказівка на те, що парламент може затвердити іншу, відмінну від пропорційного представництва, процедуру формування слідчих органів, однак більшість у слідчій комісії чи комітеті не може складатися з представників однієї парламентської групи чи фракції депутатів з метою запобігання узурпації процесу розслідування.

Що стосується особливостей безпосередньої процедури призначення членів парламентських органів розслідування, то вона залежить від завдань, які на них покладаються, від обсягу повноважень суб'єктів, задіяних у процедурі їх формування, а також від інших особливостей функціонування, обумовлених політичною та правовою системами держави.

Особливості процедури формування органів розслідування парламенту: приклади законодавчого регулювання

Австралія	Головний Урядовець від імені королеви для проведення будь-якого розслідування створює комісію, якщо це корелює з поняттями суспільного інтересу та добробуту. У часи суспільно-політичних криз звичайні розслідування можуть видатися неадекватними. Якщо питання потребує спеціальної експертизи (як це було, наприклад, у випадку зі розслідуванням стосовно фінансової системи) для слідчих комісій не може бути альтернативи.
Австрія	Комітет. Парламентські розслідування здійснюються за резолюцією Головного Комітету Національної Ради. На базі процедурних правил Національна Рада може вирішити створити слідчий комітет. Така пропозиція має бути направлена до Президента у письмовій формі, що має містити предмет проведення розслідування, завдання та склад слідчого комітету. Кожна партія, представлена у Головному комітеті повинна мати хоча б одного члена у слідчому комітеті.
Албанія (законопроект)	Парламентська слідча комісія створюється Парламентом стосовно питань, що становлять громадський інтерес. Прохання створити таку комісію може надходити від щонайменше 5 членів парламенту або постійної парламентської комісії. У присутності більш ніж половини своїх членів парламент приймає рішення більшістю голосів. У випадку, коли прохання надходить від четвертої частини членів парламенту, парламент зобов'язаний створити Парламентську Слідчу Комісію. Прохання про створення комісії має містити об'єкт розслідування та мотивацію. Обов'язки, розклад діяльності містяться у рішення парламенту про створення такого роду комісії. Комісія повинна мати непарну кількість членів (не менше, ніж 9, але не більше, ніж 13). Рішення про кількість членів комісії приймається за пропозицією Спікера у відповідній пропорції до кількості парламентських груп та фракцій. У випадку відсутності консенсусу щодо цього питання, пропозиція направляється до пленарного засідання для прийняття рішення голосуванням. Кожна парламентська група має направити представника для участі у діяльності комісії відповідно до квоти, визначеної парламентом.
Бельгія	Відповідно до статті 56 Конституції та закону від 3.05.1880 Палата Представників та сенат можуть створити Слідчий Комітет. Відповідно до закону 1880 року розслідування може проводитися Палатою чи Сенатом у повному складі або для цього може бути створений спеціальний комітет (на практиці – частіше створюють комітет). Кожен член Палати представників і кожен сенатор може висловити прохання для провести розслідування. Ця пропозиція подається у формі законопроекту. Після дебатів у комітеті цей законопроект виноситься на пленарне засідання для обговорення та голосування. Якщо прохання задовольняють, то палата парламенту, що його висловила, уповноважується створити слідчий комітет.
Болгарія	Національна асамблея та виборні комітети можуть проводити розслідування або слухання стосовно справ, що становлять державний чи громадський інтерес.
Греція	Слідчі комітети створюються для розслідування питань, що становлять загальний інтерес, на пропозицію п'ятої частини представників парламенту, а також та за результатами голосування у випадку підтримки абсолютної більшості парламентарів, присутніх на пленарному засіданні, але не менше двох п'ятих від загальної кількості членів парламенту. Якщо питання стосується зовнішніх відносин чи національної оборони, вимагається абсолютна більшість усіх парламентарів. Слідчий комітет створюється пропорційно до кількісного складу груп, партій і безпартійних, представлених у парламенті.
Нідерланди	Палата представників може впроваджувати різні типи розслідувань. Всі вони передбачені регламентом. Можна виділити такі типи: 1. Працівники нижньої палати (<i>Tweede Kamer</i>) чи зовнішні організації можуть здійснювати

	розслідування від імені парламенту; 2. Парламент призначає тимчасовий слідчий комітет для здійснення розслідування; 3. Парламент створює постійний парламентський слідчий комітет (практика є малопоширеною). <i>Сенат до цього часу ще не скористався правом призначати розслідування на відміну від палати представників. З 2002 року нижня палата має свій власний слідчий офіс, як консультативно-дорадчий орган.</i>
Естонія	Слідча комісія створюється постановою парламенту для розслідування обставин, що являють собою публічний інтерес. Цією ж постановою визначається склад комісії, заступники кожного з членів комісії, задачі, тривалість і повноважень комісії.
Ізраїль	Парламентські слідчі комітети створюються пленумом для розслідування справ, що визначаються парламентом як особливо важливі. Є два способи проведення розслідування: шляхом створення слідчого комітету та парламентської комісії. Перший складається з міністрів та інших офіційних осіб, членами другого є члени парламенту. Обидва органи покликані вирішувати проблему недовіри громадськості до уряду. Зараз заохочується створення Незалежної державної слідчої комісії, чії члени були незаангажовані.
Італія	Уповноважений президентом Сенату комітет може здійснювати фактичне розслідування з метою збору документів, інформації (тобто відповідні функції можуть бути покладені на будь-який парламентський комітет). Крім того, законом або резолюцією сенату може бути створений слідчий комітет з питань, що становлять собою громадський інтерес. Відповідно до Конституції, парламентський слідчий комітет може бути створений кожною палатою парламенту у справах, що становлять суспільний інтерес. Склад формується відповідно до пропорції між усіма представленими у парламенті групами депутатів. Існує можливість створення змішаного комітету обома палатами парламенту спільно. Підставою для цього є прийняття спеціального закону.

Таким чином, особливості створення органів парламентського розслідування залежать від визначених законом суб'єктів призначення їх членів, конфігурації (кількості членів і принципів представництва), часу діяльності, а також можливостей і форм трансформації по ходу розслідування умов роботи.

Предмет розслідування та обсяг повноважень слідчих комісій варіюється в різних країнах залежно від того, який уповноважений орган (парламент, уряд тощо) та з якою метою їх створив. В *Австрії*, наприклад, парламентська слідча комісія створюється парламентом лише з метою ведення контролю над діями федеративного уряду. У *Нідерландах* при парламенті існує власний слідчий відділ (Investigation & Verification Office), основною функцією якого є перевірка даних, котрі уряд надає Палаті Представників. В *Австралії* королівській слідчій комісії та в *Ізраїлі* тимчасовій слідчій комісії офіційно дозволено проводити розслідування у інших країнах, співробітничати із відповідними комісіями закордоном.

Цікавим є статус тимчасової спеціальної слідчої або контрольної комісії в *Литві*: якщо вона функціонує понад 1 рік, то їй до завершення розслідування надаються ті ж самі права, що й постійному парламентському комітету (згідно із законодавством, спеціальні комісії підзвітні та підконтрольні відповідним комітетам). Окрім збирання й оприлюднення інформації та висновків щодо суспільно важливих питань, спеціальні слідча та контрольна комісії можуть бути сформовані з метою контролю за тим, як впроваджуються рішення, прийняті парламентом.

У *Новій Зеландії* існує практика поділу слідчих комісій за родом діяльності на дві групи:

1. Розслідування, спрямоване на з'ясування фактів. Його можна вважати прототипом юридичного розслідування (investigation inquiry);

2. Розслідування, спрямоване на з'ясування причин певних явищ, що викликають суспільний інтерес (policy inquiry). Другий тип розслідування є більш абстрактним, він не передбачає широкого збору інформації, допиту свідків, а тому і не може нанести шкоди окремим індивідам чи політичним силам. Його метою є експертна оцінка явищ, що викликали суспільний резонанс. Це більше нагадує дослідження, ніж розслідування.

Слідчі комісії можуть проводити як відкриті, так і закриті засідання. Закриті засідання відбуваються тоді, коли справа, що розглядається, відноситься до державної таємниці. В такому випадку усі члени комісії повинні дотримуватись принципу конфіденційності стосовно усіх обговорень, пов'язаних із розслідуваною справою. Уся документація, зібрана під час

проведення розслідування, релевантного державній таємниці, в жодному випадку не підлягає опублікуванню.

В *Ізраїлі* застосовується принцип максимальної відкритості діяльності слідчої комісії з метою «відкрити всі карти» перед широкою громадськістю, окрім випадків, коли існують раціональні причини проводити закриті засідання (захист інтересів чи безпека держави, захист прав меншості і т. п.). На відміну від Франції, в *Ізраїлі* комісія сама може прийняти рішення у якому режимі проводити засідання – відкритому чи закритому, для цього їй не потрібен дозвіл парламенту.

Траплялись випадки, коли результати діяльності слідчого органу були частково засекречені. Наприклад, в *Ізраїлі* слідча комісія оприлюднила звіт щодо своєї діяльності, а протягом наступних кількох років він поповнювався новими подробицями, які до того часу тримались в таємниці.

При проведенні закритих засідань, комісія має вирішити, хто матиме право пасивної присутності на ньому. Ці «спостерігачі» можуть виказувати опосередкований інтерес щодо результатів розслідування, але не мати бажання його оприлюднювати. Комісія може надати таким людям дозвіл бути присутніми на засіданні, якщо це не заважатиме слідству.

Законодавство кожної із країн по-різному регулює це питання.

Слідча комісія або комітет проводять засідання так часто, як вважають за потрібне. Що до місця та форми проведення засідань, то це питання в конституціях та окремих законах різних країн не врегульовано. У *Новій Зеландії* існує принцип: якщо розслідування стосується якоїсь природної катастрофи, то засідання слідчого органу мають проходити неподалік від місця катастрофи, щоб на них могли бути присутніми родичі загиблих. У Конституції *Нідерландів* зазначено, що засідання слідчого комітету мають проводитись у формі, аналогічній до представлення законопроекту на розгляд в парламенті.

Варто відмітити, що засідання слідчих органів зазвичай протоколюються. Це робиться з метою запобігання обвинувачень комісії у фальсифікації результатів обговорень. В більшості країн існує норма щодо ведення запису лише показань свідків. Більш суворі правила щодо запису засідання слідчого органу в Австрії, де Національна Рада може висловити побажання проаналізувати цей запис, та Нідерландах, де кожен член слідчого комітету, що був присутнім на засіданні, (а також клерк) має поставити підпис під записом свідчень кожного із прослуханих свідків та експертів та загальним записом результатів обговорення. Усі решта документів, представлених на засіданні, мають бути підписані головою комітету та клерком (якщо інше не передбачене законом).

Одним із суперечливих моментів діяльності парламентських слідчих органів є визначення того, чи є слідчі комісії та комітети еквівалентною заміною трибуналам та судам, або ж ці системи існують паралельно. Це питання є предметом запеклих дискусій між експертами та політиками. У такому контексті, часто наголошують на тому, що логіка функціонування парламентських слідчих органів загалом є подібною до процедури діяльності слідчих трибуналів і судів, однією з основних функцій яких є збирання доказів і заслуховування свідків. З іншого боку, рішення слідчих органів не є повністю імперативними для тих чи інших владних структур, оскільки звіт як документальний результат діяльності слідчого органу, є, скоріше, поштовхом для подальших дій. Лише в поодиноких випадках представлення звіту діяльності слідчого органу потребує та вимагає конкретних дій від парламенту (наприклад, вивчення результатів розслідування як сформульованих рекомендацій). Тим не менше, процес розслідування може передбачати ряд вимог щодо участі як посадових осіб, так і звичайних громадян.

Перш за все, варто пам'ятати, що, всі документи, в тому числі й офіційні, що пов'язані зі розслідуванням і можуть якісно впливати на його хід і результат, мають бути обов'язково представлені на розсуд слідчого органу. Щодо участі громадян – то досить жорсткі правила регламентують порядок їх участі лише у деяких країнах: наприклад, у *Болгарії* та *Нідерландах* офіційні представники та представники громадськості у разі направлення їм запрошення є

зобов'язаними з'явитися перед розслідуванням і надати комісії чи комітету необхідну інформацію, документи або свідчення під присягою.

За відхиленні від участі у роботі органів парламентського розслідування часто передбачається адміністративна відповідальність. Так, наприклад, в *Австрії* за відмову давати свідчення на особу може бути накладений адміністративний штраф або попередження; в *Австралії* в таких випадках практикується адміністративний арешт.

Разом з тим, поряд з імперативними нормами, що регулюють порядок участі у діяльності слідчих парламентських органів, існує ряд умов, за яких відмова від участі є можливою.

Таким чином, порівняння слідчих парламентських органів із трибуналами чи судами має сенс у контексті процедури діяльності (принаймні, щодо обов'язку надавати свідчення та сприяти розслідуванню). Однак про повну тотожність особливостей функціонування цих двох систем говорити немає підстав.

У всіх розглянутих країнах існує однакова форма завершення роботи слідчої комісії чи комітету – підготовка звіту. Він повинен містити висновки про:

- 1) факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування;
- 2) відомості чи обставини, встановлені слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується;

- 3) відомості чи обставини, що не підтвердилися;

- 4) факти й обставини, які не були перевірені, і причини цього.

Також у звіті повинні бути зазначені пропозиції слідчого органу щодо подальших дій по відношенню до розслідуваної справи. Це можуть бути поради законодавчого характеру (формування законопроекту), як у *Нідерландах*, або рекомендація щодо відкриття кримінальної справи проти особи, чю вину було доведено під час розслідування (*Австралія*). Проте для того, щоб ця рекомендація була втілена в життя, її має підтримати парламентська більшість.

Фактично звіт слідчого комітету або комісії виконує суто консультативну функцію, він не є обов'язковим для виконання ні для парламенту, ні для уряду, ні для судових органів. В ньому наводяться підсумки діяльності слідчого органу, які можуть бути корисними для подальшого вирішення проблеми компетентними органами.

Звіт оформлюється у належній письмовій формі та передається на розгляд уповноваженому органу влади (зазвичай тому, хто ініціював створення комісії чи комітету). Спочатку складається чорновий варіант звіту, який згодом обговорюється на засіданні всього слідчого органу, уточнюється і доповнюється. Лише після цього остаточна версія звіту може бути передана відповідній структурі.

Зазвичай звіт представляє на парламентському засіданні голова слідчої комісії чи комітету. Це робиться у вигляді доповіді про діяльність слідчого органу та її результати, після чого у парламенті починається обговорення звіту. Якщо слідча комісія була сформована урядом, то вона звітує перед ним, а вже потім звіт може бути перенаправлений на розгляд до парламенту. У *Норвегії* існує норма щодо надання звіту на розгляд спершу урядові, а вже потім, враховуючи письмові побажання останнього, починається обговорення та прийняття рішення у парламенті.

Якщо розслідування стосувалось справи, релевантної державній таємниці, то звіт, як і решта документації, пов'язаної зі розслідуванням, не оприлюднюється. В інших випадках, висновки та рекомендації, зазначені у звіті слідчого органу, доносяться до громадськості.

Досить часто трапляються випадки, коли комісія завершує свою діяльність без подання звіту. Так, наприклад, в Угорщині більшість із існуючих слідчих комісій не подали фінального звіту на розгляд парламенту, оскільки не могли його створити через розбіжність у поглядах на результати розслідування. Таким чином функціонування такої комісії втрачає сенс, адже вся суть її діяльності має бути відображена у підсумковому звіті. Світова практика свідчить, що членам тимчасових слідчих органів буває важко знайти консенсус під час створення рекомендацій стосовно подальшого вирішення розслідуваного питання. В *Австрії* цю проблему було вирішено таким чином: фінальний звіт повинен складатись із усіх позицій та пропозицій, представлених членами слідчої комісії.

Слідчі парламентські органи у випадку, коли вони створюються та функціонують як тимчасові, можуть існувати, в залежності від обставин, від одного місяця до кількох років (до одного року, як в *Естонії*, чи двох років, як у *Бельгії*). В той же час, ставлення до часових рамок діяльності слідчих органів може варіюватися від досить суворого – до доволі ліберального. Так, наприклад, у *Франції* для розслідування відводиться лише 6 місяців, після чого, незалежно від того, відзвітував слідчий комітет чи ні, всі результати мають бути опублікованими. У *Туреччині* на розслідування відводять два місяці, після чого, у разі необхідності, термін його діяльності може бути подовжено ще на два місяці (ці часові рамки є остаточними). У *Португалії* діяльність розслідування може бути продовжена за наявності відповідних обставин. В *Ізраїлі* до тривалості діяльності слідчих органів існує лише одна вимога: кожен слідчий комітет має завершити свою діяльність і відзвітувати до завершення терміну роботи парламенту цього скликання. У *Литві* існує практика перетворення слідчої комісії на постійний комітет у випадку, якщо розслідування триває більше року, в той же час сама тривалість розслідування може взагалі не бути визначеною та залежать від волі парламенту.

Існує й інша тенденція, яка передбачає визначення термінів розслідування щодо кожного випадку окремо у відповідних нормативних документах. При формуванні слідчих комісій чи комітетів, палата парламенту, спікер чи пленум уповноважені визначити термін, на який призначається розслідування, а також обговорити можливість його продовження. Причому, повноваженнями розпуску слідчого органу наділяються ті органи, що його створили (наприклад, у *Нідерландах* – відповідна палата парламенту).

Цікаво, що в *Угорщині* більшість із 30 слідчих комітетів, сформованих з 1990 року, формально не завершили свою роботу через брак консенсусу, необхідного для складання фінального звіту. Крім того, були випадки, коли стимулом для остаточного розв'язання проблеми, що стала предметом розслідування, було оприлюднення звіту (така практика мала місце у *Фінляндії*).

Тривалість існування слідчих органів може залежати від різних умов, а саме:

- масштабу розслідування;
- кількості партій, яких необхідно залучити до процесу розслідування;
- кількості свідчень, які треба отримати;
- проміжку часу, який потрібен для підготовки фінального звіту;
- зацікавленості у вирішенні цього питання (наскільки терміновим є таке вирішення).

Зазвичай, припинення діяльності слідчих органів парламенту пов'язане із завершенням періоду, на який їх було створено. Менш поширеною практикою є закріплення завершення розслідування та виконання поставленого завдання як підстав для припинення діяльності тимчасових слідчих органів. Таким чином, у країнах, де має місце суворе регламентація часових рамок діяльності слідчих парламентських органів, є можливість підлаштувати формат розслідування як і під специфіку ситуації, так і під наявну політичну кон'юнктуру, яка включає врахування політичних інтересів залучених до процесу розслідування учасників.

Отже, підставами припинення діяльності органів парламентського розслідування є завершення періоду, протягом якого вони мали виконати покладене на них завдання, підготовка фінального звіту, який має містити основні висновки розслідування, а також розробка рекомендацій, які повинні бути взяті до уваги іншими політичними акторами (наприклад, матеріалізуватися у законодавчу ініціативу або кримінальну справу).

До переліку проблем, врегулювання яких мало б створити належні умови для діяльності слідчих комісій в Україні слід віднести: невизначеність переліку питань, які можуть розглядатись на засіданнях тимчасових слідчих комісій; заходів забезпечення безпеки членів комісій, підстав вжиття відповідних заходів; прав та обов'язків слідчих комісій, прав та обов'язків окремих членів комісій; повноважень керівництва слідчих комісій – голови, заступників голови, секретаря комісії; порядку отримання свідчень і пояснень слідчою комісією, відповідальності за ненадання свідчень, пояснень, інших матеріалів, надання недостовірних даних, підстав відмови у наданні інформації;

процедурних аспектів розгляду питань комісіями, порядку залучення свідків, експертів тощо; можливості участі представників осіб, щодо яких ведеться розслідування, порядку їх залучення; можливості розголошення членами комісії інформації, отриманої в ході розслідування, відповідальності за неправомірне розголошення такої інформації; механізмів оскарження рішень і дій комісії, відшкодування шкоди, заподіяної неправомірними діями в ході проведення розслідувань.

3.3. Контрольні повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

У зарубіжних державах статус омбудсмана визначається положеннями конституції країни чи спеціальним законом. Причому, як свідчить світовий досвід, цей інститут запроваджується трьома шляхами: або на основі конституційних положень, що пізніше розвиваються в законодавстві (Швеція, Данія, ФРН, Іспанія, Угорщина, Намібія тощо), або внаслідок прийняття спеціального закону і наступного закріплення цього інституту на конституційному рівні (Португалія, Польща), або шляхом урегулювання статусу омбудсмана спеціальним законом без фіксації в конституції (Франція, Великобританія, Австралія, окремі штати в США).

Омбудсман реалізує свої повноваження, порушуючи провадження за зверненнями громадян або діючи за власною ініціативою. Сферою його діяльності є відносини між громадянином і органом публічної влади, організацією, установою, об'єднанням громадян, їх посадовими особами тощо, причому найчастіше – це контроль у сфері взаємовідносин “громадянин – виконавча влада”. Робота омбудсмана носить неформальний характер. Неформалізований підхід щодо вирішення скарг громадян на порушення їх прав і свобод вигідно відрізняє цей інститут від інших правових, в тому числі судових, способів захисту прав людини. Основним в його діяльності є безкоштовний, простий і зрозумілий для громадян метод роботи – за звичай законодавством не передбачені якісь особливі вимоги щодо поданих громадянами скарг. Як правило, такі вимоги стосуються тільки терміну подачі скарги, інколи її форми. Хоча більшість омбудсманів світу широко, вільно і гнучко трактують перераховані умови і можуть на свій розсуд приймати скарги до розгляду й при недотриманні зазначених вимог.

Слід зазначити, що згідно з правовою природою цього інституту він не наділений повноваженнями приймати остаточні рішення у справі. Завдання омбудсмана – переконати органи державної влади в необхідності відновити порушені права людини, здійснити певні зміни у механізмі їхнього функціонування, особливо на тій ділянці, де допускаються масові порушення прав людини. Неімперативний характер повноважень омбудсмана, використання ним методу переконання забезпечують позитивне сприйняття органами управління цього інституту і його рекомендацій.

У світі існує декілька основних моделей інституту омбудсмана.

Суть „*представницької*” моделі омбудсмана полягає у тому, що діяльність омбудсмана більше пов'язана із законодавчими (представницькими) органами влади. Зокрема, омбудсмани за цієї моделі призначаються на посаду парламентом країни чи за його згодою, він при цьому має право достроково припинити повноваження омбудсмана у випадку неналежного виконання останнім своїх повноважень чи з інших причин, чітко передбачених законодавством. Представницькі омбудсмани тісно співпрацюють з парламентом, його структурами, несуть відповідальність перед законодавчим органом, щорічно звітують йому про свою діяльність та про стан дотримання прав людини в країні. Нерідко такі омбудсмани розглядаються як додаткові органи парламенту у здійсненні ним контролю за діяльністю інших гілок влади у сфері прав людини. У рамках цієї моделі окремі науковці¹¹ виділяють два різновиди – шведську (омбудсмани з широкою сферою юрисдикції та повноваженнями, які самостійно визначають форми та методи своєї роботи і приймають рішення імперативного характеру) та британську, що характеризується такими рисами, як наявність “парламентського” фільтру, обмежена сфера

¹¹ Див. Марцеляк О.В. Конституційно-правий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель / Автореф. дис. д.ю.н. (12.00.02) – Одеса, 2004. – С. 20 – 21.

діяльності, “джентльменські” методи дослідження обставин справи, рекомендаційний характер прийнятих рішень. У переважній більшості пострадянських країн інститут омбудсман поєднує риси як шведської, так і британської моделей – широкий обсяг повноважень і доступність для громадян при рекомендаційному характері рішень).

Суть „*виконавчої*” моделі омбудсманів полягає у тому, що за порядком призначення та підзвітністю омбудсман пов’язаний з виконавчою владою, а не парламентом. Така модель має ряд недоліків – виконавчі омбудсмани намагаються виявляти порушення прав і розглядати скарги, пов’язані з інформацією, послугами спеціалістів, а не з порушеннями прав громадян органами та посадовими особами виконавчої влади в адміністративних провадженнях; в силу тісних зв’язків виконавчих омбудсманів з виконавчою владою існує також небезпека необ’єктивного розгляду скарг громадян.

Існує також ще одна модель омбудсманів, за якої виконання функцій цього інституту здійснюється не однією, а декількома особами водночас (у складі комісій, служб, які приймають рішення колегіально). Така модель знайшла своє втілення в США, Австрії, ФРН, Литві, Молдові, Швеції, Танзанії, Замбії, Нігерії. Основним позитивом „колегіального” функціонування інституту омбудсманів є охоплення контролем більш широких сфер функціонування публічної адміністрації. Колегіальна форма інституту омбудсманів сприяє чіткій спеціалізації омбудсманів, що підвищує якість їх правозахисної діяльності. В той же час недолік такої схеми інституту омбудсманів полягає у затягуванні процесу розгляду скарг громадян.

У багатьох державах існують „спеціалізовані” омбудсмани, яких наділено контрольно-наглядовими та правозахисними повноваженнями у певній сфері або щодо певних груп (військовослужбовців, засуджених тощо). Наявність такого роду омбудсманів робить більш продуктивною і ефективною їх співпрацю з органами державної влади, відповідними об’єднаннями громадян, сприяє посиленню правового захисту конкретних соціальних груп населення.

Порядок призначення на посаду, підстави дострокового припинення повноважень омбудсманів, їхні повноваження та підзвітність за законодавством окремих європейських країн розкрито у нижчеподаній таблиці.

Статус омбудсманів в окремих країнах Європи

Литва ¹²	
Порядок призначення	5 омбудсманів, що призначаються Сеймом за поданням Голови Сейму. 2 омбудсмани перевіряють діяльність державних органів та установ, 3 – муніципальних органів та установ, органів виконавчої влади на місцях
Строк повноважень	5 років після складання присяги
Підстави і порядок припинення повноважень	Підставами припинення повноважень омбудсманів є закінчення строку перебування на посадах; заява омбудсманів про відставку; смерть омбудсманів; відсутність на роботі більше 120 днів підряд або більше 140 днів протягом року (за винятком хвороби); набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення злочину; вираження вотуму недовіри більшістю від складу Сейму.
Завдання	Метою діяльності омбудсманів є захист права особи на належні публічні управлінські послуги (good public administration), захист прав і свобод людини; нагляд за виконанням органами публічної влади своїх обов’язків щодо задоволення потреб особи. При цьому до сфери компетенції омбудсманів не входить нагляд за діяльністю Президента, членів Сейму, Прем’єр-міністра, Уряду як колегіального органу, Державного контролера, Конституційного Суду та інших судів; місцевих рад як колегіальних органів. Перевірка законності процесуальних рішень прокурорів, органів попереднього слідства (крім випадків, коли дії прокурорів, осіб, що проводять попереднє слідство порушують права і свободи людини).

¹² Law of 3 December 1998 on the Seimas Ombudsmen. – <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=253973&Condition2=>

Суб'єкти звернень	Право на скаргу мають особи, права яких порушено; члени Сейму. Крім того, провадження може бути порушено за власною ініціативою омбудсмана (на підставі повідомлень в пресі та з інших джерел)
Форма звернень	Скарга до омбудсмана може бути усною (у тому числі – по телефону) та письмовою. Не розглядаються анонімні скарги та скарги, строки подання яких порушено (крім випадків, коли омбудсман вважатиме їх розгляд доцільним) Письмові скарги мають відповідати встановленим вимогам: містити адресата звернення; зазначення повного імені та адреси заявника; повні імена та посади службовців, дії яких мають бути предметом реагування омбудсмана; виклад змісту рішень та дій відповідних осіб, дати і обставин їх прийняття, здійснення; виклад вимог скаржника; дату складання скарги; до скарги можуть додаватись необхідні докази. Закон обмежує строки подання скарг одним роком з дня прийняття відповідного рішення, вчинення дій (бездіяльності).
Результати розгляду звернень	За результатами розгляду скарг омбудсман може прийняти рішення про: 1) про відкриття провадження у справі – у цьому випадку справа має бути розглянута омбудсманом у тримісячний строк і за результатами розгляду прийняте одне з таких рішень – про обґрунтованість вимог скаржника; про закриття провадження; про зупинення провадження; 2) про відмову у відкритті провадження за скаргою (підстави: безпідставність вимог скаржника; порушення строків оскарження; непідвідомчість справи омбудсману; скаргу подано стосовно питань, які були або є предметом розгляду в суді; у разі прийняття процесуального рішення про початок досудового слідства з питань, викладених у скарзі; у разі прийняття омбудсманом рішення про передачу справи іншому органу, установі).
Повноваження	<ul style="list-style-type: none"> • Право на отримання інформації та документів, необхідних для виконання своїх функцій, право доступу до даних з обмеженим доступом (державної, комерційної, банківської таємниці, персональних даних); у разі необхідності – вилучати необхідні документи за допомогою правоохоронних органів (поліції); • Право безперешкодного доступу до приміщень органів, установ та підприємств, опитування осіб, які перебувають у таких приміщеннях, • Право вимагати усних та письмових пояснень від осіб, діяльність яких перевіряється. • Право відвідувати засідання Сейму, Уряду, інших органів державної влади та місцевого самоврядування, якщо на відповідних засіданнях розглядаються питання, віднесені до компетенції омбудсмана, або розслідуються омбудсманом • Право інформування Сейму, Уряду або іншого органу державної влади/ місцевого самоврядування про порушення нормативно-правових актів, прогалини та суперечності в правовому регулюванні, вносити пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів, якими обмежуються права та свободи людини; • Право звертатись до адміністративного суду із поданням про оцінку відповідності адміністративного акту вимогам закону або постанові Уряду • Право вносити Сейму пропозиції щодо звернення до Конституційного Суду з поданням про відповідність законодавчого акту Конституції та законам Литви • Право передавати органам досудового слідства або прокуророві матеріали щодо порушень, які містять ознаки злочину • Про звернення до суду із заявою про звільнення із займаних посад службовців, винних у зловживанні владою або бюрократизмі • Про вносити органам та посадовим особам пропозиції щодо прийняття, внесення змін або скасування актів, які сприяють зловживанню владою та бюрократизму, щодо накладення дисциплінарних стягнень на порушників • Право вносити прокурору рекомендації щодо звернення до суду за захистом публічного інтересу; • Право звертати увагу посадових осіб на факти службової халатності, неузгодженість адміністративних актів з вимогами закону, порушення професійної етики; зловживання владою, бюрократизм або порушення

	<p>прав та свобод людини; вносити рекомендації щодо вжиття заходів по усуненню порушень, причин та умов, що сприяли їх вчиненню;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Право вимагати компенсації особі майнової та немайнової шкоди, заподіяної незаконними діями службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування; • Право вносити Головній комісії з етики рекомендації щодо оцінки дій посадової особи на предмет відповідності Закону „Про регулювання публічних та приватних інтересів в публічній службі”
Звітність	Омбудсмани зобов'язані до 15 березня кожного року подавати Сейму звіт про свою діяльність за попередній звітний період. Звіт омбудсманів має оприлюднюватись на офіційній веб-сторінці омбудсманів в Інтернет; омбудсмани зобов'язані регулярно висвітлювати свою діяльність в ЗМІ.
Латвія¹³	
Порядок призначення	Директор Латвійського національного офісу прав людини призначається Сеймом за поданням Кабінету Міністрів
Строк повноважень	4 роки
Підстави і порядок припинення повноважень	Директор може бути звільнений з посади за власним бажанням, у разі призначення або обрання на іншу посаду; у разі обрання на керівну посаду в партії або її наглядовому органі; за станом здоров'я; у разі набрання законної сили вирок суду за вчинення злочину; у разі порушення законодавства під час роботи в Офісі, що призвело до негативних наслідків; у разі вчинення дій, несумісних зі статусом Директора Офісу; у разі, у разі невідповідності Директора займаній посаді.
Завдання	Метою діяльності Офісу є нагляд за дотриманням фундаментальних прав і свобод людини і громадянина в Республіці Латвія, передбачених Конституцією та міжнародними угодами у сфері прав людини, Конституційним Законом «Про права та обов'язки людини і громадянина». Завданнями діяльності офісу є забезпечення суспільства збалансованою інформацією стосовно прав людини, розгляд та реагування на скарги у сфері прав людини; невідкладне реагування на факти порушень прав людини, виявлення причин та умов, що сприяли правопорушенням; перевірка стану дотримання прав людини; розробка програм, спрямованих на забезпечення реалізації прав людини та забезпечення їхнього втілення в життя органами державної влади та місцевого самоврядування; аналіз латвійського законодавства на предмет його відповідності міжнародним угодам у сфері прав людини;
Суб'єкти звернень	Будь-яка особа
Форма звернень	Письмова форма
Результати розгляду звернень	Рекомендації стосовно усунення виявлених порушень, причин і умов, що сприяли їх вчиненню
Повноваження	<ul style="list-style-type: none"> • Право на отримання інформації, що стосується прав і свобод людини, від органів державної влади, фізичних та юридичних осіб • Право викликати осіб, які мають інформацію про порушення прав людини для отримання відповідних пояснень та інформації. Виклик здійснюється на підставі повістки; якщо особа не може з'явитись у вказаний в повістці час, вона зобов'язана навести аргументовані причини неявки; роботодавцям заборонено перешкоджати явці викликаних Офісом осіб; за неявку за повісткою передбачена адміністративна відповідальність. • Право вносити пропозиції стосовно запобігання порушенням прав людини відповідним органам та посадовим особам. Рекомендації мають бути розглянуті і відповідальна посадова особа повинна поінформувати Офіс про вжиті заходи, спрямовані на запобігання порушенням, упродовж місяця в письмовій формі. • З метою повного та всебічного з'ясування всіх обставин, що мають відношення до питань, порушених у скарзі, Директор Офісу може заслуховувати пояснення сторін, висновки експертів, досліджувати інші докази, які мають відношення до справи.
Звітність	Щорічні письмові звіти про діяльність Офісу і щоквартальні письмові звіти про стан дотримання прав людини. Звіти подаються до Сейму та Кабінету Міністрів.

¹³ Law on the Latvian National Human Rights Office adopted by the Saeima on 5 December 1996

Польща¹⁴	
Порядок призначення	Кандидатура вноситься спікером Сейму або 35 депутатами Сейму, призначається на посаду резолюцією Сейму, яка затверджується Сенатом (неприйняття Сенатом рішення протягом 1 місяця вважається схваленням резолюції Сейму)
Строк повноважень	5 років з дня складання присяги перед Сеймом. Одна й та ж сама особа не може бути обрана омбудсманом більше, ніж двічі підряд
Завдання	Перевірка рішень, дій, бездіяльності органів, організацій та інституцій на предмет дотримання прав і свобод людини, законів, принципів спільного життя (principles of community life) та соціальної справедливості
Підстави і порядок припинення повноважень	Заява про відставку; стійка неспроможність виконувати свої обов'язки за станом здоров'я, підтверджена медичним висновком; порушення присяги (у цьому випадку рішення приймається Сеймом за поданням Спікера Сейму). Рішення про дострокове припинення повноважень Комісара приймається Сеймом за поданням Спікера Сейму або 35 депутатів за умови, що таке рішення підтримано 3/5 голосів присутніх на засіданні членів Сейму за присутності більшості складу Сейму
Суб'єкти звернень	Громадяни Польщі, особи без громадянства та іноземні громадяни, організації, органи самоврядування. Проведення може бути порушене за власною ініціативою Комісара.
Форма звернень	Скарга складається у вільній формі, не обкладається державним митом; в той же час у ній має наводитись інформація, яка дозволяє ідентифікувати заявника та особу, права якої порушено, а також суттєві обставини справи.
Повноваження	<p>Досліджуючи питання, порушені у скарзі, Комісар має право відвідувати будь-які органи, підприємства, установи та організації (у разі вивчення обставин справи на місці) без попередження або погодження, вимагати пояснень або надання документів від посадових осіб вищих або центральних органів публічної адміністрації, кооперативних, громадських та інших об'єднань, органів місцевого самоврядування; ознайомлюватись з матеріалами закінчених провадженням справ, що знаходяться в прокуратурі, судах, або інших правоохоронних органах; замовляти проведення експертизи або отримувати висновки фахівців;</p> <p>За результатами дослідження питань, порушених у скарзі, Комісар може повідомити скаржника про відсутність у діяннях відповідних посадових осіб або рішеннях органів ознак порушень прав і свобод людини і громадянина; звернутись до інституції, діяльність якої призвела до порушення прав і свобод людини та громадянина з висновками та пропозиціями стосовно того, як має бути вирішена справа, а також вимагати порушення дисциплінарного провадження щодо осіб, винних у відповідних порушеннях (у цьому випадку орган, установа, організація зобов'язані поінформувати Комісара у 30 денний строк про вжиті заходи; якщо інституцією не було вжито жодних заходів або заходи виявились неадекватними рекомендаціям Комісара, Комісар може звернутись до вищестоящого органу з рекомендацією вжити необхідних заходів).</p> <p>До прав Комісара віднесено також право брати участь у розгляді цивільних справ з правами прокурора, вносити скарги на рішення адміністративних судів та брати участь у розгляді таких скарг з правами прокурора, вносити клопотання про призначення покарання або про перегляд судових рішень у справах про кримінальні проступки; вносити касаційні скарги та надзвичайні апеляції (extraordinary appeal) на вироки, що вступили у законну силу; вносити відповідним органам пропозиції щодо внесення змін до правових актів, пов'язаних з правами та свободами людини і громадянина, звертатись з поданням до Конституційного Трибуналу з питань, визначених Конституцією, вносити до Верховного Суду України пропозиції стосовно узагальнення судової практики у справах, пов'язаних із захистом прав і свобод людини та громадянина, – у разі неоднакового застосування судами відповідних правових норм під час розгляду відповідних справ.</p>
Звітність	Комісар зобов'язаний надавати Сейму та Сенату щорічні звіти про свою діяльність та про дотримання прав і свобод людини та громадянина в

¹⁴ Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Civil Rights Protection (consolidated text). – <http://www.brpo.gov.pl/index.php?e=1&poz=360>

	Польщі. Комісар має право надавати Сейму та Сенату спеціальні доповіді з окремих напрямів його діяльності. На вимогу Спікера Сейму Комісар зобов'язаний надавати інформацію по окремих справах, які перебувають у його провадженні.
Швеція¹⁵	
Порядок призначення	Омбудсмани призначаються парламентом. У Швеції діє 4 омбудсмана – Головний парламентський омбудсман та 3 парламентських омбудсмани. Закон передбачає можливість призначення спеціального депутатського омбудсмана.
Строк повноважень	Законом не визначено
Підстави і порядок припинення повноважень	Законом не визначено
Завдання	Головний парламентський омбудсман та парламентські омбудсмани здійснюють контроль за дотриманням підконтрольними їм суб'єктами вимог законів та виконанням покладених на них обов'язків. До підконтрольних суб'єктів Закон відносить державні та муніципальні органи, посадових осіб цих органів та осіб, на яких покладено виконання функцій держави. Контроль омбудсманів не поширюється на членів парламенту, членів Правління Риксбанку, членів Виконавчого комітету Риксбанку, Уряд та міністрів, Канцлера юстиції, членів представницьких органів місцевого самоврядування (policy-making municipal bodies), інших омбудсманів. До завдань омбудсманів віднесено також здійснення контролю за дотриманням органами публічної влади та судами вимог недовикодифікованої Конституції Швеції („Знаряддя правління” (Instrument of Government) в частині дотримання принципів об'єктивності та неупередженості, заборони посягань на фундаментальні права та свободи громадян.
Суб'єкти звернень	Будь-яка особа. При цьому скаржник не обов'язково повинен проживати на території Швеції.
Форма звернень	Форма скарг – письмова. Скарга обов'язково повинна містити назву суб'єкта, рішення, дії та бездіяльність якого оскаржуються; предмет скарги, дата прийняття рішення, вчинення дій або бездіяльності, адресу та ім'я заявника скарги. Якщо у розпорядженні скаржника є документи, пов'язані зі скаргою, скаржник повинен додати такі документи до скарги.
Результати розгляду звернень	Результатом розгляду скарги є ухвала (adjudication), в якій Омбудсман констатує наявність/відсутність порушення суб'єктом оскарження вимог закону. Омбудсман також має право винести ухвалу, в якій визначатимуться шляхи однакового і належного правозастосування.
Повноваження	Омбудсмани мають право вимагати усунення прогалин та колізій у правовому регулюванні, у зв'язку з чим їм надано право виступати з відповідними пропозиціями перед Урядом та Риксдагом. Виступаючи в якості прокурорів омбудсмани можуть ініціювати провадження стосовно посадових осіб, які під час виконання службових обов'язків вчинили кримінальні проступки (крім кримінальних проступків, якими порушено вимоги Закону про свободу преси та вільне вираження переконань); проводити досудове слідство. До повноважень омбудсманів віднесено також право ініціювати дисциплінарне провадження щодо осіб, винних у вчиненні правопорушень. Це право включає право вносити клопотання про зупинення дії ліцензій та інших спеціальних дозволів на практику (ветеринарна практика, торгівля медикаментами тощо) у випадках, якщо вчинені особами порушення несумісні з відповідною практикою (наприклад, свідчать про некомпетентність особи). Омбудсманам надано право накладати адміністративні стягнення на осіб, які не надають необхідну інформацію на вимогу омбудсмана.
Звітність	До 15 листопада кожного року омбудсмани зобов'язані подавати парламенту звіти про свою діяльність у період між 1 липня попереднього року та 30 червня року, в якому подається звіт.
Чехія¹⁶	

¹⁵ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (Lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän - "JO-instruktionen"). – http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575

Порядок призначення	Захисник обирається Палатою депутатів (нижньою палатою парламенту) з чотирьох кандидатур, 2 з яких запропоновано Президентом, 2 – Сенатом (верхньою палатою парламенту).
Строк повноважень	6 років, не більше, ніж на 2 строки підряд
Підстави і порядок припинення повноважень	До підстав дострокового припинення повноважень Захисника віднесено: вступ у законну силу вироку суду, за яким Захисника засуджено за вчинення злочину; втрата права бути обраним до Сенату; виконання Захисником публічно-адміністративних функцій; відставка. У разі відмови скласти присягу упродовж 10 днів з дня призначення, Палата депутатів проводить нові вибори Захисника
Завдання	Оцінка дій та бездіяльності публічної адміністрації, інших визначених законодавством суб'єктів на предмет їхньої відповідності законам, принципам демократичної правової держави, належного публічного адміністрування, з метою захисту прав та свобод особи від таких дій (бездіяльності). Діяльність Захисника не поширюється на Парламент, Президента Республіки та Уряд, Верховну палату аудиту, розвідувальні органи Республіки Чехія, органи кримінального переслідування (досудового слідства), державних прокурорів та суди (за винятком адміністративних судів).
Суб'єкти звернень	Суб'єктом звернення може бути будь-яка особа.
Форма звернень	Особа може звернутись із скаргою як в письмовій, так і в усній формі (під час прийому). Скарги засуджених осіб не підлягають офіційній перевірці з боку відповідних органів виконання покарань. Скарги не обкладаються державним митом. Скарга повинна відповідати встановленим Законом вимогам, зокрема – містити зазначення обставин справи, які мають істотне значення, у тому числі інформацію про те, чи розглядаються питання, порушені у скарзі, іншими органами публічної адміністрації; назву органу, прізвище та ім'я скаржника; документальне підтвердження того, що орган, до якого зверталась особа, не задоволів вимоги скаржника; ім'я, прізвище особи, яка подала скаргу (наприклад, адвоката); якщо скарга стосується офіційного акту, має надаватись копія такого акту; якщо підстави скарги є підставами відкриття цивільно-процесуального, адміністративного або конституційного провадження, Захисник повинен пояснити, до якого органу та в якому порядку має звертатись скаржник.
Звітність	Захисник до 31 березня кожного року зобов'язаний подавати до Палати депутатів щорічний письмовий звіт про свою діяльність протягом попереднього року. Такий звіт також надається Сенату, Президенту Республіки, Уряду, іншим органам публічної адміністрації, повноваження яких поширюються на всю територію Чеської Республіки. Закон покладає на Захисника обов'язок подавати до Палати депутатів й інші документи, зокрема – щоквартальний звіт про діяльність; звіт по кожній справі, в якій компетентним органом не було вжито жодних заходів реагування; рекомендації щодо удосконалення правового регулювання у сфері прав людей. Крім того, Закон покладає на Захисника обов'язок періодичного інформування громадськості про його діяльність і її результати.

Що стосується України, то у розвиток положень статей 55 та 101 Конституції України 23 грудня 1997 року парламентом було схвалено Закон „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, який визначив порядок обрання Уповноваженого, завдання його діяльності, функції та повноваження. Аналіз закріплених за Уповноваженим прав дозволяє говорити про те, що в Україні, як і в більшості постсоціалістичних держав, запроваджено «змішану» («шведсько-британську») модель омбудсмана, з суттєвим «зміщенням» повноважень омбудсмана у бік «шведської» моделі.

Аналіз положень Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» говорить про те, що український законодавець, поширивши компетенцію Уповноваженого на всі без винятку органи державної влади, місцевого самоврядування, посадових та службових осіб відповідних органів, а також підприємства, установи і організації всіх форм власності,

¹⁶ Law of 8th December 1999 on the Public Defender of Human Rights. – <http://www.ochrance.cz/en/ombudsman/zakon.php>

пішов нетрадиційним для більшості держав шляхом. Так, у більшості держав з-під юрисдикції омбудсмана вилучено ряд органів, зокрема – вищі органи держави, які формують державну політику (главу держави, уряд, парламент), політичних діячів (міністрів, членів парламенту), органи судової влади, представницькі органи місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» сферою застосування Закону, а отже – сферою компетенції Уповноваженого є відносини, які виникають при реалізації прав та свобод людини і громадянина лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами. Іншими словами, сфера компетенції Уповноваженого стосується лише відносин між особою та публічною адміністрацією. Такий підхід не повною мірою узгоджується із законодавством багатьох іноземних держав – адже конституційні права і свободи громадян реалізуються не лише у відносинах з публічною адміністрацією, але і низкою інших суб'єктів, у тому числі – з підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності. Саме тому компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доцільно поширити не лише на відносини, які виникають між публічною адміністрацією та громадянином, але і відносини, які виникають між громадянами та підприємствами, установами і організаціями.

Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» закріплює за омбудсманом право запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі. В той же час, законодавством не передбачено дієвих механізмів реалізації такого права. Наприклад, Закон не передбачає правових наслідків неявки за викликом до Уповноваженого, невмотивовану відмову від дачі пояснень, дачу завідомо неправдивих (у тому числі неповних) пояснень. Не вирішує Закон і питання про те, чи можуть особи, запрошені Уповноваженим для дачі пояснень, відмовити у наданні таких пояснень у зв'язку з тим, що відома їм інформація є конфіденційною (державна, службова таємниця, адвокатська таємниця, персональні дані та інші категорії інформації з обмеженим доступом). За Законом Уповноваженому також надано право бути присутнім на засіданнях колегіальних органів (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Генеральної прокуратури тощо). Але при цьому не розкривається мета такої присутності, права Уповноваженого під час обговорення питань, пов'язаних з діяльністю омбудсмана тощо. Закон не містить будь-яких вимог стосовно процедури і підстав інформування Уповноваженого про дату, час, місце проведення засідань колегіальних органів, їх порядок денний.

За Законом Уповноважений має право звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у *випадках* та *порядку*, встановлених законом. Але законодавством коло таких випадків не визначено. Слід також наголосити на тому, що процесуальним законодавством не дається відповідь на питання про те, в якій «іпостасі» омбудсман вступає в процес і які права він при цьому має – чи є він представником особи в процесі, чи самостійним учасником процесу. У зв'язку з цим незрозуміло, наприклад, чи може Уповноважений змінювати позовні вимоги, відмовлятися від позовних вимог, укладати мирову угоду. Що стосується кримінального процесу, то роль Уповноваженого у ньому очевидна – омбудсман може взяти участь у ньому лише в якості представника підозрюваного, обвинуваченого, підсудного або потерпілого, користуючись при цьому правами, наданими КПК представнику.

Варто відзначити, що народні депутати України спробували частково врегулювати проблему процесуальної невизначеності процесуального статусу омбудсмана. Так, у Кодексі адміністративного судочинства (КАС) закладено норму, відповідно до якої у випадках, встановлених Законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може звертатись до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у таких справах (стаття 60 Кодексу). При цьому в КАС дана

часткова відповідь на питання, які на сьогодні залишаються неврегульованими: зокрема, відмова Уповноваженого від адміністративного позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі; Уповноваженому заборонено також закінчувати справу примиренням (стаття 61 КАС). Аналогічні норми знайшли відображення і в новому Цивільному процесуальному кодексі – відповідно до статті 45 ЦПК у випадках, встановлених законом, Уповноважений може звернутись до суду із заявою про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів, та брати участь у таких справах.

Але все ж такий підхід до регламентації статусу Уповноваженого в адміністративному судочинстві та цивільному процесі, з нашої точки зору, не можна вважати досконалим, адже все одно без відповіді залишається чимало запитань: чи може Уповноважений брати участь у справах за позовами і заявами, поданими не ним, а іншими суб'єктами; чи може Уповноважений здійснювати представництво інтересів громадянина на будь-якій стадії процесу; чи може Уповноважений ініціювати перегляд справи за ново виявленими обставинами тощо. Можливо, на етапах підготовки до другого читання проектів Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства омбудсману України слід було б внести профільним парламентським комітетам свої пропозиції з чіткими відповідями на ці питання, однак Уповноважений, на скільки відомо авторам дослідження, таких пропозицій не вносив.

Аналіз щорічних Доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини дозволяє говорити про те, що у багатьох випадках акти реагування Уповноваженого не виконуються або виконуються суто формально. Відсутня також чітка відповідь на питання, акти є актами реагування Уповноваженого – лише акти, передбачені Законом „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, чи також щорічні доповіді Уповноваженого та його спеціальні доповіді, як вважає Н.Карпачова. На законодавчому рівні необхідно дати чітку відповідь на питання про характер рекомендацій Уповноваженого – в світлі статті 6 Конституції такі рекомендації не повинні мати імперативного характеру, оскільки тим самим Уповноважений виходитиме за межі повноважень самого парламенту. У той же час, такі рекомендації мають обов'язково розглядатись відповідними адресатами і про результати відповідного розгляду Уповноважений має бути поінформований. Нечітко визначає Закон і підстави внесення актів реагування Уповноваженого. Наприклад, у ньому відсутня відповідь на питання про те, як має діяти Уповноважений у разі надходження заяви (скарги) громадянина щодо невідповідності окремих положень законів Конституції України. З нашої точки зору, з огляду на відсутність у громадян права на конституційне подання до Конституційного Суду України та звуженість обсягу права на конституційне звернення з питань офіційного тлумачення законів України (конституційне звернення громадянина розглядається лише у випадку неоднозначного застосування певного Закону), надходження до Уповноваженого заяви громадянина про неконституційність певного нормативно-правового акту має зобов'язувати омбудсмана внести відповідне конституційне подання до Конституційного Суду України (якщо вирішення питань про конституційність відповідних актів віднесено до компетенції Конституційного Суду України) або судів загальної юрисдикції (якщо, відповідно, вирішення питань про конституційність відповідних актів не віднесено до компетенції Конституційного Суду України).

На відміну від багатьох зарубіжних країн, Закон України „Про Уповноваженого Верховної Ради України” не обмежує граничні строки перебування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на посаді. З нашої точки зору, доцільно передбачити, що Уповноважений Верховної Ради України може обіймати посаду не більше двох строків підряд. На рівні Закону України слід визначити процедуру діяльності Уповноваженого (порядок залучення експертів, права, обов'язки і відповідальність осіб, залучених Уповноваженим до розгляду справ за заявами і зверненнями осіб, повноваження Секретаріату Уповноваженого, його регіональних представництв тощо). Іншим напрямом удосконалення інституту

омбудсмана, за аналогією з удосконаленням статусу Рахункової палати (див. наступний розділ), має стати посилення його незалежності від всіх гілок влади, і законодавчої – у тому числі.

У більшості держав з-під юрисдикції омбудсмана вилучено ряд органів, зокрема – вищі органи держави, які формують державну політику (главу держави, уряд, парламент), політичних діячів (міністрів, членів парламенту), органи судової влади, представницькі органи місцевого самоврядування. Такий підхід доцільно застосувати і в Україні. Компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доцільно поширити не лише на відносини, які виникають між публічною адміністрацією та громадянином, але і відносини, які виникають між громадянами та підприємствами, установами і організаціями. Закон не передбачає правових наслідків неявки за викликом до Уповноваженого, невмотивовану відмову від дачі пояснень, дачу завідомо неправдивих (у тому числі неповних) пояснень. Не вирішує Закон і питання про те, чи можуть особи, запрошені Уповноваженим для дачі пояснень, відмовити у наданні таких пояснень у зв'язку з тим, що відома їм інформація є конфіденційною (державна, службова таємниця, адвокатська таємниця, персональні дані та інші категорії інформації з обмеженим доступом). За Законом Уповноваженому також надано право бути присутнім на засіданнях колегіальних органів (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Генеральної прокуратури тощо). Але при цьому не розкривається мета такої присутності, права Уповноваженого під час обговорення питань, пов'язаних з діяльністю омбудсмана тощо. Закон не містить будь-яких вимог стосовно процедури і підстав інформування Уповноваженого про дату, час, місце проведення засідань колегіальних органів, їх порядок денний. За Законом Уповноважений має право звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самотійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом. Але законодавством коло таких випадків не визначено. Слід також наголосити на тому, що процесуальним законодавством не дається відповідь на питання про те, в якій «іпостасі» омбудсман вступає в процес і які права він при цьому має – чи є він представником особи в процесі, чи самотійним учасником процесу. На законодавчому рівні необхідно дати чітку відповідь на питання про характер рекомендацій Уповноваженого – в світлі статті 6 Конституції такі рекомендації не повинні мати імперативного характеру, оскільки тим самим Уповноважений виходитиме за межі повноважень самого парламенту. У той же час, такі рекомендації мають обов'язково розглядатись відповідними адресатами і про результати відповідного розгляду Уповноважений має бути поінформований. На відміну від багатьох зарубіжних країн, Закон України „Про Уповноваженого Верховної Ради України” не обмежує граничні строки перебування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на посаді. З нашої точки зору, доцільно передбачити, що Уповноважений Верховної Ради України може обіймати посаду не більше двох строків підряд. На рівні Закону України слід визначити процедуру діяльності Уповноваженого (порядок залучення експертів, права, обов'язки і відповідальність осіб, залучених Уповноваженим до розгляду справ за заявами і зверненнями осіб, повноваження Секретаріату Уповноваженого, його регіональних представництв тощо). Іншим напрямом удосконалення інституту омбудсмана, за аналогією з удосконаленням статусу Рахункової палати, має стати посилення його незалежності від всіх гілок влади, і законодавчої – у тому числі.

3.4. Контрольні повноваження Рахункової палати

Після визнання ключових положень Закону „Про Рахункову палату” (зокрема, тих, які визначали межі здійснення Палатою своїх функцій і повноважень, об'єкти контролю тощо) неконституційними, у правому регулюванні діяльності Рахункової палати утворилась прогалина, яка значною мірою залишається незаповненою до сих пір.

Хоча Рахункова палата є незалежним органом парламентського контролю, її діяльність забезпечується не лише актами парламенту, але і підзаконними актами органів, віднесених до виконавчої гілки влади, – актами глави держави та уряду. Аналіз останніх дозволяє дійти висновку, що без дачі Президентом або Кабінетом Міністрів спеціальних доручень органам виконавчої влади щодо „сприяння” здійсненню Рахунковою палатою, її територіальними управліннями своїх повноважень, „врахування” рекомендацій Палати, роль законів (у тому числі Закону „Про Рахункову палату”) у забезпеченні діяльності Палати загалом є невисокою. Іншими словами, вплив Рахункової палати (як і парламенту в цілому) на діяльність підконтрольних об’єктів не має самостійного характеру і може бути дієвим за умови „санкціонування” з боку виконавчої влади.

Рішення Конституційного Суду 1997 р. у справі про Рахункову палату багатьма фахівцями тлумачиться неоднозначно, що призводить до прийняття актів, відповідність яких Конституції є досить сумнівною. Зокрема, внесені у грудні 2005 року зміни до Закону „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, хоча й сприяють підвищенню ефективності аудиторської діяльності Палати, однак фактично надають їй владно-розпорядчі повноваження у сфері державних закупівель. Відтак у світлі Рішення Конституційного Суду зазначені зміни в перспективі можуть бути визнані неконституційними.

Розвиток законодавства, яке регулює діяльність Рахункової палати, відбувається незалежно від розвитку законодавства, яке регламентує діяльність інших органів фінансового контролю. Так, 15 грудня 2005 року парламентом було схвалено Закон „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна”. Законом запроваджувалось поняття державного фінансового аудиту та визначались суб’єкти його здійснення – Рахункова палата та органи контрольно-ревізійної служби. У той же час, форми здійснення фінансового аудиту та повноваження, через які реалізується функція аудиту, було визначено лише для контрольно-ревізійної служби. Неуніфікованість також є характерною для законодавчої бази, яка регламентує процедуру взаємодії між різними органами фінансового контролю – в той час, як органи внутрішнього фінансового контролю в системі виконавчої влади визначають механізми взаємодії між собою шляхом прийняття спільних наказів, засади взаємин Рахункової палати з іншими органами фінансового контролю (Державною податковою адміністрацією, митною службою) на рівні підзаконних актів залишаються неконкретизованими.

Актуальною є потреба у розробці та прийнятті нової редакції Закону „Про Рахункову палату”, яка б враховувала розширення компетенції Палати за результатами конституційної реформи 2005 р., а також позитивні нововведення у законодавстві, яке регулює діяльність інших органів фінансового контролю, зокрема – контрольно-ревізійної служби. Заслугує на увагу також позиція, у відповідності до якої врегулювання статусу органів фінансового контролю має здійснюватись в комплексі, шляхом прийняття Закону „Про державний фінансовий контроль”, який визначатиме систему відповідних органів та засади їх взаємодії між собою, чітко розмежовуватиме їхні функції та повноваження.

Конституція України не визначає переліку підстав дострокового припинення повноважень Голови та інших членів Рахункової палати, відтак ті її положення, які надають Верховній Раді право призначати на посади та звільняти з посад членів Палати, можуть тлумачитись як дискреційні повноваження парламенту, тобто такі, які надають Верховній Раді право у будь-який час та з будь-яких звільняти з посад членів Палати. У свою чергу, „політизація” посад членів Рахункової палати може загрожувати незалежності членів Рахункової палати від сторонніх впливів з боку гілок влади, у тому числі і законодавчої. Саме тому підстави дострокового припинення повноважень членів Рахункової палати, визначені Законом „Про Рахункову палату”, мають бути закріплені також і в Конституції.

Попри внесення змін до статті 98 Конституції Законом від 8.12.2004 р., межі повноважень Рахункової палати все ще не відповідають рекомендаціям, визначеним Лімською декларацією. Зокрема, Рахункова палата України позбавлена *правової* основи для проведення аудиту

діяльності цільових фондів, кошти яких не входять до коштів Державного бюджету, державних підприємств та підприємств з часткою державної участі в статних фондах. Хоча на практиці Палата і здійснює контроль за діяльністю цих суб'єктів, для підвищення його ефективності варто розширити конституційні межі контрольної діяльності Рахункової палати, шляхом внесення змін до статті 98 Основного Закону. Загалом, здійснення Рахунковою палатою аудиту ефективності використання бюджетних коштів потребує поширення її повноважень не лише на діяльність, безпосередньо пов'язану з використанням бюджетних коштів, але і на ту частину діяльності, яка прямо не стосується витрачання коштів Державного бюджету (системи управління, розподілу функцій і повноважень, системи обліку і звітності), іншими словами – на всю фінансово-господарську та управлінську діяльність підконтрольних об'єктів. Необхідність уточнення меж контрольної компетенції Рахункової палати зумовлена також і тим, щоб без чіткого визначення відповідних меж, на практиці неможливо застосувати норми законодавства про адміністративні правопорушення, якими встановлено відповідальність за невиконання *законних* вимог працівників Рахункової палати (адже питання, наскільки *законними* є вимоги залишається відкритим). Крім того, актуальним залишається питання визначення повноважень Рахункової палати по контролю за надходженням коштів до Державного бюджету, її взаємодії з іншими органами, які здійснюють контроль у цій сфері – цільовими фондами, Державною податковою адміністрацією, Державною митною службою тощо.

На практиці Рахункова палата не має дієвих можливостей забезпечити розгляд та виконання своїх рекомендацій підконтрольними інституціями. Її здатність впливати на діяльність підконтрольних об'єктів фактично завершується інформуванням керівництва підконтрольних об'єктів, правоохоронних органів та парламенту про виявленні порушення та рекомендації щодо їх усунення, а також результати розгляду відповідних рекомендацій. У зв'язку з цим існує потреба у підвищенні ступеня впливовості висновків і рекомендацій Рахункової палати шляхом, зокрема, надання Рахунковій палаті права звертатись до адміністративних судів з позовами в інтересах держави про скасування незаконних актів підконтрольних об'єктів, конкретизації прав Рахункової палати у господарському процесі під час розгляду позовів, які подаються Рахунковою палатою в інтересах держави.

На відміну від Головного контрольно-ревізійного управління, Рахункова палата здійснює контроль за використанням бюджетних коштів переважно не в розрізі бюджетних програм, а за окремими напрямками бюджетного фінансування. Такий спосіб моніторингу виконання Державного бюджету є більш масштабним за своїм і обсягом і потребує значних організаційних, кадрових та матеріальних ресурсів, а також – безпосереднього здійснення перевірок на місцях. У той же час, діяльність територіальних управлінь Рахункової палати охоплює лише половину регіонів України, причому деякі з управлінь реалізують свої повноваження на території відразу 2 – 4 областей. Саме з цих причин, контрольна діяльність Рахункової палати поки що здійснюється переважно на *обласному* рівні (причому вибірково), тоді як районний та міський рівні адміністративно-територіального поділу фактично перебувають поза межами контролю Рахункової палати. Тому актуальною є потреба у створенні територіальних управлінь в усіх 27 регіонах, законодавчому визначенні засад взаємодії цих управлінь з регіональними представництвами інших органів фінансового контролю (обласними контрольно-ревізійними управліннями, податковими адміністраціями тощо).

Фінансування діяльності Рахункової палати здійснюється нерівномірно, з суттєвою диспропорцією в обсягах фінансування протягом року. Це негативно позначається на фінансово-господарській діяльності Рахункової палати, знижує ефективність її роботи. Проте, ця проблема потребує вирішення не шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а через своєчасний перерахунок коштів розпорядникам бюджетних коштів, зокрема і Рахунковій палаті.

Рівень незалежності Рахункової палати та обсяг її контрольної компетенції лише частково відповідає стандартам, визначеним Лімською декларацією керівних принципів аудиту державних фінансів.

З метою забезпечення більш ефективної взаємодії РП з парламентом у структурі Рахункової палати доцільно створити окремий підрозділ (департамент, управління), відповідальний за зв'язки з парламентськими комітетами, фракціями та групами.

Хоча у висновках Рахункової палати значна увага приділяється встановленню незаконного або неефективного використання бюджетних коштів, Рахункова палата обмежується загальними рекомендаціями щодо удосконалення існуючої нормативної бази. Відповідні рекомендації доцільно формулювати більш чітко (наприклад, визначати положення, які мають бути вилучені із законів, або конкретні зміни, які слід внести до законів). Також варто передбачити обов'язкове надання Рахунковою палатою висновків не лише на законопроекти з питань бюджету і фінансів (як передбачено Законом „Про Рахункову палату”), але і на законопроекти в інших сферах, реалізація яких у разі прийняття може вплинути на доходну або видаткову частину Державного бюджету.

Найбільш вагомими чинниками, які зменшують парламентський попит на висновки і рекомендації Рахункової палати є: а) навмисне невиконання законів органами виконавчої влади, яке призводить до незаконного та неефективного використання бюджетних коштів; б) відсутність (або формальність) реагування на висновки і рекомендації РП з боку правоохоронних органів, керівників підконтрольних РП об'єктів та самого парламенту; в) неефективність всієї системи парламентського контролю, яка посилює політичну безвідповідальність Кабінету Міністрів та підконтрольних йому органів. Хоча проблема правового нігілізму не може бути вирішена виключно правовими методами, однак дієвість рекомендацій Рахункової палати можна було б суттєво посилити шляхом закріплення за нею права звернення до адміністративних і господарських судів з позовами про визнання певних актів незаконними або про відшкодування збитків, заподіяних державі (більш детально див. Розділ 1 цього дослідження).

Підвищення ефективності взаємодії Рахункової палати з парламентськими комітетами потребує удосконалення процедури формування та організації діяльності самих комітетів. Зокрема, формування персонального складу комітетів має здійснюватись з дотриманням принципу пропорційного представництва фракцій і груп; у Законі „Про комітети Верховної Ради України” мають бути передбачені механізми забезпечення гласності роботи парламентських комітетів (оприлюднення порядку денного засідань, результатів голосування та розгляду питань тощо); порядок та підстави проведення спільних засідань комітетів, процедура ініціювання таких засідань тощо. Недоцільним є і збереження практики заочного голосування без фактичної присутності на засіданні комітету.

Ряд функцій та повноважень Рахункової палати дублюються. Оскільки РП є конституційним органом та незалежним від виконавчої влади, на певному етапі свого розвитку вона стала загрозою для існування КРУ. Тим більше, що фінансовий контроль, який здійснював КРУ, зазвичай мав фіскальний характер, щодо часу здійснення – переважно наступний, а система контрольних процедур була спрямована насамперед на пошук відхилень від установлених норм і правил, тобто фінансових порушень, а також виявлення та покарання винних осіб. КРУ в сприйнятті громадськості розглядався як силовий орган, який часто використовували бізнес-структури у боротьбі з конкурентами за ринки та сфери впливу. Оскільки РП є конституційним органом та незалежним від виконавчої влади, на певному етапі свого розвитку вона стала загрозою для існування КРУ. Тим більше, що фінансовий контроль, який здійснював КРУ, зазвичай мав фіскальний характер, щодо часу здійснення – переважно наступний, а система контрольних процедур була спрямована насамперед на пошук відхилень від установлених норм і правил, тобто фінансових порушень, а також виявлення та покарання винних осіб. КРУ в сприйнятті громадськості розглядався як силовий орган, який часто використовували бізнес-структури у боротьбі з конкурентами за ринки та сфери впливу.

КРУ було життєво необхідним вдосконалити свою роботу та шукати ефективних шляхів здійснення своїх функцій. В результаті, КРУ вдалося на досить високому фаховому рівні започаткувати здійснення аудиту ефективності, зробити прозорою для громадськості свою діяльність та ефективно витратити кошти на своє функціонування. В той же час, РП, можливо, в

тому числі через свій статус та впевненість у завтрашньому дні, поки що не вдалося досягти таких же результатів.

Рахункова палата здійснює у повній мірі аудит законності та, в деяких випадках, аудит правильності. Однак РП не здійснює регулярної перевірки фінансової звітності кожної державної установи і не надає висновку стосовно фінансової звітності уряду загалом. Крім того, РП практично не здійснює аудитів результатів діяльності. В цьому виді аудиту (як і в аудиті правильності), на даний момент РП значно поступається КРУ. В результаті, РП практично не здійснює оцінку ефективності урядової політики або програми, не дає оцінку ефективності розподілу ресурсів держави на здійснення політики, програм і проектів, та не оцінює альтернативних шляхів подальшої діяльності урядових структур.

РП не застосовує (поки що) новітніх методів аналізу, а зосереджується, здебільшого, на перевірці відповідності фактичної діяльності органів влади чинному законодавству. Відтак, рекомендації, які виробляються колегією РП носять загальний характер і націлені на організаційні заходи, які покликані усунути існуючі невідповідності між законами та фактичним станом справ. На жаль, ці рекомендації не спричиняють кардинального перегляду державної політики відповідними уповноваженими органами у відповідності з найефективнішим способом використання обмежених державних ресурсів.

Норми Закону „Про Рахункову палату”, у відповідності до яких розмір посадових окладів працівників Рахункової палати повинен на 30% перевищувати розмір окладів інших категорій державних службовців, на практиці не виконуються. Це є одним із чинників, який не сприяє забезпеченню стабільності кадрового складу Рахункової палати. Відтак існує потреба у перегляді встановленого Кабінетом Міністрів України розміру посадових окладів працівників Палати. Загалом можна констатувати, що *керівний склад* РП відповідає вимогам якісного набору персоналу, розвитку та просування по службі кадрів. У той же час доцільно залучати до роботи в Рахунковій палаті кадри, які мають досвід роботи у приватних компаніях, які надають аудиторські послуги, збільшити кількість працівників, охоплених професійним навчанням, збільшити обсяги фінансування програм, пов'язаних з підвищенням кваліфікації працівників Рахункової палати, впровадити обов'язкову Систему оцінювання професійності спеціалістів Палати, налагодити активну участь персоналу у професійних фахових організаціях.

Загальність Стандарту підготовки та проведення перевірок РП не сприяє не лише формулюванню пропозицій щодо усунення порушень чинного законодавства України, але й виявленню цих порушень та обґрунтуванню висновків щодо перевірки ефективності використання державних фінансів. Питання нечіткості Стандарту РП набуватиме особливого значення в разі відсутності інших документів щодо порядку здійснення РП своєї контрольної функції. Через вкрай слабку регламентацію діяльності РП можна поставити під сумнів і можливості посадових осіб РП перевіряти, наприклад, стан внутрішнього управління та контролю на об'єкті перевірки, а також механізми, що допомагають керівникам дотримуватися вимог законодавства.

Статус органів зовнішнього фінансового контролю в окремих зарубіжних країнах

АВСТРІЯ ¹⁷	
Статус	Незалежний орган фінансового контролю
Основні функції та повноваження Рахункової палати	<ul style="list-style-type: none"> • ревізія всіх витрат до доходів федерації, боргів федерації, розпорядження рухомим та нерухомим майном федерації, фондів, установ та закладів, що знаходяться у віданні федеральних органів на предмет економності, законності та доцільності • перевірка наданих річних звітів та звітів про господарську діяльність (щодо підконтрольних підприємств), усунення виявлених недоліків та складання річного балансу федерації (підготовлений Рахунковою палатою баланс передається Міністерству фінансів, яке може висловити щодо нього свої зауваження та пропозиції; зауваження та пропозиції Міністерства фінансів розглядаються та можуть бути враховані Рахунковою палатою, після чого баланс вноситься Національній раді) • засвідчення боргових зобов'язань федерації (засвідчення забезпечує правильність обліку державного боргу)

¹⁷ Федеральний Закон „Про Рахункову палату Австрії” від 16 червня 1948 року

	<ul style="list-style-type: none"> • перевірка рентабельності та економічної доцільності діяльності підприємств, які розпоряджаються майном федерації або мають фінансові зобов'язання, гарантовані державою, а також підприємств, частка держави в статутному фонді яких складає 50% і більше (перевірка дотримання процедури складання річної звітності, договорів та інших фінансових документів) • перевірка фінансів в частині власної компетенції федеральних земель, фінансової діяльності установ, фондів та організацій, управління якими здійснюється органами федеральної землі або приватними особами, призначеними органами федеральної землі, підприємств, в статутному фонді яких частка федеральної землі становить 50 і більше відсотків • перевірка фінансової діяльності общин з чисельністю жителів понад 20000 (або общин з меншої кількістю жителів – за заявою уряду федеральної землі), фінансової діяльності установ, фондів та організацій, управління якими здійснюється органами общини або приватними особами, призначеними органами общини, підприємств, в статутному фонді яких частка общини становить 50 і більше відсотків • перевірка фінансової діяльності органів соціального страхування <p>Права</p> <ul style="list-style-type: none"> • право на отримання довідок, право витребування необхідних документів (договорів, кореспонденції, контрактів, бухгалтерських книг), право відряджати своїх представників для ознайомлення з документами безпосередньо на підконтрольних об'єктах, право на проведення касових ревізій та розслідувань на підконтрольних об'єктах; висловлені за результатами проведення ревізій пропозиції мають бути розглянуті керівництвом підконтрольних об'єктів у тримісячний строк; про вжиті заходи, спрямовані на усунення виявлених недоліків Рахункова палата має бути повідомлена • право погодження приписів федеральних міністерств щодо змін порядку розрахунків і касових операцій • право участі в засіданнях федерального уряду з правом дорадчого голосу,
Зв'язки парламентом	3 <ul style="list-style-type: none"> • відносини підконтрольності та підзвітності (проведення ревізій за рішенням Національної Ради; повідомлення Національної Ради про результати проведених ревізій) • експертне забезпечення (щорічне надання Національній Раді доповідної записки про стан державного боргу федерації, довідок з питань, віднесених до компетенції Рахункової палати – за запитом комісії Національної ради або самого парламенту)
Територіальні представництва	Законом не передбачені
Болгарія¹⁸	
Статус	Незалежний від виконавчої і, фактично, законодавчої влади орган фінансового контролю. Цікавим є те, що принцип незалежності від виконавчої влади посилюється тим, що на посаду Голови або члена Рахункової палати не може бути призначена особа, яка протягом 3 років перед призначенням була членом Уряду або керівником центрального органу виконавчої влади. До гарантій незалежності слід віднести також особливий порядок фінансування Рахункової палати (окремим рядком Державного бюджету, Міністерство фінансів зобов'язане повністю врахувати в проекті Державного бюджету той обсяг видатків на забезпечення діяльності Рахункової палати, який визначить сама палата), вичерпність кола підстав для звільнення членів палати (заява про відставку, засудження за наємний злочин, нездатність виконувати обов'язки протягом 6 місяців, для членів палати – також за поданням Голови палати)
Склад та порядок формування Рахункової палати	11 осіб – Голова та 10 членів Рахункової палати, що призначаються на посади та звільняються з посад Народними зборами (члени Рахункової палати – за поданням Голови Рахункової палати). Строк повноважень – 9 років, Голова Рахункової палати не може переобиратись.
Основні функції та повноваження Рахункової палати	<ul style="list-style-type: none"> • перевірка законності та ефективності виконання державного бюджету, бюджетів громад та інших бюджетів, що приймаються Народними зборами • перевірка використання бюджетних коштів, що надаються суб'єктам, що здійснюють підприємницьку та непідприємницьку діяльність • перевірка поточного обліку доходів та видатків бюджетів, звітів про касове виконання • перевірка виконання позабюджетних рахунків • перевірка звітів по бюджетним видаткам Болгарського народного банку, відносин Болгарського народного банку з Державним бюджетом • перевірка умов виникнення та обслуговування державного боргу та використання боргових інструментів в управлінні економікою • перевірка доходів та видатків некомерційних юридичних осіб і фондів, створених за бюджетні кошти або виконання зобов'язань яких гарантовано державою • перевірка надходжень від приватизації по відповідним фондам, їх розподіл та

¹⁸ Закон Республіки Болгарія „Про Рахункову палату” від 3 серпня 1995 року

	<p>витрачання</p> <ul style="list-style-type: none"> • перевірка управління майном, наданим бюджетним організаціям • надання висновків щодо проектів бюджетів, економічної ефективності урядових програм, нормативно-правових актів, пов'язаних з бюджетом – на вимогу Народних зборів <p>Права:</p> <ul style="list-style-type: none"> • право на проведення планових (відповідно до річного плану) та позапланових перевірок (до трьох на рік, за рішенням Народних зборів), результати перевірки фіксуються в акті, який має підтверджуватись доказами; акт затверджується рішенням Рахункової палати; акт може бути оскаржений Директору територіального підрозділу протягом 14 днів з дня надання примірника акту представнику об'єкта перевірки; прийняте Директором рішення за результатами розгляду скарги протягом 14 днів може бути оскаржене до Рахункової палати протягом 14 днів після отримання копії рішення; Рішення Рахункової палати є остаточним і оскарженню не підлягає. • залучати до проведення перевірок осіб, які не є службовцями Рахункової палати • право на безперешкодний доступ до об'єктів перевірок (у разі протидії реалізації цього права Рахункова палата може звернутись до Генерального прокурора) • право подавати цивільні позови про відшкодування завданих державі збитків • право на отримання необхідної інформації (у тому числі інформації з обмеженим доступом) • право видання приписів про заборону вчинення дій, які можуть призвести до пошкодження державного майна або незаконного використання бюджетних коштів розпорядниками; невиконання вимог приписів тягне адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 3 до 6 мінімальних заробітних плат; при повторному невиконанні – від 6 до 12 мінімальних заробітних плат • право внесення до Міністерства фінансів та розпорядників бюджетних коштів першого рівня пропозицій щодо усунення виявлених правопорушень, причин та умов, які їм сприяли (відповідні пропозиції мають обов'язковий характер і підлягають виконанню протягом 1 місяця; у разі невиконання пропозицій Голова Рахункової палати протягом 14 днів вносить до Ради Міністрів та Народних зборів доповідь з пропозиціями щодо прийняття остаточного рішення) • затвердження поточних та річних звітів про касове виконання бюджетів та позабюджетних рахунків осіб, що розпоряджаються бюджетними коштами, а також їх річних бухгалтерських звітів • право порушення перед органами державного фінансового контролю питання про притягнення винних до фінансової відповідальності (підставою порушення адміністративного провадження є акт перевірки, здійсненої Рахунковою палатою) • право порушення перед прокуратурою питання про притягнення винних до кримінальної відповідальності (підставою порушення кримінальної справи є акт перевірки, який засвідчує вчинення діянь, що містять ознаки злочину) • право надання зацікавленим особам бухгалтерських балансів державних підприємств
<p>Зв'язки з парламентом</p>	<ul style="list-style-type: none"> • кадрові питання (парламент формує склад Рахункової палати, маючи при цьому, що правда, вкрай вузький обсяг прав щодо дострокового припинення повноважень Рахункової палати) • відносини підзвітності (довіді про результати перевірок; щорічні доповіді по звітах про виконання Державного бюджету та звітах про бюджетні витрати Болгарського народного банку) • експертне забезпечення (надання за зверненням парламенту висновків щодо проектів бюджетів, економічної ефективності урядових програм, нормативно-правових актів, пов'язаних з бюджетом)
<p>Територіальні представництва</p>	<p>Рахункова палата має право відкривати обласні територіальні підрозділи, керівництво якими здійснюється Директорами. Функція територіальних підрозділів – проведення перевірок та інформування Рахункової палати про результати їх проведення</p>
<p>Польща¹⁹</p>	
<p>Статус</p>	<p>Вища контрольна палата – верховний колегіальний орган державного контролю, підпорядкований Сейму, який реалізує контрольні повноваження за дорученням Сейму або його органів, за пропозиціями Президента, Голови Ради Міністрів, або за власною ініціативою. На основу аналізу Закону „Про Вищу контрольну палату” можна дійти висновку про те, що цей орган фінансового контролю певною мірою є незалежним від парламенту – Сейм має право відкликати Голову Вищої контрольної палати лише у разі його заяви про відмову від посади, стійкої неспроможності здійснювати свої повноваження в результаті хвороби, набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення злочину Головою палати, винесення Конституційним Трибуналом рішення про заборону займати</p>

¹⁹ Закон Республіки Польща „Про Вищу контрольну палату” від 23 грудня 1994 року

	керівні посади та виконувати особливо відповідальні функції в державних органах. Голова Рахункової палати не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або засуджений без згоди Сейму.
Склад та порядок формування	Вищу контрольну палату очолює Голова, кандидатура якого висувається Маршалом Сейму або 35 депутатами Сейму затверджується абсолютною більшістю від складу Сейму. Сенат протягом місяця може прийняти рішення з питання про призначення Голови Вищої контрольної палати, неприйняття такого рішення означає згоду з рішенням Сейму щодо кандидатури Голови Вищої контрольної палати. Строк повноважень Голови – 6 років, одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Голови палати більше, ніж 2 рази поспіль. Заступники Голови (від 2 до 4) призначаються та відкликаються Президією Сейму за поданням Голови Вищої контрольної палати. Голова палати за згодою Маршала Сейму призначає та відкликає генерального директора палати. До складу Колегії Вищої контрольної палати входять Голова палати, заступники Голови, генеральний директор, 14 членів Колегії (призначаються Президією Сейму за поданням Голови палати); всі члени Колегії призначаються на 3 роки.
Основні функції та повноваження	<ul style="list-style-type: none"> • контроль діяльності органів урядової адміністрації, Національного Банку Польщі, державних юридичних осіб, органів місцевого самоврядування, комунальних юридичних осіб, інших суб'єктів господарювання (які виконують делеговані державою повноваження, виконують замовлення на користь держави та місцевого самоврядування, організують або виконують публічні роботи, розпоряджаються державним або комунальним майном, виконують фінансові зобов'язання на користь держави, мають гарантовані державою або місцевим самоврядуванням фінансові зобов'язання) – на предмет виконання державного бюджету, а також реалізації законів та інших нормативно-правових актів в фінансовій, господарській та організаційно-адміністративній діяльності відповідних суб'єктів – з точки зору ефективності, законності використання відповідних коштів • контроль виконання бюджету, розпорядження фінансами та майном Канцелярією Президента Республіки Польща, Канцеляріями Сейму та Сенату, Конституційним Трибуналом, Захисником громадянських прав, Загально польською радою з питань радіо та телебачення, Загально польським виборчим бюро, Верховним Судом, Вищим Адміністративним Судом, Державною інспекцією з праці – на предмет законності, ефективності та доцільності використання відповідних ресурсів <p>Права</p> <ul style="list-style-type: none"> • право звертатись до конституційного суду (Конституційного Трибуналу) з поданням про встановлення відповідності законодавчого акту Конституції або іншого нормативного акту – Конституції чи законодавчому акту; про офіційне тлумачення законів – на підставі звернення Голови палати • право доручати органам фінансового контролю, що діють у складі урядової адміністрації, проведення позапланових контрольних перевірок, отримувати від цих органів інформацію про результати проведених контрольних заходів • право участі в засіданнях Сейму та засіданнях Ради Міністрів (Вищу контрольну палату у цьому випадку представляє її Голова) • право на проведення контролю в об'єктах контролю (результати контролю фіксуються контролером Вищої контрольної палати в протоколі контролю; керівник об'єкта контролю може висловити зауваження по суті протоколу протягом 14 днів після отримання протоколу контролю, які контролер зобов'язаний розглянути та дати обґрунтовану відповідь заявнику зауважень; рішення контролера може бути оскаржене у семиденний строк директору компетентного структурного підрозділу Вищої контрольної палати, який передає скаргу апеляційній комісії для подальшого розгляду; апеляційна комісія розглядає скаргу та приймає рішення, яке після затвердження Головою Вищої контрольної палати стає остаточним; за результатами контролю палатою складається висновок, який направляється керівнику об'єкта контролю, у висновку містяться зауваження та пропозиції, які підлягають виконанню протягом вказаного у висновку строку) • право порушувати питання про невідповідність займаній посаді особи, яка допустила вчинення порушень, виявлених в ході контролю (відповідний висновок Вищої палати контролю є підставою для відкриття дисциплінарного провадження, звільнення відповідної особи із займаної посади, розірвання трудового договору) • право ініціювання перед правоохоронними органами питання про притягнення осіб, які вчинили порушення, що мають ознаки злочину або проступку, до адміністративної або кримінальної відповідальності (відповідні органи зобов'язані проінформувати Вищу контрольну палату про результати розгляду) • право на вільний доступ до об'єктів та приміщень об'єкта контролю та їх огляд, право доступу до документів, пов'язаних з діяльністю об'єкта контролю, право викликати та допитувати свідків (за неявку свідок притягається до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу 100 – 200 злотих), вимагати усних та письмових пояснень працівників об'єктів контролю, право на використання допомоги експертів та фахівців, право на отримання інформації від суб'єктів, на яких не поширюються контрольні повноваження Палати

Зв'язки парламентом	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> • кадрові питання (парламент та його органи беруть участь у формуванні) • відносини підконтрольності та підзвітності (надання звіту про діяльність протягом року, інформації про результати контролю, здійсненого за дорученням Сейму або його органів, інформації про результати контролю, здійсненого за пропозицією Президента або Голови Ради Міністрів, а також контролю, що має важливе значення,) • ініціювання розгляду окремих питань (надання Сейму пропозицій щодо розгляду певних питань, пов'язаних з діяльністю органів, що здійснюють публічні функції) • експертне забезпечення (аналіз виконання державного бюджету та основних напрямів грошової політики, надання власної позиції щодо схвалення Програми діяльності уряду)
Територіальні представництва	Делегатури Вищої контрольної палати, територіальні межі діяльності яких визначаються Палатою, здійснюють контроль на місцях
Росія²⁰	
Статус	Рахункова палата Російської Федерації – постійно діючий орган фінансового контролю, наділений організаційною та функціональною незалежністю, що утворюється Федеральними Зборами та підзвітний їм. Члени Рахункової палати можуть бути достроково звільнені із займаних посад за рішенням цієї палати парламенту, яка їх призначила на посаду з обмеженого кола підстав: у разі порушення законодавства або вчинення зловживань по службі (рішення приймається 2/3 від складу палати), за власною заявою про відставку, визнання члена палати недієздатним, досягнення ним 65-річного віку, формування палати нового скликання (рішення приймається 2/3 від складу палати не раніше, як через 6 місяців після сформування її складу). Це дає підстави стверджувати, що Рахункова палата РФ є незалежним від гілок влади органом, пов'язаним з парламентом лише кадровими призначеннями та відносинами підзвітності.
Склад та порядок формування Рахункової палати	Рахункова палата складається з Голови Рахункової палати, заступника Голови Рахункової палати, аудиторів Рахункової палати, апарату Рахункової палати. Голова Рахункової палати обирається на посаду Державною Думою більшістю голосів від її складу на 6 років. Заступник Голови Рахункової палати обирається на посаду на 6 років Радою Федерації більшістю від її складу. Рада Федерації та Державна Дума призначають по 6 аудиторів Рахункової палати. Апарат Рахункової палати складається з інспекторів та інших штатних співробітників.
Основні функції та повноваження Рахункової палати	<ul style="list-style-type: none"> • організація та здійснення контролю за своєчасним виконанням доходної та витратної частини федерального бюджету та бюджетів федеральних позабюджетних фондів по обсягах, структурі та цільовому призначенню • визначення ефективності та доцільності витрат державних коштів і використання федеральної власності • оцінка обґрунтованості доходних та витратних статей проектів федерального бюджету та федеральних позабюджетних фондів • фінансова експертиза проектів федеральних законів, а також нормативно-правових актів федеральних органів державної влади, виконання яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та федеральних позабюджетних фондів, або які впливають на формування доходної та видаткової частини федерального бюджету та бюджетів федеральних позабюджетних фондів • аналіз виявлених відхилень від встановлених показників федерального бюджету і бюджетів федеральних позабюджетних фондів, підготовка пропозицій, спрямованих на їхнє виправлення, а також удосконалення бюджетного процесу в цілому • контроль за законністю і своєчасністю руху коштів федерального бюджету і коштів федеральних позабюджетних фондів в Центральному банку РФ, уповноважених банках, інших фінансово-кредитних банках <p>регулярне надання Раді Федерації та Державній Думі інформації про хід виконання федерального бюджету та про результати реалізації контрольних заходів</p> <p>Права:</p> <ul style="list-style-type: none"> • право на проведення комплексних ревізій та тематичних перевірок (строки, обсяги та способи проведення визначаються Рахунковою палатою, за наслідками ревізії або перевірки складається звіт) • право на отримання інформації про результати ревізій та перевірок, що проводяться іншими органами фінансового контролю, від відповідних органів • право на залучення до участі в контрольних заходах державних органів фінансового контролю та їх представників, недержавних аудиторських служб та окремих спеціалістів • право на внесення до органів державної влади та об'єктів контролю подань щодо збитків та притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства та безгосподарності (подання має бути розглянуте протягом вказаного у ньому строку, а якщо такий строк не вказано – протягом 20 днів з дня його отримання, Рахункова палата має бути повідомлена про результати розгляду подання та вжиті заходи) • право дачі приписів (у разі виявлення на об'єктах контролю порушень, які завдають

²⁰ Закон „Про Рахункову палату Російської Федерації” від 11 січня 1995 року

	<p>держави прямої шкоди і потребують у зв'язку з цим негайного припинення, а також рази умисного або систематичного недотримання порядку і строків розгляду подань Рахункової палати, перешкоджання проведенню контрольних заходів, у разі невиконання приписів Колегія Рахункової палати за погодженням з Державною Думою має право прийняти рішення про зупинення всіх видів фінансових платіжних та розрахункових операцій на рахунках підприємств, установ та організацій, що перевіряються; припис може бути оскаржений в судовому порядку)</p> <ul style="list-style-type: none"> • право передачі матеріалів перевірки (ревізії) до правоохоронних органів – у разі виявлення фактів розкрадання державних коштів та інших зловживань • право на безперешкодне входження до приміщень, право на опечатування кас та службових приміщень, складів; право виїмки документів – у разі виявлення їх підробки, фактів підряду, розкрадань або зловживань.
Зв'язки парламентом	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> • кадрові питання • відносини підконтрольності та підзвітності (щоквартальне надання Федеральним зборам оперативного звіту про хід виконання федерального бюджету, в якому наводяться фактичні дані про формування доходів та здійснені витрати у порівнянні з показниками за минулий період, квартал; інформування про результати проведених перевірок та ревізій та про розмір завданих порушеннями збитків) • експертне забезпечення (експертиза проекту федерального бюджету на предмет обґрунтованості його доходної та видаткової частин, розмір внутрішнього та зовнішнього державного боргу та дефіциту федерального бюджету; надання висновків з проблем бюджетно-фінансової політики та удосконалення бюджетного процесу; надання висновків щодо проектів фінансово-бюджетних законів та проектів інших нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Державної Думи; надання висновків щодо проектів міжнародних договорів, реалізація яких потребує фінансування з федерального бюджету; надання висновків за дорученнями палат парламенту, оформлених відповідними постановами; висновків за запитами комітетів парламенту та депутатів (членів) палат парламенту; надання пропозицій щодо удосконалення бюджетного законодавства та розвитку бюджетно-фінансової системи Російської Федерації)
Територіальні представництва	Закон „Про Рахункову палату Російської Федерації” не передбачає існування її територіальних представництв
Японія²¹	
Статус	Контрольно-ревізійне управління Японії (далі – КРУ) – незалежний від Кабінету Міністрів орган. Підставами дострокового припинення повноважень Комісара КРУ є заява про складення повноважень, неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я, вчинення ним порушень при виконанні службових обов'язків, засудження за вчинення злочину. Аналіз положень Закону „Про контрольно-ревізійне управління Японії” дозволяє стверджувати, що КРУ є органом, незалежним як від Уряду, так і від парламенту
Склад та порядок формування Рахункової палати	Склад КРУ – 3 комісари, Генеральне виконавче бюро. Один з комісарів є Президентом КРУ, він обирається іншими комісарами і затверджується на посаді Кабінетом Міністрів. Комісари КРУ призначаються на посади Кабінетом Міністрів за згодою обох палат парламенту. Комісар здійснює свої повноваження протягом 7 років з правом одного повторного обрання на посаду. Генеральне виконавче бюро (ГВБ) складається з Генерального секретаря, заступника Генерального секретаря, секретарів, адміністративних працівників, технічних співробітників та інших службовців. Всі члени ГВБ призначаються на посади та звільняються з посад Президентом КРУ відповідно до колективного рішення комісарів.
Основні функції та повноваження Рахункової палати	<ul style="list-style-type: none"> • перевірка доходів та витрат держави – перевірка місячних рахунків доходів та витрат держави, надходження та використання коштів, використання державної власності, створення та ліквідації державних резервів, збільшення та зменшення облігацій та інших фінансових зобов'язань держави, обсягу емісії, цінних металів та цінних паперів, емітованих Банком Японії від імені держави, рахунків юридичних осіб, частка держави в статутному фонді яких складає 50% і більше; рахунків, що підлягають перевірці КРУ згідно з спеціальним законодавством • перевірка і нагляд за дотриманням процедури ведення бюджетних рахунків • засвідчення звіту про державний бюджет (статей доходів та витрат) <p>Права:</p> <ul style="list-style-type: none"> • право на отримання від об'єктів контролю регулярних офіційних звітів та документів, пов'язаних з рухом коштів (платіжні доручення тощо), право виклику співробітників об'єкта контролю для дачі пояснень КРУ, право на вилучення для вивчення в КРУ книг бухгалтерського обліку, фінансових документів тощо, право на отримання довідкової інформації та експертних висновків від компетентних державних органів, • право на проведення перевірок (за результатами виїзних та інших перевірок складається доповідь)

²¹ Закон „Про Контрольно-ревізійне управління Японії” 1947 року № 73

		<ul style="list-style-type: none"> • право дачі парламенту пояснень щодо доповідей про результати перевірки • право порушення питання про відкриття дисциплінарного провадження щодо співробітників об'єкта контролю (у разі завдання державі значних збитків, неподання співробітником на вимогу КРУ фінансових документів, платіжних доручень тощо) • право прийняття рішень про стягнення з винних службовців об'єкта контролю завданих державі збитків (у випадку розтрати коштів, знищення або пошкодження державного майна; при цьому сума відповідних виплат може бути змінена лише рішенням парламенту) • право ініціювання питання про порушення кримінальних справ щодо працівників об'єктів контролю, які вчинили дії, що містять ознаки злочину (відповідна інформація надається прокурору) • право видання обов'язкових для виконання приписів про припинення порушень або незаконної діяльності, які вносяться керівникам підконтрольних об'єктів • право внесення змін до фіскальних розпоряджень співробітників державних органів фінансового контролю (за заявами зацікавлених осіб) • право внесення до компетентних органів подань з пропозиціями стосовно змін до певних нормативно-правових актів, адміністративних систем • право на висловлення пропозицій стосовно проектів змін до законодавчих актів, реалізація їх впливає на доходну та видаткову частину державного бюджету, актів, які передбачають зміну процедури бухгалтерського обліку
Зв'язки парламентом	3	<ul style="list-style-type: none"> • кадрові питання (склад КРУ формується за безпосередньої участі парламенту) • відносини підзвітності (інформування парламенту про результати проведених перевірок, щоправда відповідне інформування не є обов'язковим для КРУ) • експертне забезпечення (надання висновків на фінансові законопроекти)
Територіальні представництва		Існування територіальних представництв Законом „Про контрольно-ревізійне управління Японії” не передбачено

Ефективність контролю, що здійснюється Рахунковою палатою визначається Рішенням Конституційного Суду у справі про Рахункову палату та якістю Закону, який безпосередньо визначає статус цього органу фінансового контролю. Конституційний Суд суттєво зсузив контрольні функції та повноваження Рахункової палати, чітко не визначивши при цьому її статус. У свою чергу, Закон „Про Рахункову палату” містить низку недоліків, які суттєво ускладнюють здійснення Рахунковою палатою навіть тих функцій і повноважень, які вона має право реалізовувати з урахуванням Рішення Конституційного Суду 1997 року. Нині Рахункова палата, за якою визнано статус „незалежного органу спеціальної конституційної компетенції”, де-факто залишається підпорядкованим парламенту органом. Такий підхід не узгоджується із загальносвітовими тенденціями у відповідній сфері. З огляду на це, доцільно переглянути основні принципи взаємодії Верховної Ради з Рахунковою палатою – позбавити парламент права „спрямовувати” діяльність Рахункової палати, права давати прямі доручення щодо проведення перевірок тощо. Ті повноваження, які Рахункова палата здійснює за дорученнями, протокольними дорученнями парламенту та комітетів у Законі слід визначити як власні повноваження Рахункової палати. Незалежність Рахункової палати від парламенту додатково має бути посилена конкретизацією підстав дострокового припинення повноважень членів Рахункової палати. Загалом, Закон „Про Рахункову палату” доцільно прийняти в новій редакції, в якій слід врахувати останні зміни до законодавства про контрольно-ревізійну службу, стандарти INTOSAI та принципи, закріплені в Лімській декларації керівних принципів аудиту.