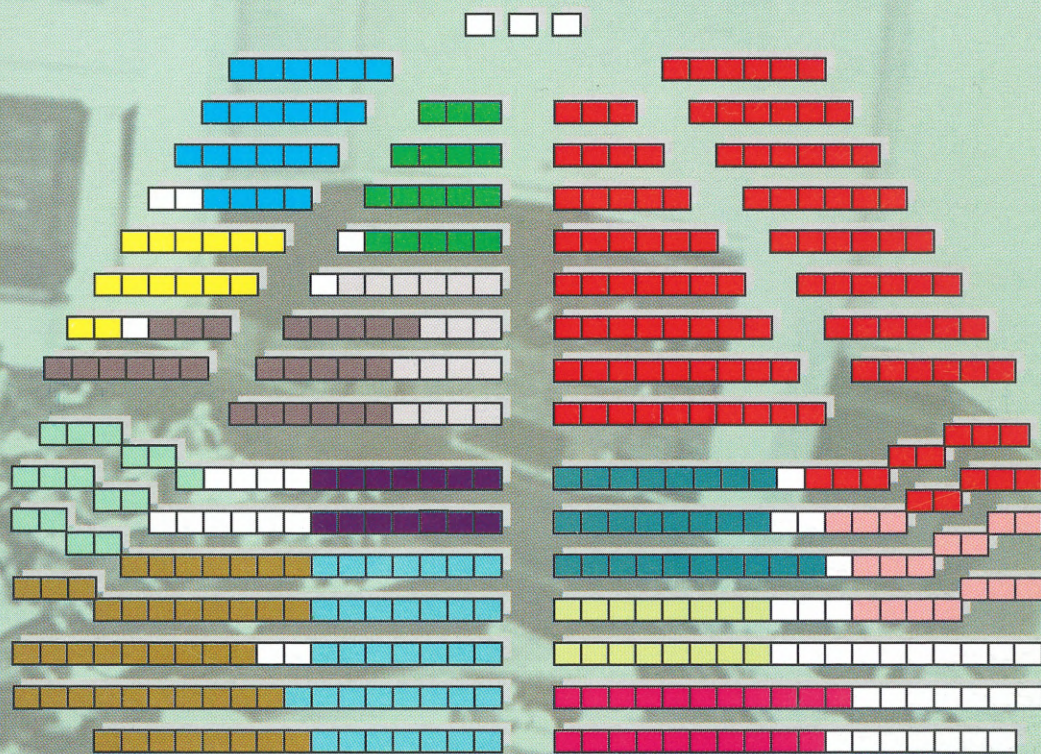


Часопис

ПАРЛАМЕНТ

№6/2001



**ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ
СТАТУСУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ТА ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Лабораторія законодавчих ініціатив



ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

Громадська організація «Лабораторія законодавчих ініціатив» є незалежною інституцією, заснованою випускниками Національного університету «Києво-Могилянська академія» у квітні 2000 року з метою дослідження діяльності вищого органу законодавчої влади - Верховної Ради України.

Основними завданнями Лабораторії законодавчих ініціатив є:

- розробка пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавчої бази України;
- підготовка аналітичних матеріалів та проведення експертних досліджень з питань державної політики та законодавства із залученням провідних вітчизняних та іноземних фахівців;
- організація семінарів, конференцій, робочих зустрічей, круглих столів з метою обговорення актуальних питань законотворення.

Експерти Лабораторії законодавчих ініціатив здійснюють дослідження в таких напрямках:

- ❖ засади парламентаризму в Україні
- ❖ виборче законодавство
- ❖ роль та діяльність політичних партій в Україні
- ❖ інтеграція України до Європейського Союзу
- ❖ розвиток «третього сектору»
- ❖ місцеве самоврядування та адміністративна реформа
- ❖ бюджетне регулювання
- ❖ аграрна реформа

З початку 2001 року Лабораторія законодавчих ініціатив видає власне інформаційно-аналітичне видання — журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ».

Наша адреса:

04070, м.Київ, вул. Волоська 8/5
Тел./факс (+380 44) 238 24 69
E-mail: kohut@laboratory.kiev.ua

AGENCY FOR LEGISLATIVE INITIATIVES

Non-governmental organization «Agency for Legislative Initiatives» is an independent institution founded by the graduates of National University of Kyiv-Mohyla Academy in April 2000 to study the activities of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada).

Major objectives of Agency for Legislative Initiatives:

- Developing proposals aimed at improving legislative system of Ukraine
- Preparing analytical materials and conducting expert analyses on state policy and legislation in cooperation with leading Ukrainian and foreign experts
- Conducting seminars, conferences, meetings, roundtables to discuss relevant legislative issues

Experts of the Agency for Legislative Initiatives work in the following areas:

- ❖ outlines of parliamentarism in Ukraine
- ❖ election laws
- ❖ role and activity of political parties in Ukraine
- ❖ integration of Ukraine to the European Union
- ❖ development of the «third sector»
- ❖ local governance and administrative reform
- ❖ budget regulations
- ❖ agricultural reform

Since the beginning of 2001, Agency for Legislative Initiatives has been publishing informational and analytical journal «The Parliament Journal».

Our address:

8/5 Voloska St., Kyiv, 04070, Ukraine
tel./fax (+380 44) 238 24 69
E-mail: kohut@laboratory.kiev.ua

НАЦІОНАЛЬНИЙ ДЕМОКРАТИЧНИЙ ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН (НДІ)

Заснований у 1983 році, Національний Демократичний Інститут (НДІ) є неприбутковою, позапартійною організацією, що надає довготермінову допомогу в розвитку демократичної політичної системи в країнах, які перебувають на стадії демократичного реформування. НДІ також працює над зміцненням та поширенням демократії, залучаючи до своїх програм спеціалістів з усього світу, які надають практичну допомогу громадським та політичним лідерам в розбудові їх організацій, розробці методів роботи та розвитку демократичних інституцій.

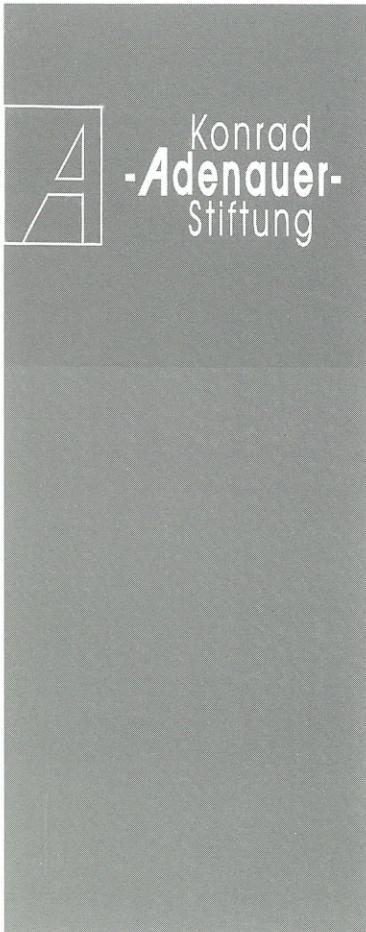
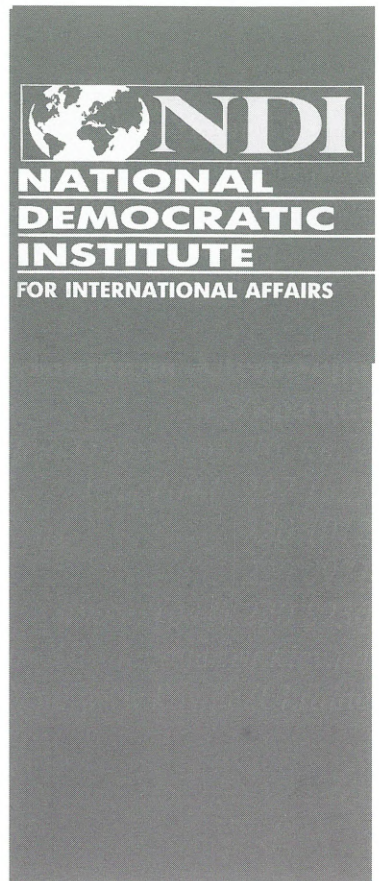
*Україна, 01004, м. Київ,
Вул. Рогнідинська, 2, пом. 2*

*Національний Демократичний Інститут
Міжнародних Відносин*

Тел.: (044) 244 3801, (044) 224 7369

Факс: (044) 462 0382

E-mail: ndikiev@ndi.kiev.ua



ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА В УКРАЇНІ

Представництво Фонду Конрада Аденауера діє в Україні з 1994 року. Програми діяльності Фонду направлені на сприяння розвитку демократичних засад, створення правової держави і громадянського суспільства в Україні.

Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні:

01004 Київ, вул. Антоновича (Горького), 16, кв. 2

Тел.: (044) 227 1625

220 1012

220 0971

Факс: (044) 220 8230

E-mail: konrad@adenauer.ru.kiev.ua

WEB-Site: www.kas.de/Ukraine



**ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ:
ПРАЦЮЄМО ДЛЯ ПАРЛАМЕНТУ.**



«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

інформаційно-аналітичне видання
громадської організації «ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ»



т./ф.: (044) 238 24 69

E-mail: kohut@laboratory.kiev.ua

РЕДАКЦІЙНА РАДА:

Ігор Когут,

голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив

Олександр Синьоокий,

керівник групи експертів Лабораторії законодавчих ініціатив

Андрій Шевчук,

керівник аналітичної служби Лабораторії законодавчих ініціатив

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Віталій Замніус

Дмитро Котляр

Денис Ковриженко

Анжела Євгенєва

Габрієл Асланян

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР:

Олеся Малаш

ВИДАННЯ ЗДІЙСНЕНЕ ЗА ПІДТРИМКИ



Національного демократичного інституту
міжнародних відносин (NDI)



Представництва Фонду Конрада Аденауера в
Україні



Міжнародного фонду «Відродження»

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

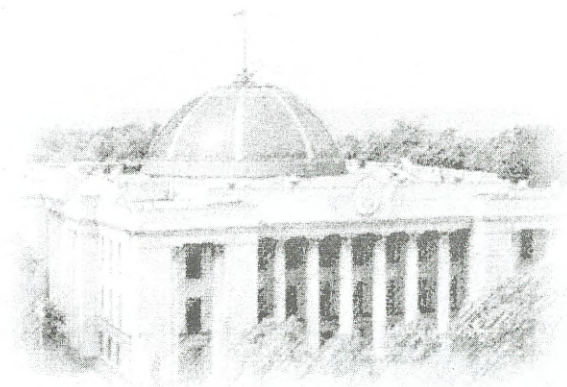
ТА ДРУК:

Видавництво «Міленіум»

Тел.: 221-7948

Факс: 244-3993

E-mail: atol@cctd.kiev.ua



ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

Проблеми законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Виступи учасників круглого столу . . .4

Політичні та правові аспекти законодавчого визначення статусу Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади17

Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організація центральної виконавчої влади в країнах світу24

Указ Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»29

Інститут державних секретарів в Україні: аналіз проблемних аспектів32

ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Закон України «Про вибори народних депутатів України» нарешті підписано36

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Контроль за безпекою продукції: досвід ЄС для України40

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І ЗАКОН

Пошуки шляхів вдосконалення законодавства для третього сектора50

ПАРЛАМЕНТИ КРАЇН СВІТУ

Британський парламент: історія і сучасність55

ПАРТІЙНІСТЬ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ62

ВСТУПНЕ СЛОВО



Про ефективну політичну систему

Ігор КОГУТ,

голова Ради ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив»

Не ставлю собі за мету черговий політологічно-філософський опус про політичні системи, їх дефініції, якості та варіації. Хочу декількома словами описати власні враження практикуючого експерта в ділянці дослідження парламентаризму й політичного процесу стосовно проблеми ефективності сучасної української політичної системи. Власне, про діяльність деяких інститутів цієї системи, проблеми їх взаємодії та розвитку.

Будь-яку систему можна розглядати як комплекс взаємодії складових. Простою аналогією до політичної системи можна навести будь-яку механічну систему, де ефект загальної роботи системи чітко залежить від ефекту роботи кожної складової (деталі). Але оскільки механічні системи мають певні параметри, а політичні системи мають лише загальні форми, то таке порівняння є надто спрощене, але зрозуміле для більшості.

Безперечно, політичні системи різняться за багатьма ознаками. Сьогодні можна простежити суттєві цивілізаційні, культурні й навіть релігійні системоформуючі впливи. В силу хоча й слабких, але певних європоцентричних настроїв в Україні, і доволі віртуальної, за нинішнього стану громадянського суспільства, громадської думки, наша країна орієнтиром для себе має європейські стандарти політичної системи. Зрештою, це лише орієнтири. В Україні політична система існує, але характеризується нестійкістю, основні її інститути слабкі або обмежені в повноваженнях, і питання відмінності наших систем переноситься у площину їх ефективності.

Чи може бути ефективною державна влада, де не до кінця з'ясовані відносини між законодавчою та виконавчою гілками владами, де політичним партіям не створено умов для виконання їхньої природної функції, трансформації суспільних настроїв у політичні та державні рішення, де чітко не розмежовуються управлінські та політичні функції, де панує «ручний» принцип керування у економічній сфері? За таких умов (це далеко не повний список) говорити про існування будь-якої системи, а не те що про її ефек-

тивність, здається передчасним. Звичайно, політична безсистемність не перетворилася у хаос, і це значною мірою пояснюється намірами владних еліт формувати сурогати політичної системи, беручи за основу інтереси влади й окремих груп. Але політична система, у котрій не передбачається участі громадянського начала, чи точніше громадянського суспільства, від самого початку є неефективною.

Для Лабораторії законодавчих ініціатив, в силу обраних предметів та галузей дослідження, визначальними є вивчення проблем ефективності роботи парламенту. Для нас цікавими є питання ефективності як законодавчого, так і політичного процесу. Звичайно, парламент і політичні партії є лише складовою політичної системи, але необхідно усвідомлювати всю значимість цих інститутів для її збалансування, стійкості та послідовного розвитку. Через це в полі нашої уваги постійно перебуває виборче законодавство, законодавство про політичні партії, місцеве самоврядування, адміністративна та судова реформи.

Ми вивчаємо теоретичні та практичні засади ефективної нормотворчості. Не перестає бути нашим пріоритетом організація діалогу між політиками-законодавцями та експертними інституціями. Ефективність законодавчого процесу, на наше переконання, напряму залежить від рівня такого діалогу. На жаль, сьогодні у прийнятті державних рішень перевага надається вузько груповим, корпоративним інтересам, не існує практики громадської експертизи та нагляду. Це пояснюється двома обставинами: тенденційністю політичної системи, коли її інститути формуються і якийсь час діють за принципами та інтересами окремих фінансово-політичних груп, і слабкістю незалежних експертних інститутів.

Неодноразово наголошувалося на тому, що призначенням організованих нами круглих столів та видання журналу «Часопис ПАРЛАМЕНТ» є налагодження стійкого діалогу «парламент — суспільство», «законодавці — експерти». Це одна зі справ, котру ми робимо, щоб законодавчий процес був максимально ефективним і впливав на розвиток української політичної системи.

INTRODUCTION

Some thoughts on efficient political system

Ihor KOHUT

Head of the Board of the Agency for Legislative Initiatives

I would not like to elaborate any political or philosophic concepts of political systems or their definitions. I do not mean to point out their special features and variations. As a practicing expert in the area of parliamentary research and a study of politics I would just like to describe in some words my own impressions. They refer to the problem of efficiency of contemporary political system in Ukraine. Actually, the attention is focused on the activity of some of its institutions and topical problems of their interaction and development.

Any system can be regarded as a complex of interaction of its components, which make up a unity through interdependent relations. In fact, the working of the political system is analogous to mechanical system, because the effect of its overall functioning largely depends upon the operation of each component. At the same time, mechanical systems are characterized by strict parameters, whereas political systems have only a general shape. That is why, although the comparison of a political system to a mechanical one is too simplified, it is easily understood by the majority.

Certainly, political systems differ in many respects. Nowadays one can observe an impact of the formation of civilizational, cultural and even religious systems. By virtue of certain, if only weak, Europe-oriented trends as well as of rather virtual public opinion, the European model of political system is still regarded as a sample in Ukraine. However, this is only a sample. A political system does exist in Ukraine. But it remains unstable, its principal institutions are weak or restricted in their authority and the question of difference between the two systems lies in the area of their efficiency.

How can any state power function effectively in the country, where criteria of interrelationship between legislative and executive branches have not been clarified yet? Where no proper conditions have been created for political parties to fulfill their natural functions and, as a result, no transformation of social ideas into governmental decisions has taken place? Where political and administrative functions have not been clearly delineated? Where the principle of «manual» regulation of economy dominates? It is too early to speak about any system under such conditions. It is to all the more inappropriate to discuss its efficiency. Fortunately enough, the absence of an efficient political system has not been turned into political chaos. This could be explained by the inclinations of powerful elites to fill up the gap with some modified substitutes for political system, based on interests of power and certain groups. However, any political system that ignores participation of civil society is inefficient from the very beginning of its existence.

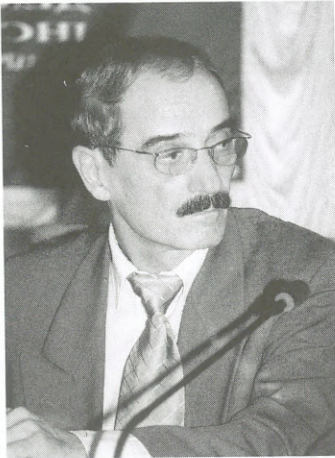
By virtue of the areas chosen for research, the issues of parliamentary efficiency are crucial for the Agency of Legislative Initiatives. Issues of both legislative and political process efficiency are of our constant interest. Though the Parliament and political parties are the only components of the political system, it is necessary to realize all the importance of these institutions for its balance, stability and consistent development. Because of these factors the electoral legislation, political parties, local self-government, administrative and judicial reforms are always the focus of attention.

We study theoretical and practical principles of effective legislation. The establishment of the dialogue between legislators and «think tanks» is one of our priorities. We consider this dialogue to be a direct condition for effective legislative process. Unfortunately, today state decision making is dominated by special corporative interests and there is no system of public expertise and accountability. This is explained by two factors: first, the bias of the political system, when its institutions are formed and operate for the interests of certain financial and political groups, and, second, the weakness of independent expert institutions.

It has been frequently stated that the purpose of our roundtables and «The Parliament Journal» publication is to set up a stable dialog along the lines «parliament — society» and «legislators — experts». This is one of our tasks that we fulfill to make legislative process efficient and fundamental for the development of the Ukrainian political system.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ТА ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ



Манфред ЛОМАНН,

директор Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

Протягом 1997-2001 рр. з'явилась ціла низка Указів Президента, нормативних актів Кабінету Міністрів та інших органів державної влади, покликаних удосконалити систему державного управління. Головну увагу в них було приділено питанню реформування структури та повноважень уряду та центральних органів виконавчої влади. Прийняття нормативних актів у сфері адміністративної реформи призвело до позитивних наслідків. Зокрема, відбулось зменшення кількості міністерств — з 18 до 15, а також інших центральних органів виконавчої влади — з 89 до 46. В ході проведення реформи державного управління було також звужено сферу повноважень віце-прем'єр-міністрів шляхом зменшення їхнього контролю за діяльністю окремих міністерств.

Водночас у процесі реформування системи державного управління виникли і певні проблеми. Так, на даний момент все ще залишається відкритим питання розмежування повноважень як між окремими міністерствами, так і різними рівнями виконавчої вертикалі. Потребує нагального вирішення проблема науково-методичного та організаційного забезпечення адміністративної реформи та органів державної влади, покликаних втілювати її у життя.



Том КОРМ'Є,

керівник Представництва Національного демократичного інституту міжнародних відносин в Україні

На даному етапі розбудови української держави відносини, що склалися між законодавчою та виконавчою гілками влади, не можна назвати безпроблемними. Це викликає стурбованість, оскільки парламент у будь-якій демократичній державі є фундаментом громадянського суспільства. Він виступає виразником волі народу, місцем обговорення та узгодження позицій основних політичних сил та уряду щодо ключових питань суспільного життя. Протягом багатьох років український парламент уявлявся політично неструктурованим, що підірвало віру в можливість консенсусу політичних сил в його стінах. Частково це твердження відповідає істині. Однак, на моє глибоке переконання, народні депутати все

Окремого аналізу потребує Указ Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні», яким було запроваджено інститут державних секретарів. Підписання Главою держави цього документу породило цілу низку дискусій у наукових та громадських колах. Багато фахівців зійшлися на тому, що Указ «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» значно зміцнив вплив Президента на виконавчу гілку влади, оскільки до повноважень державних секретарів було віднесено не лише керівництво апаратами міністерств, але й матеріально-фінансові та організаційно-розпорядчі важелі впливу на діяльність цих органів. Натомість міністри, зважаючи на існуючу в Україні форму правління, так і залишились поза парламентським контролем. Виникли й інші проблеми. Серед останніх — недостатня відповідність запровадження цього інституту системі розподілу державної влади, принципам стримувань і противаг та балансу законодавчої та виконавчої влади; стабільне збереження високого рівня державних видатків на утримання системи органів державного управління (не зважаючи на скорочення загальної кількості центральних органів виконавчої влади); невисокий рівень доступу громадян до інформації про хід адміністративної реформи та їхнього контролю за діяльністю владних органів.

Особливого значення у зв'язку з підписанням Президентом вищезгаданого Указу набувають питання відображення його положень у законопроектах, що нині перебувають на розгляді парламенту.

ж таки зрозуміли потребу в необхідності досягнення згоди щодо ключових питань державного будівництва, у тому числі і створення правового поля для побудови відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади. Особливо це стає помітним у контексті підготовки до парламентських виборів.

На мою думку, однією з найголовніших проблем державного управління в Україні є невисокий рівень моніторингу діяльності законодавчої та виконавчої гілок влади. Ця проблема набуває особливої актуальності у світлі встановленої Конституцією моделі організації державної влади, за якої практично всі органи державного управління наділені значними фінансовими та організаційними повноваженнями. Тому висвітлення діяльності цих органів сприятиме запровадженню дієвих форм не лише громадського, але і парламентського контролю за діяльністю уряду та центральних органів виконавчої влади. А це, у свою чергу, активізує співпрацю парламенту та уряду.



Ігор КОЛУШКО,
народний депутат України,
перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України
з питань правової політики

Нагальна необхідність проведення адміністративної реформи в Україні виникла у 1996 році. Тому одночасно з підготовкою проекту Конституції, Комісія Верховної Ради з питань правової політики та судової реформи розробила першу концепцію адміністративної реформи. Згодом було утворено Державну комісію з питань проведення адміністративної реформи, яка у 1998 році розробила принципово нову Концепцію адміністративної реформи. Останню і було затверджено відповідним Указом Президента у липні того ж року. Таким чином було визнано, що саме на основі цієї Концепції і повинні відбуватись подальші зміни в системі органів виконавчої влади. Водночас, слід відзначити, що реального втілення цієї Концепції у життя не відбувалось. На мою думку, основною причиною цього стало те, що протягом наступних років так і не було створено правової бази для проведення реформи. У відповідності до положень Концепції адміністративної реформи та Конституції України фундамент цієї бази повинні були утворити три закони: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації». Як відомо, Президент підписав лише останній з них. Поряд з цим, спроби на законодавчому рівні визначити статус Кабінету Міністрів закінчились нічим: шість разів Голова Верховної Ради підписував відповідний законопроект і направляв його на підпис Президенту, шість разів Глава держави повертав його на повторний розгляд законодавчого органу зі своїми пропозиціями. Згодом Президент відкликав свої пропозиції стосовно даного законопроекту і, внаслідок того, що діючим законодавством не передбачено процедури набуття таким актом чинності, його подальша доля стала незрозумілою. Тому на початку 2001 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики підтримав пропозицію внесення на розгляд парламенту нового проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України». Цей проект врахував чотирирічний досвід проведення адміністративної реформи в Україні та переважну більшість пропозицій Президента до ветоаного законопроекту «Про Кабінет Міністрів України». На сьогодні він прийнятий Верховною Радою України у першому читанні та підготовлений до другого читання, однак, за пропозицією Прем'єр-міністра України розгляд законопроекту у другому читанні перенесено на на-

ступну сесію. Підготовку законопроекту до другого читання здійснював не Комітет з питань правової політики, а тимчасова спеціальна комісія на чолі із заступником Голови Верховної Ради України С.Гавришем. Все це переконливо свідчить про зусилля парламенту досягти консенсусу між Верховною Радою, Президентом та Кабінетом Міністрів щодо ключових положень цього проекту.

Без прийняття проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України» неможливе подальше реформування центральних органів виконавчої влади. Зважаючи на повільні темпи проходження законопроекту «Про Кабінет Міністрів України» через парламент, у червні та вересні цього року мною на розгляд Верховної Ради було подано проекти Законів «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про службу в органах виконавчої влади». Всі три законопроекти спрямовано на реалізацію першого етапу адміністративної реформи — реформування статусу органів виконавчої влади. Другий етап цієї реформи полягає у впорядкуванні відносин органів державного управління та підприємств, установ та організацій.

... реального втілення цієї Концепції у життя не відбувалось. На мою думку, основною причиною цього стало те, що протягом наступних років так і не було створено правової бази для проведення реформи.

У процесі підготовки законопроекту «Про Кабінет Міністрів України» до другого читання тимчасовою спеціальною комісією було обговорено досить складне питання — питання статусу членів Уряду та можливості поєднання їхніх посад зі статусом народного депутата України. Я запропонував внести зміни до діючого законодавства, у тому числі до Закону «Про статус народних депутатів України» з метою створення можливості для поєднання депутатського мандату з посадою члена Кабінету Міністрів. Це дало б змогу зробити членів вищого органу виконавчої влади більш самостійними у прийнятті політичних рішень та гарантувало б їм певну незалежність від президента та глави уряду. Однак більшість членів Комісії прийшла до висновку, що закріплення подібних положень у чинному законодавстві буде суперечити Конституції, а тому мої пропозиції підтримки не здобули.

Більшість положень неодноразово ветоаного проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України», що були предметом жвавих дискусій між народними депутатами, представниками Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів, збереглись і у прийня-

тому у першому читанні законопроекті. Але з плином часу більшість з них втратило свій проблемний характер. Наприклад, одна з принципових позицій Адміністрації Президента, через яку глава держави повертав до Верховної Ради на повторний розгляд законопроект «Про Кабінет Міністрів України», полягала у запереченні Президентом політичного статусу членів Уряду. Згодом двома Указами Президента посади членів Кабінету Міністрів було віднесено до категорії політичних посад.

Більшість положень неодноразово ветоного проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України», що були предметом жвавих дискусій між народними депутатами, представниками Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів, збереглися і у прийнятому у першому читанні законопроекті. Але з плином часу більшість з них втратило свій проблемний характер.

Поряд з цим, окремі дискусії навколо питання про статус членів Уряду не припинилися і дотепер. У першу чергу це стосується порядку вступу членів Кабінету Міністрів на свої посади. Якщо виходити з того, що члени Уряду є політичними діячами, вони повинні набувати своїх повноважень після складання присяги. Представники Адміністрації Президента з цим не погодилися, аргументуючи свою позицію тим, що члени Уряду повинні приступати до виконання своїх обов'язків з моменту підписання Президентом відповідних Указів про призначення на посади. Також відсутня єдина позиція щодо порядку визнання актів Кабінету Міністрів недійсними. Виходячи зі змісту ст.55 Конституції України та окремих рішень Конституційного Суду, можна прийти до висновку, що урядові акти можуть бути визнані нечинними: з мотивів невідповідності їх положень Законам України – судами загальної юрисдикції, з мотивів невідповідності Конституції – Конституційним Судом. Але Кабінет Міністрів з



Проблема законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади обговорюється не вперше. 10-річний період незалежності України з точки зору реформування системи державного управління справедливо

можна вважати періодом втрачених можливостей, оскільки організація та порядок функціонування виконавчої вертикалі не відповідає навіть Концепції адміністративної реформи в Україні. Саме це, на мою

думку, є основною причиною економічної та соціальної кризи, у якій зараз знаходиться Україна.

цим категорично не погодився з огляду на реальну можливість перевантаження Уряду постійним представництвом своїх інтересів у судах.

Багато фахівців у галузі державного управління наголошувало на тому, що у зв'язку з підписанням Президентом України Указу «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні», виникне потреба у доопрацюванні низки законопроектів, що перебувають на розгляді Верховної Ради України з метою закріплення в них новел Указу. Насправді доопрацювання потребуватиме лише проект Закону «Про центральні органи виконавчої влади», оскільки законопроект «Про Кабінет Міністрів України» взагалі не визначає статусу державних секретарів міністерств, а тому не суперечить вищезгаданому Указу. Не можна погодитися і з тим, що проект закону «Про центральні органи виконавчої влади» був внесений на розгляд Верховної Ради під впливом запровадження Президентом інституту держсекретарів. Народні депутати неодноразово звертались до Глави держави з пропозиціями запровадження цього інституту. Їхні позиції і було відображено у проекті Закону «Про центральні органи виконавчої влади». Зрозуміло, їхнє бачення статусу державних секретарів помітно відрізнялось, від варіанту, запропонованого Главою держави.

Окремо слід зупинитись на основних положеннях проекту Закону «Про центральні органи виконавчої влади». Головною його метою є не лише визначення статусу відповідних органів, але і створення чітких критеріїв для відмежування міністерств від інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі державних комітетів. Автори законопроекту враховували переважно зарубіжний досвід врегулювання подібних проблем, відмовившись від урахування існуючої в Україні практики. Тому досить важко досягти єдиної позиції з представниками виконавчої гілки влади, оскільки за умови прийняття цього Закону значна кількість центральних органів виконавчої влади буде ліквідована.

Олег БІЛОРУС,
народний депутат України

думку, і є основною причиною економічної та соціальної кризи, у якій зараз знаходиться Україна.

Як на мене, то завдання Верховної Ради ще цього скликання — забезпечити прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який вирішить протиріччя й проблемні питання у сфері регулювання статусу вищого органу виконавчої влади України.

На сьогоднішній день Уряд, фактично, не є вищим органом в системі органів виконавчої влади. Внаслідок невизначеності компетенції Кабінету Міністрів Адміністрація Президента України відіграє дедалі більшу роль не лише при формуванні Уряду,

але й під час здійснення останнім своїх повноважень. Така ситуація порушує баланс між законодавчою та виконавчою гілками влади.

Існуюча в Україні неконституційна метаструктура має де-факто вищі повноваження, ніж Кабінет Міністрів. Це ненормально. У Верховній Раді вже неодноразово згадувалося, що треба врешті-решт урегулювати статус Кабінету Міністрів у сфері здійснення адміністративних функцій шляхом виконання положень Конституції. Необхідно відмовитися від становища, коли в державі існує фактично два уряди: один у формі Кабінету Міністрів, а інший у формі Адміністрації Президента. Така ситуація вносить великий дисбаланс, порушує рівновагу між трьома гілками державної влади — законодавчою, судовою



Я думаю, що про адміністративну реформу говориться так давно, що, крім планів, можна вже робити деякі висновки. І перше запитання, яке в мене постає з приводу врегулювання статусу Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади: навіщо

потрібні закони, які не виконуються?

Я був серед тих ентузіастів, які у грудні 1999 року підтримали два укази Президента з питань адміністративної реформи, що дозволили, принаймні, суттєво скоротити чисельність міністерств. Хоча це і не має вирішального значення, але то були кроки у правильному напрямку. Через півтора року вийшов горезвісний третій указ про державних секретарів. То ж якими є особливості цього указу?

Не можна сказати, що адміністративна реформа сьогодні не йде. Вона не йде згідно з ухваленою концепцією, але вона йде згідно з планами, уявленнями та вольовими рішеннями автора указу про запровадження інституту держсекретарів.

По-перше, я дуже сумніваюся в його конституційності і був одним з ініціаторів подання до Конституційного Суду, яке поки-що не розглядається. За Конституцією, викладені в ній повноваження Президента, зокрема й щодо призначення посадових осіб, є вичерпними. Указом було скасовано посади, прямо передбачені Законом України «Про державну службу», яким встановлено посади перших заступників міністрів, заступників міністрів. Тобто, всупереч своїм конституційним повноваженням Президент поставив свій указ вище закону.

Не можна сказати, що адміністративна реформа сьогодні не йде. Вона не йде згідно з ухваленою

та виконавчою. Захищаючи Конституцію, ми повинні чітко визначити повноваження і статус Кабінету Міністрів України.

Як на мене, то завдання Верховної Ради ще цього скликання — забезпечити прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який вирішить протиріччя й проблемні питання у сфері регулювання статусу вищого органу виконавчої влади України.

Тільки маючи сильний уряд, підконтрольний парламенту, ми можемо говорити про проведення сильної економічної політики, формулювання національної стратегії розвитку, сильної соціальної політики і, врешті-решт, зовнішньої політики України.

Борис БЕСПАЛИЙ,
народний депутат України

концепцією, але вона йде згідно з планами, уявленнями та вольовими рішеннями автора указу про запровадження інституту держсекретарів. Сьогодні проблема загострюється також відсутністю у законодавців політичної волі, оскільки проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України» приймався Верховною Радою шість разів, але був ветований Президентом.

... міністри фактично перетворені на "спікерів" державних секретарів, і, не маючи реальних управлінських важелів, будуть змушені відстоювати проекти та подання, схвалені державними секретарями. Фактично, ці посадовці поставлені над міністрами.

У мене, крім зазначених вище, виникають і інші зауваження. Зокрема, щодо існування інституту віцепрем'єр-міністрів. За існуючої кількості міністрів — шістнадцять — необхідність у ньому може виникати лише за наявності певного політичного інтересу. З точки зору логіки виконавчої влади ці посади не обов'язкові. Проте, річ у тім, що вони передбачені Конституцією. Тому їх не можна скасувати. Однак я вважаю, що під час внесення змін до Конституції можна розглянути хоча б питання про кількість віцепрем'єрів.

Інше питання: суміщення депутатського мандату з посадами в органах виконавчої влади. На мій погляд, там, де уряд формується парламентською більшістю, це є доцільним і навіть необхідним. Досвід парламентських країн це підтверджує. Але в Україні державні службовці призначаються Президентом. Якщо особа обіймає дві посади, однієї з яких її не можна позбавити, а з іншої її звільняє Президент, то чію волю вона виконуватиме? Якщо зараз ми маємо одного представника Президента у парламенті, то згодом в нас їх може бути двадцять. За даних умов це може поставити парламент під цілковитий контроль глави держави.

Повертаючись до указу про запровадження інституту державних секретарів, я хотів би зазначити, що згідно з цим указом міністри фактично перетворені на «спікерів» державних секретарів, і, не маючи реальних управлінських важелів, будуть змушені відстоювати проекти та подання, схвалені державними секретарями. Фактично, ці посадовці поставлені над міністрами. Я особисто не вірю в довготривалість цього варіанту розподілу повноважень, оскільки він має відверто конфліктний характер.

Нарешті, питання про зовнішні зв'язки Кабінету Міністрів, зокрема, з Адміністрацією Президента та місцевими державними адміністраціями. Великою проблемою є дуалізм відносин на рівні місцевої влади, коли законодавчо недостатньо врегульовано відносини



Я переконаний у тому, що сьогодні саме Адміністрація Президента України не зацікавлена в тому, щоб Кабінет Міністрів став незалежним конституційним органом виконавчої влади, і не поділяю оптимізму деяких моїх колег щодо можливості прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в його сьогоднішній редакції.

Мені здається, що адміністративну реформу треба починати з того, щоб з'ясувати, яке місце в нашій державі реально відведене Адміністрації Президента. Чи це є канцелярія Глави держави, чи це орган, який має управлінські повноваження? Якщо так, то останні треба виписати в законах, внівши зміни до Конституції. Інакше, навіть за наявності досконалого закону про уряд, його положень ніхто не дотримуватиметься.

Сьогоднішній уряд має навіть більш хиткий статус, ніж той, що існував за Радянської України. Оскільки таке втручання у діяльність уряду, яке відбувається сьогодні в Україні, є безпрецедентним. Я пам'ятаю ті часи, коли сьогоднішній Президент був Прем'єр-міністром України. У ті часи заступники міністрів, керівники комітетів, глави адміністрацій призначалися урядом і були підпорядковані йому. На жаль, з 1992 – 1993 рр. ситуація у цій сфері істотно змінилася. І мені здається, що Прем'єр-міністр, навіть при бажанні, не може сьогодні нічого змінити, адже він є, фактично, захищеним, а для зняття його з посади не потрібна згода Верховної Ради.

Думаю, що в нас сьогодні відбувається гіперцентралізація влади. І це — головна вада нашого суспільства. Не позбувшись її, нам важко взагалі го-

між центральними та місцевими органами виконавчої влади. І це в той час, коли виникають ускладнення у сфері розподілу функцій між місцевими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Одне з найголовніших завдань адміністративної реформи я вбачаю у врегулюванні саме цих проблем.

Я особисто досить песимістично налаштований з приводу можливої перспективи адміністративної реформи за цього Президента і за цього складу Кабінету Міністрів. Але я думаю, що на найближчих виборах є шанс змінити кадровий склад цих органів, а потім уже провести реформу. Однак, це не означає, що ми мусимо чекати, склавши руки. Необхідно вже сьогодні напрацьовувати певний матеріал та докласти зусиль до його реалізації.

Леонід КОСАКІВСЬКИЙ, народний депутат України

ворити про адміністративну реформу. Хоча показовим у цьому розумінні для нас міг би бути приклад Польщі, де основні адміністративні повноваження віддані сьогодні органам місцевого самоврядування.

Деякі закордонні представники сьогодні просто не розуміють, як у нас міністри можуть не з'являтися на вимогу Верховної Ради на засідання відповідних комітетів, ігнорувати рішення парламенту. У будь-якій цивілізованій країні світу це недопустимо. Тому наше завдання — реально підпорядкувати уряд Верховній Раді України.

Ми знаємо, що призначення міністрів сьогодні реально не відбувається за ініціативою прем'єр-міністра. Відомі факти, коли керівник уряду дізнався про відповідні призначення з повідомлень преси. Траплялося, що візування відповідних указів Президента відбувалося, всупереч Конституції, вже після підписання самих указів. Не говорячи вже про те, що прем'єр-міністр, фактично, не має ніякого впливу на призначення голів місцевих адміністрацій. Цю прерогативу перебрала на себе Адміністрація Президента.

Мені здається, що адміністративну реформу треба починати з того, щоб з'ясувати, яке місце в нашій державі реально відведене Адміністрації Президента. Чи це є канцелярія Глави держави, чи це орган, який має управлінські повноваження? Якщо так, то останні треба виписати в законах, внівши зміни до Конституції. Інакше, навіть за наявності досконалого закону про уряд, його положень ніхто не дотримуватиметься.

Щодо регіонального аспекту взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, то в розділі VI Конституції України чітко записано, що місцеві органи виконавчої влади є підпорядкованими Кабінету

Міністрів України. Але ми добре знаємо, що вони працюють сьогодні під керівництвом Адміністрації Президента України.

Я вважаю, що підпорядкування місцевих державних адміністрацій уряду є одним із важливих питань сьогодення. Це зазначалося колись у передвиборній програмі сьогоднішнього Президента, коли він ще обіймав прем'єрську посаду. Це важливо ще й тому, що сьогодні голови місцевих державних адміністрацій зайняті власними регіональними й політичними проблемами, мало пов'язуючи себе



Я — песиміст, оскільки розумію, що в країні нічого позитивного не відбувається в плані реалізації демократичної адміністративної реформи. Я переконаний, що наступні вибори не дозволять змінити ситуацію на краще.

Думаю, що законодавче врегулювання статусу та організації виконавчих інституцій - це нагальна необхідність та одна з умов досягнення стабілізації в суспільстві. Однак для покращення ситуації в цій сфері необхідні радикальні кроки. Причиною цього є намагання Глави держави, всупереч Конституції, самостійно визначати стан справ у діяльності органів виконавчої влади.

Щодо запровадження інституту державних секретарів. Свого часу було створено Спеціальну комісію за участі представників Президента України та народних депутатів, метою якої було знаходження компромісу з цього питання. Однак незабаром Президент самостійно видав указ про запровадження інституту державних секретарів. Цим Глава держави, фактично, повністю підпорядковує собі виконавчу владу в державі.

Свого часу, балотуючись на свою теперішню посаду, Леонід Кучма наголошував на відмінностях американського та європейського підходів в галузі побудови системи влади, пропонував визначитися з формою державного правління, яка потрібна Україні. Виходячи з висловлювань самого Президента, ми прагнемо до Європи, хоча, очевидно, що таких конструкцій, які пропонуються для України, у Європі ніде немає.

І ще одне питання: як поєднати нам сьогоднішній рівень розподілу влад в Україні з фактом перетворення міністрів на політичні фігури. Бути їм

з центром. Хоча вони, за Конституцією України, мають представляти інтереси держави у певному регіоні. Місцеві питання повинні вирішуватися власними виконавчими структурами.

Отже, на мою думку, проблему врегулювання статусу Кабінету Міністрів України можна буде вирішити вже після виборів, коли з'явиться реальна політична більшість, що братиме на себе відповідальність за призначення і діяльність уряду, а у разі припинення останнім своїх повноважень йтиме разом із ним у відставку.

Георгій КРЮЧКОВ,
народний депутат України

чи не бути депутатами? За Конституцією України вони не можуть поєднувати ці посади, але вже дванадцять членів уряду є сьогодні депутатами.

Ми заплуталися у вирішенні цих питань. Виходом із такого зачарованого кола є розумний компроміс. Для того, щоб поставити все на свої місця, знадобляться радикальні рішення, зокрема й зміни до Конституції.

У більшості демократичних країн уряд має складати повноваження перед новообраним парламентом. А в Україні ні. Сьогодні уряд навіть не подає програми своєї діяльності парламентові. Дані положення треба чіткіше врегулювати в Конституції. Для призначення посадових осіб в уряд необхідно отримувати згоду парламенту і надати йому право виражати недовіру окремим членам уряду.

Ми заплуталися у вирішенні цих питань. Виходом із такого зачарованого кола є розумний компроміс. Для того, щоб поставити все на свої місця, знадобляться радикальні рішення, зокрема й зміни до Конституції.

У процесі підготовки прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» фракція Комуністичної партії України внесла пропозицію щодо можливості передачі Президентом права формувати уряд партії, яка здобула більшість, навіть відносно, на останніх парламентських виборах. Якщо лідеру цієї партії не вдалося здобути підтримку своєї пропозиції у Верховній Раді, то слід доручити це другій за популярністю партії. Якщо згоди досягти не вдалося, парламент розпускається, і проводяться дострокові вибори. Іншого виходу, на мою думку, немає. Наша фракція збирається виходити з такою пропозицією на пленарні засідання. Мені здається, що подібний варіант цілком відповідає світовій практиці.



Роман БЕЗСМЕРТНИЙ,
народний депутат України,
представник Президента України у Верховній Раді України

Я більше ніж переконаний, що сьогодні існує декілька об'єктивних обставин, які не дозволяють розвивати адміністративну реформу в усіх напрямках. Тому нам варто торкнутися кількох основоположних аспектів адміністративної реформи.

Перше питання — це проблема децентралізації влади, розподілу державних повноважень та владного ресурсу. У нас немає сьогодні можливостей розподілити владу по всій вертикалі адміністративної системи так, щоб органи виконавчої влади надавали більшу кількість послуг населенню без того, щоб уникнути «провисання» владних повноважень на субрегіональному рівні і гальмування прийнятих рішень.

Цього року ми зіткнулися із згаданою проблемою, коли спробували на базі, здавалося б, непоганого Бюджетного кодексу скласти бюджетну модель України як незалежної держави по всій вертикалі та горизонталі бюджетного процесу.

Сьогодні зрозуміло, що нам доведеться слідувати принципу територіальної організації влади. У будь-якому іншому випадку дискусії з приводу гальмування адміністративної реформи продовжуватимуться.

Наступна проблема — співвідношення політичної й адміністративної складової в організації державної виконавчої влади. Яке начало має підпорядковуватися іншому й відігравати вирішальну роль в організації й функціонуванні виконавчої влади? Ми спробували вирішити це питання шляхом запровадження інституту державних секретарів. Але виявилось, що державні секретарі можуть бути такими ж політичними фігурами, як міністри, а міністри — такими ж виконавцями, як державні секретарі. Це був перший суттєвий удар по нововпровадженій системі. Хоча й стало ясно, що без диференційованого підходу в питаннях формування загальних засад діяльності органів виконавчої влади нам не обійтися. Думаю, це твердження може підтримати будь-хто.

Я хочу нагадати дискусії 1996 року з приводу Конституції, що діє нині. Було багато нарікань на неї. Однак усвідомлення необхідності законодавчого розвитку положень Конституції сьогодні наштовхується на концептуально різні позиції суб'єктів законодавчого процесу щодо нормативного забезпечення ходу адміністративної реформи. Відтак, створити необхідну нормативну базу сьогодні не вдається. Я можу навести приклад. Ми

маємо закони «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації». Вони не в повній мірі задовольняють суспільні потреби сьогодні, але вони працюють. У нас ще законодавчо не врегульовано статус центральних органів виконавчої влади, Кабінету Міністрів. Чому це так? Можливо, в силу того, що суб'єкти законодавчого процесу, які мають повноваження щодо вирішення цих питань, такі не дійшли сьогодні компромісу. Мені здається, що до створення Спеціальної комісії Верховної Ради, яка була утворена запізно, навіть організаційних засад пошуку в Україні такого компромісу не існувало. Уряд розробляв своє бачення, Президент мав власне, а кожна фракція мала свої підходи до врегулювання діяльності центральних органів виконавчої влади та уряду.

... виявилось, що державні секретарі можуть бути такими ж політичними фігурами, як міністри, а міністри — такими ж виконавцями, як державні секретарі. Це був перший суттєвий удар по нововпровадженій системі.

Необхідно зауважити, що під час вирішення цих питань ми зіткнемося з проблемами, на яких ніхто сьогодні не акцентує увагу. Скажімо, що таке на регіональному й місцевому рівнях органи управління з подвійним підпорядкуванням? Або що таке органи на місцевому рівні, у яких дотичні з місцевою владою функції, але які мають вертикальну систему регулювання? Усі ці питання не є сьогодні актуальними для нормативного регулювання, але можуть рано чи пізно бути підняті.

Звертаю вашу увагу на нормативну базу, яка діяла на території сучасної України до 1917 року. Нещодавно мені довелося передивитися «Городовое положение», об'єм якого складає близько двох тисяч сторінок. Я зрозумів: працювати нам ще і не перепрацювати цю ниву, якщо сьогодні, на превеликий жаль, ми освоїли лише 10 % нормативного поля, яке необхідно для того, щоб реалізувати ст.19 Конституції з метою врегулювання діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

І на завершення хочу сказати, що дуже легко шукати винного, але дуже важко працювати над усіма цими питаннями. Тому я закликаю всіх не шукати винуватців, а працювати над тим, щоб уся необхідна нормативна база була сформована і реалізовувалась.



Януш ГОНЦІАШ, постійний представник проекту Taxis
«Підтримка реформи уряду і центральних органів виконавчої влади»

Хотів би відзначити, що адміністративна реформа не є самоціллю. Результативності від неї можна очікувати лише тоді, коли будуть здійснені глибокі політичні зміни. В Україні, в умовах неструктурованості парламенту та партійної системи, досить складно здійснювати будь-які послідовні реформаторські кроки.

У цьому контексті хотілося б розглянути польський досвід реформ та його можливі уроки для України. Так, на початку 90-х років у польському Сеймі існувала така ж кількість фракцій, як і у Верховній Раді України цього скликання. Тоді було сформовано уряд Ганни Сухоцької, який спирався на підтримку семи фракцій і проіснував недовго. Однак завдяки внесенню змін до виборчого законодавства, якими було встановлено два загороджувальних бар'єри (5 % для партій і 7 % для виборчих коаліцій), у новосформованому парламенті утворилося лише 5 фракцій, а згодом - чотири. А починаючи з 1994 року, уряд спирався на підтримку двох партій. За результатами виборів до Сейму, що мають відбутись у 2001 році, можна сподіватись, що вперше в історії Польщі уряд матиме підтримку абсолютної більшості в парламенті. Таким чином, визначальною передумовою проведення широкомасштабних перетворень у всіх сферах суспільного життя є наявність політичної підтримки уряду з боку парламентської більшості. Переконливим свідченням цього є реформи М.Тетчер у Великобританії, які стали можливими лише тому, що 16 років поспіль на виборах перемагала консервативна партія. Поряд з цим, важливе значення для успішного проведення реформ має впорядкування відносин між політичними партіями та органами державної влади.

Необхідно визнати, що законопроекти, внесені на розгляд парламенту народним депутатом І.Б.Коліушком, містять достатню кількість положень, необхідних для побудови відносин між урядом та парламентом на тих засадах, які визнані в усіх демократичних державах Європи. Натомість Указ Президента, яким було запроваджено посади держсекретарів, враховує переважно американський досвід організації державного управління. То-

му виникає логічне запитання: яка система влади формується в Україні? Змішані системи організації виконавчої влади, за яких використовується управлінський досвід держав з абсолютно різними підходами до побудови владних відносин, ніколи не будуть ефективно функціонувати. Найголовнішою проблемою згаданого указу є те, що, віднісши посаду міністра до категорії політичних, цей документ позбавив міністра політичного оточення. Мені, наприклад, невідомі випадки відсутності у міністра заступника з політичних питань. Україна тут — чи не єдиний приклад. Сподіваюся, що в подальшому необхідність запровадження в Україні посади заступника міністра з політичних питань стане очевидною. Також необхідно чітко врегулювати порядок призначення державних секретарів, що матиме на меті залучення до державної служби політично нейтральних фахівців у відповідній сфері.

Найголовнішою проблемою згаданого указу є те, що, віднісши посаду міністра до категорії політичних, цей документ позбавив міністра політичного оточення. Мені, наприклад, невідомі випадки відсутності у міністра заступника з політичних питань. Україна тут — чи не єдиний приклад.

Слід наголосити й на тому, що для успішного проведення адміністративної реформи важливо не лише визначити її напрямки, але й зробити змістовним кожний її етап.

Однією з важливих передумов ефективного функціонування міністерств є політична незалежність кожного члена уряду. У Польщі, наприклад, кожен член уряду є депутатом Сейму, а тому, у випадку припинення його повноважень в уряді, здатний продовжувати політичну діяльність у стінах парламенту. Член Кабінету Міністрів України такої можливості не має. Крім того, запровадження інституту державних секретарів в Україні не створило достатніх умов як для покращення професіоналізму державних службовців, так і для призначення на посади державних секретарів виключно осіб, що мають достатній рівень підготовки та стаж роботи у відповідному міністерстві. На мою думку, польський досвід врегулювання цих питань може бути використаний в цих умовах.



Я згідний з тим, що для вирішення адміністративних проблем необхідні політичні рішення. Уже згадувалася потреба політичної консолідації в Україні та ті кроки, що необхідно зробити для її досягнення. Поряд з підвищенням загороджувального виборчого бар'єру також необхідно говорити про державне фінансування найбільших політичних партій та інші важливі фактори. Посилення політичних партій може допомогти вирішенню проблеми протистояння законодавчої та виконавчої влад. Саме тоді існуватиме консолідована політична сила, голова уряду буде політично сильним, а Президент буде змушений більше рахуватися з останнім.



Аналізуючи хід адміністративної реформи в Україні, слід окреслити її цілі. Основними з них є підвищення ефективності функціонування органів державного управління, приведення у відповідність завдань та цілей адміністративної реформи до потреб громадян, забезпечення прозорості процесу прийняття владних рішень.

Першими кроками на шляху проведення адміністративної реформи стало створення у 1997 році Державної комісії з питань проведення адміністративної реформи та затвердження Указом Президента відповідної Концепції. Процес удосконалення системи державного управління значно прискорився після підписання Президентом у грудні 1999 року указів, спрямованих на реформування центральних органів виконавчої влади; наближення структури державного апарату, у тому числі Кабінету Міністрів, до європейських стандартів; ліквідацію секторальних (галузевих) міністерств та впровадження функціональних; зміну статусу міністрів тощо. Важливу роль у вдосконаленні процесу функціонування уряду та центральних органів виконавчої влади

Олег ПРОЦИК,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Можна навести приклади з досвіду Польщі (протистояння Л.Валенси з лівими, О.Квасневського з правими), коли консолідація в політиці допомогла зменшити тиск на виконавчу владу. У конфлікті між гілками влади виграє не тільки той, на чиєму боці закон, але й той, хто є політично сильнішим, легітимнішим. Однак я прихильник думки, що перспективи є: якщо наступні вибори дозволять сформувати консолідований парламент, то тоді може з'явитися політичне забезпечення здійснення адміністративної реформи.

Також хочу сказати, що однією з головних проблем державного управління є існуючий порядок призначення та звільнення керівників та членів уряду, центральних органів виконавчої влади. Наприклад, Кабінет Міністрів України має подвійне підпорядкування: і Президент, і Верховна Рада беруть участь у формуванні і припиненні його повноважень. Ця проблема, на мою думку, може бути вирішена лише за умов внесення змін до Основного закону.

Ігор ЖДАНОВ,

*директор політико-правових програм
Українського центру політичних та економічних досліджень
ім. О.Разумкова*

відіграли й окремі постанови Кабінету Міністрів України. Зокрема, було утворено урядові комітети, змінено процедуру прийняття владних рішень на державному рівні тощо.

Положення Указу Президента «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» породили в системі державного управління низку проблем, переважно більшість яких не вирішено і до цього часу. Скажімо, при запровадженні в Україні європейської моделі організації та функціонування міністерств не було здійснено функціональне обстеження останніх. Тому окремі центральні органи виконавчої влади (наприклад, Міністерство промислової політики) ліквідовувалися без достатніх на це підстав. Це, безумовно, призводило до зниження ефективності функціонування виконавчої гілки влади в цілому, розвалу окремих галузей господарства.

Непослідовно відбувався і процес зменшення загальної кількості державних службовців. Зокрема, відповідними нормативними актами було встановлено загальну кількість тих з них, які мали бути звільнені з посад, а потім — прийнято десятки рішень про збільшення кількості державних службовців. Основною причиною цього стала відсутність чітких критеріїв для визначення потреб держави у держслужбовцях.

Однією з важливих проблем адміністративної реформи є недостатнє її методологічне та інформаційне забезпечення. Так, згідно з проведеним у 2000 році дослідженням, не більше ніж 8 % населення України був відомий зміст указів Президента з адміністративної реформи. Окремі державні службовці не знають про її цілі та завдання. Ці проблеми також потребують нагального вирішення.

... при запровадженні в Україні європейської моделі організації та функціонування міністерств не було здійснено функціональне обстеження останніх. Тому окремі центральні органи виконавчої влади (наприклад, Міністерство промислової політики) ліквідовувалися без достатніх на це підстав. Це, безумовно, призводило до зниження ефективності функціонування виконавчої гілки влади в цілому, розвалу окремих галузей господарства.

Загалом, Указ Президента «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» містить небагато нових положень, спрямованих на реформування державної служби — переважна більшість його статей відтворює відповідні положення Концепції адміністративної реформи. Тому, на мою думку, підписанню Президентом цього Указу повинно було передувати громадське обговорення, урахування позицій експертів та політиків. Це б дало змогу уникнути його надмірної політизації. Адже інститут державних секретарів було передбачено і Концепцією адміністративної реформи в Україні, але коли він був запроваджений у конкретних історичних умовах (формування нового складу уряду), то цей крок розцінили як спробу Президента посилити вплив на функціонування виконавчої гілки влади. З такою позицією важко погодитись, особливо з огляду на те, що й до підписання Указу від 29 травня 2001 року глава держави був наділений значними організаційними та установчими повноваженнями, у тому числі правом призначення на посади



Необхідно замислитись над тим, як сформулювати зміст проведення адміністративної реформи однією фразою. Мова, звичайно, не йде лише про покращення державного менеджменту у тому значенні, щоб просто раціональніше здійснювати управління ресурсами. Основний зміст адміністративної реформи полягає у тому, щоб інституційно підпорядкувати бюрократію

міністрів та їхніх заступників (після підписання Указу Президент отримав право призначення на посади держсекретарів та їхніх заступників, які фактично, змінили перших заступників та заступників міністра).

Ще одним з проблематичних положень даного Указу є те, що ним створюється реальна можливість виникнення у кожному міністерстві двох конкуруючих між собою центрів влади, оскільки міністр, формально проголошений відповідальним за здійснення урядової політики, фактично позбавлений реальних важелів впливу на діяльність міністерства (організаційними, кадровими, фінансовими та іншими ресурсами наділений держсекретар).

... інститут державних секретарів ... був запроваджений у конкретних історичних умовах (формування нового складу уряду), то цей крок розцінили як спробу Президента посилити вплив на функціонування виконавчої гілки влади. З такою позицією важко погодитись, особливо з огляду на те, що й до підписання Указу від 29 травня 2001 року глава держави був наділений значними організаційними та установчими повноваженнями ...

Указ Президента, запровадивши інститут державних секретарів, не врахував специфіки окремих міністерств, а отже і обсягу повноважень їхніх державних секретарів. Наприклад, складно уявити собі місце та роль Начальника Генерального Штабу в системі структури міністерства оборони після введення у нього посади державного секретаря. Аналогічні проблеми виникають в Міністерствах охорони здоров'я та закордонних справ. В останньому, скажімо, державний секретар, окрім керівництва апаратом міністерства, забезпечує реалізацію певних напрямків зовнішньополітичної діяльності держави. Тому необхідно чітко визначитись: апаратом міністерства чи напрямками його діяльності керує держсекретар.

Олександр ПАСХАВЕР, експерт проекту Taxis

«Підтримка реформи уряду і центральних органів виконавчої влади»

легітимній політичній владі. Інструментом такого підпорядкування є розподіл політичної та адміністративної функцій.

Адміністративна реформа не зводиться до поділу посад міністра та державного секретаря, адже це не означає ні поділу функцій, ні відповідних процедур. Я погоджуюсь зі словами Романа Безсмертного, що саме тому деякі державні секретарі поводять себе, як політики, а деякі міністри — як службовці. Адже справа не в посаді, а в розподілі функцій.

Оскільки ми йдемо від конкретного до загального, то часто стикаємося з тим, що наша система не спрацьовує. Крім державних секретарів, які є зараз

серйозною політичною темою, важливим є поділ потоку адміністративних та політичних документів. Неможливо керувати, затверджуючи лише документи, підготовані бюрократією. Політичне управління — це перш за все політичні директиви, що задають ідеологію, під якою бюрократія працює. Органом державної влади повинно бути не міністерство, як ми звикли, а міністр. Міністерство повинно бути апаратом цього органу. Слід сказати, що в грудневих Указах Президента не вдалося провести цю лінію. Генетичне споріднення з радянською бюрократією, яке є в нас зараз, робить неприйнятною ідею поділу адміністративно-політичної влади. Усі спроби запровадити у бюрократичну систему органи стратегічного управління не досягають успіху. Якщо ми приймемо ідею поділу адміністративних та політичних функцій



Багато думок з приводу ускладнень ходу адміністративної реформи було висловлено. Це й відсутність політичної волі, і гіперцентралізація влади, яку ми спостерігаємо, і ідеї стосовно перспектив реформи виконавчої влади на місцевому рівні. Але все впирається в питання: потрібна реформа чи ні?

Якщо Президент України і парламент не будуть її підтримувати, то й результату вона не матиме.

Я і мої колеги продовжуємо працювати над цими питаннями і не полишаємо спроб провести законопроект через парламентські слухання. Я переконаний: краще нехай ці питання хоча б піднімаються для того, щоб було, що обговорювати, можливо, й наступному складу парламенту. Інакше доведеться про-

як єдиний можливий інструмент підпорядкування бюрократії політиці, тоді багато питань і суперечок відійдуть на задній план.

Органом державної влади повинно бути не міністерство, як ми звикли, а міністр. Міністерство повинно бути апаратом цього органу. Слід сказати, що в грудневих Указах Президента не вдалося провести цю лінію.

Питання про те, що таке політична влада та як вона повинна бути організована, полягає лише в тому, що ми назвемо правилами гри. Оскільки в нашій країні не існує табу на їх порушення, ми ще довго будемо мати політичну владу з неподіленими функціями.

Ігор КОЛУШКО,
народний депутат України (заключне слово)

сто опустити руки та констатувати свою неспроможність здійснити щось позитивне для країни.

Відтак я закликаю всіх не обмежуватися лише обговоренням зазначених вище проблем, а й докласти активних зусиль до їх вирішення.

Змушений констатувати, що проблема проведення адміністративної реформи в Україні дійсно вперлася у глухий кут протиріч між інтересами тих, хто володіє державною владою, чия політична воля є вкрай необхідною для проведення будь-якої реформи, і тих, хто ці реформи ініціює, розробляє моделі, концепції та інше.

Найближчі місяці покажуть результати пошуку компромісів через тимчасову спеціальну слідчу комісію на чолі із заступником Голови Верховної Ради України. Поки що вона не брала активної участі в цій роботі, але за умови подання Кабінетом Міністрів та Адміністрацією Президента пропозицій, які радикально відрізнятимуться від концепції законопроекту, членам комісії доведеться визначитись.



ROUNDTABLE

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE AND CENTRAL BODIES OF EXECUTIVE POWER.

PARTICIPANTS' INPUTS TO THE ROUNDTABLE.

Ihor KOLIUSHKO,

MP of Ukraine, First Deputy Chair of Legal Policy Committee in Verkhovna Rada (VR) of Ukraine

In compliance with regulations of the Concept of Administrative Reform and the Constitution of Ukraine, foundation of the legal base of the administrative reform was supposed to be created by three laws: «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», «On Central Bodies of the Executive Power» and «On Local State Administrations». As it is known, the President signed only the last of them. At the same time, attempts to define the status of the Cabinet of Ministers on the legislative level ended with no result: 6 times the Speaker of VR signed a corresponding draft law and sent it for the Presidential approval and 6 times the President directed it back with his comments for the Parliament to review. If the draft law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» is not adopted, it is impossible to continue to reform the central bodies of the executive power.

The majority of regulations of the draft law «On the Cabinet of Ministers», which was vetoed many times and which were a subject of live discussions among MPs, representatives of the Presidential Administration and the Cabinet of Ministers, exist in the adopted law. But as time flows, the majority of them lost their problematic nature. For example, one of the principal positions of the Presidential Administration, because of which the President returned Draft Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» for the Parliament to review, was that the President opposed a political status of members of the Government. Later two decrees of the President ascribed positions of members of the Cabinet of Ministers to a category of political positions.

Additionally, many professionals in the sphere of state administration emphasized that because the President signed Decree «On next measures to future implementations of the administrative reform in Ukraine» there would be a need to finish off a series of draft laws, which are under consideration in the Parliament with a goal of including novelties from the Decree. In reality only Draft Law «On Central Bodies of the Executive Power» will need a completion because Draft Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» does not define the status of state secretaries of ministries and because of that it does not contradict the mentioned Decree.

Borys BESPALY,

MP of Ukraine

I cannot agree with those who say that the administrative reform does not move today. It doesn't go according to the approved Concept to conduct an administrative reform in Ukraine but it goes according to plans, ideas and determined decisions of the authors of the Presidential Decree on introduction of the institute of state secretaries. The problem becomes sharper today because legislators don't have political will — the Parliament voted for the Draft law «On Cabinet of Ministers of Ukraine» 6 times but it was vetoed by the President.

Another issue: holding deputy's mandate and a position in the bodies of executive power. In Ukraine state officials are appointed by the President and if somebody holds two positions, one of which cannot be taken away and the President dismisses from the other, then who's will to follow? Under the conditions the Parliament can give it for complete control of the President.

Additionally I would like to mention that according to the Decree on introducing the institute of state secretaries, ministers are turned into «speakers» of state secretaries and without real administrative levers, they will have to stand for projects and proposals, which are approved by the state secretaries. In fact these officials are put over the ministers. I personally don't believe into a long term of the variant of division of powers because it has a conflicting nature.

Leonid KOSAKIVSKY,

MP of Ukraine

It seems to me that the administrative reform should be started with finding out which place in our country is really given to the administration of the President. Is there an office staff for the Head of the State and is it a body, which has administrative powers? If so, then they should be written down in laws, making changes to the Constitution. In other way, even if there is a perfect law on the government, nobody will obey its regulations.

I think that we undergo the process of hyper-centralization of power. And this is the main problem in our society. If we don't fix it, it will be difficult to speak on the administrative reform. Thus, we know that appointment of ministers does not happen at the intentions of the prime minister. There are known facts when the head of the government learned about several appointments from Media. It has happened that some Decrees of the President were permitted in opposition to the Constitution and after the Decrees were signed. Not to mention that a prime minister, in fact, doesn't have any influence on appointment of heads of local administrations. This prerogative was taken over by the Administration of the President.

I think that the problem of regulating the status of the Cabinet of Ministers of Ukraine can be solved after elections when there is a real political majority which will take responsibility on itself for appointments and work of the government and if stops its authorities, it will resign together with it.

Georgi KRUCHKOV,*MP of Ukraine*

We are lost in trying to solve many issues. A clever compromise is a way out of such charmed circle. It is necessary to take radical decisions, including changes to the Constitution to put everything at its place.

Some time ago Special commission of presidential representatives and MPs was created with a goal to find a compromise on the issue of introduction of the institute of state secretaries. But soon afterwards the President issues a decree on this issue on his own. By this the head of the state subordinates the executive power completely.

Roman BEZSMERTNY,*MP of Ukraine, President's representative in the Parliament of Ukraine*

The first issue — it's a problem of decentralization of power, of dividing state powers and power resource. At present we don't have a possibility to divide power through all vertical of the administrative system in a way, that bodies of executive power could give more services to people without «a sag» of powers on the sub-regional level and braking adopted decisions.

Next problem — proportion of political and administrative part in organizing state executive power. Which part should subordinate to the other and play a decisive role in organizing and functioning of the executive power? We tried to solve this issue by introducing the institute of state secretaries. But it came out that the state secretaries could be political figures as well as ministers, and ministers — as good executives, as the state secretaries. It was the first substantial hit at the newly introduced system.

The laws do not regulate the status of central bodies of the executive power and of the Cabinet of Ministers yet. Why? Maybe because the subjects of the legislative process, which have powers to solve such issues, have not come to a certain compromise. It seems to me that there were even no organizational bases for finding such a compromise in Ukraine before the Special commission of the Parliament was created, though how late it was. The government developed its view, the President had his own and every faction had its approaches to regulate the activity of central bodies of the executive power and the government.

Yanush GONTSIASH,*representative of Tacis Project «Support of reform of the government and central bodies of executive power»*

Administrative reform is not an end in itself. It can give results only if there are deep political changes. In Ukraine, under conditions of not structured parliament and party system, it's quite difficult to perform any consistent reformist steps.

It's necessary to recognize that draft laws, which were brought in by MP Koliushko to Parliament's consideration, have enough of regulations, which are necessary to build relations between the government and the Parliament on those bases, which are acknowledged in all democratic countries of Europe. At the same time the Decree of the President, which introduced positions of state secretaries, takes into account mostly American experience to organize state administration. It is why there is a logic question: which system of power is built in Ukraine? Mixed systems of organizing executive power, which use administrative experience of the states with absolutely different approaches to build power relations, will never function effectively.

Ihor ZHDANOV,*director of political and legal programs of O. Razumkov Ukrainian center for political and economic studies*

When European model of organizing and functioning of ministries was introduced, there was no functional examination of them. That is why some central bodies of executive power (Ministry for industrial policy, for instance) were dismissed without substantial reasons for that. Undoubtedly, that brought to the lower effectiveness of functioning of the executive branch in the whole and chaos of some branches of economy.

In general, the Decree of the President «On next measures for the following administrative reform in Ukraine» has a few new regulations, directed at reformation of the state service — the majority of his articles reflect corresponding regulations of the Concept of Administrative Reform. That is why, in my opinion, before the President signs this Decree there should be a public discussion and opinions of experts and politicians should be considered. It would allow making it less political. And the institute of state secretaries was written in the Concept of Administrative Reform in Ukraine but when it was introduced under concrete historic conditions (formation of the new government), this step was taken as an attempt of the President to strengthen influence on functioning of the executive branch of power.

One more problem of the Decree is that it creates a real chance for two competing centers of power to appear in each ministry for a minister, who is officially responsible for implementation of the government's policy, is, in fact, removed from real gears (organizational, carder, financial and other resources are in the hand of a state secretary) to influence the work of the ministry. In addition to that the Decree of the President to introduce the institute of state secretaries did not considered specifics of some ministries and amount of powers of corresponding state secretaries.

Olexandr PASKHAVER,*expert for Tacis Project «Support of reform of the government and central bodies of executive power»*

The main content of an administrative reform is meant to institutionally subordinate bureaucracy to legitimate political power. Separation of political and administrative functions is an instrument of such subordination. An administrative reform is not brought to dividing positions of a minister and a state secretary because it does not mean neither division of functions nor corresponding procedures. It's why some state secretaries behave as politicians and some ministers as government personnel. The issue is not in a position but in division of functions.

Політичні та правові аспекти законодавчого визначення статусу Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади

Віталій ЗАМНІУС,
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Стаття 92 Конституції України встановлює, що організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України. Однак з часу ухвалення Основного Закону минуло вже понад п'ять років, а правове регулювання статусу вищого та центральних органів виконавчої влади на рівні законів не пішло далі закріплення засад діяльності місцевих державних адміністрацій та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Існуюче правове поле у цій життєво важливій для держави сфері сформоване, переважно, з указів Президента України. Не зважаючи на свою законність, така ситуація, очевидно, не відповідає вимогам Конституції.

Водночас не можна сказати, що Верховна Рада України не робила спроб виправити її. Так, парламент кілька разів намагався врегулювати статус Кабінету Міністрів України, не знаходячи при цьому спільної мови з Президентом. Це промовистий факт. Він свідчить не тільки про те, що уряд в Україні є досить вразливим до політичного тиску і що Конституція залишила багато прогалин у регулюванні владних відносин, але і про те, що єдиною умовою успішного завершення законопроектної епопеї навколо Кабінету Міністрів є врахування реального стану речей в українському політикумі. Це означає, що законодавець мусить відобразити у майбутньому Законі «Про Кабінет Міністрів України», а так само і у Законі «Про центральні органи виконавчої влади» ту державно-правову практику, яка вже склалася (переважно з ініціативи Президента України). В іншому разі названі законопроекти не витримають «випробування Адміністрацією Президента» і так і залишаться у проекті.

Сьогодні у Верховній Раді України на розгляді перебувають два законопроекти «Про Кабінет Міністрів України», один з яких був внесений народним депутатом І.Коліушком та прийнятий парламентом у першому читанні, а другий — Президентом України, та проект Закону «Про центральні органи виконавчої влади». У таблиці 1 наведено порівняння окремих, найбільш принципових положень обох законопроектів про уряд України та відповідних положень Концепції адміністративної реформи в Україні. Цінність такого дослідження полягає у можливості побачити схожість та розбіжність підходів до вирі-

шення питання побудови та організації вищого органу виконавчої влади.

В цілому можна сказати, що підходи до організації вищої ланки виконавчої вертикалі, викладені в законопроектах, що порівнюються, помітно різняться. Законопроект, внесений народним депутатом І.Коліушком, спрямований на посилення політичної ролі Кабінету Міністрів України та надання міністрам і очолюваним ними міністерствам оперативної самостійності, реальної можливості прийняття політично значущих рішень. Так, характерними його рисами є закріплення принципу обов'язкового попереднього консультування Президента України з Головою Верховної Ради України та керівниками депутатських груп і фракцій щодо кандидатури Прем'єр-міністра України (однак без будь-яких обов'язкових наслідків таких консультацій). Подібна процедура узгоджень передбачена і для формування всього складу уряду. Законопроект встановлює, що посади членів Кабінету Міністрів належать до державних політичних посад. Це положення підкріплюється деякими повноваженнями міністерств та міністрів, а також заборонаю уряду скасовувати акти міністерств.

У свою чергу, законопроект, внесений на розгляд парламенту Президентом України, не містить зазначених положень. Більше того, він відчутно звужує обсяг повноважень Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі виконавчої гілки влади. Зокрема, передбачене погодження з Президентом України у процесі здійснення урядом установчих повноважень щодо урядових органів державного управління, інших підвідомчих йому державних органів, установ та організацій.

Таблиця 2 має на меті проілюструвати принципову різницю у підходах законодавця та Президента України до побудови як внутрішньої структури міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, так і ієрархічних відносин усередині виконавчої вертикалі.

Так, законопроект «Про центральні органи виконавчої влади», на відміну від Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні», залишає за міністрами право мати заступника, який також має статус політичного діяча. На нашу думку, це підвищує статус міністра як члена уряду, оскільки наявність у

Таблиця 1

Документ Критерій порівняння	Законопроект І.Коліушка	Законопроект Президента України	Концепція адміністративної реформи в Україні
Статус КМУ	Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через центральні і місцеві органи виконавчої влади, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.	Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через центральні і місцеві органи виконавчої влади, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.	Кабінет Міністрів України, як уряд, очолює систему органів виконавчої влади, спрямовує і координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади.
Зв'язок з іншими владними інституціями	Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.	Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.	КМУ є відповідальним перед Президентом України, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85 і 87 Конституції України.
Склад КМУ	До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, три віцепрем'єр-міністри України, Міністр закордонних справ України, Міністр юстиції України, Міністр фінансів України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України та інші міністри України. За поданням Прем'єр-міністра України Президент України, крім керівників міністерств, може призначати міністрами осіб, членство яких у Кабінеті Міністрів України не пов'язане з очолюванням міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади України, але не більше двох.	До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, три віцепрем'єр-міністри України та міністри України. За поданням Прем'єр-міністра України Президент України, крім керівників міністерств, може призначати міністрами осіб, членство яких у Кабінеті Міністрів України не пов'язане з очолюванням відповідного міністерства України.	Особи, що входять до складу уряду — Прем'єр-міністр, Перший віцепрем'єр-міністр, три віцепрем'єр-міністри, міністри.
Статус членів КМУ	Посади членів Кабінету Міністрів України за характером повноважень та діяльності призначених на них осіб належать до державних політичних посад, на них не поширюється законодавство про державну службу.	Статус членів Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України, цим та іншими законами України.	Міністр входить до складу Кабінету Міністрів і тому, як політичний діяч (політик), не є державним службовцем.

Таблиця 1 (продовження)

Документ Критерій порівняння	Законопроект І.Колушка	Законопроект Президента України	Концепція адміністративної реформи в Україні
Призначення Прем'єр-міністра	Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України після консультацій з Головою Верховної Ради України та керівниками депутатських груп і фракцій.	Президент України після вступу на пост або припинення повноважень Кабінету Міністрів України вносить на розгляд Верховної Ради України кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України (без обов'язкових консультацій — авт.).	Слід враховувати те, що згідно з Конституцією Президент України хоч і не є главою виконавчої влади чи уряду, проте має значні компетенційні переваги щодо виконавчої гілки державної влади. Ключовими серед них є повноваження з питань формування та зміни персонального складу Кабінету Міністрів України.
Пропозиції щодо кандидатур членів КМУ	Прем'єр-міністр України після консультацій з Головою Верховної Ради України та керівниками депутатських груп і фракцій вносить Президенту України подання щодо загальної чисельності, посадового і персонального складу Кабінету Міністрів України та одночасно інформує про них Верховну Раду України. На кожну посаду вноситься одна кандидатура.	Прем'єр-міністр України вносить Президенту України подання щодо посадового і персонального складу Кабінету Міністрів України (без обов'язкових консультацій — авт.). На кожну посаду вноситься одна кандидатура.	
Повноваження КМУ щодо ЦОВВ*	Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підвідомчі Кабінету Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому. 1) За поданням Прем'єр-міністра України Президент України утворює, реорганізує та ліквідує Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 2) КМУ затверджує граничну штатну чисельність працівників апарату і розмір асигнувань на утримання ЦОВВ; 3) КМУ може скасовувати акти ЦОВВ (крім міністерств); 4) розглядає подання Прем'єр-міністра Президенту України щодо призначення на посади керівників ЦОВВ (крім міністерств); 5) призначає та звільняє заступників (у т.ч. - перших) керівників ЦОВВ; заслуховує звіти керівників ЦОВВ; 6) притягує до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ (крім міністерств), крім звільнення їх з посад.	Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України. 1) За поданням Прем'єр-міністра України Президент України утворює, реорганізує та ліквідує Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 2) КМУ затверджує граничну штатну чисельність працівників апарату і розмір асигнувань на утримання ЦОВВ; 3) КМУ може скасовувати акти ЦОВВ (у т.ч. міністерств); 4) КМУ затверджує і звільняє від обов'язків членів колегій міністерств та інших ЦОВВ; 5) КМУ заслуховує звіти керівників ЦОВВ; 6) притягує до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ, крім звільнення їх з посад.	Для ефективного здійснення Кабінетом Міністрів України функцій, пов'язаних з керівництвом підвідомчими органами виконавчої влади, йому повинні бути надані права щодо: 1) скасування повністю чи в окремій частині актів центральних і місцевих органів виконавчої влади; 2) погодження кандидатур для призначення їх на посади керівників (крім міністрів) ЦОВВ перед поданням Прем'єр-міністром відповідних матеріалів на розгляд Президенту України; 3) призначення на посади та звільнення з посад усіх заступників міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ, а також заслуховування звітів керівників інших ЦОВВ; 4) Слід надати Прем'єр-міністрові право вживати заходів дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) до керівників центральних, а також інших органів виконавчої влади.

* Тут і далі аббревіатура ЦОВВ позначає центральні органи виконавчої влади.

Документ Критерій порівняння	Законопроект І.Коліушка	Законопроект Президента України	Концепція адміністративної реформи в Україні
Відносини КМУ з урядовими органами	Кабінет Міністрів України може утворювати урядові органи (департаменти, служби, інспекції) в системі відповідних міністерств. Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад керівників урядових органів за поданням відповідного міністра та затверджує положення про кожен урядовий орган, в якому визначаються його завдання, функції, підпорядкованість, звітність та інші питання.	Кабінет Міністрів України за погодженням з Президентом України може утворювати, реорганізовувати та ліквідувати урядові органи державного управління, інші підвідомчі йому державні органи, установи та організації, в тому числі для здійснення окремих функцій з управління державним майном. Кабінет Міністрів України затверджує положення про ці органи, установи та організації, граничну штатну чисельність працівників і розмір асигнувань на їх утримання, призначає на посади керівників та заступників керівників цих установ та організацій, застосовує до них заходи дисциплінарної відповідальності та звільняє з посад.	До групи урядових установ і організацій повинні бути віднесені установи і організації, ключові установчі та кадрові питання, що вирішуються Кабінетом Міністрів України, в тому числі стосовно тих урядових установ і організацій, що безпосередньо підпорядковані міністерствам, — за поданням відповідних міністрів.
Забезпечення діяльності КМУ	Організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України.	Для здійснення організаційного, експертно-аналітичного, правового, інформаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України діє Секретаріат Кабінету Міністрів України, підпорядкований Прем'єр-міністрові України.	Зміни в організації роботи КМУ зумовлюють необхідність реорганізації його апарату, завданням якого повинно бути, зокрема, організаційне, інформаційно-аналітичне, правове, матеріально-технічне та інше обслуговування Кабінету Міністрів, урядових комітетів (рад). Апарат КМУ пропонується назвати Секретаріатом Кабінету Міністрів, що більшою мірою відповідає визначеним для нього завданням та функціям.

Таблиця 1 (продовження)

Таблиця 1 (продовження)

Документ Критерій порівняння	Законопроект І.Коліушка	Законопроект Президента України	Концепція адміністративної реформи в Україні
Керівництво Секретаріату КМУ	Секретаріат Кабінету Міністрів України очолює Урядовий секретар, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, в порядку, визначеному законодавством про державну службу.	Очолює Секретаріат Урядовий секретар. Урядовий секретар призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.	З урахуванням того, що Секретаріат Кабінету Міністрів повинен зберігати «інституційну пам'ять» та наступництво у роботі Кабінету Міністрів як колегіального органу, очолювати Секретаріат повинен державний службовець, призначений на цю посаду Кабінетом Міністрів України. Дану посадову особу пропонується назвати Державним секретарем (Главою Секретаріату Кабінету Міністрів, Міністром Кабінету Міністрів).
Строк повноважень керівника Секретаріату КМУ	Припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для розірвання трудового договору з працівниками Секретаріату Кабінету Міністрів України.	Припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для розірвання трудового договору з працівниками Секретаріату Кабінету Міністрів України.	Він (Державний секретар) не може бути звільнений з посади з мотивів формування нового складу Кабінету Міністрів чи обрання нового Президента України.
Повноваження керівника Секретаріату КМУ	Урядовий Секретар організовує діяльність Секретаріату Кабінету Міністрів України, координує та спрямовує роботу керівного органу управління державною службою.	Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України затверджує Кабінет Міністрів України (законом не регулюється).	Державний секретар забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України як колегіального органу, а також Прем'єр-міністра з керівництва роботою уряду. Державний секретар здійснює керівництво роботою апарату Кабінету Міністрів України безпосередньо, а також через своїх заступників, і несе відповідальність за виконання покладених на апарат завдань і функцій, організовує його взаємодію із Секретаріатом Верховної Ради України, Адміністрацією Президента України у процесі поточної діяльності. Він бере участь у реалізації заходів щодо розвитку державного управління, вдосконалення організаційних структур виконавчої влади, координації, спрямування та контролювання роботи керівного органу управління державною службою.

Таблиця 2

Критерій порівняння / Документ	Законопроект про ЦОВВ	Указ Президента «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»
Поняття міністерства	Міністерство України є центральним органом виконавчої влади, основним завданням якого є формування та реалізація державної політики у відповідному секторі державного управління.	Міністерства — це центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління).
Статус міністерства	Між міністерствами розподіляються всі питання державної політики, за винятком тих, реалізація яких віднесена до повноважень органів виконавчої влади зі спеціальним статусом і окремих членів Кабінету Міністрів України, які не очолюють міністерств.	Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності.
Керівний склад міністерства	До керівного складу міністерства входять міністр, заступник міністра, державний секретар міністерства та керівники департаментів міністерства.	Державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники належать до числа керівників відповідних міністерств. У зв'язку із введенням посад державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників ліквідувати інститут перших заступників та заступників міністрів.
Статус міністра	Міністр та заступник міністра є державними політичними діячами (політиками), які призначаються на посаду для реалізації політичної програми Кабінету Міністрів України.	Посади міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не відносяться до категорій посад державних службовців, визначених Законом України "Про державну службу".
Повноваження міністра (в загальному)	Міністр України очолює міністерство та є членом Кабінету Міністрів України. Міністр підзвітний і підконтрольний Кабінету Міністрів України, відповідальний перед Прем'єр-міністром України за стан справ у відповідному секторі державного управління, а також перед Президентом України з питань, що належать до конституційних повноважень Президента України.	Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів за поданням державного секретаря міністерства. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.
Порядок призначення та звільнення керівників ЦОВВ	Центральний орган виконавчої влади України — це підвідомчий Кабінету Міністрів України орган виконавчої влади, керівник якого призначається та звільняється Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.	Керівників центральних органів виконавчої влади в установленому порядку призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Повноваження керівників центральних органів виконавчої влади на цих посадах припиняє Президент України.
Визначення структури міністерства	Структуру апарату міністерства затверджує міністр за погодженням з Прем'єр-міністром України.	Структуру апарату міністерства затверджує міністр за погодженням з Прем'єр-міністром України.
Забезпечення діяльності міністерств	Для правового обслуговування, організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності міністерства у його апараті діє секретаріат міністерства. Організовує роботу апарату (і секретаріату — авт.) міністерства державний секретар міністерства.	Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності міністерств організовується державними секретарями міністерств.

Таблиця 2 (продовження)

Критерій порівняння	Документ	Законопроект про ЦОВВ	Указ Президента «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»
Призначення державного секретаря міністерства		Державний секретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Державного секретаря Кабінету Міністрів України, погодженим з відповідним міністром.	Державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посади Президент України.
Можливі причини звільнення державного секретаря міністерства		Державний секретар міністерства може бути звільнений з посади лише у разі закінчення терміну його повноважень чи неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, винесення судового рішення щодо порушення ним чинного законодавства, а також за власним бажанням. Відставка Кабінету Міністрів України чи зміна міністра не може бути підставою для звільнення з посади державного секретаря міністерства.	Державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники можуть бути звільнені з посад лише в разі неналежного виконання обов'язків, неможливості виконувати свої обов'язки за станом здоров'я, набрання чинності обвинувальних вироків суду щодо них та в інших випадках, передбачених Законом України "Про державну службу". Припинення повноважень Кабінету Міністрів України, зміни в його складі не можуть бути підставою для звільнення з посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників.
Можливі причини звільнення державного секретаря міністерства		Державний секретар міністерства може бути звільнений з посади лише у разі закінчення терміну його повноважень чи неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, винесення судового рішення щодо порушення ним чинного законодавства, а також за власним бажанням. Відставка Кабінету Міністрів України чи зміна міністра не може бути підставою для звільнення з посади державного секретаря міністерства.	Державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники можуть бути звільнені з посад лише в разі неналежного виконання обов'язків, неможливості виконувати свої обов'язки за станом здоров'я, набрання чинності обвинувальних вироків суду щодо них та в інших випадках, передбачених Законом України "Про державну службу". Припинення повноважень Кабінету Міністрів України, зміни в його складі не можуть бути підставою для звільнення з посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників.

нього заступника розширює його можливості у політичній діяльності.

Важлива відмінність між нормативними актами, що порівнюються, полягає у порядку призначення державного секретаря міністерства. Так, згідно з проектом Закону «Про центральні органи виконавчої влади» відповідне право належить Кабінету Міністрів України, у той час як, згідно з Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні», його здійснює Президент. Різниця прослідковується і у статусі державних секретарів. Зокрема, відповідно до законопроекту вони організують роботу апарату міністерства, у той час як Указ наділяє їх повноваженнями із забезпечення діяльності самих міністерств.

Підсумовуючи, можна ще раз зауважити, що серед політичної еліти держави немає згоди щодо основоположних засад організації вищої та центральної ланки виконавчої влади. Крім того, жоден із законопроектів, які перебувають сьогодні на розгляді у парламенті, а так само укази Президента України, не передбачають повної реалізації конституційних принципів побудови владної вертикалі, згідно з якими Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, уряд є органом колегіальним, а міністри як члени уряду покликані формувати і реалізовувати державну політику у відповідних сферах, і тому є політиками, а не звичайними адміністраторами.

Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організація центральної виконавчої влади в країнах світу

Дмитро КОТЛЯР, експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Починаючи з 1980-х років більшість західних демократій у тій чи іншій формі вдалися до спроби реформування власних управлінських систем. Якщо відсторонено подивитись на цей процес, то побачимо, що він характеризується, по-перше, доволі активною реформаторською діяльністю, а, по-друге, вкрай різнобічним за своєю суттю та природою змін і наслідків трансформування публічного адміністрування. Діапазон змін, які відбувались (подекуди — відбуваються) під вивіскою реформи управління в державному секторі, коливається від модифікації державної служби до приватизаційних програм. При цьому, як правило, зачіпався один чи кілька сегментів такого багатоохоплюючого явища, як адміністративна реформа.

У цілому, використовуючи класифікацію російського вченого В.Лобанова, можна виділити два типи сучасних адміністративних реформ, що проводяться у світі. По-перше, це реформи, що здійснюються одночасно зі зміною політичної системи (як правило, вони слідує за зміною суспільного ладу та полягають у створенні нової системи державного управління, реорганізації державного апарату, формування державної служби, розвитку місцевого самоврядування тощо). Подібні реформи властиві пост-соціалістичним країнам (Україна, Польща, Угорщина, Чехія, Росія та ін.), хоча до цього типу можна також віднести адміністративну реформу, що триває у Японії і супроводжується певним видозміненням політичних ролей у системі державного управління (хоча й у меншому масштабі). По-друге, це реформи, що проводяться у межах сталої політичної системи та спрямовані на модернізацію всієї адміністративної системи або її окремих частин. Однією з особливостей подібного процесу реформування є те, що більшість змін мають якісний характер, тобто не стосуються зміни структури. Інакше кажучи, в існуючі організаційні форми привносяться нові елементи якісного характеру, наприклад, стосовно етичної поведінки державного службовця, адміністративної культури, психології державного управління, позиціонування влади у відносинах з громадянином, вдосконалення внутрішньоуправлінських зв'язків тощо. Більшість реформ проходять під гаслом впровадження Нового Державного Управління, яке характеризується новим підходом до управління, а саме орієнтацією на якість та результат, покращення рівня надання управлінських послуг, привнесення ринкових механізмів та ідеології в публічний сектор, функціонального відмежування процесу прийняття рішень від їх імплементації тощо. Такі реформи характерні для розвинених демократій і різняться за своїми масштабами, глибиною, характером та цілями.

Різноманітність та різномасштабність трансформаційних процесів, а також переважно інша структура змін в країнах світу з якісно іншими вихідними умовами, порівняно з українськими практикою та цілями адміністративної реформи, зумовлюють практичну неможливість проведення широких паралелей та узагальнень українського та закордонного досвіду. Проте, певний інтерес в контексті аналізу практики здійснення реформування державного управління в Україні (такого його елементу, як формування ефективної організації виконавчої влади) можуть становити відомості як про структуру, схему побудови вищих органів виконавчої влади, так і окремі сторони реформи в деяких країнах світу, що можуть мати цінність як приклади створення сучасної системи державного управління.

ПОЛЬЩА. Адміністративна реформа в Республіці Польща проходила в три етапи: запровадження місцевого самоврядування з відповідним розподілом повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; реформування центрального рівня виконавчої влади та державної служби; зміна адміністративно-територіального поділу. Адміністративна реформа в Польщі хронологічно слідувала за успішним широкомасштабним трансформуванням економіки. Це частково пояснюється політичними особливостями, а саме наявністю на той час слабких правлячих коаліцій та частими урядовими змінами, що обумовлювалось, зокрема, фрагментованою партійною системою. Відповідно до Конституційного закону Польщі (т.зв. Мала Конституція від 1992 року) Голова Ради Міністрів призначається Президентом Республіки, як і склад Уряду (при цьому враховуються рекомендації партії або коаліції партій, що мають більшість у парламенті). Призначений Прем'єр-міністр повинен представити на розгляд Сейму (нижньої палати польського парламенту) програму діяльності Уряду з проханням про вотум довіри (що виражається абсолютною більшістю голосів).

Справжнім поштовхом до стрімкого прискорення реформування державного управління стала інтенсифікація польських намагань приєднатись до Європейського Союзу. Здійснення адміністративної реформи стало розглядатись як ключовий елемент комплексу заходів з євроінтеграції. Серед польських урядовців, які безпосередньо впливали на процес прийняття рішень, поширилось переконання у тому, що надії Польщі стати повноправним членом Європи значною мірою залежатимуть від створення сучасного управлінського апарату, що задовольняв би європейські вимоги. Головний інтерес для нас становлять реформи центральної адміністрації в 1996 році. Ці зміни посилювали роль Прем'єр-міністра, реорганізували урядові функції в

консолідованих міністерствах, які стали відповідальними за політику «кормачами» відповідних галузей управління, зумовили подальшу децентралізацію відповідальності до рівня воеводств, організаційно посилили євроінтеграційну політику шляхом створення відповідного виконавчого органу з міністерським статусом. Ключовим елементом реформи стало саме посилення ролі Прем'єр-міністра, який за допомогою законодавчих та конституційних поправок отримав можливість обирати міністрів, визначати природу та кількість міністерських портфелів, вимагати від міністрів дотримання загальноурядової політики. Повноваження голови уряду стали підтримуватись створеною Канцелярією, що забезпечує кадрове та інформаційне забезпечення внутрішньої прем'єрської служби та спрямовує її роботу. Реформи 1996 року істотним чином вплинули й на міністерські функції шляхом скасування галузевого прикріплення міністерств, натомість покладаючи на останні обов'язки розробки стратегічної політики та контролю за її впровадженням. Була запроваджена нова внутрішня міністерська структура, в основі якої — чіткий розподіл між політичними (міністри та заступники міністрів) та адміністративними посадами (генеральний директор офісу та його підлеглі). Крім того, змін зазнала й сама структура уряду. Було створено величезне Міністерство економіки, яке перебрало багато функцій від кількох ліквідованих міністерств; Міністерство фінансів виконує завдання у сфері публічних фінансів. Традиційно потужний центральний планувальний офіс був реорганізований на сучасніший та подібний до європейських структур Державний центр стратегічних досліджень з функціями аналізу, моніторингу та оцінки. Загальну кількість міністерств було скорочено з 48 до 16. З метою досягнення згоди з конкретних питань та ініціювання й підготовки урядових рішень в окремих сферах державної політики уряд може створювати постійні урядові комісії в якості допоміжних, рекомендаційних органів Ради міністрів, що складаються з членів уряду (існували Комітет з економічних питань, Комітет із соціальних питань і Комітет з питань безпеки). Члени цих комітетів та їх голова призначаються Прем'єр-міністром. Посаду секретаря комітету займає державний секретар або його заступник з Канцелярії Прем'єр-міністра. Роботу Уряду, Прем'єр-міністра, Віце-прем'єр-міністрів та урядових комітетів забезпечує Канцелярія Прем'єр-міністра на чолі з Головою Канцелярії. Секретар Ради Міністрів організує та забезпечує проведення урядових засідань. Він відповідальний за передачу проектів урядових рішень від їх ініціаторів до Ради Міністрів, підготовку протоколу рішень, прийнятих на засіданнях Уряду, підготовку документів, що розглядаються Радою Міністрів та Прем'єр-міністром, координацію роботи юридичної служби Ради Міністрів та Прем'єр-міністра. В структурі Канцелярії Прем'єр-міністра існує «політичний кабінет», голова якого організує та спрямовує роботу радників Прем'єр-міністра. Особи, які займають посади державних секретарів та їх заступників Канцелярії Прем'єр-міністра, мають делеговані від Прем'єр-міністра та Голови Канцелярії по-

вноваження з керування та контролю за роботою департаментів та інших організаційних утворень Канцелярії Прем'єр-міністра.

Реформа в адміністративній сфері значно наблизила Польщу до сучасних стандартів управління та бюрократії держав-членів Європейського Союзу, обумовила можливість більш інформованого та адекватного формулювання державної політики, більш координованого процесу прийняття рішень, що в цілому стало важливим фактором стрімкого просування Польщі на шляху євроінтеграції, а також може слугувати гарним прикладом для країн Центральної і Східної Європи, зокрема, для України.

ЯПОНІЯ. Економічні труднощі, які спіткали Японію у 1990-х роках, виявили багато слабких місць країни, зокрема у сфері державного управління. Багато експертів, у тому числі й іноземних, стверджували, що єдиним шляхом для відновлення японської економіки та довготривалого процвітання є проведення регуляторної та адміністративної реформ. Випадок Японії є вельми цікавим, оскільки пік перетворень припадає саме на 2001 рік. Адміністративна реформа в Японії, яка фактично почалась у 1996 році та була законодавчо оформлена в 1999 році, спирається на кілька основних програмних цілей: встановлення системи з ефективнішим політичним лідерством; реструктуризація національних адміністративних органів; досягнення більшої прозорості в управлінні; раціоналізація органів центральної влади. Дореформна урядова структура ускладнювала процес вироблення чіткої політики через «розсіювання» владних повноважень серед численних різноманітних державних органів.

Перший блок реформ був спрямований на перетворення Кабінету на реальний ефективний інструмент формування та здійснення політики шляхом посилення урядових функцій, закріплення лідерства Прем'єр-міністра на законодавчому рівні, реформування та зміцнення структури організаційної та іншої підтримки діяльності Кабінету й Прем'єр-міністра. В основі реформи лежало, зокрема, прагнення позбутися негативної практики, за якою Прем'єр-міністр нерідко розглядався ледве не як головуюча посадова особа серед напівнезалежних міністрів, які насамперед були віддані своєму міністерству (справа навіть доходила до того, що ставилось під сумнів юридичне право Прем'єра подавати за власною ініціативою пропозиції на розгляд Кабінету). Тому з метою посилення управлінського лідерства Кабінету та Прем'єр-міністра внаслідок реформування було запроваджено нові посади в Секретаріаті Кабінету, створено новий Офіс (Службу) Кабінету, введено посади міністрів для спеціальних завдань, створено Ради з важливих питань, запроваджено нові політичні за призначенням посади — державний секретар та парламентський секретар — усередині кожного міністерства.

Згідно із законодавством, яким було запроваджено адміністративну реформу, на Секретаріат Кабінету, який безпосередньо допомагає Прем'єрові, покладено обов'язки з розробки основних принципів з найваж-

ливіших питань політики Кабінету (зовнішні відносини, національна безпека, адміністративна, фінансова та бюджетна політика, макроекономічні питання, організація та служба державного управління). Секретаріат очолюється Головним секретарем Кабінету, який є членом Уряду та прирівнюється до міністра. Цей посадовець, а також його три заступники та п'ять Помічників-секретарів Кабінету, призначаються Прем'єр-міністром після консультацій з Кабінетом. У разі, якщо Кабінет змушений колективно піти у відставку, вказані особи мають бути або перепризначені новим Урядом, або замінені. Ці особи можуть призначатись не лише з різних міністерств, але й з неурядових організацій.

Новий урядовий Офіс замінив собою старий Офіс Прем'єр-міністра та має на меті, поряд з наданням допомоги Секретаріату у формулюванні основної стратегії Уряду, також міжміністерське планування та узгодження. Офіс Кабінету, який очолюється Прем'єр-міністром, по суті, має бути адміністративною, координуючою та дослідницькою рукою Секретаріату Кабінету. Для того, щоб наголосити на його важливості у вирішенні комплексних політичних питань, Офіс Кабінету має вищий статус за будь-яке міністерство. Розширення та трансформування Секретаріату Кабінету, а також створення Офісу Кабінету мають забезпечити існування механізму контролю та координування діяльності Уряду з боку Прем'єр-міністра.

У рамках Офісу Кабінету було створено спеціальні ради з важливих питань, що мають комплексний характер. Формальним головою таких рад є член Уряду, який таким чином є міністром без портфеля. 6 січня 2001 року (дата набрання чинності більшої половини реформаторських законів) було створено чотири такі Ради: з економічної та фінансової політики; науки та технологій; з надзвичайних ситуацій; статевої рівності.

Однією з головних інституційних інновацій, спрямованих на встановлення системи з ефективнішим політичним лідерством, стало запровадження посад державного секретаря та парламентського секретаря у кожному міністерстві. Державні та парламентські секретарі підпорядковані відповідному міністру, але за статусом вони вище за заступника міністра, який є найвищим державним службовцем. Головною різницею між парламентськими та державними секретарями є те, що за першими закріплюється конкретна сфера або питання, що досліджуються, та обов'язок різнобічно забезпечувати діяльність міністра в цьому напрямі, тоді як державні секретарі повноцінно заміщають міністра на час його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків.

Вказані реформаторські дії є, по суті, конкретними кроками на шляху проведення політичної реформи. Важливим у цьому аспекті є з'ясування передумов подібних змін у розміщенні політичних акцентів в державному механізмі Японії. Так, японська післявоєнна Конституція, закріплюючи парламентську систему, наділяє Кабінет Міністрів під головуванням Прем'єр-міністра виконавчою владою. При цьому, звичайно,

Кабінет несе відповідальність перед виборним парламентом. Проте, з плином часу та збільшенням проблемних питань, що поставали перед країною, значимість та впливовість парламенту значно впала, порівняно з тими повноваженнями з прийняття політичних рішень, що перебрали на себе державні службовці. Справа дійшла до того, що члени Кабінету почали вважатись (та самі вважати себе) представниками та захисниками усередині Уряду інтересів тих управлінських органів, які вони очолювали, але не членами колективного органу виконавчої влади, відповідального за розробку та подання на розгляд парламенту пропозицій з питань державної ваги. Тому в основі реалізації політичної частини реформування системи публічного управління лежало бажання виправити спотворений баланс політичних інтересів та відновити природний ланцюжок політичного лідерства в умовах парламентської урядової системи: політична партія, що має більшість у стінах парламенту, формує уряд, перебирає на себе політичне лідерство та управляє країною. При цьому більша частина функцій правлячої партії, у тому числі формулювання державної політики та стратегічне планування, передаються уряду. Тому здійснені в Японії у поточному році реформи, особливо в частині передачі головних повноважень у всіх міністерствах до політичних висуванців, які вищі за статусом від міністерських службовців, спрямовані на перерозподіл владних повноважень між виборним парламентом та Кабінетом Міністрів як його політичним продовженням бюрократичним апаратом, а також підвищення прозорості процесу прийняття політичних рішень.

Іншим елементом масштабної адміністративної реформи в Японії стала реструктуризація центральних виконавчих органів. Серія заходів у межах цього блоку реформ мала на меті створення достатньо ефективних можливостей для планування та розробки державної політики, забезпечення справедливого, неупередженого та прозорого процесу прийняття рішень, перетворення його на більш ефективний та дієвий інструмент та, у цілому, покращення урядової придатності до розробки та впровадження політики на основі принципу розподілу функцій формулювання та виконання політики. Нові міністерства та інші управлінські органи мають створюватись на підставі наступних принципів: організація міністерств на функціональній основі; реорганізація та злиття з метою управління широкими функціональними сферами; міжміністерське збалансування; взаємна координація міністерств, виходячи з функцій та обов'язків кожного міністерства. В основі подібних змін лежить переконання у тому, що тісні зв'язки між посадовцями, які відповідальні за розробку політики, та тими, хто її впроваджує (що було неминучим за умови поєднання вказаних функцій у межах одного міністерства у передреформні часи), призводять до непрозорості у рішеннях та конфлікту інтересів. Крім того, паралельно до розподілу функцій відбувався процес передачі частини управлінських повноважень у приватний сектор та від центрального уряду до органів самоврядування. До того ж було скорочено кількість міністерств (з червня 2001 року з 23 до 13), інших уп-

равлінських органів (на 25 % – зі 128 до 96) та їх структурних підрозділів (на 20 % – з 1200 до 1000), скорочено чисельність державних службовців приблизно на 25 %.

Після розмежування повноважень з розробки та впровадження державної політики біля 90 урядових функцій (наприклад, стосовно мережі державних музеїв, дослідницьких центрів тощо) було передано до відання Незалежних Управлінських Установ, які мають незалежний юридичний статус (хоча й створюються урядом) та знаходяться поза державною організаційною управлінською структурою. Більшість з цих установ розпочали свою діяльність з квітня 2001 року, причому 59 – на законодавчій основі. Метою створення мережі подібних установ є покращення якості й ефективності надання управлінських послуг та забезпечення прозорості в управлінні певними сферами. Це досягається, зокрема, завдяки тому, що діяльність Незалежних Управлінських Установ оцінюється сторонньою, незацікавленою особою; використовуються основні принципи приватних компаній щодо ведення фінансової бухгалтерії; більшість інформації стосовно їх діяльності є відкритою; працівники вказаних установ отримують винагороду залежно від виконаного (при цьому частина з них отримує статус державних службовців). Передбачається, що уряд кожні 3-5 років перевірятиме діяльність та переглядатиме доцільність існування Незалежних Управлінських Установ.

Таким чином, Японія стала однією з країн, що випробувала на собі стрімку та широкомасштабну реформу державного сектору управління, сподіваючись створити державну адміністрацію, яка б відповідала викликам та потребам XXI століття і забезпечила населення країни необхідними суспільними послугами за найменших витрат.

ЧЕХІЯ. Уряд Чеської Республіки складається з Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів (без встановленої кількості та заборони суміщати з посадою міністра) та міністрів (у тому числі міністра без портфеля). Прем'єр-міністр та міністри призначаються та звільняються Президентом Чехії. Віце-прем'єр-міністри координують та відповідають за здійснення політики у визначених сферах діяльності (на сьогоднішній день це сфери зовнішніх відносин, внутрішня та оборонна політика, економічна політика, соціальна та правова політика). Урядовий Офіс є консультативним та обслуговуючим органом, що здійснює інформаційне, технічне та організаційне забезпечення діяльності Уряду. Його голова призначається (та звільняється) Урядом, а також є безпосередньо відповідальним перед Урядом. Міністерства відповідальні за впровадження урядової політики у відповідній сфері. Немає закріпленої єдиної внутрішньої організації міністерств, вона вирішується кожним міністром (але всі міністерства мають у своєму складі юридичне, кадрове, організаційне, фінансове управління та управління Європейської інтеграції). Функція політичного координування всередині міністерств покладена переважно на секретаріат міністра та регулярні зустрічі міністра та його заступ-

ників. Міжміністерська координація здійснюється двома шляхами. По-перше, цю функцію часто виконують урядові консультативні органи (їх утворення та призначення членів здійснюється Прем'єр-міністром). По-друге, міністри або їх заступники можуть створити комісії ad hoc (тимчасові) для виконання спеціальних завдань (наприклад, міжміністерська комісія з питання реформування державного управління, створена в Міністерстві внутрішніх справ та очолена заступником міністра внутрішніх справ, до кола функціональних обов'язків якого входить реформування державного управління; до комісії також входять заступники всіх міністерств та голови окремих центральних органів виконавчої влади).

ІТАЛІЯ. Італія є чистою парламентською республікою, де уряд формується за результатами виборів до Палати депутатів. Призначення Прем'єр-міністра та міністрів здійснюється Президентом, при цьому схвалення з боку парламенту має отримати весь склад Ради Міністрів. До складу Уряду входять Голова Ради Міністрів, міністри, заступники Голови, міністри без портфеля, заступники міністрів, генеральний секретар Офісу (бюро) Ради Міністрів. Рада Міністрів визначає загальну політику уряду та координує адміністративну діяльність, приймає рішення по всіх аспектах політичного курсу, визначеного на основі довіри спільно з парламентом, вирішує спори про компетенцію між окремими міністерствами. За неписаним правилом міністри є членами парламенту. При здійсненні своїх повноважень Голова Уряду спирається на апарат Офісу Ради Міністрів. Основною структурою є Загальний секретаріат Офісу Ради Міністрів, очолюваний генеральним секретарем, який призначається Головою Уряду. Останній також утворює департаменти Офісу Ради Міністрів, визначає їх компетенцію, організаційну структуру та керівників. Посади генерального секретаря та керівників департаментів є політичними призначеннями, тому зміна уряду тягне за собою і ротацію відповідних посадовців. В Італії існує два види міністрів: ті, які очолюють окремі міністерства, та ті, хто відають певними напрямками, але не є главами відомств (міністри без портфеля, які виконують функції на підставі доручення Прем'єр-міністра). У рамках італійської Ради Міністрів існує т.зв. Рада Кабінету, орган, відповідальний за вирішення найважливіших політичних проблем та контроль за виконанням урядових програм. Ця Рада складається з обмеженої кількості міністрів, які представляють всі партії правлячої коаліції. Голова Ради Міністрів може також утворювати міжміністерські комітети, до складу яких входять міністри. Зазначені комітети координують діяльність Ради Міністрів в окремих секторах (контроль за цінами, промисловість, навколишнє середовище, загальна економічна політика). Комітети міністрів попередньо розглядають питання, що відносяться до спільного відання, обговорюють та досягають згоди стосовно важливих проблем, що виносяться на розгляд уряду. Заступники міністрів є секретарями по зв'язках з парламентом. Вони можуть брати участь в дискусіях, відповідати на інтерпеляції (депутатські запити) лише відповідно до вказівок

міністра, який несе персональну політичну відповідальність за діяльність свого відомства. Призначення на посаду заступника міністра має політичний характер, а обсяг повноважень повністю залежить від міністра. У своїй діяльності останній спирається на секретаріат, до якого входять юридична, аналітична служби, прес-служба. Керівник секретаріату змінюється після призначення нового міністра. Ключовими підрозділами міністерств є генеральні дирекції, повноваження яких фіксуються на законодавчому рівні. Існує єдина організаційна модель для всіх міністерств: генеральні дирекції поділяються на відділи та секції, їх очолюють генеральні директори.

РУМУНІЯ. Уряд складається з Прем'єр-міністра, урядових міністрів (державні міністри, міністри та міністри з делегованими повноваженнями, прикріплені до Прем'єр-міністра) та державних секретарів (тобто заступників міністра), які входять до Уряду (інші державні секретарі можуть відвідувати урядові засідання замість міністра, але без права голосу). Порядок денний урядових засідань затверджується Прем'єр-міністром за пропозицією Головного Секретаря Уряду. Фактично, порядок денний складається Головним Секретарем та доводиться до відома Прем'єра.

У контексті проведення адміністративної реформи основна частина урядових зусиль у цьому напрямі скерована на покращення організації та діяльності центральної адміністрації шляхом вдосконалення процесу підготовки урядових рішень. Зокрема, наголошується потреба в делегуванні урядових повноважень усередині виконавчої вертикалі, покращенні міжміністерських контактів та консультацій. Робота міністерств сьогодні характеризується значною централізацією повноважень у рамках Уряду як колегіального органу. Відповідно, можливості для самостійного прийняття рішень міністерствами істотно обмежені. Сучасні урядові ініціативи спрямовані на досягнення розумного балансу між колегіальним прийняттям рішень та індивідуальною міністерською відповідальністю. Одночасно, існує переконання у тому, що всередині міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які очолюються урядовими міністрами, спостерігається надмірна концентрація повноважень та відповідальності на рівні міністра. Службовці у міністерських лінійних підрозділах часто не наважуються приймати рішення під власну відповідальність. Крім того, інформаційні потоки між політичною верхівкою та управлінським апаратом є недостатніми. З метою перетворення консультацій та спілкування між міністерствами з номінальних на реальніші та дієвіші було запроваджено посаду головного секретаря у всіх міністерствах. Реформа також мала на меті покращення координації на центральному рівні, яка погіршувалась через надмірний бюрократизм, викликаний функціонально-інституційною спеціалізацією та диференціацією сучасних румунських міністерств. Крім того, реформа передбачає захоплення секторальних розробок політики (у певній сфері), на відміну від тих, що орієнтуються на окремі виконавчі органи. Для цього передбачається, насамперед, підсилити центральні установи, особливо Головний Сек-

ретаріат, який перетвориться зі звичайної служби Кабінету Міністрів на впливовий орган центрального управління.

Здійснюючи реформування системи державного управління, румунський Уряд зіткнувся з кількома проблемами. По-перше, виявилась загроза фрагментації у центрі. За умови значного розростання центральних органів стає важко встановити чітке розмежування повноважень між центральними установами, а також між останніми та лінійними міністерствами. Стосовно цього постає питання розподілу праці між Головним Секретаріатом Уряду, з одного боку, та численними спеціалізованими виконавчими органами, голови яких не підпорядковуються Головному Секретаріату, з іншого. По-друге, певні хвилювання викликала практика покладення на міністрів обов'язків з управління центральними органами. Керовані міністрами, а не службовцями вищого рівня, центральні органи можуть перетворитись на мініатюрні міністерства. Замість того, щоб діяти як координуючі органи у конкретній сфері державної політики, вони таким чином стають схильними до перетворення на рівноважні сили по відношенню до міністерств. Ця тенденція підсилюється за умов існування коаліційного уряду, де третя між міністерствами та іншими центральними установами посилюється міжпартійними конфліктами. Крім того, проблемним є також те, що всередині центральних урядових установ первинні функції адміністративного забезпечення та неупередженого політичного консультування не розмежовані з функціями політичної підтримки та надання порад з вироблення політики. Це не вважається проблемою організаційного характеру, але є наслідком сучасного румунського законодавства про державну службу, яке не встановлює чіткої різниці між політичними висуненнями та політично й партійно нейтральними кар'єрними державними службовцями.

У контексті визначення відносин між урядовим центром та лінійними міністерствами важливою є також урядова ініціатива стосовно призначення позапартійних головних секретарів (генеральних секретарів) усередині кожного міністерства. Указ Кабінету Міністрів про призначення головних секретарів був прийнятий у січні 1998 року. Міністерський головний секретар є вищим державним службовцем усередині міністерства та діє в якості адміністративного голови (ця посада подібна до британського постійного секретаря або німецького державного секретаря). В основі подібного нововведення було намагання покращити координацію як усередині міністерств, так і за їх межами. Таким чином, головний секретар діє як головна з'єднувальна ланка між міністерськими лінійними підрозділами та політичним керівництвом міністерства (сюди входять: міністр, державний секретар або заступник міністра, та керівники підрозділів). До того ж, важливим є те, що головні секретарі створюють мережу з Головним секретарем Кабінету Міністрів у центрі. Так, передбачені щотижневі зустрічі всіх міністерських головних секретарів під головуванням заступника Головного секретаря Уряду. Ці зустрічі, крім іншого, відіграють ключову роль у підготовці засідань Уряду.

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні

На реалізацію основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні (810/98) та з метою вдосконалення системи державного управління, забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів виконавчої влади, а також їх апаратів постановляю:

1. Установити, що організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів країни та міністерств організовується відповідно Державним секретарем Кабінету Міністрів України та державними секретарями міністерств.
2. Державний секретар Кабінету Міністрів України очолює Секретаріат Кабінету Міністрів України, організовує забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів, затверджує за погодженням з Прем'єр-міністром України та Міністерством фінансів України штатний розпис та кошторис видатків Секретаріату, відповідно до законодавства призначає на посади та звільняє з посад його працівників.

Державний секретар міністерства організовує забезпечення діяльності міністра та поточну роботу з виконання покладених на міністерство завдань, подає міністрові пропозиції щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, координує роботу територіальних органів міністерства, підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління, очолює апарат міністерства. Державний секретар міністерства за посадою є членом колегії, затверджує за погодженням з міністром структуру міністерства, а також за погодженням з Міністерством фінансів України — штатний розпис та кошторис видатків міністерства, призначає на посади та звільняє з посад відповідно до законодавства працівників центрального апарату міністерства та керівників територіальних підрозділів міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління.

Кандидатури для призначення на посади працівників патронатних служб у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та центральних апаратах міністерств вносяться відповідно Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр міністрами та міністрами.

3. Державний секретар Кабінету Міністрів України, державні секретарі міністерств мають першого заступника та заступників.

Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посади Президент України. Державний секретар Кабінету Міністрів України, державні секретарі міністерств призначаються на посади на строк повноважень Президента України.

Державний секретар Кабінету Міністрів України, державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники є державними службовцями, їх посади в установленому порядку відносяться до відповідних категорій посад державних службовців. Державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники належать до числа керівників відповідних міністерств.

4. Порядок подання пропозицій щодо призначення на посади та звільнення з посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників визначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.
5. Державний секретар Кабінету Міністрів України, державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники можуть бути звільнені з посад лише в разі неналежного виконання обов'язків, неможливості виконувати свої обов'язки за станом здоров'я, набрання чинності обвинувальним вироком суду щодо них та в інших випадках, передбачених Законом України «Про державну службу» (3723-12).

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України, зміни в його складі не можуть бути підставою для звільнення з посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників. Звільнення з посад керівників інших центральних органів виконавчої влади також не тягне за собою звільнення з посад їх перших заступників та заступників.

6. У зв'язку із введенням посад державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників ліквідувати інститут перших заступників та заступників міністрів.

7. Главі Адміністрації Президента України розробити за участю Державного секретаря Кабінету Міністрів України та внести у двомісячний строк пропозиції щодо створення ефективної системи взаємодії між Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України та державними секретарями міністерств у виконанні покладених на них завдань.

8. Для поліпшення організації та прискорення проведення в Україні адміністративної реформи, координації заходів, здійснюваних відповідними органами державної влади, забезпечення оперативної підготовки пропозицій щодо уточнення концептуальних засад цієї реформи та шляхів їх реалізації ввести посаду Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи.

Главі Адміністрації Президента України внести у двомісячний строк проект Положення про Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи, а також пропозиції щодо організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення його діяльності.

9. Внести до Указів Президента України такі зміни:

1) в Указі Президента України від 15 грудня 1999 року N 1572 (1572/99) «Про систему центральних органів виконавчої влади»:

а) у статті 1: частину другу замінити трьома новими частинами такого змісту:

«До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції (254к/96-ВР) і законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України (550-2000-п) та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України. Перший віце-прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри згідно з розподілом повноважень забезпечують виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, координують виконання заходів з відповідних питань міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, не здійснюючи при цьому безпосереднього керівництва їх роботою.

Посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не відносяться до категорій посад дер-

жавних службовців, визначених Законом України «Про державну службу» (3723-12).

У зв'язку з цим частини третю – сьому вважати відповідно частинами п'ятою – дев'ятою;

частину шосту викласти в такій редакції:

«Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів за поданням державного секретаря міністерства. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Порядок виконання обов'язків Міністра у разі його тимчасової відсутності визначається Кабінетом Міністрів України»;

б) у статті 2: частину третю викласти в такій редакції:

«Керівників центральних органів виконавчої влади в установленому порядку призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Повноваження керівників центральних органів виконавчої влади на цих посадах припиняє Президент України»;

в) частини третю та четверту статті 3 викласти в такій редакції:

«Структуру міністерства затверджує державний секретар міністерства за погодженням з міністром. Структуру іншого центрального органу виконавчої влади затверджує його керівник.

Штатний розпис, кошторис видатків міністерства затверджує державний секретар міністерства за погодженням з Міністерством фінансів України. Штатний розпис, кошторис видатків іншого центрального органу виконавчої влади затверджує керівник цього органу за погодженням з Міністерством фінансів України»;

г) частину другу статті 5 після слів «у встановленому порядку» доповнити словом «відповідний»;

2) частину першу статті 2 Указу Президента України від 15 грудня 1999 року N 1574 (1574/99) «Про склад Кабінету Міністрів України» викласти в такій редакції:

«Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України (далі — Секретаріат). Секретаріат очолює Державний секретар Кабінету Міністрів України, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняє з посади Президент України».

10. Кабінету Міністрів України:

- прискорити завершення функціональних обстежень відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, внесення за їх результатами пропозицій щодо дальшого проведення адміністративної реформи, які б передбачали, зокрема, спрощення системи державного управління, ліквідацію її неефективних ланок, запровадження уніфікованих структур апаратів центральних органів виконавчої влади, впорядкування та підвищення рівня заробітної плати державних службовців, маючи на меті створення реальних умов для здійснення відбору державних службовців на конкурсних засадах;

вжити відповідних заходів для забезпечення законодавчого врегулювання питань правового статусу членів Кабінету Міністрів України, прискорення узгодження проблемних позицій та прийняття законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про адміністративно-територіальний устрій», а також про Раду міністрів Автономної

Республіки Крим, про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, про внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» тощо;

- подати у двомісячний строк пропозиції щодо внесення до законів та актів Президента України змін, які впливають із цього Указу;
- внести відповідно до порядку, передбаченого статтею 4 цього Указу, пропозиції щодо призначення на посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників, а також звільнення з посад перших заступників та заступників міністрів;
- внести пропозиції щодо приведення положень про міністерства у відповідність із цим Указом, визначивши, зокрема, повноваження державних секретарів міністерств з урахуванням особливостей відповідних міністерств;
- привести свої рішення у відповідність із цим Указом.

Президент України Л.КУЧМА

*м. Київ,
29 травня 2001 року
N 345/2001*

Список державних секретарів України

Державний секретар Кабінету Міністрів України	Володимир Яцуба
Міністерство аграрної політики України	Сергій Рижук
Міністерство внутрішніх справ України	Олександр Гапон
Міністерство екології і природних ресурсів України	Сергій Гошовський
Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України	Володимир Першин
Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи України	Василь Луцько
Міністерство закордонних справ України:	
<i>державний секретар</i>	Юрій Сергіїв
<i>державний секретар з питань європейської інтеграції</i>	Олександр Чалий
Міністерство культури і мистецтв України	Василь Стасюк
Міністерство оборони України	—
Міністерство освіти і науки України	Валентин Зайчук
Міністерство охорони здоров'я України	Сергій Шевчук
Міністерство палива і енергетики України	Володимир Лушкін
Міністерство праці та соціальної політики України	Петро Овчаренко
Міністерство промислової політики України	Віктор Падалко
Міністерство транспорту України	Олег Петренко
Міністерство фінансів України	Микола Каленський
Міністерство юстиції України	Олександр Лавринович

Інститут державних секретарів в Україні: аналіз проблемних аспектів

Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Одним з головних завдань адміністративної реформи в Україні, поряд з реформуванням адміністративно-територіального устрою, державної служби та муніципальною реформою, є вдосконалення організації та функціонування центральних органів державної влади. Останнє досягається як шляхом удосконалення структури та принципів засад, за якими має функціонувати система органів виконавчої влади, так і шляхом оптимізації внутрішньої організації окремих органів виконавчої влади. Підписавши 29 травня 2001 року Указ «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні», Президент вніс суттєві зміни саме до внутрішньої структури органів виконавчої влади. Цим правовим актом передбачено запровадження посад державних секретарів міністерств та їх заступників, Державного Секретаря Кабінету Міністрів України, з одночасним скасуванням посад заступників міністра, Урядового секретаря та його заступників. Розглянемо головні проблемні сторони даного Указу і прийнятих на його основі нормативних актів.

Доцільність запровадження інституту державних секретарів

Одним з найвагоміших позитивів даного Указу є запровадження ним поділу уряду та міністерств на політичну та управлінську частини, що сприятиме зміцненню системи державної служби у Кабінеті Міністрів та міністерствах, посиленню засад професіоналізму в діяльності центральних органів виконавчої влади. З іншого боку, необхідно відзначити, що чи не найголовнішим чинником ефективного функціонування інституту державних секретарів та поділу уряду на політичну і адміністративну частини є існування в державі парламентської форми правління, за якої глава уряду та міністри обираються політично структурованим парламентом та несуть перед останнім колективну й індивідуальну відповідальність за свою діяльність. За таких умов прем'єр-міністр та міністри призначаються на посади за ознакою належності до партій більшості, є виразниками інтересів цих партій, несуть перед парламентом політичну відповідальність, а отже — належать до політичних фігур. Тому і виникає потреба у забезпеченні ефективності політичних за формою та професійних за змістом дій уряду та міністерств. Саме з цією метою у країнах з парламентською формою правління запроваджено інститут державних секретарів, головною функцією яких є керівництво

повсякденною роботою міністерств, у тому числі і в умовах розпаду парламентської більшості та, як наслідок, припинення повноважень глави уряду та міністрів. Таким чином, забезпечується стабільність функціонування центральних органів виконавчої влади. Однак встановлена Конституцією України президентсько-парламентська форма правління не створила достатніх передумов для запровадження інституту державних секретарів (та поділу уряду на політичну та адміністративну частини): діяльність Кабінету Міністрів та окремих міністерств не набула яскраво вираженого політичного характеру, оскільки визначальну роль у вирішенні кадрових питань виконавчої влади відіграє Президент, а не Парламент; міністри не несуть індивідуальної відповідальності перед останнім і у переважній своїй більшості не пов'язані з жодною політичною партією, представляною у Верховній Раді.

Мета запровадження інституту державних секретарів

Відповідно до преамбули аналізованого Указу Глави держави, запровадження інституту державних секретарів спрямоване на реалізацію основних положень адміністративної реформи в Україні, забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів виконавчої влади. В дійсності ж передбачений Указом порядок призначення державних секретарів на посади (згідно з ч.3 Указу Державного секретаря Кабінету Міністрів, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України Президент України) не відповідає не лише Концепції адміністративної реформи в Україні, але і двом проектам Закону «Про Кабінет Міністрів України» (один з яких було внесено на розгляд Верховної Ради Президентом) — відповідно до положень цих правових актів правом на призначення на посади державних секретарів та звільнення їх від виконання обов'язків наділений виключно Прем'єр-міністр України.

Одночасно можна погодитись з тим, що запровадження інституту державних секретарів певною мірою підвищить ефективність функціонування Кабінету Міністрів та окремих міністерств, оскільки дозволить сконцентруватися Уряду та відповідним міністрам на ключових проблемах державної політики у відповідних галузях, сприятиме удосконаленню роботи апаратів міністерств та Секретаріату Кабінету Міністрів. Але обсяг повноважень державних секре-

тарів — право вирішення широкого кола кадрових питань міністерства, створення та ліквідації його територіальних органів та структурних підрозділів, розпорядження коштами, передбаченими на утримання центрального апарату міністерства і його територіальних органів в умовах відсутності у відповідних міністрів та Глави Уряду права на звільнення з посади державного секретаря (його заступників) може призвести до протилежних наслідків — утворення у міністерствах конкуруючих між собою центрів владних повноважень в особах відповідно міністра та державного секретаря міністерства. Останнє може негативно позначитись на якісних показниках роботи міністерства.

Укази Президента «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» та «Про затвердження примірного положення про державного секретаря міністерства» містять також низку інших положень, що значно послаблюють роль Уряду та міністерств у сфері здійснення ними виконавчої влади. Так, порядок подання пропозицій щодо призначення на посади та звільнення з посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників, відповідно до ч.4 Указу Президента від 29 травня 2001 року, визначає Президент України; згідно абз.3 ст.6 Указу «Про затвердження примірного положення про державного секретаря міністерства» Глава держави визначає і кількість заступників державних секретарів у міністерствах. Як бачимо, запровадження інституту державних секретарів лише побічно спрямовано на реалізацію положень Концепції адміністративної реформи в Україні. Головною ж метою прийняття даного Указу є посилення ролі Президента у формуванні та функціонуванні Уряду та міністерств.

Державні секретарі в міністерствах з «особливим» статусом

Численні дискусії викликає також питання доцільності запровадження посад державних секретарів у Міністерствах закордонних справ, внутрішніх справ, оборони, Міністерстві з питань надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків чорнобильської катастрофи. Особливістю цих міністерств є особливий порядок призначення їх керівників на посади, характер виконуваних ними функцій та специфіка розподілу повноважень по виконанню покладених на ці органи повноважень між заступниками міністра. Скажімо, кожен із заступників Міністра внутрішніх справ відповідно до чинного законодавства здійснював чітко визначені функції — очолював Головне управління МВС по боротьбі з організованою злочинністю, по роботі з особовим складом міліції громадської безпеки або ж здійснював керівництво МВС у певному регіоні (м. Києві, Південно-Східному регіоні, Автономній Республіці Крим тощо). Так само у Міністерстві оборони повноваження між заступниками міністра розподілялись

залежно від виду збройних сил, очолюваних ними, у той час як перший заступник Міністра оборони за посадою був Начальником Генерального Штабу Збройних Сил України. Водночас відповідно до ч.6 Указу Президента «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» у зв'язку з введенням посад державних секретарів, їх перших заступників та заступників, інститут перших заступників та заступників міністрів скасовується. Однак з необхідністю скасування цих посад у названих міністерствах навряд чи можна погодитись. Так, Указом передбачено, що до повноважень державного секретаря міністерства належать організація забезпечення діяльності міністра та поточної роботи міністерства, координація роботи його територіальних органів, керівництво апаратом міністерства. У той же час можливість виконання цієї суто адміністративно-апаратної роботи, скажімо, Начальником Генерального Штабу Збройних Сил чи Начальником Головного управління МВС у м. Києві (які до підписання розглядуваного Указу Президента обіймали посади перших заступників міністрів відповідно оборони та внутрішніх справ) викликає значні сумніви. Так само неприпустимим є і призначення на посаду заступника держсекретаря Начальника Генерального Штабу — особи, яка відповідає за стратегічне планування застосування Збройних Сил та інших військових формувань, визначає завдання та порядок розвідувального та інформаційно-аналітичного забезпечення штабів і військ, створює систему управління Збройними Силами. З огляду на це особливості функціонування інституту державних секретарів у кожному з названих міністерств доцільно було б відобразити в окремих правових актах.

Статус Державного секретаря Кабінету Міністрів України

Важливим нововведенням Указу «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» стало скасування посади Урядового секретаря та запровадження посади Державного секретаря Кабінету Міністрів, діяльність якого, відповідно до ст.ст. 1, 2 Указу спрямована на здійснення організаційного, експертно-аналітичного, правового, інформаційного та іншого забезпечення діяльності Кабінету Міністрів. Державний секретар Кабінету Міністрів очолює Секретаріат Кабінету Міністрів, організовує забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр міністра та віце-прем'єр-міністрів, затверджує за погодженням з Прем'єр-міністром та Міністерством фінансів України штатний розпис та кошторис видатків Секретаріату, призначає на посади та звільняє з посад його працівників. Як бачимо, Указ Президента лише у загальних рисах визначає компетенцію Державного секретаря Кабінету Міністрів та недостатньо чітко визначає його права, обов'язки, засади взаємодії з державними секретарями міністерств, керівниками центральних органів виконавчої влади тощо. Це, безу-

мовно, є значним недоліком цього правового акта. Водночас вагомим позитивом Указу слід вважати те, що Державний секретар Кабінету Міністрів України наділяється значно більшими повноваженнями у порівнянні з Урядовим секретарем. Якщо до прийняття Указу керівник Секретаріату Кабінету Міністрів очолював лише Служби віце-прем'єр-міністрів та Службу Урядового секретаря, то після підписання Президентом Указу керівник Секретаріату (Державний секретар Кабінету Міністрів) фактично очолив також Службу Прем'єр-міністра України (згідно з Тимчасовим Положенням про Службу Прем'єр-міністра України від 6 квітня 2000 р. остання підпорядковувалась безпосередньо Главі Уряду). Даним Указом також значно посилено повноваження Державного секретаря Кабінету Міністрів у сфері матеріально-технічного забезпечення діяльності Уряду (надано право на затвердження кошторису видатків Секретаріату Кабінету Міністрів) та вирішення кадрових питань Секретаріату. Тим самим було створено умови для формування єдиного центру по забезпеченню діяльності вищого органу виконавчої влади. Але не слід забувати й про те, що надмірна концентрація повноважень по забезпеченню діяльності Уряду в руках Державного секретаря Кабінету Міністрів (право на звільнення якого з посади має виключно Глава держави), в умовах відсутності Закону, який би чітко визначав його права та обов'язки, засади взаємодії з державними секретарями міністерств та керівниками центральних органів виконавчої влади, та недостатньо ефективних механізмів контролю за його діяльністю з боку Прем'єр-міністра України може призвести до зменшення ефективності функціонування Уряду.

Поєднання статусу державного секретаря з партійною діяльністю

Однією з проблем, яка виникла у зв'язку з введенням посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств, стала можливість поєднання статусу державних секретарів та їх заступників з активною партійною діяльністю. Загальновідомо, що окремі призначені відповідними Указами Президента державні секретарі на момент призначення були членами політичних партій. Не припинили вони зв'язків з відповідними партіями і на даний момент. Натомість в умовах, коли міністр особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує діяльність міністерства на виконання Програми діяльності Уряду, приналежність державного секретаря міністерства до певної політичної партії (особливо такої, програма та завдання якої не узгоджуються з політикою Уряду) може негативно позначитись на якісних показниках роботи міністерства. Не вирішує цієї проблеми і Закон «Про державну

службу», оскільки ним не передбачено жодних обмежень щодо можливості поєднання статусу державних службовців з партійною приналежністю. З огляду на це виникає потреба у внесенні до законодавства про державну службу відповідних змін.

Взаємодія державних секретарів з державними органами

Статтею 7 Указу від 29 травня 2001 року Главі Адміністрації Президента України доручалось розробити за участю Державного секретаря Кабінету Міністрів та внести у двомісячний строк пропозиції щодо створення ефективної системи взаємодії між Адміністрацією Президента, Секретаріатом Кабінету Міністрів та державними секретарями міністерств у виконанні покладених на них завдань. Хоча і було здійснено окремі кроки на шляху виконання поставленого Главою держави завдання (між Секретаріатом Кабінету Міністрів та апаратами міністерств узгоджено порядок розробки урядових нормативних актів), проблема на даний момент так і залишається невирішеною по суті. Зокрема, неврегульованими залишились питання узгодження проектів Постанов Кабінету Міністрів між державними секретарями окремих міністерств, принципи взаємодії Секретаріату Кабінету Міністрів та апаратів міністерств та комітетами Верховної Ради України при розробці законопроектів тощо.

Перспективи законодавчого оформлення інституту державних секретарів

Нині на розгляді парламенту перебуває низка законопроектів, спрямованих на законодавче врегулювання питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням Уряду та центральних органів виконавчої влади. Серед них — два законопроекти «Про Кабінет Міністрів України», внесені відповідно Президентом України та народним депутатом І.Коліушком, та проект Закону «Про центральні органи виконавчої влади», поданий на розгляд Верховної Ради І.Коліушком. Якщо останній законопроект був внесений вже після підписання Президентом України Указу «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні», а тому враховує всі новели цього акту, то проект Закону «Про Кабінет Міністрів України» суттєво відрізняється від названого Указу. З огляду на це, перспективи його подальшого успішного проходження через парламент і, особливо, підписання Главою держави видаються доволі примарними. Тому виникає необхідність у подальшому доопрацюванні положень проекту та в узгодженні проблемних питань між Верховною Радою та Президентом.

Prepared by experts of Agency for Legislative Initiatives
Vitaliy ZAMNIUS, Denys KOVRYZHENKO, Dmytro KOTLIAR

POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF A LEGISLATIVE DEFINITION OF THE STATUS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE AND CENTRAL BODIES OF THE EXECUTIVE POWER

There are two draft laws «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» in the Parliament: 1) one brought in by MP I. Koliushko and voted for by the Parliament; 2) the President suggested the other. There is also a draft law «On central bodies of executive power».

In general one can say that the approaches to organizing the highest link of the executive vertical, suggested in the draft laws, which are compared, are noticeably different. MP I. Koliushko's draft law is directed at strengthening of a political role of the Cabinet of Ministers of Ukraine and at providing efficient independence and a real opportunity to make politically important decisions to ministers and their ministries.

In its turn, the President's draft law doesn't have such regulations. It substantially narrows the range of powers of the Cabinet of Ministers as the highest body in the system of the executive branch of power.

Neither the draft laws, which are in the Parliament, nor decrees of the President, envision a full realization of the constitutional principles of building a powerful vertical, according to which the Cabinet of Ministers is the highest body in the system of bodies of the executive power, the government is collegial and ministers, as members of the government, are called to form and realize the state policy in certain spheres and it is why they are politicians and are not common administrators.

INSTITUTE OF STATE SECRETARIES IN UKRAINE: ANALYSIS OF PROBLEM ASPECTS

Improvement of organizing and functioning of the central bodies of the state power is the main task of the administrative reform in Ukraine. It is attained through optimization of the structure and principles of the executive vertical and through improvement of internal organization of bodies of the executive power. Having signed the decree «On next measures to future implementation of the administrative reform in Ukraine», the President brought substantial changes to the very internal structure of the executive power. This legal decree introduces positions of state secretaries of ministries and their deputies, State Secretary of the Cabinet of Ministers of Ukraine with simultaneous cancellation of positions of deputy ministers, Government secretary and his deputies.

The sense of introduction of positions of state secretaries at the stage of Ukrainian state building called a lot of discussions because the presidential-parliamentary form of governance, introduced by the Constitution of Ukraine, has not created sufficient preconditions for introduction of such an institute (and division of the government into political and administrative parts). Thus, activity of the Cabinet of Ministers and some ministries has not taken a clear political character because the President plays the decisive role in deciding on positions in the executive power and not the Parliament, to which ministers are not responsible individually and the majority of them are not connected to any political party, represented in the Parliament.

One can agree that an introduction of the institute of state secretaries will raise efficiency of the Cabinet of Ministers and some ministries to a certain extent. But extraordinary broad range of powers of the state secretaries under conditions when ministers and a head of the government don't have the right to dismiss them from their positions — it can lead to opposite consequences — creation of competing centers of powers in the persons of ministers and state secretaries.

Combination of their status and active party work became one of the problems, which appeared in connection with the introduction of positions of state secretaries. The law «On state service» doesn't solve the problem because it has no limitations to a combination of a status of state personnel and party affiliation. It is why there is need to do corresponding changes to the law «On state personnel».

A big drawback of the decree, when introducing the institute of state secretaries, is that it did not take into account specifics of organizing and functioning of some ministries, «law enforcement», for example.

Now the Parliament considers a series of draft laws, directed at legal regulation of issues, connected to organization and functioning of the Government and central bodies of the executive power. They include two draft laws «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» brought in by the President and MP I. Koliushko and the draft law «On central bodies of Executive power», brought in the Parliament by MP I. Koliushko. If the latter draft law was brought in after the President signed the Decree «On next measures for future implementation of the administrative reform in Ukraine» and takes into account all novelties of the Decree — the draft law «On the Cabinet of Ministries of Ukraine» is substantially different from it. Hence, prospects of its successful adoption in the Parliament, and especially of signing by the President, seem to be quite dim. Therefore there is a need to continue working on regulations of the draft and to agree problem issues between the Parliament and the President.

ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Закон України «Про вибори народних депутатів України» нарешті підписано

30 жовтня 2001 року під законопроектом про вибори народних депутатів з'явився президентський підпис. З 21 січня 2001 року, коли законопроект, внесений народними депутатами Г.Пономаренком та А.Пейгалайненом, уперше був схвалений Верховною Радою України, документ п'ять разів ветувався Президентом. Лише шоста спроба встановлення нових правил гри на виборчому полі стала успішною. Так, 18 жовтня 2001 року Верховна Рада 234 голосами схвалила новий варіант багатостраждального законопроекту, більшість принципів якого були узгоджені представниками колишніх «більшовистських» фракцій та груп з Президентом Л.Кучмою. Результатом кінцевого компромісу стало закріплення таких основних параметрів виборчого закону:

- змішана виборча система (225 народних депутатів обираються за пропорційною системою у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, інші 225 народних обранців — за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах);
- 4-х відсотковий загороджувальний бар'єр;
- 90-денна виборча кампанія;
- заміна збору підписів як умови реєстрації кандидатів у депутати на виборчу заставу (255 тис. грн. для реєстрації виборчого списку партії чи блоку та 1020 грн. для кандидата-мажоритарника);
- формування окружних виборчих комісій, насамперед, за поданнями політичних партій, які по-

долали 4% бар'єр на попередніх виборах народних депутатів, та партій, які у поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків);

- надання права висувати кандидатів у депутати лише партіям, що були зареєстровані за рік до дня виборів (виборчим блокам партій за умови, що до їх складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за рік до дня виборів);
- встановлення граничної суми витрат виборчого фонду партії (блоку) у розмірі 150 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (2550 тис. грн.), а кандидата у депутати, зареєстрованого в одномандатному окрузі, — 10 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (170 тис. грн.) та ін.

Тема виборчого законодавства є однією з пріоритетних у діяльності Лабораторії законодавчих ініціатив. Згаданий виборчий законопроект неодноразово ставав об'єктом аналітичного дослідження експертів організації. Цьому ж питанню присвячувалось багато місця й на сторінках власного інформаційно-аналітичного видання Лабораторії законодавчих ініціатив журналу «Часопис ПАРЛАМЕНТ». Нижче наводимо поетапний календарний план перебігу виборчого процесу, підготовлений експертами Лабораторії законодавчих ініціатив.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ за Законом України «Про вибори народних депутатів України» (№2766-III від 18.10.2001)

№	Дата	Стадія (підстадія) виборчого процесу	Кількість днів до (після) виборів
1.	до 31 грудня 2001 року	Оголошення початку виборчого процесу (ч.2 ст.15)	90
2.	до 31 грудня 2001 року	Утворення ЦВК одномандатних округів (ч.3 ст.16)	90
3.	до 3 січня 2002 року	Затвердження форми виборчого списку кандидатів у депутати від партії (блоку) (ч.7 ст.40)	87
4.	до 5 січня 2002 року	Внесення подань політичними партіями (виборчими блоками) для формування складу окружних виборчих комісій (ч.1 ст.20)	85
5.	до 8 січня 2002 року	Проведення жеребкування щодо включення до складу окружних виборчих комісій представників політичних партій (виборчих блоків), які не подолали чотирьохвідсотковий бар'єр на попередніх виборах народних депутатів України, та партій (блоків), які у поточному складі Верховної Ради України не мають своїх партійних фракцій (фракцій блоків) (ч.2 ст.20)	82
6.	до 10 січня 2002 року	Утворення окружних виборчих комісій (ч.1 ст.20)	80

№	Дата	Стадія (підстадія) виборчого процесу	Кількість днів до (після) виборів
7.	до 10 січня 2002 року	Встановлення Національним банком України (за погодженням із Центральною виборчою комісією) порядку відкриття і закриття рахунку виборчого фонду політичної партії (виборчого блоку), кандидата у депутати (ч.2 ст.34)	80
8.	до 10 січня 2002 року	Встановлення засобами масової інформації розцінок вартості за одиницю друкованої площі та за одиницю ефірного часу (ч.6 ст.53)	80
9.	до 15 січня 2002 року	Складання загальних списків виборців, які проживають на території відповідного села, селища, міста, району в місті (п.3 Розділу XIII)	75
10.	до 20 січня 2002 року	Складання окружною виборчою комісією єдиного кошторису витратків для підготовки і проведення виборів із включенням до нього витратків окружної виборчої комісії та витратків для потреб дільничних виборчих комісій одномандатного округу (з наступним затвердженням Центральною виборчою комісією) (ч.6 ст.33)	70
11.	до 20 січня 2002 року	Опублікування телерадіоорганізаціями в друкованих засобах масової інформації розцінок вартості однієї хвилини (секунди) ефірного часу і надіслання цих розцінок Центральній виборчій комісії та окружним виборчим комісіям (ч.1 ст.54)	70
12.	з 5 січня до 25 січня 2002 року	Висування кандидатів у депутати (ч.4 ст.38)	починається за 85 - закінчується за 65 днів
13.	до 25 січня 2002 року	Прийняття рішення про вихід партії зі складу виборчого блоку (зі збереженням права висунути кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі та в одномандатних округах) (ч.4 ст.48)	65
14.	до 25 січня 2002 року	Прийняття рішення про розпуск виборчого блоку (зі збереженням права партій, що входили до блоку, самостійно висунути кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі та в одномандатних округах) (ч.8 ст.48)	65
15.	до 28 січня 2002 року	Подача до Центральної виборчої комісії рішення про вихід політичної партії із складу виборчого блоку та витягу з протоколу з'їзду (зборів, конференції) про розгляд цього питання (ч.1 ст.48)	62
16.	до 30 січня 2002 року	Подання документів до окружної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати в одномандатному окрузі (ч.2 ст.46)	60
17.	до 30 січня 2002 року	Подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі (ч.2 ст.45)	60
18.	до 30 січня 2002 року	Встановлення Центральною виборчою комісією разом з Національним банком України та центральним органом виконавчої влади з питань зв'язку порядку контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів (ч.11 ст.36)	60
19.	до 4 лютого 2002 року	Прийняття рішення про реєстрацію кандидата у депутати в одномандатному окрузі або про відмову в його реєстрації (ч.5 ст.46)	55
20.	до 4 лютого 2002 року	Прийняття рішення про реєстрацію кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі або про відмову в їх реєстрації (ч.7 ст.45)	55
21.	до 4 лютого 2002 року	Повторне подання партією (блоком) заяви до окружної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі (ч.12 ст.45)	55
22.	до 4 лютого 2002 року	Повторне подання заяви до окружної виборчої комісії для реєстрації кандидата у депутати в одномандатному окрузі (ч.6 ст.46)	55
23.	до 6 лютого 2002 року	Прийняття остаточного рішення про реєстрацію кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку) (ч.12 ст.45)	53
24.	до 6 лютого 2002 року	Прийняття остаточного рішення про реєстрацію кандидата у депутати в одномандатному окрузі (ч.6 ст.46)	53
25.	до 6 лютого 2002 року	Повідомлення Центральною виборчою комісією про початок передвиборної агітації в засобах масової інформації (ч.1 ст.50)	53
26.	до 7 лютого 2002 року	Видача посвідчень кандидатам у депутати, зареєстрованим в багатомандатному окрузі (ч.9 ст.45)	52
27.	до 7 лютого 2002 року	Оприлюднення виборчого списку кандидатів у депутати від партії (блоку) разом з рішенням Центральної виборчої комісії про реєстрацію (ч.9 ст.45)	52
28.	до 7 лютого 2002 року	Видача посвідчення кандидату в депутати, зареєстрованому в одномандатному виборчому окрузі (ч.7 ст.46)	52
29.	до 9 лютого 2002 року	Утворення виборчих дільниць (ч.7 ст.17)	50

№	Дата	Стадія (підстадія) виборчого процесу	Кількість днів до (після) виборів
30.	до 9 лютого 2002 року	Оприлюднення переліку кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатному окрузі, у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» (ч.8 ст.46)	50
31.	до 9 лютого 2002 року	Відкриття рахунку виборчого фонду партії (блоку), кандидатів у депутати від якої зареєстровано в багатомандатному окрузі, кандидата у депутати, зареєстрованого в одномандатному окрузі (ч.1 ст.34)	50
32.	до 9 лютого 2002 року	Початок передвиборної агітації (ч.1 ст.50)	50
33.	до 10 лютого 2002 року	Повідомлення установою банку Центральній виборчій комісії або відповідній окружній виборчій комісії про відкриття рахунку виборчого фонду партії (блоку), кандидата у депутати (ч.6 ст.34)	49
34.	до 16 лютого 2002 року	Подання політичними партіями (виборчими блоками) та кандидатами в депутати списку осіб для включення їх до складу дільничних виборчих комісій (ч.5, 6 ст.21)	43
35.	до 24 лютого 2002 року	Утворення дільничних виборчих комісій (ч.1 ст.21)	35
36.	до 24 лютого 2002 року	Прийняття партією, що входить до блоку, рішення про її вихід із складу блоку (ч.1 ст.48)	35
37.	до 24 лютого 2002 року	Прийняття партіями, що входять до блоку, рішення про розпуск виборчого блоку (ч.7 ст.48)	35
38.	до 24 лютого 2002 року	Виготовлення інформаційних плакатів партій (блоків), кандидатів у депутати від яких зареєстровано в багатомандатному окрузі (ч.1 ст.52)	35
39.	до 24 лютого 2002 року	Виготовлення інформаційних плакатів для кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах (ч.3 ст.52)	35
40.	до 27 лютого 2002 року	Затвердження форми і тексту виборчого бюлетеня для голосування в багатомандатному окрузі та форми виборчого бюлетеня для голосування в одномандатних округах (ч.1 ст.62)	32
41.	до 1 березня 2002 року	Передача уточнених списків виборців дільничним виборчим комісіям (ч.2 ст.30)	30
42.	до 1 березня 2002 року	Перевірка достовірності відомостей, внесених до декларації про майно та доходи кандидата у депутати та членів його сім'ї за 2001 рік (ч.2 ст.44)	30
43.	до 6 березня 2002 року	Передача бланків відкріплювальних посвідчень дільничним виборчим комісіям (ч.6 ст.31)	25
44.	до 6 березня 2002 року	Затвердження тексту виборчого бюлетеня для голосування в одномандатному окрузі (ч.1 ст.62)	25
45.	до 11 березня 2002 року	Передача інформаційних плакатів на виборчі дільниці (ч.10 ст.52)	20
46.	до 11 березня 2002 року	Надання Центральній виборчій комісії пропозицій щодо реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій (ч.1 ст.61)	20
47.	до 16 березня 2002 року	Подання дільничною виборчою комісією уточнених списків виборців для загального ознайомлення (ч.1 ст.31)	15
48.	до 16 березня 2002 року	Скасування рішення в частині реєстрації в багатомандатному окрузі окремого кандидата в депутати, включеного до виборчого списку партії (блоку) за рішенням партії (блоку), яка висунула кандидата у депутати (п.2 ч.1 ст.49)	15
49.	до 16 березня 2002 року	Скасування рішення про реєстрацію кандидата у депутати за зверненням партії (блоку), яка висунула кандидата у депутати в одномандатному виборчому окрузі (п.2 ч.3 ст.49)	15
50.	з 16 березня 2002 року	Заборона засобом масової інформації усіх форм власності, що діють на території України, поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо партій (блоків) та кандидатів у депутати (ч.14 ст.56)	15
51.	до 16 березня 2002 року	Прийняття Центральною виборчою комісією рішення про реєстрацію офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій (ч.2 ст.61)	15
52.	до 21 березня 2002 року	Повідомлення виборців дільничною виборчою комісією про час і місце голосування (ч.2 ст.66)	10

№	Дата	Стадія (підстадія) виборчого процесу	Кількість днів до (після) виборів
53.	до 21 березня 2002 року	Виготовлення в централізованому порядку виборчих бюлетенів (ч.1 ст.63)	10
54.	до 26 березня 2002 року	Внесення подання до окружної виборчої комісії про реєстрацію офіційного спостерігача від партії (блоку), кандидата у депутати, зареєстрованого в одномандатному окрузі (ч.4 ст.60)	5
55.	після 28 березня 2002 року	Передача виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям (ч.2 ст.64)	3
56.	о 24 годині 29 березня 2002 року	Закінчення передвиборної агітації (ч.2 ст.50)	1
57.	до 20 години 30 березня 2002 року	Письмове звернення виборця, який за станом здоров'я не може прибути до приміщення для голосування, з проханням забезпечити йому голосування за межами приміщення для голосування (ч.1 ст.67)	-
58.	31 березня 2002 року	День проведення виборів народних депутатів України (ст.77 Конституції України)	-
59.	до 5 квітня 2002 року	Подання до Центральної виборчої комісії розпорядниками виборчого фонду партії (блоку), розпорядниками виборчого фонду кандидата у депутати фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду (ч.4 ст.35)	5 (після дня виборів)
60.	до 15 квітня 2002 року	Встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів в багатомандатному окрузі (ч.1 ст.76)	15 (після дня виборів)
61.	до 20 квітня 2002 року	Офіційне оприлюднення результатів виборів у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» (ч.1 ст.78)	20 (після дня виборів)
62.	до 27 квітня 2002 року	Повернення окружною виборчою комісією на рахунок Центральної виборчої комісії не використаних нею на підготовку і проведення виборів коштів Державного бюджету України (ч.8 ст.33)	27 (після дня виборів)
63.	до 30 квітня 2002 року	Подання до Центральної виборчої комісії фінансового звіту про надходження та використання коштів Державного бюджету України на підготовку і проведення виборів окружною виборчою комісією (ч.9 ст.33)	30 (після дня виборів)
64.	до 10 травня 2002 року	Подання особи, обраної народним депутатом, до Центральної виборчої комісії документу про її звільнення з роботи (посади), несумісної з депутатським мандатом та (або) копії зареєстрованої заяви про припинення дії іншого представницького мандата, поданої до відповідної ради (ч.1 ст.79)	40 (після дня виборів)
65.	до 10 травня 2002 року	Прийняття рішення про реєстрацію обраного народного депутата (ч.3 ст.79)	40 (після дня виборів)
66.	до 17 травня 2002 року	Видача особі, зареєстрованій народним депутатом, тимчасового посвідчення народного депутата України (ч.6 ст.79)	47 (після дня виборів)
67.	Не пізніше як на сьомий день після складання присяги народного депутата України	Видача посвідчення народного депутата України (ч.1 ст.80)	-

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Контроль за безпекою продукції: досвід ЄС для України

Дмитро ЛУЦЕНКО,

Менеджер групи з реформи технічного регулювання

Програми «Регуляторна реформа в Україні» (АРД/Чеккі — АМР США)

Вступ

1 грудня 1999 р. Верховна Рада України прийняла у першому читанні проект Закону України «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції». Цей документ було розроблено Держстандартом України та внесено до парламенту Кабінетом Міністрів України відповідно до пункту 4 розділу VII Прикінцевих положень Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини». Законопроект викликав обурення серед українських виробників і підприємців, а також серед іноземних партнерів України.

Згідно з проектом Закону України «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції» значно посилюються повноваження чиновників та адміністративна відповідальність суб'єктів господарювання постачальників. Законопроект також містить новелу, яка не повинна бути предметом регулювання цього закону, а саме — декларування відповідності. У зв'язку з цим необхідно зауважити, що 17 травня 2001 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про підтвердження відповідності», розроблений за дорученням Президента України. Згідно із статтею 10 цього Закону в Україні запроваджується декларування відповідності для окремих видів продукції виробником або імпортером, як це робиться в усьому світі. Законопроект «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції» запроваджує декларування відповідності для постачальників і не стосується господарюючих суб'єктів сфери торгівлі та громадського харчування, які реалізують продукцію кінцевим споживачам (частина перша статті 2 законопроекту). Таким чином, до декларації виробника (імпортера) може додатися ще й необхідність декларування відповідності постачальником. При цьому автори законопроекту у пояснювальній записці посилаються на необхідність гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС відповідно до статей 51, 56

Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами від 16.06.1994, а також Постанови Кабінету Міністрів України від 10.03.1997 № 244 «Про заходи щодо етапного впровадження в Україні вимог директив Європейського Союзу, санітарних, екологічних, ветеринарних, фітосанітарних норм та міжнародних і європейських стандартів». Згідно з пояснювальною запискою в законопроекті враховано положення Директиви Ради Європейських Співтовариств 85/374/ЕЕС «Про наближення законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень держав-членів щодо відповідальності за дефектну продукцію», а також враховано особливості національного законодавства України та практики його застосування. З огляду на твердження, що обговорюваний законопроект враховує положення Директиви ЄС 85/374/ЕЕС і спрямований на гармонізацію українського національного законодавства з європейським, виникає необхідність аналізу європейського досвіду у сфері державного контролю за безпекою продукції, а також механізму відповідальності за порушення обов'язкових вимог безпеки, встановлених державою, і за шкоду, заподіяну внаслідок використання небезпечної продукції. Такий аналіз та його імплікації для національного законодавства України і є предметом експертної записки.

Цивільно-правові та адміністративно-правові аспекти відповідальності у сфері безпеки та якості продукції в сучасному українському законодавстві

Стаття 50 Конституції України закріплює за кожною людиною право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Згідно із статтею 42 Конституції України держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. Ці положення знаходять своє відображення в охоронних нормах

цивільного та адміністративного права України. Для полегшення розуміння цього аналізу слід з'ясувати суть відповідальності за безпеку та якість продукції. Будь-яка відповідальність складається з трьох необхідних передумов, а саме: відповідальність когось перед кимось за щось. Оперуючи в рамках цих трьох складників, відповідальність у сфері безпеки та якості продукції можна представити так (при цьому слід зазначити, що йдеться про позадоговірну відповідальність, а не про норми зобов'язального права).

продукції, хоча деякі норми статті 4 Декрету КМУ від 8.04.1993 № 30-93, зокрема слова із частини другої «... при розробці, виробництві, випуску, зберіганні, транспортуванні, використанні, експлуатації, реалізації та утилізації продукції, за винятком стадії реалізації товарів у сфері торгівлі, випуску і реалізації продукції на підприємствах громадського харчування та надання послуг громадянам як споживачам, ...» можуть тлумачитися як такі, що надають право органам державного нагляду перевіряти й постачальників продукції. Тим не менше, розроб-

Відповідальність			Вид відповідальності
Хто	Перед ким	За що	
Виробник, продавець	Потерпіла особа	Шкоду, заподіяну життю, здоров'ю, майну	Цивільно-правова
Виробник, продавець	Держава	Порушення обов'язкових вимог до безпеки та якості продукції	Адміністративно-правова

У цій експертній записці не йдеться про кримінальну відповідальність за недодержання обов'язкових вимог до безпеки продукції та шкоду, заподіяну внаслідок використання небезпечної продукції, оскільки кримінальна відповідальність передбачає склад злочину у вигляді навмисних дій з метою такого недодержання та заподіяння шкоди.

У чинному законодавстві України як цивільно-правові, так і адміністративно-правові аспекти відповідальності знайшли своє відображення. Зокрема, цивільна відповідальність за шкоду, заподіяну внаслідок використання небезпечної продукції, встановлена у статтях 440, 450, 455, 457, 461, 462 Цивільного кодексу Української РСР, а права споживача та відповідальність за шкоду, заподіяну неякісною продукцією, забезпечуються статтями 12-15 та 17 Закону України «Про захист прав споживачів».

Цікавою особливістю, згідно з чинним українським законодавством, відрізняється адміністративна відповідальність за недодержання обов'язкових вимог до якості та безпеки продукції. Зокрема, йдеться про адміністративну відповідальність виготовників продукції відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 8.04.1993 № 30-93 «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» та реалізаторів продукції кінцевим споживачам у сфері торгівлі, громадського харчування і послуг згідно із статтею 5 Закону України «Про захист прав споживачів». З аналізу норм статті 4 Декрету КМУ від 8.04.1993 № 30-93 та статті 5 Закону України «Про захист прав споживачів» випливає, що зі сфери державного нагляду випадають постачальники

проекту Закону України «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції» послались на законодавчу неврегульованість державного контролю саме цієї ланки господарських відносин, стверджуючи, що законопроект кореспондується з європейською практикою контролю якості та безпечності продукції. Наскільки обґрунтованими є такі твердження?

Цивільно-правова відповідальність за шкоду, заподіяну внаслідок використання небезпечної (дефектної) продукції, в Європейському Союзі

Уніфікована на рівні ЄС цивільно-правова відповідальність за шкоду, заподіяну внаслідок використання небезпечної (дефектної) продукції, запроваджується в національне законодавство держав-членів шляхом транспозиції норм Директиви 85/374/ЕЕС «Про наближення законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень країн-членів щодо відповідальності за дефектну продукцію», прийнятої 25 липня 1985 р. Таким чином, неправомірним є посилання на цей документ розробниками адміністративного за своєю суттю законопроекту «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції». Для кращого розуміння характеру та предмету регулювання Директиви 85/374/ЕЕС наводиться переклад витягу із змістовної частини цього документа.

Директива 85/374/ЕЕС «Про наближення законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень країн-членів щодо відповідальності за дефектну продукцію» (витяг)

Стаття 1.

Виробник відповідає за шкоду, заподіяну дефектом в його продукції.

Стаття 2.

Для цілей цієї Директиви «продукція» означає все рухоме майно, за виключенням первинної сільськогосподарської продукції та дичини, навіть якщо це майно є частиною іншого рухомого майна або нерухомості. «Первинна сільськогосподарська продукція» означає продукцію землеробства, тваринництва та рибальства, крім продукції, яка була піддана первинній обробці. «Продукція» включає електроенергію.

Стаття 3.

1. "Виробник" означає виготівника кінцевої продукції, виробника будь-якої сировини або виготівника комплектувального виробу та будь-яку іншу особу, яка шляхом зазначення на продукції свого імені, торгової марки або іншої відмінної позначки видає себе за виробника.
2. Без шкоди для відповідальності виробника будь-яка особа, яка ввозить продукцію до Співтовариства з метою продажу, майнового найму, лізингу або іншої форми її поширення під час своєї підприємницької діяльності, вважається виробником в межах цієї Директиви і несе відповідальність як виробник.
3. Якщо виробника продукції не може бути встановлено, кожний постачальник продукції вважається її виробником, поки він не повідомить протягом розумного часу потерпілу особу про виробника або особу, яка поставила йому цю продукцію. Те саме застосовується до імпоротної продукції, якщо така продукція не містить назви імпортера згідно із параграфом 2, і навіть якщо вона містить назву виробника.

Стаття 4.

Потерпіла особа повинна довести шкоду, дефект та причинно-наслідковий зв'язок між дефектом і шкодою.

Стаття 5.

Якщо внаслідок положень цієї Директиви дві або більше особи відповідають за ту саму шкоду, вони несуть солідарну відповідальність без шкоди для положень національного законодавства щодо права контрибуції або регресу.

Стаття 6.

1. Продукція вважається дефектною, якщо вона не надає безпеки, на яку має право очікувати особа з урахуванням усіх обставин, у тому числі:
 - (а) представлення продукції;
 - (б) використання, якому, як розумно можна передбачити, підлягатиме продукція;
 - (с) час, коли продукцію було введено в обіг.
2. Продукція не може вважатися дефектною лише на підставі того, що з часом в обіг було введено кращу продукцію.

Стаття 7.

Виробник не несе відповідальності за цією Директивою, якщо він доведе, що:

- (а) він не вводив цієї продукції в обіг; або
- (б) враховуючи обставини, ймовірно, що дефекту, який завдав шкоди, не існувало на момент введення ним продукції в обіг або що цей дефект виник пізніше; або
- (с) цю продукцію було виготовлено ним не з метою продажу або іншої форми розповсюдження з економічними цілями, або її було виготовлено і розповсюджено не ним під час його підприємницької діяльності;
- (д) дефект виник внаслідок відповідності продукції обов'язковим вимогам регламентів (нормативно-правових актів), виданих органами державної влади;
- (е) стан розвитку науки та техніки на момент введення продукції в обіг не дозволяв виявити існування дефекту;
- (ф) якщо він є виробником комплектувального виробу, дефект виник завдяки загальній конструкції продукції, складовою якої є комплектувальний виріб, або завдяки інструкціям, розробленим виробником продукції.

Стаття 8.

1. Без шкоди для положень національного законодавства щодо права контрибуції та регресу відповідальність виробника не може бути зменшена, якщо шкоду заподіяно як дефектом в продукції, так і діями чи неоглядом третьої сторони.
2. Відповідальність виробника може бути зменшено або знято, якщо, враховуючи всі обставини, шкоду було заподіяно як дефектом в продукції, так і через вину потерпілої особи або будь-якої особи, за яку відповідає потерпіла особа.

Стаття 9.

Для цілей статті 1 «шкода» означає:

- (а) шкоду, заподіяну смертю або особистим пошкодженням;
- (б) шкоду або знищення будь-якого майна, крім самої дефектної продукції, з мінімальною вартістю 500 єкю за умови, що це майно:

- (i) належить до такого, що перебуває в особистому користуванні або споживанні, та
 - (ii) використовувалося потерпілою особою з метою особистого користування або споживання.
- Ця стаття без шкоди для національних положень щодо нематеріальних збитків.

Стаття 10.

1. Держави-члени повинні запровадити у своє законодавство обмеження у три роки на процесуальний строк для відшкодування, як встановлено у цій Директиві. Перебіг періоду обмеження починається з дня, коли позивач дізнався або розумно мав дізнатися про шкоду, дефект і найменування виробника.
2. Закони держав-членів, які регулюють призупинення або переривання періоду обмеження, не зачіпаються цією Директивою.

Стаття 11.

Держави-члени повинні запровадити в законодавство положення, що права потерпілої особи згідно з цією Директивою припиняються із закінченням періоду 10 років з дати, коли виробник ввів в обіг продукцію, яка заподіяла шкоду, якщо потерпіла особа протягом цього періоду не подала позову проти виробника.

Стаття 12.

Відповідальність виробника відповідно до цієї Директиви не може по відношенню до потерпілої особи бути обмеженою або виключеною положенням, яке обмежує його відповідальність або звільняє його від неї.

Стаття 13.

Ця Директива не зачіпає будь-які права, які може мати потерпіла особа згідно з правилами договірної та позадоговірної відповідальності або спеціальної системи відповідальності, що існувала на момент нотифікації цієї Директиви.

Стаття 14.

Ця Директива не застосовується до пошкоджень і шкоди, які виникли внаслідок ядерного інциденту та регулюються міжнародними конвенціями, ратифікованими державами-членами.

Згідно з пунктами 1(a) та 1(b) статті 15 держави-члени можуть вважати продукцією також і первинну сільськогосподарську продукцію та дичину, а також не звільняти виробника від відповідальності, якщо він доведе, що стан розвитку науки та техніки на момент введення продукції в обіг не дозволяв виявити існування дефекту згідно з пунктом (c) статті 7.

Таким чином, Директива 85/374/ЕЕС встановлює механізм уніфікованої цивільно-правової відповідальності за заподіяну дефектною продукцією шкоду на рівні ЄС. Це надає змогу судам держав-членів застосовувати єдині норми і підходи у своїй судовій практиці. Виробники та імпортери, які оперують на ринку ЄС, також виграють від запровадження цієї Директиви у національне законодавство держав-членів, адже за умов єдиного економічного простору їм легше розробляти та проєктувати нові види продукції з усвідомленням того, що всі держави встановлюють однакові вимоги до їх відповідальності у випадку завдання шкоди їхньою продукцією.

Директива прислужилася як модель і для законодавства, що регулює відповідні питання в країнах, які не є членами Європейського Союзу, зокрема Японії, Австралії, Швейцарії, Норвегії та Ісландії. Певні особливості щодо регулювання відшкодування заподіяної небезпечною продукцією шкоди є в Сполучених Штатах Америки, де ця проблема вирішується відповідно до законодавства окремих штатів. Така ситуація викликає нарікання з боку бізнесу, особливо імпортерів, однак спроби запровадити єдиний механізм відповідальності за шкоду, заподіяну внаслідок використання небезпечної продукції, на федеральному рівні у 1996-1998 рр. закінчилися нічим.

Як видно з вищенаведеного витягу із змістовної частини Директиви 85/374/ЕЕС в ЄС відповідальність за шкоду, заподіяну внаслідок використання небезпечної продукції, базується на низці принципів, а саме:

- відповідальність несе виробник (імпортер) продукції (у разі неможливості його встановлення відповідальність несе постачальник (продавець) продукції);
- на потерпілого лягає тягар доказу існування дефекту, шкоди та причинного зв'язку між дефектом і шкодою;
- директива поширюється на майже всі види продукції, крім ядерної енергії та, на розсуд держав-членів, первинної сільськогосподарської продукції та дичини;
- за певних обставин виробник може бути звільнений від відповідальності;
- встановлюються обмеження щодо позовної давності та процесуального строку;
- майно, яке було знищене або пошкоджене небезпечною продукцією, повинно перебувати у приватному користуванні або споживанні (хоча деякі країни поширили норми Директиви й на інші види майна, зокрема на майно юридичних осіб).

Така гнучка регламентація сприяє підвищенню прозорості ринку через посилення свідомості постачальника чи продавця, які можуть нести відповідальність у разі продажу неперевіреної продукції невідомого походження, достатньою мірою захищає інтереси як виробника, так і споживача.

Практика застосування норм Директиви 85/374/ЕЕС різниться від країни до країни в залежності від ролі судової системи та загальної правової культури, а також наявності інфраструктури соціаль-

ного захисту і страхування. Зокрема, помічено, що чим вище соціальна захищеність населення через соціальні фонди, тим менше існує стимулів пред'явлення позовів виробникові за дефектну продукцію. Однак слід зауважити, що такі позови можуть пред'являтися відповідними соціальними фондами з метою відшкодування сум, сплачених ними потерпілому (порів. норми статті 460 Цивільного кодексу України РСР).

Запровадження норм Директиви 85/374/ЕЕС у національне законодавство держав-членів ЄС викликало значне поживлення на ринку страхових послуг, адже виробники прагнули мінімізувати можливі власні витрати на відшкодування збитків за допомогою страхових компаній. Водночас вимоги, що висувалися страховими компаніями до страховальників-виробників, сприяли поширенню запровадження систем якості на виробництвах, добровільній сертифікації продукції, ретельнішому ставленню виробників до властивостей безпеки та ергономічності їхньої продукції. Деякі держави запровадили у законодавчому порядку обов'язкове страхування для деяких видів продукції або сприяли поширенню добровільного страхування через громадські фонди. Так, наприклад, у Норвегії виробники та імпортери ліків зобов'язані в обов'язковому порядку страхувати ліки, у той час як у Швеції існує громадський фонд, утворений такими виробниками й імпортерами, покликаний покривати будь-які витрати, пов'язані з відшкодуванням шкоди, завданої внаслідок споживання неякісних і небезпечних ліків.

Водночас періодичний аналіз застосування норм Директиви 85/374/ЕЕС свідчить про наявність деяких лакун, які часом не дають виробнику і потерпілій стороні повною мірою реалізувати свої права. Зокрема, одним із принципів Директиви є обов'язок потерпілої сторони довести наявність дефекту, шкоди та причинно-наслідкового зв'язку між шкодою і дефектом, однак застосування рівня ймовірності такого зв'язку (вище 60 %) виявилось досить важким на практиці. Іншими труднощами у реалізації потерпілою стороною своїх прав є нечітке встановлення строку, протягом якого постачальник повинен надати потерпілому інформацію про найменування і місцезнаходження виробника, відсутність закріпленого права потерпілого вимагати від виробника необхідну документацію та іншу інформацію про продукцію, що може допомогти йому у доведенні існування дефекту, шкоди та причинно-наслідкового зв'язку між ними. У деяких випадках експертиза для встановлення наявності цих трьох факторів буває надто дорогою. Цю проблему пропонується вирішити шляхом рішення судді зобов'язати виробника авансувати кошти на таку експертизу з їх поверненням позивачем у разі доведення експертизою відсутності вини виробника. З огляду на ці лакуни можливо очікувати доповнення Директиви відповідними положеннями.

Таким чином, Директива 85/374/ЕЕС встановлює єдиний для держав-членів Європейського Союзу

механізм відповідальності виробника за шкоду, заподіяну внаслідок використання дефектної продукції, виготовленої ним. Слід зазначити, що відповідальність постачальника за подібну шкоду не виключається з цивільного права європейських країн, однак ще не знайшла відображення на рівні ЄС. Це питання продовжує регулюватися національним законодавством держав-членів без спроб його уніфікації.

Адміністративно-правова відповідальність за безпеку продукції в Європейському Союзі

Норми цивільно-правової відповідальності за шкоду, заподіяну внаслідок використання небезпечної продукції, спрямовані на захист прав особи, якій було завдано таку шкоду. Відповідно така відповідальність виникає *post factum*, тобто, коли вже було вчинено юридичну дію, а саме — завдано шкоди. Однак з метою запобігання випадкам завдання шкоди споживачу держава здійснює контроль відповідності продукції вимогам безпеки та встановлює адміністративну відповідальність за порушення цих вимог. Таким чином, адміністративно-правова відповідальність за порушення встановлених державою вимог безпеки продукції є взаємодоповнюючою із цивільно-правовою відповідальністю, яка дозволяє захистити права споживача, якому, незважаючи на всі превентивні заходи держави, все ж таки було заподіяно шкоду.

Адміністративні заходи з боку держави щодо контролю за безпекою продукції мають два аспекти, а саме попереджувальний контроль (полягає у перевірці безпеки продукції до введення її в обіг) та контроль на ринку (перевірка продукції після введення її в обіг). Ці два аспекти повинні перебувати в оптимальному співвідношенні, аби не покласти додаткового тягаря на суб'єктів господарювання. На відміну від України, де домінує попереджувальний контроль у вигляді видачі дозволів, сертифікатів відповідності тощо, в Європі переважає аспект контролю на ринку, а попереджувальний контроль зведено до оптимального мінімуму.

Загальні вимоги до безпеки продукції, а також положення щодо необхідних повноважень державних контролюючих органів і щодо загальноєвропейської системи невідкладного повідомлення про виявлену на ринку небезпечну продукцію, містяться у Директиві 92/59/ЕЕС «Про загальну безпеку продукції», прийнятій 29 червня 1992 р. Слід зазначити, що загальні вимоги до безпеки продукції згідно з цією Директивою не поширюються на ті види продукції, детальніші вимоги до безпеки яких встановлюються іншими Директивами ЄС. Йдеться, зокрема, про Директиву «Нового підходу», які встановлюють суттєві вимоги безпеки та регламентують процедури обов'язкового підтвердження відповідності для цих видів продукції. Таким чином, Директива 92/59/ЕЕС є доповнюючою до Директив «Нового підходу» в частині

вимог до безпеки тих видів продукції, які не регламентуються окремими актами законодавства Європейського Союзу.

Основним положенням Директиви 92/59/ЕЕС є зобов'язання для виробника вводити в обіг лише безпечну продукцію. Згідно з пунктом (b) статті 2 Директиви під безпечною продукцією мається на увазі будь-яка продукція, яка за звичайних і розумно передбачуваних умов використання, включаючи зношувальність, не представляє жодних або представляє мінімальні ризики, співмірні з використанням продукції, та які вважаються прийнятними і відповідними високому рівню захисту життя і здоров'я громадян, враховуючи:

- характеристики продукції, включаючи її склад, пакування, інструкції з монтажу та обслуговування;
- вплив на іншу продукцію, якщо розумно передбачено, що вона буде використовуватися з іншою продукцією;
- представлення продукції, маркування, будь-які інструкції з її використання та утилізації та будь-які інші вказівки та інформацію виробника;
- категорії споживачів, які можуть бути піддані серйозному ризику під час використання продукції, особливо дітей.

У Директиві дається й визначення виробника, подібне до відповідного визначення у Директиві 85/374/ЕЕС, однак з розширенням його значенням. Зокрема, виробником вважається також представник виробника в країні-імпортері, а також будь-яка особа у ланцюгу постачання, чия діяльність може вплинути на властивості безпеки введеної в обіг продукції. Таке розширення визначення виробника порівняно з Директивою 85/374/ЕЕС пов'язане із специфікою діяльності державних контролюючих органів, які під час виконання своїх обов'язків стикаються із значно більшою кількістю можливих варіантів впливу на безпеку продукції, ніж це відбувається у конкретних випадках цивільно-правової відповідальності виробника. Враховуючи необхідність негайних заходів щодо вилучення небезпечної продукції з обігу, державним органам надані ширші права щодо того, кого вважати виробником і кому видавати приписи.

Згідно із статтею 4 Директиви 92/59/ЕЕС при оцінюванні безпечності продукції державні органи повинні спочатку звертати увагу на відповідність продукції, що перевіряється, обов'язковим положенням законодавства ЄС щодо вимог безпеки до відповідного виду продукції, а за відсутності таких - добровільним національним стандартам, гармонізованим з європейськими стандартами, за відсутності таких — національним стандартам відповідної держави-члена або кодексам усталеної практики, або рівню розвитку науки і техніки та рівню безпеки, на який може розумно розраховувати споживач. Однак, навіть якщо продукція відповідає вищезазначеним критеріям, державні органи вправі обмежувати введення продукції в обіг або вимагати її вилучення з обігу, якщо очевидно,

що, незважаючи на таку відповідність, продукція є небезпечною для життя і здоров'я споживачів.

Для здійснення своїх обов'язків державні контролюючі органи держав-членів ЄС повинні мати повноваження, перелічені у статті 6 Директиви 92/59/ЕЕС. Це, зокрема,

- (a) організація відповідних перевірок властивостей безпеки продукції, навіть якщо її було введено в обіг як безпечну, у необхідному масштабі, до останньої стадії використання або споживання продукції;
- (b) право отримання всієї необхідної інформації від відповідних сторін;
- (c) право відбору зразків продукції та проведення їх експертизи на відповідність вимогам безпеки;
- (d) встановлювати вимоги до реклами продукції з метою забезпечення безпеки продукції та необхідності надання відповідних попереджень щодо ризиків, які може представляти продукція;
- (e) вживання заходів щодо вчасного та належного інформування осіб, які можуть бути піддані вищезгаданому ризику від продукції, у тому числі шляхом публікації спеціальних попереджень;
- (f) право тимчасово забороняти на період, необхідний для проведення відповідної експертизи, постачання, пропозиції щодо постачання та експонування продукції або партії продукції, якщо наявна переконлива та послідовна інформація, що така продукція небезпечна;
- (g) право забороняти введення в обіг продукції або партії продукції, яка, як було доведено, є небезпечною, та здійснення всіх необхідних заходів із забезпечення додержання цієї заборони;
- (h) організація ефективного та невідкладного вилучення небезпечної продукції або партії продукції з обігу та, у разі необхідності, її знищення у відповідних умовах.

Заходи, вжиті державними органами, можуть стосуватися:

- a) виробника;
- b) дистриб'ютора;
- в) у разі необхідності — будь-якої іншої особи, яка зобов'язана співпрацювати з відповідним державним органом у заходах з усунення ризиків, пов'язаних з продукцією.

Особливий інтерес представляє практика відбору зразків та проведення їх випробувань (пункт c) статті 6 Директиви). У багатьох країнах ці заходи здійснюються за рахунок виробника або постачальника, однак у найбільш розвинених країнах вже намітився інший підхід до цього виду контролю. Зокрема, згідно з пунктами 1 і 3 статті 22 Акту Данії «Про безпеку продукції» від 18.05.1994 контролюючі органи безоплатно відбирають зразки, але проводять випробування за свій рахунок. Однак у випадку виявлення невідповідності продукції вимогам безпеки ці органи мають право вимагати від недобросовісного виробника відшкодування витрачених на випробування коштів.

Як видно з наведеного переліку повноважень державних контролюючих органів, Директива 92/59/ЕЕС не містить окремих положень щодо надання цим органам права накладення адміністративних стягнень, хоча більшість країн Європи має відповідні положення у своєму національному законодавстві. Такі норми не суперечать цій Директиві та вважаються додатковими повноваженнями до необхідних повноважень, встановлених Директивою.

Директива 92/59/ЕЕС також містить положення щодо створення та функціонування системи невідкладного повідомлення про небезпечну продукцію, що є надзвичайно актуальною проблемою в умовах спільного ринку та відкритих кордонів.

Аналіз практики застосування норм Директиви 92/59/ЕЕС свідчить про наявність кількох проблем, які планується вирішити у запропонованій новій редакції цієї Директиви (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on general product safety. Brussels, 15.06.2000 COM (2000) 139 final/2). Зокрема, йдеться про зобов'язання виробника і постачальника (дистриб'ютора) повідомляти контролюючим органам про встановлення ними факту того, що продукція, яку вони постачають, є небезпечною, а також про їх обов'язок співпрацювати з контролюючими органами у заходах із запобігання ризиків для життя та здоров'я споживачів і повідомляти про та відкликати небезпечну продукцію від своїх постачальників та споживачів для усунення ризиків. Пропонується також запровадити заборону на експорт продукції, визнаної небезпечною та забороненою до реалізації на території ЄС, до третіх країн, водночас надавши третім країнам можливість брати участь у системі невідкладного повідомлення про небезпечну продукцію. Ці питання не були однозначно вирішені у Директиві 92/59/ЕЕС.

Загалом, Директива 92/59/ЕЕС відіграла свою позитивну роль у забезпеченні єдиної та скоординованої політики держав-членів Європейського Союзу щодо безпеки продукції.

Проблеми гармонізації національного законодавства України із законодавством Європейського Союзу в галузі безпеки продукції та відповідальності за шкоду, заподіяну внаслідок використання небезпечної продукції

Зобов'язання України щодо приведення свого законодавства у відповідність до законодавства ЄС згідно з Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами від 16.06.1994 вимагають від українських розробників законопроектів та законодавців ретельнішого ставлення до тих актів законодавства, які вони розробляють і приймають. Це потребує їхньої ширшої обізнаності з нормами та практикою регулювання тієї чи іншої сфери на рівні ЄС. Це стосується й сфери регулювання безпеки продукції та відповідальності за

шкоду, завдану небезпечною продукцією. На жаль, положення українського законодавства у цій сфері не були приведені у відповідність з нормами Європейського Союзу і навіть не були наближені до них.

Зокрема, в проекті нового Цивільного кодексу України цілий параграф 3 глави 80 присвячений відшкодуванню шкоди внаслідок недоліків товарів, робіт, послуг (статті 1288-1291), але абсолютно не містить норм Директиви 85/374/ЕЕС. З прийняттям нового Цивільного кодексу виникне необхідність внесення змін і доповнень до нього або ж запровадження норм цієї Директиви у національне законодавство України спеціальним законом.

Не краща ситуація склалася і з адміністративним аспектом регулювання безпеки продукції в Україні. Хоча, всупереч твердженням розробників проекту Закону України «Про відповідальність за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції» про врахування положень Директиви 85/374/ЕЕС, цей документ за своєю адміністративною суттю більше подібний до Директиви 92/59/ЕЕС, але не враховує й положення цієї Директиви. Крім того, норми законопроекту спрямовані на встановлення адміністративних положень та санкцій проти ланки постачальників, у той час як норми Директиви 92/59/ЕЕС розповсюджуються на весь господарський ланцюг. В ідеалі запровадження норм Директив 92/59/ЕЕС та 85/374/ЕЕС в національне законодавство України потребуватиме таких заходів:

- розробка гармонізованого з цією Директивою проекту Закону України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію» (з включенням норм Директиви 85/374/ЕЕС) на заміну Декрету КМУ від 8.04.1993 № 30-93 та законопроекту «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції»;
- зміна практики застосування стандартів в Україні (законодавче підґрунтя чого вже закладене нещодавно прийнятими Законами України «Про стандартизацію» та «Про підтвердження відповідності»);
- внесення пропозицій щодо приведення деяких норм Закону України «Про захист прав споживачів» у відповідність до норм майбутнього Закону України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію».

Встановлення жорсткого, але ефективного механізму відповідальності за небезпечну продукцію повинно супроводжуватися ще одним досить рішучим кроком, а саме — зведенням попереджувального контролю, який, як вже зазначалося вище, є надмірним в Україні, до оптимального мінімуму та запровадження ефективного контролю на ринку згідно з майбутнім Законом України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію» та із Законом України «Про захист прав споживачів». Такий крок уявляється у найближчому майбутньому малоімовірним з огляду на те, що мало-

ефективний попереджувальний контроль фактично перетворився на своєрідний бізнес для відповідних органів державної влади та підлеглих їм організацій.

Викликають занепокоєння й можливі зловживання повноваженнями, які згідно з Директивою 92/59/ЕЕС повинні бути надані державним контролюючим органам, оскільки практика, що склалася в Україні, свідчить про поширеність зловживань службовими повноваженнями. Тому при розробці законопроекту «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію» та проекту змін і доповнень до Закону України «Про захист прав споживачів» слід передбачити систему протидії проти таких зловживань, наприклад, через запровадження принципу накладення стягнень виключно на підставі рішення суду. Викликає сумніви й активне застосування в Україні норм Директиви 85/374/ЕЕС після їх запровадження через низьку правову культуру, нерозвиненість інфраструктури страхування тощо. Однак, як свідчить досвід інших країн, наявність цих норм у національному законодавстві України надасть виробникам і споживачам можливість повнішої реалізації своїх прав.

Реформа системи технічного регулювання в Україні, запровадження декларування відповідності згідно із Законом України «Про підтвердження відповідності», необхідність встановлення партнерських відносин між контролюючими органами і підприємцями, розвиток ринкових відносин та проголошений курс на інтеграцію України до Європейського Союзу спричиняють потребу в докорінному реформуванні механізмів цивільної та адміністративної відповідальності за небезпечну продукцію. Цей процес потребує політичної волі та уваги законодавців, компетентності, професіоналізму та енергійності державних службовців, адже ці питання є складовою іміджу України серед її партнерів на світових ринках.

Деякі зауваження з приводу розробки проекту Закону України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію» замість проекту Закону України «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції»

Проект Закону України «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції» викликав чимале обурення серед українського бізнес-середовища. Крім того, законопроект не враховує вимог Директив ЄС щодо безпеки продукції та цивільної відповідальності за шкоду, заподіяну дефектною продукцією, які Україна повинна поступово запроваджувати у своє законодавство згідно з Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами від 16 червня 1994 р. Метою розробників цього документа було запровадження контролю додержання вимог до продукції ланкою постачальників, які згідно з чинним

українським законодавством залишаються поза державним контролем. У зв'язку з невідповідністю прийнятого у першому читанні законопроекту Держстандарту України як розробникові цього документа було запропоновано розробити на його заміну новий проект Закону України під назвою «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію», який би враховував норми нещодавно прийнятих Законів України «Про стандартизацію» та «Про підтвердження відповідності», вимоги Директив ЄС та, водночас, практику відносин між державними контролюючими органами та підприємцями, що склалася в Україні. Ця пропозиція в цілому була прийнята. Проте, іноді точаться дискусії щодо доцільності прийняття такого нормативно-правового акту взагалі. Метою цієї записки є розглянути аргументи «за» і «проти» такого закону.

Прихильники думки, що такий законопроект недоцільний, відстоюють точку зору, що норми відповідних Директив ЄС можуть бути запроваджені в законодавство через внесення змін та доповнень до Закону України «Про захист прав споживачів» в частині загальних вимог до безпеки продукції та адміністративної відповідальності за введення в обіг небезпечної продукції, а також до проекту Цивільного кодексу України в частині цивільної відповідальності за шкоду, заподіяну небезпечною продукцією. В цілому з такою точкою зору можливо було б погодитись, якби цьому не перешкождали особливості українського чинного законодавства та процесу законотворчості.

Отже, які є аргументи за доцільність прийняття проекту Закону України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію»?

По-перше, внести відповідні зміни до проекту Цивільного кодексу України за умов його конкуренції з проектом Господарського кодексу виявилось неможливим. Крім того, запровадження норм цивільної відповідальності спеціальним законом допоможе вирішити й питання запровадження в Україні процесуального строку у справах про відшкодування шкоди, заподіяної небезпечною продукцією (три роки), який встановлюється у відповідній Директиві ЄС 85/374/ЕЕС про відповідальність за шкоду, заподіяну дефектною продукцією. Згідно із ст. 84 Цивільного процесуального кодексу України строки, в межах яких здійснюються процесуальні дії, встановлюються законом або призначаються судом. Таким чином, відчувається необхідність запровадження в українське законодавство норм Директиви 85/374/ЕЕС спеціальним законом.

По-друге, ст. 13 Закону України «Про стандартизацію» та ст. 14 Закону України «Про підтвердження відповідності», які були нещодавно прийняті, містять положення щодо необхідності здійснення державного нагляду за додержанням вимог цих Законів. На сьогодні це питання не врегульовано законодавством і цілком може бути предметом проекту Закону України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію».

По-третє, якщо прийняти точку зору, що проект Закону України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію» недоцільний, то в Україні й надалі залишатиметься чинним Декрет Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1993 р. № 30 - 93 «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення», який зберігає радянську сутність та не узгоджується із Законом України «Про стандартизацію». Косметичні зміни до цього Декрету суттєво ситуацію не змінять, а отже виникне необхідність його заміни новим законом. Цим законом і покликаний бути законопроект «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію».

При розробці й запровадженні норм Закону України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію» виникають деякі труднощі.

По-перше, сьогодні в Україні, крім Держстандарту України, безпечність продукції можуть контролювати й підрозділи інших центральних органів виконавчої влади, як-от санепідемстанція, ветеринарна інспекція, пожежна інспекція, держнаглядохоронпраці. Звідси виникає проблема або чіткого розмежування об'єктів контролю між цими органами, або поширення дії законопроекту «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію» на діяльність цих органів.

По-друге, на сьогодні державний контроль за безпечністю продукції в рамках Держстандарту України здійснюється двома підрозділами цього відомства відповідно до двох законів, а саме: держнаглядом на основі Декрету Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1993 р. № 30-93 «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх

порушення» та захистом прав споживачів на основі Закону України «Про захист прав споживачів». Між ними існує розмежування: захист прав споживачів контролює суб'єктів підприємницької діяльності, що реалізують продукцію кінцевим споживачам, а держнагляд здійснює контроль за виробниками та у майбутньому планується, що на нього будуть покладені функції контролю постачальників. Таке розмежування повинно бути враховано в проекті Закону України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію», однак це уявляється недоцільним. Контроль за всім господарським ланцюгом (виробник-постачальник-продавець) повинен бути зосереджений в одному підрозділі, оскільки посадові особи такого підрозділу при виявленні у торговельній мережі небезпечної продукції повинні з'ясувати її походження й виявити виробника небезпечної продукції. При двох різних підрозділах з розмежованими сферами контролю зробити це буде проблематично. Крім того, реалізація продукції кінцевому споживачу може здійснюватися й безпосередньо виробником чи постачальником, що автоматично може зробити їх об'єктами подвійного контролю з боку двох підрозділів одного й того самого відомства.

З огляду на вищенаведене було б доцільним поєднати функції державного нагляду та захисту прав споживачів в одному підрозділі Держстандарту України. Відповідно, норми проекту Закону України «Про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію» повинні поширюватися не лише на виробників і постачальників продукції, а й на продавців продукції кінцевим споживачам. У такому разі слід буде внести зміни до Закону України «Про захист прав споживачів».

Витяг із звіту експерта Світового банку, віце-президента Всесвітньої організації із стандартизації (ISO), колишнього директора Інституту стандартизації Німеччини (DIN) професора Гельмута Райлена

Звіт «Стандартизація та оцінка відповідності в Україні»
(Берлін, 13 березня 2000 р.)
Витяг

Рекомендації стосовно відповідальності за продукцію

Здається, що проект Закону «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної і небезпечної продукції» веде у хибному напрямку та є забюрократизованим. Проект Закону впроваджує регуляторний контроль замість юридичної відповідальності. Він суттєво відхиляється від відповідного законодавства більшості високорозвинених країн, включаючи Європейський Союз, особливо в тому, що стосується визначення неякісної продукції та обов'язкової системи підтвердження відповідності для всієї продукції, що підпадає під цей Закон. Цей проект Закону треба привести у відповідність з відповідною директивою ЄС.

«Неякісна продукція» визначається в цьому проекті Закону України як «продукція, що не відповідає вимогам, установленним нормативними документами, що діють в Україні, за відповідними видами продукції». Таке визначення передбачає існування набору стандартів, що покривають всі групи товарів на ринку, стосовно не лише безпеки, а й інших (наприклад, розміри або виконання) характеристик. Інновація в продукції тоді стає можливою на ринку тільки після того, як було змінено відповідний набір стандартів. Майже всі стандарти, що стосуються певного виду продукції, стають обов'язковими.

Стаття 6 проекту Закону встановлює обов'язковість підтвердження відповідності. Це - важкий тягар для виробника та перешкода інноваціям. Цей тягар можна зменшити шляхом зведення терміну «чинних нормативних документів» до дуже загального терміну на кшталт «сучасний рівень розвитку» та прийняття декларації виробника як справжньої альтернативи сертифікації. Набагато кращим вирішенням було б повністю вилучити з проекту Закону все, що стосується підтвердження відповідності.

Директива Ради ЄС 85/374 ЕЕС від 25 липня 1985 р. про відповідальність за дефектну продукцію у статті 6 говорить: «Продукція є дефектною, коли вона не надає безпеки, яку особа має право очікувати від неї з урахуванням всіх обставин, включаючи (а) представлення продукції, (б) використання, якому, як можна розумно очікувати, ця продукція підлягатиме, (с) час, коли продукцію було введено в обіг». Директива ЄС відкрита безпосереднім інноваціям в продукції. Вона не згадує загальної обов'язковості підтвердження відповідності, не кажучи вже про сертифікацію.

Проект Закону України не є справді законом про відповідальність за продукцію, а скоріше є законом про обов'язкову сертифікацію майже всього, що можна виробити в цьому світі, з нестримним зростанням контролю уряду над промисловістю та її політикою щодо продукції.

Expert note

The Analysis of the Experience of Regulation of Products Safety and Liability for Unsafe Products in the European Union

Dmytro LUTSENKO,
Technical Regulation Reform Group Manager
Regulatory Reform in Ukraine Program (ARD/Checchi –USAID)

The obligation of Ukraine to adapt its legislation to that of the European Union in accordance with the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and European Communities of June 16, 1994 require that Ukrainian draft laws developers as well as legislators be more careful with the legislation that they develop and adopt. This requires their familiarity with the norms and practice of regulation of the relevant sphere on the EU level. The same relates to the sphere of products safety regulation and liability for the damage, done by unsafe products. Unfortunately, provisions of the Ukrainian legislation in this sphere were not adapted to the norms of the European Union and not even approximated to them. The analysis of the experience of Regulation of Products Safety and Liability for unsafe products in the European Union is aimed at the improvement of understanding of the issues concerned by Ukrainian lawmakers.

Currently the aspects of products safety monitoring and liability for unsafe products are scattered throughout various legislative acts, including the Decree of the Cabinet of Ministers of April 8, 1993 # 30-93 «On the State Monitoring of the Observance of Standards, Norms and Rules and Liability for Their Violations», the Law of Ukraine «On Consumer Rights Protection». The civil liability is inadequately reflected in the active Civil Code of Ukraine. To fill up the gap of suppliers the Parliament of Ukraine passed in the first reading on December 1, 1999 the draft law «On Liability of the Supplier for Manufacturing and Sale of Non-Quality and Unsafe Products» which was claimed by its developers to be in conformity with European requirements, particularly with EU Directive 85/374/EEC. The analysis shows that such claims are ungrounded, because EU Directive 85/374/EEC is a civil liability document and the draft law is of administrative character. However, the European Commission issued Directive 92/59/EEC «On General Products Safety», which contains provisions regarding administrative aspects of products safety control. The analysis is devoted to the basic provisions of those directives. The understanding of the essence of European practice of regulation of products safety aspects would ease the cause of adaptation of Ukrainian legislation to the European one.

Ideally the introduction of the provisions of EU Directives 92/59/EEC and 85/374/EEC into the national legislation of Ukraine will require the following measures:

- development of the draft law «On Products Safety and Liability for Unsafe Products» (harmonized with Directive 92/59/EEC and incorporating provisions of Directive 85/374/EEC) that will replace the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 8, 1993 # 30-93 and the draft law «On Liability of the Supplier for the Manufacturing and Sale of Non-Quality and Unsafe Products»;
- change of the practice of standards application in Ukraine (the legislative basis for which has already been laid with the adoption of the Laws of Ukraine «On Standardization» and «On Assurance of Conformity»);
- making proposals for bringing some provisions of the Law of Ukraine «On Consumer Rights Protection» into correspondence with the future Law of Ukraine «On Products Safety and Liability for Unsafe Products».

Establishment of the rigid, but effective mechanism of liability for unsafe products have to be accompanied by yet more decisive step, namely by the reduction of preliminary products control, which is excessive in Ukraine, to the optimal minimum and the introduction of an effective monitoring on the market pursuant to the future Law of Ukraine «On Products Safety and Liability for Unsafe Products» and to the Law of Ukraine «On Consumer Rights Protection». Such a step does not seem very likely, taking into account that inefficient preliminary control has actually been turned into a sort of business for the government agencies concerned and their subordinate organizations. Much concern is raised over the possible abuses of the powers that in accordance with Directive 92/59/EEC should be vested with competent authorities, because the practice that has taken root in Ukraine shows the existence of such abuses. This is why, while developing the draft law «On Products Safety and Liability for Unsafe Products» as well as proposals for amendments to the Law of Ukraine «On Consumer Rights Protection», it is necessary to envisage the system of checks and balances against possible abuses, for instance, with the help of the principle of imposing financial penalties through the judicial system and not through administrative decision. The active application in Ukraine of the provisions of Directive 85/374/EEC is also questionable, because of low level of judicial and legal culture as well as underdevelopment of insurance infrastructure. However, as the experience of other countries indicate, the availability of such provisions in the national legislation of Ukraine will allow producers and consumers to realize their rights in a fuller manner.

The technical regulation reform in Ukraine, introduction of declaration of conformity in accordance with the Law of Ukraine «On Assurance of Conformity», the need of establishment of partnership relations between competent authorities and entrepreneurs, the development of market relations and the declared policy of Ukraine's integration into the European Union make it necessary to radically reform the mechanisms of civil and administrative liability for unsafe products. This process demands political will and attention of legislators, skills, professionalism and energy of public servants, because these issues are an essential part of Ukraine's image among its partners on the world markets.

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І ЗАКОН

Пошуки шляхів вдосконалення законодавства для третього сектора

Матеріали надані Міжнародним фондом «Відродження»

Наприкінці 2000 року Міжнародний фонд «Відродження» започаткував проект «Ініціатива зміни законодавства третього сектора».

Мета проекту полягає в налагодженні партнерських зв'язків між НДО, бізнесовими та владними структурами з метою внесення змін до законодавства, а також атмосфери та звичаїв, що впливають на діяльність третього сектора в Україні. Проект передбачає вироблення спільної стратегії НДО щодо можливих законодавчих змін та загалом інтеграції третього сектора. Ми вважаємо таке партнерство взаємовигідним і сподіваємося на широку підтримку.

План дій складається з трьох головних частин: підготовки та пропагування законодавчих змін, співпраці з парламентськими комітетами та депутатами, підприємцями і владними структурами для порушення та обговорення проблем і пропозицій, ознайомлення через засоби масової інформації громадськості з діяльністю третього сектора та його здобутками в Україні.

В межах проекту у квітні 2001 року було створено **робочу групу**, до якої увійшли юристи:

- Верховної Ради України,
- Міжнародного центру некомерційного права,
- Counterpart Alliance,
- Фонду Євразія,
- Центру розвитку українського законодавства,
- Інституту конкурентного суспільства,
- Інституту проблем законодавства ім. Я.Мудрого,
- Української освітньої програми ринкових реформ.

Серед партнерських інституцій проекту слід виділити Міжнародний центр некомерційного права, Світовий Банк та Лабораторію законодавчих ініціатив.

Серед головних завдань цієї групи — відслідковувати зміни у відповідному законодавстві, а також подавати коментарі до існуючих законів і готувати проекти нових законодавчих та нормативних актів.

Поточна діяльність робочої групи насамперед зосереджена на таких напрямках законодавства:

- оподаткування благодійної діяльності фізичних осіб;
- оподаткування благодійної діяльності юридичних осіб;
- оподаткування діяльності невідприємницьких організацій.

Аналіз пропозицій та зауважень невідприємницьких організацій щодо практики та стану законодавства України, що регулює сферу діяльності невідприємницького сектора

Вступ

Метою проведення цього аналізу є виявлення проблем законодавчого врегулювання та існуючої практики, які, на думку невідприємницьких організацій, істотно заважають розвитку третього сектора України.

Матеріали для проведення цього аналізу були отримані завдяки опитуванню (анкетуванню) представників невідприємницьких організацій Центром інновацій та розвитку, для визначення переліку основних видів діяльності, які не мають оподатковуватися.

Разом з анкетами, представниками невідприємницьких організацій з різних регіонів України були надіслані пропозиції та зауваження (37 листів), які можуть представляти інтерес при обговоренні питань зміни некомерційного законодавства України.

Для спільного розуміння предмету аналізу визначимо, що під невідприємницькими організаціями (далі НПО), в цьому матеріалі маються на увазі організації, які не мають на меті отримання прибутку та проведення комерційної діяльності і які підпадають під регулювання Законів України «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про оподаткування прибутку підприємств» (п. б. ст.7.11 (благодійні, громадські організації)).

Основна частина

Перелік проблемних питань, яким НПО приділяли найбільшу увагу у своїх пропозиціях та зауваженнях:

Відсутність чіткого визначення поняття та переліку основної (економічної) діяльності НПО	40,5% проп./заув.
Низький рівень податкових стимулів для розвитку філантропії в Україні	18,5% проп./заув.
Відсутність нових форм співпраці між державою та НПО	21,6% проп./заув.
Недостатність правових та економічних знань серед представників НПО	10,5% проп./заув.
Проблема «податку із нерозподіленого прибутку НПО»	5,4% проп./заув.
Інші актуальні питання	3,5% проп./заув.

Розглянемо більш детально головні тези пропозицій та зауважень НПО щодо практики та законодавства в некомерційному секторі:

1. Відсутність чіткого визначення поняття та переліку основної (економічної) діяльності НПО.

Проблема ведення основної (економічної) діяльності, необхідної для забезпечення виконання статутних завдань і є центральною проблемою існування НПО в Україні.

Незважаючи на те, що законодавством передбачена можливість отримувати доходи від основної діяльності, зазначеної в статуті НПО, переважна більшість респондентів (40,5% пропозицій) вказують на те, що не можуть скористатися цією нормою (тобто, надати платні соціальні послуги) без втрати свого статусу неприбутковості. Причиною для цього є нечіткість визнання законодавством України понять: «основна діяльність», «господарська діяльність», «економічна діяльність НПО».

Практика в м. Києві та регіонах засвідчує, що податкові органи часто зловживають повноваженнями, відмовляючись визнавати ті або інші види діяльності як некомерційні на підставі того, що НПО отримує за них кошти. Існує також негативна банківська практика, коли банки відмовляються оформлювати перерахування коштів для НПО як «кошти, отримані від основної діяльності», і вимагають оформлення отриманих коштів за соціальні платні послуги як «добровільні пожертви». Ця обставина є суттєвою перешкодою в тому, щоб НПО активно розвивали свої основні статутні види діяльності та переходили із залежних форм фінансового існування (пожертви) на самозабезпечення (доходи від основної діяльності).

Цікавою є пропозиція про те, що держава може встановити відсотковий рівень обсягу операцій (до 20-30% від усієї діяльності), за яким НПО буде дозволено займатися комерційною діяльністю без наслідків втрати статусу неприбутковості.

Більшість респондентів висловила думку про те, що законодавство України повинно надати чіткий перелік основних видів діяльності, від проведення яких НПО може отримувати кошти та не сплачувати з них податок на прибуток.

2. Низький рівень податкових стимулів для розвитку філантропії в Україні.

Ще одна частина пропозицій респондентів (18,5% матеріалу) стосується положень законодавства у сфері філантропії в Україні. Для більшості НПО в Україні (організації інвалідів, дитячі організації, творчі союзи і т. ін.) отримання пожертв з боку громадян та юридичних осіб є переважним фінансовим ресурсом НПО. Існуючі в податковому законодавстві норми, що вказують на право фізичних та юридичних осіб передавати НПО фінансову допомогу у розмірі не більше 4% (і не включати її до свого оподаткованого прибутку), суттєво стримують розвиток благодійництва та філантропії в Україні.

Також положення законодавства України у сфері філантропії не відповідають діючим міжнародним

стандартам. Наприклад, громадяни та компанії розвинутих країн можуть передавати НПО та зменшувати свій оподаткований прибуток на суму від 30 до 50 % своїх доходів (США, Угорщина, Іспанія, Англія). Респонденти зауважують, що через відсутність податкових стимулів з боку держави недіючими залишаються положення благодійного законодавства щодо інститутів спонсорства та меценатства.

ЗУ «Про оподаткування прибутку підприємств» (п.5.2.2) Декрет КМУ «Про прибутковий податок громадян» (пп. к, п.1. ст. 5)

3. Відсутність нових форм співпраці між державою та НПО

Пропозиції частини респондентів (21,6%) акцентували увагу на необхідності підвищення рівня фінансування державою соціальних програм із залученням та використанням потенціалу, який мають НПО.

Серед пропозицій можна зазначити розвиток нових форм співпраці, а саме:

- а) можливість НПО приймати участь в тендерах на державне замовлення у соціальній сфері (освіта, наука, культура, проблеми молоді, охорона здоров'я);
- б) розвиток нових форм міжсекторального партнерства (інтереси бізнесу, НПО, органів влади), спільне фінансування проектів;
- в) підвищення рівня співпраці між НПО та органами державної влади на місцевому рівні (фонди партнерства, community фонди тощо).

4. Проблема «податку із нерозподіленого прибутку»

У 1997 р. було встановлено «податок на нерозподілений прибуток», тобто податок, який НПО має сплатити, якщо не використає впродовж фінансового року більше ніж 75% своїх фінансових надходжень за рік. Ці зміни мають значні негативні наслідки для розвитку третього сектора в Україні. 5,4% пропозицій респондентів визнали це питання вкрай важливим у зв'язку з тим, що податок ускладнює для НПО планування своєї довгострокової фінансової та статутної діяльності.

Наявність цієї форми оподаткування НПО не дає можливості провадити соціальні проекти, які потребують певного накопичення коштів і розраховані на термін більше ніж рік (наукові дослідження, побудова реабілітаційних центрів, комплексні благодійні програми для інвалідів, довгострокові проекти для творчих спілок і т. ін.). Респондентами було зазначено, що наявність цієї форми оподаткування повністю виключає можливість розвитку в Україні механізму «соціальних інвестицій», тобто формування капіталу, який спрямований на вирішення тільки соціальних проблем (наука, культура, освіта, охорона здоров'я, мистецтво, музейна справа, спорт тощо).

5. Недостатність правових та економічних знань серед представників НПО

Значна частина пропозицій респондентів (13,5%) включає коментарі щодо низького рівня поширення правової та економічної освіти серед НПО (а також інспекторів податкових органів) із боку держави. Це явище приводить до того, що керівники та посадові особи НПО не можуть скористатися навіть

тими правовими можливостями, які існують у законодавстві України.

Наприклад, в переважній більшості випадків, керівники та головні бухгалтери НПО не знають, що НПО може отримувати, окрім добровільних пожертв, також і кошти за надання платних послуг із статутної діяльності (так звані «доходи від основної діяльності»), або отримувати доходи від продажу прав інтелектуальної власності на твори, які розроблені НПО: курси, семінари, тренінги, дослідження (т. зв. «пасивні доходи» — «роялті»). Нині існує потреба створення інформаційних центрів (державних та недержавних), які б надавали правову, бухгалтерську та іншу необхідну інформаційну підтримку для НПО.

6. Інші актуальні питання

Окрім вищевказаних проблем податкового законодавства НПО (основна (економічна) діяльність, податкове стимулювання для філантропії, «податок на нерозподілений прибуток»), 3,5 % пропозицій звернули увагу також на:

а) необхідність створення спрощеної системи бухгалтерського обліку та надання звітності для НПО;

- б) необхідність чіткого визначення поняття «адміністративні витрати» для благодійних організацій;
- в) потребу визначення статусу волонтерів, які добровільно працюють в НПО;
- г) зменшення податкового тиску на фонд заробітної плати працівників, які працюють в НПО.

Вирішення цих питань безпосередньо залежить від системи оподаткування, яка буде існувати для НПО, а також наявності базового законодавства, яке б комплексно визначало особливості некомерційного сектора в цілому та статусного законодавства кожного окремого виду НПО (благодійної, громадської організацій, творчих спілок тощо).

Висновки аналізу пропозицій та зауважень НПО щодо зміни некомерційного законодавства України та існуючої практики

Подальше існування некомерційного законодавства та практики діяльності НПО без істотних позитивних змін може призвести до таких наслідків (найбільш важливі проблеми):

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАЧОГО НЕВРЕГУЛЮВАННЯ	НАСЛІДКИ ЗАКОНОДАЧОГО НЕВРЕГУЛЮВАННЯ
1. Відсутність чіткого визначення поняття та переліку основної (економічної) діяльності НПО	а) зменшення ініціативи з боку НПО у вирішенні соціальних проблем (наука, освіта, культура, охорона здоров'я, розвиток молоді, і т. ін.); б) низький рівень якості та кількості соціальних послуг з боку НПО (обмежені фінансові ресурси); в) низький рівень професійності послуг НПО (обмежені фінансові ресурси); г) низький рівень громадського контролю за діями державних органів (обмежені фінансові та інші ресурси); д) інші наслідки.
2. Відсутність податкових стимулів для розвитку філантропії в Україні.	а) відсутність інститутів спонсорства та меценатства в Україні; б) низький рівень співпраці між НПО та підприємницькими структурами; в) низький рівень залучення громадян до вирішення соціальних проблем (науки, культури, освіти, охорони здоров'я і т. ін.); г) збільшення фінансового «тягаря» на місцеві органи влади за вирішення проблем соціальної сфери; д) низький рівень відповідальності громадян та підприємницьких структур до соціальних проблем, які їх оточують; е) низький рівень патріотизму щодо духовного, культурного, освітнього, наукового, та ін. існування суспільства (громади, родини); ж) інші наслідки.
3. Існування «податку на нерозподілений прибуток».	а) відсутність можливості запровадити довгострокові соціальні програми; б) відсутність наукових досліджень з боку НПО; в) проблема налагодження довгострокових партнерських відносин; г) низький рівень якості діяльності НПО; д) низький рівень технічного та інтелектуального потенціалу НПО; (неможливість зібрати необхідні для цього кошти); е) відсутність фінансових ресурсів у соціальному секторі в цілому і, відповідно, відсутність: - соціального кредитування; - соціальних інвестицій; - механізмів розподілу невикористаних у державному та комерційному секторах ресурсів (продовольчі банки, благодійні магазини і т. ін.); ж) інші наслідки.
4. Відсутність законодавчого врегулювання нових форм співпраці держави та НПО.	а) відсутність реального впливу НПО на процес прийняття рішень державними органами влади щодо соціальних проблем; б) відсутність громадського контролю з боку НПО (зловживання владою, корупція з боку держави); в) відсутність механізму соціального замовлення з боку держави (відсутність конкурентного середовища серед НПО); г) фінансова та ідеологічна залежність НПО від рішень органів влади; д) інші наслідки.

В цьому матеріалі було проаналізовано незначну кількість письмових зауважень та пропозицій НПО. Висловлена в них думка не претендує на повну репрезентативність, вичерпність освітлення проблеми та всебічну об'єктивність. Безумовно, що емоційність,

стурбованість, «живі приклади», які «заявляють про себе» на сторінках листів представників НПО, претендують на те, щоб їхня думка була не тільки почута, але і розглянута тими, від кого залежить прийняття рішень в Україні.

Пропозиції робочої групи Ініціативи зміни законодавства третього сектора щодо внесення змін і доповнень до чинної нормативно-правової бази, що регулює сферу оподаткування благодійності та діяльності неурядових/непідприємницьких організацій

Головною метою Ініціативи зміни законодавства третього сектора є запровадження в Україні сприятливого законодавства, яке створить умови для стабільного розвитку неприбуткових організацій на базі національних ресурсів.

Одним з найважливіших напрямків зміни чинного законодавства є побудова та включення до чинної системи оподаткування принципово нової схеми оподаткування організацій третього сектора і пов'язаних з ними суб'єктів (держава — організації третього сектора — донори — отримувачі допомоги). Ефективна дія схеми можлива лише за умови використання комплексного підходу до оподаткування організацій третього сектора, оподаткування донорів та спонсорів таких організацій, а також осіб, на яких спрямована діяльність організацій третього сектора (матеріальна й нематеріальна допомога, консультації тощо).

Основною метою запровадження схеми є:

1. Підвищити здатність організацій третього сектора до фінансування за рахунок коштів, отриманих від власної діяльності.
2. Активізувати участь суб'єктів підприємницької діяльності і, особливо, фізичних осіб у діяльності організацій третього сектора, заохочення пожертв з їхньої сторони.
3. Встановити чіткий та вичерпний перелік критеріїв, за якими будуть визначатися організації, що зможуть скористатися перевагами запропонованої схеми.
4. Обмежити можливість нечесної конкуренції щодо суб'єктів підприємницької діяльності зі сторони організацій третього сектора.

Для реалізації схеми планується внести взаємопов'язані зміни до таких нормативно-правових актів:

1. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» №334 від 28.12.1994 із змінами.

Сутність змін полягає в реалізації механізму стягнення податку на прибуток, який би стимулював неприбуткові організації не тільки до пошуку

донорів, але й до заробляння коштів на фінансування програм власною діяльністю (економічною, господарською). Порядок оподаткування доходу таких організацій буде базуватися на формальному критерії розрізнення видів діяльності, дохід від яких оподатковується або не оподатковується.

З метою більш ефективної реалізації механізму, а також обмеження нечесної конкуренції, передбачається, що він буде поширюватись лише на організації, що відповідають певним критеріям:

- доходи або майно організації не підлягають розподілу між її засновниками або учасниками;
- організація здійснює один чи декілька видів діяльності, віднесені до законодавчо закріпленого переліку;
- величина доходу, отриманого організацією від здійснення економічної, господарської діяльності не перевищує певної межі.

Крім того, планується надати можливість невеликим організаціям третього сектора скористатися пільговими умовами оподаткування єдиним податком.

2. Декрет Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» №13-92 від 26.12.1992 із змінами.

Сутність змін полягає в розширенні переліку організацій, що мають право на надання благодійної допомоги, яка звільняється від оподаткування податком на прибуток підприємств, що дозволить не допустити згорання переважною більшістю громадських підприємницьких організацій програм соціальної допомоги малозахисним категоріям громадян.

Окрім того, пропонується встановити максимально ефективний розмір коштів, які можуть бути звільнені від оподаткування прибутковим податком з громадян в разі спрямування їх фізичною особою на підтримку організацій третього сектора. Це дозволить розширити можливості громадян України легально підтримувати такі організації та залучити широкі верстви населення України до благодійної допомоги, яка є одним із основних показників громадянсько-свідомого та соціально-орієнтованого суспільства.

NON-PROFIT SECTOR DEVELOPMENT

Initiative on amending non-profit sector legislation is an operation project of the International Renaissance Foundation that was launched on late December 2000 as a result of numerous researches that were conducted by donor organizations and NGOs on sufficient non-profit sector development objectives.

In Spring 2001, the project's working group and the Board of Experts were set up. Lawyers and practitioners from various think-tanks, donor organizations and the Supreme Council target their activities at monitoring changes of non-profit sector legislation, giving comments on the up-coming related laws and developing proposals on draft laws and legal acts.

Our working group comprises the following experts:

- Olexander Vinnikov, *Counterpart Alliance for Partnership*
- Dmytro Ukrainets, *Center for Political and Legislative Reforms*
- Maksym Rylik and Denis Yershakov, *Center for Ukrainian Legislation Development*
- Dmytro Liapin, *Competitive Society Institute*
- Oleg Vretsona, *Eurasia Foundation*
- Dmytro Pjatachenko, *Jaroslav Mydryj Legislative Issues Institute*
- Tetiana Stansler, *Scientific and Expertise Department of the Supreme Council of Ukraine*
- Juri Dimitrov, *Ukraine Market Reform Education Program*

Among our partner institutions there are Center for Non-for-profit Law, the World Bank and the Agency for Legislative Initiatives.

The achievements made during the activity of the working group include the following:

- widening the circle of the lawyers and other persons interested in empowering non-profit sector legislation;
- reaching mutual understanding of the non-profit legislation urgent needs and objectives
- working out step-by-step plan of reaching the set up objectives;
- making expertise with follow-up legislative changes suggestions on the Cabinet of Ministers' Decree «On Citizen's Profit Tax», Law on International Technical Assistance and the Tax Code;
- working out legislative proposals on changing current Ukrainian legislation on individuals and enterprises/companies charitable activities taxation;
- conducting research in the field of the NGO's primary commercial activities taxation (preliminary to the poll made by the Innovation and Development Center).

Propositions by the Third Sector Legislation Changes Initiative working group on changes and additions to the existing normative and legal base that regulates charity and non-government/non-profit organization activity taxation

The main purpose of the Third Sector Legislation Changes Initiative is the introduction in Ukraine of favorable legislation which will create conditions necessary for the stable development of non-profit organizations based on national resources.

This purpose will be achieved by building a fundamentally new system of taxation for non-profit organizations that will allow:

- Non-profit organizations to increase their ability to provide financing with funds received from their own activity.
- Businesses and especially private persons to raise their role in the activity of non-profit organizations, to attract their donations.
- To create a full and clear list of criteria to define those organizations that will be able to use the benefits of the proposed system.
- To limit the possibilities for unfair competition from non-profit organizations that could endanger businesses.

The essence of the proposed changes to the existing system of taxation is outlined in the following provisions:

first, by excluding from taxation profits received from some socially important forms of activity non-profit organizations are encouraged to pursue those forms of activity that benefit society, as opposed to a mere distribution of funds received from donors and sponsors;

second, by providing non-profit organizations with the ability to pursue economic activity such organizations are stimulated to search for alternative forms of financing their main activities. It is important to note that only the portion of profits received from economic activity that is directed to achieve the organization's main purposes will be excluded from taxation. Moreover, there are certain restrictions pertaining to taxation exclusion that prevent unfair competition from non-profit organizations;

third, there will be a fixed amount of funds that may be excluded from taxation if the person directs it at supporting non-profit organizations in accordance with conditions for economic activity and the specificity of receiving profit in Ukraine. Therefore, financing for non-profit organizations and socially important projects will be provided by businesses and, what is more important, wide sections of the population.

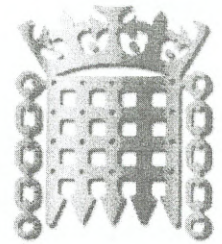
Changes will be made in the «Taxation of Enterprise Profits» Law of Ukraine and the Cabinet of Ministers Decree «Citizen's Profit Tax».

All changes implemented by the Non-profit Sector Legislation Changes Initiative are based on the results of Ukraine's third sector research conducted by the Center of Innovations and Development.

ПАРЛАМЕНТИ КРАЇН СВІТУ

Британський парламент: історія і сучасність

Габріел АСЛАНЯН,
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив



Напевне, коли англійський король Іоанн Безземельний ще в 1215 році підписував під тиском бунтівних баронів Велику хартію вольностей (Magna Charta libertatum), він і не здогадувався, що це стане могутнім поштовхом до утворення й розвитку органу, якому протягом усієї подальшої історії випаде честь відігравати роль рушійної сили в процесі розвитку не лише британської, а й усієї західної цивілізації. Саме Magna Charta, яка й по сьогодні є неодмінною складовою британської «конституції», заклала основи обмеженої монархії — форми державного правління, що з XVII ст. незмінно панує в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії.

Початок парламентаризму в Англії було покладено підписанням королем Іоанном Безземельним Великої Хартії вольностей 1215 року, а сама назва «парламент» походить від давньофранцузького слова «parler» — говорити. Британський парламент складається з трьох гілок: Палати лордів (House of Lords), Палати громад (House of Commons) та Корони (Sovereign)

На початку XIII ст. внаслідок непослідовної політики англійського короля проти нього зчинився бунт феодалної верхівки, яка змусила монарха власноруч обмежити свою владу шляхом розширення прав та «вольностей» його безпосередніх васалів. Задля гарантування незмінності положень Великої Хартії повинен був утворитися виборний колегіальний орган, з санкції якого «кожен мусив всіляко обмежувати та утискати короля в його правах». Нова інституція поступово здобувала назву «парламент» від давньофранцузького слова «parler» — говорити.

Самі британці називають свій парламент пульсуючим серцем політичного життя країни. Він має величезний вплив на політичний клімат та на розвиток нових ідей в суспільстві. Всі міністри є членами однієї з палат парламенту і відповідальні перед ним за свої вчинки та за дії своїх підлеглих. Будь-який уряд може залишатися при владі лише доти, доки йому забезпечена підтримка Палати громад, що володіє виключним правом на розгляд усіх законопроектів.

Британський парламент складається з трьох гілок: Палати лордів (House of Lords), Палати громад (House of Commons) та Корони (Sovereign).

Палата лордів

Вивчення сучасного британського парламенту, напевне, варто було б почати саме з верхньої палати як історичної попередниці «представництва громад».

Палата лордів — унікальне явище в практиці сучасного європейського парламентаризму. Саме початок спільних засідань лордів заклав основи плюралістичної системи у Великій Британії.

Ще в XIII ст. задля гарантій дотримання умов Великої хартії вольностей до складу спеціальної колегії, що ґрунтувалася на принципах станового представництва, спочатку повинні були ввійти 25 вищих феодалів. Проте, новостворений орган, який носив чіткий відбиток станового представництва, відігравав скоріше дорадчу роль при монархові. Однак на відміну від інших станово-представницьких установ середньовічної Європи колегія діяла на постійній основі.

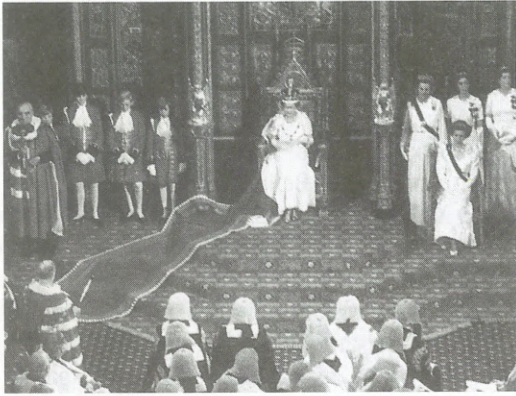
Подальше суперництво Корони й підданих призвело до пропозиції 1265 року вищих феодалів, які потребували союзників, доповнити склад нового органу представниками нижчих станів. До XIV ст. вони засідали разом з лордами. А з прийняттям в 1330 році Вестмінстерського статуту пери виокремились у самостійну палату. З розвитком нової інституції поступово викристалізувались її функції та повноваження як вищої судової інстанції. Ще з часів середньовіччя лордами почали розглядатися справи про опалу (Act of attainder) вищих чиновників королівської адміністрації.

За Вестмінстерським статутом 1330 року парламент було розділено на верхню та нижню палати

Однак попри досить важливі функції верхня палата парламенту з часом зійшла на другорядні ролі в британській політичній системі. Цьому сприяла ціла низка історичних причин, серед яких: загибель величезної кількості дворян під час війни Білої та Червоної троянд, відсторонення від реальних фінансових важелів впливу, невідповідність потребам доби «промислової революції» та поступової демократизації публічної сфери. В той час, коли в нижній палаті починали формуватися партійні структури, коли тут розглядалися насправді проблеми законодавчого регулювання ділової активності буржуазії як рушійної сили британської економіки, Палата лордів залишалася реліктом феодалної доби, а авторитет перів падав.

Логічним продовженням цих процесів стало прийняття в 1911 та 1949 роках Актів про парламент, в яких формально було закріплено намір реформувати Палату лордів і перевести її на більш демократичні засади функціонування.

З початку ХХ століття Палата лордів вважається проявом загальновідомого британського консерватизму, оскільки від предковичної давнини вона складалася зі спадкових та духовних лордів, довічних перів, а також ординарних лордів по апеляціях, загальна кількість яких перевищувала 1200 чоловік. Кожен член верхньої палати ще й сьогодні зберігає право доступу до королеви, на відміну від депутатів Палати громад, де таким правом володіє лише спікер.



Спадкові пери, які до прийняття закону Палатою лордів про скасування цього інституту в 1999 році за урядування лейбористів під проводом Тоні Блера, склали абсолютну більшість у палаті — близько 800. Це були представники старовинних дворянських фамілій не нижче баронів, які отримували місця в палаті в силу самого свого походження. Таким чином, член верхньої палати зовсім не обов'язково повинен був стати представником широких верств населення або видатною особистістю.

Духовні лорди — це вищі ієрархи англійської церкви, які до XVII століття складали більшість верхньої палати. Однак бурхливі історичні події призвели до значного скорочення їх кількості у палаті: залишилися лише архієпископи Йоркський і Кентерберійський, а також деякі єпископи.

Довічні пери, які призначаються відповідно до Акту про перів 1958 року, є представниками політичної, економічної та культурної еліти Великої Британії і свій статус набувають через власні заслуги та досягнення. Тому їх звання не передається спадково, хоча це і не означає, що їхнім нащадкам за власні заслуги не буде даровано титул довічних перів. Дарування довічного перства здійснюється монархом за поданням Кабінету. До речі, зараз до складу Палати лордів входить і колишній Прем'єр-міністр Великої Британії баронеса Маргарет Тетчер.

Ординарні лорди по апеляціях призначаються довічно. Ще з середньовічних часів Палата лордів виконувала функції вищої судової інстанції. Однак поступовий розвиток правової системи вимагав того, щоб

юридичними питаннями займалися кваліфіковані спеціалісти. З кінця ХІХ ст. до складу Палати перів почали вводитися юристи, завдання яких полягало у розгляді конкретних апеляційних справ. Юрисдикція Палати лордів поширюється на всі цивільно-правові справи у Великій Британії та на всі кримінальні справи в Англії, Уельсі та Північній Ірландії. Палата не розглядає ці справи у повному складі, вона лише вимушена погоджуватися з думкою спеціалістів у цій галузі, тобто з ординарними лордами по апеляціях.

Цікаво, що на відміну від нижньої палати, 2 червня цього року Палатою лордів було схвалено Кодекс поведінки члена палати, метою якого є не лише встановлення стандартів поведінки при виконанні парламентських і громадських обов'язків, але й забезпечення відкритості й підзвітності перед громадськістю.

Палата перів має свого голову, якого називають лордом-канцлером. Він має менше повноважень, ніж спікер нижньої палати, хоча і може, на відміну від нього, брати участь у дебатах та голосувати, як й інші члени парламенту. Лорд-канцлер також є членом уряду, обіймаючи посаду міністра юстиції і беручи участь у розгляді справ ординарними лордами по апеляціях.

Щодо законодавчих функцій Палати лордів, то вони є дуже обмеженими і зводяться фактично до розгляду законопроектів по конкретних справах. Ще «Біллем про права» 1689 року за нижньою палатою було закріплено верховенство в галузі законотворчості — верхня палата не може втручатися до законодавчого процесу. Єдиним повноваженням лордів є право затримати прийняття закону до наступної сесії, тобто на один рік, а законопроектів, що стосуються фінансової сфери, — лише на місяць. Таким чином, законодавчі повноваження верхньої палати майже цілковито зводяться до консультативних функцій і лише морально стримують членів Палати громад від «надмірної гарячковитості».

У 1999 році в Британії було скасовано інститут спадкового перства. Усі члени Палати лордів, крім ординарних лордів по апеляціях та лорда-канцлера, виконують свої обов'язки безоплатно

Палата громад

На відміну від верхньої палати, Палата громад з часів прийняття «Білля про права» формально володіє надзвичайно широкою компетенцією, яка обмежена, за словами самих британців, «лише прерогативами Творця» і ґрунтується на принципі верховенства закону, себто актів парламенту, що приймаються тільки «громадами» як представниками всього народу. Історично ж склалося так, що виключно законами регламентуються конституційні засади державного ладу, головні аспекти функціонування фінансової сфери, затверджується бюджет, призначаються судді. Палата громад як виразник інтересів усього суспільства володіє правом контролю над урядом. Проте, усіма зазначеними повноваженнями, через які нижню палату в біль-

шості випадків ототожнюють з усім парламентом, вона була наділена не завжди.

Хронологія представництва громад у парламенті починає свій відлік з кінця XIII ст. В цей час король Едуард I, який потребував наповнення спорожнілої державної скарбниці, скликав у 1295 році парламент, що складався тільки зі світських та духовних лордів. Вони відмовилися визнати таке засідання правомірним і домоглися запрошення представників від громад і графств. За це парламент 1295 року скликання отримав назву «Зразкового».

Протягом довгої та складної історії британського парламенту його форма та структура піддавалася значним трансформаціям. Хоча головна його функція — наповнення королівської скарбниці — від самого виникнення парламенту і до буржуазної революції XVII ст. залишалася незмінною. Обидві палати скликалися переважно з метою схвалення нових податків на користь Корони. Коли ж реальні фінансові важелі внаслідок нових соціально-економічних умов перейшли до представників буржуазії, поступово зросли і їхні політичні вимоги. Це, зрештою, призвело до сутичок з монархом, а згодом і до громадянської війни. Перемога в цій боротьбі дісталася буржуазії, яка, фактично здійснивши революцію, значно підвищила роль Палати громад у вирішенні всіх державних справ. Поряд з обмеженням прав Корони, викристалізувалися повноваження та роль Кабінету міністрів як верхівки всієї виконавчої структури Британії.

Поступово парламент запровадив цілу низку заходів, що значно послабили королівську владу. Було встановлено навіть порядок успадкування престолу. В парламентській практиці складаються важливі прецеденти, зокрема щодо партійної одноманітності складу Кабінету міністрів та обов'язкової наявності урядової більшості в парламенті, законодавчо встановлюється періодичність скликання палат (кожні сім, а з 1911 року — кожні п'ять років). Подальші кардинальні соціально-економічні перетворення та демократизація виборчого права призвели до небаченого зростання ролі представництва «громад».

Історія представництва «громад» бере свій початок у 1265 році, а верховенство Палати громад у сфері прийняття законів було офіційно встановлено Біллем про права 1689 року.

Партійна структура Палати громад

В бурхливі революційні часи в Англії утворилася двопартійна система, яка панує і сьогодні. Тоді в парламенті домінували партії торі (лояльних до короля-католика консервативних сил) та вігів (лібералів, які виступали проти короля). Подальший розвиток капіталістичної системи в Англії призвів до появи нової політичної сили соціал-демократичного спрямування, яка одержала назву робітничої (labour) партії. Поступово лейбористи на політичній арені зайняли нішу вігів і сьогодні складають більшість у парламенті.

Варто зазначити, що урядова більшість забезпечує партії величезну владу. Оскільки парламентські закони не обмежені у сфері дії, більшість може одним актом навіть розпустити палату або продовжити свою легіслатуру. Відтак, уряд в Британії за незмінної підтримки більшості, з членів якої призначаються всі міністри, може будь-коли розпустити парламент. Цим правом за сприятливої політичної кон'юнктури дуже активно користуються всі уряди з метою продовжити строк своїх повноважень. Як приклад: у післявоєнну добу лише двом скликанням парламенту вдалося не бути розпущеними достроково.



Окрім урядової більшості, до складу Палати громад входить Опозиція її Королівської Величності, яка має офіційний статус і формується на основі партії, що на виборах здобула друге місце. Офіційна опозиція створює «тіньовий кабінет», що в разі її приходу до влади може запропонувати альтернативну програму дій. Керівник другої за популярністю партії навіть отримує від Корони відповідну платню, що символізує його фінансову незалежність. В залі засідань місця опозиціонерів розташовано якраз навпроти місць урядової більшості.

Порядок формування

Звичайно, як і в будь-якій демократичній країні, вибори у Великій Британії відіграють величезну роль. Вони відбуваються за мажоритарними округами за принципом відносної більшості (що, однак, не виключає необхідності чіткої політичної ідентифікації кандидатів). Така система склалася в Британії історично: Палата громад спочатку складалася з обраних представників від графств і міст. Отже, ще з XIV ст. в Англії до нижньої палати обиралися за територіальним принципом.

Для того, щоб зареєструватися, кандидату необхідно лише подати відповідну заяву до місцевого органу влади (на базі якого проводиться адміністрування окружної виборчої діяльності), заручитися підтримкою 10 осіб, наділених виборчим правом, та сплатити заставу у розмірі 500 фунтів стерлінгів, яка повертається йому, якщо він перемагає у відповідному окрузі. Загальний нагляд за виборчим процесом, фінансуванням кандидатів у Великій Британії здійснюється Виборою комісією. Законодавством

дозволяється фінансування виборчої кампанії з-за кордону, але у сумі, що не перевищує 200 фунтів стерлінгів для однієї особи. Також встановлено ліміт максимальних витрат партій під час виборчої кампанії. Він суттєво відрізняється для партій, що висувують кандидатів в усіх округах, для регіональних політичних сил та незалежних кандидатів.

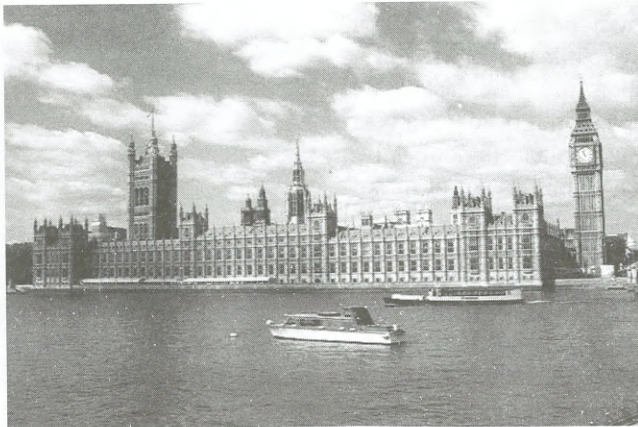
Попри загальний демократизм, виборчій системі Британії притаманна ціла низка архаїзмів: ще й сьогодні пасивним виборчим правом наділені громадяни Ірландської Республіки; більшість у парламенті може скласти партія, яка не набрала більшості голосів виборців; найбільші виборчі округи можуть у декілька разів переважати за чисельністю виборців найменші.

Британія є країною з класичною двопартійною системою, тобто домінуванням у публічній сфері двох політичних сил, що постійно конкурують між собою з метою здобуття влади. Що стосується всіх інших партій, то вони в політичному житті Британії знаходяться на маргінальних позиціях. Так, за результатами останніх парламентських виборів 7 червня цього року лейбористам дісталось 412 місць у палаті (безпрецедентна для цієї партії перевага), консерваторам — 166, а третій за популярністю ліберально-демократичній партії (колишні вігі) — 52 місця. Особливої уваги заслуговує дуже низький рівень «прохідності» позапартійних кандидатів на останніх виборах — лише 1 «позапартійний» кандидат отримав мандат члена британського парламенту. Загалом, сьогодні Палата громад нараховує 659 членів, кожен з яких повинен підтримувати тісний зв'язок зі своїми виборцями, що сприятиме його переобранню наступного разу.

Статус члена парламенту

Великі традиції й суто британський менталітет багато в чому сприяли визначенню статусу члена парламенту. Маючи далеко не найвищу платню (станом на квітень 2001 року вона складала близько 50 000 фунтів стерлінгів на рік), член палати може займатися за сумісництвом підприємницькою діяльністю за умови чіткої звітності й зазначення сфери своїх ділових інтересів. В разі порушення етично-моральних норм палата може застосувати до порушника різноманітні, навіть найжорсткіші заходи, у тому числі позбавлення мандату. Парламентарі наділені правом індемнітету та імунітету від притягнення до цивільно-правової відповідальності, який, проте, не розповсюджується на кримінальні справи проти них.

Середня заробітна платня члена Палати громад складає близько 50 000 фунтів стерлінгів.



Організація і керівництво роботою Палати громад

Однією з нетипових рис британського парламенту є те, що організація та керівництво ним регулюються не парламентським регламентом, а прецедентним правом, норми якого утворили звичаєвий збірник «Постійних правил Палати громад». Останні, попри неписану форму, володіють юридичною силою, а за їх порушення настає юридична відповідальність. Вони можуть змінюватися простою більшістю голосів.

«Постійні правила...» вимагають, щоб члени парламенту виголошували свої промови за мінімального застосування допоміжних засобів або забороняють парламентарям під час засідання палати читати книжки та газети, з одного й того ж самого питання дозволяється виступити лише один раз тощо. Загалом, британські парламентські процедури несуть на собі значну частку британського національного колориту й відбиток багаторічної історії свого розвитку.

Окрім рядових членів Палати громад, вона також має свою вищу посадову особу — спікера, який за своїм правовим статусом вирізняється серед усього депутатського загалу. Спікер палати громад і досі носить перуку та довгу мантію, що є відголосом середньовіччя: коли спікер у визначений момент зводиться на ноги під час гарячих дебатів — у залі повинна встановитися тиша — це означає, що час для дебатів скінчився, а така процедура має назву «гільйотина». Крім цього, спікер також наділений іншими важливими повноваженнями у сфері організації роботи палати. Він може на власний розсуд визначати порядок виступів членів палати; слідкувати за змістовністю промов останніх; самостійно визначати час початку й закінчення слухань шляхом вибіркового розгляду запропонованих депутатами поправок (процедура під назвою «кенгуру»). Спікер також має право визначати характер біллів («фінансові», «грошові»), що значно впливає на процедуру їх прийняття і швидкість проходження через Палату лордів. Рішення спікера, за Актом про парламент 1911 року, є остаточним. Йому також призначається три заступники з числа депутатів з огляду на його роль в організації роботи палати.

Кабінет представлений у Палаті громад її лідером. Він призначається особисто Прем'єр-міністром з числа впливових членів партії. Його повноваження значною мірою впливають на хід законодавчого процесу, оскільки він також визначає порядок денний палати й програму законодавчих заходів.

За партійною дисципліною в палаті наглядають «батоги» (whips), які, крім того, забезпечують явку всіх представників фракції (парламентської партії) та спостерігають за однаковістю голосування членів

відповідних партій. Вони також ведуть переговори про досягнення компромісу з «батогами» інших партій.

Робота комітетів

У британському парламенті функціонує розгалужена система комітетів, кількість яких не є сталою. У Палаті громад існує розподіл робочих підрозділів на комітет всієї палати, спеціальні, постійні, спільні комітети, котрі у свою чергу складаються з численних профільних підрозділів.

На засіданнях комітету всієї палати (тобто всіх членів Палати громад) розглядаються лише питання першочергового значення та ті питання, які не викликають значних розходжень у баченнях партій і можуть бути проголосовані без доопрацювання в парламентських комітетах. Однак формально правила законотворчості вимагають лише обговорення питань у комітеті всієї палати, а сам білль повинен прийматися у режимі звичайного засідання.

Спеціальні комітети найчисленніші. Вони можуть функціонувати на постійній основі, створюватися на час легіслатури або навіть сесії. До їх повноважень входить контроль за діяльністю уряду, збирання відомостей для парламенту і проведення спеціальних парламентських розслідувань. З цією метою комітети можуть викликати на свої засідання представників виконавчої влади або надіслати спеціальний запит.

На постійній основі діють такі спеціальні комітети, як Комітет з відбору (займається питаннями організації розгляду законопроектів та розподіленням членів парламенту за комітетами); Комітет з аудиту (функції рахункової палати); наглядові комітети — *Scrutiny Committees* — здійснюють нагляд за діяльністю урядових департаментів, їх кількість та найменування відповідають урядовим; Комітет з відшкодування, який займається проблемами відшкодування особам збитків, завданих діяльністю уряду. Є також такі специфічні, як Комітет «зі знаходження причин» (з опротестування поправок, запропонованих верхньою палатою), Комітет з приватних біллів або неофіційні комітети.

Постійні комітети у формі, що копіює схему парламентських слухань, детально розглядають внесені на парламентський розгляд законопроекти: Комітет з розгляду публічних біллів, Комітет з делегованого законодавства, Комітет у європейських справах. Існують також комітети (*Grand Committees*) у справах Шотландії, Уельсу, Північної Ірландії та інші. Названі постійні комітети складаються з профільних підкомітетів, які позначаються латинськими літерами, наприклад — Комітет «А» у європейських справах.

Спільні комітети, що формуються обома палатами на паритетних засадах, діють тимчасово або на постійній основі. Вони утворюються з членів обох палат за наявності непорозумінь або компетенційних спорів між палатами з приводу законотворчої діяльності.

Особливості законодавчого процесу

Офіційно всі закони в Британії розподіляються за сферою регулювання. Ті білли, що покликані впоряд-

ковувати сферу загальнонаціональних інтересів та встановлювати загальні нормативні приписи, мають назву публічних (*public bills*) і переважають сьогодні серед актів, прийнятих британським парламентом. Ті білли, дія яких поширюється на місцеві території, окремих фізичних та юридичних осіб, носять назву приватних (*private bills*). В наш час їхня роль дещо зменшилася через загальну уніфікацію відносин та за рахунок делегування уряду законодавчих повноважень. Документи, що встановлюють приписи окремим особам, але якимось чином торкаються національних інтересів, мають назву гібридних (*hybrid bills*). Останні зустрічаються доволі рідко у сьогоденній британській парламентській практиці.

Окрім зазначених підстав, законопроекти розрізняються за суб'єктами законодавчої ініціативи. За традицією розгляд фінансових, власне всіх публічних біллів, ініціюється урядом, членами Палати громад. Члени Палати лордів володіють правом подання приватних біллів, які найчастіше розглядають вони самі. Однак в питаннях, що стосуються делегованого законодавства, перевагу має нижня палата за умови обов'язкової участі в процесі розгляду представників верхньої палати.

Практика свідчить, що наявність в парламенті проурядової більшості, обов'язкова належність до неї всіх міністрів призводять до цілковитого домінування урядових біллів у палаті. Вони складають більше 95 відсотків від загальної кількості нормативних актів. Відповідним чином розподілено час для законодавчої ініціативи різних суб'єктів: з п'яти днів на тиждень, у які проходить засідання, чотири належать урядовим біллям і лише один день присвячено прийняттю до розгляду біллів окремих парламентарів.

Більшість законопроектів у Британії становлять урядові білли (більше 90 %)

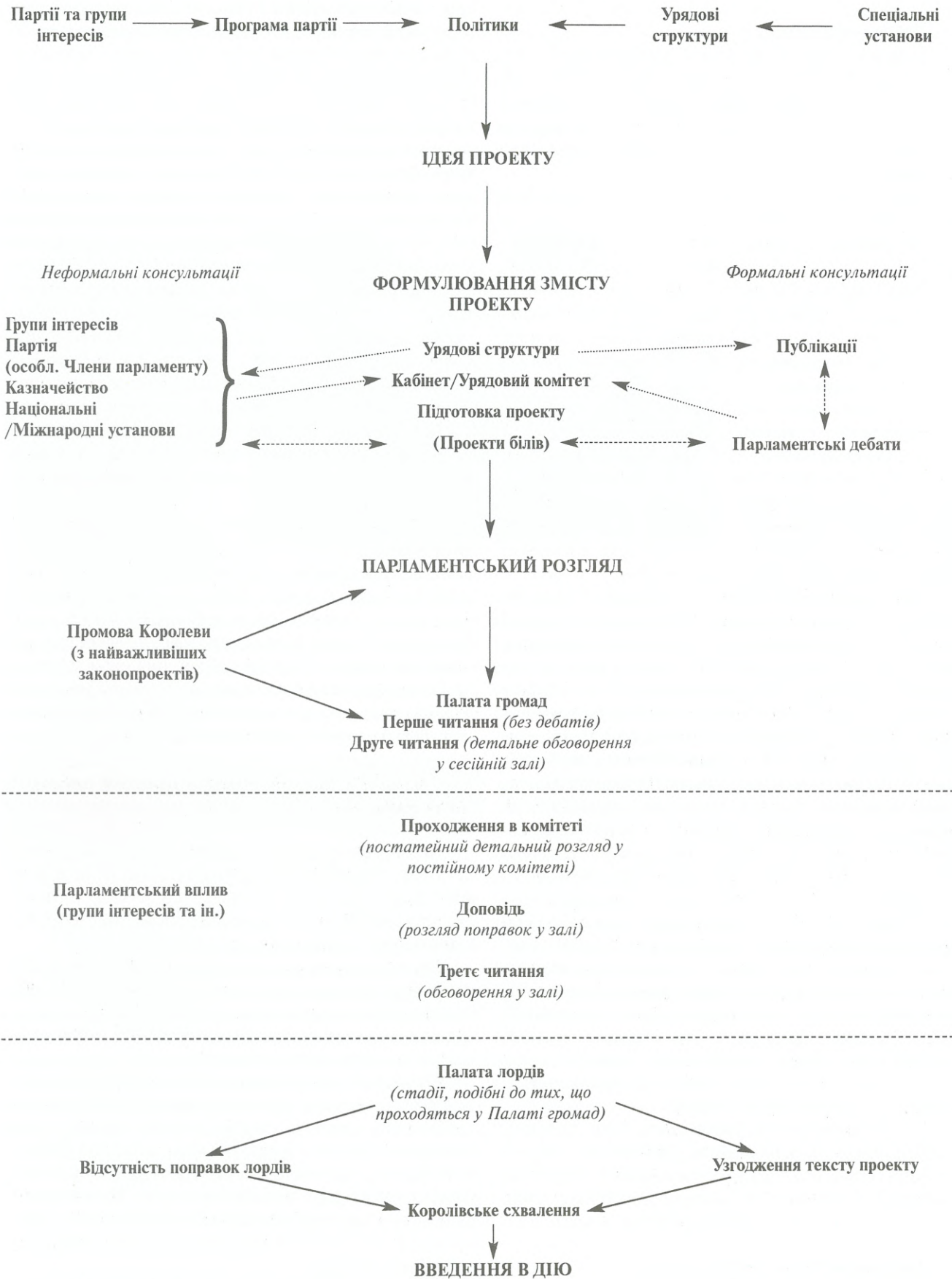
Кожен законопроект, пройшовши крізь урядові інституції, експертні групи парламентських партій та лобістських структур, потрапляє на розгляд палати. Для того, щоб білль став законом (актом, статутом), він повинен пройти процедуру трьох читань.

Перше читання має суто формальний характер. На ньому до парламентарів доводиться орієнтовна назва білля та можлива сфера його регулювання. Також визначається комітет (найчастіше постійний), який займатиметься його доопрацюванням.

Справжня законотворча робота відбувається під час другого читання, коли законопроект потрапляє до профільного комітету. З історії відомі випадки, коли обговорення біллів у комітетах призводили до бійок і навіть дуелей між його членами. Адже саме на цій стадії документ піддається детальному аналізу. На цій стадії проводяться широкі консультації членів комітету з експертами (у тому числі юристами), членами уряду або ініціатором проекту.

На успішне проходження законопроекту значною мірою впливають і консультації урядових структур, так

ОСНОВНІ СТАДІЇ ПРОХОДЖЕННЯ УРЯДОВИХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ (БІЛЛІВ) *.



*Джерело: Andrew Adonis, Parliament Today (Manchester University Press, 1990), page 66.

званих груп інтересів (interest groups). До них відносяться тисячі організацій: як професійних, так і благодійних структур. Співробітництво з ними корисне з огляду на наявність у таких інституцій як спеціалістів у відповідних галузях, так і широкої бази фахових досліджень. При Кабінеті створено спеціальні комітети, для зв'язків з групами інтересів.

По закінченні розгляду документу комітет готує спеціальну доповідь, у якій перед палатою обґрунтовується необхідність змін та доповнень попереднього тексту документу. Комітет може також запропонувати спікереві палати відкласти розгляд документу на 6 місяців. Прийняття рішення про відкладення розгляду біля фактично означатиме зняття його з розгляду.

Однак, якщо законопроект проходить другу стадію, на нього очікує ще третє читання — голосування всієї палати з приводу остаточного прийняття або неприйняття закону. На цьому етапі до закону можуть вноситися лише незначні зміни технічного характеру. Сама ж процедура голосування визначається особисто спікером і має різноманітні форми, що ведуть свій родовід ще з далеких часів британської історії. Голосування зазвичай відбувається безпосередньо: члени палати шляхом підняття рук або т. з. акламації, тобто вигуків, висловлюють своє ставлення до законопроекту. Після цього спікер палати визначає результати голосування. Якщо ж у нього виникають сумніви з цього приводу, то питання голосується шляхом «розділення»: прихильникам та противникам законопроекту пропонується вийти до різних спеціально призначених для цього приміщень. Коли вони повертаються до зали засідань, їх рахує спеціальний пристрій.

Після затвердження нижньою палатою проект повинен отримати схвалення верхньої палати. За наявності певних нарікань лордів запропоновані ними поправки можуть бути або прийняті нижньою палатою, або відхилені простою більшістю голосів на наступній сесії (для фінансових біллів ця процедура скорочується до одного місяця). Однак, як свідчить практика, конфлікти лордів та членів Палати громад на законотворчій ниві виникають досить рідко.

Останньою стадією законотворчості є суто формальна санкція монарха (Royal Assent), після якої проект набирає сили закону.

Здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду

Окремі фахівці-конституціоналісти наголошують на тому, що останнім часом вплив парламенту на суспільно-політичне життя Великобританії значно зменшився. Зокрема, ставиться під сумнів факт його домінування над органами виконавчої влади через органічну пов'язаність уряду з парламентською більшістю. Деякі дослідники схиляються до того, що Британія сьогодні знаходиться на етапі міністеріалізму, тобто фактичного підпорядкування законодавчої гілки влади виконавчій. Однак відомо, що в Британії функціонує чітка система звітування уряду перед Палатою громад. Це передбачає спеціально відведений час для запитань парламентарів до членів Кабінету. В палаті також утворено парламентські комітети «з нагляду». Вони контролюють як діяльність кожного окремого міністерства, так і уряду в цілому. Здійснення урядом делегованих повноважень також є предметом парламентського контролю. Характерно, що парламентський контроль має публічний характер і поєднується з громадським контролем та інститутом політичної відповідальності правлячої партії на чергових виборах.

У Палаті громад створено спеціальні комітети «з нагляду», які здійснюють парламентський контроль за діяльністю кожного окремого міністерства і всього уряду в цілому

Відтак, навряд чи можна говорити про реальність загрози встановлення в Британії авторитарного режиму та однопартійності. Надійними гарантіями збереження парламентської форми правління у Великобританії є виборність загальнопредставницького органу, формування останнім уряду, підконтрольність виконавчої гілки влади законодавчій, а також високий рівень політичної та правової культури британського суспільства.

Надійними гарантіями збереження парламентської форми правління у Великобританії є виборність загальнопредставницького органу, формування останнім уряду, підконтрольність виконавчої гілки влади законодавчій, а також високий рівень політичної та правової культури британського суспільства

Партійність народних депутатів України

ПІБ	На час реєстрації у ЦВК	На вересень 2001	ПІБ	На час реєстрації у ЦВК	На вересень 2001
Абдулін О.Р.	п/п	ДС	Вінський Й. В.	СПУ	СПУ
Абрамов Ф.М.	КПУ	КПУ	Вітренко Н. М.	ПСПУ	ПСПУ
Агафонов М.І.	АПУ	АПУ	Власов В. Д.	КПУ	п/п
Акопян В.Г.	п/п	ДС	Волков О. М.	п/п	ДС
Александровська А.О.	КПУ	КПУ	Волковський А. П.	СДПУ (о)	СДПУ (о)
Алексєєв В.Г.	п/п	ВО Батьк.	Волок А. М.	НДП	НДП
Альошін В.І.	Громада	п/п	Габер М. О.	п/п	ППУ
Альошин В.Б.	НРУ	УНР	Гаврилов І. О.	ПЗУ	ПЗУ
Ананко Є.П.	п/п	ПР	Гавриш С. Б.	п/п	п/п
Анастасієв В.О.	п/п	КПУ	Гадяцький Л. М.	Громада	п/п
Андрєйчев О.А.	СДПУ (о)	СДПУ (о)	Гінзбург О. П.	КПУ	КПУ
Андрєсюк Б.П.	п/п	СДПУ (о)	Глухівський Л. Й.	НРУ	НРУ
Аніщук В.В.	КПУ	КПУ	Гмиря С. П.	КПУ	КПУ
Анненков Є.І.	КПУ	КПУ	Гнатюк Д. М.	Громада	п/п
Антоньєва Г.П.	п/п	ДПУ	Головатий С. П.	п/п	п/п
Арабаджи В.В.	АПУ	ПР	Голуб О. В.	КПУ	КПУ
Асадчев В.М.	НРУ	УНР	Горбатов В. М.	п/п	ТУ
Бабич В. Г.	п/п	ВОХ	Горбачов В. С.	п/п	п/п
Бабурін О. В.	КПУ	КПУ	Гошовська В. А.	АПУ	СЖУ
Бакай І. М.	ПДС	ДС	Грачев О. О.	КПУ	КПУ
Балашов Г. В.	МБР	КУ	Григорович Л. С.	НРУ	НРУ
Бандурка О. М.	п/п	п/п	Губський Б. В.	п/п	СДПУ (о)
Баранчик І. І.	Сел.ПУ	Сел.ПУ	Гудима О. М.	НРУ	УНР
Баулін П. Б.	п/п	п/п	Гурвіц Е. Й.	п/п	п/п
Безсмертний Р. П.	НДП	НДП	Гуренко С. І.	п/п	п/п
Безугла Л. Я.	ПСПУ	ПСПУ	Гуров В. М.	п/п	п/п
Бережний В. Г.	КПУ	КПУ	Гусак Л. Г.	п/п	п/п
Беспалий Б. Я.	НДП	ПРП	Гуцол М. В.	ПЗУ	Захист
Белоусова І. А.	ПЗУ	ПЗУ	Давидов В. В.	п/п	ВО Батьк.
Білас І. Г.	п/п	п/п	Дайнеко Л. І.	КПУ	КПУ
Білик А. Г.	Громада	п/п	Данільчук О. Ю.	п/п	ДС
Біловол О. М.	п/п	ПР	Дашутін Г. П.	п/п	п/п
Білорус О. Г.	Громада	ВО Батьк.	Дворкіс Д. В.	п/п	п/п
Білоус А. О.	НДП	НП	Деркач А. Л.	УПС	ТУ
Блохін О. В.	Громада	п/п	Джемілев Мустафа	п/п	п/п
Богатиренко А. А.	п/п	п/п	Джоджик Я. І.	п/п	УНР
Богатирьова Р. В.	ХДПУ	ХДПУ	Діброва В. Г.	УРП	УРП
Богословська І. Г.	п/п	ТУ	Діак І. В.	п/п	п/п
Бойко Б. Ф.	НРУ	НРУ за єд.	Довганчин Г. В.	Сел.ПУ	Сел.ПУ
Бойчук І. В.	НРУ	НРУ	Довгань К. В.	Сел.ПУ	Сел.ПУ
Бокий І. С.	п/п	ЗІСУ	Довгань С. В.	Сел.ПУ	Сел.ПУ
Бондаренко В. Д.	п/п	ПРП	Долженко Г. П.	КПУ	КПУ
Бондаренко О. Ф.	НРУ	НРУ	Доманський А. І.	КПУ	КПУ
Бондарчук О. В.	КПУ	КПУ	Донець Н. Г.	Громада	п/п
Борзих О. І.	п/п	АПУ	Донченко Ю. Г.	КПУ	КПУ
Борзов В. П.	НРУ	ВО Батьк.	Дорогунцов С. І.	КПУ	КПУ
Бортник В. Ф.	п/п	п/п	Драголюнцев А. Д.	КПУ	КПУ
Борщевський В. В.	КПУ	КПУ	Дроботов А. І.	Сел.ПУ	Сел.ПУ
Бродський М. Ю.	п/п	Яблуко	Друзюк С. О.	КПУ	КПУ (о)
Буждиган П. П.	КПУ	КПУ	Єдін О. Й.	п/п	ТУ
Буйко Г. В.	КПУ	КПУ	Ельчанінов В. С.	ПЗУ	п/п
Буряк С. В.	п/п	п/п	Ельяшкєвич О. С.	Громада	п/п
Василенко А. С.	КПУ	КПУ	Єрмак А. В.	п/п	п/п
Васильєв Г. А.	п/п	п/п	Єрохін О. В.	ПСПУ	ПСПУ
Ващук К. Т.	АПУ	АПУ	Єськов В. А.	КПУ	КПУ
Ведмідь А. П.	КПУ	КПУ	Єщенко В. М.	КПУ	КПУ

ПІБ	На час реєстрації у ЦВК	На вересень 2001	ПІБ	На час реєстрації у ЦВК	На вересень 2001
Жеваго К. В.	п/п	п/п	Корнійчук І. В.	КПУ	КПУ
Жежук Н. С.	КПУ	КПУ	Король В. М.	п/п	ПР
Жердицький В. Ю.	п/п	п/п	Корчинський А. І.	п/п	п/п
Жир О. О.	п/п	ПРП	Косів М. В.	НРУ	п/п
Жовтіс О. І.	п/п	п/п	Косаківський Л. Г.	п/п	ВО Батьк.
Жовтяк Є. Д.	НРУ	УНР	Костенко Ю. І.	НРУ	УНР
Журавський В. С.	ХДПУ	ХДПУ	Костинюк Б. І.	НРУ	НРУ
Задорожна Т. А.	ПСПУ	п/п	Костицький В. В.	ПХНС	п/п
Задорожній О. В.	п/п	ДС	Костржевський Д. Б.	ПЗУ	ПЗУ
Заєць В. В.	СДПУ (о)	СДПУ (о)	Костусев О. О.	п/п	ТУ
Заклунна В. Г.	КПУ	КПУ	Кочерга В. Г.	КПУ	КПУ
Заплатинський В. М.	Громада	п/п	Кошинець В. В.	КУН	КУН
Зарубінський О. О.	НДП	НДП	Кравченко М. В.	КПУ	КПУ
Засуха Т. В.	АПУ	АПУ	Кравчук Л. М.	СДПУ (о)	СДПУ (о)
Зачосов В. О.	КПУ	КПУ	Красняков Є. В.	КПУ	КПУ
Зварич Р. М.	НРУ	НРУ	Креч Е.Е.	НРУ	НРУ за єд.
Звонарж А. Ю.	КПУ	п/п	Криворучко Ю. З.	п/п	НРУ
Звягільський Ю. Л.	п/п	ПР	Кривошея С. В.	ПЗУ	ПЗУ
Зінченко О. О.	СДПУ (о)	СДПУ (о)	Крук Ю. Б.	п/п	п/п
Зубов В. С.	Сел.ПУ	ВО Батьк.	Круценко В. Я.	КПУ	КПУ
Іванов В. Г.	КПУ	КПУ	Крючков Г. К.	КПУ	КПУ
Іванов С. А.	п/п	п/п	Кузнецов П. С.	КПУ	КПУ
Іоффе Ю. Я.	п/п	ТУ	Кулик О. В.	НРУ	УНР
Іщенко О. І.	НРУ	п/п	Кульчинський М. Г.	НРУ	НРУ
Іщенко О. М.	п/п	п/п	Курикін С. І.	ПЗУ	ПЗУ
Кінах А. К.	НДП	ПППУ	Кухарчук М. А.	КПУ	КПУ
Калінчук В. А.	АПУ	АПУ	Кучеренко В. М.	КПУ	КПУ
Кармазін Ю. А.	п/п	ПЗВ	Кучеренко О. Ю.	п/п	п/п
Карпов О. М.	НДП	НДП	Кушнір О. Д.	КПУ	КПУ
Кафарський В. І.	НДП	НДП	Кушніров М. О.	СПУ	НС
Квят В.П.	п/п	п/п	Лешан Є.А.	КПУ	КПУ
Квятковський І.В.	НДП	СПУ	Лісогорський О. І.	КПУ	КПУ
Кендзьор Я. М.	НРУ	НРУ	Лавриненко М. Ф.	СПУ	ВОЛ Спр.
Кирил В. О.	КПУ	КПУ	Лавринович О. В.	НРУ	НРУ
Кириленко В. А.	НРУ	УНР	Лазаренко П. І.	Громада	Громада
Кирильчук Є. І.	Сел.ПУ	ВО Батьк.	Лантух В. І.	КПУ	КПУ
Кириченко М. О.	КПУ	п/п	Ларін С. М.	НДП	ПР
Кириченко С. О.	ХДПУ	ПР	Левцун В. І.	СДПУ (о)	УСДП
Кирюшин І. В.	ПЗУ	ПЗУ	Левченко А. І.	КПУ	КПУ
Ківалов С. В.	п/п	УМП	Лещинський О. О.	п/п	п/п
Кірімов І. З.	п/п	ВО Батьк.	Лимар Н.О.	ПСПУ	ПСПУ
Кіяшко С. М.	СПУ	ВОЛ Спр.	Литвак О. М.	п/п	п/п
Клочко М. О.	КПУ	КПУ	Литюк А.І.	п/п	Яблуко
Ключковський Ю. Б.	НРУ	НРУ	Лютікова І.І.	ПЗУ	п/п
Ковалко М. П.	НДП	НДП	Мазур О. А.	ПСПУ	ПСПУ
Ковач М. М.	п/п	п/п	Мазуренко В. І.	АПУ	ТУ
Кожевніков Б. М.	КПУ	КПУ	Макеєнко В. В.	п/п	п/п
Кожин Б. Б.	НРУ	УНР	Малєвський О. Т.	КПУ	КПУ
Козак Я. І.	п/п	ДС	Малолітко І. Ф.	ПСПУ	КПУ (о)
Коліушко І. Б.	НДП	ПРП	Мангул А. І.	п/п	п/п
Коломойцев В. Е.	п/п	п/п	Манчуленко Г. М.	НРУ	УНР
Кондратевський С. М	п/п	Союз	Марамзін Ф. А.	КПУ	КПУ
Кондратенко А. І.	КПУ	КПУ	Марковська Н. С.	СПУ	СПУ
Коновалюк В. І.	п/п	п/п	Мармазов Є. В.	КПУ	КПУ
Кононов В. М.	ПЗУ	ПЗУ	Мартиненко М. В.	п/п	п/п
Константинов Є. С.	п/п	ВО Батьк.	Мартинівський В. П.	п/п	АПУ

ПІБ	На час реєстрації у ЦВК	На вересень 2001	ПІБ	На час реєстрації у ЦВК	На вересень 2001
Мартинюк А. І.	КПУ	КПУ	Петров О. В.	НДП	НДП
Марченко В. Р.	ПСПУ	ПСПУ	Пилипчук І. М.	п/п	п/п
Марченко О. А.	п/п	ДС	Пинзеник В. М.	ПРП	ПРП
Масенко О. М.	КПУ	КПУ	Писаренко А. А.	КПУ	ПР
Матвеев В. Г.	КПУ	КПУ	Плужніков І. О.	СДПУ (о)	СДПУ (о)
Матвеев В. Й.	КПУ	КПУ	Плютинський В. А.	Громада	Громада
Матвієнко А. С.	НДП	Собор	Плющ І. С.	НДП	НДП
Матвієнков С. А.	п/п	п/п	Подгорний С. П.	НДП	Яблуко
Медведчук В. В.	СДПУ (о)	СДПУ (о)	Подобєдов С. М.	п/п	п/п
Мельник П. В.	НДП	НДП	Покотило Н.О.	СПУ	СПУ
Мельников О. Б.	ПЗУ	ЗПУ-ХХІ	Поліщук О. В.	ПЗУ	ПЗУ
Мельнічук С. І.	п/п	СДПУ (о)	Полюхович І. П.	НРУ	УНР
Мигович І. І.	КПУ	КПУ	Поляков С. В.	Громада	ТПУ
Миримський Л. Ю.	Союз	Союз	Понеділко В. І.	КПУ	КПУ
Мироненко В. А.	КПУ	КПУ	Пономаренко Г. Г.	КПУ	КПУ
Мичко М. І.	п/п	п/п	Попеску І. В.	п/п	ПР
Місюра В. Я.	СПУ	СПУ	Попов Г. Д.	КПУ	КПУ
Мішура В. Д.	КПУ	КПУ	Порошенко П. О.	п/п	ПР
Мовчан П. М.	НРУ	УНР	Потімков С. Ю.	п/п	Яблуко
Моїсеєнко В. М.	КПУ	п/п	Правденко С. М.	п/п	ВО Батьк.
Мокроусов А. О.	п/п	п/п	Проценко В. В.	НРУ	Яблуко
Молчанов Б. Я.	КПУ	КПУ	Пустовойтов В. С.	КПУ	КПУ
Мороз А. М.	КПУ	КПУ	Пухкал О. Г.	п/п	ВО Батьк.
Мороз О. О.	СПУ	СПУ	Пхиденко С. С.	КПУ	КПУ
Морозов А. П.	КПУ	КПУ	Развадовський В.Й.	п/п	п/п
Москвін С. О.	ПЗУ	ПЗУ	Райковський Б.С.	КПУ	КПУ
Мусієнко І. М.	СПУ	СПУ	Ратушний М.Я.	КУН	УНР
Мухін В. В.	СПУ	СПУ	Раханський А.В.	п/п	КПУ
Ніколаєнко С. М.	СПУ	СПУ	Ременюк О.І.	Громада	ТУ
Наливайко А. М.	КПУ	КПУ	Ржавський О.М.	п/п	ЄР
Насалик І. С.	п/п	УНР	Рибак В.В.	ПРВУ	ПР
Настенко О. А.	п/п	ВО Батьк.	Рись С.М.	ПЗУ	ПЗУ
Нечипорук В. П.	п/п	ВО Батьк.	Роєнко В.Г.	КПУ	КПУ
Новик А. М.	Сел.ПУ	п/п	Романчук П.М.	ПСПУ	ПСПУ
Олійник Б. І.	КПУ	КПУ	Ромовська З.В.	ПРП	ВО Батьк.
Омеліч В. С.	Громада	п/п	Рябікін П.Б.	п/п	ДС
Омельченко Г. О.	п/п	Собор	Рябченко О.В.	п/п	п/п
Онопенко В. В.	СДПУ (о)	УСДП	Савенко М.М.	ПСПУ	КПУ (о)
Онуфрійчук М. Я.	п/п	п/п	Салигін В.В.	п/п	п/п
Оплачко В. М.	КПУ	КПУ	Салій І.М.	п/п	п/п
Осташ І. І.	УХДП	ПРП	Самойленко Ю.І.	ПЗУ	ПЗУ
Охріменко К. О.	КПУ	КПУ	Самойлик К.С.	КПУ	КПУ
Пінчук В. М.	п/п	ТУ	Сас С.В.	Сел.ПУ	ВО Батьк.
Павленко С. Г.	ПЗУ	ПЗУ	Сафронов С.О.	Громада	ВО Батьк.
Павловський М. А.	УРП	ВО Батьк.	Сахно Ю.П.	НДП	Яблуко
Панасовський О. Г.	КПУ	КПУ	Сацюк В.М.	п/п	СелПУ
Парубок О. Н.	КПУ	КПУ	Свирида О.М.	ДемПУ	ТУ
Пасечна Л. Я.	КПУ	КПУ	Семенюк В.П.	СПУ	СПУ
Пасека М. С.	КПУ	КПУ	Семиноженко В.П.	п/п	ПР
Пашковський Л. Б.	п/п	ДС	Сергієнко О.І.	п/п	ТПУ
Пейгалайнен А. В.	КПУ	КПУ	Сидорчук М.Ю.	ПСПУ	ПСПУ
Пересунько С. І.	СДПУ (о)	СДС	Сизенко Ю.П.	КПУ	КПУ
Песоцький М. Ф.	СДПУ (о)	СДПУ (о)	Симоненко П.М.	КПУ	КПУ
Петренко В. О.	КПУ	КПУ	Синенко С.І.	КПУ	п/п
Петренко Д. Д.	КПУ	КПУ	Сирота М.Д.	НДП	ТПУ
Петров В. Б.	КПУ	КПУ	Ситник К.М.	НДП	п/п

ПІБ	На час реєстрації у ЦВК	На вересень 2001	ПІБ	На час реєстрації у ЦВК	На вересень 2001
Сігал Є.Я.	НРУ	АПУ	Франчук І.А.	НДП	п/п
Сімонов В.Д.	КПУ	КПУ	Фурдичко О.І.	АПУ	п/п
Сінченко С.Г.	п/п	п/п	Хазан В.Б.	ПЗУ	ПЗУ
Сінько В.Д.	п/п	СПУ	Хара В.Г.	п/п	КПУ
Сіренко В.Ф.	п/п	п/п	Хмельницький В.І.	ПЗУ	ПЗУ
Слободян О.В.	НРУ	УНР	Хмельовий А.П.	КПУ	КПУ
Смірнов Є.Л.	п/п	п/п	Хорошковський В.І.	НДП	НДП
Снігач А.П.	КПУ	КПУ	Хунов А.І.	КПУ	КПУ
Сокерчак В.М.	КПУ	КПУ	Цехмістренко В.Г.	п/п	ПРП
Соломатін Ю.П.	КПУ	КПУ	Цибенко П.С.	КПУ	КПУ
Сопрун С.І.	НДП	п/п	Цушко В.П.	Сел.ПУ	ЗІСУ
Спіженко Ю.П.	п/п	ВЧНП	Чаговець В.М.	п/п	п/п
Станков А.К.	СПУ	СПУ	Чайка В.В.	п/п	Яблуко
Старинець О.Г.	КПУ	п/п	Чародєєв О.В.	п/п	Св. зі Сх.
Степанов М.В.	СПУ	СПУ	Чекалін В.М.	КПУ	КПУ
Степура В.С.	п/п	п/п	Червоній В.М.	НРУ	УНР
Стецьків Т.С.	НДП	ПРП	Черенков О.П.	КПУ	КПУ
Стецько Я.Й.	КУН	КУН	Череп В.І.	п/п	п/п
Стоженко В.Я.	ПСПУ	ДС	Черненко В.Г.	п/п	ВО Батьк.
Стоян О.М.	п/п	п/п	Чернічко О.М.	КПУ	КПУ
Стрижко Л.П.	КПУ	КПУ	Черновецький Л.М.	п/п	ПР
Строгов А.Н.	КПУ	КПУ	Черняк В.К.	НРУ	УНР
Супрун Л.П.	п/п	НДП	Чивюк М.В.	КПУ	КПУ
Суркіс Г.М.	СДПУ (о)	СДПУ (о)	Чиж І.С.	СПУ	ВОЛ Спр.
Суслов В.І.	п/п	п/п	Чичканов С.В.	КПУ	КПУ
Сухий Я.М.	п/п	п/п	Чичков В.М.	КПУ	ВО Батьк.
Сушкевич В.М.	Громада	ВО Батьк.	Чікал А.В.	п/п	ТУ
Табачник Д.В.	п/п	ТУ	Чобіт Д.В.	НРУ	ВО Батьк.
Танасов С.І.	КПУ	КПУ	Чорновіл Т.В.	НРУ	НРУ
Танюк Л.С.	НРУ	НРУ	Чорноволенко О.В.	НРУ	НРУ
Таран (Терен) В.В.	НРУ	ВО Батьк.	Чубаров Р.А.	п/п	п/п
Тарасюк І.Г.	НРУ	УНР	Чубатенко О.М.	п/п	п/п
Терещук В.В.	КПУ	КПУ	Чукмасов С.О.	п/п	п/п
Терьохін С.А.	ПРП	ПРП	Шаров І.Ф.	п/п	ТУ
Тихонов С.А.	п/п	п/п	Шевченко В.Ф.	НРУ	УНР
Тищенко П.В.	КПУ	КПУ	Шевчук С.В.	НДП	НДП
Тігіпко С.Л.	п/п	ТУ	Шепа В.В.	НРУ	НРУ
Тіщенко О.В.	КПУ	КПУ	Шеховцов О.Д.	п/п	СДПУ
Ткаленко І.І.	п/п	п/п	Шиллер Р.І.	п/п	п/п
Ткаченко О.М.	Сел.ПУ	Сел.ПУ	Шишкін В.І.	п/п	п/п
Ткачук В.А.	ПЗУ	Яблуко	Шмаров В.М.	п/п	п/п
Ткачук В.М.	п/п	п/п	Шпак О.Г.	п/п	ТУ
Толочко П.П.	Громада	ВО Батьк.	Шпиг Ф.І.	п/п	п/п
Тропін В.І.	КПУ	КПУ	Шлігало В.Є.	Сел.ПУ	п/п
Трофименко Л.С.	Громада	Громада	Штепа В.Д.	КПУ	п/п
Турчинов О.В.	Громада	ВО Батьк.	Штепа Н.П.	КПУ	КПУ
Туш М.Н.	КПУ	КПУ	Шуфріч Н.І.	СДПУ (о)	СДПУ (о)
Тягнибок О.Я.	СНПУ	СНПУ	Шушкевич В.Г.	Громада	Громада
Удовенко Г.Й.	п/п	НРУ	Юхимець О.Ф.	КПУ	КПУ
Устенко П.І.	п/п	ТПУ	Юхновський І.Р.	НРУ	УНР
Федоренко Л.П.	КПУ	КПУ	Юхновський О.І.	п/п	ВО Батьк.
Федорин Я.В.	НРУ	ППВВ	Юшко І.О.	ПРВУ	ПР
Фесенко К.Г.	СДПУ (о)	СДПУ (о)	Ющик О.І.	СПУ	ПХНС
Фіалковський В.О.	п/п	п/п	Яковенко О.М.	КПУ	п/п
Філенко В.П.	НДП	ПРП	Янковський М.А.	п/п	п/п
Філіпчук Г.Г.	НРУ	НРУ за єд.	Яценко В.М.	КПУ	КПУ
Франчук А.Р.	п/п	п/п			

У таблиці наведено інформацію про партійність народних депутатів України.

Ця інформація базується на даних, що особисто надані депутатами, зокрема, у першій колонці вказані відомості, які надавалися кандидатами у народні депутати України напередодні чергових виборів 28 березня 1998 року до ЦВК (крім депутатів, що були обрані на довиборах у мажоритарних округах у 1998-2000 роках, — відповідно їхня партійність вказана на момент їхньої реєстрації). У другій колонці вказано партійність за даними управління кадрів Апарату Верховної Ради України на вересень 2001. Управління кадрів веде облік партійності за поданням народних депутатів. Іншими словами, якщо народний депутат змінює партійність, але не повідомляє про це Управління кадрів Верховної Ради, то партійність залишається такою, що була вказана при реєстрації, або після попередньої заяви депутата про її зміну.

Зокрема, за даними експертів Лабораторії законодавчих ініціатив реальна партійність деяких народних депутатів на вересень 2001 наступна: депутати Моїсеєнко В.М. та Яковенко О.М. є членами Комуністичної партії робочих і селян; Бондаренко О.Ф., Косів М.В. та Чорновіл Т.В. — членами партії «Реформи і порядок» викликає також сумніви належність кількох депутатів, які належать тепер до різних фракцій, до партії «Громада». Цілком можливо також, що й інші народні депутати у вересні реально мали іншу партійність (наприклад, за повідомленнями засобів масової інформації Шишкін В.І. у другий половині вересня вступив до партії «Собор»). Тим не менше, всі відомості у таблиці наведено згідно з офіційними даними на початок 8 сесії 3 скликання (вересень 2001).

Депутатські повноваження Прем'єр-міністра України Кінаха А.К. було припинено 4 жовтня 2001 року, Міністра екології та природних ресурсів України Курикіна С.І. та державного секретаря Міністерства юстиції України Лавриновича О.В. — 18 жовтня 2001 року). 24 жовтня 2001 року прийняв присягу член Партії зелених України Горошкевич О.С.

Більшість скорочень назв партій має загальноживаний характер. Подано також наступні скорочення менш відомих політичних партій:

ВЧНП — Всеукраїнська Чорнобильська народна партія «За добробут та соціальний захист народу»;

ВОХ — Всеукраїнське об'єднання християн;

ВОЛ Спр. — Всеукраїнське об'єднання лівих «Справедливість»;

За КУ — партія «За Красиву Україну»;

Захист — Екологічна партія України «Захист»;

ЗІСУ — партія Захисту інтересів селян України;

ЗПУ-XXI — Зелена партія України — XXI;

ЄР — Всеукраїнське політичне об'єднання «Єдина Родина»;

КПУ (о) — Комуністична партія України (оновлена);

КУ — партія «Красива Україна»;

МБР — Міжрегіональний блок Реформ;

НП — партія «Нова політика»;

ППВВ — партія Підтримки вітчизняного виробника;

ПРВУ — партія Регіонального відродження України;

ПППУ — партія Підприємців та промисловців України;

ПХНС — партія «Християнсько-народний союз»;

ПЗВ — партія Захисників Вітчизни;

Св. зі Сх — партія «Світло зі сходу»;

СДС — Партія «Соціал-демократичний союз»;

СЖУ — Солідарність жінок України;

ТПУ — Трудова партія України;

ТУ — партія «Трудова Україна»;

УМП — Українська морська партія;

УПС — Українська партія справедливості;

УХДП — Українська Християнсько-демократична партія;

ХДПУ — Християнсько-демократична партія України.

Члени партій НРУ, УНР та «НРУ за єдність» на момент виборів були членами однієї партії НРУ.

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ





підготувала та провела серію заходів (квітень 2000 — жовтень 2001):

- Робоча зустріч відповідальних працівників апаратів депутатських груп і фракцій Верховної Ради України «*Робота та співпраця фракцій і депутатських груп Верховної Ради України в умовах парламентської більшості*»
- Круглий стіл «*Виборче законодавство України: місце та роль політичних партій*»
- Інформаційний семінар «*Україна-ЄС: співробітництво у галузі стандартизації та сертифікації*»
- Круглий стіл «*Державна інформаційна політика України в сфері радіомовлення та друкованих ЗМІ*»
- Інформаційний семінар «*Україна-ЄС: розвиток та регулювання торгівельних відносин*»
- Робоча зустріч відповідальних працівників апаратів депутатських груп і фракцій Верховної Ради України «*Державний бюджет України та Податковий кодекс: аналіз проблемних питань*»
- Інформаційний семінар «*Перспективи та шляхи наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу*»
- Науково-практичний семінар «*Шляхи посилення впливу політичних партій на прийняття урядових рішень*»
- Інформаційний семінар «*Проблемні питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС в сфері охорони промислової власності*»
- Круглий стіл «*Вибір перед виборами: визначення правил гри*»
- Інформаційний семінар «*Україна-ЄС: співпраця у сфері енергетики*»
- Круглий стіл «*Фракції політичних партій у Верховній Раді України: досвід та перспективи діяльності*»
- Інформаційний семінар «*Інформація про Європейський Союз та програми ЄС в Україні*»
- Круглий стіл «*П'ять років Конституції України: становлення засад парламентаризму*»
- Круглий стіл «*Закон "Про політичні партії в Україні": українські реалії та європейські перспективи*»
- Круглий стіл «*Політичні та правові аспекти законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади України*»
- Міжнародна науково-практична конференція «*Молодь — Громадські організації — Громадянське суспільство*»

Перелік публікацій:

- ❖ Законодавче регулювання діяльності неприбуткових організацій: світовий досвід та рекомендації для України
- ❖ Виборче законодавство України: місце та роль політичних партій (матеріали круглого столу)
- ❖ Політичні партії та місцеві вибори (спільно з Товариством конституційного права, Українською правничою фундацією та іншими)
- ❖ Молодь — Громадські організації — Громадянське суспільство: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (спільно зі Студентським науковим товариством Національного університету «Кієво-Могилянська академія» та Центром досліджень країн Центрально-Східної Європи за підтримки Програми малих грантів MATRA Посольства Королівства Нідерландів в Україні)
- ❖ «Парламент», №1: Фракції політичних партій у Верховній Раді України: досвід та перспективи діяльності
- ❖ «Парламент», №2: Шляхи посилення впливу політичних партій на прийняття урядових рішень
- ❖ «Парламент», №3: Уряд і парламент: рік співпраці
Вибір перед виборами: визначення правил гри
- ❖ «Парламент», №4: П'ять років Конституції України: становлення засад парламентаризму
Парламентські вибори 2002 року: політичні інтереси, законодавчі концепції, експертні оцінки
- ❖ «Парламент», №5: «Закон України "Про політичні партії в Україні": українська дійсність та європейські перспективи». Міжфракційні переходи: перспектива змін конституційного статусу народного депутата України

Фракційна структура Верховної Ради України
станом на 13 листопада 2001 року

	Фракція Комуністичної партії України	113
	Група «Трудова Україна»	45
	Фракція СДПУ (о)	36
	Фракція «Батьківщина»	26
	Фракція «Демократичний союз»	18
	Група «Регіони України»	25
	Фракція Українського Народного Руху	22
	Група «Солідарність»	21
	Фракція Партії Зелених України	17
	Фракція Соціалістичної партії України	17
	Фракція Народно-демократичної партії	15
	Фракція «Яблуко»	16
	Фракція партії «Реформи і Порядок» — «Реформи-Конгрес»	14
	Фракція Народного Руху України	14
	позафракційні	48