

Часопис

# ПАРЛАМЕНТ

№4/2002



ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА



Лабораторія законодавчих ініціатив



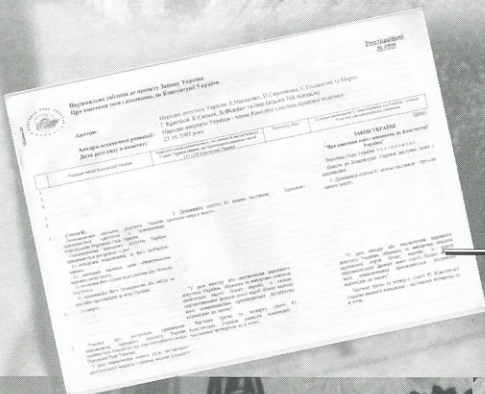
— Експертиза і аналіз державної політики



# Лабораторія законодавчих ініціатив



— Моніторинг діяльності Верховної Ради України



— Нормопроектування



**«Часопис ПАРЛАМЕНТ»**  
науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації КВ  
5474 від 13.09.01.  
видане Державним комітетом інформаційної  
політики України.



**ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ:**  
Лабораторія законодавчих  
ініціатив

**ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:**  
Ігор Когут

**ВИКОНАВЧИЙ РЕДАКТОР:**  
Сергій Панцир

**ВІДПОВІДАЛЬНИЙ ЗА ВИПУСК:**  
Денис Ковриженко

**ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ**  
«Фонду сприяння демократії» Посольства  
США в Україні, Київ

This project was supported by the Democracy  
Fund of the U.S. Embassy, Kiev

Погляди авторів не обов'язково збігаються з  
офіційною позицією Уряду США.

The views of the authors do not necessarily  
reflect the official position of the U.S.  
Government.

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

Підписано до друку 27.12.2002.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Замовлення № 3-70Л

Розповсюджується безкоштовно.

**ОРИГІНАЛ-МАКЕТ ТА ДРУК:**  
Видавництво «Міленіум»  
Тел.: 236-3721  
E-mail: millennium@mbox.com.ua



## ЗМІСТ

### ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Проблеми адаптації законодавства України  
до вимог Європейського Союзу. Виступи  
учасників круглого столу . . . . . 2

Недержавне пенсійне забезпечення в ЄС:  
корисний досвід та можливі висновки для  
України . . . . . 15

Пенітенціарна реформа: існуючі проблеми та  
законодавчі шляхи їх вирішення . . . . . 33

### ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ МОНІТОРИНГ

Діяльність парламентських фракцій та груп у  
листопаді 2002 року . . . . . 42

Аналіз законопроектів, прийнятих Верховною  
Радою України в цілому протягом жовтня -  
листопада 2002 року . . . . . 45

Хронологія міжфракційних переходів  
народних депутатів України  
(станом на 7 січня 2003 року) . . . . . 57

### ПАРЛАМЕНТИ КРАЇН СВІТУ

Франція - країна "раціоналізованого"  
парламентаризму . . . . . 59

# ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

## ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ



**Борис ТАРАСЮК,**

*народний депутат України, Голова Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції*

**Т**ема сьогоднішнього круглого столу є ключовою в контексті реалізації Україною курсу на інтеграцію до Європейського Союзу. Відомо, що цей курс був закріплений Верховною Радою в Основних напрямках зовнішньої політики 2 липня 1993 року і підтверджений у зверненні українського парламенту до Європарламенту та парламентів країн-членів ЄС 20 червня 2002 р.

Рішення Верховної Ради України щодо створення парламентського комітету з питань інтеграції було викликано необхідністю прискорення адаптації українського законодавства до законодавства Євросоюзу. Саме з метою обговорення найбільш актуальних проблем, які постають на шляху приведення у відповідність законодавчих актів України до вимог ЄС, Комітет з питань європейської інтеграції, Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні та Лабораторія законодавчих ініціатив вирішили провести цей круглий стіл.

Процес наближення нормативно-правової бази України до стандартів Євросоюзу мав би розпочатися відразу після підписання Угоди про партнерство і співробітництво у червні 1994 року. Адже за цією Угодою наша держава брала на себе зобов'язання щодо приведення національної правової системи у відповідність до законодавства Співтовариства. В УПС, крім того, визначалися пріоритетні сфери гармонізації законодавства України, які були згодом суттєво розширені і доповнені.

До 2000 року процес адаптації носив переважно хаотичний і безсистемний характер. Більше того, наприкінці 1999 року Європейська Комісія звернула увагу Кабінету Міністрів на порушення

українською стороною двадцяти двох положень Угоди про партнерство і співробітництво.

Однак останнім часом процес приведення у відповідність вітчизняної правової бази до законодавства ЄС набуває системного характеру, хоча проблеми і перешкоди на шляху виконання положень УПС все ще існують. Наприклад, недостатнім залишається рівень фінансування урядом програм з адаптації. Влітку 2002 року Комітет з питань європейської інтеграції на своєму засіданні піднімав це питання. Виявилось, що державні програми у відповідній сфері станом на літо 2002 року профінансовані лише на 10%. Таким чином, декларативні положення щодо побудови курсу на наближення української правової системи до правової системи ЄС не достатньо узгоджуються з реальними кроками, які здійснюються державою у цьому напрямі.

Актуальними також залишаються питання неузгодженості дій органів виконавчої влади у сфері адаптації, відсутності механізму контролю Верховної Ради за відповідністю українського законодавства, а також проектів Законів, що знаходяться на розгляді парламенту, правилам і нормам СОТ, невідомості механізму запобігання прийняттю рішень, які суперечать вимогам Світової організації торгівлі та положенням законодавства ЄС.

Очевидно, що наближення національної нормативно-правової бази до стандартів СОТ та Європейського Союзу потрібне не для Європейського Союзу та Світової організації торгівлі, а, насамперед, для України, оскільки приведення у відповідність української системи нормативно-правових актів до положень європейського права підвищить ефективність вітчизняної економіки та рівень життя українських громадян, зміцнить засади демократії. В свою чергу демократизація державного управління є однією з головних передумов інтеграції України до Європейського Союзу.

*Декларативні положення щодо побудови курсу на наближення української правової системи до правової системи ЄС недостатньо узгоджуються з реальними кроками, які здійснюються державою у цьому напрямі. Актуальними залишаються питання неузгодженості дій органів виконавчої влади у сфері адаптації, відсутності механізму контролю Верховної Ради за відповідністю українського законодавства та законопроектів, що знаходяться на розгляді парламенту, правилам і нормам СОТ, невідомості механізму запобігання прийняттю рішень, які суперечать вимогам Світової організації торгівлі та положенням законодавства ЄС.*



**Манфред ЛОМАНН,**  
Директор Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

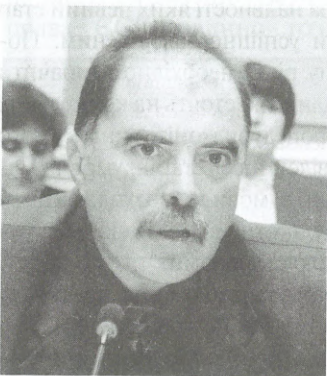
**О**дним з пріоритетних напрямів діяльності Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні було і залишається сприяння демократизації суспільно-політичної та економічної систем України.

І одним з ключових завдань Представництва у цій сфері є надання допомоги у наблизненні українського законодавства до прийнятих у країнах Європи стандартів. Напевне, не

для кого не секрет, що основною причиною необізнаності громадян держав-членів ЄС щодо ключових подій у житті українського суспільства є невідповідність окремих інститутів системи українського права стандартам Європи. Інтерес до України як до потенційного члена Євросоюзу у громадян країн-учасниць ЄС виникне лише тоді, коли вона у повній мірі виконає положення Угоди про партнерство і співробітництво. У свою чергу, Представництво Фонду Конрада Аденауера вживатиме всіх зусиль для досягнення цієї мети, а також для налагодження тісного співробітництва України як з Німеччиною, так і іншими країнами Європейської спільноти.

*Не для кого не секрет, що основною причиною необізнаності громадян держав-членів ЄС щодо ключових подій у житті українського суспільства є невідповідність окремих інститутів українського права стандартам Європи. Інтерес до України як до потенційного члена Євросоюзу у громадян країн-учасниць ЄС виникне лише тоді, коли вона у повній мірі виконає положення Угоди про партнерство і співробітництво.*

## ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО ПАРТНЕРСТВО І СПІВРОБІТНИЦТВО



**Павло СУЛТАНСЬКИЙ,**  
Начальник Управління Європейського Союзу Міністерства закордонних справ України

**В** Угоді про партнерство і співробітництво були визначені лише загальні засади співпраці Європейського Союзу і України у торгівельно-економічній сфері, захисту інвестицій, обміну капіталом, робочою силою тощо. При цьому в ній було закріплено положення, згідно з яким основним завданням двостороннього співробітництва є приведення українського законодавства у відповідність до норм і стандартів ЄС.

За час, який минув з моменту підписання УПС як Україна, так і сам європейський простір, зазнали суттєвих внутрішніх змін. На мою думку, в подальшому положення Угоди мають стати фундаментом, на якому ЄС та нашою державою буде напрацьовано спільну програму подальших двосторонніх відносин. Як всім напевно відомо, на Копенгагенському самміті, якій відбувся улітку 2002 року, було прийнято рішення про розробку такої програми. Завдяки зусиллям обох сторін її проект вже підготовлений. За своїм змістом вона, по суті, є політичною заявою сторін, яка розглядатиметься на засіданні Комітету ЄС у Брюсселі наприкінці листопада 2002 року.

Як справедливо зауважив Б.І. Тарасюк, європейська сторона мала більше 20 зауважень стосовно вико-

нання Україною положень УПС. Протягом трьох останніх років цей перелік був суттєво скорочений і на сьогодні лише проблеми, пов'язані з адаптацією законодавства у сфері економіки, не дозволяють ЄС прийняти рішення про визнання України державою з ринковою економікою. Йдеться, зокрема, про невідповідність європейським стандартам законодавства у сфері автомобілебудування, захисту інтелектуальної власності, відшкодування податку на додану вартість експортерам металобрухту. Романо Проді засвідчив свою впевненість у тому, що відповідні проблеми будуть обговорені експертами Європейської Комісії з представниками української сторони і до лютого 2003 року Європейський Союз визначиться у питанні стосовно того, чи визнавати Україну ринковою державою. Ми надаємо вирішенню цього питання велике значення, оскільки перспективи вступу нашої держави до СОТ напряму залежать від того, чи буде визнано її ринковою.

Необхідно відзначити, що Угодою про партнерство і співробітництво передбачено створення Європейським Союзом та Україною спільної зони вільної торгівлі. Створення такої зони сприяло б не лише оптимізації діяльності українських товаровиробників, але і збільшенню кількості робочих місць в Україні, вирішенню низки гострих соціальних проблем. Якщо аналізувати доцільність створення такої зони, необхідно перш за все вирішити питання — чи зацікавлені у цьому представники вітчизняного бізнесу? Без

такої зацікавленості застосування адміністративних важелів впливу на вирішення проблемних питань адаптації, на моє глибоке переконання, буде мало-ефективним.

Цікаво, що Україна взяла на себе зобов'язання повного виконання положень УПС. У зв'язку з цим постає нова проблема: як українська сторона Угоди забезпечуватиме «повне» виконання тих положень Угоди, які мають характер рекомендацій, закликають до поглиблення співпраці, а також рішень Ради та Комітету з питань співробітництва, які, як відомо, також мають рекомендаційний характер? Невирішеність питання про обов'язковість виконання рекомендаційних норм УПС, як і рішень Ради і Комітету з питань співробітництва, може призвести

до того, що органи виконавчої влади не вважатимуть обов'язковим виконання спільно прийнятих україно-європейських рішень. Відтак ускладнюватиметься практична реалізація положень Угоди про партнерство і співробітництво. З огляду на це, при визначенні засад співпраці ЄС з Україною необхідно уникати вживання термінів, які мають неоднозначне тлумачення і можуть перешкоджати реалізації взаємних зобов'язань.

Зрештою хочу зауважити, що перед ЄС Україна наполегливо ставить питання про те, що позитивні наслідки розширення Європейського Союзу мають бути реалізовані повною мірою, а небажані проблеми, які виникають у двосторонніх взаєминах, повинні вирішуватися спільними зусиллями.

*За час, який минув з моменту підписання УПС, як Україна так і сам європейський простір, зазнали суттєвих внутрішніх змін. В подальшому Угода має стати фундаментом, на якому ЄС та нашою державою буде напрацьовано спільну програму подальших двосторонніх відносин.*



**Григорій НЕМИРЯ,**  
Директор Центру європейських та міжнародних досліджень

Значним поштовхом для розвитку процесу адаптації українського законодавства до стандартів і вимог Європейського Союзу стала активізація участі у цьому процесі Верховної Ради і Кабінету Міністрів України. Перш за все, на позитивну оцінку заслуговує факт створення у парламенті Комітету з питань європейської інтеграції. Це, безумовно, сприятиме підвищенню відповідальності законодавчого органу влади за реалізацію визначених двосторонніми домовленостями пріоритетних напрямів адаптації. Разом з тим необхідно відзначити, що дієвість парламентського впливу на процеси, пов'язані з приведенням у відповідність правової системи України до законодавства ЄС, значною мірою залежить від рівня підтримки органами виконавчої влади та суспільства роботи у цій сфері як самої Верховної Ради, так і профільного комітету. Як свідчить досвід багатьох постсоціалістичних держав, рівень такої підтримки зазвичай є недостатнім. Це, у свою чергу, значно ускладнює можливість парламенту впливати на реалізацію визначеного ним курсу на інтеграцію України до ЄС.

Не менш важливим чинником, який визначає перспективи наближення законодавства України до європейських стандартів, є наявність зворотного зв'язку між владою і громадянським суспільством.

На мою думку, існує три проблемні аспекти виконання Угоди про партнерство і співробітництво. Перш за все, УПС не визначає етапів наближення вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. По-друге, Угода не визначає умов, за наявності яких певний етап адаптації можна вважати успішно завершеним. По-третє, на двосторонньому рівні необхідно визначити механізм виконання завдань, які стоять на конкретних етапах реалізації УПС і процедури моніторингу самого процесу адаптації. Саме відсутність етапів, умов та механізмів реалізації Угоди зумовила розходження в оцінці проміжних результатів її виконання українською та європейською сторонами.

Для держав, які прагнуть входження до складу Європейського Союзу, встановлено три основних вимоги, виконання яких є підставою для розгляду питання про розширення ЄС. Якщо два з них (економічний та політичний) Україна (звичайно, за наявності відповідних умов) здатна виконати у найближчій перспективі, то реалізація третьої, так званої Мадридської, є проблематичною не лише у нашій державі, але навіть у країнах, входження яких до ЄС відбудеться найближчим часом. Згідно з Мадридським критерієм, держава-претендент на входження до Євросоюзу повинна гарантувати виконання рішень ЄС в межах своєї території. В умовах, коли у державному бюджеті немає коштів на підготовку фахівців у сфері європейського права, а також на реалізацію програм з адаптації законодавства, на входження України до ЄС найближчим часом навряд чи можна очікувати.

*Дієвість парламентського впливу на процеси, пов'язані з приведенням у відповідність правової системи України до законодавства ЄС, значною мірою залежить від рівня підтримки роботи у цій сфері як самої Верховної Ради, так і профільного комітету, з боку органів виконавчої влади та суспільства. Як свідчить досвід багатьох постсоціалістичних держав, рівень такої підтримки зазвичай є недостатнім.*



**Олег ЗАРУБІНСЬКИЙ,**  
народний депутат України, Перший заступник Голови Комітету  
Верховної Ради України з питань європейської інтеграції

**Н**а мою думку, необхідно ставити питання про адаптацію українського законодавства не до вимог Європейського Союзу, а, насамперед, до законодавства ЄС. Адже саме

законодавство, на відміну від вимог, має об'єктивний характер і характеризується відносною сталістю, в той час як вимоги носять суб'єктивний характер і постійно змінюються залежно від ситуації.

Напевне, всі присутні погодяться з тим, що необхідність приведення нормативно-правових актів України у відповідність до норм і стандартів ЄС не викликає сумнівів у жодної з представлених у парламенті політичних сил.

Навколо виконання Угоди про партнерство і співробітництво, так само, як і інших двосторонніх домовленостей між Україною і Європейським Союзом, за якими наша держава взяла на себе зобов'язання щодо узгодження українського права з нормами права ЄС, повинно точитись якомога менше

політичних дискусій, оскільки останні, як зазначалось, мають переважно суб'єктивний характер і відображають позиції тих чи інших політичних сил з конкретних питань. Так само не потрібно здійснювати пошук «винних» з української та європейської сторін у тому, що вітчизняне право не відповідає нормативним актам ЄС. На мою думку, відсутність відчутного прогресу у цій сфері обумовлена недосконалістю функціонування законодавчої і виконавчої гілок влади, неефективністю механізму їхньої співпраці. Для того, щоб питання прискорення адаптації почало вирішуватись, необхідно уникати політичних спекуляцій навколо нього і зосередитись на щоденній копійчій праці над його практичним врегулюванням.

Я вважаю, що розгляд питання про приведення у відповідність українського законодавства до норм і стандартів Євросоюзу не повинен зводитись виключно до аналізу проблемних аспектів реалізації Угоди про партнерство і співробітництво. Необхідно також всебічно розглянути положення Амстердамського договору 1996 р., результати Ніщського самміту 2000 р., зокрема — Хартію основних прав ЄС, схвалену в Ніщі.

*Відсутність відчутного прогресу у сфері адаптації обумовлена недосконалістю функціонування законодавчої і виконавчої гілок влади, неефективністю механізму їхньої співпраці. Для того, щоб питання прискорення адаптації почало вирішуватись, необхідно уникати політичних спекуляцій навколо нього і зосередитись на щоденній копійчій праці над його практичним врегулюванням. Розгляд питання про приведення у відповідність українського законодавства до норм і стандартів Євросоюзу не повинен зводитись виключно до аналізу проблемних аспектів реалізації Угоди про партнерство і співробітництво.*

**Володимир ЗАБІГАЙЛО,**  
Інститут міжнародних відносин НАНУ

**П**роблема адаптації законодавства України до європейського права є далеко не головною перешкодою на шляху виконання Угоди про партнерство і співробітництво, оскільки процес приведення законодавства у відповідність до стандартів ЄС є суто технічним. Якщо виконання УПС не зводити виключно до адаптації, то необхідно відзначити, що реалізація положень Угоди потребує насамперед виконання вимог, які ставляться до країн-кандидатів на членство у Європейському Союзі. Йдеться головним чином про демократизацію політичної системи та суспільного життя, реальне втілення принципу верховенства права, забезпечення і захист прав та свобод людини.

На сьогодні серед науковців та політиків поширеною є хибна думка про те, що правова система України є наближеною до системи континен-

тального права (романо-германської правової сім'ї), до якої входять системи права переважної більшості держав-членів ЄС. Якщо підходити до цього питання формально, то вітчизняна система права дійсно належить до континентальної правової сім'ї. Однак за своєю суттю вона скоріше відповідає радянській правовій системі з усіма її недоліками. Серед основних проблемних питань, вирішення яких дозволить говорити про наближення української системи права до європейських стандартів, — питання соціальної цінності права, його престижу у суспільстві, ефективності механізму реалізації та захисту прав і свобод людини тощо. Таким чином, проблема виконання УПС полягає у приведенні у відповідність до стандартів ЄС не лише окремих законодавчих актів, але і правової системи в цілому.

*Серед основних проблемних питань, вирішення яких дозволить говорити про наближення української системи права до європейських стандартів, — питання соціальної цінності права, його престижу у суспільстві, ефективності механізму реалізації та захисту прав і свобод людини.*

**Сергій ШЕВЧУК,**  
народний депутат України



Незважаючи на те, що Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції був створений більше п'яти місяців тому, ефективність його діяльності залишає бажати кращого. Це зумовлено відсутністю визначення його правового статусу, ролі у законодавчому процесі, методологічної основи діяльності. Мені доводилося зустрічатися з представниками аналогічного комітету польського Сейму. Під час зустрічі вони розповіли, зокрема, про те, що протягом періоду функціонування Комітету його членами було опрацьовано більше 80000 сторінок текстів європейського законодавства. Тобто кожен член комітету щодня опрацьовував більше 100 сторінок правових актів Європейського Союзу. Натомість Комітет Верховної Ради з питань

європейської інтеграції за 5-місячний строк свого існування не опрацював жодного акта ЄС.

Актуальним залишається питання розробки нової Концепції адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу, оскільки діюча Концепція, затверджена відповідною Постановою Кабінету Міністрів України ще у 1999 році, не враховує змін, які відбулися як в самому Європейському Союзі, так і законодавстві ЄС.

На мою думку, необхідно також більш системно підійти і до вироблення критеріїв визначення пріоритетних сфер адаптації та переліку правових актів ЄС, до яких має бути приведене у відповідність українське законодавство. Відсутність таких критеріїв призводить до того, що у затверджених Міжвідомчою координаційною радою з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу переліках нормативних актів ЄС, до яких мають приводитись у відповідність нормативні акти України, відсутні базові для відповідних сфер регулювання директиви.

*Актуальним залишається питання розробки нової Концепції адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу. Необхідно також більш системно підійти до вироблення критеріїв визначення пріоритетних сфер адаптації та переліку правових актів ЄС, до яких має бути приведене у відповідність українське законодавство.*

## ОСНОВНІ НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ ГАЛУЗЕВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС



**Геннадій УДОВЕНКО,**  
народний депутат України, голова Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин

Останнім часом інтерес до проблем інтеграції України до європейської спільноти істотно зріс. Переконливим свідченням цього є проведення конференції, присвяченої питанням українсько-американських відносин на сучасному етапі та євроатлантичної інтеграції України, яка відбулась у м. Вашингтоні 8-10 жовтня 2002 року. Крім того, 15—16 жовтня цього року у Варшаві під патронатом Президента Республіки Польща відбулась конференція, присвячена проблемам інтеграції України до ЄС, а минулого тижня в стінах Верховної Ради було проведено парламентські слухання з питань співробітництва України з НАТО. Сьогоднішній круглий стіл, як і парламентські слухання, присвячені інтеграції України до європейської спільноти, які мають відбутися найближчим часом, також переконливо свідчать про те,

що інтерес до теми європейського вибору України є надзвичайно високим.

12 вересня 2002 року Верховна Рада прийняла за основу проект Закону України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» і доручила Комітету з питань європейської інтеграції врахувати зауваження суб'єктів права законодавчої ініціативи та внести проект Концепції на розгляд парламенту у другому читанні. Прийняття цієї Концепції дозволить закласти міцні підвалини для подальшої роботи органів державної влади у напрямі приведення у відповідність українського законодавства до європейських стандартів.

Головне завдання сучасного етапу реалізації курсу на євроатлантичну інтеграцію — збільшення зацікавленості найширших верств українських громадян у необхідності реалізації такого курсу. Це пояснюється перш за все тим, що сімдесят років перебування України у складі СРСР суттєво змінили менталітет української нації. В результаті і нині існує



значна кількість громадян, які не розуміють позитивних наслідків від входження України до ЄС та виступають за зміцнення зв'язків нашої держави насамперед з колишніми радянськими республіками.

Інше, не менш важливе питання — визначення переліку нормативно-правових актів, які вимагають приведення у відповідність до норм європейського права. На сьогодні, як відомо, визначено лише переліки актів ЄС, до яких має бути адаптоване законодавство нашої держави.

Актуальними залишаються проблеми гласності на всіх етапах нормотворення, доступу громадян до проектів правових актів. Хоча зауважити, що Комітет Верховної Ради України з прав людини, національних меншин та міжнародних відносин намагається забезпечувати максимальну прозорість своєї діяльності для суспільства. Зокрема, проекти Законів, які вносяться на розгляд Комітету, передаються для внесення пропозицій та зауважень правозахисним організаціям. Висновки останніх обов'язково враховуються під час опрацювання законопроектів в стінах парламенту. Окремі проекти законів направляються на експертизу Ради Європи, Управління Верховного Комісара ООН з прав біженців. Водночас приклади такої прозорості в загальнодержавних

масштабах можна перерахувати на пальцях однієї руки. Громадяни отримують інформацію про законопроект лише після того, як він підписується Президентом і стає законом.

Якщо говорити про законодавче регулювання основних прав і свобод людини та відповідність українського законодавства у цій сфері стандартам Європейського Союзу, то необхідно зауважити, що за одинадцять років української незалежності у цій царині відбулися суттєві позитивні зрушення. Перш за все, фундаментальні права і свободи людини та громадянина, як і механізм їхньої реалізації, було чітко визначено в окремому розділі Конституції, який враховує загальноєвропейські в усьому світі стандарти у гуманітарній сфері. Закон України «Про громадянство» пройшов експертизу в органах ООН та Раді Європи. Також було прийнято низку законодавчих актів, які стосуються прав біженців, легальної міграції, і враховують загальноєвропейський досвід у цій галузі. На розгляд профільного парламентського Комітету знаходяться проекти законів про надання притулку, про право громадянина на вільне пересування і вибір місця проживання в Україні, про реєстрацію фізичних осіб, спрямовані на остаточну ліквідацію інституту прописки.

*Головне завдання сучасного етапу реалізації курсу на євроатлантичну інтеграцію — збільшення зацікавленості найширших верств українських громадян у потребі такої інтеграції. Інше, не менш важливе питання — визначення переліку нормативно-правових актів, які вимагають приведення у відповідність до норм європейського права. Актуальними залишаються проблеми гласності на всіх етапах нормотворення, доступу громадян до проектів правових актів.*



**Андрій ГОНЧАРУК,**  
Державний секретар Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України

На сьогодні більшість питань, на вирішенні яких Україною наполягав Європейський Союз, законодавчо врегульовано. Невирішеними залишаються три основних проблеми — скасування пільг в автомобілебудівній галузі, захисту інтелектуальної власності та експортного відшкодування ПДВ.

Питання скасування пільг залишається актуальним протягом декількох останніх років. Необхідність його нагального вирішення зумовлена невідповідністю положень Закону «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» Угоді про партнерство і співробітництво і угодам, укладеним в рамках СОТ. Тривалий час уряд не приділяв достатньої уваги цій проблемі, однак, зрештою, члени Кабінету Міністрів погодилися з необхідністю заміни пільг, наданим виробникам автомобілів чинним законодавством, на компенсацію відповідних втрат бюд-

жетними коштами. Відповідний проект буде внесений на розгляд Кабінету Міністрів України протягом місяця.

Наступна проблема — законодавче врегулювання питань, пов'язаних із захистом права інтелектуальної власності. Хоча раніше на необхідності його вирішення наполягали лише США, останнім часом проблемі захисту інтелектуальної власності в Україні приділяє значну увагу і Європейський Союз. Першим кроком, спрямованим на посилення захисту авторського і суміжних прав стало прийняття Верховною Радою у січні 2002 року Закону «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування». Основні вимоги, які ЄС ставить перед Україною на сучасному етапі двосторонніх відносин — подальше посилення боротьби з виробництвом, експортом та імпортом контрафактної продукції та відповідальності за порушення авторських і суміжних прав. Закон, який передбачає внесення відповідних змін до прийнятого у січні поточного року Закону вже розглядається парламентом. У разі його прийняття ви-

моги ЄС щодо посилення захисту інтелектуальної власності будуть задоволені у повному обсязі.

Останньою з-поміж основних невиконаних до цього часу Україною вимог СОТ та ЄС є вимога про визначення чіткого і гарантованого механізму відшкодування податку на додану вартість експортерам, зокрема підприємствам, які здійснюють випуск у вільний обіг за межами митної території України металобрухту та сільськогосподарської сировини. Хоча, з огляду на зростання заборгованості держави з відшкодування ПДВ експортерам, ця проблема набуває скоріше не галузевого, а всеукраїнського масштабу. Якщо український парламент ухвалить закон про внесення змін та доповнень до Закону «Про податок на додану вартість», який також було внесено на його

розгляд, питання відшкодування ПДВ буде частково вирішено. Хоча зрозуміло, що врегулювання цієї проблеми залежить не лише від самого факту наявності відповідного механізму повернення податку на додану вартість, але й від можливостей Державного бюджету, з якого здійснюється його відшкодування.

Зрештою хочу відзначити, що Україна може набути членства у Світовій організації торгівлі ще до кінця 2003 року. Однак для здійснення цього завдання необхідне вирішення трьох зазначених проблем. Останнє, у свою чергу, стане можливим лише за умови, що протягом цього та наступного років буде налагоджено сталий зворотній зв'язок між органами законодавчої і виконавчої влади.

*Більшість питань, на вирішенні яких Україною наполягав Європейський Союз, законодавчо врегульовано. Невирішеними залишаються три основних проблеми — скасування пільг в автомобілебудівній галузі, захисту інтелектуальної власності та експортного відшкодування ПДВ. Вирішення цих проблем стане можливим лише за умови, що протягом цього та наступного року буде налагоджено сталий зворотній зв'язок між органами законодавчої і виконавчої влади.*



**Роман ШМІДТ,**  
заступник державного секретаря Міністерства  
аграрної політики України

— стала тенденція до зростання в агропромисловому комплексі, вихід сільськогосподарської продукції українського виробництва на світові ринки.

25 жовтня 2001 року Верховна Рада прийняла Земельний кодекс, положення якого цілком відповідають законодавству Європейського Союзу. Поряд з цим, реалізація багатьох новел Кодексу вимагає прийняття більше сорока законів та підзаконних актів. Вже три роки поспіль на розгляді парламенту перебувають чотири законопроекти, без прийняття яких неможливе включення землі в економічний оборот і розвиток довгострокового іпотечного кредитування сільськогосподарських товаровиробників. Йдеться, зокрема, про проекти Законів України «Про реєстрацію прав власності на землю та нерухоме майно», «Про іпотеку», «Про операції з нерухомістю», «Про земельний (іпотечний) банк». Необхідність їхнього прийняття прямо впливає з положень Земельного кодексу України. Відсутність законодавчого регулювання операцій із землею та іпотечних операцій значно ускладнює процес адаптації земельного і банківського законодавства України до норм і стандартів Європейського Союзу.

Друга проблема, пов'язана з приведенням у відповідність аграрного законодавства до законодавст-

**П**ротягом 1999—2000 років в Україні відбулись широкомасштабні і доленосні за своїм значенням перетворення в аграрному секторі економіки. Серед результатів земельної реформи

ва ЄС, — проблема стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції. На сьогодні в Україні діє понад 1500 стандартів колишнього Радянського Союзу і більше 500 галузевих і технічних умов СРСР. Без приведення їх у відповідність до європейських стандартів, українська продукція не зможе просуватись на європейські ринки продовольства. Адже всім добре відомо, що реальний рівень споживання продуктів харчування в Україні набагато нижчий за обсяги сировини і готової продукції, яка виробляється у нашій державі. Відтак Україна просто не може обходитися без її експорту за кордон. Водночас до 2001 року парламент, приймаючи Закон про державний бюджет на наступний рік, не передбачав фінансування розробки національних стандартів. У 2001 році на фінансування відповідних робіт було виділено лише 400 000 гривень, у 2002 році — 1 450 000 грн. На жаль, у цьому році Комітет Верховної Ради України з питань бюджету не прислухався до пропозицій щодо фінансування робіт з розробки національних стандартів і проект Державного бюджету на наступний рік вже не передбачає виділення коштів на відповідні потреби. В таких умовах навряд чи можна говорити про можливість адаптації галузевого законодавства України до європейського права.

Третьою, не менш важливою проблемою, є необхідність формування інституційної структури аграрного ринку. Відсутність необхідної правової бази перешкоджає розвитку внутрішнього ринку сільськогосподарської продукції та виходу вітчизняних товаровиробників на світові ринки. Серед законодавчих актів, які потребують нагального прийняття — Закони «Про оптові ринки», «Про товарну біржу», «Про аукциони

живої худоби та птиці», «Про складські розписки» та низка інших.

Проведення гармонізації національного законодавства з європейським правом ще не свідчить про те, що положення відповідних правових актів, як і надані ними товаровиробникам права будуть реалізовані. Тому Міністерство аграрної політики звернулось до світової спільноти з проханням надати фінансову допомогу у створенні сільськогосподарських дорадчих служб. Головним завданням діяльності цих служб є надання консультативної та правової допомоги аграрним товаровиробникам, зокрема — фермерам і особистим селянським господарствам. Завдяки підтримці Європейського Союзу, США, Канади, Німеччини, Польщі та Великобританії такі служби вже створені і діють у 17 областях. Однак на рівні Закону їхній статус невизна-

чений і досі. Це зумовлено тим, що відповідний проєкт, попередньо схвалений Міністерством аграрної політики, Кабінетом Міністрів України, Комітетом Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин, через відсутність народних депутатів у сесійній залі 26 вересня 2002 року не зміг набрати необхідної кількості голосів членів парламенту на свою підтримку.

Поряд з цим необхідно відзначити, що протягом 2001—2002 років Верховна Рада України все ж таки спромоглася схвалити низку законів, які сприяють подальшій реалізації аграрної реформи і відповідають нормам та стандартам європейського права. До них, зокрема, можна віднести Закони «Про ветеринарну медицину», «Про охорону прав на сорти рослин».

*Верховна Рада прийняла Земельний кодекс, положення якого цілком відповідають законодавству Європейського Союзу. Поряд з цим, реалізація окремих положень Кодексу вимагає прийняття більше сорока законів та підзаконних актів. Друга проблема, пов'язана з приведенням у відповідність аграрного законодавства до законодавства ЄС — проблема стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції. Третьою, не менш важливою проблемою, є необхідність формування інституційної структури аграрного ринку.*



**Ірина ЗАПАТРИНА,**  
Директор інституту соціально-економічних досліджень

Адаптація українського законодавства у сфері енергетики до відповідних стандартів і норм Європейського Союзу здійснюється у рамках відповідного проєкту, який реалізується Міністерством палива та енергетики України за фінансової підтримки Європейського Співтовариства. Проєкт мав на меті визначення основних принципів, закладених в основу директив ЄС, а також проведення аналізу чинного українського законодавства на предмет його відповідності цим директивам і розробку проєктів нормативних актів, спрямованих на внесення відповідних змін до законодавства в енергетичній сфері. Основовими вимогами, які ставляться до країн-претендентів на членство у Європейському Союзі є прозорість, визначеність критеріїв доступу до енергетичних систем, відкритість процесу надання відповідних дозволів на використання таких систем тощо. Окремі з них, зокрема ті, які стосуються електроенергетики, на сьогодні вже відображені у чинному законодавстві. Водночас нормативно-правові акти у сфері регулювання нафтогазової галузі відповідають вимогам ЄС лише частково.

Перший етап гармонізації законодавства у паливно-енергетичній сфері з європейським правом закінчився у жовтні цього року. Результатом

копіткої роботи учасників процесу адаптації стала розробка проєктів Законів «Про основи державного регулювання діяльності природних монополій в паливно-енергетичному комплексі та суб'єктів ринків, суміжних паливно-енергетичному комплексу» та «Про ринок газу». Якщо перший законопроєкт цілком базується на положеннях чинного законодавства і має на меті більш чітко визначення статусу регулюючого органу в ПЕК та природних монополій у цій сфері, то другий — закріплює принципово нові підходи до державного регулювання ринку природного газу.

З-поміж основних проблем узгодження правової бази у паливно-енергетичному секторі з положеннями правових актів Євросоюзу можна виділити наступні:

- **відсутність достатніх економічних умов для реалізації окремих вимог, які ставляться ЄС до претендентів на вступ до Європейського Союзу.** На сьогодні реформування паливно-енергетичного комплексу ускладнюється відсутністю достатнього бюджетного фінансування галузі, значною енергоємністю промислового виробництва, низьким рівнем платоспроможності споживачів енергоресурсів. Ці проблеми перешкоджають гармонізації законодавства України у сфері регулювання ринку газу з нормами та стандартами ЄС;
- **неефективність системи державного управління.** Значна частина положень Концепції адміністративної реформи не знайшла відображення у законодавстві. Так, органи державного управління всупереч положен-

ням Концепції продовжують виконувати господарські функції. Це призводить до конфлікту в межах одного органу різнопланових за своїм змістом та призначенням функцій — оперативного контролю, стратегічного управління та управлінсько-господарських. Такий принцип організації діяльності державних органів прямо суперечить європейським стандартам;

- **недосконалість системи пільг.** Фінансування пільг в Україні здійснюється не за рахунку коштів Державного бюджету, а за кошти підприємств промисловості та паливно-енергетичного комплексу. Така система позбавляє обігових коштів підприємства, на які безпосередньо лягає тягар фінансування пільг;
- **недосконалість інформаційної системи.**

Безумовно, узгодження законодавства у сфері паливно-енергетичного комплексу повинно відбуватися з урахуванням зазначених проблем, переважна більшість яких має суто економічний характер. З огляду на це доцільним видається поступове, поетапне здійснення адаптації законодавства у відповідній сфері. Тим більше, що директиви ЄС прямо допускають можливість поетапної гармонізації не лише в країнах-претендентах на вступ до Європейського Союзу, але і у державах-членах ЄС. Крім цього, адаптація законодавства виключно у сфері паливно-енергетичного комплексу, на моє переконання, фактично неможлива, оскільки вона повинна супроводжуватися внесенням змін до законодавства практично в усіх галузях економіки.

*Реформування паливно-енергетичного комплексу ускладнюється відсутністю достатнього бюджетного фінансування галузі, значною енергосмістю промислового виробництва, низьким рівнем платоспроможності споживачів енергоресурсів. Узгодження законодавства у сфері паливно-енергетичного комплексу з європейським правом повинно відбуватися з урахуванням зазначених проблем. Доцільним видається поступове, поетапне здійснення адаптації законодавства у відповідній сфері.*

**Геннадій ДРУЗЕНКО,**

*заступник Директора Центру порівняльного права при Міністерстві юстиції України*

**Н**еобхідно зауважити, що рівень відносин Європейського Союзу з Україною суттєво відрізняється від рівня відносин ЄС з державами, які уклали з Євросоюзом угоди про асоційоване членство. Це пояснюється тим, що, підписавши Угоду про партнерство і співробітництво, Україна поклала на себе низку зобов'язань щодо наближення її законодавства до європейського права. При цьому обов'язки ЄС у відношенні до України є значно вужчими ніж, скажімо, зобов'язання ЄС перед країнами, які претендують на інтеграцію до європейської спільноти вже найближчим часом.

На сьогодні існує декілька проблем, які перешкоджають узгодженню національного права з законодавством Європейського Союзу. Чи не найважливіша з них — відсутність політичної волі щодо необхідності адаптації законодавства України до європейського права у стінах парламенту. Це переконливо підтверджує аналіз відповідності програмних передвиборних гасел головних гравців на політичній арені України їхній практичній діяльності після сформування складу Верховної Ради України.

Друга, не менш значуща, проблема — відсутність спеціально підготовлених фахівців у сфері гармонізації законодавства. Переважна більшість державних службовців, основним завданням діяльності яких є приведення вітчизняної правової бази у відповідність до європейського права, на превеликий жаль, не має ґрунтовних знань у цій сфері. Я глибоко переконаний, що без широкої освітньої роботи як в середніх, так і у вищих навчальних закладах, на швидку інтеграцію України до ЄС годі й сподіватись.

Третя проблема — проблема методів та засобів адаптації законодавства до вимог ЄС. Навряд чи можна говорити про перспективи зближення української правової системи та системи права ЄС в умовах, коли переважна більшість відповідних фахівців Міністерства юстиції України не володіє ні англійською, ні французькою мовами. Тому й не дивно, що Центр перекладів актів європейського права, створений при Міністерстві юстиції України і покликаний, як випливає з його назви, здійснювати переклади законодавчих актів ЄС на українську мову, протягом усього періоду своєї діяльності переклав лише 1700 сторінок текстів правових документів.

*Лише за умови створення необхідного освітнього, аналітичного фундаменту, здійснення гармонізації українського законодавства з європейським правом, а також забезпечення органів державної влади перекладами на українську мову текстів законодавчих актів ЄС, ми зможемо говорити про адаптацію законодавства як таку.*



**Роман ЗВАРИЧ,**  
народний депутат України, заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, Голова підкомітету з питань адаптації законодавства

**З**а обсягом закріплення прав і свобод людини та громадянина Конституцію України дійсно можна вважати однією з найдемократичніших у світі. Але недостатня дієвість механізму реалізації закріплених в Основному Законі прав призводить до того, що Рада Європи постійно звертає

увагу нашої держави на необхідність закріплення законодавчих гарантій захисту прав людини. Хоча слід зауважити, що окремі положення чинного законодавства у сфері прав людини за рівнем демократизму далеко випереджають стандарти країн Європи. В Україні, наприклад, застосування смертної кари не допускається навіть у воєнний час, в той час як законодавством деяких держав Європи, у тому числі і тих, що входять до ЄС, в умовах воєнного часу допускається призначення виняткової міри покарання.

**Григорій НЕМИРЯ,**

Директор Центру європейських та міжнародних досліджень

**О**сновоположними документами Європейського Союзу, на основі яких повинна здійснюватися адаптація українського законодавства з питань прав людини є Європейська хартія прав людини, Ніщцька хартія основних прав людини, Звернення Європейської Комісії до Ради ЄС «Роль Європейського Союзу у захисті прав людини і демократизації в третій країнах». У цьому зверненні визначаються чотири основних пріоритети ЄС у гуманітарній сфері — підтримка демократії, зміцнення демократичного управління та верховенства права; сприяння скасуванню смертної кари; підтримка боротьби проти катувань; боротьба проти расизму, ксенофобії і дискримінації національних меншин. Як

що проаналізувати відповідність вітчизняного законодавства цим пріоритетам діяльності ЄС, то можна прийти до висновку, що найбільш актуальним для України було і залишається питання демократизації суспільного життя і владних інститутів, ствердження принципу верховенства права. Реалізація цього пріоритету передбачає не лише забезпечення демократичності політичного процесу, але і створення державою умов для розвитку незалежних засобів масової інформації, самостійності судової гілки влади, реалізації права на зібрання та об'єднання громадян; а також підтримку прозорості та демократичності виборчого процесу. Всі ці проблеми на сьогодні все ще залишаються невирішеними.

*Якщо проаналізувати відповідність вітчизняного законодавства пріоритетам діяльності ЄС, то можна прийти до висновку, що найбільш актуальним для України було і залишається питання демократизації суспільного життя і владних інститутів, ствердження принципу верховенства права.*



**Ігор БУРАКОВСЬКИЙ,**  
Директор Інституту економічних досліджень та політичних консультацій в Україні

**Н**еобхідною передумовою вступу України до Європейського Союзу є не лише приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС, але і створення дієвого механізму виконання

прийнятих органами державної влади України нормативних актів. Створення такого механізму передбачає не лише підвищення ролі Уряду у законодавчому процесі, але і зміну правової свідомості та правової культури народних депутатів України.

Необхідно пам'ятати, що набуття нашою державою членства у Світовій організації торгівлі, так само, як і надання Україні статусу асоційованого члена ЄС, вимагає докорінної зміни засад економічної політики, зокрема — відмови від існуючої практики, так званого, «перехресного субсидіювання», за якої пільги окремим галузям економіки та верствам громадян надаються за рахунок інших галузей. Ця проблема набула значної актуальності в Росії, яка, як відомо, прагне набуття членства в СОТ. Збереження «перехресного субсидіювання» в Україні може призвести до виникнення значних проблем у двосторонніх відносинах між Євросоюзом та Україною. Про це переконливо свідчить досвід США: як всі, напевне, пам'ятають, американські foreign civil companies були визнані Світовою організацією торгівлі

інструментом забороненої СОТ підтримки експортерів на світових ринках з усіма наслідками, які звідси випливають.

Виникає два питання: чи готові ми до подібних самообмежень і якщо так, то коли Україна буде спроможна їх здійснити?

На моє переконання, входження України до Світової організації торгівлі передбачає також докорінне реформування інститутів публічної влади. Йдеться, перш за все, про неминуче підвищення ролі Кабінету Міністрів у здійсненні виконавчої влади,

зміну засад і напрямів діяльності уряду, забезпечення прозорості процесу прийняття політичних та управлінських рішень, а також — зміну форм і методів реалізації парламентом контрольних процедур. Як і зміна засад економічної політики, реформування владних інститутів передбачає зростання державних видатків на відповідні цілі. На сьогодні держава не спроможна розширити фінансування програм з адаптації законодавства та покриття витрат, пов'язаних із докорінним реформуванням економіки та державного апарату.

*Входження України до Світової організації торгівлі передбачає зміну засад економічної політики, докорінне реформування інститутів публічної влади. Йдеться, перш за все, про неминуче підвищення ролі Кабінету Міністрів у здійсненні виконавчої влади, зміну засад і напрямів діяльності уряду, забезпечення прозорості процесу прийняття політичних та управлінських рішень, а також — зміну форм і методів реалізації парламентом контрольних процедур.*

**Вікторія ТРЕТЯКОВА,**

*Завідувач відділом Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України*



**З**начний перелік сфер законодавства, які мають бути приведені у відповідність до права ЄС (згідно з Угодою про партнерство і співробітництво він включає не менше 30 галузей), відсутність державного

фінансування здійснення перекладів актів ЄС (не кажучи вже про фінансування інших заходів, спрямованих на зближення української та європейської правових систем) зумовлює потребу у зміні підходів до організації процесу адаптації. Видається доцільним вжиття наступних заходів:

1. створити в структурі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підрозділів, відповідальних за формування електронного каталогу актів європейського права, які регламентують відносини у відповідній галузі. Такі підрозділи мають бути укомплектовані фахівцями з питань адаптації, зокрема — юристами та економістами, які володіють англійською мо-

вою. На ці аналітичні групи необхідно покласти обов'язки щодо ведення картотек галузевого права (України і Європейського Союзу) з поділом на більш вузькі сфери правового регулювання. Паралельно необхідно створювати умови для розширення доступу громадян, громадських організацій та владних структур до таких картотек. Таким чином, суб'єкти права законодавчої ініціативи, отримавши можливість вільного доступу до директив та інших нормативно-правових актів ЄС, могли б враховувати вимоги Євросоюзу під час підготовки законопроектів;

2. здійснити кодифікацію законодавства в усіх галузях права. Це дозволило б не лише впорядкувати весь масив чинних нормативно-правових актів та узгодити їх між собою, але і визначити норми, які потребують першочергового приведення у відповідність до права ЄС.

Здійснення цих кроків дозволить мінімізувати державні видатки на програми, пов'язані з приведенням українського законодавства у відповідність до європейських стандартів, активізувати діяльність органів державної виконавчої влади у відповідній сфері.

**Віра МАТВЄЄВА,**

*Начальник Головного юридичного управління Міністерства палива та енергетики України*



**В**ідповідно до Положення про Міністерство палива та енергетики України Мінпаливенерго є центральним органом виконавчої влади, відповідальним за приведення у відповід-

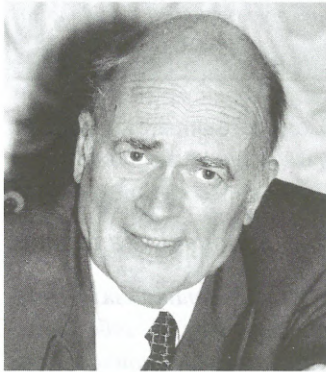
ність українського законодавства у сфері ПЕК до норм законодавства ЄС. Саме тому в структурі Міністерства було створено спеціальний підрозділ, відповідальний за здійснення відповідних завдань. Однак у своїй роботі він зіткнувся з тими ж проблемами, що й аналогічні підрозділи у міністерствах. Найголовніша з них — брак коштів, необхідних для проведення робіт із систематизації законодавчих актів України з європейським пра-

вом. Завдяки пошуку альтернативних джерел фінансування робіт із гармонізації законодавства, Міністерством палива та енергетики за фінансової підтримки Європейської комісії було реалізовано проект з розробки законодавчих актів, адаптованих до вимог ЄС. Один з таких документів — проект Закону «Про використання ядерної енергії» — вже поданий на розгляд Кабінету Міністрів України. У його преамбулі прямо передбачено, що він спрямований на адаптацію українського законодавства у сфері використання ядерної енергії до положень права ЄС.

Прийняття зазначеного Закону, як і інших нормативно-правових актів, спрямованих на

адаптацію українського права до норм і стандартів Євросоюзу стане можливим лише за наявності політичної волі народних депутатів України. У цьому контексті хочу відзначити, що проходження подібних законопроектів має здійснюватися через Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. Крім того, перспективи успішної гармонізації вітчизняного права з нормами права ЄС багато в чому залежать від обсягів бюджетного фінансування відповідних завдань. На сьогодні обсяг видатків на програми адаптації законодавства залишає бажати кращого.

*Перспективи успішної гармонізації вітчизняного права з нормами права ЄС багато в чому залежать від обсягів бюджетного фінансування відповідних завдань.*



**Райнер ЛУКАС,**  
*експерт Українсько-європейського консультативного центру з питань законодавства*

Україна взяла на себе зобов'язання привести національну правову систему у відповідність до норм європейського законодавства. Однак суть адаптації полягає не лише в автоматичному перенесенні положень права ЄС до законів та підзаконних актів України. Ефективність адаптації визначається насамперед наявністю дієвих механізмів виконання прийнятих рішень. Якщо такі механізми будуть законодавчо визначені, Україна буде спроможна у повному обсязі адаптувати національне законодавство до європейського права.

Що стосується стратегії адаптації законодавства, то необхідно відзначити, що необхідною передумовою її здійснення є чітке розмежування сфер відання та відповідальності за проведення гармонізації між органами державної влади. Друга передумова — проведення кодифікації українського законодавства. У зв'язку з цим особливої ваги набуває питання чіткого розмежування сфер правовідносин, врегульованих, відповідно, нормами торговельного та приватного права. Третя передумова — залучення громадянського суспільства до процесу європейської інтеграції. Здійснен-

ня цього завдання буде можливим лише тоді, коли будуть створені достатні умови для розвитку громадських організацій, політичних партій, інших демократичних інститутів, а також розширення їхнього доступу до нормотворчого процесу.

Третій блок проблемних питань, пов'язаних з узгодженням норм українського та європейського права — проблеми методології адаптації. В Україні застосовується багатовекторний підхід у цій сфері — узгодження відбувається в усіх сферах, визначених Угодою про партнерство та співробітництво. Натомість мені видається доцільним визначити пріоритетні сфери адаптації, інтерес у гармонізації яких існує як в Україні, так і в Європейському Союзі. Критерієм для визначання таких сфер, на мою думку, мають бути торговельні інтереси України на Спільному ринку. Я переконаний, що ключовими галузями законодавства, які слід привести у відповідність до норм та стандартів Євросоюзу, є сфера інтелектуальної власності, конкурентне та корпоративне право.

Темпи гармонізації українського права з правом Європейського Союзу суттєво залежать від визначення етапів гармонізації. Я цілком погоджуюсь з тим, що на початковому етапі цього процесу українське законодавство необхідно узгоджувати насамперед з директивами ЄС, зокрема тими, які визначають технічні умови та стандарти.

*Суть адаптації полягає не лише в автоматичному перенесенні положень права ЄС до законів та підзаконних актів України. Ефективність адаптації визначається насамперед наявністю дієвих механізмів виконання прийнятих рішень. Видається доцільним визначити пріоритетні сфери адаптації, інтерес у гармонізації яких існує як в Україні, так і в Європейському Союзі. Критерієм для визначання таких сфер мають бути торговельні інтереси України на Спільному ринку.*

**Ігор ГРИЦЯК,**

*доцент кафедри європейської інтеграції Академії державного управління при Президенті України*

**А**даптація законодавства України до стандартів і норм Європейського Союзу потребує вироблення методологічних засад її проведення, розробки відповідного понятійно-категоріального апарату. Крім того, в процесі гармонізації національного законодавства з правом ЄС необхідно дотримуватись Копенгагенських та Мадридських критеріїв, якими передбачено необхідність проведення адміністративної реформи, спрямованої на демократизацію державного управління та запровадження спеціалізованої інституційної структури, яка б відповідала за гар-

монізацію законодавства. Попри певні зрушення у цій сфері (серед яких насамперед слід відзначити Укази Президента, які створили умови для діяльності таких структур), темпи реалізації адміністративної реформи в Україні аж ніяк не можна назвати задовільними.

Я глибоко переконаний, що якщо б Україна використала німецький досвід адаптації законодавства, розробивши методологічну основу та механізм її проведення, приведення національного права у відповідність до права ЄС відбувалося б набагато інтенсивніше.

*В процесі гармонізації національного законодавства з правом ЄС необхідно дотримуватись Копенгагенських та Мадридських критеріїв, якими передбачено необхідність проведення адміністративної реформи, спрямованої на демократизацію державного управління та запровадження спеціалізованої інституційної структури, яка б відповідала за гармонізацію законодавства.*

## ВИСНОВКИ

**Ігор КОГУТ,**

*Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив*



**П**ідписанням Угоди про партнерство і співробітництво Україна взяла на себе низку зобов'язань перед Європейським Союзом. Серед них — забезпечення та дотримання демократичних принципів, здійснення постійного політичного діалогу з ЄС, поступове наближення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу тощо. Протягом 1998—2001 років Україною було вжито ряд заходів, спрямованих на виконання УПС — затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, створено необхідне інституційне забезпечення реалізації державної політики у сфері інтеграції, визначено перелік органів виконавчої влади та посадових осіб, відповідальних за реалізацію цієї політики. Значними повноваженнями у цій сфері наділено Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, Міністерство юстиції. Указами глави держави

створено низку нових інституцій, покликаних сприяти досягненню завдань, визначених у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки» — Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, Національну Раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу тощо.

Разом з тим, суттєвих зрушень у напрямі реалізації Україною двосторонніх домовленостей з ЄС так і не відбулося. Останнє обумовлено низкою чинників, зокрема — недостатністю коштів на фінансування відповідних програм, відсутністю чіткого розмежування функцій та відповідальності органів державної влади за наближення України до ЄС, а також методології та стратегії виконання УПС, Копенгагенських і Мадридських критеріїв.

Активізація діалогу України з європейською спільнотою об'єктивно потребує впровадження якісно нового підходу до визначення місця і ролі українського парламенту в інтеграційному процесі. Адже саме Верховна Рада України повинна створити необхідні законодавчі передумови для набуття Україною членства в ЄС. Перші кроки у цьому напрямі вже здійснено: створено Комітет з питань європейської інтеграції, прийнято низку законодавчих актів, адаптованих до європейських стандартів. Разом з тим, про перспективи набуття Україною членства в Європейському Союзі можна буде говорити лише тоді, коли буде налагоджено співпрацю між законодавчою і виконавчою гілками влади, зворотній зв'язок між державою та суспільством, чітко визначено зовнішньополітичні пріоритети, розширено фінансування програм, пов'язаних з приведенням національного законодавства у відповідність до стандартів ЄС.



# НЕДЕРЖАВНЕ ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ЄС: КОРИСНИЙ ДОСВІД ТА МОЖЛИВІ ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Дмитро КОТЛЯР,  
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

**Р**еформування моделей пенсійного забезпечення країн-членів Європейського Союзу та становлення системи регулювання діяльності з додаткового (недержавного) пенсійного забезпечення на рівні інституцій ЄС збігається в часі зі схожими змінами в Україні. Ця схожість полягає як у спрямованості трансформацій у пенсійній сфері, так і виборі інструментів вирішення проблем, що постали. Тому достатньо актуальним та цікавим видається окреслення основних процесів, що мають місце в ЄС та стосуються ролі й механізмів функціонування додаткових пенсійних схем на єдиному ринку країн-членів.

## НЕДЕРЖАВНІ ПЕНСІЇ В ЄС

Питання реформування систем пенсійного забезпечення останнім часом є одним з головних у порядку денному соціально-економічного регулювання європейських інституцій (увагу, що надається питанню, можна порівняти з процесом розширення Союзу). Це пов'язано з об'єктивними причинами, а саме зі значними змінами демографічної структури ЄС ("старіння" населення через зниження народжуваності та збільшення середнього віку життя). Так, прогнозується, що співвідношення кількості осіб похилого віку до працездатного населення збільшиться з 24% в 2000 році до 49% в 2040, тобто якщо зараз в ЄС 4 особи, віком 15-64 років, утримують 1 пенсіонера (65 і більше років), то в майбутньому це співвідношення зміниться на 2 до 1 (за оцінками

Євростату). Так само збільшиться частка витрат на виплату державних пенсій у ВВП країн (з 10% у 1997 році до 15-20% у 2040).

Це зумовлює очікуване збільшення фінансового напруження в країнах-членах, пов'язане з необхідністю додаткових витрат на пенсійне забезпечення. Адже, саме на державні пенсії припадатиме основна частина виплат, оскільки приблизно 83% пенсійних виплат в ЄС здійснюються з обов'язкових нефондованих (без накопичення та інвестування активів) державних систем пенсійного забезпечення (1-й рівень, PAYG). Тому цілком закономірним став пошук шляхів зменшення навантаження на державні схеми та, відповідно, державні фінанси за рахунок розширення

### Три пенсійні «стовпи» ЄС

Традиційно системи пенсійного забезпечення в країнах ЄС поділяють на три рівні або «стовпи» ("pillars"):

- **1-й рівень — державне пенсійне забезпечення** з обов'язковою участю. Пенсійні схеми фінансуються за солідарним принципом ("pay-as-you-go, PAYG"), поточні пенсійні виплати особам здійснюються за рахунок поточних пенсійних внесків інших працівників (активи мають відповідати поточним зобов'язанням). Пенсійні виплати гарантуються державою, вся система управляється державною установою. Таким чином, схеми державного пенсійного забезпечення будуються через відносини держави зі своїми громадянами, при цьому характерним є перерозподільний ефект ("солідарність всередині та між поколіннями");
- **2-й рівень — «професійні» (occupational) пенсійні схеми**, що характеризуються наявністю зв'язку з трудовою зайнятістю особи або певною професійною діяльністю. Членство у таких схемах

обмежується працівниками, зайнятими в конкретній галузі, на підприємстві або визначеними за родом їхньої професійної діяльності. Такі пенсійні схеми адмініструються недержавними установами та не гарантуються державою. Як правило, пенсійні внески здійснюються одночасно роботодавцем та працівником на фондованій основі, тобто шляхом накопичення та інвестування заощаджень з метою отримання відповідних виплат у майбутньому. Такі схеми можуть бути зі встановленими (визначеними наперед) внесками або зі встановленими виплатами (або в їх поєднанні — т.зв. гібридні схеми). Переважно є добровільними (хоча існують й обов'язкові варіанти), і будуються на відносинах роботодавця із фінансовою установою;

- **3-й рівень — персональні пенсійні схеми**, що ґрунтуються на прямих відносинах працівника з особами, що надають фінансові послуги (в основному, стосується страхування життя та інститутів спільного інвестування).

використання додаткових (недержавних) пенсійних схем (2-й та 3-й рівні пенсійного забезпечення), поряд із реформуванням самих солідарних систем. При цьому передбачається, що частка недержавних пенсій у загальному обсязі пенсійних виплат має зрости до 33% у 2020 році (з них 28,5% припадає на 2-й рівень). Крім того, при-

близко майже втричі має збільшитись рівень охоплення населення недержавними пенсійними фондами (з 22,6% у 1998 році до 60% у 2020) та в шість разів розмір їхніх активів (з 1,9 млрд. євро в 1997 році до 11,8 млрд. євро в 2020).

Таблиця 1. Розподіл пенсійних виплат в ЄС (у %)

	1994	1998	Прогноз на 2020
Перший рівень (державні загальнообов'язкові пенсії, PAYG)	88,8	83,5	64
Другий рівень ("професійні" пенсійні схеми)	7	11,6	28,5
Третій рівень (персональні пенсійні схеми)	0,9	1,5	4,5
Пенсійні виплати соціального захисту (допомога по бідності, соціальні доплати тощо)	3,3	3,4	3

Джерело: «Rebuilding Pensions: Security, Efficiency, Affordability», 1999.

### НЕДЕРЖАВНІ ПЕНСІЙНІ СХЕМИ — ШЛЯХ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНИХ СИСТЕМ ЄС

Оскільки реформи державного пенсійного забезпечення переважно здійснюються в напрямі скорочення виплат та обмеження прав на такі виплати, що в державних схемах призводить до загального зниження рівня пенсійного забезпечення, то розвиток додаткових пенсійних схем, які є порівняно стійкими до демографічних ризиків,

має компенсувати цю втрату доходів населення пенсійного віку.

Нижче наведено перелік основних переваг та недоліків "професійних" недержавних схем, що є важливим при їхньому порівнянні із державним забезпеченням (у подальшому переважно мова буде йти про 2-й рівень, оскільки саме ця сфера має бути невдовзі врегульованою на рівні ЄС прийняттям спеціальної Директиви).

Таблиця 2. Характеристика недержавних пенсійних схем

ПЕРЕВАГИ	НЕДОЛІКИ
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Висока стійкість до демографічних змін</li> <li>➤ Рівень пенсійних виплат безпосередньо залежить від ефективності інвестування (для схем зі встановленими внесками), а не від стану державних фінансів</li> <li>➤ Працівнику гарантується захист від зменшення вартості активів (для схем зі встановленими виплатами)</li> <li>➤ Зберігається певний зв'язок між внесками та виплатами (особливо для схем зі встановленими внесками), що дозволяє працівнику розрізняти вилучення з його доходу на користь власного пенсійного забезпечення та вилучення для соціального забезпечення інших осіб</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Різні рівні охоплення населення в країнах-членах</li> <li>➤ Можливі достатньо тривалі періоди, коли працівник не може використати належні йому заощадження (вимога в окремих країнах про мінімальний стаж роботи для права на отримання виплат)</li> <li>➤ Можливий підхід до визначення рівня виплат у разі передчасного (до закінчення обумовленого в угоді строку) звільнення або переведення активів перешкоджає трудовій мобільності як всередині країни-члена так і на рівні ЄС, дискримінує працівників похилого віку та перерви в кар'єрі (для схем зі встановленими виплатами)</li> <li>➤ Інвестиційні ризики покладаються на отримувача виплат (для схем зі встановленими внесками)</li> <li>➤ Зобов'язання, що прив'язані до рівня заробітної оплати у схемах зі встановленими виплатами, ставляться у залежність від зовнішніх чинників, таких як інфляція та зміни рівня оплати праці</li> <li>➤ Інвестиційні доходи можуть не відповідати очікуваним</li> </ul>

Таким чином, стає зрозумілим, що недержавні пенсійні схеми не є панацеєю, хоча й можуть істотно покращити рівень пенсійного забезпечення та бути важливим джерелом інвестування національних економік, впливаючи на рівень заощаджень.

Крім причин, пов'язаних зі зростанням ролі недержавних пенсій у ході трансформації пенсійних систем країн-членів, необхідність створення певних регулятивних механізмів на рівні Співтовариств обґрунтовується також рядом інших чинників. Серед них:

**Види пенсійних схем**

**Пенсійна схема зі встановленими внесками** ("defined contributions", DC) — схема, де наперед визначаються розміри пенсійних внесків. Рівень пенсійних виплат визначається накопиченою сумою та отриманим інвестиційним доходом на накопичені пенсійні активи. Таким чином, ризики пов'язані з розміром виплат несе особа, на користь якої здійснювались внески.

**Пенсійна схема зі встановленими виплатами** ("defined benefits", DB) — схема, де встановлюється гарантований рівень виплат (як правило, у вигляді відсотку від заробітної плати за певний час із можливістю врахування інших параметрів, напр. стажу). Ризики несе платник (роботодавець), який гарантує додаткове покриття пенсійних зобов'язань перед учасником (отримувачем виплат) у разі недостатності накопичених активів та(або) невдалого інвестування.

Якщо для порівняння названі дві схеми уявити у вигляді рівняння з однією невідомою, то в першому випадку (встановлені внески) невідомими є пенсійні виплати, а в другому (встановлені виплати) — внески.

**Гібридні (змішані) схеми** — містять елементи двох попередніх.

- потреба в координації та гармонізації національних систем регулювання та нагляду з метою створення передумов для взаємного визнання підходів;
- запровадження єдиної валюти;
- прискорення інтеграції європейських ринків капіталу;
- реструктуризація фінансових, промислових та інших ринків;
- необхідність забезпечення трудової мобільності та узгодження податкових режимів (унікнення подвійного або відсутності оподаткування) тощо.

При обґрунтуванні необхідності та, власне, розробці форм регулювання додаткових пенсійних схем в ЄС застосовується принцип субсидіарності. Так визнається, що організація пенсійного забезпечення у світлі національних особливостей та вимог є прерогативою країн-членів. Проте, при цьому для розширення можливостей діяльності пенсійних фондів в умовах єдиного ринку передбачається запровадження узгоджених конструкцій, які дозволять створити більш-менш уніфіковані правила діяльності установ додаткового пенсійного забезпечення. При цьому основними проблемними питаннями, що мають знайти своє вирішення у законодавстві ЄС, є:

- зняття тягаря (принаймні частково) фінансування пенсій за старістю з обов'язкових солідарних схем;
- забезпечення належного захисту учасників пенсійних схем (бенефіціарів);
- забезпечення рівних правил гри для суб'єктів системи додаткового пенсійного забезпечення;
- усунення перешкод для вільного руху робочої сили всередині Союзу.

Таким чином, наближення до повного інтегрування ринків фінансових послуг та створення всеосяжного єдиного ринку ЄС не уявляється без унормування діяльності пенсійних фондів (або організацій "професійного" пенсійного забезпечення — ОППЗ). Тим більше, що вже створені пруденційні правила для кредитних установ, страхових компаній та інститутів спільного інвестування і лише діяльність ОППЗ не підлягає жодним спеціальним правилам на рівні ЄС (цікаво,

**Історія запровадження єдиних правил**

**Жовтень 1991 року** — Комісією ЄС на розгляд Ради ЄС було подано "пропозицію" Директиви щодо свободи управління та інвестування активів інститутів пенсійного забезпечення.

**Грудень 1994 року** — Комісія ЄС відкликає проект Директиви після того, як Рада не змогла досягти згоди стосовно нього (переважно через те, що врахування пропозицій країн-членів призвело б не до лібералізації діяльності пенсійних фондів, але, навпаки, до встановлення додаткових обмежень).

**Березень 1997 року** — Європейський Суд Справедливості у справі "Франція проти Комісії ЄС" прийняв рішення, згідно з яким скасовувалось Повідомлення Комісії від 17.12.1994. Останнє було опубліковано невдовзі після відкликання проекту Директиви і фактично дублювало його положення (Суд не погодився з імперативністю вказу на намагання створити нові законодавчі форми, що виходило за межі впливу, який може мати Повідомлення Комісії).

**Червень 1999 року** — прийнято План дій для фінансових послуг, яким Директиву з регулювання додаткових пенсій було визначено серед першочергових пріоритетів та закріплено останній термін для її прийняття — 2002 рік (Комісія до середини 2000 року мала внести відповідну пропозицію).

**13 листопада 2000 року** — Комісія подала «пропозицію» Директиви щодо діяльності організацій «професійного» пенсійного забезпечення.

**4 липня 2001 року** — Європейський Парламент прийняв проект Директиви в першому читанні (з 99 поправок до пропозиції Комісії).

**5 листопада 2002 року** — Рада ЄС схвалила свою "спільну позицію", яка приймається в разі незгоди Ради з окремими поправками (Рада погодилась більше ніж з половиною пропозицій членів Парламенту). Відповідно до встановленої Договором про заснування ЄС процедури "співприйняття" (ст. 251) Парламент у 3-місячний строк має (1) схвалити "спільну позицію" або не приймати жодного рішення — що означатиме схвалення тексту проекту Директиви в цілому в редакції Ради ЄС; або (2) відхилити абсолютною більшістю "спільну позицію" — що означатиме неприйняття проекту; або (3) висунути абсолютною більшістю голосів додаткові зауваження до "спільної позиції" з направленням їх до Ради і Комісії (якщо і після цього не буде досягнуто згоди — створюється Узгоджувальна комісія з представників Парламенту та Ради).

**2 грудня 2002 року** — відбулось засідання Комітету з питань економічної та валютної політики Парламенту, де було визначено доповідача під час розгляду питання на парламентській сесії, здійснено інші підготовчі кроки.

що активи пенсійних фондів становлять бл. 25% загального валового національного продукту ЄС, тоді як страхових компаній, діяльність яких на рівні ЄС регулюється більше ніж 30 актами, — бл. 35%). Це зумовлює ряд негативних наслідків, наведених у пояснювальних до проекту Директиви матеріалах (викладені нижче).

#### *Інвестування.*

ОППЗ залишаються одними з небагатьох установ, які не використовують можливості єдиного ринку та спільної валюти для оптимізації інвестицій у фінансові ринки. Регулювання їхньої діяльності істотно різниться у країнах-членах, що нерідко призводить до порушення свободи пересування капіталу, закріпленої Договором про ЄС. Необґрунтовані обмеження на здійснення інвестиційної діяльності пенсійними фондами у деяких країнах викликало зменшення середнього рівня прибутковості. Тоді як менший інвестиційний дохід призводить до менших пенсійних виплат та необхідності компенсації більшими внесками. Крім того, надмірні кількісні обмеження (що стають на заваді диверсифікації активів) ставали причиною додаткового ризику невиконання пенсійних зобов'язань перед учасниками пенсійних схем<sup>1</sup>. У цьому зв'язку, особливо характерними були обмеження стосовно нормативів інвестування в акції (які у довгостроковій перспективі вважались більш стійкими до ринкових коливань, ніж облігацій).

#### *Розподіл заощаджень.*

ОППЗ як джерело довгострокових інвестицій мають відігравати вагомішу роль у забезпеченні ліквідності та стабільності фінансових ринків, а також в ефективному розподілі заощаджень всередині ЄС.

#### *Управління та зберігання активів пенсійних фондів.*

Було визнано неадекватною ситуацію, коли ОППЗ відповідно до національного законодавства зобов'язані використовувати послуги зі зберігання або управління активами виключно внутрішніх операторів, що не сприяє конкуренції на ринку та знаходженню найбільш кваліфікованих партнерів у межах Співтовариства.

#### *Міжнародна (трансгранична) діяльність.*

Через відсутність достатньої координації та узгодження законодавства на рівні Союзу, ОППЗ виявились єдиними фінансовими установами, що не можуть надати свої послуги за межами країни свого місцезнаходження, таким чином як банки, страхові компанії та інвестиційні фонди. Так було

підраховано, що для компанії, яка здійснює свою діяльність у всіх країнах-членах ЄС, створення окремого пенсійного фонду у кожній країні коштуватиме бл. 40 млн. євро щорічно. Відповідно, забезпечення можливості для пенсійного фонду обслуговувати пенсійні схеми компаній, розташованих у різних країнах-членах, дасть суттєвий результат у вигляді досягнення економії за рахунок масштабу діяльності, а саме ефективнішої інвестиційної політики завдяки групуванню активів, спрощенню адміністрування та легшому досягненню відповідності з пруденційними правилами єдиного регулятора ринку. Крім того, покращиться трудова мобільність, оскільки працівникам стане доступнішим отримання роботи в іншій країні при збереженні участі у пенсійній схемі (так само як для транснаціональних компаній стане легшим переведення працівників з однієї країни-члена до іншої).

### **ОСНОВНІ ЦІЛІ ТА НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ УНІФІКОВАНИХ ПРАВИЛ ДЛЯ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙ В ЄС**

#### *Ефективне та безпечне інвестування.*

У результаті дослідження національних систем регулювання діяльності установ недержавного пенсійного забезпечення, рівня доходності активів, співвідношення між доходністю та підходами до регулювання інвестиційної діяльності країн-членів тощо Комісією ЄС запропоновано будувати майбутні уніфіковані правила для інвестування виходячи з необхідності досягнення якісних параметрів діяльності на противагу кількісним. Таким чином, існування та легітимізація у вигляді загальноєвропейських рекомендацій переважного встановлення кількісних обмежень управління пенсійними активами було визнано недоцільним. Замість цього Комісія у своїй пропозиції до відповідної Директиви запропонувала закріпити якісний підхід до регулювання інвестицій на основі принципів безпеки, якості, ліквідності, прибутковості та диверсифікації. Це має дати можливість пенсійним фондам країн-членів проводити гнучку власну інвестиційну політику та здійснювати розміщення активів залежно від природи та тривалості пенсійних зобов'язань. Детальніше правила та принципи інвестування, що пропонуються, з відповідним обґрунтуванням викладені нижче.

#### *Захист бенефіціарів.*

Діяльність установ пенсійного забезпечення, що виходить за межі однієї країни, вимагає певного рівня гармонізації та узгодження пруденційно-

<sup>1</sup> У пояснювальних матеріалах наводяться дані, що за період 1984—1998 рр. у країнах-членах з суворими кількісними правилами інвестування середній рівень чистої доходності вкладень становив бл. 6%, тоді як у країнах з більшою свободою управління активами — бл. 10%.

го регулювання. Такими уніфікованими вимогами до діяльності ОППЗ пропонується визнати належні компетенцію та репутацію керівників та спеціалістів цих організацій, єдині правила отримання дозволу до здійснення відповідної діяльності, надання інформації вкладникам та отримувачам пенсійних виплат, регулювання власних фондів, правила інвестування тощо.

#### *Міжнаціональна діяльність.*

У своїй пропозиції до Директиви Комісія намагалась усунути всі регулятивні бар'єри на шляху управління пенсійними схемами за межами однієї країни шляхом узгодження базових пруденційних правил, взаємного визнання національних систем нагляду за діяльністю ОППЗ, встановлення системи повідомлення та співробітництва між національними наглядовими органами тощо. Подальшим необхідним кроком у цьому напрямі має стати узгодження режимів оподаткування недержавних пенсійних схем (предмет наступної Директиви).

При досягненні цих та інших цілей у проекті Директиви пропонується виходити з таких принципів, як уникнення втручання в організацію пенсійних систем країн-членів, забезпечення відповідності із законодавством ЄС про фінансові послуги, врахування національного різноманіття при забезпеченні високого рівня захисту.



При встановленні єдиних правил діяльності на ринку недержавного пенсійного забезпечення ЄС основна увага приділяється підходам та механізмам регулювання у трьох сферах: (1) адекватні пруденційні правила; (2) вільний рух робочої сили; (3) оподаткування недержавних пенсійних схем. Лише перші дві з названих сфер (друга в незначній мірі) стали предметом уваги запропонованого в 2000 році проекту Директиви щодо діяльності ОППЗ. Нижче викладено головні питання, що розглядаються в цьому контексті (основна увага приділяється темам, що становлять інтерес при розробці системи недержавного пенсійного забезпечення в Україні).

## **Вимоги та нагляд за діяльністю організацій "професійного" пенсійного забезпечення**

Необхідність державного регулювання та нагляду за діяльністю установ недержавного пенсійного забезпечення є очевидною та впливає (так само як і для страхової, банківської діяльності) з того, що споживачі відповідних послуг не володіють достатніми знаннями у цій сфері, тому мають бути захищені. Як уже зазначалось, підходи до регулювання істотно різняться у країнах-членах ЄС. У деяких з них діяльність пенсійних фондів регулюється спеціальними правилами, в інших — на загальних зі страховими компаніями підставах (тобто вони підпадають під такі ж вимоги до платоспроможності, технічних резервів та обмеження інвестування, що й компанії страхування життя). При цьому, при всіх відмінностях регулювання, спільним залишається наступне:

- вимога реєстрації або легалізації пенсійних фондів регулюючим органом;
- певна юридична форма організації;
- регулярне звітування та повноваження регулюючого органу втручатися у діяльність пенсійних фондів у визначених випадках;
- принаймні мінімальні правила щодо інвестування накопичених пенсійних внесків, особливо вимога здійснення "розсудливого" інвестування.

Запровадження єдиної грошової одиниці ЄС позбавило сенсу захист від валютних ризиків та необхідність задоволення вимог щодо відповідності валюти активів валюти зобов'язань всередині євросони. Проте, це не усунуло необхідності диверсифікації активів, забезпечення їхньої ліквідності на основі точної оцінки вартості та тривалості взятих зобов'язань з пенсійних виплат.

Єдиний ринок та єдина валюта, дійсно, відкрили широкі можливості для розвитку недержавного пенсійного забезпечення в ЄС у зв'язку зі збільшенням розміру ринку та його ліквідності. Проте, окремі правила регулювання країн-членів, зокрема інвестиційні, стають цьому на заваді. Маються на увазі кількісні та жорсткі правила розміщення активів, що застосовуються у деяких країнах-членах. Так було визнано, що обмежувальні нормативи інвестування в акції часто істотно знижують рівень доходності пенсійних активів без досягнення при цьому більшого захисту від ризиків. А жорсткі кількісні обмеження можуть стати загрозою адекватному захисту від втрати активів. Тому, саме якісний підхід був визнаний як такий, що може забезпечити необхідну гнучкість при управлінні активами та досягненні оптимального співвідношення між ризиком та можливим

прибутком від інвестування в умовах значних демографічних змін та можливостей єдиного європейського ринку капіталів. При цьому, у тих країнах, де пенсійні фонди достатньо поширені та успішно здійснюють свою діяльність, кількісні обмеження щодо складу інвестиційного портфеля відсутні (див. додатки).

**Нагляд за діяльністю пенсійних фондів**

Крім правил інвестування (принцип «розсудливого» управління, узгодження активів та зобов'язань), важливе місце в системі забезпечення безпеки та нормального функціонування пенсійних фондів відводиться адекватному нагляду й контролю.

**Внутрішній контроль.** Обов'язкові актуарні оцінювання, професійне та кваліфіковане управління, оцінка та управління інвестиційними ризиками, система інформації тощо.

**Зовнішній контроль.** Регулярні аудиторські перевірки.

**Уповноважений державний наглядовий орган.** Звітування по структурі зобов'язань, інвестиційній політиці, загальна бухгалтерська звітність тощо.

Отже, базовими принципами та положеннями при регулюванні діяльності ОППЗ, що пропонується закріпити Директивою, є:

- відокремлення активів пенсійних фондів та компаній-вкладників;
- надання дозволу на створення пенсійного фонду уповноваженим на це органом та закріплення системи санкцій;
- управління пенсійними фондами має здійснюватися особами бездоганної репутації, належної кваліфікації та досвіду;
- визначення обсягу повноважень регулюючого органу з втручання у діяльність пенсійних фондів;
- запровадження механізму періодичного звітування перед учасниками пенсійних схем (особливо для схем зі встановленими внесками, де вигодонабувачі несуть інвестиційний ризик), належне інформування про умови пенсійних схем, зокрема про свої права та обов'язки, фінансові, технічні та інші ризики, їх розподіл;
- запровадження механізму періодичного звітування перед регулюючим органом (у тому числі необхідність регулярного обґрунтування інвестиційної стратегії фонду у світлі структури зобов'язань);
- закріплення системи оцінки технічних резервів фонду сертифікованим актуарієм та аудитором;
- юридична особа-вкладник пенсійного фонду несе зобов'язання за гарантованими пенсійними виплатами;
- обов'язкова вимога щодо повного покриття зобов'язань за пенсійними схемами у будь-

який момент часу достатніми та належними активами (у випадку ж гарантування пенсійним фондом покриття біометричних ризиків, тобто ризиків смерті, інвалідності та дожиття, або гарантування рівня інвестиційного доходу чи пенсійних виплат мають бути сформовані відповідні технічні та додатковий резерви).

Стосовно правил інвестування проект Директиви (у редакції, що міститься в "спільній позиції" Ради ЄС, поданій на друге читання до Європарламенту) пропонує встановити, що інвестування пенсійних активів має здійснюватись відповідно до правила "розсудливої (розумної, завбачливої) людини" ("prudent person" rule) або "розсудливої (розумної, завбачливої) поведінки", що, зокрема, передбачає:

- 1) активи мають інвестуватись в інтересах учасників та бенефіціарів пенсійних схем;
- 2) активи мають інвестуватись у такий спосіб, щоб забезпечити безпеку, якість, ліквідність та прибутковість інвестиційного портфеля в цілому;
- 3) активи мають інвестуватись переважно в регульовані ринки;
- 4) інвестування в похідні цінні папери може допускатись лише тією мірою, якою воно сприяє зниженню інвестиційних ризиків або ефективному управлінню інвестиційним портфелем;
- 5) активи мають бути диверсифіковані належним чином з уникненням надмірного покладення на окремий вид активів, емітента або пов'язаних осіб;
- 6) інвестування у юридичну особу-вкладника пенсійного фонду не може перевищувати 5% загальних активів (або 10% у юридичні особи, що належать до однієї групи підприємств)<sup>2</sup>;

**Принцип "розсудливої людини (поведінки)"**

Правила "розсудливого (завбачливого)" інвестування ("prudent person" rule) є традиційними орієнтирами для тих, хто здійснює управління пенсійними фондами та їхніми активами, а також іншу інвестиційну діяльність (трасті, компанії з управління активами, повірені тощо). Метою цих якісних (не кількісних) вимог є спонукання відповідальної особи діяти як обачливий професіонал при прийнятті інвестиційних рішень, але одночасно пам'ятати про необхідність отримання адекватного доходу від вкладень. Цей принцип вимагає, щоб пенсійний фонд не приймав на себе непотрібні, необґрунтовані ризики. Фактично ж він спрямований на зниження ризику за допомогою диверсифікації.

Практичне застосування принципу «розсудливого» інвестування рядом країн ЄС (Бельгія, Ірландія, Нідерланди, Великобританія) засвідчило, що він дозволяє досягнути достатньої безпеки заощаджень, еквівалентної іншим формам регулювання, при вищих доходах.

7) не містити вимог щодо обов'язкового інвестування у певні категорії активів.

Крім того, пенсійним фондам має бути заборонено виступати позичальником або виступати гарантом зобов'язань стосовно третіх осіб (хоча й допускається, що країни-члени можуть надавати дозвіл ОППЗ здійснювати тимчасові запозичення для підтримання ліквідності).

Проте, проект Директиви залишає за країнами-членами право встановити детальніші правила інвестування, у тому числі шляхом закріплення кількісних нормативів, але за умови належного обґрунтування таких додаткових правил з точки зору "розсудливого" підходу. Допущення додаткових правил регулювання особливо стосуються подібних до тих, що застосовується для організацій зі страхування життя<sup>3</sup>. При цьому країни-члени не можуть заборонити пенсійним фондам (1) інвестувати до 70% загальної вартості пенсійних активів у акції, корпоративні облигації, що знаходяться в обігу на організованих ринках; (2) інвестувати до 30% в активи, деноміновані в іншій за зобов'язання валюти; (3) робити вкладення у венчурний капітал.

Ми приділяємо таку велику увагу правилам інвестування, що запропоновані у згаданому проекті Директиви, оскільки саме навколо цього питання було найбільше суперечок під час узгодження позицій європейських інституцій — основних учасників процесу прийняття рішення, та у зв'язку з порівняно більшою можливістю врахування майбутніх європейських стандартів у цій сфері при розробці та впровадженні українського законодавства про недержавне пенсійне забезпечення (більшою порівняно з такими комплексами питань як забезпечення вільного руху робочої сили, міжнаціональної діяльності пенсійних фондів, які ще тривалий час залишатимуться неактуальними для України).

Так, зокрема, Рада ЄС не погодилась з поправкою членів Європарламенту про 5-річний перехідний період для запровадження якісного підходу при регулюванні інвестицій, що пояснювалось тим, що не всі країни знайомі з практичним застосуванням принципу "розсудливого" інвестування.

Також в контексті допустимих правил регулювання інвестиційної діяльності ОППЗ важливо відзначити, що проектом Директиви запропоновано надати країнам-членам ("країнам діяльності") можливість встановлювати особливі вимо-

ги для пенсійних фондів, які здійснюють транс-кордонну діяльність у цій країні (при юридичній реєстрації або знаходженні центрального офісу в іншій країні-члені — "країні реєстрації"), за умови, що такі ж (або жорсткіші) правила застосовуються до "власних" пенсійних фондів "країни діяльності" та виключно у частині пенсійних активів, що стосуються обслуговування пенсійних схем в цій "країні-діяльності".<sup>4</sup>

## Вільний рух робочої сили

У ЄС вже встановлені ефективні правила координації державного пенсійного забезпечення працівників-мігрантів, що дозволило мільйонам працівників з країн-членів вільно пересуватись протягом життя всередині Союзу та не побоюючись змінювати місце працевлаштування, маючи на увазі, що вони зможуть отримати пенсію за віком на підставі загального стажу роботи в будь-якому місці ЄС. Відповідно, відсутність подібних правил для додаткових пенсійних схем створює перешкоди для трудової мобільності осіб, які беруть у них участь. До того ж, вільне пересування робочої сили є одним з основоположних принципів побудови Співтовариств, закріплених Договором про заснування ЄС.

### Пенсійні фонди ЄС у цифрах

- Загальний річний розмір внесків до пенсійних фондів країн ЄС досяг на кінець 2000 року 84 млрд. євро (із збільшенням за період 1997-2000 рр. на 62%)
- Загальний рівень інвестицій пенсійних фондів в ЄС за 1997-2000 рр. зріс на 20% до 1,6 трлн. євро
- Найбільше пенсійні внески в 1997-2000 рр. зросли в Іспанії (на 308%), Швеції (245%) та Італії (114%)
- Найбільше зростання кількості учасників недержавних пенсійних схем в країнах ЄС за період 1997-2000 рр. зафіксовано в Іспанії (84%), Австрії (60%) та Італії (58%)
- У 2000 році найкращі абсолютні показники рівня внесків мали Великобританія (32 млрд. євро), Німеччина (18 млрд. євро) та Нідерланди (13 млрд. євро)
- Найвищі показники зростання пенсійних виплат у 1997-2000 рр. мали Іспанія (597%), Швеція (329%), Австрія (140%) при загальноєвропейському зростанні на рівні 47%

<sup>2</sup> Обмеження, передбачені пунктами 5 та 6, можуть не застосовуватись на розсуд країн-членів до державних облигацій.

<sup>3</sup> Так, Директивою 92/96/ЄЕС про координацію актів, що стосуються прямого страхування життя страховими організаціями заборонено інвестувати більше: (1) 10% загальної вартості активів у нерухомість; (2) 5% — у акції, інші цінні папери одного емітента; (3) 5% — у незабезпечені кредити; (4) 3% — у готівку; (5) 10% — у цінні папери, що не знаходяться в обігу на організованих ринках.

<sup>4</sup> Такими правилами можуть бути: (1) вимога інвестувати не більше 30% зазначених активів в акції, боргові папери, що не знаходяться в обігу на організованих ринках; або інвестувати принаймні 70% таких активів в акції, боргові папери, що знаходяться в обігу на організованих ринках; (2) інвестувати не більше 5% таких активів у цінні папери, грошові та інші ринкові інструменти одного емітента; та не більше 10% — у цінні папери, грошові та інші ринкові інструменти підприємств, що належать до однієї групи; (3) інвестувати не більше 30% в активи, деноміновані в іншій за зобов'язання валюти.

Відмінністю підходу до вирішення цієї проблеми є те, що усунення перешкод для існування єдиного ринку праці, викликаних неврегульованістю діяльності з недержавного пенсійного забезпечення, шляхом прийняття законодавчих актів визнається передчасним. При цьому, перевага віддається методу координації, але не гармонізації. Це пов'язано, зокрема, з тим, що потребують додаткового вивчення такі питання як можливість переведення пенсійних прав з однієї схеми в іншу, тривалі періоди мінімально необхідного членства у пенсійній схемі (для того, щоб набути пенсійних прав у вигляді можливості розпорядження накопиченими пенсійними активами), проблеми подвійного оподаткування тощо. Крім того, середньо- та довгостроковою метою визнається необхідність забезпечення можливості участі в транскордонних схемах (що дозволить працівникам, які змінюють країну працевлаштування, не переводити свої пенсійні активи в інші фонди та не ризикувати втратою набутих пенсійних прав). У цьому випадку досить проблемним є взаємне визнання режимів податкового та трудового регулювання.

**Оподаткування пенсійних схем**

Надходження або виплати, пов'язані з пенсійним забезпеченням, можуть бути оподатковані ("О") або звільненні від оподаткування ("З") на одній з трьох стадій:

- > здійснення пенсійних внесків;
- > отримання інвестиційного доходу, доходу від капіталу;
- > здійснення пенсійних виплат.

**Оподаткування пенсійних внесків.** Майже в усіх країнах-членах ЄС внески працівника або роботодавця до пенсійного фонду вираховуються з бази оподаткування ("З"), так само як внески роботодавця не вважаються доходом працівника (проте, як правило, встановлюються максимальні розміри, у яких внески не оподатковуються).

**Оподаткування доходів від інвестицій.** Переважно, звільняються ("З") від оподаткування будь-які доходи від інвестицій або капіталу, отримані фондом (хоча у деяких країнах існують окремі непрямі форми оподаткування, напр. оподаткування активів, що знаходяться в управлінні).

**Оподаткування пенсійних виплат.** В основному, виплати оподатковуються ("О") у будь-якому вигляді (цілою сумою, періодичні виплати), хоча й за різними ставками та можливими пільгами.

Таким чином, найбільш поширеними є три режими оподаткування додаткових пенсійних схем:

- (1) звільнення — звільнення — оподаткування (ЗЗО)
- (2) звільнення — оподаткування — оподаткування (ЗОО)
- (3) оподаткування — звільнення — звільнення (ОЗЗ)

**Координація національних податкових систем**

Саме наявність різноманітних, складних та специфічних національних систем оподаткування

Таблиця 3. Оподаткування додаткових пенсійних схем

Країна	Режим оподаткування додаткових пенсійних схем		
	ЗЗО	ЗОО	ОЗЗ
Бельгія	■		
Данія		■	
Німеччина	■		■
Греція	■		
Іспанія	■		
Франція	■		
Ірландія	■		
Італія		■	
Люксембург			■
Нідерланди	■		
Австрія	■		
Португалія	■		
Фінляндія	■		
Швеція		■	
Великобританія	■		

Джерело: European Financial Services Round Table, «One Europe, One Pension: Affording the Future», 2002.

було визнано основними перешкодами на шляху забезпечення єдиного ринку праці та надання послуг у сфері недержавних пенсій. Проблема, переважно, полягає в транскордонних пенсійних внесках та виплатах, а також у тому факті, що мігруючі працівники наштовхуються на дві й більше різні пенсійні та податкові системи, які рідко є сумісними.

Комісією були визначено ряд перешкод, пов'язаних з оподаткуванням додаткових пенсій.

У більшості країн-членів оподаткування за пенсійними контрактами, укладеними з пенсійними фондами-нерезидентами є менш сприятливим, ніж у випадку з місцевими установами. Як правило, немає взаємного визнання, тому за пенсійним контрактом, укладеним в одній країні навряд чи можна використати податкові пільги в іншій. Відповідно, особи, зацікавлені у додаткових пенсійних продуктах, змушені звертатися лише до національних операторів, а установи недержавного пенсійного забезпечення змушені мати повноцінні представництва в кожній країні.

Найбільше складнощів виникає у випадку, коли особа мігрує з країни-члена, де діє режим ЗЗО (звільнення — звільнення — оподаткування), до країни із режимом ОЗЗ (оподаткування — звільнення — звільнення). У результаті виникає ситуація або подвійного оподаткування, або неоподаткування взагалі.



**Три рівні майбутньої пенсійної системи України**

Відповідно до стратегічних планів реформування системи пенсійного забезпечення в Україні передбачається запровадити трирівневу систему, а саме:

**I рівень** — загальнообов'язкова солідарна система (аналог PAYG), реформована теперішня система;

**II рівень** — обов'язкова накопичувальна система;

**III рівень** — додаткова (добровільна) накопичувальна система (переважно через діяльність недержавних пенсійних фондів).

Солідарна система має запобігати бідності серед осіб похилого віку через перерозподіл частини коштів Пенсійного фонду в інтересах громадян, які одержували низькі доходи.

Основною метою запровадження накопичувальної пенсійної системи є підвищення розміру пенсій за рахунок доходу, отриманого від інвестування частини пенсійних внесків громадян. При цьому пенсійні кошти мають накопичуватись як шляхом обов'язкового пенсійного страхування, так і створенням додаткових (добровільних) пенсійних заощаджень.

Таким чином, третій рівень майбутньої української пенсійної системи переважно відповідає другому та третьому "стовпам" системи європейської. При цьому обов'язкова накопичувальна складова (що виділена в Україні в окремий рівень) в основному розглядається у країнах ЄС як елемент другого "стовпа" ("професійні пенсійні схеми").

У результаті консультацій між представниками зацікавлених сторін було досягнуто згоди щодо найбільшої адекватності схеми ЗЗО (звільнення — звільнення — оподаткування), яка до того ж застосовується в більшості країн-членів (див. таблицю 2.). Її основна перевага в тому, що податок не стягується з невідомих майбутніх виплат, коли пенсія не упадає, а бенефіціар може померти до виходу на пенсію (тоді як при ОЗЗ він би сплатив податки за пенсійні виплати, які ніколи не отримає).

Для вирішення цих та інших проблем, пов'язаних оподаткуванням, пропонуються два основні шляхи. Перший, полягає у прийнятті Комісією стандартних правил, які мають бути втілені у двосторонніх угодах країн-членів. Перевагою такого підходу є те, що двосторонні домовленості можна пристосувати до індивідуальних пенсійних та податкових систем двох країн. З іншого боку, дуже складним та тривалим буде процес переговорів та укладення 105 угод (за наявних 15 членів ЄС), що при цьому не гарантуватиме повного вирішення всіх проблем. Інший запропонований підхід полягає у створенні єдиних законодавчих правил (у вигляді багатосторонньої угоди або спеціальної директиви), які мають забезпечити взаємне визнання пенсійних схем, встановити правила розподілу податкових повноважень для уникнення подвійного оподаткування, забезпечити адекватний рівень оподаткування тощо.

**ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Актуальність питання розробки та впровадження певної моделі діяльності недержавних пенсійних фондів підтверджується, як уже зазначалось, і для України. Адже, запровадження недержавного пенсійного забезпечення має стати гармонійним елементом трирівневої оновленої системи пенсійного забезпечення. До того ж саме зараз активізувався процес пошуку законодавчих шляхів вирішення цього питання. Йдеться, зокрема, про проекти законів "Про недержавне пенсійне забезпечення", внесені на розгляд Верховної Ради України народним депутатом Д.М.Сандлером (№ 2064 від 15.08.2002) та альтернативний до нього Кабінетом Міністрів (№ 2064-1 від 27.09.2002)<sup>5</sup> (далі — проекти).

Нижче наведено порівняння окремих положень українського перспективного законодавства у сфері недержавного пенсійного забезпечення із проектом Директиви Європарламенту та Ради ЄС

щодо діяльності та нагляду за організаціями "професійного" пенсійного забезпечення (у редакції від 05.11.2002).

**Вимоги до створення, звітності, інформації**

Положення проектів цілком відповідають вимозі юридичного відокремлення між юридичною особою-вкладником пенсійного фонду та самим фондом (недержавні пенсійні фонди створюються у вигляді окремої неприбуткової організації зі статусом юридичної особи, їх діяльність обмежується недержавним пенсійним забезпеченням).

Проекти містять і основні умови діяльності фонду, що передбачені проектом Директиви, а саме: необхідність реєстрації пенсійного фонду, підтвердження кваліфікації осіб, які здійснюватимуть управління фондом, обов'язкове проведення актуарних розрахунків стану активів та резервів

<sup>5</sup> У поточний момент у процесі підготовки до розгляду зазначених законопроектів профільним комітетом Верховної Ради (Комітет з питань фінансів і банківської діяльності) було прийнято рішення рекомендувати прийняти за основу урядовий проект із врахуванням позитивних положень, що містяться в проекті народного депутата (кількість та перелік таких пропозицій, що мають бути враховані при підготовці проекту до другого читання, є достатньо суттєвими, що дає підстави сподіватись на затвердження в кінцевому результаті максимально якісного та збалансованого тексту). Проте, складна політична ситуація в парламенті завадила народним депутатам розглянути зазначені законопроекти (17 грудня), що відповідно відсуває в часі дату можливого проходження і першого читання.

фонду, не рідше ніж щорічне подання бухгалтерської та іншої звітності, її оприлюднення.

По-різному можна оцінити відповідність проектів закону щодо запровадження "належним чином складених правил (properly constituted rules) стосовно умов пенсійних схем", що застосовуються пенсійним фондом, адже лише проектом №2064 пропонується поряд із статутом фонду (документ установчого характеру, необхідний для авторизації в якості юридичної особи) запровадити такий внутрішній регламентуючий документ як правила пенсійного фонду, у яких мають розкриватися особливості, власне, діяльності з недержавного пенсійного забезпечення (перелік пенсійних схем, порядок і умови здійснення пенсійних внесків, виплат, ведення пенсійних рахунків, укладення пенсійних контрактів, перелік основних прав та обов'язків вкладників і учасників фонду тощо). Але, на нашу думку, виокремлення спеціального документу, що не стосується порядку створення, організації діяльності, управління пенсійним фондом (класичний предмет для регулювання статутом), є доцільним, у тому числі з урахуванням необхідності доступнішого інформування учасників пенсійних схем про їхні права та обов'язки, особливості здійснення фондом діяльності з пенсійного забезпечення.

Узгоджується із проектом Директиви й вимога затвердження інвестиційної декларації фонду із викладенням напрямів інвестиційної політики, обмежень щодо управління та розміщення активів пенсійного фонду, порядок визначення структури активів тощо (хоча прямо й не передбачено необхідності закріплення в декларації методів оцінки інвестиційних ризиків, процесів управління ризиками, згадка про які натомість міститься в проекті Директиви). Крім того, відсутня й вимога щодо обов'язкового регулярного перегляду положень інвестиційної декларації (у проекті Директиви — принаймні кожні три роки). Останні зауваження не варто, проте, розглядати однозначно як невідповідність, оскільки проектами до відання державного регулятора ринку віднесено встановлення інших вимог до декларації.

У більшості питань, що стосуються розкриття інформації пенсійними фондами як перед наглядовим органом, так і перед своїми учасниками, подання та оприлюднення звітів, а також повноважень державного регулятора, проекти законів<sup>6</sup> містять більш деталізовані за проект Директиви положення, що є цілком логічним у контексті загальної спрямованості українського законодавства на максимальне розширення контрольних повноважень регулятивних органів, сфери регламентування питань, пов'язаних з діяльністю суб'єктів

господарювання (по відношенню до пенсійних фондів особливе значення в цьому контексті має досвід недобросовісної діяльності на ринку довірчого управління заощадженнями фізичних осіб, що мав місце в Україні).

## Вимоги до гарантій платоспроможності

Слід зазначити, що проекти законів "Про недержавне пенсійне забезпечення" практично не містять положень щодо обов'язкового покриття активами пенсійних зобов'язань фонду, формування технічних та інших резервів. Це не відповідає пропозиціям, викладеним у проекті Директиви, яка закріплює обов'язок пенсійних фондів (прямо або через установи, що здійснюють управління ними або їхніми активами) у будь-який момент часу мати сформовані технічні резерви в обсязі повного покриття фінансових зобов'язань, що випливають з поточного портфеля пенсійних контрактів, стосовно всіх пенсійних схем, що обслуговуються фондом. При цьому в разі покриття пенсійним фондом біометричних ризиків (ризиків смерті, інвалідності, дожиття), гарантування рівня інвестиційної доходності або певного рівня пенсійних виплат, такий фонд має сформувати додаткові страхові резерви (в розмірі залежному від виду ризику, структури активів), своєрідний "буфер".

Проектами законів передбачається гарантувати фінансову стабільність установ, що надають послуги у сфері недержавного пенсійного забезпечення (управління пенсійним фондом та його активами) шляхом встановлення мінімальних вимог до розміру статутного та власного капіталу відповідних установ (в розмірі від 300 тисяч до 1 млн. євро). Подібні форми регулювання не забороняються проектом Директиви (хоча й розглядаються як додаткові до наведених вище вимог до формування технічних резервів). У цьому відношенні вирізняється проект № 2064, яким у структурі активів пенсійного фонду передбачено страховий резерв для гарантування виконання зобов'язань фонду зі здійснення пенсійних виплат, що більш-менш відповідає додатковому резерву, передбаченому проектом Директиви для покриття різниці між плановими та фактичними витратами фонду (згаданий "буфер").

Певним чином подібний підхід можна виправдати посиланням на встановленні законодавством повноваження відповідного державного регулюючого органу<sup>7</sup>. Серед останніх Законом "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" передбачено повноваження встановлювати "обов'язкові нормативи до-

<sup>6</sup> Повноваження державного уповноваженого органу у сфері регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів детально викладені в чинному законі "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", посилання на який містяться в обох проектах.

статності капіталу та інші показники і вимоги, що обмежують ризики по операціях з фінансовими активами", а серед основних напрямів нагляду уповноваженого органу вказано додержання встановлених критеріїв та нормативів щодо ліквідності, капіталу та платоспроможності, прибутковості, якості активів та ризиковості операцій тощо.

Проте логічнішим та доцільним з точки зору гарантування платоспроможності пенсійних фондів, а відповідно й захисту інтересів їх учасників, є встановлення спеціальних правил регулювання нормативів ліквідності, покриття зобов'язань активами, тощо галузевим законодавством, у цьому разі законом про недержавне пенсійне забезпечення, із можливістю дальшої деталізації цих положень у підзаконних актах.

### Вимоги до інвестиційної діяльності

Згаданими проектами законів та Директиви пропонуються різні концепції регулювання інвестиційної діяльності пенсійних фондів, що в загальних рисах були окреслені вище. Так, проектом Директиви після тривалих дискусій всередині самого ЄС пропонується надати перевагу якісному підходу, впровадженню принципу "розсудливого, завбачливого" управління пенсійними активами, хоча й із збереженням можливості для країн-членів встановлювати кількісні обмеження (в певних межах). Натомість проекти українських законодавчих актів схиляються виключно до кількісної моделі із встановленням сукупності жорстких нормативів напрямів та обсягів інвестування (хоча в проекті № 2064 і міститься загальне положення щодо однієї з гарантій стабільного функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення — "розміщення активів за принципами диверсифікації, відповідального ставлення до інвестування, надійності, ліквідності та прибутковості такого інвестування").

У цілому, правила інвестування, передбачені проектами законів, є жорсткішими та ширшими за ті, що пропонується закріпити Директивою. Детальніше порівняння основних положень цих документів викладені в Додатках (таблиця 4).

Хоча запропонований проектом Директиви підхід до регулювання інвестиційної діяльності є достатньо компромісний, він у цілому відображає тенденцію до надання більшої свободи менеджерам пенсійних активів в умовах останніх суттєвих коливань фінансових ринків, необхідності швидкого реагування на кон'юнктуру ринку. Крім того, показовим є те, що принцип "розсудливого" інвестування є базовим в тих країнах, на які припадає лівова частка інвестиційних ресурсів, накопичених пенсійними фондами (йдеться про Великобританію, Нідерланди, Ірландію, інвестиції пенсійних фондів яких за 2000 рік склали 1 534 млн. євро або бл. 87% загального показника для 12 країн ЄС), що також не останню чергу вплинуло на надання переваги саме кількісній моделі. Отже, не дивно, що підхід "відповідального ставлення", який був розроблений та є традиційним для країн англо-саксонської правової сім'ї, поступово перетворюється на загальноєвропейський стандарт.

У цьому відношенні, враховуючи континентальну правову модель, а також практичну відсутність досвіду широкої регульованої діяльності установ накопичувального пенсійного забезпечення в Україні, цілком обгрунтованим для перших етапів діяльності недержавних пенсійних фондів є запровадження змішаного підходу з можливим закріпленням кількісних нормативів інвестування. Але при цьому модель, що запроваджується, має бути достатньо збалансованою та гнучкою, що, на нашу думку, має передбачати як встановлення якісних орієнтирів інвестиційної діяльності, так і надання державному регулятору можливості реагування на ринкові коливання та тенденції за допомогою зміни показників таких нормативів.

<sup>7</sup> Функції регулювання ринку послуг у сфері накопичувального пенсійного забезпечення покладені на спеціально уповноважений орган виконавчої влади, а саме — Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг, створену відповідно до Указу Президента № 1153/2002 від 11.12.2002 р.

ДОДАТКИ

Таблиця 1. Структура інвестиційних портфелів пенсійних фондів (2000 рік)

Країна	Кількість пенсійних фондів	Загальний розмір інвестицій (млн. євро)	Нерухомість (%)	Інвестиції в афлійовані особи (%)	Акції та інші цінні папери зі змінною доходністю (%)	Інститути спільного інвестування (%)	Боргові цінні папери та інші папери з фіксованою доходністю (%)	Іпотечні кредити та незабезпечені кредити (%)	Інші вкладення (%)
<b>КРАЇНИ-ЧЛЕНИ ЄС</b>									
Бельгія*	310	12 909	0,6	0	27,1	52,8	17,6	0,06	0,2
Данія	54	5 639	5,1	1	35,6	0	56,5	0,03	1,6
Німеччина	299	105 158**	13**	-	9**	-	75**	-	-
Греція***	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Іспанія	607	35 092	0,3	-	21,5	2,8	56,4	0,03	18,95
Франція**	-	-	-	-	13	-	85	-	-
Ірландія	-	52 535	6,6	-	64,4	0	22,1	0	6,9
Італія	495	22 122	14,5	0	6,7	7,8	37,1	0	33,9
Люксембург	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Нідерланди	989	453 820	4,6	1,9	45,8	-	35,5	9,8	2,4
Австрія	19	7 780	0,5	0	0,2	96,5	0,6	0,9	1,2
Португалія	244	13 766	5	0	25,2	11,8	46,7	0	11,2
Фінляндія	116	4 467	13,1	0	24,8	0	24,8	16,5	20,7
Швеція	45	8 743	4,1	0	29,2	0	49,6	4,2	12,8
Великобританія	-	1 027 934	4,4	0	59,1	9,4	18,9	0	1,6
ЄС (середній показник)	-	145 830	4,4	-	27,8	-	40,4	-	10,1
Ісландія	56	7 702	0,2	0,04	19,8	19,2	46,5	13	1,2
Норвегія	150	12 182	3,3	0	18	9,3	58,3	4,9	6,1
Швейцарія	3405	296 032	10,6	6,1	26,7	-	26,9	6,7	7,4

Джерело: Евростат (2002, 2001), European Commission

"-" інформація відсутня або не може бути застосована, або є конфіденційною (Люксембург).

\* Дані за 1999 рік.

\*\* Дані за 1997 рік.

\*\*\* Пенсійні фонди відсутні

Таблиця 2. Надходження та витрати пенсійних фондів (2000 рік) (у млн. євро)

Країна	Пенсійні внески	Інвестиційний дохід	Інший дохід	Пенсійні виплати	Операційні витрати
Данія	46	282	4	221	4
Німеччина	17 941	8 815	787	13 585	639
Іспанія	14 553	-286	8	1 235	457*
Італія	2 690	-	-	1 376	-
Нідерланди	12 650	12 061	1 255	10 414	3 690
Австрія	710	137	29	260	34
Португалія	1 364	436	12	762	69*
Фінляндія	80	465	4	206	6
Швеція	1 191	778	-	1 068	23
Великобританія	31 593	93 111	976	47 606	4601
<b>РАЗОМ</b>	<b>82 818</b>	<b>115 799</b>	<b>3 075</b>	<b>76 733</b>	<b>9 523</b>

\*Без врахування витрат на оплату праці.

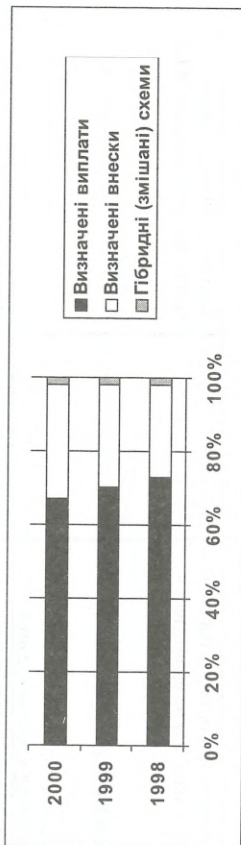
Джерело: Євростат, 2002

Таблиця 3. Учасники пенсійних фондів (2000 рік)

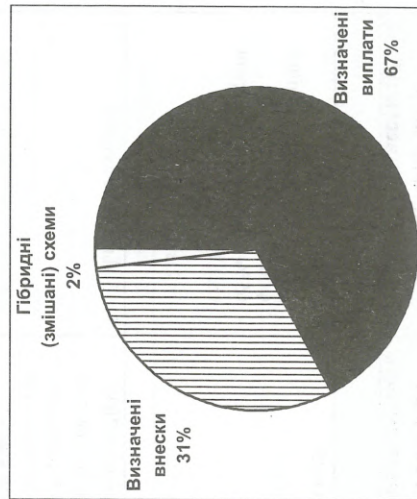
Країна	Загальна кількість учасників (100%)	Учасники схем із визначеними виплатами (% від загальної кількості)	Учасники схем із визначеними внесками (% від загальної кількості)	Учасники гібридних схем	Активні учасники	Особи, яким виплачується пенсія
Данія	22 897	-	-	-	11 899	10 998
Іспанія	4 995 589	30 197 (0,7%)	4 681 705 (93,7%)	283 687 (5,6%)	4 860 622	134 967
Ірландія	629 801	449 111 (71%)	180 690 (29%)	0	-	-
Італія	1 555 789	120 365 (8%)	1 309 290 (84%)	126 134 (8%)	1 447 956	107 833
Нідерланди	13 355 000	13 161 500 (98,5%)	186 500 (1,4%)	7 000 (0,1%)	11 387 000	1 968 000
Австрія	283 741	-	-	-	252 443	31 298
Португалія	399 853	265 518 (66%)	127 640 (32%)	6 695 (2%)	293 530	106 323
Фінляндія	124 805	124 805 (100%)	0	0	71 323	53 482
Швеція	811 876	-	-	-	707 194	104 682
<b>РАЗОМ</b>	<b>22 179 351</b>	<b>14 151 496 (67%)</b>	<b>6 485 825 (31%)</b>	<b>423 516 (2%)</b>	<b>19 031 967</b>	<b>2 517 583</b>

Джерело: Євростат, 2002

Таблиця 1. Додаткові (недержавні) пенсійні схеми в країнах ЄС (2002 р.)



Діаграма 1. Додаткові (недержавні) пенсійні схеми в країнах ЄС (2002 р.)



Таблиця 4. Вимоги до інвестування пенсійними фондами

Країна	Вимоги до диверсифікації	Самоінвестування (конфлікт інтересів)	Інші кількісні обмеження	Вимоги до валют активів	Обмеження щодо іноземних інвестицій
<b>КРАЇНИ ЄС</b>					
<b>Бельгія</b>	Не більше 10% активів у цінні папери одного емітента Не більше 20% у один об'єкт нерухомості	Не більше 15%	Максимальні обмеження у структурі інвестиційного портфеля: - 65% в акції, що пройшли лістинг (35% – які не пройшли лістинг) - 40% в нерухомість та іпотечні кредити - 30% в інвестиційні фонди - 10% в банківські депозити	Відсутні	Не більше: - 5% у іноземні інвестиційні фонди - 65% в акції емітентів країн ОЕСР
<b>Данія</b>	Відсутні	Заборонено	“Високоризиковані активи” (цінні папери, що не пройшли лістинг) обмежені 40% Не більше 40% у нерухомість та інвестиційні фонди Мінімум 60% у державних цінних паперах	Не більше 20% активів у валюті іншій за валюту зобов'язань. Для зобов'язань у валюті країн ЄС до 50% зобов'язань може бути покрито активами, деномінованими в євро	Не більше 20% активів
<b>Німеччина</b>	Не більше 5% у зобов'язання одного емітента, крім державного боргу, банківських депозитів, іпотечних облігацій (обмеження 30%)	Дозволено з обмеженням у 2%	Максимальні обмеження у структурі інвестиційного портфеля: - 25% у нерухомість - 30% у котирувані акції (10% у некотирувані) - 50% у корпоративні облігації - 30% в інвестиційні фонди - 50% у кредити - 50% у банківські депозити	Не більше 20% активів у валюті іншій за валюту зобов'язань	Не більше: - 30% в акції країн ЄС - 25% у нерухомість в країнах ЄС - 6% в акції не країн ЄС - 5% в облігації не країн ЄС
<b>Греція (пенсійні фонди відсутні)</b>					
<b>Іспанія</b>	Не більше 10% активів у зобов'язання однієї особи	Дозволено з обмеженням у 10%	90% активів має бути інвестовано в організовані, офіційно визнані ринки (не більше 10% в акції, що не пройшли лістинг) Банківські депозити та інші активи в грошових коштах мають складати 1-15% активів	Відсутні	Заборонено інвестування у країни, що не є членами ОЕСР
<b>Франція</b>	Відсутні	Дозволено з обмеженням у 33%	Не більше 10% у незабезпечені нерухомістю кредити Максимальні обмеження у структурі інвестиційного портфеля: - 65% для акцій, що пройшли лістинг (0,5% для тих, що не пройшли лістинг)	Відсутні	Відсутні

Країна	Вимоги до диверсифікації	Самостійне виступання (конфлікт інтересів)	Інші кількісні обмеження	Вимоги до валюти активів	Обмеження щодо іноземних інвестицій
Ірландія	Відсутні (проте при оцінці дотримання нормативу платоспроможності пенсійним фондом будь-який випуск цінних паперів може враховуватися не більше як на 10% загальних активів)	При оцінці дотримання нормативу платоспроможності пенсійним фондом активи компанії-вкладника можуть враховуватися не більше як на 5% загальних активів. Вимога оприлюднення даних про самоінвестування у разі перевищення 5% межі	Відсутні Забороно інвестування в нерухомість Мінімум 50% у державні облігації країн ЄС	Відсутні	Відсутні
Італія	Не більше 15% в акції та облігації одного емітента	Дозволено з обмеженням у 20% у випадку однієї компанії-вкладника та 30% – кількох компаній	Максимальні обмеження у структурі інвестиційного портфеля: - 20% в закриті інвестиційні фонди - 20% в банківські депозити	Не менше 1/3 активів у валюті зобов'язань	Не більше: - 50% у цінні папери емітентів країн ОЕСР, що не пройшли лістинг - 5% у цінні папери емітентів не країн ОЕСР, що пройшли лістинг Заборононі інвестиції у цінні папери не країн ОЕСР, що не пройшли лістинг
Люксембург	Відсутні	Відсутні	Відсутні	Відсутні	Не більше: - 10% у цінні папери, емітовані нерезидентами Відсутні
Нідерланди	Загальна вимога диверсифікації	Дозволено з обмеженням у 5% (10% якщо активи перевищують встановлені технічні резерви)	Відсутні	Відсутні	Відсутні
Австрія	Відсутні	Дозволено з обмеженням у 10% (у разі отримання дозволу Наглядової Ради фонду)	Максимальні обмеження у структурі інвестиційного портфеля: - 50% в акції - 20% у нерухомість - 10% в кредити Принаймні 35% активів має бути інвестовано в іпотечні облігації, державні облігації та боргові цінні папери, деноміновані в євро	Відсутні	Не більше: - 50% інвестицій, деномінованих не в євро та в нерухомість іноземних країн

Країна	Вимоги до диверсифікації	Самоінвестування (конфлікт інтересів)	Інші кількісні обмеження	Вимоги до валюты активів	Обмеження щодо іноземних інвестицій
<b>Португалія</b>	Не більше 5% зобов'язання одного емітента та кредити одному позичальнику  Не більше 10% в один об'єкт нерухомості	Не більше: - 25% в зобов'язання компанії, що самостійно або разом з компанією з управління активами цього пенсійного фонду здійснюють контроль або є частиною однієї групи використується компанією-вкладником фонду або компаніями, які разом з вкладником здійснюють контроль або є частиною однієї групи	Максимальні обмеження у структурі інвестиційного портфеля: - 60% у корпоративні облігації - 50% в нерухомість - 50% в акції - 30% в інвестиційні фонди - 25% в кредити - 30% в короткострокові банківські депозити	Не менше 80% активів деноміновано у валюті, що є законним платіжним засобом у країні	Загальне обмеження - 20% активів, зокрема не більше 10% в облігації та 3% в акції емітентів не країн ОЕСР
<b>Фінляндія</b>	Не більше: - 25% в один вид інвестицій (напр. котирувані акції або забезпечені кредити) - 5% акцій одного емітента - 15% в один об'єкт нерухомості або забезпечені облігації одного емітента	Дозволено із загальним обмеженням у 25%, зокрема, не більше 15% в один об'єкт інвестування	Максимальні обмеження у структурі інвестиційного портфеля: - 50% в акції, що пройшли лістинг (10% якщо не пройшли лістинг) - 70% в іпотечні кредити - 40% в нерухомість	Не більше 20% активів у валюті іншій за валюту зобов'язань.  Не більше 20% активів та зобов'язань може бути деноміновано в іншій за свро валюті	Усі активи мають бути інвестовані в країні ЄС.  Можливі інвестиції в країні ОЕСР  Не більше 5% в країні ОЕСР, що не є країнами ЄС
<b>Швеція</b>	Не більше 10% в одну компанію	Дозволено з обмеженням у 10%	Максимальні обмеження у структурі інвестиційного портфеля: - 60% в акції	Відсутні	Від 5 до 10% залежно від активів
<b>Великобританія</b>	Загальна вимога диверсифікації та адекватності	Дозволено з обмеженням у 5%	Відсутні	Відсутні	Відсутні
<b>ЗАКОНОДАВСТВО ЄС</b>					
<b>Проект Директиви Парламенту та Ради ЄС щодо діяльності та нагляду за організаціями професійного пенсійного</b>	Загальна вимога щодо належної диверсифікації таким чином, щоб уникнути надмірного покладення на	Дозволено з обмеженням у 5% у випадку однієї компанії-вкладника та 10% – кількох компаній однієї групи. Ці обмеження можуть не застосовуватись на розсуд країни-членів до	За країнами-членами залишено право встановлювати детальні правила встановлювати більшості правила інвестування, у	За країнами-членами залишено право встановлювати більшості правила інвестування, у	Прямі обмеження відсутні



Країна	Вимоги до диверсифікації	Самодиверсифікація (конфлікт інтересів)	Інші кількісні обмеження	Вимоги до валют активів	Обмеження щодо іноземних інвестицій
забезпечення (у редакції від 05.11.2002)	окремих вид активів емітента або пов'язаних осіб, а також уникати надмірної концентрації ризику. Ці положення можуть не застосовуватись на розсуд країн-членів до державних облігацій	державних облігацій	При цьому країни-члени не можуть забороняти пенсійним фондам (1) інвестувати до 70% загальної вартості пенсійних активів у акції, корпоративні облігації, що знаходяться в обігу на організованих ринках; (2) робити вкладення у венчурний капітал.  Країнам-членам ("країнам діяльності") надається можливість встановлювати особливі вимоги для пенсійних фондів, які здійснюють <b>транскордонну діяльність</b> у цій країні (при юридичній реєстрації або знаходженні центрального офісу в іншій країні-члені – "країні реєстрації"), за умови, що такі ж (або жорсткіші) правила застосовуються до "власних" пенсійних фондів "країни діяльності", та виключно у частині пенсійних активів, що стосуються обслуговування пенсійних схем в цій "країні-діяльності". Такими правилами можуть бути: (1) вимога інвестувати не більше 30% зазначених активів в акції, боргові папери, що не знаходяться в обігу на організованих ринках; або інвестувати принаймні 70% таких активів в організованих ринках; (2) інвестувати не більше 5% таких активів у цінні папери, грошові та інші ринкові інструменти одного емітента; та не більше 10% – у цінні папери, грошові та інші ринкові інструменти підприємств, що належать до однієї групи.  Заборонено встановлювати вимоги щодо обов'язкового інвестування в певну категорію активів	тому числі шляхом закріплення кількості нормативів. При цьому країни-члени не можуть забороняти пенсійним фондам інвестувати до 30% в активи, деноміновані в іншій за зобов'язання валюті.  Подібна ж вимога може мати місце при встановленні країнами-членами особливих умов для фондів, які здійснюють <b>транскордонну діяльність</b> у цій країні	
<b>УКРАЇНА</b>					
Проект Закону "Про недержавне пенсійне забезпечення" (№2064 від 15.08.2002, внесений народним депутатом Сандлером Д.М.)	Не більше: - 10% в зобов'язаннях одного банку* - 10% в цінні папери одного емітента (якщо емітент – не Уряд, центральний орган виконавчої влади)*	Дозволено з обмеженням у 5%  Заборонено придбавати або цінні папери, емітентами яких є: пов'язані особи пенсійного фонду; компанія, що здійснює управління пенсійним фондом або його активами; зберігач фонду; аудитор фонду; особа, що надає консультативні послуги	Максимальні обмеження у структурі інвестиційного портфеля: - 40% в акції українських емітентів, що пройшли лістинг* - 50% у банківські зобов'язання (рахунки, депозитні сертифікати)* - 50% в цінні папери, доходи за якими гарантовані Урядом або центральним органом виконавчої влади* - 10% в цінні папери органів місцевого самоврядування* - 40% в облігації резидентів* - 5% в нерухомість (враховується у складі інших дозволених видів активів, що не перелічені)	Відсутні	Не більше: - 40% в цінні папери іноземних емітентів (у тому числі урядів іноземних країн)  Уповноважений орган (регулятор ринку) визначає вимоги до: - рейтингу зовнішнього боргу країн-емітентів; - інвестиційного рейтингу корпоративних облігацій, строку діяльності їх емітентів, рейтингу

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Загальна кількість зареєстрованих злочинів, тис.	641,9	617,3	589,2	576	294,9*	-
Кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності, тис.	281,6	281,2	284,3	272,2	268,5	272,9
Загальна кількість осіб, взятих під варту, тис.	131,5	130,6	126,8	129,2	132,2	128,3
Кількість осіб, засуджених до позбавлення волі, тис.	74,69	85,82	83,4	86,44	42,98*	

\* Дані на перше півріччя

Цікаво, що загальна кількість позбавлених волі у світі складає близько 8 мільйонів чоловік. Таким чином, в Україні "сидить" майже 2,5 відсотка всіх ув'язнених планети (населення України становить приблизно 0,75 відсотка населення Землі). Очевидно, Україна посідає одне з провідних місць у світі за часткою позбавлених волі. Так, відносна кількість ув'язнених в Україні (на 100 тис. населення) складає приблизно 405—410 чоловік. За цим показником нашу державу випереджають лише США (710), Росія (700), Білорусія

(505), Казахстан (475) та Киргизстан (420). Натомість, у розвинутих країнах Європи відносний показник кількості ув'язнених значно нижчий: Ісландія — 40; Фінляндія, Норвегія, Ірландія, Швеція, Данія — 50—70; Бельгія, Нідерланди, Італія, Австрія, Швейцарія, Франція, Германія — 80—100; Іспанія — 110; Великобританія — 125; Португалія — 145; Словенія — 40; Угорщина, Болгарія, Польща, Словачія — 90—150, Чеська Республіка, Румунія — 160—200 і т.д.<sup>4</sup>

### КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ



Першого погляду на наведені дані досить, щоб виділити низку основних проблемних питань функціонування української пенітенціарної системи. До них, зокрема, належать:

- Перевантаженість установ виконання покарань та слідчих ізоляторів у вигляді позбавлення волі.

- Наявність тенденції до активного застосування судами України кримінальних покарань у вигляді позбавлення волі та запобіжних заходів у вигляді взяття під варту, навіть у справах про злочини невеликої та середньої тяжкості.

- Скрутне матеріальне становище установ виконання кримінальних покарань, незважаючи на наявність власної потужної виробничо-технічної інфраструктури.

Головною причиною названих проблем є недосконалість кримінального, кримінально-процесуального та виправно-трудового законодавства. Наслідок — низький рівень утримання спецконtingенту (ув'язнених), численні порушення конституційних прав та свобод громадян, які, не будучи визнані судом як злочинці, часто без вагомих на те підстав на місяці—роки позбавляються найсуттєвіших прав (особистої свободи, свободи пересування, спілкування та інше).

### ЄВРОПЕЙСЬКІ ПЕНІТЕНЦІАРНІ СТАНДАРТИ

Звернення до світового і, перш за все, європейського досвіду стало мало не обов'язком будь-кого з сучасних реформаторів, дослідників, радників, експертів з різних питань тощо. Не зайвим воно буде і у випадку пенітенціарної реформи. Тим більше, що позитивний досвід з цього питання у європейців справді є.

На міжнародному рівні діє багато договорів, конвенцій і правил, покликаних підвищити рівень утримання в місцях позбавлення волі. Найбільш

відомими є Європейські пенітенціарні правила (1987 р.), прийняті в рамках Ради Європи, членом якої є й Україна. Приведення національного законодавства у відповідність з цими нормами — міжнародне зобов'язання нашої держави.

Основною і принциповою відмінністю згаданих Правил від чинного виправно-трудового законодавства України є закріплена в них мета впливу на засуджених. Так, якщо для вітчизняного законодавства це покарання за вчинений зло-

<sup>4</sup> За інформацією, розміщеною на сайті <http://www.penalreform.org/>

чин, загальна і особиста превенція (запобігання наступним злочинам), виправлення і перевиховання засуджених та сприяння викорененню злочинності, то у розумінні європейського законодавця — сприяння вихованню у них почуття відповідальності та навиків, які дозволятимуть їм реінтегруватися у суспільство, допоможуть дотримуватися вимог законності і задовольняти свої життєві потреби власними силами після звільнення (у тій мірі, в якій дозволяє строк ув'язнення), за умови збереження здоров'я та гідності ув'язнених і (пункт 3 частини 1 Правил). Суттєва різниця! Звідси й інші відмінності у підходах, регулюванні тощо.

Правила, зокрема, досить детально регулюють загальні принципи управління пенітенціарними установами (прийом і реєстрація, розподіл і класифікація, розміщення засуджених), особистої гігієни, одягу, харчування, медичного обслугову-

вання, дисципліни і покарання ув'язнених, засоби стримування, порядок надання інформації та подання скарг, спілкування із зовнішнім світом, релігійної та моральної підтримки, зберігання речей, переміщення засуджених, вимоги до персоналу пенітенціарних установ, режими утримання, працю, навчання, фізкультуру, спорт, дозвілля, підготовку до звільнення, встановлюють додаткові правила для спеціальних категорій ув'язнених. Таким чином, незважаючи на те, що Правила не мають за мету детальну регламентацію всіх аспектів діяльності пенітенціарних установ, поводження з ув'язненими, навіть перелік охоплених ними питань є ширшим за той, що закріплений українським законодавством. У своїх рекомендаціях (наступний розділ) автор широко врахував норми Європейських пенітенціарних правил та вимоги інших міжнародних документів, які є обов'язковими для України.

### ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ: ДЕЯКІ ЗАКОНОДАВЧІ ПРОПОЗИЦІЇ



Сьогодні умови утримання осіб, засуджених до позбавлення волі, а також тих, хто перебуває в місцях попереднього ув'язнення, у слідчих ізоля-

торах, у приймальниках-розподільниках, не відповідають мінімальним вимогам, необхідним навіть для підтримання здоров'я (не говорячи вже про моральний дух) ув'язнених. Не в останню чергу це викликано тим, що основу правового регулювання для відповідних правовідносин складають підзаконні акти. У той же час, усе, що стосується прав і свобод людини, а тим більше підстав, умов і порядку їх обмеження чи позбавлення повинно чітко регулюватися виключно законами. У розвинутих державах це доходить буквально до того, що законодавчо регулюється навіть розмір вікон у камерах в'язнів. В Україні ж усе це віднесено на розгляд центральних органів з питань виконання покарань.

Важке становище вітчизняної пенітенціарної системи багато в чому викликано, по-перше, відсутністю фінансових ресурсів для його виправлення, а по-друге, переважністю місць позбавлення волі. Тому реформування пенітенціарної системи варто проводити одночасно з деякою зміною карного законодавства (бажано) і переглядом порядку фінансування системи виконання покарань — з посиленням акценту на їхнє самозабезпечення (обов'язково).

Вирішення поставлених завдань потребуватиме внесення змін у чинне законодавство України. Зокрема, внесення змін і доповнень до Виправно-трудового кодексу України, що закріпили б:

- Обов'язкову розробку і втілення індивідуальної програми підготовки до повернення в суспільство для кожного ув'язненого, що передбачала б особливості залучення кожної засудженої до позбавлення волі особи до праці, загальноосвітнього і соціального навчання, заняття фізкультурою. Зокрема, праця і навчання повинні належним і рівним чином оплачуватися і впливати на тривалість виробничого стажу засуджених; фізкультура повинна стати обов'язковим елементом програми підготовки ув'язнених (що повинно передбачати й обов'язкове створення відповідних умов адміністрацією місць позбавлення волі); у рамках розумного ув'язнені повинні мати можливість вибирати рід своєї трудової діяльності; засудженим повинно бути дозволено витрачати, принаймні, частину свого заробітку на потреби своїх родин; навчання ув'язнених повинне мати рівний статус з працею (з метою стимулювання осіб, що відбувають покарання, до активної підготовки до звільнення); у кожному місці позбавлення волі повинна бути створена бібліотека, укомплектована з розрахунком на всі категорії ув'язнених, користування бібліотекою засудженими повинно заохочуватися.
- Кардинально новий підхід до прийому і реєстрації ув'язнених у пенітенціарних установах. Процедура прийому повинна бути орієнтована на те, щоб допомогти засудженому вирішити природні в подібній ситуації особисті

- проблеми (насамперед, пов'язані з невирішеними справами на волі).
- Загальні стандарти утримання ув'язнених по санітарії і гігієні. Зокрема, законодавчі норми повинні передбачати зобов'язання адміністрацій місць позбавлення волі по створенню нормальних умов для справляння ув'язненими природних потреб у короткостроковій перспективі й у тривалій перспективі виконання всіх санітарних вимог при проектуванні місць позбавлення волі. Також повинні бути передбачені зобов'язання по створенню таких умов утримання, за яких ув'язнений міг би працювати і читати в нормальних умовах при природному освітленні (за аналогією з міжнародними нормами можливе закріплення вимог з проектування приміщень місць утримання засуджених до позбавлення волі таким чином, щоб вікна були за своїми розмірами, розташуванням і конструкцією максимально схожими на нормальні). Необхідно законодавчо закріпити регулярність користування в'язнями ванною і душем (не рідше одного разу на тиждень).
  - Законодавчі зміни мають передбачати закріплення загальноприйнятих у європейському співтоваристві норм, що регулюють харчування, медичне обслуговування, одяг ув'язнених.
  - Особлива увага має приділятися питанням дисципліни і покарання ув'язнених. Зокрема, нікого з ув'язнених не можна використовувати як персонал на посадах, пов'язаних із застосуванням заходів дисциплінарного впливу. Має бути заборонено застосовувати як покарання поміщення в темну одиночну камеру. Особливо важливою новацією буде норма, відповідно до якої, використання будь-яких заходів дисциплінарного впливу на ув'язнених буде проводитися за згодою і під контролем медика. Відсутність санкції лікаря на поміщення ув'язненого в дисциплінарний ізолятор, приміром, буде підставою для визнання неправомірним застосування до засудженого такого стягнення.
  - Кардинальному перегляду підлягають норми, що регулюють порядок спілкування ув'язнених із зовнішнім світом (відвідування, відпустки з місць позбавлення волі, посилки, кореспонденція і т.д.). З метою активної ре-соціалізації ув'язнених таке спілкування повинно відбуватися більш інтенсивно.
  - Окремо повинні бути передбачені норми, що регулюють становище категорій ув'язнених з особливими потребами (національні і релігійні меншини, іноземці, що не володіють українською і російською мовами, інваліди і т.д.).
  - Може бути передбачений окремий розділ, що визначає вимоги до персоналу пенітенціарних установ.
  - На законодавчому рівні повинно бути передбачене активне залучення неурядових (громадських) правозахисних та інших організацій у процес підготовки ув'язнених до повернення життя в суспільстві.
  - Законодавство має передбачати проведення регулярних незалежних інспекцій місць позбавлення волі та опублікування їхніх результатів. Такі інспекції можуть проводитися представниками парламенту (насамперед) за участю представників прокуратури. Крім того, оскільки визначення системи органів виконавчої влади є повноваженням Президента України, на законодавчому рівні можна зобов'язати главу держави до того, щоб центральний орган виконавчої влади, відповідальний за здійснення політики у сфері виконання покарань, був незалежним від будь-якого міністерства і підкорявся безпосередньо Президенту (по суті, був центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом).
- Разом з реформуванням виправно-трудового законодавства необхідно також внести зміни і доповнення до Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України, які передбачали б подальше перенесення акценту з покарань у вигляді позбавлення й обмеження волі у бік штрафів (насамперед, це стосується економічних, господарських злочинів і злочинів у сфері службової діяльності) і т.д. Крім того, має бути передбачений порядок самозабезпечення пенітенціарних установ (не секрет, що підприємства виправних закладів заробляють гроші, за рахунок яких можна не тільки поліпшити умови утримання ув'язнених, але й планувати та здійснювати модернізацію місць позбавлення волі).

# PROBLEMS OF THE ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO THE REQUIREMENTS OF THE EUROPEAN COMMUNITY

## ABSTRACTS OF THE PARTICIPANTS' SPEECHES AT THE ROUND TABLE

*Borys TARASIUK, the people's deputy of Ukraine, the Head of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Issues of the European Integration*

The approximation of the Ukrainian legislation to the EC standards had to begin immediately after the adoption of the Partnership and Cooperation Agreement in June 1994. According to this Agreement, our state took on the obligation to make the national legislation compatible with the EU legislation.

Before 2000 the adaptation has been chaotic and unsystematic. This process has recently acquired more systematic character, though there are still problems and impediments to the successful fulfillment of the clauses of the Agreement.

The following issues keep being urgent: the measures of the bodies of executive power to adapt national legislation are not well coordinated; there is no mechanism through which the Verkhovna Rada can secure the compatibility of the Ukrainian legislation and drafts of the laws under the parliamentary scrutiny with the rules and norms of the WTO; the mechanism to avoid decisions contradicting the requirements of the WTO and clauses of EC legislation is ineffective.

*Manfred LOHMANN, the Director of the Conrad Adenauer Foundation in Ukraine*

Democratization of the socio-political and economic systems has been and keeps being one of the priority areas of the activity of Conrad Adenauer Foundation in Ukraine. It is evident that the main reason of the low awareness of EU members about key events in the life of Ukrainian society is the discrepancy between certain institutes of the Ukrainian law and European standards. The EU member-states will be much more interested in Ukraine only when Ukraine will implement fully the clauses of the Partnership and Cooperation Agreement.

*Pavlo SULTANSKYI, the Head of the EU Department of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*

Since the adoption of the Partnership and Cooperation Agreement, Ukraine as well as the European countries underwent significant internal changes. To my mind, the clauses of the Agreement have to become the base on which EC and our country will build joint program of further bi-lateral relations.

The list of claims EC made on the non-fulfillment by Ukraine of the Partnership and Cooperation Agreement has been significantly reduced during last years and nowadays only the problems related to the approximation of the legislation in the economic sphere do not allow EU to recognize Ukraine as the country with the market economy. Romano Prodi expressed his belief that the relevant problems will be discussed by the EC experts with the Ukrainian representatives and the EC will make the decision about granting Ukraine the status of the country with the market economy until February 2003.

*Grygoriy NEMYRIA, the Director of the Centre of European and International Studies*

To my opinion, there are very few problem aspects of the non-observance of the Partnership and Cooperation Agreement. First of all, the Agreement does not determine the time stages of approximating national legislation to that of

European Community and conditions the fulfillment of which would witness that certain stage of the approximation was completed. Besides that, it is necessary to define bi-laterally the mechanism of the fulfillment of tasks at concrete stages of PCA implementation and procedures of monitoring the adaptation process.

*Oleg ZARUBINSKYI, the people's deputy of Ukraine, the First Deputy Head of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Issues of the European Integration*

To my opinion, the question should be raised not about the adaptation of the Ukrainian legislation to the EC requirements but, before all, to the legislation of EC. Unlike requirements, the legislation has objective character and is relatively stable whereas the requirements are subjective and they change depending on the situation.

Analysis of the issues related to the approximation of the Ukrainian legislation to the standards and norms of the Community should not focus only on the weak points of the PCA implementation. The clauses of the 1996 Treaty of Amsterdam, results of 2000 Nice summit, especially, the Charter of basic rights approved in Nice, have to be comprehensively considered, too.

*Volodymyr ZABIHAILO, the Institute of International Relations of the National Academy of Sciences of Ukraine*

The problem of the adaptation of the Ukrainian legislation to the European legal framework is far from being the main obstacle in the process of the PCA implementation because the approximation of the legislation to the EU standards is only technical process. If the implementation of the PCA is not viewed as just an adaptation, then, one should acknowledge that implementation of the clauses of Agreement means, first of all, the fulfillment of the requirements to the countries aspiring for the EU membership. These requirements are about democratization of the political system and social life, real introduction of the principle of the rule of law, securing and defending human rights and freedoms.

Societal value of the law, its public prestige, effectiveness of the realization and protection of the human rights and freedoms, etc. are among the main issues the solution of which will become the watershed in approximating the Ukrainian legal system to the European standards. Hence, the problem of the PCA implementation is not about adaptation of the separate legislative acts, it is about adaptation of the legal system as a whole.

*Serhiy SCHEVCHUK, the people's deputy of Ukraine*

Though the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Issues of European Integration has been created only recently (five months ago), one may rightfully pose a question about its insufficient effectiveness. It is explained by the absence of the clear definition of its legal status, role in the legislative process and methodological foundations of its activity. As a result, the Committee did not process any EU legal acts during its existence. To my opinion, more systemic approach is needed towards criteria designed for selecting pri-

ority areas of the national legislation to be adapted and corresponding list of EU acts.

*Hennadiy UDOVENKO, the people's deputy of Ukraine, the Head of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Human Rights, the Rights of National Minorities and Interethnic Relations*

The main current task of the policy of Euro-Atlantic integration is to increase the interest of the largest number of Ukrainian citizens in the implementation of such a policy.

The other, not less important issue is the determination of the list of legal acts which have to be adapted to the European law. For today, as it is known, only EU acts to which legislation of our country should be approximated, have been established.

The issues of transparency at all levels of legislative process and citizens' access to the drafts of legal acts are still urgent.

It should be noted that significant positive changes have occurred in the legislative regulation of the main human rights and freedoms during eleven years of the Ukrainian independence. First of all, fundamental human rights and freedoms as well as the mechanism of their realization have been clearly determined in the special chapter of the Constitution which takes into account worldwide standards in this sphere. The Law of Ukraine "About Citizenship" has been scrutinized by the EU and UN bodies. A number of legislative acts about rights of refugees and legal migration have been developed in accordance with the world standards and adopted. The drafts of the laws about the right to asylum, free movement and choice of the place of residence, registration of the natural persons aimed at abolishing the propiska institute are currently under the consideration of the corresponding parliamentary Committee.

*Grygori NEMYRIA, the Director of the Centre of European and International Studies*

The report of the European Commission for the EC Council "The EU role in safeguarding the human rights and democratization in the third countries" distinguished four main EU priorities in the humanitarian sphere: supporting democracy; strengthening democratic governance and the rule of law; contributing to the abolition of the death penalty; supporting the struggle against torture; combating racism, xenophobia, and discrimination of the national minorities. In view of these priorities, the democratization of the public life and state bodies, introduction of the rule of law into everyday life remain the most urgent issues for Ukraine.

*Roman SCHMIDT, the Deputy State Secretary of the Ministry of Agrarian Policy of Ukraine*

The standardization and certification of the agricultural products is an important issue closely related to the task of bringing agrarian legislation of Ukraine into compliance with the relevant EU legislation. More than 1500 standards and more than 500 branch and technical terms of the former Soviet Union are currently active in Ukraine. If they will not correspond to the European standards, it will not be possible to promote Ukrainian products on the European food markets. Before 2001, the parliament did not allocate budget resources for financing the development of the national standards. Only 400 000 hrns were allocated for this purpose in 2001, and 1 450 000 hrns - in 2002. Unfortunately, the Committee of Verkhovna Rada on the Budget did not take into account proposals to finance the development of the national standards in the next year and the draft of the state budget for 2003 does not allocate necessary resources for this work.

Under these conditions, one can hardly speak about the possibility to adapt Ukrainian agrarian legislation to the European law in the nearest future.

*Irina ZAPATRINA, the Director of the Institute of Strategic Studies*

The adaptation of the Ukrainian legislation in the sphere of energy to the relevant standards and norms of the European Community is conducted within the framework of the project being implemented by the Ministry of Fuel and Energy of Ukraine with the financial assistance of the Community.

Among the main problems of adjusting legal framework in the fuel-energy sector to the legal standards of the Community, one can distinguish the following:

- Absence of sufficient economic conditions for the fulfillment of requirements to the countries aspiring for the EU membership;
- Ineffective system of state governance;
- Inadequate system of preferences or privileges;
- Inadequate information system.

There is no doubt that approximation of the legislation in the sphere of the fuel and energy industry should be conducted with due attention paid to the above mentioned problems the majority of which have economic character. In this regard, it seems to be appropriate to adapt relevant legislation gradually and through certain stages. It should be noted that EU directives allow not only candidates for EU membership but EU members themselves to conduct gradual harmonization of their legal systems.

*Andriy GONCHARUK, the State Secretary of the Ministry of Economy and European Integration of Ukraine*

Today, the majority of issues upon the solution of which EU insisted have been legislatively settled. Three main problems remain unsolved: cancellation of the preferences for car industry, protection of the intellectual property and export VAT refunding.

Ukraine may obtain WTO membership by the end of 2003. However, in order to achieve this goal, three above mentioned problems have to be solved. In its turn, their solution will be possible if effective feedback will be sustained between bodies of executive and legislative power during this year and next one.

*Igor BURAKOVSKIY, the Director of the Institute of Economic Research and Political Consultations in Ukraine*

Necessary precondition for the acceptance of Ukraine to EU is not only adaptation of the national legislation to the European law. Not less urgent issue is the development of the working mechanism of the implementation of legal acts adopted by the bodies of the state power in Ukraine. I am persuaded that entering of Ukraine into the WTO must be based on the significant restructuring of the institutes of state power. It means, first of all, increasing the role of the Cabinet of Ministries within the system of executive power, changing directions and principles of the governmental activity, securing the transparency of the decision-making process as well as changing forms and methods of the parliamentary control over the executive. Reforms of the state institutions as well as economic reforms require increasing the flow of budget resources for the achievement of the relevant tasks. Today the state is not able to expand the financing of the adaptation of the legislation and to cover expenses related to the economic and administrative reforms.

*Gennadiy DRUZENKO, the Deputy Director of the Centre of Comparative Legal Studies, under the Ministry of Justice of Ukraine*

Today, there are several problems impeding the approximation of the national legal system to the EU legislation. One of the most important problems is the absence of the political will in the parliament to adapt the legislation of Ukraine to the European legal framework.

The second equally important problem is the lack of specially trained professionals in the sphere of the harmonization of the legislation. Regrettably, the overwhelming majority of the state servants responsible for harmonizing national legal framework with the European law do not have substantial knowledge in this sphere.

The third problem is about methods and ways to adapt the legislation to the EU requirements. One can hardly speak about prospects for the approximation of the Ukrainian legal system to the EU legislation when the overwhelming majority of the relevant experts of the Ministry of Justice of Ukraine are proficient neither in English nor in French.

Vira Matveyeva, the Head of the Main Legal Department of the Ministry of Fuel and Energy of Ukraine

In accordance with the Statute of the Ministry of the Fuel and Energy of Ukraine, the Ministry is the central body of executive power responsible for the approximation of the Ukrainian legislation in the fuel-energy sector to the EU legislation. This is the reason why special division working on the fulfillment of relevant tasks has been set up within the Ministry. But it ran into the same problems as similar divisions in other ministries did. The most important problem is the lack of resources necessary for the adaptation of the legislative acts of Ukraine to the European law. The perspectives of the successful harmonization of the national legislation with the EU legal framework largely depend upon the amount of resources allocated by the state budget for the fulfillment of relevant tasks.

Reiner LUKAS, expert of the Ukrainian-European Policy and Legal Advice Centre

The essence of the adaptation is not only the automatic transfer of the clauses of the European law into the laws and other legal documents of Ukraine. The effectiveness of adaptation is, first of all, shaped by the mechanisms of the implementation of decisions taken. If such mechanisms will be set up by the legislation, Ukraine will be able to adapt fully its national legislation to the European law.

As to the strategy of the adaptation of legislation, it is necessary to note that the precondition of its realization is the clear division of responsibilities between bodies of the state power in the sphere of the harmonization of legislation. The second precondition is codification of the Ukrainian legislation. The third one is public involvement into the processes of European integration.

Another set of issues related to the approximation of the Ukrainian legislation to the European law is about the methodology of adaptation. In Ukraine, the approximation is simultaneously conducted in all spheres determined by the PCA. I think it would be more appropriate to select priority spheres of legislation, adaptation of which represents an interest for Ukraine as well as EU. To my mind, trade interests of Ukraine on the European market have to be the criteria for defining such priorities.

Victoria TRETIAKOVA, the Head of the Division of the Main Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine

Significant number of the spheres of legislation to be approximated to the EU legislation (in accordance with the Partnership and Cooperation Agreement, this list includes not less than 30 spheres), absence of the budget financing of the translation of EU legal acts (not to mention financing of other

activity aimed at harmonizing Ukrainian legal system with European one) underpin the need for changing approaches towards organization of the adaptation process. First of all, it seems to be appropriate to create special divisions responsible for the development of electronic register of the European acts regulating relevant spheres, within ministries and other central bodies of the executive power. Second, codification of the legislation in all spheres of the law should be conducted.

Igor GRYTSIAK, the European integration associate professor of the Academy of State Governance under the President of Ukraine

Adaptation of the Ukrainian legislation to EU standards and norms is contingent upon the development of its methodological foundations and the system of relevant legal terms and categories. Besides that, the harmonization of the national legislation with EU law should be guided by the Copenhagen and Madrid criteria which stipulate the need for administrative reform aimed at democratizing the state governance system, and introduction of the special institutional unit responsible for the harmonization of the legislation. Though certain progress has been made in this sphere (it should be mentioned that the Presidential Decrees created necessary environment for the activity of such institutions), the pace of the administrative reform in Ukraine is far from being satisfactory.

## CONCLUSIONS

Igor KOHUT, the Head of the Council of the Laboratory for the Legislative Initiatives

Having signed the Partnership and Cooperation Agreement, Ukraine took on a number of obligations before the European Union. There are the following obligations: securing and abiding by the democratic principles, conducting constant political dialogue with the EU, gradual approximation of the Ukrainian legislation to the legislation of EU, etc. Ukraine introduced a number of measures aimed at implementing the PCA during 1998-2001: the Strategy of the integration of Ukraine into EU has been approved, necessary institutional framework of the realization of the state policy in this sphere has been set up, the list of executive bodies and officials responsible for the implementation of the policy of integration has been determined.

At the same time, the realization of bi-lateral agreements with EU did not achieve significant progress. It has been negatively influenced by a number of factors: insufficiency of the resources allocated for financing relevant programs, the absence of the clear division of responsibilities and functions between state bodies in the sphere of the European integration of Ukraine, particularly, in the sphere of methodology and strategy of the implementation of PCA, Copenhagen and Madrid principles.

More active dialogue with European community requires introduction of the qualitatively new approach to the role of the Ukrainian parliament in the integration process. It is the Verkhovna Rada of Ukraine which is responsible for the development of legislative preconditions necessary for acquiring EU membership. The first steps in this direction have been already made: the Committee on the Issues of the European Integration has been set up, a number of legislative acts adapted to the European standards have been approved. However, prospects of the acquisition of EU membership will be justified only when the cooperation between legislative and executive branches of state power and feedback between the state and society will be developed, the priorities of the foreign policy will be clearly defined, the financing of programs related to bringing the national legislation into accord with EU standards will be expanded.

## SUPPLEMENTARY PENSIONS IN EU: HELPFUL EXPERIENCE AND POSSIBLE CONCLUSIONS FOR UKRAINE

**Dmytro KOTLIAR,**  
*expert at Laboratory for Legislative Initiatives*

The reforming of pension systems in EU countries and developing new regulatory framework for supplementary pensions coincides with the similar processes in Ukraine, which makes it topical to outline the basic trends of EU institutions related activity and provide some general conclusions on the appropriateness of the perspective Ukrainian legislation covering the occupational retirement provision, its conformity with that of EU.

According to the documents (mainly the Presidential decrees) defining the strategy for retirement provision reforming in Ukraine the supplementary, non-state, pension schemes are viewed as third level of the threefold renewed pension system (1st one - state pay-as-you-go, 2nd - mandatory funded with special state pension institution and private funds as managers). Thus the non-state supplementary retirement provision in Ukraine will correspond to second and third pillars of EU traditionally set up system (as it will be provided through pension funds, life insurance companies, and bank products).

Recently the process of passing the legislation on pension funds activity livened up as two draft laws were submitted (the first draft on 15/08/2002 by MP Dmytro Sandler, 'Democratic Initiatives' MPs group, and the alternative one - on 27/09/2002 by the Government). The parliamentary Committee on financial and banks activity issues being responsible for preparatory work with the drafts has decided to recommend the MPs to pass in the first reading the governmental draft law "On non-state retirement provision" and to take necessarily into account numerous positive proposals from the other draft (MP') while finishing it off in the course of second reading. However, the intricate political situation in Verkhovna Rada (the Parliament) stood in the way of deliberating both drafts in the plenary (on 17 December), which is obligatory stage before voting. Thus the passing process is somewhat dragged on.

In the article summarized the comparing of principal provisions of the a.m. Ukrainian draft laws (hereinafter - drafts) and the Common position adopted by the Council of the EU on 5 November 2002 with a view to the adoption of a Directive of European Parliament and of the Council on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision (hereinafter - the Directive) was made (some of the conclusions are stated below).

### Conditions of operation

The drafts' provisions fully comply with the Directive' requirement of legal separation between spon-

soring undertaking and institution for occupational retirement provision (or pension fund), since the both drafts envisage that the pension fund should be created as an autonomous legal entity with non-profit status which to limit its activities to retirement-benefit related operations.

Other necessary conditions of operation are stipulated for in the drafts as well, namely mandatory registration of the fund, proving of appropriate professional qualifications and experience of the persons running the pension fund, its administrating or assets managing company, computing and certifying by an actuary and auditor of all technical provisions, annual accounts and reports, etc.

Between two drafts only the MP' one clearly anticipates the existing of 'properly constituted rules regarding the functioning of any pension scheme operated by the institution' (mentioned in the Directive) in the form of pension fund "rules" along with the "statute" and statement of investment policy of the fund. Otherwise, governmental draft mingles all the provisions in the "statute", which originally is regarded as constituent document needed for entity' authorization and covering the activity organizing issues, administrative and management provisions (the statement of investment policy is provided for in the governmental draft as well).

It can also be noted that the drafts' (accompanied by the active Law on financial services and state regulation of financial services markets) include more detailed provisions concerning the information and reports to be given to members, competent authority, and broader scope of regulatory body powers and means comparing with those of the Directive. This is basically explained by the general orientation of Ukrainian legislation on highest possible broadening of the authorities' powers, scope of their regulation (in the context of pension funds operations the previous experience of trust companies' devastating activity in Ukraine matters).

### Solvency guarantees

Both the drafts do not envisage the establishing of sufficient technical provisions, an adequate amount of liabilities corresponding to financial commitments. Only the MP' draft provides for an "insuring reserve" (designed for guaranteeing the assets to match the liabilities while paying the benefits) which corresponds to some extent to the Directive' obligatory additional buffer needed if the fund itself underwrites the liability to cover against biometric risks, or guarantees a given investment performance or a given level of benefits.

<sup>1</sup> The first draft law on non-state retirement provision was submitted by the Cabinet of Ministers in 1998, then it was passed in first reading in November 2001. But afterwards that draft didn't get through the second reading twice in the beginning of 2002 because of the insufficient number of those who voted for.



The only guarantees included in the drafts that can be considered in this regard are those concerning the minimum own statutory and regulatory funds of assets managing company and pension fund administrator (ranging from Euro 300ths to 1m). The latter rules are viewed by the Directive as additional ones only that can't provide by themselves the needed solvency level.

Despite the fact that active legislation allows the competent authority to provide in general order with necessary solvency and liquidity provisions, capital adequacy, other risk constraining limits including those for technical provisions, author sees it more appropriate to include the relevant norms in the specific legislation covering the pension funds activity.

#### Investments regulation

The drafts and the Directive embody different concepts of the investment activity regulation. The directive after some discussions in EU level gives the

priority to qualitative model ("prudent person" rule), nonetheless reserving the possibility for Member States to set up definite quantitative limits. And the Ukrainian drafts tend exclusively to stringent quantitative rules defining the permitted categories of assets and their weight in pension funds investment portfolios fixing a set of numeric investment standards to be complied with.

In this regard, it can be mentioned that having in the mind the continental law system prevailing in Ukraine and the absence of pensions fund investment activity efficient regulating practices, the mixed approach is an adequate one. This means that along with the definite quantitative rules some prudence-based guidelines are needed also providing the regulatory body with a possibility of reacting on and/or anticipating the market trends and developments (up to powers of altering these quantitative rules).

## PENITENTIARY REFORM: ON THE WAY TO EUROPEAN STANDARDS

Vitaliy ZAMNIUS,

*expert at Laboratory for Legislative Initiatives*

The condition of the national system of execution of criminal punishments has been always justifiably criticized by international and national human rights organizations, public and even state bodies. **The majority of provisions of the Correctional Labor Code** adopted in December 1970 **contradicts regulations generally accepted in the world community.** It has been already proved by scholars that re-education of convicts is an unattainable goal (in any case, it is impossible under the conditions of the national penitentiary system). The current system of the places of confinement turned into the tool of additional punishment of prisoners whereas the **main emphasis should be put on their re-socialization, that is to say, on the preparation of their return to the free life which has to be initiated from the first days of convicts' confinement.**

Today the conditions of the confinement of convicted persons as well as of those who are kept in the places of the pretrial detention, investigatory isolation wards or distribution places do not meet minimum requirements necessary for maintenance of detainees' good health (not to mention their psychological state). One of the main reasons of such situation is that the basis of the legal regulation of respective legal relations is formed by by-laws or departmental orders. Meanwhile, everything related to the human rights and freedoms, and, all the more, the conditions, justification and procedure of their limitation or deprivation, **should be regulated precisely and only by laws.** In developed countries, this principle reaches the point when the size of windows in detention cells is regulated by the legislation.

Hard situation of the national penitentiary system has been caused by the lack of financial resources for its improvement and, on the other hand, the overload of the places of confinement. Therefore, **the reform of the penitentiary system should combine changes in the criminal**

**legislation (desirable) and in the financing procedure of the system of execution of criminal punishments, with an emphasis on its self-sufficiency (obligatorily).**

The achievement of these tasks requires introduction of changes and amendments into the Correctional Labor Code of Ukraine. These changes should include the following:

- **Obligatory development and implementation of the programs aimed at preparing each prisoner for the return to the society.** Such programs would take into account peculiarities of convicts' further involvement into the labor activity, educational, social and physical training.
- **Entirely new approach to the acceptance and registration of prisoners** in penitentiary institutions should be adopted. Acceptance procedure should facilitate the solution of convict's personal problems which inevitably emerge in such situation.
- **Common sanitary and hygienic standards of the prisoners' detainment.**
- **The rule according to which any disciplinary actions towards prisoners will be used upon approval and under the control of the physician** should become very important innovation.
- **The rules regulating the prisoners' communication with external world should be drastically reconsidered. In order to secure active prisoners' re-socialization, such communication should be more intensive.**
- **The rules regulating the status of prisoners with special needs should be developed (for national and religious minorities, foreigners not speaking Ukrainian and Russian languages, handicapped people, etc.).**
- **The legislation has to make provision for the regular independent inspections of the places of confinement and publication of their results.**

## ДІЯЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ФРАКЦІЙ ТА ГРУП У ЛИСТОПАДІ 2002 РОКУ

Оксана ГРЯЗНОВА,  
президент Фундації «Відкрите суспільство»

Серед розглянутих протягом листопада Верховною Радою питань, безумовно, чи не найважливішим було питання нового глави уряду.



16 листопада Л.Кучма вніс до парламенту подання про надання згоди на призначення Прем'єр-міністром України Віктора Януковича — кандидата, висунутого фракцією "Регіони України".

У день голосування В.Янукович міг отримати необхідну кількість голосів: 9 фракцій більшості нараховували 223 депутати, а якщо додати до їхніх голосів підтримку позафракційних Голови та заступників Голови Верховної Ради, кандидат на посаду Прем'єр-міністра України міг бути підтриманий необхідними 226 "за". 21 листопада 2002 року Україна отримала нового прем'єра.

*Запорукою перемоги мав стати розподіл міністерських портфелів між представниками фракцій та груп, які увійшли до парламентської більшості.*

Депутатська група "Народовладдя" прийняла рішення підтримати запропоновану главою держави кандидатуру Прем'єра оскільки, як повідомив лідер групи Б.Губський, Янукович тривалий час очолює регіон, що стабільно є бюджетним донором, зможе оперативним чином сформувати свою команду та приступити до розв'язання основних соціально-економічних проблем країни. За словами Губського, кандидат має предметне бачення дієвих механізмів співпраці законодавчої і виконавчої влади у центрі, в регіонах, передусім — у сфері законотворчої діяльності та ефективної реалізації законів і підзаконних актів. При цьому "Народовладдя" запропонувало кандидату в прем'єри "розглянути кандидатуру Б.Губського на посаду Першого віце-прем'єр-міністра з питань економічної політики".

Кандидатуру Прем'єра підтримала і фракція Аграрної партії. За словами Катерини Вашук, Янукович погодився з тим, як фракція АПУ бачить розвиток аграрного сектора економіки України. Сторони також досягли взаєморозуміння щодо необхідності вироблення чіткої Програми діяльності уряду, зокрема — у питаннях довгострокового кредитування села, а також підтримки агропромислового комплексу за допомогою державного механізму форму-

вання цін на сільськогосподарську продукцію. Голова фракції зазначила, що на зустрічі фракції з Януковичем також йшла мова про формування майбутнього складу Кабінету Міністрів.

Одностайно підтримала Януковича фракція СДПУ(о). За словами її лідера Леоніда Кравчука, у членів фракції "не було інших думок" з цього питання. Відповідаючи на питання журналістів, чи обговорювалися на зустрічі кандидатури у коаліційний уряд від фракції, Кравчук повідомив, що ця проблема обговорювалася "загалом". Мова йшла, зокрема, про те, що уряд повинен бути професійним, відповідальним і має співпрацювати з парламентською більшістю. У той же час Л.Кравчук не виключив, що на переговорах з приводу формування коаліційного уряду фракція СДПУ(о), буде претендувати на посаду першого віце-прем'єра, але це питання необхідно обговорювати після призначення глави уряду. "Тоді можемо вирішувати ці питання разом із Прем'єр-міністром на правовій основі", — відзначив лідер фракції.

Незважаючи на заяви голів фракцій і груп більшості, становище кандидата на посаду глави уряду у переддень голосування було хитким. Єдиною гарантією проходження були голоси депутатів від опозиції та позафракційних.

Як відомо, за кандидатуру Януковича проголосувало 234 депутати, з них — 220 — більшість, 12 — позафракційні, 1 — від "Нашої України", 1 — від СПУ.

*Чому опозиційні фракції не голосували за кандидатуру Януковича?*



Опозиційних фракцій в Парламенті чотири:

1. Фракція "Наша Україна" (голова Ющенко В.А.) — 109 депутатів;
2. Фракція комуністів (голова Симоненко П.О.) — 61;
3. Фракція Соціалістичної партії України (голова Мороз О.О.) — 20

4. Фракція Блоку Юлії Тимошенко (голова Тимошенко Ю.В.) — 18.

Логіки голосувати за кандидатуру Януковича не було у жодної з них.

**Комуністи** виходили на акцію "Повстань, Україно!", щоб реанімувати опозиційний імідж. Відтак голосуванням за Януковича вони б його зруйнували.

Для "Нашої України" підтримка кандидатури голови донецької обласної державної адміністрації фактично означала б згоду фракції з усіма процесами, які відбулись і відбуваються в стінах Верховної Ради, зокрема — з правом більшості, отвореної на основі блоку, який на виборах отримав лише 11,7 % голосів виборців, формувати уряд. Після втрати шансів на здобуття крісла спікера парламенту, і зроблених уповноваженими представниками фракції заяв з приводу того, хто повинен формувати уряд, "Наша Україна" просто не могла дозволити собі підтримати Януковича. Ще одна причина, яка не дозволяла "Нашій Україні" додати свої голоси до голосів більшості у день голосування по кандидатурі Прем'єра — ризик зміцнення можливого конкурента В.Ющенка на чергових президентських виборах. І приклад 1994 року показує, що саме кандидат від сходу України має вищі шанси на перемогу: у східних областях проживає значно більше електорату, ніж у західних.

Не було підстав підтримувати кандидатуру Віктора Януковича й у блоку Ю.Тимошенко та СПУ. Більше того, саме Ю.Тимошенко зазначала, що крапку у її діяльності на посаді віце-прем'єра

було поставлено після спроби Юлії Володимирівни здійснити реформи у вугільній галузі.

Четвер 21 листопада — день голосувань, став випробуванням не тільки для Віктора Януковича, але й для опозиційних сил парламенту. Це був екзаме́н на їхню здатність дотримуватись проголошених принципів і не перетворювати вищий законодавчий орган на місце торгів. Експерти прогнозували, що "четвірка" "посиплеться" й віддасть Януковичу мінімум 20 голосів. Але цифра виявилася перевищеною рівно у десять разів. Цього разу відступниками виявилися тільки Кірюанц (СПУ) та Омельченко ("Наша Україна").

Але слід, мабуть, констатувати й інше: основну масу "нестійких" у середовищі "четвірки" вже "вираховали" й "вибили". Подальшого масового дезертирства з її лав, очевидно, не буде, і помітного кадрового поповнення для більшості знайти тут уже не вдасться.

З нижчеподаних таблиць Ви зможете переглянути діяльність депутатів, фракцій та груп у Верховній Раді України за листопад. Нагадуємо, що моніторинг було здійснено відповідно до Закону "Про статус народного депутата України". Так, на основі ст. 6 Закону були визначені **основні параметри моніторингу** діяльності депутатів, фракцій та груп у Верховній Раді України:

- виступи з місця та з трибуни
- подані законопроекти
- депутатські запити

Інформація подана у моніторингу згідно з даними відповідних управлінь Верховної Ради України.

Таблиця 1. Результати роботи депутатів Верховної Ради, обраних по мажоритарним округам, згідно регіонального поділу України (листопад 2002 року)

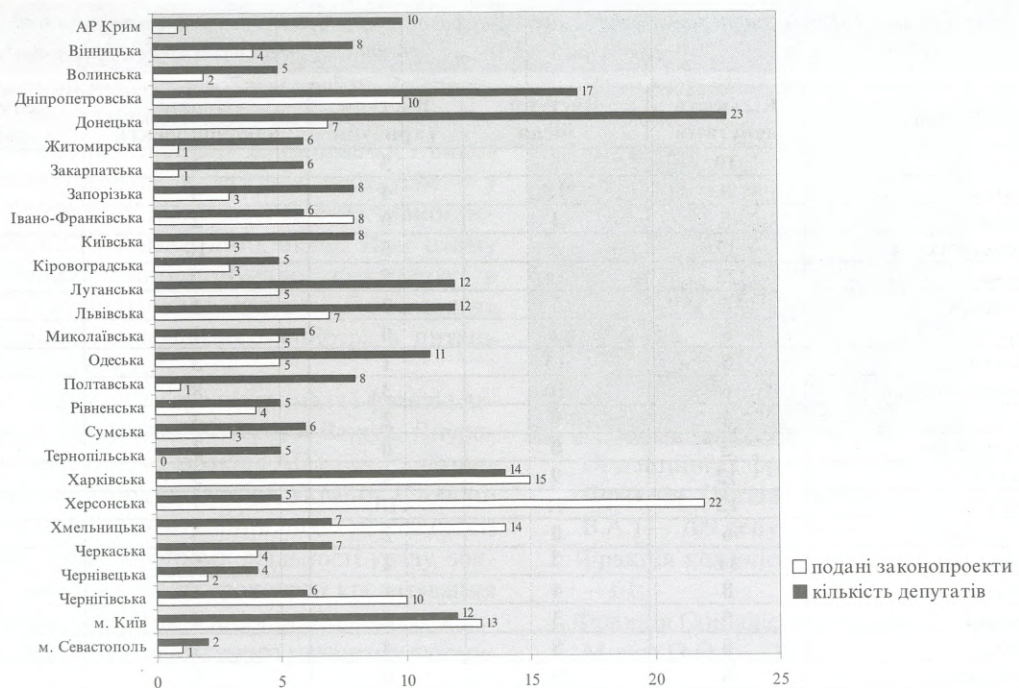
№	Регіон	Кількість депутатів	Виступи з місця	Виступи з трибуни	Подані законопроекти	Депутатські запити
1.	АР Крим	10	6	5	1	1
2.	Вінницька	8	15	4	4	0
3.	Волинська	5	1	0	2	2
4.	Дніпропетровська	17	3	5	10	3
5.	Донецька	23	14	5	7	3
6.	Житомирська	6	5	2	1	1
7.	Закарпатська	6	1	0	1	4
8.	Запорізька	8	13	1	3	2
9.	Івано-Франківська	6	10	3	8	0
10.	Київська	8	0	2	3	2
11.	Кіровоградська	5	0	0	3	0
12.	Луганська	12	9	4	5	2
13.	Львівська	12	41	10	7	9
14.	Миколаївська	6	0	2	5	2
15.	Одеська	11	7	1	5	2
16.	Полтавська	8	4	1	1	2
17.	Рівненська	5	3	6	4	5
18.	Сумська	6	8	4	3	1
19.	Тернопільська	5	0	0	0	3

№	Регіон	Кількість депутатів	Виступи з місця	Виступи з трибуни	Подані законопроекти	Депутатські запити
20.	Харківська	14	15	12	15	3
21.	Херсонська	5	10	1	22	3
22.	Хмельницька	7	2	5	14	0
23.	Черкаська	7	2	3	4	0
24.	Чернівецька	4	5	1	2	0
25.	Чернігівська	6	4	1	10	0
26.	Місто Київ	12	39	19	13	3
27.	Місто Севастополь	2	0	0	1	1

Таблиця 2. Активність депутатів Верховної Ради, обраних в одномандатних округах (листопад 2002 року)

№	Народний депутат	Округ	Кількість
<i>Виступи з місця</i>			
1.	Шкіль А.В.	121, Львівська обл.	16
2.	Яворівський В.О.	123, Львівська обл.	15
3.	Сухий Я.М.	79, Запорізька обл.	12
4.	Беспалий Б.Я.	223, м. Київ	11
5.	Зварич Р.М.	90, Івано-Франківська обл.	9
6.	Бондаренко В.Д.	219, м. Київ	9
<i>Виступи з трибуни</i>			
1.	Бондаренко В.Д.	219, м. Київ	8
2.	Беспалий Б.Я.	223, м. Київ	6
3.	Буряк С.В.	193, Хмельницька обл.	5
<i>Подані законопроекти</i>			
1.	Дем'юхін В.А.	184, Херсонська обл.	19
2.	Царьов О.А.	40, Дніпропетровська обл.	10
3.	Буряк С.В.	193, Хмельницька обл.	7
4.	Черновецький Л.М.	212, м. Київ	7
5.	Мойсик В.Р.	87, Івано-Франківська обл.	7
<i>Депутатські запити</i>			
1.	Шкіль А.В.	121, Львівська обл.	6
2.	Ширко Ю.В.	153, Рівненська обл.	3
3.	Балоба В.І.	71, Закарпатська обл.	3
4.	Ніколаєнко С.М.	187, Херсонська обл.	3

Кількість законопроектів, внесених народними депутатами-мажоритарниками згідно регіонального поділу України (листопад 2002 року)



# АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТІВ, ПРИЙНЯТИХ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ В ЦІЛОМУ ПРОТЯГOM ЖОВТНЯ - ЛИСТОПАДА 2002 РОКУ\*

КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ФІНАНСІВ ТА БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Денис КОВРИЖЕНКО,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

## ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЮ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) НАДХОДЖЕНЬ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ» № 249-IV

Історія питання. У 1995 році Україна приєдналась до Страсбурзької конвенції про пошук, арешт та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом і взяла на себе зобов'язання створити законодавчий механізм реалізації її положень. Оскільки значних зрушень у цьому напрямі не відбувалось, у вересні 2001 року Групою розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF) Україну було включено до "чорного списку" держав, які не проводять боротьбу з відмиванням "брудних" грошей. Але оскільки Україна за період незалежності вже звикла до перебування у різних "чорних списках", цей крок FATF був нею проігнорований. 11 жовтня 2002 року на черговій сесії FATF в Парижі було прийнято рішення рекомендувати державам-учасникам FATF застосувати до України економічні санкції у випадку, якщо до 15 грудня 2002 р. парламентом не буде прийнято відповідного Закону. У зв'язку з цим темпи розгляду проекту Закону "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) надходжень, одержаних злочинним шляхом", внесенного на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України 14.06.2002 р. з подачі Міністерства фінансів, значно прискорились: 28.11.2002 р. закон прийнято в цілому і 7.12.2002 р. підписано Президентом. Але оскільки у Законі було враховано не всі побажання FATF, остання 19 грудня 2002 року залишила в силі попереднє рішення стосовно України.

**Зміст.** Закон регулює відносини у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом та спрямований на боротьбу з фінансуванням тероризму. Визначаються структура системи фінансового моніторингу, права і обов'язки суб'єктів моніторингу, перелік операцій які підлягають фінансовому моніторингу, статус Уповноваженого органу у сфері протидії легалізації надходжень, отриманих злочинним шляхом.

**Коментар.** Швидкі темпи розгляду Верховною Радою законопроекту "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) надходжень, одержаних злочинним шляхом" негативно вплинули на його зміст. Так, до легалізації коштів незаконного походження чомусь було віднесено приховування володіння такими коштами або маскування їхнього місцезнаходження, а до суб'єктів, які повинні здійснювати первинний контроль у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом - гральні заклади та юридичних осіб, які проводять будь-які лотереї. Навряд чи особа, яка прагне "відмити" гроші, робитиме це шляхом купівлі лотерейних білетів або гри в казино. Закон не визначає чіткого переліку державних органів, покликаних протидіяти легалізації незаконно отриманих коштів: до них ст. 4 Закону віднесено Уповноважений орган Міністерства фінансів (який діятиме паралельно з Департаментом фінансового моніторингу при Міністерстві фінансів), НБУ та всі інші контролюючі органи. При цьому розмежування їхніх повноважень у відповідній сфері не проводиться. Функції ж Уповноваженого органу при Міністерстві фінансів зводяться переважно до аналізу матеріалів, зібраних органами державного фінансового моніторингу, розгляду інформації суб'єктів первинного моніторингу (банків, бірж, ломбардів, гральних закладів тощо) про фінансові операції та надання узагальнених матеріалів про такі операції до правоохоронних органів. Серед інших вад Закону - невизначеність механізму і підстав притягнен-

\* Примітка: Проаналізовано законопроекти, розглянуті Комітетами Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності, правової політики, з питань будівництва, транспорту і зв'язку, соціальної політики та праці. При цьому автори не аналізували законопроекти, спрямовані на уточнення змісту окремих статей чинних законів.

ня до відповідальності посадових осіб органів, що здійснюють фінансовий моніторинг, надмірно широкий перелік операцій, які підлягають моніторингу (більше 40; при цьому до переліку входять операції, які навряд чи можуть свідчити про відмивання коштів); невідповідність змісту Закону вимогам FATF (останній вимагав створити механізм унеможливлення легалізації доходів, отриманих в результаті торгівлі зброєю, наркотиками, людьми та органами людини тощо; натомість законодавець доповнив цей перелік всіма злочинами, за які передбачено покарання у вигляді 3 і більше років позбавлення волі) тощо.

**Результати розгляду.** "За": 228, "проти": 3, "утрималось": 2, "не голосувало": 176. Позафракційні (П): 11\*(18), Фракція "Наша Україна" (НУ): 71(109), Фракція комуністів (ФК): 59 (61), СДПУ(о): 38 (39), Блок Юлії Тимошенко (БЮТ): 4 (18), Фракція Соціалістичної партії України (СПУ): 20 (20), Фракція Аграрної партії України (АПУ): 16 (17), Фракція Народно-демократичної партії (НДП): 15(16), Фракція "Регіони України" (РУ): 37(37), Група "Європейський вибір" (ЄВ): 19 (20), Фракція партії ППУ та "Трудова Україна" (ППУ та ТУ): 42 (42), Група "Демократичні ініціативи" (ДІ): 21 (22), Група "Народовладдя" (Н): 15 (15), Група "Народний вибір" (НВ): 15 (15).

### **ЗАКОН УКРАЇНИ "ПРО ВИВІЗНЕ (ЕКСПОРТНЕ) МИТО НА ВІДХОДИ ТА БРУХТ ЧОРНИХ МЕТАЛІВ" № 216-IV**

**Історія питання та зміст.** Запровадження високих ставок експортного мита на брухт чорних металів суттєво зменшило б його конкурентоспроможність на зовнішньому ринку, а відтак - примусило б експортерів металобрухту орієнтуватись на вітчизняні металургійні підприємства. Оскільки левова частка внутрішнього споживання металобрухту припадає на 12 металургійних підприємств (ММК ім. Ілліча, Криворізьсталь, Азовсталь, Запоріжсталь, Донецький, Алчевський, Єнакіївський металургійні комбінати тощо), внутрішня ціна на брухт чорних металів суттєво б знизилась. Саме тому виробники металу, починаючи з 1996 року, активно лобіюють в парламенті та уряді ідею введення вивізного мита на брухт чорних та кольорових металів. Відповідні законопроекти розглядалися у 1996, 1997 та 2000 роках (внесені, відповідно, урядом (передбачалось запровадження 30% ставки експортного мита на брухт чорних та 50% - на брухт кольорових металів), народними депутатами В.Пудриком, Г.Мозером (5% - для брухту чорних металів та цинку, 7% - для брухту кольорових металів), С.Матвієнковим та ін. (30% мито для брухту чорних металів), однак протягом періоду роботи Верховної Ради II та III скликань не вдалося прийняти жоден з них. Остання спроба обмеження експорту металобрухту увінчалась успіхом - внесений народними депутатами Е.Галєвим, Д.Святасем та Б.Райковим законопроект (реєстр. № 2187-1), який передбачав запровадження 30% ставки вивізного мита на металобрухт 24.10.2002 р був прийнятий парламентом і підписаний Президентом.

**Коментар.** Припинення експорту металобрухту призведе до монополізації його споживання і спроб металургійних підприємств неринковими методами впливати на ціноутворення на ринку відходів чорних металів. Прогнозоване зниження внутрішньої ціни металобрухту може також спричинити скорочення кількості операторів на ринку брухту (на сьогодні відповідні ліцензії мають близько 1660 підприємств, в яких створено десятки тисяч робочих місць). Навряд чи позитивно буде реакція на новоприйнятий Закон з боку ЄС та СОТ - запровадження експортних обмежень порушує як положення Угоди між Урядом України та ЄС про торгівлю деякими сталеливарними виробами 1997 року, так і правила СОТ, які забороняють встановлення експортних обмежень. Крім того, введення мита є прихованою формою субсидування металургійної галузі української економіки. У зв'язку з цим прийняття Закону в подальшому може призвести до активізації антидемпінгових розслідувань стосовно імпорту української металопродукції. Сумнівним видається і збільшення надходжень до Державного бюджету в результаті введення Закону у дію. У пояснювальній записці автори законопроекту відзначали, що підвищення вивізного мита на 50% дозволить збільшити доходу частину бюджету на 57 млн. грн. Але вони не врахували того, що зростання ціни на брухт зробить його неконкурентноспроможним на світовому ринку.

**Результати розгляду.** "За": 357, "проти": 0, "утрималось": 1, "не голосувало": 64. П: 23 (34), НУ: 74 (109), ФК: 60 (61), СДПУ(о): 37 (39), БЮТ: 18 (18), СПУ: 19 (20), АПУ: 16 (16), НДП: 15(16), РУ: 36 (37), ЄВ: 18 (20), ППУ та ТУ: 11 (42), ДІ: 15 (22), Н: 13 (16), НВ: 15 (15).

Анжела ЄВГЕНЬЄВА  
Денис КОВРИЖЕНКО,

експерти Лабораторії законодавчих ініціатив

### ЗАКОН УКРАЇНИ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНІВ ПРО ОПОДАТКУВАННЯ, ВИРОБНИЦТВО ТА ОБІГ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ" № 195-IV

**Історія питання:** Використання "пільгового" спирту збільшує прибутки виробників горілчаних виробів як мінімум на 3,5-4 грн з кожної пляшки (за даними В. Сокевича, пільговою ставкою акцизного збору у поточному році обкладено 46% використаного спирту, з яких 38% - за найнижчою ставкою (спирт для фармацевтичних потреб); при цьому суттєвого зростання виробництва ліків не відбулось). Заощаджені таким чином кошти можуть спрямовуватись як на поповнення гаманців недобросовісних виробників, так і на зниження вартості готових виробів, що суттєво зменшує конкурентоспроможність виробленої законслухняними підприємствами продукції. Природно, така ситуація не могла задовольняти легальних виробників підакцизних товарів. Тому вони виступили з ініціативою внесення до законодавства з питань акцизного збору відповідних змін. Проект Закону "Про внесення змін до деяких Законів про оподаткування, виробництво та обіг підакцизних товарів", який враховує побажання підприємств горілчаної галузі, був внесений на розгляд парламенту народними депутатами України Цушком В.П., Святашем Д.В., Терехініним С.А. 5 липня 2002 р. і прийнятий в цілому 24 жовтня цього року.

**Зміст і коментар:** 7 лютого 2002 року було запроваджено вексельну форму розрахунків за отриманий підприємствами-виробниками підакцизних товарів спирт. Однак цей механізм мав суттєвий недолік - він не передбачав обов'язковості авалювання (гарантування оплати) векселя. В результаті підприємство могло отримати спирт, видати вексель і зникнути. З прийняттям цього Закону спирт для виробництва лікарських засобів та парфумерних виробів буде відпускатися виключно під податкової вексель, авалюваний банком. Він випускатиметься на всю суму акцизного збору, розрахованого за повною ставкою, і погашатиметься лише у випадку документального підтвердження факту використання спирту на виробництво заявлених товарів. Якщо вексель не буде погашено в строк, сума, на яку його виписано, автоматично стає податковим боргом, який погашається або векселедавцем, або банком-авалістом. Таким чином, *можливості маніпулювання векселями та виробництва горілчаних виробів з "пільгового" спирту зводяться нанівець або, принаймні, значно ускладнюються*. Крім того, для зменшення бажання суб'єктів підприємницької діяльності "гратися" на різниці акцизних ставок, закон передбачає застосування до винних у порушенні порядку обігу спирту виробників штрафу у розмірі 40 грн за кожен літр 100% спирту, використаного не за призначенням. Серед інших позитивів закону - надання права на виробництво спирту лише ліцензованим державним підприємствам (до внесення змін виробництво медичного спирту могли здійснювати і недержавні підприємства; цей канал широко використовувався для підпільного виробництва горілчаних виробів та уникнення оподаткування); запровадження ефективного механізму контролю за обсягами випуску підакцизної продукції (замість уніфікованих марок акцизного збору, які широко використовувалися для виробництва алкогольних напоїв з неврахованого спирту, вводяться нові марки із зазначенням міцності напою та об'єму упаковки); заборона повернення акцизного збору виробникам на підставі рішень органів місцевого самоврядування (завдяки таким преференціям "Союз-Віктан" у порівняно короткий строк став одним з лідерів вітчизняного горілчаного виробництва); збільшення надходжень до Державного бюджету (за даними автора законопроекту С.Терехініна частка акцизу у зведеному бюджеті 2003 становитиме 3,8 млрд. грн).

**Результати розгляду:** "За": 235, "проти": 1, "утрималось": 1, "не голосувало": 148. П: 6 (15), НУ: 0 (110), ФК: 0 (61), СДПУ(о): 39 (39), БЮТ: 0 (20), СПУ: 18 (21), АПУ: 15 (16), НДП: 17 (17), РУ: 35 (37), ЄВ: 17 (20), ППУ та ТУ: 40 (42), ДІ: 18 (20), Н: 16 (17), НВ: 14 (14).

### ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ КНИГОВИДАВНИЧОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ" (РЕЄСТР. № 2205)

**Історія питання:** 16 вересня 2002 р. Кабінетом Міністрів України на розгляд парламенту було внесено Проект Закону України "Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні" (реєстр. № 2205). 4 листопада 2002 р. його було прийнято за основу в першому читанні. Закон прийнято 28 листопада 2002 року. Необхідність прийняття зазначеного закону зумовлена кризовим станом видавничо-поліграфічної галузі, а також тим, що 31 грудня 2002 року закінчується термін дії Закону України "Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування" від 17.05.2001 року (який передбачав ряд тимчасових податкових пільг).

**Зміст і коментар:** Закон спрямований на створення сприятливих умов розвитку видавничої справи. Серед пільг, наданих видавцям - тимчасове звільнення від сплати мита з товарів, які не виробляються в Україні та ввозяться на її митну територію для використання у видавничій діяльності; звільнення від оподаткування ПДВ робіт та послуг у видавничій діяльності, виготовлення та розповсюдження видавництвами, видавничими організаціями та підприємствами поліграфії книжкової продукції; пільги в оподаткуванні прибутку видавництва, видавничих організацій та підприємств поліграфії, отриманого від видавничої діяльності та діяльності з виготовлення та розповсюдження книжкової продукції. Надання цих пільг може сприяти розвитку видавничої справи та технічному переоснащенню видавництва.

**Результати розгляду:** "За": 406, "проти": 0, "утрималось": 1, "не голосувало": 24. П: 12 (18), НУ: 83 (109), ФК: 56 (61), СДПУ(о): 39 (39), БЮТ: 18 (18), СПУ: 20 (20), АПУ: 15 (16), НДП: 16 (16), РУ: 37 (37), ЄВ: 17 (20), ППУ та ТУ: 42 (42), ДІ: 20 (22), Н: 16 (16), НВ: 15 (15).

### КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ З ПИТАНЬ БУДІВНИЦТВА, ТРАНСПОРТУ І ЗВ'ЯЗКУ

#### **ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ЗВ'ЯЗОК" (ЩОДО ПОСЕКУНДНОЇ ОПЛАТИ) (РЕЄСТР. № 1011)**

**Історія питання:** Проект Закону було внесено 14 травня 2002 року народними депутатами Б.Беспалим та В.Бондаренком. Закон прийнято 28 листопада 2002 року.

**Зміст:** Проектом пропонується запровадити оплату послуг зв'язку виключно на основі посекундної тарифікації.

**Коментар:** Закон має суто популістський характер: в умовах, коли понад 60% АТС - аналогові (а тому тарифікація дзвінків користувачів їхніх послуг може здійснюватися лише на похвилинній основі), реалізувати ідеї авторів проекту у найближчій перспективі навряд чи буде можливо.

**Результати розгляду:** "за": 345, "проти": 0, "утрималось": 1, "не голосувало": 80. П: 10 (18), НУ: 86 (109), ФК: 61 (61), СДПУ(о): 31 (39), БЮТ: 18 (18), СПУ: 19 (20), АПУ: 13 (16), НДП: 15 (16), РУ: 37 (37), ЄВ: 19 (20), ПППУ та ТУ: 4 (42), ДІ: 16 (22), Н: 9 (16), НВ: 7 (15).

#### **ПРОЕКТ ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ЗВ'ЯЗОК" (СТОСОВНО ОПЛАТИ ЗА ПОСЛУГИ МІСЦЕВОГО ТЕЛЕФОННОГО ЗВ'ЯЗКУ ЗГІДНО ЧАСОВИХ ТАРИФІВ) (РЕЄСТР. № 0974)**

**Історія питання:** Пристрасті навколо законопроект почали вирувати ледве не відразу після його внесення на розгляд парламенту. Після його прийняття у першому читанні до Верховної Ради України звернулись всі 6 операторів мобільного зв'язку та Асоціація операторів зв'язку "Телас" із закликом не вносити до чинного закону запропоновані зміни. Але більшість народних депутатів розв'язала сподівання телекомунікаційних компаній, прийнявши проект в цілому 28 листопада 2002 року. Однак вже 11.12.2002 р. Президент України наклав вето на закон та повернув його до Верховної Ради України для повторного розгляду.

**Зміст:** Законом забороняється встановлювати плату за вхідні дзвінки для всіх видів телефонного зв'язку. У разі використання абонентами лічильників обліку тривалості послуг електров'язку, що встановлюються на абонентських пристроях для перевірки правильності нарахування плати за надані послуги, абоненти зобов'язані використовувати сертифіковані лічильники та періодично здійснювати їх метрологічну перевірку відповідно до законодавства України.

**Коментар:** Україна та Росія - чи не єдині з європейських держав, в яких абоненти стільникового зв'язку оплачують вартість вхідних дзвінків. Разом з тим, безкоштовність "вхідних" в Європі пояснюється не державним регулюванням ціноутворення на ринку послуг зв'язку, а наявністю конкуренції між операторами, які, прагнучи збільшення кількості своїх абонентів, пропонують клієнтам нові послуги і зменшують вартість наданих. В Україні ж на проблему спробували вплинути випробуваними часом адміністративними методами. Натомість, якби державою були створені достатні умови для зміцнення невеликих (порівняно з UMC та KyivStar GSM) телекомунікаційних компаній та приходу на вітчизняний ринок нових операторів зв'язку, питання з часом вирішилося б і без державного втручання.



Загалом законопроект і міг би бути прийнятним, якби його реалізації не перешкождали дві проблеми - відсутність чітких критеріїв розрахунків між "Укртелекомом" та операторами зв'язку і технічна неможливість посекувальної тарифікації всіх дзвінків на території України. В результаті (у випадку, якщо б Президент все ж таки підписав прийнятий Закон) суттєво б постраждали користувачі як стаціонарного, так і мобільного зв'язку. Перші - через похвилинну тарифікацію "вихідних" (більшість АТС на території України - аналогові, а тому користувачам їхніх послуг доводилося б сплачувати вартість хвилини розмови навіть у випадку, якщо дзвінок на "мобільний" тривав декілька секунд). Другі - в результаті збільшення абонентської плати за користування зв'язком. Чи не єдиний, хто виграв би у такій ситуації - "Укртелеком", доходи якого в результаті введення у дію аналізованого Закону істотно б зросли.

**Результати розгляду:** "За": 246, "проти": 6, "утрималось": 1, "не голосувало": 98. П: 7 (16), НУ: 79 (110), ФК: 57 (61), СДПУ(о): 34 (39), БЮТ: 17 (18), СПУ: 16 (21), АПУ: 0 (16), НДП: 5 (16), РУ: 1 (37), ЄВ: 12 (20), ПППУ та ТУ: 1 (42), ДІ: 0 (22), Н: 4 (16), НВ: 13 (15).

## КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

**Денис КОВРИЖЕНКО,**

*експерт Лабораторії законодавчих ініціатив*

### ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ" (РЕЄСТР. № 0901)

**Історія питання.** 27.11.2000 р. н.д. Лавриновичем О.В. на розгляд парламенту був внесений проект Закону "Про внесення змін до Закону України "Про виконавче провадження". 09.04.2002р. прийнятий парламентом в цілому проект Закону повернувся до стін законодавчого органу для повторного розгляду з пропозиціями Президента. 28.11.2002 він був прийнятий у новій редакції з урахуванням пропозицій глави держави.

**Зміст.** Державну виконавчу службу позбавлено функцій виконання покарань у вигляді позбавлення права обіймати певні посади (відповідними повноваженнями законодавством наділено Державний департамент виконання покарань та переліку рішень, які підлягають виконанню Державною виконавчою службою (далі - ДВС) додано рішення інших органів державної влади або недержавних органів у випадках, якщо за законом їх виконання покладено на ДВС. Проект детально врегульовує питання, пов'язані з відводом державних виконавців та начальників відділів ДВС, розширює перелік виконавчих документів, надає стягувачу право вибору місця виконання між кількома відділами ДВС (на розсуд стягувача - за місцем проживання, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна); дозволяє проводити виконавчі дії у нічний час - за постановою виконавця, погодженою з начальником ДВС; змінює черговість задоволення вимог стягувачів (до першої черги віднесено лише вимоги, забезпечені заставою). Якщо за чинним Законом державний виконавець міг проводити оцінку будь-якого майна, то згідно із пропонуваними змінами - лише майна, вартість якого не перевищує 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і яке не належить до нерухомості (в інших випадках майно оцінюється експертами). Реалізація майна, згідно із законопроектом, здійснюється не державними виконавцями, а спеціалізованими організаціями, визначеними на основі тендеру. Необхідно зауважити, що у проекті враховано всі зауваження Президента, зокрема, Кабінету Міністрів України надано право визначення порядку оплати послуг експертів та перекладачів, визначення процедури і порядку реалізації арештованого майна.

**Коментар:** Прийняття закону сприятиме підвищенню ефективності діяльності ДВС та виконання рішень, зменшенню рівня зловживань з боку Укрспец'юсту в ході реалізації арештованого майна (зокрема - штучному заниженню попиту на високоліквідні товари за рахунок маніпулювання добром учасників продажу та полегшенню реалізації майна заздалегідь визначеному покупцеві), залученню до реалізації конфіскованого (арештованого) майна недержавних спеціалізованих підприємств, які мають право на здійснення операцій з нерухомістю та уклали відповідні договори з ДВС. Разом з тим окремі актуальні питання, пов'язані зі здійсненням виконавчого провадження залишились поза сферою регулювання прийнятого Закону. Серед них - збереження

вагомим важелів впливу на хід виконавчого провадження в руках прокуратури. Так проект, як і Закон "Про виконавче провадження", фактично зберіг за прокуратурою право нагляду та контролю за діяльністю ДВС (хоча такий контроль повинні здійснювати органи юстиції). Навряд чи сприяє реалізації конституційного принципу обов'язковості виконання судових рішень і той факт, що апеляційне і касаційне подання прокурора, відповідно до пропонування змін, є підставою для зупинення виконавчого провадження.

**Результати розгляду.** "За": 310, "проти": 0, "утрималось": 2, "не голосувало": 116. П: 11 (18), НУ: 70 (109), ФК: 57 (61), СДПУ(о): 31 (39), БЮТ: 11 (18), СПУ: 16 (20), АПУ: 12 (16), НДП: 1 (16), РУ: 33 (37), ЄВ: 3 (20), ППУ та ТУ: 38 (42), ДІ: 12 (22), Н: 8 (16), НВ: 7 (15).

### **ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ" (РЕЄСТР. № 0893)**

**Історія питання.** Після 6-разового ветовання главою держави проекту Закону "Про Кабінет Міністрів України" 2.06.2001 р. н.д. III скликання І. Коліш-ком на розгляд Верховної Ради України було внесено новий законопроект "Про Кабінет Міністрів України". 29.01.2002 р. прийнятий Закон підписано Головою Верховної Ради і передано на підпис Президента. Однак 13.02.2002 р. Президент вже вкотре повернув його для повторного розгляду парламентом. 28.11.2002 р. Закон прийнято у новій редакції з урахуванням деяких несуттєвих пропозицій Президента.

**Зміст пропозицій Президента.** Пропозиції Президента до законопроекту головним чином зводились до наступного: 1) консультатції щодо кандидатури Прем'єра і членів уряду Президент і, відповідно, глава уряду повинні проводити з головами тих фракцій і груп, які сформували парламентську більшість; 2) програма діяльності уряду повинна спрямовуватися на виконання передвборної програми Президента України; 3) Прем'єр-міністр повинен вирішувати питання щодо кандидатур на посади міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також вносити подання про їх звільнення з цих посад (проектом передбачалось право Прем'єра самостійно вирішувати питання щодо кандидатур на посади міністрів, а також вносити подання про їх звільнення з посад); 4) заступників керівників центральних органів виконавчої влади, заступників Державного секретаря Кабінету Міністрів, державних секретарів міністерств та їхніх заступників повинен призначати Президент, а не Кабінет Міністрів; 5) участь у засіданнях уряду та урядових комітетів мають брати не заступники міністрів, а відповідні державні секретарі міністерств (Президент не підтримував доцільність існування заступників міністрів як таких); 6) акти Кабінету Міністрів повинні скасовуватись виключно Президентом або Конституційним Судом, а не судом; 7) заступники Державного секретаря Кабінету Міністрів України повинні призначатись за поданням Державного секретаря Кабінету Міністрів України.

#### **Коментар до пропозицій Президента.**

1) Доцільність закріплення на рівні закону обов'язковості проведення консультатції Президента та Прем'єр-міністра з керівниками фракцій і груп (у тому числі й тих, які сформували парламентську більшість) щодо кандидатур Прем'єра і членів уряду викликає сумніви, оскільки врегулювання подібних питань лежить не у правовій, а політичній площині. Тим більше, що проведення консультатції щодо членів уряду жодним чином не обмежує главу держави і Прем'єр-міністра у праві самостійно сформувати склад КМУ. 2) Відповідно до Конституції органи державної влади діють виключно у межах, визначених КУ та відповідно до законів України (ч.2 ст. 6 КУ). Тому передвборна програма Президента не може ні обмежувати повноваження уряду, ні бути основою для його діяльності. 3) Теза про те, що акти КМУ повинні скасовуватись виключно Президентом і Конституційним Судом України не витримує критики. Згідно з ч. 2 ст. 124 та ч. 2 ст. 55 КУ юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі; кожному гарантується право на оскарження рішень органів державної влади у суді. Конституційний Суд України розглядає, зокрема, питання лише про конституційність актів КМУ (і то за зверненням обмеженого кола суб'єктів конституційного подання); питання про їх законність відповідно до Конституції повинно вирішуватись судами загальної юрисдикції. Звуження кола суб'єктів, до яких можуть бути оскаржені акти КМУ, обмежує право громадян на судовий захист та вилучає окремі правовідносини з-під юрисдикції органів правосуддя. 4) Що стосується інших аргументів Президента (зокрема, щодо порядку призначення заступників керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, участі у засіданнях уряду державних секретарів, недоцільності існування інституту заступників міністрів тощо), то всі вони ґрунтуються на існуючій практиці та положеннях Указу Президента "Про чергові заходи щодо подальшого

здійснення адміністративної реформи в Україні". Нагомість відповідно до ч. 2 ст. 120 Конституції організація, повноваження і порядок діяльності КМУ, інших органів виконавчої влади визначається Конституцією і законами України. Тому зауваження глави держави є безпідставними.

**Результати розгляду:** "За": 306, "проти": 3, "утрималось": 0, "не голосувало": 115. **П:** 12 (18), **НУ:** 88 (109), **ФК:** 0 (61), **СДПУ(о):** 37 (39), **БЮТ:** 2 (18), **СПУ:** 19 (20), **АПУ:** 16 (16), **НДП:** 8 (16), **РУ:** 32 (37), **ЄВ:** 14 (20), **ППУ та ТУ:** 39 (42), **ДІ:** 12 (22), **Н:** 16 (16), **НВ:** 11 (15).

## КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАЦІ

**Сергій Панцир,**

*експерт Лабораторії законодавчих ініціатив*

### **ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ НА 2003 РІК" (РЕЄСТР. № 2069)**

**Історія питання:** Законопроект внесено на розгляд Кабінетом Міністрів України 25.10.2002р. Закон прийнято Верховною Радою України 28.11.2002 р. **Зміст:** Встановлюється прожитковий мінімум на 2003 р на рівні 342 грн.

**Коментар:** Автори законопроекту обґрунтували необхідність збереження рівня прожиткового мінімуму 2002 р. тим, що обрахунок розміру прожиткового мінімуму на 2003 р. з урахуванням уточнених індексів інфляції складає 340 грн. 68 коп. Проте бюджет на 2003 р. вже розроблявся на основі 342 грн і таке завищення істотно не викривляє дійсності. Прийняття цього закону має значення виключно для нормалізації бюджетного процесу, оскільки соціальні програми ще довго будуть фінансуватися за принципом забезпечення певного відсотку прожиткового мінімуму.

**Результати розгляду:** За: 406 "проти": 0 "утрималось": 0 "не голосувало": 20 "всього": 426. **П:** 12(18), **НУ:** 92(109), **ФК:** 56 (61), **СДПУ(о):** 38 (39), **БЮТ:** 17 (18), **СПУ:** 20 (20), **АПУ:** 12 (17), **НДП:** 13(16), **РУ:** 37(37), **ЄВ:** 19 (20), **ППУ та ТУ:** 40 (42), **ДІ:** 21 (22), **Н:** 14 (15), **НВ:** 15 (15).

### **ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВСТАНОВЛЕННЯ РОЗМІРУ МІНІМАЛЬНОЇ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ НА 2003 РІК" (РЕЄСТР. № 1305-Д)**

**Історія питання:** Законопроект внесений на розгляд н.д. Харю В.Г. 12.11.2002 р.. Закон прийнято 28.11.2002 р. 12.12.2002 р. Президент наклав на прийнятий Закон вето.

**Зміст:** Законом встановлюється мінімальна заробітна плата на 2003 р. у розмірі 273 грн. Кабінет Міністрів України зобов'язується подати на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо поетапного наближення мінімальної заробітної плати до рівня 65% прожиткового мінімуму.

**Коментар:** Достатньо стрімке підвищення мінімальної заробітної плати до рівня 65% прожиткового мінімуму з точки зору необхідності дотримання соціальних стандартів, встановлених законодавством має безперечно позитивне значення. Проте викликають сумніви можливості Державного бюджету та економіки взагалі підтримати такий стандарт. До законопроекту були додані достатньо гнучкі пояснення та розрахунки. Відповідно до розрахунків для підтримання рівня мінімальної заробітної плати в бюджетній сфері необхідно додатково 13,7 млрд. грн. 6,3 млрд. грн покриваються за рахунок збільшення надходжень від прибуткового та податку на додану вартість, акцизного збору, а також шляхом зменшення витрат на житлові субсидії. Інші 7,4 млрд. автори закону сподіваються закрити підвищенням до 60% частки заробітної плати у ВВП, збільшенням у 3 рази витрат на зарплату підприємств за рахунок зменшення витрат, які не мають безпосереднього відношення до виробництва, а також деяке скорочення видатків бюджету за рахунок раціоналізації витрат. Останні аргументи не містять чітких кількісних показників та обґрунтувань, а тому впевненості у можливості повного покриття необхідних витрат не має.

**Результати розгляду:** "За": 287 "проти": 1 "утрималось": 1 "не голосувало": 128 "всього": 417. **П:** 7(18), **НУ:** 93(109), **ФК:** 59 (61), **СДПУ(о):** 25 (39), **БЮТ:** 17 (18), **СПУ:** 20 (20), **АПУ:** 5 (17), **НДП:** 6(16), **РУ:** 1(37), **ЄВ:** 2 (20), **ППУ та ТУ:** 19 (42), **ДІ:** 19 (22), **Н:** 7 (15), **НВ:** 7 (15).

**ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ НАДАННЯ ДОПОМОГИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ СІМ'ЯМ"**  
(РЕЄСТР. № 1368)

**Історія питання:** Законопроект був внесений Кабінетом Міністрів України 12.07.2002 р. Закон було прийнято 24.10.2002 р.

**Зміст:** Законом вносяться зміни та доповнення до ЗУ "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям". Зокрема, вноситься уточнення щодо змісту довідки про склад сім'ї, відповідно до якої признається державна соціальна допомога. Дається уточнення, що розмір соціальної допомоги обчислюється за методикою, розробленою центральним органом виконавчої влади з питань праці та соціальної політики. Додається положення про те, що для кожної дитини, яка входить до складу малозабезпеченої сім'ї, рівень забезпечення прожиткового мінімуму збільшується на 10%, а для дітей, які утримуються одинокою матір'ю - на 20%. Для кожного громадянина, який проживає в гірській місцевості рівень забезпечення прожиткового мінімуму збільшується на 20%. Випадки відмови від надання допомоги доповнюються положеннями про те, що не надається допомога, якщо працездатні члени малозабезпеченої сім'ї не працюють, не служать, не вчать протягом трьох місяців, що передують зверненню по допомозі. Це не стосується зареєстрованих безробітних та громадян, які доглядають за дітьми та інвалідами. Вносяться зміни до порядку фінансування державної соціальної допомоги, який раніше передбачав фінансування з державного бюджету обласним у вигляді дотацій. Тепер закріплюється фінансування у вигляді субвенцій з державного бюджету до місцевих бюджетів.

**Коментар:** Закон є безперечним досягненням в політиці ефективного запровадження адресної соціальної допомоги в Україні. Останнім часом в більшості регіонів призначення допомоги мало достатньо процедурних перепон, особливо в питанні оформлення документів та підтвердження права на допомогу, а також правильності нарахування. Уточнення вимог до документів та розробка методики нарахування удосконалює механізм надання допомоги, надаючи йому точності та однозначності. Незначне підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму для одиноких матерів та жителів гірських районів, що потерпають від безробіття цілком відповідає принципам адресної допомоги, проте істотно не покращує становище цих категорій громадян. Суперечливість механізму бюджетного фінансування програми соціальної допомоги часто призводить до несвоєчасності надання допомоги та обмеження доступу до цієї програми жителів, віддалених від обласного центру районів. Запровадження прямого фінансування місцевих бюджетів дозволить вирішувати ці проблеми.

**Результати розгляду:** "за": 289, "проти": 0, "утрималось": 0, "не голосувало": 108, "всього": 397. П: 10(18), НУ: 0 (109), ФК: 60 (61), СДПУ(о): 38 (39), БЮТ: 0 (18), СПУ: 3 (20), АПУ: 16 (17), НДП: 17(16), РУ: 36(37), ЄВ: 19 (20), ППУ та ТУ: 42 (42), ДІ: 18 (22), Н: 16 (15), НВ: 14 (15).

**ЗАКОН УКРАЇНИ "ПРО СПИСАННЯ ТА РЕСТРУКТУРИЗАЦІЮ ЗАБОРГОВАНОСТІ ЗА КВАРТИРНУ ПЛАТУ, КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ, СПОЖИТІ ПРИРОДНИЙ ГАЗ ТА ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЮ" З ПРОПОЗИЦІЯМИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ВІД 02.03.2002 р. (РЕЄСТР № 0907)**

**Історія питання:** Законопроект внесений народними депутатами III скл. Кузнецовим П.С., Гуренком С.І., Симоненком П.М. 27.02.2001 р. Закон був прийнятий парламентом 29.11.02, проте не отримав підтримки Президента і відправлений на доопрацювання. Закон був втретє прийнятий повторно 07.02.02 і після цього двічі надходили пропозиції Президента щодо його доопрацювання. Зрештою, 28.11.02 р. закон був втретє прийнятий парламентом.

**Зміст:** Законопроект передбачає реструктуризацію заборгованості за житлово-комунальні послуги на термін до п'яти років, в залежності від рівня доходів та суми заборгованості. Сума щомісячного погашення заборгованості визначається відповідно до суми поточних платежів за житлово-комунальні послуги, так щоб разом вони не перевищували 25% доходів працюючих громадян та 20% для громадян, які отримують соціальну допомогу. Для реструктуризації заборгованості громадяни повинні укласти договір з підприємствами, що надають комунальні послуги. Громадяни, які уклали договір, звільняються від сплати пені. Всі інші зобов'язані сплачувати пеню за кожен день прострочення платежу. Договір про реструктуризацію не позбавляє громадян права на субсидію. Комунальні підприємства можуть стягувати заборгованість громадян, за рішенням суду. На заборгованість цих підприємств перед постачальниками енергоносіїв, яка виникає через реструктуризацію не накладається пеня. Постачальники енергоносіїв, в свою чергу, уникають пені на заборгованість перед бюджетами всіх рівнів. Кабмін зобов'язаний поінформувати населення про систему реструктуризації та рекомендувати місцевим

органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування створити постійно діючі комісії з реструктуризації заборгованості, які повинні здійснювати контроль за правильністю реструктуризації заборгованості.

**Коментар:** Перші редакції законопроекту передбачали в назві та в тексті часткове списання заборгованості. Списання підлягала різниці, що перевищує суму заборгованості після завершення дії договору про реструктуризацію. Будь-яке списання однозначно порушує права громадян, які своєчасно оплачують житлово-комунальні послуги. Саме це зауваження склало основний зміст пропозицій Президента щодо доопрацювання законопроекту. Цілком справедливий пропозиції стосовно вилучення положень про стягування пені для громадян, які не уклали договір, відмінюють діючі законодавчі норми про тимчасову заборону стягування пені, яка діяла з 1996 р. Хоча Президент наполягав на точній вказівці в тексті законопроекту на відміну такої заборони, законодавець обмежився положенням про приведення законодавства у відповідність із законом про реструктуризацію. Таким чином, практично всі пропозиції Президента враховані і слід віддати належне конструктивності цих зауважень. Загалом, запровадження системи реструктуризації започатковує позитивні тенденції розвитку ринку житлово-комунальних послуг без суттєвого загострення соціальних проблем, пов'язаних із цим ринком. Зауваження викликають організаційні аспекти реструктуризації в питаннях запровадження комісії з реструктуризації. На комісії покладаються контролюючі функції, проте їх створення носить рекомендаційний характер.

**Результати розгляду:** "за": 332 "проти": 0 "утрималось": 1 "не голосувало": 89 "всього": 422 П: 10(18), НУ: 51(109), ФК: 60 (61), СДПУ(о): 30 (39), БЮТ: 13 (18), СПУ: 17 (20), АПУ: 16 (17), НДП: 16(16), РУ: 35(37), ЄВ: 13 (20), ППУ та ТУ: 32 (42), ДІ: 12 (22), Н: 14 (15), НВ: 13 (15).

## КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ, ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

### ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ У ЗВ'ЯЗКУ З РАТИФІКАЦІЄЮ УКРАЇНОЮ КОНВЕНЦІЇ ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ, УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ТА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ" (РЕЄСТР. № 0986)

**Історія питання:** Законопроект був повторно внесений на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України 14.05.02 р. (12.03.2001 р. він вносився Урядом В. Ющенка). Закон прийнято 28.11.2002 р.

**Зміст:** Законом вносяться зміни до ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про екологічну експертизу" та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Вносяться зміни до положень про державні екологічні програми, екологічні права громадян та їх гарантії, інформування громадськості про екологічний стан та повноваження державних органів та місцевих Рад в питаннях охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, при розробці державних екологічних програм передбачається оприлюднення їх проектів, проведення публічних слухань та врахування пропозицій громадян. Громадянам гарантується право отримувати інформацію про екологічний стан, приймати участь у розробці та вносити пропозиції до проектів нормативних актів, приймати участь у публічних слуханнях, оскаржувати у судовому порядку рішення, або бездіяльність посадових осіб у екологічній сфері. Органи державної влади повинні встановлювати порядок надання інформації та організації публічних слухань, щорічно звітувати, надавати оперативну інформацію про надзвичайні екологічні ситуації, забезпечувати вільний доступ до екологічної інформації. Екологічні громадські організації отримують право приймати участь у розробці нормативних актів та оскаржувати в суді відмову чи несвоєчасне надання екологічної інформації. Порушення інформаційних прав громадян, несвоєчасне надання або відмова у наданні повної інформації карається штрафом у розмірі від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів.

**Коментар:** Ратифікація конвенції та прийняття закону мають безперечно позитивне значення, як для ефективності екологічного права, так і для процесів демократизації державного управління в Україні. Запровадженні зміни несуть комплексний характер: легалізують інформування та залучення громадськості, стимулюють громадську активність, передбачають заходи спрощення надання інформації органами влади та чітко встановлюють відповідальність за порушення інформаційних прав. Зауваження викликають публічні слухання. Необхідно врегулювати питання фінансового забезпечен-

ня цих заходів, визначити умови за яких вони є обов'язковими, розробити правила щодо розробки процедури слухань. Без цих заходів виконання закону буде носити формальний характер без суспільного ефекту.

**Результати розгляду:** "за": 395, "проти": 0, "утрималось": 1, "не голосувало": 31, всього: 427. П: 12(18), НУ: 85(109), ФК: 59 (61), СДПУ(о): 38 (39), БЮТ: 8 (18), СПУ: 18 (20), АПУ: 15 (17), НДП: 15(16), РУ: 37(37), ЄВ: 18 (20), ППУ та ТУ: 42 (42), Ді: 19 (22), Н: 15 (15), НВ: 14 (15).

## КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

### ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО СОЦІАЛЬНИЙ І ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ" З ПРОПОЗИЦІЯМИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ВІД 7.12.2001 (РЕЄСТР. № 0930)

**Історія питання:** Вперше законопроект було зареєстровано н.д. III скл. Мичком М.І. 31.12.1999 р. і був прийнятий Верховною Радою 05.04.2001 р. Після президентського вето закон вдруге був прийнятий 29.11.2001 р., проте знову не був підписаний Президентом. Черговий раз закон прийняли 28.11.2002 р. із частковим врахуванням президентських пропозицій.

**Зміст:** Законом вносяться суттєві зміни до редакції від 20.12.91 р. Деталізовано та змінено деякі положення про права військовослужбовців. Введено положення про права свободи слова та зборів. Право свободи слова обмежується державною таємницею, а обмеження права мирних зборів може здійснювати виключно суд. Військовослужбовцям гарантується свобода пересування, яка обмежується тільки потребами підтримувати бойову готовність військових частин та своєчасного прибуття до частини. Місце служби дозволяється змінювати через укладання контрактів. Після звільнення у запас гарантується вільний вибір місця проживання включно і за кордоном. Нововведенням стало положення про захист військовослужбовців від незаконного звільнення. Право свободи совісті зазнало обмежень щодо можливості здійснювати культові заходи виключно у вільний від служби час, забороняється здійснювати релігійну чи атеїстичну пропаганду та створювати релігійні об'єднання у військових частинах. Якщо раніше членство у невійськових громадських організаціях заборонялось, то тепер військовослужбовцеві не може бути членом тільки тих об'єднань, статутні положення яких суперечать засадам діяльності Збройних Сил та СБУ.

В сфері охорони здоров'я військовослужбовців на відміну від попередньої редакції закону передбачається право дружин (чоловіків), дітей та осіб на утриманні військовослужбовця отримувати безоплатну медичну допомогу у військовий заклад охорони здоров'я. Безоплатне лікування гарантується також військовослужбовцям, звільненим внаслідок захворювання, пов'язаного із виконанням обов'язків військової служби. Вартість путівок на санаторно-курортне лікування військовослужбовців оплачується ними на 25%, а членами їх сімей - на 50%.

Інновацію в сфері освіти стало положення про право звільнених військовослужбовців безоплатно пройти професійну перепідготовку за однією із цивільних спеціальностей протягом трьох чи шести місяців. Дітям військовослужбовців надаються першочергово місця у загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладах. Витрати на навчання компенсуються за рахунок коштів Міністерства Оборони України.

Щодо права на відпустки зазнала змін тривалість відпусток в залежності від вислуги років: від 10 до 15 років - 35 днів; від 15 до 20 років - 40 днів; понад 20 і більше років - 45 днів.

В законі чітко визначаються умови надання та розмір компенсаційних виплат військовослужбовцям та членам їх сімей на випадок смерті та каліцтва. Якщо у попередній редакції загибель компенсувалась виплатою у 100 прожиткових мінімумів, то тепер виплата становитиме двадцятирічне грошове забезпечення. Загибель протягом року після звільнення компенсується десятирічним окладом. Стійка втрата працездатності як і раніше обраховується у відсотках до суми виплат по загибелі. При встановленні інвалідності виплачується одноразова компенсація для інвалідів I групи - п'ятирічне грошове забезпечення, 2 групи - чотирирічне, 3 групи - трирічне.

Достатньо деталізовані у законі зміни, що стосуються грошового забезпечення військовослужбовців. Зазначається, що розмір окладу не може бути нижчим встановленого рівня мінімальної заробітної плати навіть для солдатів та матросів. Збільшення окладу пропорційне збільшенню мінімальної зарплати. Оклад залежить від тривалості служби і за вислугу років: призначається процентна надбавка від 5% за один рік служби, до 50% за 25 років,

виплачується щомісячно. Крім базового окладу кадрові військовослужбовці отримують щорічну одноразову грошову допомогу за сумлінну службу у розмірі трьох окладів, премію за зразкове виконання військового обов'язку в межах преміального фонду, що складається з чотиримісячного фонду грошового забезпечення без обмежень максимального розміру для окремого військовослужбовця. При переїзді на нове місце служби надається підйома допомога у розмірі трьох окладів та добові. За тимчасове виконання обов'язків по двом посадам одним військовослужбовцем, йому нараховується доплата у розмірі 50% окладу. Військовослужбовцям, які мають право на пенсію за вислугу років здійснюється надбавка до окладу у розмірі 25% пенсії. Військовослужбовці можуть отримувати безвідсоткові кредити на придбання майна першої необхідності строком до трьох років за рахунок Міністерства Оборони у розмірі 10 окладів. Один раз на рік військовослужбовець може за проханням отримати разову матеріальну допомогу у розмірі не менше одного місячного окладу. Окрім окладу військовослужбовець може розраховувати на 7 видів грошової допомоги та преміювання та на кредитування. При звільненні передбачається також перелік грошових виплат.

Щодо пільг користування транспортом внесено зміни стосовно прав батьків загиблих військовослужбовців користуватись безкоштовно міським транспортом та сплачувати 50% вартості міжміських перевезень.

Положення про житлове забезпечення військовослужбовців практично не зазнали змін. Доповнення стосувались збереження права на першочергове отримання житла звільненими військовослужбовцями та членами їх сімей.

Стосовно правового захисту громадян внесено доповнення, які стосуються права військовослужбовців на безплатну правову допомогу, при цьому відповідні юридичні послуги оплачуються державою. Начальники військових госпіталів мають право посвідчувати заповіті, за умови подальшої реєстрації цих заповітів в державних нотаріальних конторах.

**Коментар:** Законопроект викликав достатньо різку оцінку з боку Президента, який зазначив, що нова редакція закону не відповідає Конституції, Бюджетному кодексу та потребує фінансово-економічного обґрунтування. За підрахунками Кабінету забезпечення передбачених соціальних гарантій потребуватиме додаткових бюджетних витрат у розмірі 2 млрд. грн. Більшість з цих гарантій відповідно визнавались "соціально не виправданими". Йшлося про безоплатне виготовлення зубних протезів, компенсації вартості путівок, грошового забезпечення, безоплатного здобуття освіти та інше. Із пропозицій вилучити деякі види соціальних допомог були враховані тільки питання безоплатного виготовлення зубних протезів, безоплатного навчання цивільній спеціальності із збереженням всіх видів забезпечення, безкоштовних путівок для інвалідів. Тому навіть із врахованими пропозиціями закон не може гарантувати виконання всіх соціальних статей. Загалом, цей закон за характером подібний до ЗУ "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", більшість статей якого хронічно недофінансовуються і дія більшості статей якого щорічно призупиняється. Цілком подібна доля може очікувати законодавство про соціальний захист військовослужбовців.

**Результати розгляду:** За: 342, "проти": 0, "утрималось": 2, "не голосувало": 77, "всього": 421 П: 13(18), НУ: 41(109), ФК: 60 (61), СДПУ(о): 38 (39), БЮТ: 2 (18), СПУ: 17 (20), АПУ: 16 (17), НДП: 14(16), РУ: 36(37), ЄВ: 18 (20), ППУ та ТУ: 40 (42), ДІ: 16 (22), Н: 16 (15), НВ: 15 (15).

## ANALYSIS OF A NUMBER OF LAW DRAFTS APPROVED BY THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE DURING OCTOBER-NOVEMBER 20

*Prepared by the experts of the Laboratory for Legislative Initiatives*

### **THE LAW OF UKRAINE "ABOUT PREVENTION OF AND COUNTERACTION AGAINST LEGALIZATION (LAUNDERING) OF INCOME EARNED BY THE CRIMINAL ACTIVITY" №249-IV**

**Content.** The Law regulates relations in the sphere of prevention of and counteraction against legalization of criminal income and is aimed at fighting with the financing of terrorist activity. The structure of the financial monitoring system, rights and duties of the subjects of monitoring, the list of transactions under the financial monitoring, the status of the state body in charge of the counteraction against legalization of income earned by the criminal activity are determined by the Law.

**Commentary.** There are a number of shortcomings in the Law: the procedure and grounds for making responsible officials of the state bodies conducting financial monitoring are not determined; the list of transactions subject to the monitoring (more than 40) is excessively large; the provisions of the Law do not correspond to the FATF requirements (the FATF required the creation of the procedure making impossible the legalization of income earned by the trade of arms, drugs, human beings and organs of human bodies, etc.); however, in Ukrainian Law, this list of criminal actions has been enlarged by the crimes the punishment for which includes 3 or more years of deprivation of freedom. As a result, conditions are created for the state intervention into the entrepreneurial activity as a whole and into the foreign economic activity of almost all subjects of such activity, in particular), etc.

### **THE LAW OF UKRAINE "ABOUT EXPORT DUTY ON WASTE PRODUCTS AND SCRAP OF FERROUS METALS" № 216-IV**

**Content.** The law draft stipulates the introduction of the 30% rate of export duty on the scrap metal.

**Commentary.** The inevitable suspension of the export of scrap metal will lead to the monopolization of its consumption and attempts of metallurgical plants to influence the pricing on the market of scrap metals by non-market methods. The reaction of EU and WTO to the newly adopted Law is unlikely to be positive. Introduction of export limitation violates the 1997 Agreement between the Government of Ukraine and EU about the trade of some steel products as well as WTO rules forbidding introduction of export limitations. Besides that, introduction of the duty is the hidden form of subsidizing metallurgical branch of Ukrainian economy. As a result, the further approval of this Law may lead to the rise of antidumping processes related to the Ukrainian producers of metal products. This Law is unlikely to increase the state budget revenues: as an outcome of suspension of the export of scrap metal, the revenue from export duty will significantly decrease and such a loss is unlikely to be compensated by the growth of export of metallurgical products.

### **THE DRAFT LAW "ABOUT INTRODUCTION OF CHANGES TO CERTAIN LEGISLATIVE ACTS CONNECTED WITH THE RATIFICATION BY UKRAINE OF THE CONVENTION ABOUT ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ACCESS TO THE JUSTICE ON THE ISSUES RELATED TO THE ENVIRONMENT" (# 0986)**

**Content.** The changes are introduced to the provisions in the state environmental programs, about environmental rights of citizens and their guarantees, about informing public on the environmental situation and about powers of state bodies and local self-governments in the sphere of the protection of environment. The citizens' rights to obtain information about environmental situation, to participate in the development of and to submit proposals to the law and by-law drafts, to participate in public hearings, to appeal against decisions or inaction of the officials in the environmental sphere by judicial settlement are guaranteed. Environmental public organizations are given the right to participate in the development of legal acts and to appeal in court against refusal to provide or untimely delivery of the environmental information.

**Commentary.** Ratification of the Convention and adoption of the Law are undoubtedly positive events for increasing effectiveness of ecological law as well for the democratization of the state governance in Ukraine. Changes introduced are comprehensive: they legalize informing citizens and citizens' involvement into decision-making, stimulate public activity, stipulate measures aimed at streamlining access to information held by state bodies and determine precisely the scope of responsibility for the violation of the right to information. Critical comments are directed towards public hearings. It is necessary to regulate financial issues of holding public hearings, to determine conditions under which they are obligatory and to develop rules regulating their procedure. If these measures will not be taken, the implementation of the Law will be formal and will not have significant social effect.



# ХРОНОЛОГІЯ МІЖФРАКЦІЙНИХ ПЕРЕХОДІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ (СТАНОМ НА 7 СІЧНЯ 2003 РОКУ)

## Примітки:

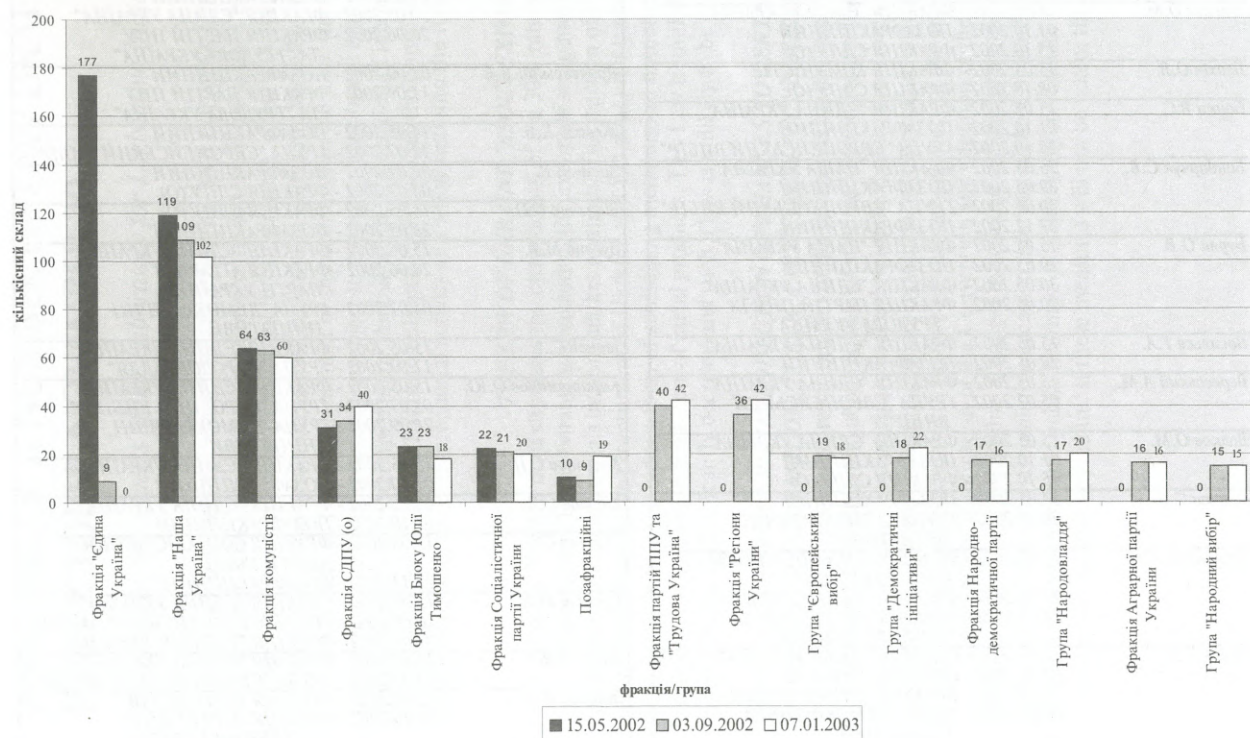
- У парламенті IV скликання депутатські фракції та групи почали створюватись 15 травня 2002 року. В зв'язку з цим позафракційні депутати, які ввійшли до складу груп/фракцій до 16 травня не включаються до нижче поданої таблиці.
- 20 червня 2002 року з фракції "Єдина Україна" виокремилися фракція партій ППУ та "Трудова Україна", фракція "Регіони України", група "Європейський вибір", група "Демократичні ініціативи", фракція Народно-демократичної партії, група "Народовладдя", фракція "Аграрники України", 5 липня - група "Народний вибір". Депутати, які ввійшли до складу відповідних фракцій, утворених на базі "Єдиної України" 20 червня та 5 липня і в подальшому не змінювали своєї фракційної приналежності не включені до таблиці.
- Голова Верховної Ради України Володимир Литвин офіційно оголосив про розпуск фракції "Єдина Україна" 16 жовтня 2002 року. Фактично ж на момент розпуску у

складі фракції не було жодного депутата (останні 7 членів фракції вийшли з її складу 1 жовтня 2002 року, тобто тоді, коли В.Литвин відповідно до Регламенту повинен був оголосити про розпуск фракції). Депутати, які залишили "Єдину Україну" 1 жовтня і стали позафракційними, включені до даної таблиці на підставі даних офіційної веб-сторінки Верховної Ради України. Однак автори вважають, що зміна фракційної приналежності депутатів через фактичне припинення діяльності фракції (рішення про її розпуск за Регламентом мало бути прийняте 1 жовтня) не може бути підставою для визнання їх такими, що здійснювали міжфракційні переходи. Аналогічно, на думку авторів, не можна визнати міжфракційним переходом припинення членства депутата у фракції/групі в результаті обрання його Головою, Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради України (народні депутати В.Литвин, Г. Васильєв та О. Зінченко включені до таблиці на підставі відповідних даних веб-сторінки Верховної Ради).

Абдулін О.Р.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР" 27.12.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)	Гладкіх В.І.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 12.07.2002 - ФРАКЦІЯ ПАРТІЙ ППУ ТА "ТРУДОВА УКРАЇНА"
Бандурка О.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ФРАКЦІЯ НАРОДНО- ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПАРТІЇ 25.10.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"	Горбатов В.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 21.06.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)
Бартків В.П.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 10.02.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ	Горбачов В.С.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 16.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 20.06.2002 - ФРАКЦІЯ ПАРТІЙ ППУ ТА "ТРУДОВА УКРАЇНА"
Беспалов О.П.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ" 19.11.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ	Димінський П.П.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 26.11.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ
Біловол О.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 01.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 15.10.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)	Довгий Т.О.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 29.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 30.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ФРАКЦІЯ ПАРТІЙ ППУ ТА "ТРУДОВА УКРАЇНА"
Блохін О.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ КОМУНІСТІВ 08.10.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)	Драчевський В.В.	03.09.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 11.09.2002 - ФРАКЦІЯ ПАРТІЙ ППУ ТА "ТРУДОВА УКРАЇНА"
Бойко В.С.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 01.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 15.10.2002 - ГРУПА "ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР"	Жеваго К.В.	14.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 12.07.2002 - ГРУПА "ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР"
Бондарчук С.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 29.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 20.06.2002 - ГРУПА "ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР" 27.12.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ	Засць В.В.	02.07.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 02.07.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)
Буряк О.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 29.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 30.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ФРАКЦІЯ ПАРТІЙ ППУ ТА "ТРУДОВА УКРАЇНА"	Зінченко О.О.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О) 28.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ
Васильєв Г.А.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 28.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ	Зубець М.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ФРАКЦІЯ АГРАРНОЇ ПАРТІЇ УКРАЇНИ 04.07.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"
Веревський А.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 05.07.2002 - ГРУПА "ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР"	Іванов С.А.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 11.09.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ"
Волков О.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 01.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 15.10.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)	Каратуманов О.Ю.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 05.07.2002 - ГРУПА "НАРОДНИЙ ВИБІР" 24.09.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"
Гавриш С.Б.	14.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 20.06.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"	Касьянов С.П.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 01.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ
Гадяцький Л.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ СОЦІАЛІСТИЧНОЇ ПАРТІЇ УКРАЇНИ 21.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ФРАКЦІЯ ПАРТІЙ ППУ ТА "ТРУДОВА УКРАЇНА"	Ківалов С.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 01.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ
Галієв Е.Е.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 29.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 30.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"	Кірюняк С.Т.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ СОЦІАЛІСТИЧНОЇ ПАРТІЇ УКРАЇНИ 22.11.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ
		Круглов М.П.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР" 03.09.2002 - ФРАКЦІЯ "РЕГІОНИ УКРАЇНИ"
		Ланін Є.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 02.07.2002 - ГРУПА "ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР"
		Литвин В.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ КОМУНІСТІВ 08.10.2002 - ФРАКЦІЯ ПАРТІЙ ППУ ТА "ТРУДОВА УКРАЇНА"

Литвин В.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 28.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ	Рябікін П.Б.	20.06.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ" 22.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 19.11.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"
Майстришин В.Я.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 18.12.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 27.12.2002 - ФРАКЦІЯ "РЕГІОНИ УКРАЇНИ"	Сандлер Д.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 29.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 30.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"
Макаєнко В.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 10.02.2002 - ФРАКЦІЯ "РЕГІОНИ УКРАЇНИ"	Сівкович В.Л.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 01.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ
Матвієнко С.А.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 01.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 15.10.2002 - ГРУПА "ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР"	Слабенко С.І.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 29.11.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ
Мусяка В.Л.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 30.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ	Сміяненко І.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ" 25.10.2002 - ГРУПА "НАРОДНИЙ ВИБІР"
Мокроусов А.О.	14.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 25.10.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ"	Стоян О.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 10.12.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 27.12.2002 - ФРАКЦІЯ "РЕГІОНИ УКРАЇНИ"
Пасалик І.С.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 10.02.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ	Сушкевич В.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 12.07.2002 - ФРАКЦІЯ ПАРТІЇ ППУ ТА "ТРУДОВА УКРАЇНА"
Одайник М.М.	03.09.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 11.09.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА"	Сятиня М.Л.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ" 22.11.2002 - ФРАКЦІЯ АГРАРНОЇ ПАРТІЇ УКРАЇНИ 28.11.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ"
Онопенко В.В.	15.05.2002 - БЛОК ЮЛІ ТИМОШЕНКО 08.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ	Толочко П.П.	15.05.2002 - БЛОК ЮЛІ ТИМОШЕНКО 08.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 25.12.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ"
Панасовський О.Г.	15.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 05.07.2002 - ФРАКЦІЯ "РЕГІОНИ УКРАЇНИ"	Франчук А.Р.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 02.07.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)
Песоцький М.Ф.	22.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 22.10.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)	Франчук І.А.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 21.06.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)
Плотинський В.А.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 09.07.2002 - ФРАКЦІЯ АГРАРНОЇ ПАРТІЇ УКРАЇНИ	Хара В.Г.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ КОМУНІСТІВ 29.11.2002 - ФРАКЦІЯ "РЕГІОНИ УКРАЇНИ"
Плющ І.С.	14.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 20.06.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"	Царенко О.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 21.06.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)
Поліщук К.А.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ"	Челомбітко І.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 05.07.2002 - ГРУПА "ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР"
Потебенько М.О.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ КОМУНІСТІВ 29.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 12.07.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"	Щербань В.П.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 29.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 30.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 05.07.2002 - ГРУПА "НАРОДНИЙ ВИБІР"
Правденко С.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ БЛОКУ ЮЛІ ТИМОШЕНКО 08.10.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 22.10.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ"	Юхновський О.І.	15.05.2002 - БЛОК ЮЛІ ТИМОШЕНКО 19.11.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 25.12.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ"
Ратушняк С.М.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ" 08.10.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"	Ярославський О.В.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 29.05.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 30.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 20.06.2002 - ГРУПА "ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ"
Ременюк О.І.	15.05.2002 - БЛОК ЮЛІ ТИМОШЕНКО 19.11.2002 - ПОЗАФРАКЦІЙНИЙ 25.12.2002 - ГРУПА "НАРОДОВЛАДДЯ"		
Римарук О.І.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "НАША УКРАЇНА" 10.02.2002 - ФРАКЦІЯ "РЕГІОНИ УКРАЇНИ"		
Руденко Г.Б.	15.05.2002 - ФРАКЦІЯ "ЄДИНА УКРАЇНА" 11.09.2002 - ФРАКЦІЯ СДПУ (О)		

Динаміка зміни кількісного складу депутатських фракцій і груп у період з 15. 05. 2002 р. по 07. 01. 2003 р.



# ФРАНЦІЯ - КРАЇНА "РАЦІОНАЛІЗОВАНОГО" ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Анжела Євгенєва,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

**П**арламент французької республіки складається з двох палат: нижньої - Національних зборів (фр. *Assemblée nationale* - "Національна асамблея") та верхньої - Сенату (фр. *Senat*). Бікамералізм є давньою традицією французького парламентаризму, історичні корені якого сягають у XIV ст., коли, одим із перших у Європі, у Франції виникає представницький орган - "Генеральні штати" до складу якого входило духовенство, дворянство (представники перших двох станів, які запрошувалися королем) і городяни - "третій стан" (обиралися населенням або призначалися міською владою).

- Відповідно до Конституції 1958 року Франція є неподільною, світською, демократичною і соціальною Республікою.
- Це одна з найстаріших республік в Європі (після Сан-Маріно та Швейцарії).
- Саме тут була прийнята одна з перших конституцій Європи.

Історія Франції нараховує п'ять республік. Перша республіка була проголошена у вересні 1792 року і проіснувала менше 12 років. Період Другої республіки приходить на хвилі буржуазних революцій, що прокотилися по Європі, але був ще коротшим, оскільки тривав лише 4 роки (з лютого 1848 року до грудня 1852 року). Бурхливі події революції та введення загально-го виборчого права (лише для чоловіків) сприяло активізації громадського та політичного життя в державі. Обрана Конституційна Асамблея закріпила за громадянами ряд важливих політичних прав - зокрема, було відмінено смертну кару за політичні злочини, проголошено свободу громадських зібрань тощо.

У вересні 1870 року відбувається наступний переворот і чергове повернення Республіки. Республіканський лад було закріплено конституційними законами 1875 року, а в 1884 році у законодавстві з'являється формула, за якою республіканська форма правління не може бути предметом перегляду. Цей етап характеризується виникненням політичних партій, стрімким поширенням профспілкового руху, посиленням ролі преси. Вважається, що

до 1905 року це була республіка громадян, яка пізніше перетворилася у республіку парламентарську. Негативами цього періоду є дестабілізація всередині парламенту, деструктуризація політичних партій, поширення маркських ідей тощо. Третя республіка проіснувала до липня 1940 року.

На зміну цьому етапу, після Другої світової війни, приходить Четверта республіка (червень 1944 року - жовтень 1958 року). Ряд факторів зумовили нестабільність цього періоду і, в кінцевому результаті, призвели до послаблення державної влади та виникнення необхідності проведення значних змін. Для того, щоб ці зміни закріпити, приймається Конституція П'ятої Республіки (4 жовтня 1958 року), яка спрямована на посилення державної влади, зокрема, її виконавчої гілки. Проект Конституції виносився на референдум, що відбувся 28 вересня 1958 року. За нову Конституцію проголосувало 79,2 відсотка громадян, які взяли участь у голосуванні.

Основний закон передбачає республіканську форму правління змішаного характеру, оскільки в ній спостерігаються риси президентської (глава держави обирається без участі парламенту та призначає уряд) і парламентської республіки (уряд несе відповідальність перед нижньою палатою парламенту). При цьому досить складно визначити, хто ж очолює виконавчу гілку влади. Адже Президента можна розглядати як главу виконавчої влади лише у разі, якщо він має підтримку парламенту у вигляді сталої або коаліційної більшості. У такій ситуації Прем'єр-міністр виступає як посередник між Президентом та парламентською більшістю. Хоча урядом керує Прем'єр-міністр, проте, фактично, основні напрями політики визначаються Президентом. Протилежна ситуація виникає, якщо главі держави протистоїть у парламенті опозиційна більшість. Виникає протистояння між Президентом та опозиційним Прем'єр-міністром. У такому випадку, роль Президента зводиться лише до виконання ролі "арбітра", як і передбачено Конституцією.

Таблиця 1. Результати останніх виборів (9 - 16 червня 2002 року)

Політична партія/ (ідеологічний напрям)	Кількість голосів, отриманих у першому турі голосування	% голосів	Кількість голосів, отриманих у другому турі голосування	% голосів	Кіль- кість місць
Союз президентської більшості (консервативний, консервативно-ліберальний)	8 408 023	33,30 %	10 029 669	47,26 %	355
Соціалістична Партія (соціал-демократичний)	6 086 599	24,11 %	7 482 169	35,67 %	140
Союз за Французьку Демократію (ліберально-консервативний)	1 226 462	4,86 %	832 785	3,92 %	29
Комуністична Партія (комуністичний)	1 216 178	4,82 %	690 807	3,26 %	21
Інші праві партії	921 973	3,65 %	274 374	1,29 %	12
Радикальна ліва партія	-	-	455 360	2,15 %	7
Інші ліві партії	275 553	1,09 %	268 715	1,27 %	6
Партія Зелених (екологічно-центристський)	1 138 222	4,51 %	677 933	3,19 %	3
Інші	3 861 681	25,29 %	103 330	0,49	4

Новацією виборчої системи П'ятої республіки є інститут заступника депутата. Якщо депутат вибув у зв'язку зі смертю або призначенням на посаду в уряді, то його місце займає заступник, який обирався разом з ним на виборах (прізвище заступника також друкується у бюлетні для голосування, але дрібним шрифтом). Такий "раціоналізований" парламентаризм має на меті скоротити витрати на проведення повторних виборів.

#### Правовий статус депутата

Правовий статус членів французького парламенту є досить традиційним у порівнянні з іншими країнами. Вони наділені представницьким мандатом і є представниками всієї нації, користуються правом імунітету та індемнітету. За вчинене правопорушення член парламенту може бути затриманий чи заарештований лише за згодою Національних зборів. Згоди не потрібно лише у разі вчинення діяння, відповідальність за яке передбачена кримінальним законодавством, при затриманні на місці вчинення злочину та у деяких інших випадках.

Закон прагне забезпечити незалежність парламентарів від впливу виконавчої влади. З цією метою передбачено правило щодо несумісності депутатського мандату із зайняттям певних посад. Зокрема, заборонено суміщати посаду члена Національних зборів з

посадою члена Уряду, судді Конституційного Суду, члена Економічної і Соціальної Ради, державного службовця, керівника компанії, в якій частина акцій належить державі тощо. Забороняється також суміщення депутатського мандату з іншою виборною посадою. Інституційним парламентським актом від 5 квітня 2000 року запроваджено низку додаткових обмежень. Зокрема, депутат не може бути одночасно членом Європейського Парламенту, регіональної ради, Асамблеї Корсики, відомчої ради, ради міста Парижу, ради комуни з населенням більше 3 500 осіб. Регулюється також право на зайняття багатьма видами приватної діяльності, заборонено приймати будь-які нагороди, крім тих, що отримані під час воєнних дій.

Депутат отримує плату і надбавку, розмір якої дорівнює чверті платні, але змінюється залежно від його участі в роботі Національних зборів. Депутатам, що прибули з інших міст, компенсуються витрати на житло, надаються пільги на оплату поштових, телеграфних та транспортних витрат.

Робочий тиждень народних обранців досить напружений: з вівторка по п'ятницю вони працюють у Національних зборах, а з суботи до понеділка - у своїх департаментах.

## СЕНАТ

Сенат - верхня палата парламенту засідає у Люксембургському палаці. Він складається з 321 депутатів, з яких 12 представляють французів, які проживають за кордоном. Основна роль верхньої палати парламенту полягає в тому, що він, по-перше, вирішує проблему перерваності в діяльності державних органів. Адже є постійно діючим органом, який не може бути розпущений Президентом республіки. Сенатори обираються на термін 9 років з поступовою ротацією (поновленням) третини складу, яка відбувається щотри роки. По-друге, Сенат виконує функцію консервативної протипаги щодо нижньої палати.

## Порядок формування

Формування верхньої палати у Франції здійснюється способом досить традиційним для двопалатних парламентів. Оскільки основним завданням Сенату є представництво інтересів територіальних громад республіки, то вибори мають непрямий характер.

Обрання сенаторів здійснюється територіальними колегіями, які складаються з депутатів нижньої палати парламенту, представників муніципальних рад та їхніх виконавчих органів (голосування таких виборців є обов'язковим). Територія країни складається

з 108 виборчих округів, у яких обирається кілька кандидатів залежно від кількості населення (від 1 до 12 депутатів від департаменту). Загальне число виборців складає приблизно 145 тисяч осіб. У департаментах, від яких обирається не більше чотирьох сенаторів (таких департаментів 85 із загальних 99), а також в усіх заморських французьких територіях сенатори обираються за мажоритарною системою; у тих департаментах, які представлені у Сенаті п'ятьма чи більше сенаторами (таких департаментів відповідно 14) - за мажоритарною системою (таким чином, обирається 98 сенаторів або близько третини складу).

Вимоги щодо мінімального віку кандидата у сенатори є дещо вищими, ніж до кандидата до Національних зборів - необхідно досягти тридцяти п'яти років.

## Правовий статус сенаторів

Забороненим є суміщення посади сенатора з посадою члена Національних зборів, уряду, судді Конституційного Суду, члена Економічної і Соціальної Ради, державного службовця, керівника компанії, в якій частина акцій належить державі тощо. Забороняється також займати іншу виборну посаду.

Таблиця 2. Результати останніх виборів до Сенату (23 вересня 2001 року)

Політична партія/(ідеологічний напрям)	Кількість місць
Об'єднання на Підтримку Республіки (консервативний)	83
Соціалістична Партія (соціал-демократичний)	68
Союз за Французьку Демократію (ліберально-консервативний)	37
Республіканці та Незалежні (консервативний, ліберальний)	35
Демократичне та Європейське Соціальне Об'єднання	16
«Комуністи, Республіканці та Громадяни» (комуністичний)	16
Ліберально-демократична Партія (ліберально-консервативний)	3
Радикальна Соціалістична Партія (соціалістично-ліберальний)	2
Партія Зелених (екологічно-центристський)	1
Інші	60

## СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТУ

Робота Національних зборів та Сенату здійснюється відповідно до Регламенту, який ними приймається. Внутрішня структура обох

палат загалом є подібною, вона складається з: Бюро, Конференції Президента палати,

політичних груп, комітетів та парламентських делегацій.

Керівництво роботою парламенту здійснює Бюро кожної палати. До нього входять віце-президенти, квестори і секретарі, очолює його Президент відповідної палати. У складі, який обирається на засіданні після виборів Президента, представлені всі політичні партії та течії пропорційно до отриманих ними мандатів. Бюро збирається декілька разів на рік. Воно наділене значними повноваженнями у сфері організації роботи парламенту. Зокрема, видає розпорядження, що пояснюють та доповнюють Регламент (фр. *Instruction generale*), організовує і спрямовує роботу парламентаріїв.

#### Перелік комітетів, що входять до складу Національних Зборів

Комітет з питань культури, сім'ї і соціальних проблем  
Комітет з закордонних справ  
Комітет з питань національної оборони і збройних сил  
Комітет з питань фінансів, економіки та планування  
Комітет з питань конституційних законів, законодавства і загального управління республікою  
Комітет з питань виробництва та торгівлі

Президент нижньої палати обирається на весь термін роботи Національних зборів відповідного скликання. Він наділений досить значними повноваженнями: спрямовує роботу Національних Зборів, головує під час політичних дебатів, очолює Бюро та Конференцію Президента. Конституція Франції наділяє його правом призначати третину складу Конституційної Ради, а також направляти до неї на розгляд певні питання. Президент нижньої палати парламенту головує під час засідання Конгресу (спільна сесія Національних зборів та Сенату, які збираються для внесення змін до Конституції).

Президент Сенату обирається кожні 3 роки після кожного часткового оновлення палати. Він, як і Президент Національних Зборів, призначає в Конституційну Раду три члена. Ця посада також є дуже впливовою - у випадку вакантності посади Президента республіки - Президент верхньої палати тимчасово виконує його функції. Така ситуація виникла у 1969 році (після відставки Шарля де Голля) та у 1974 році (після смерті діючого на той час президента Ж. Помпіду).

Віце-президенти можуть замішувати Президента у головуванні під час дебатів у залі

засідань. Квестори відповідають за адміністративний та фінансовий менеджмент палат, за оцінку бюджетних видатків, проведення поточних витрат, укладання контрактів, безпеку та управління адміністративним штатом. До обов'язків секретарів належить моніторинг таємного голосування і підтвердження правильності запису дебатів.

Роботу палат парламенту забезпечує Апарат, який формується на конкурсній основі. Кожна палата має окремий бюджет (у 1994 році він складав 470 мільйонів доларів у Національних зборів; 270 мільйонів доларів - у Сенату) і власним коштом наймає для своїх членів особистого секретаря і двох штатних помічників. У Національних зборах працює 1731 осіб (помічники депутатів) і 1260 державних службовців (власні служби Апарату); у Сенаті - 963 особи (помічники) і 1100 працівників Апарату. Керівник Апарату обирається парламентарськими Бюро.

Передбачено, що у французькому парламенті діють такі робочі структури: політичні групи, які, здебільшого, створюються на основі політичних партій, комітети (постійні комісії) та парламентські делегації. У межах комітетів утворюються підкомітети. В порівнянні з періодами Третьої та Четвертої республік повноваження комітетів є значно вужчими.

Статтею 43 Конституції передбачено, що кількість комітетів (постійних комісій) не повинна перевищувати шести у кожній асамблеї.

Комітети формуються парламентарями на першій сесії кожного скликання так, щоб забезпечити пропорційне представництво політичних груп. Один депутат може бути членом лише одного комітету. Крім зазначених комітетів, можуть створюватись спеціальні комісії для розгляду законопроектів і законодавчих пропозицій, а також комісії по розслідуванню і контролю.

Чисельний склад комітетів визначається Регламентом і становить - 145 депутатів для двох комітетів та по 73 - для чотирьох інших. Практика засвідчила, що така значна кількість членів істотно ускладнює ефективну діяльність. На думку багатьох французьких науковців, це робить практично неможливим поглиблене обговорення законодавчих текстів. Вихід із цього становища намагаються знайти шляхом створення для вивчення окремих питань невеликих робочих груп з числа членів постійної комісії. Однак, незважаючи на це, значна кількість фахівців у Франції вис-

ловлюється за більш ґрунтовне вирішення даної проблеми, а саме - за збільшення кількості комітетів.

Парламентські делегації відповідають за постійне інформаційне забезпечення Парламенту у певних сферах. Порядок їх діяльності регулюється Регламентом.

Відповідно до власних політичних поглядів депутати можуть формувати фракції (політичні групи). Утворення фракцій, що захищають приватні, місцеві чи професійні інтереси забороняється. У Національних зборах парламентська група повинна складатися принаймні з двадцяти членів, а у Сенаті - щонайменше з п'ятнадцяти.

Для створення фракції необхідно подати у канцелярію Президента палати політичну декларацію, що підписується всіма її членами. Декларація, список депутатів, що входять до неї та ім'я обраного керівника публікується в "Офіційному віснику". У межах своєї діяльності фракції надсилають представників у Бюро та комітети, формулюють свою точку зору щодо законопроектів, визначають політичну позицію, якої дотримуються у комітеті чи під час пленарного засідання. Керівники фракції приймають участь в обговоренні питань порядку денного та організації дебатів. Вони можуть втручатися у перебіг сесії, наприклад, звертатися з проханням встановити терміни розгляду питань на засіданні або вимагати

відкритого голосування. Щодо дисципліни у середині фракцій, то слід зазначити, що вони постійно зміцнюються, а кількість індивідуальних ініціатив депутатів та сенаторів зменшується.

Голосування у парламенті відбувається за допомогою підняття рук (найтрадиційніший спосіб), вставанням з місць, відкритим поіменним голосуванням, відкритим голосуванням за допомогою електронної системи, таємним голосуванням бюлетенями (використовується в усіх випадках персональних призначень на посаду).

Голосування вважається правомочним незалежно від наявності кворуму, якщо керівник якоїсь із фракцій не вимагає до початку голосування перевірити наявність достатньої кількості депутатів. Цікаво, що депутат має право у виняткових випадках делегувати своє право голосувати іншому депутату, але про це обов'язково необхідно повідомити Президента палати до початку голосування.

Передбачено, що без попереднього запису ніхто з депутатів не може виступати на засіданні. Це правило не поширюється на членів уряду, які мають право бути присутніми на засіданнях парламенту і виступати будь-коли і без часових обмежень.

Таблиця 3. Делегації, що функціонують у рамках парламенту Франції

Назва делегації	Діяльність	Дата створення
Делегація Національних Зборів до Європейського Союзу	накопичує та надає Національним Зборам інформацію про діяльність Європейського Співтовариства	1979 р.
Парламентська делегація з питань демократії	об'єднана делегація обох палат парламенту (25 членів)	1979 р.
Делегація Національних Зборів з планування	створена відповідно до Акту про реформу планування (15 членів)	1982 р.
Парламентська Служба з оцінки наукових та технологічних пропозицій	об'єднана делегація обох палат парламенту; складається 32 членів (16 - від Національних Зборів, 16 - від Сенату)	1983 р.
Парламентська служба аналізу законодавства	складається з двох делегацій - одна від Зборів (15 членів), а інша - від Сенату (15 членів). Має у своєму складі членів <i>ex officio</i> - за посадою. Основне завдання - оцінка законодавства та його спрощення	1996 р.
Делегація з питань регіонального та сталого розвитку	проводить оцінку політики розвитку, розробки та виконання проектів державними установами (15 членів). Подібна делегація є також у Сенаті	1999 р.
Делегація з прав жінок і рівних можливостей	інформує парламент про узгодження урядової політики з правами жінок та рівністю можливостей (15 членів). Подібна делегація є також у Сенаті	1999 р.

## ПОВНОВАЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТУ

## Законодавчі повноваження

Основною функцією Національних зборів та Сенату є законотворення. Ключовою особливістю законодавчого процесу у Франції є те, що значну роль у ньому відіграє уряд. Повноваження парламенту у законодавчій сфері обмежені рядом правових приписів. В першу чергу статтею 34 Конституції, яка містить чіткий перелік сфер суспільного життя, які регулюються законами. Законами встановлюються норми, що торкаються: громадських прав та їх гарантій; громадянства; визначення злочинів, правопорушень та відповідальності за їхнє вчинення, кримінального судочинства; амністії; питань оподаткування та випуску грошей; виборчої системи до палат Парламенту та місцевих представницьких органів; націоналізації підприємств тощо. Законами визначаються основні принципи національної оборони, освіти, режиму власності, трудового права тощо. Зазначений перелік у 1996 році доповнено питаннями фінансування соціальної безпеки.

Всі інші сфери суспільного життя регулюються за допомогою постанов і, таким чином, віднесені до юрисдикції Уряду.

Правом законодавчої ініціативи наділені депутати та сенатори (фр. propositions de loi - законодавчі пропозиції) та Прем'єр-міністр (фр. projets de loi - законопроекти уряду). Конституція Франції виходить з рівності законодавчих ініціатив зазначених суб'єктів, але, як уже було зазначено, низка її положень містить перелік обмежень щодо парламентських текстів. Зокрема, сенатори та депутати не можуть вносити такі законодавчі пропозиції, що можуть спричинити зменшення державних коштів, створення чи збільшення державних витрат. Усі законодавчі ініціативи парламентарів (включно з поправками) проходять через обов'язкову стадію перевірки на предмет їх фінансової прийнятності, що здійснюється відповідними органами парламенту. Рішення парламентських інстанцій є остаточним і може оскаржуватись лише до Конституційної Ради вже після прийняття закону.

Законопроекти		Законодавчі пропозиції
Суб'єкт ініціативи	Прем'єр-міністр	Депутат (-и) або сенатор (-и)
Порядок внесення на розгляд	1) отримання висновку Державної Ради (не публікується і відомий лише уряду); 2) обговорення у Раді Міністрів; 3) внесення в Бюро однієї з палат; 4) розгляд у комітеті однієї з палат.	1) внесення в Бюро однієї з палат; 2) перевірка на предмет фінансової відповідності вимогам закону; 3) перевірка на предмет відповідності ст. 34 Конституції (щодо сфери відносин, які регулюються законами); 4) розгляд у комітеті однієї з палат.
Право відкликати зніційовані пропозиції	Може відкликати свій законопроект у будь-який час до моменту його остаточного прийняття (іноді це здійснюється шляхом прийняття відповідного декрету, але найчастіше уряд просто не включає зазначену пропозицію до порядку денного або приймає рішення не передавати законопроект на розгляд у другу палату).	автор законодавчої пропозиції або особа, що першою її підписала, можуть відкликати її в будь-який момент, але до прийняття пропозиції у першому читанні.

Прем'єр-міністр наділений правом вносити зміни до запропонованих законопроектів у формі спеціального листа. Зазначена процедура базується на звичаї і не закріплена у жодному документі. Вона збереглась незважаючи на те, що Конституція надає уряду право вносити зміни до законопроектів. Між двома цими процедурами є різниця. Своїм листом прем'єр-міністр вносить прямі зміни до попередньо внесенного законопроекту, що змінює текст, який має бути взятий за основу на обговоренні парламентом. Відповідно до рішення Конституційної Ради від 29.12.1978 р. зміни, що вно-

сяться спеціальним листом, є вираженням права законодавчої ініціативи, яким наділений прем'єр-міністр, а не зміною, що вноситься урядом.

Обговорення законопроектів та законодавчих пропозицій у двох палатах відбувається однаково. Законодавча ініціатива потрапляє на розгляд в один з шести комітетів. Якщо будь-який інший комітет вважає, що документ торкається сфери його компетенції, то він має право надати консультативний висновок з цього питання. Після обговорення у комітеті, документ вноситься до порядку денного однієї з па-



лат, де проходить два читання. На практиці, уряд звичайно вносить законопроекти до Національних зборів, хоча законом допускається внесення їх спочатку в Сенат (за винятком бюджету та законопроектів про фінансування соціального забезпечення). Читання проходить у два етапи: перший етап передбачає проведення загальнополітичної дискусії, в ході якої заслуховуються позиції уряду, комітетів та парламентарів, другий етап - детальне обговорення проекту і голосування по тексту в цілому.

Схвалений документ направляється до другої палати, де відбувається його обговорення. Конституція передбачає, що закон повинен бути прийнятим обома палатами в аналогічній редакції. З цією метою застосовується процедура відома під назвою "човник" - послідовне обговорення законопроекту і голосування в обох палатах, доки одна з палат не прийме без змін текст затверджений іншою палатою. З метою уникнення блокувань у законодавчому процесі, що траплялися за часів Третьої Республіки, передбачено можливість створення спеціальної узгоджувальної комісії. Якщо ж суперечності не вдалось погодити, то вирішальне слово належить Національним зборам. Прийнятий документ направляється на підпис Президенту республіки, який наділений правом протягом 15 днів повернути документ до парламенту для повторного обговорення. Президентське вето є малоефективним, оскільки для його подолання необхідна проста більшість голосів.

У ряді випадків перед промудрацією закон повинен розглядатися Конституційною Радою, але обов'язковою ця стадія є лише для органічних законів. Починаючи з 1974 року парламентська опозиція отримала право звертатися до Конституційної Ради з проханням розглянути будь-який закон, що приймається парламентом. Тому, на практиці, цей орган часто розглядає різноманітні закони і скасовує рішення парламенту, що суперечать Конституції. Тим самим він виконує функцію важеля, що утримує діяльність більшості та уряду в межах Конституції.

У процесі законотворчої діяльності парламент може консультуватися з Економічною та Соціальною Радою, яка є органом, що проводить різноманітні дослідження щодо основних економічних та соціальних питань. До складу Ради входять представники різноманітних асоціацій, профспілок, об'єднань підприємців тощо.

Правовими нормами Франції передбачено декілька особливих механізмів прийняття законів. Перш за все, існує різниця між законодавчою процедурою прийняття звичайних та органічних законів, законів про фінансування соціального забезпечення та бюджету. Крім того, передбачено:

1) спрощену процедуру, яка передбачає голосування по тексту в цілому без попереднього обговорення (дозволяються лише п'ятихвилинні виступи від фракцій). Застосовується вона, наприклад, для ратифікації міжнародних конвенцій, юридична природа яких не передбачає можливості їх зміни;

2) процедуру "блокованого голосування", коли уряд просить відповідну палату провести єдине голосування по всьому тексту або його частині з прийняттям поправок, які визначені урядом;

3) прийняття закону під відповідальність уряду. Прем'єр-міністр оголошує Національним зборам про те, що уряд бере на себе відповідальність за голосування по тексту документу. Такий текст вважається прийнятим, якщо протягом наступних двадцяти чотирьох годин не буде внесено та прийнято більшістю голосів членів Національних зборів вотум недовіри до уряду. Рішення про прийняття тексту стосується лише конкретного читання і не означає, що припиняється процедура "човника". Іноді уряду доводиться застосовувати цю процедуру декілька разів (у кожному читанні).

Статистичні дані свідчать, що, якщо співвіднести внесені ініціативи з прийнятими, то кількість законів, що приймаються по законопроектах значно більша, ніж кількість законів, що приймаються по законодавчих пропозиціях. Крім того, уряд ініціює у п'ять разів більше законопроектів, ніж парламентарі. Це є причиною численних дискусій з приводу ефективності діяльності парламенту.

#### **Бюджетні повноваження**

Слід визнати, що парламент не має визначального впливу на бюджет. Це зумовлено за-

Така функція парламенту, як контроль над бюджетом має довгу історію. Ще у Декларації прав людини від 1789 року закріплено, що усі громадяни "мають право безпосередньо або через своїх представників пересвідчуватися у необхідності оподаткування, санкціонувати податки, постійно контролювати використання коштів".

гальними особливостями побудови державної влади у Франції.

Парламентський контроль над видатками різних відомств здійснюють спеціальні працівники фінансових комітетів обох палат. Вони наділені правом розслідувати діяльність різних відомств виконавчої гілки влади, перевіряти всі документи і відвідувати відповідні організації.

У лютому 1999 року було запроваджено оновлену структуру для посилення парламентського контролю за використанням державних коштів та ефективністю державних витрат. На базі іноземного досвіду (зокрема, Національної аудиторської служби парламенту Великобританії, створеної у 1983 році) було сформовано Агенство з оцінки і контролю, яке займається ревізійною діяльністю (оцінює результати бюджетної політики кожного року). Висновки Агенства публікуються протягом року і складають основу фінансового законопроекту.

Крім того, відповідно до Конституції у Франції діє Рахункова палата, яка сприяє парламенту та уряду здійснювати контроль за виконанням бюджету.

Сама процедура прийняття бюджету парламентом дещо відрізняється від проходження звичайного закону. Уряд представляє бюджет не пізніше першого вівторка жовтня. Протягом сімдесят днів парламент повинен прийняти закон (передбачено сорок днів для першого читання в Національних зборах та п'ятнадцять - для Сенату, залишок - для розгляду по терміновій процедурі). Якщо закон не прийнято, то уряд може ввести його в дію своїм ордонансом.

#### Кадрові питання

Обидві палати парламенту наділені рядом кадрових повноважень: формують Конституційну раду (Президенти палат призначають по 3 члени), Вищу раду правосуддя (орган, що призначає суддів; судять Президента республіки, якщо той звинувачується у зраді), Суд республіки (до юрисдикції якого належать справи про злочини та проступки міністрів, що вчиняються під час виконання ними своїх службових обов'язків), Раду з питань грошово-кредитної політики тощо.

Парламентом запроваджуються норми щодо основних гарантій, які надаються цивільним та військовим державним службовцям. Щорічно він санкціонує створення і скасування державних посад (у 1993 році їх загальна

кількість сягала 2 мільйонів). Парламент ніколи не втручається у сферу призначання державних службовців - вони обираються на конкурсній основі.

#### Зовнішньополітичні повноваження

Повноваження парламенту у зовнішньополітичній сфері зводяться до трьох: 1) право оголосити війну; 2) право продовжити на термін більше 12 днів введення воєнного стану в країні; 3) право ратифікувати та схвалювати міжнародні договори та угоди, визначені Конституцією.

#### Парламентський контроль над урядом

Парламент володіє достатньою кількістю дієвих механізмів, що дозволяють контролювати діяльність уряду. Кожного року виконавчі органи надсилають до парламенту з метою його інформування близько 200 звітів. Щорічно значна кількість письмових запитань і відповідей уряду публікуються в Офіційному бюлетені. Кожного тижня у Національних зборах (кожного місяця у Сенаті) проводиться відкрите засідання, яке присвячується усім відповідям уряду. Періодично проводяться слухання (наприклад, міністри можуть бути заслухані постійними комітетами з приводу законопроектів, що подані до парламенту, або щодо загальних питань). Парламент наділений правом прийняти рішення про створення комітету з розслідування окремих питань.

Національні збори (Сенат таким правом не наділений) можуть відправити уряд у відставку. Це може здійснюватись двома способами: шляхом голосування по програмі уряду (чи декларації про його загальну політику) та шляхом винесення вотуму недовіри. У першому випадку ініціатива виходить від уряду, а у другому - від самих Зборів. Для того, щоб поставити на голосування питання про винесення вотуму недовіри уряду, необхідно зібрати підписи однієї десятої частини депутатів. Голосування відбувається не раніше, ніж після сорока восьми годин після внесення пропозиції. Такий термін передбачено для того, щоб уряд мав можливість знайти вихід із політичного конфлікту. Для винесення відповідного рішення необхідна підтримка більшості депутатів конституційного складу палати. Підраховуються лише голоси подані за винесення вотуму недовіри. В парламенті П'ятої республіки новосформований уряд не повинен відразу ставити на голосування питання довіри до нього, що було притаманне попереднім республікам.

Бюджетний процес

Аналіз державної політики

Лабораторія законодавчих ініціатив - Вибори в країнах ЄС ... - Microsoft Internet Explorer

www.parliament.org.ua

Орієнтири виборця 2002

Проект лабораторії законодавчих ініціатив

парламентські вибори в ЄС журнал "Часопис ПАРЛАМЕНТ" про організацію форум

Громадська організація "Лабораторія законодавчих ініціатив" є добровільною незалежною інституцією, яку було засновано у квітні 2002 року за сприяння Національного університету "Києво-Могилянська академія" з метою розвитку суспільно-політичних та економічних концепцій демократичної політики, розбудови правового поля в Україні, дослідження діяльності органів законодавчої влади України - Верховної Ради України, сприяння здійсненню демократичних реформ тощо.

Основними цілями діяльності організації є сприяння розбудові в Україні демократичної правової держави, підвищенню рівня правової свідомості суспільства, популяризація серед населення України демократичних принципів та необхідності впровадження засад ринкової економіки та інтеграції України до Європейського співтовариства.

Основними видами діяльності організації є:

- підготовка аналітичних матеріалів та проведення експертних досліджень з питань державної політики та законодавства із залученням провідних вітчизняних та іноземних фахівців;
- аналіз та оприлюднення результатів прийняття законопроектів, формування громадської думки щодо рішень органів державної влади та місцевих самоврядування;
- розробка пропозицій щодо проектів законодавчих і нормативних актів, спрямованих на вдосконалення законодавчої бази України;
- організація семінарів, конференцій, робочих зустрічей, круглих столів з питань удосконалення існуючої нормативної бази, обговорення актуальних питань законотворення.

Наші партнери  
www.eurolexci.kiev.ua

Проект закону про Держбюджет на 2003 рік  
Оновлено 30 листопада 2002  
Проект Закону про Держбюджет на 2003 рік, прийнятий в другому читанні  
Проект Закону про Держбюджет на 2003 рік, доопрацьований до третього читання

Рубрика: БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС 2003  
Оновлено 03.01.2003

03.01.2003:  
Проект Закону про Держбюджет на 2003 рік, доопрацьований до третього читання

25.11.2002:  
Аналіз державної політики зайнятості в Україні

28.11.2002:  
ОЦІНКА НЕПРЯМИХ СУБСИДІЙ НАДАНИХ ПІДПРИЄМСТВАМ МЕТАЛУРГІЙНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ

Часопис ПАРЛАМЕНТ

ПАРЛАМЕНТ (нідер. Chambres federales, фр. Federale Kamers, нім. Federalen Kammern,	двопалатний	складається з:	нижньої палати – Палата представників верхньої палати – Сенат
---	-------------	----------------	--

Довідник «Орієнтири виборця»

Часопис ПАРЛАМЕНТ

Парламентські вибори в ЄС















**АКТУАЛЬНІСТЬ**

**ЯКІСТЬ**

**ОПЕРАТИВНІСТЬ**

Лабораторія законодавчих ініціатив  
04070, м.Київ,  
вул. Волоська 8/5, к. 133-134  
т./ф.: (044) 238 24 69  
E-mail: info@laboratory.kiev.ua  
www.parliament.org.ua

Фракційна структура Верховної Ради України  
станом на 7 січня 2003 року

	Фракція "Наша Україна"	102
	Фракція комуністів	60
	Фракція "Регіони України"	42
	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	42
	Фракція СДПУ(о)	40
	Група "Демократичні ініціативи"	22
	Фракція Соціалістичної партії України	20
	Група "Народовладдя"	20
	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	18
	Група "Європейський вибір"	18
	Фракція Аграрної партії України	16
	Фракція Народно-демократичної партії	16
	Група "Народний вибір"	15
	позафракційні	19