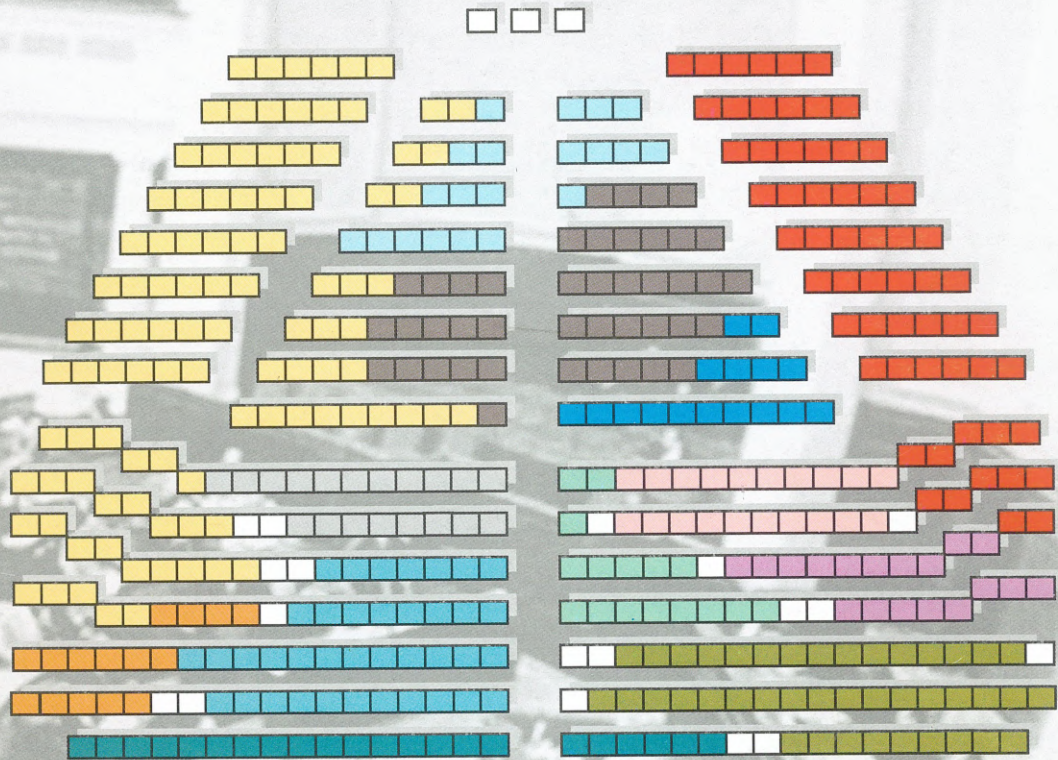


Часопис

# ПАРЛАМЕНТ

№ 2/2003



КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОШУК БАЛАНСУ ВЛАДИ

Лабораторія законодавчих ініціатив





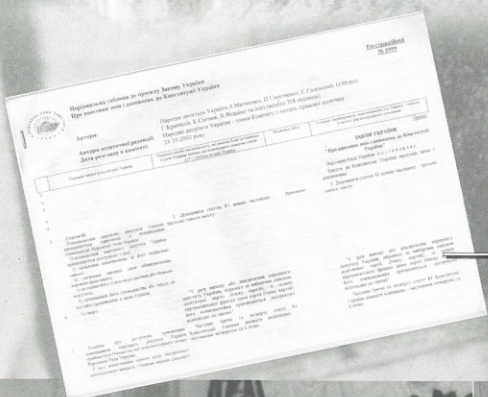
— Експертиза і аналіз державної політики



# Лабораторія законодавчих ініціатив



— Моніторинг діяльності Верховної Ради України



— Нормопроекування



**«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.

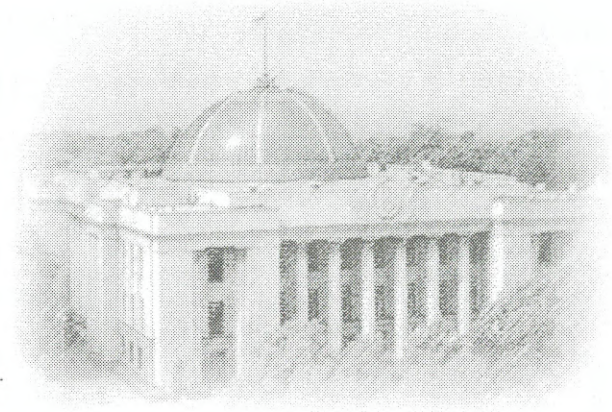
При використанні матеріалів посилання на  
журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ» обов'язкове.

Підписано до друку 31.03.2003.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

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



## ЗМІСТ

---

### КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

**Конституційна реформа:  
пошук балансу влади . . . . . 2**

### ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ МОНІТОРИНГ

**Жінки у Верховній Раді України . . . . . 37**

### ПАРЛАМЕНТИ КРАЇН СВІТУ

**Республіка Фінляндія:  
досвід конституційної реформи . . . . . 39**

# КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОШУК БАЛАНСУ ВЛАДИ

Денис КОВРИЖЕНКО,  
Віталій ЗАМНІУС,  
Дмитро КОТЛЯР,

експерти Лабораторії законодавчих ініціатив

Святкування 11 річниці Незалежності України ознаменувалося, крім усього іншого, ще однією вагомою, навіть резонансною подією. Президент України у своєму зверненні до народу з нагоди свята зауважив: "...для сталого та динамічного розвитку України необхідні рішучі зміни в її політичній системі. Склалося так, що Україна сформувалася як президентсько-парламентська республіка, з усіма перевагами та вадами цієї системи. Мабуть, іншого шляху внас не було... Але я переконаний: для дальшого розвитку країна потребує переходу до іншої політичної системи - парламентсько-президентської республіки"\* . Також Глава держави окреслив і основні напрями задекларованих змін. Реформа має торкнутися взаємовідносин у владному трикутнику "парламент- уряд - глава держави" та виборчого законодавства. Полягати вона має у передачі деяких повноважень від Президента до Верховної Ради України та у зміцненні місцевого самоврядування. Щоправда, Президент у своєму Зверненні не відзначив, які саме повноваження глави держави мають бути передані законодавчому органу влади і який саме "європейський зразок" (за висловом глави держави) пропорційної виборчої системи має бути закріплений на законодавчому рівні в Україні. Поза Зверненням Л.Д. Кучми залишилась і низка інших проблем, які також потребували вирішення на конституційному рівні, зокрема - питання підвищення самостійності уряду у здійсненні виконавчої влади, удосконалення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, адміністративно-територіального поділу та реформування місцевого самоврядування у напрямі наближення до європейських стандартів.

За більше ніж півроку з часу святкування Дня Незалежності України політичний "шторм" стих. Однак 5 березня Л.Кучма звернувся з новим Зверненням до українського народу, у якому оголосив про підписання Указу про внесення на всенародне обговорення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України". Відповідно наступного дня на розгляд парламенту був внесений і сам законопроект.

У Зверненні Президент вже чіткіше окреслив причини політичної, а разом з нею і конституційної реформ, зазначивши, що у чинній Конституції України закладений механізм протистояння законодавчої і виконавчої гілок влади. Щоправда, глава держави знову залишив поза увагою вищезазначені проблемні питання державотворення.

## ІСТОРІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Вперше питання політичної реформи було виведено на рівень законопроектів про внесення змін та доповнень до Конституції України ще у 1998 році, коли на розсуд парламенту представниками "лівих" сил були внесені два законопроекти, в яких пропонувалося суттєво "перекроїти" Основний Закон (коротку інформації щодо всіх законопроектів про внесення змін до Конституції України, якими пропонувалося скоректувати взаємовідносини у владному трикутнику "Парламент - Уряд - Президент", наведено у таблиці). Однак, як і слід було очікувати, радикальних змін не відбулося.

Наступна сторінка конституційної епопеї була перегорнута після проведення 16 квітня 2000 року Всеукраїнського референдуму. Два з чотирьох пи-

тань, винесених на референдум, безпосередньо стосувалися взаємовідносин між главою держави та парламентом. Менш ніж через місяць по тому представники сьогodнішньої опозиції внесли на розгляд парламенту законопроект, яким передбачався перехід до, по суті, парламентської форми державного правління. Починаючи з цього часу ідеєю перерозподілу владних повноважень на користь парламенту переймалися тільки опозиційні сили. Аж до відомих серпневих ініціатив 2002 року. З березня цього року про політичну і конституційну реформи говорять, переважно, у контексті подій, що розгортаються навколо оголошеного Президентом загального обговорення внесеного Гарантом Конституції проекту змін до Основного Закону держави. А в центрі законодавчої уваги опинився, відповідно, сам проект.

\* Телевізійне звернення Президента України Леоніда Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці Незалежності України 24.08.2002 року. З текстом звернення можна ознайомитися на сайті офіційного Інтернет-представництва Президента України: <http://www.kuchma.gov.ua>.

Ресстр. №	Дата	Назва	Автори	Короткий зміст
2181	21.10.1998	Проект Закону про внесення змін до Конституції України (статті 10, 13, 36, 121, 122, розділ XII)	Вітренко Н.М., Марченко В.Р.	Скасування розділів, які регулюють діяльність Президента України та Конституційного Суду України.
2339	22.12.1998	Проект Закону про внесення змін і доповнень до Конституції України	Симоненко П.М., Матвєєв В.Г., Пономаренко Г.Г., Цибенко П.С., Самойлик К.С., Сіренко В.Ф., Заклунна- Мироненко В.Г., Гінзбург О.П., Крючков Г.К., Ключко М.О.	Повернення до радянської моделі державного правління: розширення повноважень парламенту, запровадження інституту Президії ВРУ, скасування посади Президента України та ін.
3366 (0997*)	18.06.1999	Проект Закону про внесення змін до статті 111 Конституції України	Марченко В.Р., Мазур О.А., Лимар Н.О., Савенко М.М., Стоженко В.Я., Безугла Л.Я., Єщенко В.М., Мороз А.М., Кравченко М.В., Малєвський О.Т.	Розширення переліку підстав для усунення Президента України з поста у порядку імпічменту
5300	25.04.2000	Проект Закону про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою	Президент України	Надання Президенту права розпуску парламенту у разі неприйняття Державного бюджету протягом 3 міс. з дня внесення відповідного проекту, несформування парламентської більшості
5300-1	10.05.2000	Проект Закону про зміни до Конституції України за результатами Всеукраїнського референдуму 16.04.2000	Асадчев В.М., Головатий С.П., Крючков Г.К., Мороз О.О., Павловський М.А., Сирота М.Д., Філенко В.П., Шишкін В.І.	Перетворення України на парламентсько-президентську республіку: надання парламентській більшості повноваження формувати склад уряду, включно з призначенням Прем'єр-міністра, обмеження повноважень Президента правом призначати керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу уряду; запровадження двопалатного парламенту, обмеження недоторканості народних депутатів тощо.
6349	18.01.2001	Проект Закону про внесення змін та доповнень до статей 85, 94, 106, 112, 114 Конституції України	Матвієнко А.С., Ситник К.М., Омельченко Г.О., Срмак А.В., Стецьків Т.С., Сирота М.Д., Писаренко А.А.	Надання парламенту повноваження надавати згоду на призначення та звільнення Прем'єр-міністра України, Міністра внутрішніх справ України, Міністра оборони України, Голови служби безпеки України, Міністра закордонних справ України, Голови Антимонопольного комітету, України, Голови Фонду державного майна України, Голови державного комітету телебачення і радіомовлення України, Генерального прокурора України.
7091 (0999)	23.02.2001/ 14.05.2002	Проект Закону про внесення змін і доповнень до Конституції України (на заміну №№2339 та 6349)	Матвієнко А.С., Симоненко П.М., Головатий С.П., Мороз О.О., Крючков Г.К., Ситник К.М., Філенко В.П.	Надання парламентом згоди на призначення та звільнення Прем'єр-міністра України Президентом України, затвердження Верховною Радою персонального складу уряду; надання парламентом згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного Комітету України, Голови Державного Комітету охорони державного кордону України, Голови Служби безпеки України; надання згоди на призначення Кабінетом Міністрів України Голови Державної митної служби України, Голови Державної податкової адміністрації України, Голови Фонду державного майна України тощо. Звуження повноважень глави держави, розширення повноважень парламенту.

\* У дужках наведений реєстраційний номер відповідного проекту, внесеного на розгляд Верховної Ради України IV скликання.

3207	6.03.2003	Проект Закону про внесення змін до Конституції України	Кучма Л.Д., Президент України	Розведення виборів у часі. Створення двопалатного парламенту. Зменшення чисельності народних депутатів. Запровадження пропорційної виборчої системи. Збільшення строку повноважень парламенту до 5 років. Запровадження принципу, за яким народні депутати, у разі зміни фракції партії, за списком якої вони були обрані, втрачають мандат за рішенням вищого керівного органу партії. Запровадження обов'язку утворення парламентської більшості. Призначення нижньою палатою парламенту Прем'єр-міністра України за поданням Президента та членів уряду за поданням Прем'єра. Зміна підстав розпуску парламенту Президентом. Зміна законодавчого процесу та багато іншого.
------	-----------	--	-------------------------------	---

## ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ НА ОСНОВІ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

**Н**апевне не для кого не секрет, що саме положення чинної Конституції України ускладнюють подальше реформування системи державного управління, територіального устрою та місцевого самоврядування. Через невиз-

наченість і недосконалість окремих положень Основного Закону і досі не прийнято Закони "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади", "Про адміністративно-територіальний устрій", "Про тимчасові слідчі та



### КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ЕКСПЕРТІВ

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

**О**дним з головних питань, яке потребує вирішення в процесі здійснення політичної реформи, є питання чіткого визначення місця Президента в системі органів виконавчої влади. При цьому реформування конституційного законодавства повинно мати на меті не лише визначення механізму участі глави держави у формуванні Кабінету Міністрів, меж впливу Президента на діяльність вищого органу виконавчої влади, а й чітке розмежування компетенції уряду і глави держави. Відповідні зміни в результаті призведуть до посилення рівня самостійності уряду у здійсненні ним конституційних повноважень та усунення дублювання повноважень Кабінету Міністрів та окремих міністерств відповідними управліннями Адміністрації Президента.

Невід'ємною складовою політичної реформи є також визначення засад взаємодії парламенту і уряду. Зокрема, на конституційному рівні необхідно визначити участь Верховної Ради у призначенні глави уряду, інших членів Кабінету Міністрів України, удосконалити механізми парламентського контролю та політичної відповідальності як Кабінету в цілому, так і окремих його членів.

Досить повчальним у цьому контексті є досвід Веймарської республіки, законодавством якої права Рейхстагу у сфері формування та контролю за діяльністю глави уряду були істотно обмежені. Значний вплив Рейхспрезидента на формування та здійснення урядової політики, слабкість парламентського контролю та кадрових повноважень Рейхстагу згодом дозволили Гітлеру узурпувати державну владу та скасувати поділ влад. Насьогодні у федеральному законодавстві прямо передбачено, що уряд може бути відправлений у відставку лише у разі висловлення йому конструктивного вотуму недовіри парламентською більшістю.

Необхідно створити умови для абсолютної незалежності судової гілки влади від впливу інших органів державної влади та посадових осіб цих органів. Це дозволить забезпечити неухильне дотримання вимог закону, сприятиме удосконаленню механізму стримувань і противаг.

Ще одне завдання, яке має бути вирішене у процесі політичного реформування - посилення ролі партій у суспільно-політичному житті, налагодження зв'язку між владою та суспільством, виборцями і депутатами. У зв'язку з цим необхідно суттєво удосконалити виборчу систему, за якою формується український парламент.

спеціальні комісії Верховної Ради України". Наявність цих та інших проблем зумовлює необхідність внесення відповідних змін та доповнень до Конституції України. Розглянемо основні питання, які потребують вирішення в ході конституційної реформи.

### Забезпечення верховенства Уряду в системі центральних органів виконавчої влади

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні стратегічною метою реформування Кабінету Міністрів України є забезпечення максимально повного і точного втілення в життя конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади. З іншого боку, закріплений Основним Законом "дуалізм" виконавчої влади, за якого значними повноваженнями у сфері формування, координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади наділений не Уряд, а Президент, обумовлює складність реалізації відповідних положень Концепції адміністративної реформи.

Зокрема, Конституція України наділила главу держави, який не належить до виконавчої гілки влади, правом утворення та ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначення механізму їх координації та підпорядкування, правом самостійного, за власною ініціативою, звільнення з посад всіх керівників органів виконавчої влади - від Прем'єр-міністра до голів районних державних адміністрацій, а також правом скасування актів Кабінету Міністрів України.

Закріплення цих положень на рівні Конституції позбавляє Уряд можливості формувати виконавчу вертикаль, здійснювати самостійну від Президента політику, обмежує можливості Кабінету Міністрів України координувати діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, спрямовувати їхню діяльність на виконання Програми діяльності уряду, актів Кабінету Міністрів України, призводить до дублювання та підміни функцій Кабінету Міністрів і міністерств функціями Адміністрації Президента України та її відповідними управліннями.

### Пропозиції

Конституційні зміни повинні бути спрямовані на втілення в життя закріпленого Конституцією статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади і передбачати надання Прем'єр-міністру права призначення та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади (за винятком міністерств), місцевих державних адміністрацій; створення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, визначення засад координації їх діяльності та підпорядкування, позбавлення глави держави права скасовувати акти

Кабінету Міністрів (відповідні повноваження мають бути закріплені за Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції).

Внесення відповідних змін сприятиме підвищенню ефективності державного управління, відповідальності Кабінету Міністрів за здійснювану ним політику, прискоренню адміністративної реформи.

### Удосконалення порядку формування Кабінету Міністрів України та інституту парламентської відповідальності уряду

Досвід українського державотворення протягом останніх років переконливо засвідчив відсутність дієвої взаємодії уряду та парламенту. Більшість сформованих після прийняття Конституції урядів не спиралась на підтримку з боку парламенту, але через постійну загрозу розв'язання політичної кризи в результаті висловлення вотуму недовіри, продовжувала здійснювати свою діяльність, в окремих випадках - без затвердженої Верховною Радою України Програми діяльності Уряду. Позапарламентський характер більшості кадрових призначень у Кабінеті Міністрів значно ускладнює і процес запровадження інституту "політичних діячів" (політиків), передбаченого Концепцією адміністративної реформи. Серед інших

#### КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ПОЛІТИКІВ



Анатолій МАТВИЄНКО,  
народний депутат України

Серед головних проблем, які потребують вирішення на конституційному рівні - створення дієвої системи стримувань і противаг, відсутність суспільного контролю за діяльністю інститутів публічної влади. Низка положень законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 0999) якраз і спрямована на вирішення цих проблем. Але, оскільки цей проект розроблявся як альтернатива законопроекту, внесеному Президентом за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, більшість його положень мають значні недоліки і потребують подальшого удосконалення.

Метою змін до Конституції має бути створення моделі "сильний Президент - сильний парламент - сильний уряд". На конституційному рівні доцільно створити таку модель влади, яка б, не послаблюючи роль Президента в системі влади, позбавила б його можливості впливу на здійснення урядової політики.

негативів, спричинених недосконалістю окремих норм Основного Закону - недовіра суспільного і парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, непослідовність дій законодавчої і виконавчої гілок влади. Неодноразові спроби правового врегулювання цих проблем у межах, окреслених Конституцією, не увінчалися і навряд чи коли-небудь увінчаються успіхом. Переконалим свідченням цього є доля законопроектів "Про Кабінет Міністрів України", який 8 разів повертався до парламенту із зауваженнями глави держави, "Про тимчасові слідчі і спеціальні комісії Верховної Ради України", який "пережив" 4-разове вето главою держави.

У зв'язку з цим найефективнішим шляхом розв'язання зазначених проблем було б внесення відповідних змін до Конституції, які з одного боку забезпечували б формування дієвого уряду, що спирався б на підтримку парламенту, а з іншого - запроваджували дієві механізми парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, у тому числі - силових структур, діяльність яких на сьогодні практично повністю закрита для суспільного контролю.

### Пропозиції

Ці зміни повинні передбачати можливість дострокового розпуску Президентом парламенту у разі неспроможності останнього сформувати уряд, підтриманий більшістю фракцій, запровадження індивідуальної політичної відповідальності членів Кабінету Міністрів перед Верховною Радою (у зв'язку з цим за парламентом доцільно закріпити право дострокового припинення повноважень керівників центральних органів виконавчої влади (або, принаймні міністрів та керівників "силових" відомств) на підставі винесення їм вотуму недовіри), інституту конструктивного вотуму недовіри (глава уряду може бути відправлений у відставку парламентом лише у випадку, якщо Верховною Радою буде сформовано новий склад уряду), відповідальності уряду та окремих його членів лише перед парламентом, а не главою держави (відповідно, зміну Уряду необхідно "прив'язати" не до обрання нового Президента України, а до формування нового складу Верховної Ради України).

### Удосконалення системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування

Досвід багатьох держав Центральної та Східної Європи переконливо свідчить про те, що результативність реформування державного управління та публічних фінансів на пряму залежить від ефектив-

### КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ЕКСПЕРТІВ



**Ігор ЖДАНОВ,**  
директор політико-правових програм  
Центру економічних  
та політичних досліджень  
імені О.Разумкова

На мою думку, реалізація конституційної реформи повинна відбуватись системно: зміна будь-якого одного структурного компоненту системи публічної влади без зміни інших її складових може призвести до незбалансованості системи органів державної влади. Кінцевим результатом конституційних змін має стати така формула організації вищих органів державної влади: дієвий структурований парламент - прозорий ефективний і політично відповідальний уряд - демократичний президент. Але і ця формула допускає неоднозначні тлумачення. У зв'язку з цим необхідно вести мову насамперед про конкретні механізми розподілу повноважень між гілками влади, про дієву систему контролю за їхньою діяльністю. Сьогодні можна говорити про основні недоліки організації владної системи. Серед них - часті урядові (парламентські) кризи, за яких парламент або не здатний сформувати новий уряд, або не спроможний працювати з новосформованим урядом, перетворення парламенту на орган, який представляє не інтереси українського народу, а, насамперед, вузько кланові інтереси бізнесових та політичних груп, легітимізованих під виглядом політичних партій.

ності моделі адміністративно-територіального устрою. У Польщі, наприклад, успішність реформування регіонального самоврядування у першу чергу була зумовлена змінами в адміністративно-територіальному поділі, в результаті яких було істотно зменшено кількість воєводств. Натомість в Україні на конституційному рівні було "законсервовано" модель територіального устрою, яка сформувалась у середині 30-х років і головним призначенням якої було забезпечення централізованого управління та задоволення потреб планової економіки. На сьогодні ця модель перешкоджає реформуванню місцевого самоврядування, удосконаленню регіонального управління, реалізації багатьох положень Бюджетного кодексу, а також зумовлює суттєві диспропорції у розвитку багатьох регіонів. Саме тому вже давно назріла потреба "модернізації" відповідних положень Конституції.




**КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ЕКСПЕРТІВ**
**Ігор КОЛУШКО, Президент Центру політико-правових реформ**

Говорячи про необхідність проведення політичної реформи, всі спираються на відоме Звернення Президента до українського народу, в якому глава держави підтримав зміну "президентсько-парламентської" форми правління на "парламентсько-президентську". Однак Президент при цьому так і не пояснив, який зміст він вкладав у відповідні поняття. Взагалі у теорії конституційного права замість відповідних термінів (вони вживаються переважно у політології та журналістиці) використовується поняття "змішаної" форми правління, концептуальне обґрунтування якої вперше було здійснено у працях Сарторі. Українська модель правління по-суті є змішаною, а тому вести мову про її зміну навряд чи буде доцільним, тим більше - на конституційному рівні. Не на користь зміни Конституції говорить і той факт, що Конституція Франції 1958 р. закріпила форму правління повністю аналогічну до української (члени уряду призначались Президентом), однак формування у 1986 р. парламентської більшості з партій, до яких не належав тодішній Президент Франції Ф. Міттеран, примусило діючого главу держави визнати право більшості формувати склад уряду. Відтак без змін в Конституції Франція перетворилась, за термінологією Президента України, з "президентсько-парламентської" на "парламентсько-президентську" республіку, в якій парламент почав відігравати вирішальну роль у формуванні уряду.

Якщо ж говорити про доцільність проведення конституційної реформи на основі змін, які пропонуються народними депутатами, то, на моє глибоке переконання, в Україні не створено належних передумов для переходу від змішаної форми правління до парламентської.

В ході реалізації конституційної реформи необхідно досягти декількох цілей. По-перше, ніколи не повинна виникати ситуація, коли уряд неможливо сформувати. По-друге, парламент повинен мати достатні важелі впливу на вирішення кадрових питань у Кабінеті Міністрів України, повноваження вищого органу виконавчої влади повинні припинятись лише після формування нового складу парламенту, а не виборів глави держави. Останнє якраз і має бути закріплено у Конституції. По-третє, необхідно забезпечити дієвість Кабінету Міністрів України, тобто створити умови, за яких глава уряду міг би формувати "команду" однодумців, а не політиків, які представляють фракції (групи) більшості, але неспроможні працювати разом.

## АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТІВ З ПИТАНЬ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ, ЯКІ ПЕРЕДБАЧАЮТЬ ПЕРЕРОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ПАРЛАМЕНТОМ, ГЛОВОЮ ДЕРЖАВИ ТА УРЯДОМ

**Н**а розгляді парламенту перебуває низка законопроектів, спрямованих на внесення змін і доповнень до чинного Основного Закону. При цьому лише два з них передбачають суттєві зміни норм Конституції України в частині, що стосується взаємодії гілок влади. Саме вони, судячи з усього, і стануть основою для напрацювання остаточного варіанту змін до Конституції України.

**ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ДОПОВНЕНЬ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ" (РЕЄСТР. № 0999), ВНЕСЕНИЙ Н.Д. А.МАТВІЄНКОМ, П.СИМОНЕНКОМ, С.ГОЛОВАТИМ, О.МОРОЗОМ, Г.КРЮЧКОВИМ, К.СИТНИКОМ, В.ФІЛЕНКОМ ТА ІНШИМИ (ВСЬОГО 168 ПІДПИСІВ)**

### Загальна характеристика пропонованих змін

Пропоновані законопроектом № 0999 новели зводяться до наступного:

- закріплення механізмів, які передбачають зміцнення фракційної дисципліни і відповідальності народних депутатів перед виборця-

ми. Відповідно до пропонованих змін вихід або виключення депутата, обраного за партійним списком або списком блоку, з фракції утвореної на основі відповідної партії або блоку є підставою для припинення його повноважень.

- **розширення кадрових повноважень Верховної Ради України.** Проект передбачає обов'язковість надання парламентом згоди на призначення і звільнення з посади глави уряду, керівників "силових" відомств (СБУ, Державного комітету охорони державного кордону України), Голів ДПА, Фонду державного майна, Державної митної служби. При цьому Президент позбавляється права звільнення з посади Генерального прокурора, участі у формуванні ЦВК та припиненні повноважень її членів, права призначення на посади та звільнення з посад членів уряду, керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади.
- **підвищення самостійності уряду у здійсненні виконавчої влади.** Кабінет Міністрів України наділяється правом створення, реорганізації та ліквідації всіх органів виконавчої влади за винятком міністерств (міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом за поданням Прем'єр-міністра), призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій, здійснення виключного контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій та правом скасування їх актів.
- **закріплення гарантій прав парламентської опозиції.** Згідно із законопроектом, комітети Верховної Ради України з питань бюджету, संबоду слова та інформації, Регламенту та депутатської етики обов'язково очолюються представниками парламентської меншості (опозиції). Крім того, як впливає з положень законопроекту, опозиція має право представництва у керівництві парламенту, комітетах, тимчасових спеціальних і слідчих комісіях пропорційно до кількості опозиційних депутатів у парламенті.
- **врегулювання питань, пов'язаних з накладенням главою держави вето на прийняті парламентом законопроекти, подоланням вето Президента та введенням законів у дію.** Якщо Президент протягом 15 днів не повернув закон для повторного розгляду, не підписав його і не оприлюднив, закон вважається схваленим, офіційно оприлюднюється і набуває чинності за підписом Голови Верховної Ради України. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як 250 народними депутатами, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Якщо протягом цього строку закон не буде підписано і офіційно оприлюднено Президентом, закон офіційно оприлюднюється і набуває чинності за підписом Голови Верховної Ради України
- **зміна підстав і порядку усунення Президента з посади в порядку імпічменту.** Законопроект



#### КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ПОЛІТИКІВ

Георгій КРЮЧКОВ, народний депутат України

**Ч**инна Конституція, як відомо, стала результатом компромісу більшості політичних сил. Саме тому перегляд її положень був лише питанням часу.

Головною проблемою, яка потребувала нагального вирішення, була надмірна концентрація владних повноважень в руках глави держави. У лютому 2001 року Верховна Рада України направила до Конституційного Суду законопроект, ініційований Г. Крючковим, С. Головатим, П. Симоненком, О. Морозом, В. Філенком та іншими народними депутатами (реєстр. № 0999). Він передбачав перерозподіл повноважень між парламентом та президентом, підвищення ролі Кабінету Міністрів у здійсненні виконавчої влади, усунення проблеми дуалізму виконавчої влади. У жовті 2002 року цей проект був визнаний таким, що відповідає вимогам ст. ст. 157 та 158 Основного Закону, і відповідне рішення органу конституційної юрисдикції відкрило шлях для реформування політичної системи України.

Першим кроком у цьому напрямі стало створення спеціальної комісії по доопрацюванню проектів змін та доповнень до Конституції. Зараз триває активна робота як над законопроектами, щодо яких отримано позитивні висновки Конституційного Суду, так і над зауваженнями та пропозиціями суб'єктиві права законодавчої ініціативи до цих проектів.

Якщо законопроект № 0999 буде прийнятий, реалізація передбачених ним змін навряд чи стане можливою без запровадження пропорційної виборчої системи. Однак прийняття нової редакції Закону "Про вибори наодних депутатів України" - завдання таке ж складне, як і внесення змін до Конституції: проти пропорційної системи виступають е лише народні депутати, обрані в одномандатних округах, але багато хто з тих, хто пройшов у парламент за списками партій та блоків.


**КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА. ПОГЛЯДИ ПОЛІТИКІВ**
**Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ**, народний депутат України

**П**роєкт Закону "Про внесення змін до Конституції України", зареєстрований під № 0999, не передбачає побудови "парламентсько-президентської" республіки, він має на меті позбавлення глави держави практично будь-якого впливу на ситуацію в державі і спрямований не на комплексне вирішення проблеми, а на боротьбу з окремою особою - діючим та майбутнім Президентом.

Аналіз пропонує змін до Конституції дозволяє зробити висновок, що всі вони передбачають кардинальний перерозподіл повноважень у напрямі посилення ролі парламенту в трикутнику "Верховна Рада - Президент - Кабінет Міністрів", перетворення України на державу з парламентською формою правління. Але якщо дослідити зарубіжну практику, то можна зробити висновок, що ця форма правління має ряд недоліків. У країнах зі стабільною партійною системою вона призводить до диктатури уряду над законодавчим органом: уряд, очолюваний лідером абсолютної більшості в парламенті, фактично необмежений у своїх повноваженнях, всі його ініціативи спираються на беззаперечну підтримку законодавчого органу влади, соціально-економічна ситуація в державі поставлена у залежність від компетентності керівника уряду, основні законодавчі ініціативи виходять не зі стін загальнонаціонального представницького органу, а зі стін Кабінету. Для країн з недостатньо розвинутою партійною системою, до яких належить і Україна, характерною є інша ситуація: уряд - заручник коаліційної більшості, яка, постійно розпадаючись, зумовлює калейдоскопічну зміну складу вищого органу виконавчої влади, параліч його роботи, відсутність чіткої стратегії державної політики та суспільний хаос. Такі моделі, як відомо, існували у Веймарській республіці та у повоєнній Франції (з 1946 по 1958 рік). Саме "позитиви" подібної моделі обумовили суспільну підтримку переходу владних повноважень відповідно до Гітлера та напівавторитарного генерала де Голля - суспільство просто втомилося від суспільного хаосу, зумовленого "позитивами" парламентської форми правління. З огляду на це побудова саме парламентської форми правління, на мою думку, навряд чи є доцільною.

Загалом хочу відзначити, що я не є прихильником внесення змін та доповнень до чинної Конституції. У більшості держав Основний закон є базою для побудови не лише системи законодавства, а й політичних відносин між владними інституціями. Тому, на мою думку, варто навчитись вирішувати проблеми у взаєминах між гілками влади шляхом консенсусу та у рамках, визначених Конституцією.

Реструктуризація політичної системи має здійснюватись не на основі "удосконалених" варіантів законопроектів, які перебувають на розгляді Верховної Ради - як свідчить повчальний досвід коригування змісту ст. 98 Основного закону в частині обсягу повноважень Рахункової палати, без врахування позиції глави держави будь-які зміни до Конституції приречені на поразку. Я впевнений, що політична реформа повинна відбуватись поетапно - першим кроком має стати визначення доцільності конституційних змін взагалі, другим - формування спільного бачення кінцевого результату змін президентом та парламентом, третім - розробка, прийняття та підписання узгодженого варіанту закону.

передбачає дві підстави усунення глави держави з посади в порядку імпичменту - вчинення главою держави злочину (у тому числі державної зради) та порушення присяги. Для усунення Президента з посади, згідно із законопроектом, достатньо 300 голосів народних депутатів (замість 338 за чинною Конституцією).

**Оцінка доцільності і комплексності змін**

Як зауважують самі ініціатори законопроекту, він готувався як відповідь на внесений Президентом України законопроект "Про внесення змін до Конституції України за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою",

який передбачав суттєве підвищення ролі глави держави у владному трикутнику. Саме тому законопроект А.Матвієнка, П.Симоненка та ін. аж ніяк не претендує ні на комплексність регулювання, ні на внутрішню довершеність.

Перш за все необхідно відзначити, що він залишив неврегульованою більшість питань, які потребували вирішення на основі конституційних змін (див. Аналіз проблем, які потребують вирішення на основі змін до Конституції України).

Крім того, в аналізованому проекті знайшли відображення положення, які навряд чи потребують закріплення на конституційному рівні:

- закріплення в якості підстави для дострокового припинення повноважень народного депутата, обраного за списком політичної партії (блоку

партій) у разі його виходу (виключення) зі складу фракції такої партії (блоку партій). Недоцільність такої конституційної зміни зумовлена тим, що зміцнення фракційної дисципліни залежить насамперед від удосконалення виборчого законодавства та рівня розвитку партійної системи. Запровадження пропорційної виборчої системи, чітка політична структуризація суспільства сприяли б поступовому вирішенню проблеми - жодна партія, яка висуває свій список на виборах до парламенту, навряд чи буде зацікавлена у тому, щоб у лавах висунутих нею кандидатів перебували особи, які у парламенті попереднього скликання неодноразово змінювали партійну та фракційну приналежність.

- **закріплення порядку створення парламентської більшості, меншості та опозиції, прав та гарантій їхньої діяльності.** У всіх демократичних державах парламентська більшість (опозиція) утворюється та припиняє свою діяльність на підставі політичних домовленостей між керівниками парламентських фракцій і груп. Аналогічно визначаються завдання та спільна мета фракцій, які утворюють більшість та опозицію. Права і гарантії їх діяльності закріплюються на рівні Регламенту законодавчого органу, законодавства про ЗМІ, бюджетного законодавства (у разі запровадження державного фінансування діяльності опозиції), але аж ніяк не на рівні Основного Закону. Відтак спроби "узаконити" існування більшості, меншості та опозиції - утворень, навіть поняття яких не знайшло відображення у чинному законодавстві, і які у європейському розумінні "більшості" та "опозиції" в Україні не існують взагалі, навряд чи будуть доцільними.
- **запровадження принципу пропорційного розподілу між парламентськими фракціями і групами посад в комітетах, тимчасових спеціальних і слідчих комісіях, парламентських делегаціях.** Недоцільність закріплення порядку розподілу посад в утворюваних парламентом тимчасових та постійних органах пов'язана з тим, що відповідні питання повинні регулюватись Регламентом Верховної Ради. У випадку прийняття запропонованих змін створюватиметься реальна можливість того, що Верховна Рада взагалі не зможе розподілити місця у комітетах та обрати керівництво (або, принаймні, стабільно функціонувати) в умовах, коли принципу пропорційності досягти практично неможливо (комітет з 10-ох членів не зможе бути "пропорційно" розподілений між, скажімо, 10 фракціями), група депутатів у кількості 45 осіб завжди матиме змогу внести конституційне подання до Консти-

туційного Суду щодо невідповідності Основному Закону постанови парламенту про обрання народних депутатів членами (керівниками) парламентських комітетів, якою було порушено "пропорційний" порядок розподілу відповідних посад. Цілком зрозуміло, яке у даному випадку рішення прийме орган конституційної юрисдикції.

- **передача функцій глави держави, повноваження якого були припинені достроково, голові Верховної Ради України.** Практично у всіх державах функції глави держави, повноваження якого були припинені достроково, виконують або віце-президент (у державах з президентською формою правління) або глава уряду (у державах зі змішаною формою правління). Концентрація повноважень в руках парламенту, діяльність якого згідно з пропонуваними змінами практично не контролюється урядом, не сприятиме втіленню в життя принципу стримувань і противаг. Тому, на нашу думку, доцільно було б зберегти існуючий порядок виконання повноважень глави держави у випадку їх дострокового припинення.

#### Зауваження до окремих положень законопроекту

##### *"Міжфракційні переходи" і дострокове припинення повноважень народних депутатів*

Згідно з пропонуваними змінами до ст. 81 чинної Конституції, однією з підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного за списком партії (блоку), є вихід (виключення) такого депутата зі складу парламентської фракції даної партії (блоку). Однак конструкція ч. 3 ст. 81 Конституції має "ахіллесову п'яту" - пропонуваними змінами не передбачається можливості дострокового припинення повноважень народного депутата України у разі відмови від вступу до складу фракції, створеної партією (блоком), за списком якої був обраний такий депутат.

Таким чином (у разі прийняття законопроекту № 0999) створюється реальна можливість того, що депутат, обраний за списком однієї партії, у день створення фракцій набуде членства у фракції партії іншої, ніж та, за списком якої його було обрано, не втративши при цьому мандат.

##### *Більшість - опозиція*

Не можна погодитись і з тим, що гарантії функціонування парламентської (депутатської) опозиції, згідно із запропонованими змінами, мають визначатись Законом про Регламент Верховної Ради України.

Регламент - правовий акт, який визначає порядок діяльності Верховної Ради України, її органів та посадових осіб. За межами регулювання Регламенту

знаходяться питання, пов'язані зі здійсненням депутатами своїх прав і обов'язків поза стінами парламенту, відносини парламенту загалом і його членів зокрема із засобами масової інформації тощо.

Гарантіями діяльності опозиції є не лише участь у розподілі керівних посад у комітетах, право на критику урядових рішень, а й гарантована можливість доступу до ЗМІ, можливість отримання державної фінансової підтримки її діяльності. Зрозуміло, що подібні питання не можуть бути врегульовані виключно Регламентом. Тому закріплення норми, згідно з якою гарантії функціонування опозиції визначаються лише законом про Регламент, може призвести до звуження її прав.

Ще одним недоліком аналізованого законопроекту є те, що він не проводить розмежування між парламентською меншістю та парламентською опозицією. Більше того, проект отожднює ці поняття.

Як відомо, відмінність між меншістю та опозицією полягає у тому, що представники опозиції завжди готові запропонувати альтернативні шляхи здійснення державної політики та сформувати новий уряд з числа своїх представників. Натомість інші депутати меншості можуть підтримувати як програмні цілі опозиції, так і окремі напрями діяльності більшості, або взагалі мати власне бачення шляхів розвитку держави. Фактично, вони не є ні опозицією, ні більшістю. Отожднення меншості з опозицією звужуватиме обсяг прав останньої - депутати меншості, які не ввійшли ні до складу більшості, ні до складу опозиції, матимуть ті ж права, що і опозиція (право участі у розподілі комітетів, право на керівництво комітетами з питань бюджету, свободи слова та інформації).

#### Питання імпідменту Президента

Не можуть, на нашу думку, бути підтримані положення законопроекту, згідно з якими підставою для усунення глави держави з посади в порядку імпідменту є порушення ним присяги. Згідно з ч. 4 ст. 104 Конституції, складаючи присягу, Президент покладає на себе зобов'язання боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі. Яким чином Президент, повноваження якого істотно обмежуються пропонованими змінами і акти якого не є обов'язковими для виконання Кабінетом Міністрів, забезпечуватиме виконання присяги, уявити важко.

З пропонованих змін впливає, що глава держави може бути усунений з посади в порядку імпідменту навіть у разі переходу вулиці у невстановленому місці. Подібної практики не існує у жодній демократичній державі.

#### Формування персонального складу Кабінету Міністрів України

Передбачений проектом порядок формування Уряду не здатний забезпечити дієвість Кабінету Міністрів (підтримку вищого органу виконавчої влади парламентом, здатність Прем'єр-міністра сформувати команду політиків-однодумців, яка зможе здійснювати узгоджену діяльність).

Це пов'язано з тим, що правом висування кандидатури на посаду Прем'єр-міністра наділено виключно главу держави; при цьому пропоновані зміни до Основного Закону не обмежують кількість запропонованих Президентом кандидатур. У той же час, згідно з пропонованими змінами до ст. 90 Конституції, незатвердження протягом 60 днів жодної із запропонованих Президентом кандидатур може бути підставою для розпуску парламенту. Відтак створюється реальна можливість того, що, наприклад, глава держави, незадоволений розкладом політичних сил у парламенті, пропонуватиме Верховній Раді завідомо неприйнятні кандидатури на посаду глави Уряду і, після закінчення 60-денного строку, відведеного на затвердження Прем'єра, реалізує надане йому право дострокового припинення повноважень

#### КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ЕКСПЕРТІВ



Валерій РУБЦОВ,  
Інститут місцевої демократії

На моє переконання, пропоновані зміни до Конституції навряд чи суттєво вплинуть на існуючу практику відносин як у владному трикутнику, так і між центром та місцевою владою. Для того, щоб конституційна реформа могла досягти своєї мети, необхідно внести до Конституції насамперед ті зміни, які передбачатимуть створення дієвої системи громадського контролю за діяльністю владних інститутів. Необхідно також піддати суттєвим доповненням норму Конституції, яка визначає порядок подолання вето глави держави парламентом. Остання проблема на сьогодні набула гострої актуальності - відомо, наприклад, що глава держави через неврегульованість конституційної процедури подолання вето повертає прийняті парламентом закони навіть у випадку, якщо вето було подолано необхідною (300) кількістю голосів. У результаті численні ініційовані парламентом спроби здійснення адміністративної реформи, посилення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади (законопроекти "Про Кабінет Міністрів України", "Про тимчасові і спеціальні слідчі комісії") не увінчалися успіхом.

Верховної Ради України (на цей факт, до речі, звертали увагу і експерти Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України). У зв'язку з цим пропонується закріпити такий порядок призначення Прем'єр-міністра, за якого правом висування кандидатури Прем'єр-міністра України був наділений також парламент (відповідною нормою має бути передбачено, скажімо, що у разі відхилення запропонованої Президентом кандидатури, відповідна ініціатива переходить до Верховної Ради, повноваження якої у разі неспроможності обрати нового главу Уряду, повинні бути достроково припинені Президентом).

*Призначення керівників державних комітетів та центральних органів виконавчої влади з спеціальним статусом (крім міністерств)*

Необхідно також відзначити, що проект передбачає скасування положень чинної Конституції, які наділяли Президента України правом призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, та керівників інших центральних органів виконавчої влади. Позбавивши главу держави права призначення голів державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, автори законопроекту "забули" віднести вирішення цих питань до сфери відання інших органів влади (порядок призначення врегульовано лише щодо Голів ДМСУ, ДПАУ та Голови Фонду державного майна).

### Висновок

Проект не передбачає дієвих шляхів вирішення проблем, які потребують врегулювання в ході конституційної реформи. Поза межами уваги його ініціаторів залишились питання, пов'язані з формуванням уряду, забезпеченням його дієвості, заснованій на підтримці з боку парламенту, самостійності у прийнятті управлінських рішень. Деякі з пропонуєваних змін не потребують закріплення саме на конституційному рівні, деякі взаємно суперечливі.

Крім того, якщо згідно з чинною Конституцією центр прийняття політичних рішень був зміщений у бік Президента, то у законопроекті № 0999 депутати вдалися до іншої крайності - наділення Верховної Ради всеохоплюючими повноваженнями (правом вирішення практично будь-яких кадрових питань, віднесених до повноважень парламенту Конституцією і Законами, правом у будь-який час порушити питання про

імпичмент Президента (див. зауваження до законопроекту)) тощо. Такий механізм "врегулювання" протиріч у владному трикутнику може призвести до ще більшої незбалансованості влади, політичної та економічної кризи в державі. Саме тому концепція законопроекту та більшість пропонуєваних ним нововведень потребує кардинального перегляду та всебічної оцінки.

На мою думку, зміни до Конституції повинні передбачати саме удосконалення порядку формування Кабінету Міністрів України. По перше, необхідно передбачити, що Президент протягом 10 днів з дня припинення повноважень уряду повинен провести консультації з фракціями більшості та запропонувати на розгляд парламенту узгоджену кандидатуру Прем'єра. Останній протягом 14 днів повинен сформувати склад уряду і підготувати Програму діяльності Кабінету Міністрів України.

Після цього глава уряду представляє склад уряду і підготовлену ним Програму, отримує вотум довіри Верховної Ради України, після чого Президент видає Указ про призначення Прем'єр-міністра на посаду, а уряд - складає присягу. У випадку, якщо уряд не отримує підтримки парламенту (вотуму довіри), Верховна Рада повинна самостійно сформувати Кабінет Міністрів без участі Президента.

Якщо і такий варіант формування вищого органу виконавчої влади не дає позитивного результату, Президент приймає рішення або про внесення на розгляд Верховної Ради нової кандидатури на посаду глави уряду, або про розпуск парламенту. При цьому глава держави призначає тимчасовий уряд, який діє до обрання нового складу органу законодавчої влади. Така модель у будь-якому випадку ("слабкий" парламент або "слабкий" президент) дає змогу сформувати дієвий уряд.

Друга зміна, яку слід внести до чинної Конституції, повинна передбачати удосконалення системи адміністративно-територіального устрою держави та місцевого самоврядування. Необхідність відповідних змін пов'язана насамперед з тим, що до цього часу так і не було прийнято Закон України "Про адміністративно-територіальний устрій" (відповідний Закон було прийнято Верховною Радою, але згодом ветовано Президентом з огляду на невідповідність положенням Основного Закону). Я переконаний, що з чинної Конституції необхідно виключити перелік областей - це дозволило б провести адміністративно-територіальну реформу не лише на рівні районів, а й на обласному рівні.

**ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ",  
РЕЄСТР. № 3207, ВНЕСЕНИЙ НА РОЗГЛЯД ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ 6 БЕРЕЗНЯ 2003 РОКУ**

6 березня 2003 року Президент України вніс на розгляд Верховної Ради проект Закону "Про внесення змін до Конституції", який викликав неоднозначні оцінки як з боку представників опозиції, так і депутатів окремих фракцій більшості. Уповноважені представники СПУ, БЮТ, КПУ та Нашої України загалом розцінили відповідну ініціативу Президента як спробу "затягування" процесу конституційних змін, зриву запланованих акцій протесту 9 березня, продовження повноважень глави держави до 2006 року або ж дострокового розпуску парламенту у 2004.

Оцінка президентського Звернення до Українського народу та поданого у наступний день законопроекту представниками більшості також не була однозначною: хоча більшість "більшовиків" в цілому підтримала ініціативу Леоніда Кучми, окремі депутати (зокрема, С.Гавриш, "Демократичні ініціативи") висловив сумніви у доцільності зменшення кількості депутатів до 300 та створення другої палати парламенту\*. Тим не менш, обидва табори зійшлися на необхідності вироблення узгодженого кінцевого варіанту законопроекту, який би враховував найбільш принципові позиції глави держави та народних депутатів.

#### **Загальна характеристика положень законопроекту**

Необхідно відзначити, що ідеї, викладені Президентом України у внесеному на розгляд парламенту законопроекті з питань змін до Конституції, далекі від оригінальності: більшість з них відтворюють положення доопрацьованого варіанту Проекту Закону "Про зміни до Конституції України за результатами Всеукраїнського референдуму" (реєстр. № 5300). Щоправда давно відхилений парламентом проект було доповнено новими положеннями, спрямованими на реалізацію окремих ідей, викладених у Зверненні Президента України до українського народу з нагоди 11 річниці незалежності. Серед основних положень проекту, зокрема:

- розведення у часі виборів до Верховної Ради України, Президента України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Передбачається, що чергові вибори народних депутатів України проводитимуться в останню неділю березня; чергові вибори депутатів місцевих рад, сільського, селищного, міського голови, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим - у другу неділю вересня;

чергові вибори Президента України - у першу неділю грудня;

- запровадження бікамералізму, обмеження кількісного складу нижньої палати до 300 народних депутатів, звуження компетенції нижньої палати (Державних зборів) та відповідне розширення повноважень верхньої палати (Палати регіонів). Згідно з проектом, верхня

#### **КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ЕКСПЕРТІВ**



**Ігор ЖДАНОВ,**  
директор політико-правових програм  
Центру економічних  
та політичних досліджень  
імені О.Разумкова

Основні зміни, які мають бути внесені до Конституції України, насамперед повинні передбачати удосконалення процедури формування Кабінету Міністрів України. При цьому право першого висунення кандидатури Прем'єра слід надати лідеру парламентської більшості, право другого - Президенту України. Якщо ж ні парламент, ні глава держави не зможуть сформувати уряд, Президент має прийняти рішення про розпуск парламенту. Саме у такому "руслі" слід коригувати відповідні положення Основного закону. Разом з тим необхідно запровадити інститут так званого "конструктивного вотуму недовіри", який діє у ФРН - уряд може бути відправлений у відставку лише за умови, якщо Верховна Рада, одночасно з винесенням резолюції недовіри, зможе сформувати новий склад Кабінету Міністрів. Перекоаний, що вже сьогодні слід шукати шляхи посилення парламентського контролю за діяльністю силових структур, удосконалення виборчої системи. В контексті питання про зміну виборчої системи, хочу відзначити, що ті проекти Закону "Про вибори народних депутатів України", які знаходяться на розгляді парламенту, навряд чи є прийнятними для застосування в українських реаліях. Найдоцільнішим вважаю перехід до виборчої системи за регіональними списками з преференціями - запровадження такої системи дало б змогу не лише зміцнити політичні партії, а й посилити зв'язок всіх без винятку депутатів з виборцями.

\* "Демініціативи" против створення двухпалатного парламенту // Інтернет газета "Експерт-центр", 06.03.2003

- палата отримуватиме низку вагомих *кадрових повноважень* - право призначення на посади і звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого з прав людини, Голови НБУ (за поданням Президента), половини складу Ради НБУ, членів ЦВК (за поданням Президента); призначення половини складу Конституційного Суду, Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення, обрання суддів строком на 10 років; надання згоди на призначення Президентом України Генерального прокурора та винесення недовіри Генеральному прокурору. При цьому функції Державних зборів зводяться до прийняття законів, затвердження державних програм, призначення Прем'єр-міністра і, за його поданням - інших членів Уряду, а також - виборів Президента України;
- **зміна порядку заміщення окремих посад членів Уряду, керівників центральних органів виконавчої влади.** Згідно з проектом, персональний склад Кабінету Міністрів України призначається за поданням Прем'єр-міністра України Державними зборами та Президентом (глава держави за поданням Прем'єр-міністра призначає *Міністра внутрішніх справ, Міністра з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Мі-*

*ністра закордонних справ, Міністра оборони*). Кабінету Міністрів надається право призначення на посади (за поданням Прем'єр-міністра) та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України. При цьому за Президентом зберігається право призначення на посади (за поданням глави Уряду) і звільнення з посад Голів ДПА, СБУ, Державної митної служби, Голови Державного комітету у справах охорони державного кордону, голів місцевих державних адміністрацій;

- **розширення кола підстав для дострокового припинення повноважень нижньої палати парламенту.** Законопроектом передбачено три підстави для дострокового припинення повноважень Державних зборів: несформування протягом місяця "постійно діючої парламентської більшості", несформування протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України нового складу Уряду, незатвердження до 1 грудня Державного бюджету на наступний рік;
- **закріплення механізмів, які передбачають зміцнення фракційної дисципліни і відповідальності народних депутатів перед виборцями.** Згідно з пропонуваними змінами до статті 81 Конституції повноваження народ-



#### КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ЕКСПЕРТІВ

Ігор КОЛУШКО, Президент Центру політико-правових реформ

На мою думку, зміни до Конституції повинні передбачати саме удосконалення порядку формування Кабінету Міністрів України. По перше, необхідно передбачити, що Президент протягом 10 днів з дня припинення повноважень уряду повинен провести консультації з фракціями більшості та запропонувати на розгляд парламенту узгоджену кандидатуру Прем'єра. Останній протягом 14 днів повинен сформувати склад уряду і підготувати Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Після цього глава уряду представляє склад уряду і підготовлену ним Програму, отримує вотум довіри Верховної Ради України, після чого Президент видає Указ про призначення Прем'єр-міністра на посаду, а уряд - складає присягу. У випадку, якщо уряд не отримує підтримки парламенту (вотуму довіри), Верховна Рада повинна самостійно сформувати Кабінет Міністрів без участі Президента. Якщо і такий варіант формування вищого органу виконавчої влади не дає позитивного результату, Президент приймає рішення або про внесення на розгляд Верховної Ради нової кандидатури на посаду глави уряду, або про розпуск парламенту. При цьому глава держави призначає тимчасовий уряд, який діє до обрання нового складу органу законодавчої влади. Така модель у будь-якому випадку ("слабкий" парламент або "слабкий" президент) дає змогу сформувати дієвий уряд. Друга зміна, яку слід внести до чинної Конституції, повинна передбачати удосконалення системи адміністративно-територіального устрою держави та місцевого самоврядування. Необхідність відповідних змін пов'язана насамперед з тим, що до цього часу так і не було прийнято Закон України "Про адміністративно-територіальний устрій" (відповідний Закон було прийнято Верховною Радою, але згодом ветовано Президентом з огляду на невідповідність положенням Основного Закону). Я переконаний, що з чинної Конституції необхідно виключити перелік областей - це дозволило б провести адміністративно-територіальну реформу не лише на рівні районів, а й на обласному рівні.




**КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ПОЛІТИКІВ**

**Ростислав ПAVЛЕНКО**, Директор програм Школи політичної аналітики

**В**ідносини в трикутнику "глава держави - парламент - уряд" на сьогодні залишаються конфліктними та неврегульованими. Незважаючи на те, що в Кабінеті Міністрів посаду глави уряду обіймали і сильні, і слабкі Прем'єри, уряд так і не став самостійним у здійсненні власної політики, підконтрольним Верховній Раді, а не Адміністрації Президента України. Однією з причин цього є те, що згідно з положеннями чинної Конституції Президент має право самостійно прийняти рішення про припинення повноважень як Кабінету в цілому, так і будь-кого з його членів. Це робить уряд залежним у здійсненні своєї діяльності від доручень Президента, які значно обмежують ініціативу вищого органу виконавчої влади. Саме з цим частково і пов'язане поступове збільшення адміністративного апарату Адміністрації Президента, більшість структурних підрозділів якої фактично дублюють функції Кабінету Міністрів України. Таким чином, головна зміна до Основного закону повинна полягати у позбавленні Президента права відправляти у відставку Прем'єр-міністра.

Інша проблема, яка потребує врегулювання, - проблема відносин між парламентом та главою держави. Як відомо, у грудні 2002 року Президент восьмий раз наклав вето на проект Закону "Про Кабінет Міністрів України". Одним з наріжних каменів стала норма, яка передбачала обов'язковість проведення консультацій між Президентом та парламентськими фракціями і групами щодо кандидатури Прем'єр-міністра. Позиція глави держави полягала у тому, що такі консультації необхідно проводити не з усіма фракціями і групами, а лише з тими з них, які сформували парламентську більшість. Поняття "більшості" і "меншості" використано і в проекті Закону "Про внесення змін до Конституції України". На мою думку, подібний підхід навряд чи є достатньо обґрунтованим, оскільки він, по-перше, не застосовується у жодній демократичній країні і, по-друге, більшість - нестабільне утворення, яке формується на основі політичної домовленості між групами, представленими у парламенті, і не має чітко визначених прав та обов'язків.

Говорячи про необхідність врегулювання відносин у владному трикутнику, часто забувають про проблеми, пов'язані з розподілом влади на місцях. У цьому контексті необхідно відзначити, що одним із головних недоліків чинної Конституції є те, що право розробляти та виконувати обласні і районні бюджети закріплено за місцевими державними адміністраціями, хоча відповідні повноваження доцільно було б закріпити саме за органами місцевого самоврядування. Інший недолік - неоднозначність тлумачення окремих статей Основного Закону в частині порядку призначення на посади глав місцевих державних адміністрацій. Зокрема, ст. 106 Конституції право самостійно призначати на посади керівників місцевих органів виконавчої влади закріплено за Президентом, згідно зі ст. 118 голови адміністрацій призначаються на посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Неважко здогадатись, якою з цих норм "користується" Президент. У результаті подібна практика призводить до руйнування управлінської вертикалі, позбавлення уряду можливості здійснювати контроль за діяльністю адміністрацій та впливати на впровадження загальнодержавної політики на місцях. Ці проблеми також потребують вирішення на конституційному рівні.

ного депутата, крім випадків, передбачених чинною Конституцією України, та не усунення протягом 20 днів порушень вимог щодо несумісності мандата з іншими видами діяльності, можуть бути припинені достроково також у разі виходу (виключення) народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), зі складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або у разі відсутності його без поважних причин на засіданнях палати Верховної Ради України, спільних засіданнях палат Верховної Ради України протягом двадцяти пленарних днів;

□ **зміна порядку формування Конституційного Суду України, обрання суддів, обмеження строків перебування суддів на посадах 10 роками.** Внесеним проектом передбачається зокрема, що судді Конституційного Суду України призначатимуться на посади Президентом України та Палатою регіонів (відповідно, по 9 суддів Конституційного Суду). Максимальний строк перебування суддів Конституційного Суду України, згідно з проектом, становить 18 років (передбачається можливість переобрання суддів на новий 9-ти річний строк). Як впливає зі змісту пропонуваніх змін, Голова Конституційного Суду може здійснювати свої повноваження протягом усього

строку обіймання посади судді Конституційного Суду (скасовується норма, згідно з якою Голова Конституційного Суду обирається на один трирічний строк). Відповідно до положень проекту, судді всіх судів - місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих та Верховного Суду України призначаються на посади Палатою регіонів на 10 років;

- **зміна кола суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи.** Замість Національного банку України, який ст. 93 чинної Конституції віднесений до переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи, правом внесення законопроектів до стін парламенту пропонується наділити Верховний Суд України;
- **рішенням, прийнятим на референдумі, надається вища юридична сила (вони не потребують додаткового затвердження органами державної влади, посадовими особами); всеукраїнським референдумом можуть схвалюватись будь-які закони, за винятком законів з питань бюджету, податків і амністії.**

**Оцінка комплексності, доцільності пропонуванних змін та їх відповідності задекларованій ідеї перерозподілу повноважень у владному трикутнику на користь парламенту**

Як і законопроект № 0999, ініційований Президентом проект Закону "Про внесення змін до Конституції України", передбачає врегулювання далеко не всіх проблем, які потребують вирішення на конституційному рівні. Що ж стосується питань підвищення самостійності уряду у здійсненні виконавчої влади, удосконалення порядку формування Кабінету Міністрів та парламентського контролю за його діяльністю, то відповідні положення внесенного Президентом законопроекту передбачають лише часткове їх вирішення. Існують значні сумніви у доцільності внесення до Конституції змін, які передбачають запровадження другої палати парламенту, скасування існуючого порядку формування Конституційного Суду, призначення суддів на посади, обов'язковість утворення у Верховній Раді "постійно діючої парламентської більшості" тощо. Нижче подається оцінка положень законопроекту з точки зору комплексності (повноти) врегулювання існуючих у відносинах між гілками влади проблем, та доцільності внесення до Конституції пропонуванних змін.

#### *Роль уряду у здійсненні виконавчої влади*

Хоча проект передбачає передачу Президентом вагомих кадрових повноважень Кабінету Міністрів та Верховній Раді (зокрема, в частині формування персонального складу вищого органу виконавчої влади, призначення та звільнення з посад

керівників центральних органів виконавчої влади), збереження за главою держави права утворення, ліквідації та реорганізації центральних органів виконавчої влади, скасування актів Кабінету Міністрів, призначення на посади і звільнення з посад голів обласних і районних державних адміністрацій, Міністрів оборони, внутрішніх і закордонних справ, з питань надзвичайних ситуацій, Голів ДПА, ДМСУ, Держкомкордону суттєво обмежує Кабінет Міністрів у формуванні, впровадженні власної політики та контролі за її реалізацією. Таким чином, комплексного реформування виконавчої вертикалі у напрямі забезпечення верховенства уряду в системі органів виконавчої влади проект не передбачає.

#### *Розширення участі парламенту у формуванні Кабінету Міністрів*

Як відомо, Президент неодноразово наголошував на тому, що головна ідея політичної реформи полягає у передачі повноважень щодо формування Кабінету Міністрів від глави держави до парламенту - персональний склад уряду повинна визначати парламентська більшість, яка б разом з ним і несла відповідальність за діяльність вищого органу виконавчої влади. Насправді ж, у внесенному Президентом проекті зазначена ідея до кінця втілена так і не була.

Незважаючи на те, що проект встановлює обов'язковість проведення консультацій між "постійно діючою парламентською більшістю" та главою держави, ніщо не заважає Президенту запропонувати парламенту кандидатуру, яку він визначить самостійно - у випадку, якщо декілька таких кандидатур будуть відхилені парламентом, після закінчення 60-денного строку з дня відставки попереднього уряду, глава держави згідно з пропонуванними до Основного закону змінами матиме повне право розпустити парламент. Аналогічний засіб тиску на народних депутатів можна використати і у випадку формування персонального складу Кабінету - після кількарізкових невдалих голосувань щодо кандидатур міністрів, парламент під загрозою розпуску буде вимушений затвердити склад уряду, запропонований Прем'єром. В умовах, коли над Верховною Радою постійно висітиме дамоклів меч розпуску, парламент навряд чи наважиться і на висловлення вотуму недовіри сформованому позапарламентським шляхом Кабінету. Для посилення ролі парламенту у визначенні персонального складу Кабінету Міністрів право висунення кандидатури Прем'єр-міністра доцільно було б закріпити не лише за Президентом, а й за парламентом (обом палатами). У випадку, якщо парламент виявиться неспроможним визначити кандидатуру Прем'єр-міністра, а Прем'єр - сформувати персональний склад Кабінету, який би спирався на підтримку більшості депутатів, Президент повинен прийняти рішення про

дострокове припинення повноважень Верховної Ради (детальніше див. вставку).

#### Зарубіжний досвід

Відповідно до ст. 155 Конституції Республіки Польща Президент протягом 14 днів з дня прийняття відставки попередньої Ради Міністрів або з дня першого засідання Сейму призначає Голову Ради Міністрів і за поданням Голови інших членів Уряду та приймає присягу членів Ради Міністрів. Голова Ради Міністрів протягом 14 днів з моменту призначення представляє Сейму програму діяльності уряду з пропозицією про надання вотуму довіри. Рішення про надання вотуму довіри приймається абсолютною більшістю голосів присутніх членів Сейму (обох палат парламенту) за умови присутності на засіданні не менше половини передбаченої законом кількості депутатів. У випадку, якщо Президентом протягом 14 днів не буде сформовано персональний склад уряду або якщо новосформований уряд не отримає вотуму довіри, Сейм протягом 14 днів з дня закінчення строків, відведених главі держави для визначення складу Ради Міністрів або протягом 14 днів з дня відмови у довірі новосформованому уряду самостійно обирає Голову Ради Міністрів і за його поданням - інших членів уряду. Якщо Сейм не зможе сформувати уряд у встановлений строк, Голову Ради Міністрів та інших членів уряду (за поданням Голови Ради Міністрів) протягом 14 днів призначає Президент. Протягом 14 днів з моменту призначення членів уряду, сейм розглядає питання про надання уряду вотуму довіри. Якщо вотум довіри надано не буде, Президент приймає рішення про дострокове припинення повноважень Сейму. Аналогічний порядок формування уряду закріплено у багатьох інших державах Європи.

Відповідний досвід можна було б використати в процесі доопрацювання законопроектів з питань внесення змін до Конституції України.

Джерело: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

#### Дієвість уряду

Однією з головних проблем, пов'язаних з розширенням впливу парламенту на формування вищого органу виконавчої влади є проблема пошуку оптимального балансу між, з одного боку, наданням відповідних кадрових повноважень законодавчому органу і як наслідок - неминучою "політизацією" Кабінету і, з іншого боку, формуванням дієздатного уряду - команди однодумців-політиків, здатних злагоджено співпрацювати з метою реалізації спільної програми - Програми діяльності Кабінету Міністрів. У проекті

глави держави цей оптимальний баланс знайдено не було. Це пов'язано насамперед з тим, що за пропонованими змінами Прем'єра фактично усунуто від процесу припинення повноважень окремих членів Кабінету - міністр може бути звільнений з посади парламентом лише у двох випадках - за поданою ним заявою про відставку або в результаті винесення Верховною Радою вотуму недовіри відповідному міністру або Кабінету в цілому. В результаті може виникнути ситуація, за якої глава Уряду (у разі неподання міністром заяви про відставку до парламенту) буде вимушений працювати з членами Кабінету, які не поділяють його поглядів щодо стратегічних напрямів діяльності вищого органу виконавчої влади. Для забезпечення дієвості уряду право ініціювання відставки міністрів доцільно також надати і Прем'єр-міністру.

#### Порядок подолання вето Президента

Передбачений чинною Конституцією порядок подолання вето Президента на законопроекти вже давно став об'єктом критики. Проект № 0999, як зазначалось, передбачає дієві механізми врегулювання цієї проблеми. Натомість законопроект, внесений на розгляд Верховної Ради Президентом, не лише відтворює положення відповідної статті Основного закону, але й значно ускладнює процедуру подолання вето. Якщо у США, де процедура подолання вето менш жорстка (див. Таблицю 1), ніж пропонується Президентом України (передбачається своєрідне "подвійне" вето - Палати регіонів та глави держави, яке в обох випадках долається 2/3 голосів відповідно нижньої палати, обох палат), у період між президентством Дж. Вашингтона та Р. Рейгана з 1421 вето було подолано лише 103\*, то в Україні, за умови збереження не врегульованості порядку набрання чинності законами, випадки подолання вето глави держави на закони можна буде перерахувати на пальцях однієї руки. Тобто, за пропонованими змінами подолати вето глави держави на закон буде практично неможливо. В результаті Президент отримуватиме ще один вагомий важіль впливу на законодавчий орган.

#### Двопалатність парламенту

Серед головних ідей, закладених у концепцію проекту Президента - ідея створення другої палати Верховної Ради - Палати регіонів, яка, як і впливає з її назви, має в однаковій мірі представляти інтереси областей, міст з особливим статусом (Києва і Севастополя) та Автономної Республіки Крим.

Недоцільність створення верхньої палати Верховної Ради України обумовлена декількома чинниками. Перш за все, представництво інтересів регіонів у парламенті можна забезпечити у рамках існуючої однопалатної системи, зокрема -

\* Дж. Уилсон. Американское правительство. - М.: Издательская группа "Прогресс", 1995. - С. 343

Таблиця 1. ПРОЦЕДУРА НАКЛАДАННЯ І ПОДОЛАННЯ ВЕТО ГЛАВИ ДЕРЖАВИ НА ЗАКОНИ  
(НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ З ДВОПАЛАТНОЮ СТРУКТУРОЮ ПАРЛАМЕНТУ)

США	Закон, схвалений Палатою представників та Сенатом, передається на розгляд Президенту. Президент протягом 10 днів з дня надходження закону може повернути його зі своїми вмотивованими зауваженнями до палати, з якої він надійшов. Якщо пропозиції Президента будуть відхилені 2/3 депутатів кожної з палат, закон набуває чинності (частина 7 ст. 1 Конституції США)
Франція	Згідно зі ст. 45 Конституції Франції закон після другого читання (а для законів, прийняття яких Урядом визнано невідкладним — після першого читання) має бути схвалений в цілому в однаковій редакції Національними зборами і Сенатом. Якщо закон не приймається в цілому в однаковій редакції, Голова Ради Міністрів може створити спільну узгоджувальну комісію з однакової кількості представників кожної з палат. Узгоджений варіант законопроекту вноситься на розгляд палат парламенту. При цьому внесення змін до узгодженого варіанту проекту без згоди уряду не допускається. Якщо ж спільна комісія не змогла розробити узгоджений варіант законопроекту або якщо до узгодженого варіанту законопроекту було внесено зміни без згоди уряду чи узгоджений варіант не прийнято палатами, уряд може доручити Національним зборам затвердити остаточний варіант Закону. У цьому випадку Національні збори можуть затвердити варіант законопроекту, розроблений узгоджувальною комісією, або власний текст зі змінами, затвердженими Сенатом. Схвалений парламентом закон направляється на підпис Президенту Республіки. Президент підписує закон та здійснює його офіційне оприлюднення протягом 15 днів з дня прийняття закону. У цей строк він може повернути проект для повторного затвердження парламентом як в цілому, так і окремих його положень. У випадку повторного затвердження закону або окремих його статей парламентом закон підлягає офіційному оприлюдненню (ст. 10, 45 Конституції Франції).
Російська Федерація	Прийнятий Державною Думою федеральний закон протягом 5 днів передається на розгляд Ради Федерації. Федеральний закон вважається схваленим верхньою палатою, якщо за нього проголосувало більше половини від загальної кількості членів цієї палати або якщо протягом 14 днів він не був розглянутий Радою Федерації. У разі відхилення федерального закону Радою Федерації палати можуть створити узгоджувальну комісію для узгодження протилежних позицій, після чого федеральний закон підлягає повторному розгляду Державною Думою. Закон вважається прийнятим, якщо під час повторного голосування за нього проголосувало не менше 2/3 від загальної кількості депутатів Державної Думи. Прийнятий федеральний закон протягом 5 днів направляється на підпис та оприлюднення Президенту Російської Федерації. Якщо протягом 14 днів з дня надходження федерального закону Президент відхиляє його, Державна Дума і Рада Федерації розглядають закон повторно. Якщо під час повторного розгляду він буде схвалений у попередній редакції 2/3 голосів від загальної кількості членів Державної Думи і Ради Федерації, він підлягає підписанню протягом 7 днів Президентом Російської Федерації та оприлюдненню (ст. ст. 105, 107 Конституції Російської Федерації).
Польща	Прийнятий Сеймом закон Маршалом Сейму передається до Сенату. Сенат протягом 30 днів з дня передачі закону може підтримати його (не вносячи при цьому змін до тексту закону; у такому випадку закон вважається схваленим Сенатом), або прийняти постанову про відхилення закону в цілому або про внесення до нього змін. Відповідна постанова вважається прийнятою у випадку, якщо Сейм не відхилить її абсолютною більшістю голосів депутатів, що присутні на засіданні (вимога до кворуму: 50% депутатів від конституційного складу Сейму). У разі схвалення закону Сенатом або відхилення постанови про скасування закону (про зміну окремих його положень), Маршал Сейму подає Закон на підпис Президенту. Президент підписує закон протягом 21 дня з дня його подання, віддаючи розпорядження про опублікування Закону у Щоденнику законів Республіки Польща, або повертає Закон зі своїми вмотивованими пропозиціями для повторного розгляду Сеймом. Після повторного прийняття закону 3/5 голосів присутніх депутатів Сейму (за умови присутності на засіданні не менше 50% депутатів від конституційного складу Сейму), Президент зобов'язаний протягом 7 днів підписати закон та віддати розпорядження про його опублікування в Щоденнику законів Республіки Польща (ст. 121, 122 Конституції Республіки Польща).
Чехія	Законопроект, схвалений Палатою депутатів направляється до Сенату, який розглядає проект протягом 30 днів. Протягом зазначеного строку Сенат може схвалити проект, відхилити його в цілому, або повернути його для повторного розгляду нижньою палатою зі своїми зауваженнями. Якщо відповідне рішення не буде прийняте у 30-денний строк, проект вважається схваленим Сенатом. У разі, якщо Сенат відхилив проект в цілому, нижня палата може повторно схвалити його конституційною більшістю від складу нижньої палати. Якщо Сенат повернув проект для повторного розгляду нижньою палатою зі своїми пропозиціями, Палата депутатів розглядає запропоновані Сенатом зміни і за результатами розгляду абсолютною більшістю від конституційного складу затверджує варіант проекту, запропонований Сенатом або варіант, який був підтриманий Палатою депутатів; внесення змін до проекту при цьому не допускається. Прийнятий парламентом законопроект передається на розгляд Президента, який протягом 15 днів з дня подання проекту може повернути його для повторного розгляду нижньою палатою парламенту. Палата депутатів розглядає пропозиції Президента і за результатами розгляду — підтримує або відхиляє пропозиції абсолютною більшістю від конституційного складу палати; при цьому внесення змін до проекту не допускається. У разі, якщо вето Президента не подолано, проект вважається відхиленим (ст. 46—50 Конституції Республіки Чехія)

через зміну системи, за якою обираються народні депутати України - запровадження системи пропорційного представництва політичних партій у парламенті на основі регіональних партійних списків. Така система дозволила б не лише зменшити рівень політичної деструктуризації Верховної Ради, а й відобразити інтереси різних адміністративно-територіальних одиниць обласного рівня відповідно до кількості виборців, які їх представляють, ролі в економіці, формуванні Державного бюджету тощо. По-друге, створення другої палати на нинішньому етапі державотворення є недоцільним з огляду на повільні темпи законопроектів - окремі закони, наприклад Цивільний, Господарський кодекси розглядались лише однією палатою протягом 6 років, окремі - законопроекти "Про Кабінет Міністрів", "Про центральні органи виконавчої влади", Податковий кодекс та ряд інших - не прийняті і до цього часу. У разі створення другої палати темпи прийняття законів сповільняться ще більше. Третій чинник, який не сприяє запровадженню бікамералізму - відсутність відповідних коштів у Державному бюджеті. Хоча проект і передбачає скорочення кількості членів нижньої палати до 300 (що, як мінімум, дозволяє заощадити на виплаті заробітної плати народним депутатам), не варто за-

бувати й про те, що після внесення змін до Конституції до другої палати входить 81 депутат; виникне потреба у збільшенні кількості службовців Апарату Верховної Ради, технічному, інформаційному та іншому забезпеченні діяльності Палати регіонів. Відповідно, витрати на забезпечення діяльності Верховної Ради скоріше за все перевищуватимуть існуючі. Четвертий чинник, який тісно пов'язаний з проблемою темпів законотворення, - закладене у бікамералізмі протиріччя між нижньою палатою, яка представляє весь народ, і верхньою палатою, яка представляє регіональні економічні, галузеві, промислові та інші інтереси. Відповідно, існує висока імовірність протистояння між палатами. Як зауважував відомий англійський філософ і юрист Ієремія Бентам у своїй праці "Тактика законодавчих зборів" (1815 р.), "двоє незалежних зборів не можуть довго співіснувати не помірявшись силами". З огляду на це, поділ парламенту на дві палати є недоцільним. Крім того, створення другої палати, порядок формування якої законопроектом № 3207 не визначено і яку пропонується наділити всеохоплюючими кадровими, контрольними та іншими повноваженнями (див. вставку), гратиме на руку Президенту, відповідно послаблюючи роль законодавчого органу.

#### *Компетенція Палати регіонів за проектом № 3207: окремі зауваження*

Внесений Президентом законопроект передбачає надання Палаті регіонів повноважень, які, за логікою, мали б здійснюватись обома палатами:

- 1) Відповідно до статті 98 Конституції Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України. Відповідно, Голова та члени Рахункової палати, у разі поділу парламенту на верхню та нижню палати, повинні призначатись на посади та звільнятись з посад на основі рішення, прийнятого на спільному засіданні палат Верховної Ради України. Однак, проект Закону "Про внесення змін до Конституції", внесений на розгляд парламенту Президентом, відносить питання призначення і звільнення членів Рахункової палати до компетенції Палати регіонів.
- 2) Уповноважений Верховної Ради України, згідно зі ст. 101 Конституції, здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Звідси випливає, що Уповноважений, здійснюючи покладені на нього функції, представляє Верховну Раду України. Відповідно і призначатись на посаду/звільнятись з посади Уповноважений повинен парламентом. Водночас проект, поданий Президентом, пропонує надати право призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого з прав людини, заслуховування його щорічних доповідей не парламенту в цілому, а лише верхній палаті.
- 3) Проектом передбачено, що затвердження рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, прийняття Закону про Державний бюджет України і внесення змін до нього належить до повноважень Верховної Ради України, здійснюваних на спільних засіданнях її палат. Цілком очевидно, що орган, який прийняв рішення, повинен мати повноваження, необхідні і достатні для здійснення контролю за його виконанням. Оскільки рішення приймається обома палатами парламенту, обидві палати і повинні контролювати хід його виконання. Однак правом здійснення контролю за виконанням рішень, прийнятих обома палатами, передбачається наділити лише Палату регіонів.

\* Ковачев Д.А. Ієремія Бентам о недостатках и преимуществах двухпалатного парламента / Институты конституционного права иностранных государств. М.: "Городец-издат", 2002. - С. 127

**Розширення переліку підстав  
для дострокового припинення  
повноважень Верховної Ради**

Підставами для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, згідно із внесеним Президентом проектом, є несформування протягом місяця постійно діючої парламентської більшості, несформування протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України нового складу Уряду, незатвердження до 1 грудня Державного бюджету на наступний рік. Якщо надання главі держави права дострокового припинення повноважень парламенту у разі неспроможності сформувати уряд цілком узгоджується з конституційно-правовою практикою інших держав, то доцільність запровадження двох інших підстав для розпуску парламенту викликає значні сумніви.

Головною метою створення більшості є формування персонального складу Кабінету Міністрів. Якщо представлені у парламенті політичні сили не зможуть узгодити свої позиції та визначити склад Кабінету, останній не буде сформовано - у цьому випадку Президент має розпустити недієздатний парламент і призначити позачергові вибори. Відповідно, не має жодного значення, як формуватиметься більшість і скільки триватиме її існування - у разі розходження позицій політичних сил більшість змінить конфігурацію, уряд - піде у відставку і на підставі нової угоди між фракціями та групами буде сформовано новий уряд. Не на користь закріплення зазначеної підстави у Конституції говорить і той факт, що формальне (на папері) утворення більшості аж ніяк не свідчатиме про те, що вона буде здатна визначити персональний склад уряду та підтримувати його подальшу діяльність. **З огляду на це немає жодних підстав для закріплення у Конституції норми, яка передбачає формування більшості у примусовому порядку, як і надання цій більшості статусу самостійного суб'єкта політичного процесу, наділення її правами та обов'язками.**

Не витримує жодної критики і ще одна підстава дострокового припинення повноважень парламенту - незатвердження до 1 грудня Державного бюджету. Така норма не закріплена у жодній Конституції. Це й не дивно - бюджет може бути не прийнятий вчасно не лише з вини парламенту, але і через несвоєчасне внесення проекту Закону про Державний бюджет на відповідний рік Кабінетом Міністрів, накладення вето Президента на Закон. Та й узагалі, встановити той факт, що саме парламент винен у несвоєчасному прийнятті бюджету практично неможливо: Верховна Рада може не прийняти його через "нереальність" урядового проекту (що потребуватиме додаткового його опрацювання парламентом), з інших причин об'єктивного характеру. **У разі закріплення відповідної норми у Конституції Президент практично завжди матиме змогу розпустити нижню палату.**

**Введення додаткових підстав  
для дострокового припинення  
повноважень народних депутатів**

Президент пропонує суттєво розширити перелік підстав для дострокового припинення повноважень народних депутатів. До таких підстав, поряд з "традиційними" (втрата громадянства, недієздатність, смерть тощо) глава держави пропонує віднести неусунення протягом 20 днів обставин, які порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, вихід (виключення) депутата, обраного від партії (блоку політичних партій) зі складу депутатської фракції цієї партії (виборчого блоку політичних партій); відсутність депутата без поважних причин на засіданнях палати Верховної Ради України, спільних засіданнях палат Верховної Ради України. Необхідність закріплення в Основному законі першої із зазначених підстав відсутня тому, що встановлення наявності порушення вимог щодо несумісності та оцінку відповідних дій народних депутатів повинна проводити не Верховна Рада, а суд. Немає потреби і у доповненні переліку підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата і двома іншими підставами: якщо вибори до парламенту відбуватимуться на пропорційній основі, жодна партія не буде зацікавлена включати до своїх списків кандидатів, які постійно змінюють фракційну приналежність, не беруть участі у голосуваннях та роботі комітетів.

**Порядок формування Конституційного Суду та  
призначення суддів**

Існуючий порядок формування Конституційного Суду, за якого орган конституційної юрисдикції формується трьома гілками влади, покликаний забезпечити незалежність суду від впливу будь-яких органів та посадових осіб. Гарантією незалежності суддів судів загальної юрисдикції є, зокрема, безстроковість їх обрання на посади. Попри численні нарікання як самих суддів, так і громадян, на недостатність умов для втілення конституційного принципу незалежності суддів у здійсненні правосуддя, глава держави, судячи з усього, вирішив остаточно вирішити проблему, звівши незалежність суддів нанівець: у проекті Закону "Про внесення змін до Конституції" Президент пропонує надати право формування Конституційного Суду главі держави та верхній палаті парламенту (які призначатимуть по 9 суддів на 9 років з можливістю повторного переобрання) та обмежити строк перебування суддів судів загальної юрисдикції 10 роками. Цілковито очевидно, що головним критерієм для вирішення питання щодо переобрання суддів навряд чи буде дотримання ними вимог закону. **Прийняття подібних змін дозволить Президенту та верхній палаті парламенту повністю контролювати діяльність суддів на займаних ними посадах.**

**Висновок**

Як бачимо, проект Закону, внесений Президентом, має мало спільного із проголошеною главою держави ідеєю "переходу до принципово нової для України політичної системи - парламентсько-президентської". Зберігаючи за собою право призначати та звільняти з посад керівників силових відомств та місцевих державних адміністрацій, видавати обов'язкові для виконання Кабінетом Міністрів Укази, Президент і надалі істотно впливатиме на урядову політи-

ку незалежно від того, представники яких фракцій входить до складу Кабінету Міністрів. Крім того, глава держави передбачив запровадження додаткових механізмів підвищення ролі Президента у здійсненні державної влади - створення сильної верхньої палати парламенту, фактичне унеможливлення подолання вето, надання главі держави права розпуску парламенту в разі незатвердження (у тому числі з його вини) Державного бюджету, несформування парламентської більшості та уряду.

**ПЕРСПЕКТИВИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ**

**Н**е секрет, що найпереконанішим противником посилення повноважень парламенту, підвищення ролі політичних партій у державному житті, пропорційних виборів завжди був діючий глава держави. Згадаємо, як ще зовсім недавно Президент відгукувався щодо ініціатив парламенту запровадити пропорційні (читай - партійні) вибори. При цьому згадувалися статистичні дані щодо кількості партій в Україні, наводилася інформація щодо загального рівня підтримки населенням численних політичних сил, кількості членів більшості з них тощо. Зауважувалося, що прийняття закону про вибори на пропорційній основі суперечитиме і нормам Конституції України і принципам здорового глузду. Не вірив Президент ані у здатність політичних партій домовитися між собою, ані у доцільність і можливість формування ними складу Кабінету Міністрів України.

Важко повірити, що сьогодні ситуація змінилася. Однак, під кінець свого перебування на посаді Л.Кучма вирішив задати кардинально інший напрям вектору державотворення. Погодився Президент і з необхідністю формування уряду парламентською більшістю, і з потребою проводити пропорційні вибори. Цікаво, що у своїх реформаторських ініціативах глава держави дійшов до того, що "благословив" ідею формування шляхом партійних виборів навіть місцевих органів влади, яку раніше називав мало не найяскравішим проявом цілком меркантильних прагнень багатьох, у тому числі всіх непропрезидентських, політиків: *"Необхідно заздалегідь, до наступних виборів, розробити та прийняти новий закон про місцеві вибори. Він має створити умови для запровадження пропорційних виборів на місцевому рівні та розвести у часі вибори до Верховної Ради і до місцевих органів влади"*.

Про справжні причини таких рішучих змін у настроях та переконаннях глави держави судити важко. Якщо враховувати, що у віці Л.Кучми світогляд змінюється лише під впливом чудес та небесних натхнень, то залишається припускати лише тверезий розрахунок політтехнологів з оточення Пре-

зидента. У будь-якому разі, до 5 березня більшість аналітиків та політичних оглядачів були схильні вбачати у резонансних ініціативах глави держави, у першу чергу, бажання "вибити ґрунт" з-під ніг опозиції (оперуючи основними гаслами політичних опонентів, Л.Кучма відчутно послаблює позицію останніх) та позбавити її втіхи від отримання головного "призу" на виборчих змаганнях 2004 року (внаслідок можливого нівелювання значення і ролі посади Президента у політичній системі держави). І якщо щодо справедливості останнього варіанту можна було сперечатися, то перше із запропонованих пояснень навряд чи і сьогодні викликає у когось сумніви. Тим більше, що своєю розгубленістю, неготовністю перейняти ініціативу опозиція викликала справедливі сумніви щодо широти її прагнення "демократизувати" державу шляхом зміни політичної системи.

Що змінилося після 5 березня? Схоже, розклад інтересів повернувся майже до старого. Зміст внесенного Президентом законопроекту про зміни до Конституції свідчить про те, що оточення Глави держави сьогодні серйозно розраховує на перемогу у жовтні-листопаді 2004 року свого кандидата. У будь-якому разі, більш-менш суттєвого послаблення ролі Президента у системі влади у разі прийняття згаданого проекту не відбудеться. Більше того, можливий навіть протилежний розвиток подій!

Натомість, опозиція знову отримала моральне право критикувати позицію влади щодо напрямку державотворення, оскільки президентський законопроект - далеко не обіцяний перехід до парламентсько-президентської форми правління і у будь-якому разі дуже далекий від скільки-небудь завершеного і нормального вигляду.

Винесення проекту Глави держави на народне обговорення може бути або звичайним PR-кроком, або сигналом про те, що Президент готовий серйозно "просувати" власні ініціативи. Хоча досвід Всеукраїнського референдуму 2000 року підказує, що згаданий крок навряд чи дасть скільки-небудь вагомий результат.

\* З виступу Президента України на Всеукраїнських зборах представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості у вересні 2002 року.

Навіть поверхневий аналіз балансу сил у парламенті показує, що необхідні 300 голосів "за" народних обранців президентський проект не отримає. Вочевидь, і Глава держави не поступиться своєю позицією, навіть якщо уявити, що Верховна Рада схва-

лить інший варіант змін до Основного Закону. Це, у свою чергу, викликає обґрунтовані сумніви щодо подальшої успішної парламентської долі законопроектів про внесення змін до Конституції, принаймні тих, які передбачають встановлення балансу влади в Україні.



#### КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯДИ ПОЛІТИКІВ

Анатолій МАТВИЄНКО, народний депутат України

Перспективи внесення змін до Конституції України видаються досить примарними. Це пов'язано насамперед з тим, що головною метою президентських ініціатив у сфері політичної реформи є не стільки пошук оптимальної моделі форми правління, скільки бажання глави держави і його оточення закріпити на конституційному рівні гарантії політичного і правового "імунітету" після обрання нового глави держави. Тобто бачення кінцевої мети політичної, у тому числі і конституційної, реформи Президентом та парламентом (принаймні, депутатами-ініціаторами змін до конституції) суттєво відрізняється: перший виходить з домінування власних інтересів над національними, ініціатори-парламентарі - з пріоритету інтересів нації над клановими інтересами. До тих пір, поки обидва "табори" при ініціюванні конституційних змін не погодяться виходити з виключно національних інтересів, будь-які спроби "перегляду" Основного закону, на мою думку, будуть безрезультатними. Відтак виникає потреба у пошуку взаємних компромісів. Я вважаю, що опозиції варто було б погодитись надати гарантії главі держави в обмін на підтримку конституційних змін.

## ВИСНОВКИ

Метою конституційної реформи, поряд з визначенням оптимального балансу влади, має стати вирішення всього комплексу проблем, зумовлених недоліками чинної Конституції. Ця реформа має забезпечити самостійність та дієвість уряду, запровадження громадського і парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження взаємодії між гілками влади, центром та владою на місцях. Поряд з цим вона має створити підвалини для подальшого здійснення інших суспільно-політичних перетворень, про які зараз активно говорять як представники владних структур, так і наукові й громадські кола - реформи державного управління, адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування тощо. Відповідно, зміни мали б торкнутись не лише відносин між вищими органами державної влади, а й відносин між центром і регіонами, питань адміністративно-територіального поділу.

Два базових законопроекти з питань внесення змін до Конституції, ініційовані, відповідно, представниками опозиції та главою держави, не передбачають вирішення всього комплексу проблем, які потребують врегулювання в ході саме конституційної реформи.

Крім того, у них відображено дві крайності у врегулюванні протиріч у владному трикутнику.

Проект, ініційований главою держави, фактично передбачає істотне розширення участі Президента у здійсненні влади та обмеження ролі парламенту у політичному житті країни: зберігаючи за собою право призначати та звільняти з посад керівників силових відомств та місцевих державних адміністрацій, видавати обов'язкові для виконання Кабінетом Міністрів Укази, Президент і надалі істотно впливатиме на урядову політику незалежно від того, представники яких фракцій входитимуть до складу Кабінету Міністрів.

Крім того, глава держави передбачив запровадження додаткових механізмів підвищення ролі Президента у здійсненні державної влади - створення сильної верхньої палати парламенту, фактичне унеможливлення подолання вето, надання главі держави права розпуску парламенту в разі незатвердження (у тому числі з його вини) Державного бюджету, несформування парламентської більшості та уряду.

Представники опозиції виходять з принципово іншої позиції - наділення Верховної Ради всеохоплюючими повноваженнями (правом вирішення практично будь-яких кадрових питань, віднесених до повноважень парламенту Конституцією і Законами, правом у будь-який час порушити питання про імпічмент Президента (див. зауваження до законопроекту) тощо). Такий механізм "врегулювання" протиріч у владному трикутнику може призвести до ще більшої незбалансованості влади, політичної та економічної кризи в державі. Поверхневий аналіз балансу сил у парламенті показує, що необхідні 300 голосів підтримки (з огляду на наявність концептуальних розбіжностей у баченні змісту конституційної реформи представниками влади і опозиції) не отримає жоден із проектів. Відтак сподіватись на встановлення оптимального балансу влади до проведення чергових президентських виборів не доводиться.



## ДОДАТКИ

Додаток 1. ПОРІВНЯННЯ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОПРОЕКТІВ  
З ПИТАНЬ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ (№№ 0999 І 3207)

	Проект Закону України "Про внесення змін і доповнень до Конституції України" № 0999, внесений н. д. А. Матвієнком, П. Симоненком, С. Головатим, О. Морозом, Г. Крючковим, К. Ситником, В. Філенком та іншими (всього 168 підписів)	Проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України" № 3207, внесений Президентом України
Підстави дострокового припинення повноважень народного депутата	Підставою для дострокового припинення повноважень народного депутата України також є вихід або виключення народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії (блоку партій), зі складу парламентської фракції даної партії (блоку партій).	Повноваження народного депутата України припиняються, якщо ним не усунуто протягом двадцяти днів обставин, які порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; у разі виходу (виключення) народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), зі складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій); відсутності його без поважних причин на засіданнях палати Верховної Ради України, спільних засіданнях палат Верховної Ради України протягом двадцяти пленарних днів.
Більшість — опозиція	Після початку роботи першої сесії новообраної Верховної Ради України народні депутати України утворюють зі свого складу парламентську (депутатську) більшість, відповідальну за формування державної політики шляхом безпосередньої участі у формуванні складу Кабінету Міністрів України. До парламентської (депутатської) більшості входить більше половини конституційного складу Верховної Ради України на підставі перемоги політичної партії (блоку партій) на виборах або об'єднання партій в коаліцію після виборів. Повноваження парламентської (депутатської) більшості та гарантії функціонування парламентської (депутатської) меншості — опозиції — визначаються Законом про Регламент Верховної Ради України.	Постійно діюча парламентська більшість утворюється з числа народних депутатів України, які входять до складу Державних зборів, протягом одного місяця з дня відкриття першого спільного засідання палат Верховної Ради України, що проводиться після чергових виборів Верховної Ради України, позачергових виборів Державних зборів, або протягом місяця з дня припинення діяльності постійно діючої парламентської більшості. Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності постійно діючої парламентської більшості, гарантії додержання прав парламентської меншості встановлюються Конституцією України, відповідним законом України та законом про регламент Верховної Ради України.
Кадрові повноваження Верховної Ради	До повноважень Верховної Ради України віднесено надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Прем'єр-міністра України; затвердження персонального складу Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України; затвердження кандидатури на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України; призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії України; надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного Комітету України, Голови Державного Комітету охорони державного кордону України, Голови Служби безпеки України; надання згоди на призначення Кабінетом Міністрів України Голови Державної митної служби України, Голови Державної податкової адміністрації України, Голови Фонду державного майна України; призначення на посаду за поданням Президента України Генерального прокурора України; звільнення з посади Генерального прокурора України	До повноважень Палати регіонів віднесено призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України; призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення й радіомовлення; призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; призначення половини складу Конституційного Суду України; обрання суддів строком на десять років; надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади. До повноважень Державних зборів віднесено призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра

		України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, крім випадків, передбачених Конституцією України, припинення повноважень осіб на цих посадах, прийняття відставки Прем'єр-міністра України
Підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України	Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися, якщо впродовж шістдесяти днів після складення повноважень (відставки) Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не затвердила новий склад Кабінету Міністрів України	Президент України може достроково припинити повноваження Державних зборів у разі, якщо протягом одного місяця у палаті не сформовано постійно діючу парламентську більшість; протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України, який відповідно до Конституції України призначається Державними зборами; до 1 грудня не затверджено Державний бюджет України на наступний календарний рік
Процедура подолання вето	Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, не підписав його і не оприлюднив, закон вважається схваленим, офіційно оприлюднюється і набуває чинності за підписом Голови Верховної Ради України. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двісті п'ятдесятма народними депутатами України, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Якщо протягом цього строку закон не був підписаний і офіційно оприлюднений Президентом України, закон офіційно оприлюднюється і набуває чинності за підписом Голови Верховної Ради України	Закони, прийняті Державними зборами, за підписом Голови Державних зборів передаються на схвалення Палати регіонів. Палата регіонів схвалює закон або повертає його зі своїми зауваженнями, пропозиціями до Державних зборів для повторного розгляду. Якщо під час повторного розгляду Державними зборами закон у попередній редакції буде повторно прийнятий не менш як двома третинами від конституційного складу Державних зборів, він вважається прийнятим і не потребує наступного схвалення Палатою регіонів. Закон, прийнятий на спільному засіданні палат Верховної Ради України або прийнятий і схвалений, підписується головами палат Верховної Ради України і направляється Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими й сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Повернення Президентом України закону з пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду скасовує результати голосування закону. Повторний розгляд палатами Верховної Ради України закону, поверненого Президентом України, є невідкладним. Якщо під час розгляду палатами Верховної Ради України пропозицій Президента України вони будуть відхилені не менш як двома третинами від конституційного складу Державних зборів та не менш як двома третинами від складу Палати регіонів, вето Президента України вважається подоланим. У такому разі Президент України зобов'язаний підписати закон та офіційно оприлюднити його протягом десяти днів.
Кадрові повноваження Президента	Президент втрачає право призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень на цих посадах. Президент призначає на посаду та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України і за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного Комітету України, Голову Державного Комітету охорони державного кордону України,	Президент призначає за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посад Міністра внутрішніх справ України, Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністра закордонних справ України, Міністра оборони України, Голову Державної податкової адміністрації України, Голову Державної митної служби України, Голову Служби безпеки України, Голову Державного комітету у справах охорони державного кордону України

<p>Порядок формування персонального складу Кабінету Міністрів</p>	<p>Персональний склад Кабінету Міністрів України формується Прем'єр-міністром України впродовж двох тижнів після призначення Прем'єр-міністра України на посаду. Кожний член Кабінету Міністрів України набуває повноважень після затвердження його на посаді Верховною Радою України і складення ним присяги. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України в день її першого сесійного засідання. Прем'єр-міністр України має право заявити Президентові України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Член Кабінету Міністрів України має право заявити про свою відставку Прем'єр-міністрові України</p>	<p>Прем'єр-міністр України призначається Державними зборами за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією постійно діючої парламентської більшості. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається за поданням Прем'єр-міністра України Державними зборами, Президентом України відповідно до наданих Конституцією України повноважень. Прем'єр-міністр України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Прем'єр-міністр України, а також інші члени Кабінету Міністрів України, яких призначено відповідно до Конституції України на посаду Державними зборами, мають право заявити Державним зборам про свою відставку. Члени Кабінету Міністрів України, яких призначив відповідно до Конституції України на посади Президент України, мають право заявити йому про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Державними зборами резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цьому випадку Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Державним зборам заяву про відставку Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України має право внести до Верховної Ради України законопроект з одночасним поданням заяви про відставку Кабінету Міністрів України в разі якщо закон не буде прийнято у незмінному вигляді. Відставку Кабінету Міністрів України приймають Державні збори. У разі прийняття Державними зборами рішення про відставку Кабінету Міністрів України Президент України приймає рішення про відставку членів Кабінету Міністрів України, яких він призначив відповідно до Конституції України. Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого відповідно до Конституції України Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів</p>
<p>Порядок утворення, реорганізації та ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади</p>	<p>Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства. Кабінет Міністрів утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України органи виконавчої влади, крім міністерств, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.</p>	<p>Зміни не запропоновано</p>
<p>Порядок призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій</p>	<p>Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України</p>	<p>Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняються з посади Президентом.</p>

Додаток 2 ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙ ДЕЯКИХ КРАЇН КОЛИШНЬОГО СРСР

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/ подання вето)	
Білорусь	Президент обирається населенням прямих голосуванням.	Прем'єр-міністр призначається Президентом за згодою Палати представників (нижня палата парламенту). У разі двократної відмови в дачі згоди на призначення Палатою представників Президент може призначити в. о. прем'єр-міністра та розпустити Палату представників з призначенням нових виборів. Для звільнення Прем'єр-міністра згода парламенту не потрібна. Склад (призначення і звільнення міністрів, віце-прем'єрів) і структура уряду визначається Президентом.	Уряд підзвітний перед Президентом та відповідальний перед парламентом. Уряд складає повноваження перед новообраним Президентом. Палата представників (нижня палата) після заслуховування доповіді Прем'єр-міністра про програму діяльності схвалює її або відхиляє; повторне відхилення означає вотум недовіри, що тягне відставку. За ініціативою уряду може розглядатися питання про вотум довіри у зв'язку з діянням урядової програми або будь-якого іншого питання. Якщо в результаті розгляду буде відмовлено у вотум довіри Президент може прийняти рішення про відставку уряду або розпустити парламент. Палата представників може за ініціативою третього складу (1/3 від 110 депутатів) виразити вотум недовіри уряду (питання про більшість голосів (питання про недовіру не може висуватися протягом року з дня затвердження програми дій уряду).	Повноваження Палати представників можуть бути достроково припинені у разі: 1) відмови в довірі уряду; 2) вираження недовіри уряду; 3) двократної відмови в дачі згоди на призначення Прем'єр-міністра. Крім того, повноваження будь-якої з палат парламенту можуть бути достроково припинені на підставі висновку Конституційного суду у випадку систематичного або грубого порушення палатами парламенту Конституції. Повноваження палати також можуть бути достроково припинені у зв'язку з розпуском іншої палати. Палати не можуть бути розпущені: 1) в період надзвичайного або воєнного стану; 2) в останні 6 міс. повноважень Президента; 3) у період розгляду питання про імпічмент Президента; 4) протягом року з дня першого засідання.	Підстави для зміщення з посади: державна зрада або інший тяжкий злочин. Рішення про висування обвинувачення та його розслідування приймається більшістю голосів від складу Палати представників. Для зміщення з посади необхідне прийняття рішення Палатою представників та Радою Республіки двома третинами голосів від складу палат. Неприйняття рішення про зміщення впродовж місяця з дня висування обвинувачення означає відхилення обвинувачення. У випадку зміщення з посади Президента справа по суті звинувачення розглядається Верховним Судом.	Тимчасове виконання обов'язків президента виконання обов'язків Президента здійснюється прем'єр-міністром.	Закон, прийнятий парламентом, у 10-денний термін подається Президенту підпис. Президент підписує або повертає закон із своїми зауваженнями до Палати представників, яка повинна розглянути зауваження протягом 30 днів (якщо закон не повернутий Президентом впродовж двох тижнів з дня надходження закону до нього, то він вважається підписаним). Вето вважається подоланим, якщо обидві палати двома третинами голосів знову приймуть закон.	Після отримання прийнятого парламентом закону Президент у 21-денний термін підписує та оприлюднює його або повертає із зауваженнями до парламенту з вимогою нового обсягу
Вірменія	Президент обирається населенням прямих голосуванням.	Призначення та звільнення Прем'єр-міністра здійснюється Президентом. Склад уряду формується (призначення та звільнення членів) Президентом за поданням Прем'єр-міністра.	Після формування нового складу парламенту (Національна Рада) або уряду для схвалення парламентом подається програма дій уряду та ставиться питання про вотум довіри уряду. У цьому випадку уряду вноситься вотум недовіри (1/2 від 131 депутата); проект рішення про вотум недовіри ініціюється третьою більшістю голосів від загальної кількості членів парламенту.	Повноваження Палати представників можуть бути достроково припинені у разі: 1) відмови в довірі уряду; 2) вираження недовіри уряду; 3) двократної відмови в дачі згоди на призначення Прем'єр-міністра. Крім того, повноваження будь-якої з палат парламенту можуть бути достроково припинені на підставі висновку Конституційного суду у випадку систематичного або грубого порушення палатами парламенту Конституції. Повноваження палати також можуть бути достроково припинені у зв'язку з розпуском іншої палати. Палати не можуть бути розпущені: 1) в період надзвичайного або воєнного стану; 2) в останні 6 міс. повноважень Президента; 3) у період розгляду питання про імпічмент Президента; 4) протягом року з дня першого засідання.	Підстави для зміщення з посади: державна зрада або інший тяжкий злочин. Рішення про висування обвинувачення та його розслідування приймається більшістю голосів від складу Палати представників та Радою Республіки двома третинами голосів від складу палат. Неприйняття рішення про зміщення впродовж місяця з дня висування обвинувачення означає відхилення обвинувачення. У випадку зміщення з посади Президента справа по суті звинувачення розглядається Верховним Судом.	Тимчасове виконання обов'язків президента виконання обов'язків Президента здійснюється прем'єр-міністром.	Після отримання прийнятого парламентом закону Президент у 21-денний термін підписує та оприлюднює його або повертає із зауваженнями до парламенту з вимогою нового обсягу	

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/ подолання вето)
Естонія	Президент обирається парламентом (Державні Збори) або колегією виборщиків (члени парламенту та представники рад місцевого самоуправління).	Президент після відставки уряду призначає кандидата в прем'єр-міністри, якому доручає формування нового уряду. Кандидат в прем'єр-міністри в 14-денний термін подає Державним Зборам (парламенту) "доповідь про основи формування майбутнього уряду", після чого парламент відкритим голосуванням більшістю голосів від складу (1/2 від 101 депутата) надає кандидату повноваження на формування уряду. Після цього затверджений кандидат у 7-денний термін подає для призначення Президента склад уряду. Якщо призначений Президентом кандидат в прем'єр-міністри не отримає підтримки в	У випадку невенесення проекту постанови про недовіру уряду або його неприйняття програма дій вважається схваленою. У такому ж порядку уряд може поставити питання про вотум довіри після подання проекту державного бюджету на наступний рік. Крім того, недовіра уряду може оголошена в будь-який момент (крім періоду військового стану або у випадку "безпосередньої небезпеки, що загрожує конституційному ладу") більшістю голосів, що тягне за собою відставку уряду, яка в 20-денний термін приймається Президентом.	впродовж останніх 6 міс. виконання повноважень Президентом; 2) протягом першого року діяльності нового складу; 3) під час періоду військового стану або у випадку "безпосередньої небезпеки, що загрожує конституційному ладу"; 4) коли порушено питання про відсторонення від посади Президента; 5) впродовж часу, коли вакантною є посада Президента і його обов'язки виконуються головною парламентом або Прем'єр-міністром.	про відсторонення. Постанова про відсторонення Президента приймається двома третинами голосів.	Прем'єр-міністром".	Повернутий Президентом закон обговорюється позачергово і може бути знову прийнятий парламентом більшістю голосів. У цьому випадку Президент у 5-денний термін підписує та оприлюднює закон.
			Уряд подає у відставку зі скликанням нового складу парламенту. Парламент може більшістю голосів від загального складу висловити недовіру уряду, прем'єр-міністру або окремому міністру. Питання про вираження вотуму недовіри висувається не менш як 1/5 членів парламенту. У випадку вираження вотуму недовіри уряду або прем'єр-міністру Президент може за пропозицією уряду призначити позачергові вибори до парламенту. Уряд може прив'язати розгляд будь-якого представленого ним проекту з вираженням вотуму довіри. Якщо відповідний проект не приймається, уряд подає у відставку.	Президент розпускає парламент та призначає дострокові вибори у випадку: 1) якщо Президенту не подано на призначення новий склад уряду протягом 14 днів з дня переходу права на висування кандидата в прем'єр-міністри до парламенту; 2) висловлення недовіри уряду (розпуск парламенту за цією підставою не обов'язковий).	Президент притягується до кримінальної відповідальності за поданням кандидера юстиції за згоди більшості від загального складу парламенту.	У випадках тимчасового або дострокового припинення повноважень Президента його обов'язки виконує голова парламенту.	Президент у 14-денний термін після отримання може повернути з мотивованим рішенням прийнятий закон на повторний розгляд. Якщо парламент знову приймає відхилений закон без змін, то Президент або опубліковує його, або звертається до Державного суду з пропозицією визнати закон неконституційним. Якщо суд визнає закон конституційним, Президент підписує його.

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/подолання вето)
		парламенті, або не зможе сформувати уряд, або відмовиться його формувати, Президент може представити нового кандидата. Якщо Президент не представить у 7-денний термін нового кандидата або відмовиться від його представлення, або якщо другий кандидат також не отримає підтримки більшості парламенту (або не зможе сформувати уряд, або відмовиться це робити), то право висування кандидата на посаду прем'єр-міністра переходить до парламенту. Якщо впродовж 14 днів з дня переходу цього права до парламенту не буде обрано прем'єр-міністра та подано на призначення Президенту склад уряду, Президент оголошує позачергові вибори до парламенту. Зміни в складі призначеного уряду здійснюються Президентом за поданням Прем'єр-міністра без погодження парламенту.	Уряд відповідальний перед Президентом та підвітний Парламенту. Парламент на спільному засіданні палат заслуховує доповідь прем'єр-міністра про Програмі уряду та схвалює або відхиляє її. Повторне відхилення Програми може бути здійснено 2/3 голосів від загальної кількості депутатів	Президент може розпустити Парламент у випадку: 1) вираження Парламентом вотуму недовіри уряду; 2) двозової відмови Парламенту дати згоду на призначення прем'єр-міністра; 3) політичної кризи в результаті "нездолання" депутатів нижньої	Підставою для імпічменту може бути тільки державна зрада. Рішення про висування обвинувачення та його розслідування може бути прийнято більшістю від загальної кількості депутатів нижньої	Тимчасове виконання обов'язків президента	Президент підписує представлений Сенатом Парламенту закон протягом 15 робочих днів, обнародує закон або повертає його чи окремі статті для повторного розгляду. Парламент на спільному засіданні
Казахстан	Президент обирається населенням прямими голосуванням.	Президент за згодою Парламенту (згода надається на спільному засіданні двох палат Парламенту) призначає на посаду Прем'єр-міністра; звільняє його з посади; за поданням прем'єр-міністра визначає структуру уряду, призначає та	Уряд відповідальний перед Президентом та підвітний Парламенту. Парламент на спільному засіданні палат заслуховує доповідь прем'єр-міністра про Програмі уряду та схвалює або відхиляє її. Повторне відхилення Програми може бути здійснено 2/3 голосів від загальної кількості депутатів	Президент може розпустити Парламент у випадку: 1) вираження Парламентом вотуму недовіри уряду; 2) двозової відмови Парламенту дати згоду на призначення прем'єр-міністра; 3) політичної кризи в результаті "нездолання" депутатів нижньої	Підставою для імпічменту може бути тільки державна зрада. Рішення про висування обвинувачення та його розслідування може бути прийнято більшістю від загальної кількості депутатів нижньої	Тимчасове виконання обов'язків президента	Президент підписує представлений Сенатом Парламенту закон протягом 15 робочих днів, обнародує закон або повертає його чи окремі статті для повторного розгляду. Парламент на спільному засіданні

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/пододання вето)
		звільняє членів уряду.	<p>кожної з палат та означає вираження вотуму недовіри уряду. Відсутність такої більшості означає схвалення Програми.</p> <p>Крім того, Парламент більшістю 2/3 голосів від загальної кількості депутатів кожної з палат, за ініціативою кожної з палат, за ініціативою депутатів Парламенту, може висловлювати вотум недовіри уряду.</p> <p>За ініціативою 1/3 від загальної кількості депутатів Палат заслуховувати звіти членів уряду та більшістю у 2/3 голосів від загальної складу Палати приймати звернення до Президента про звільнення їх з посади у випадку невиконання ними законів. Якщо Президент відхиляє таке звернення, то депутати більшістю у 2/3 голосів від загальної складу Палати мають право після закінчення 6 міс. терміну з дня першого звернення повторно поставити питання про звільнення з посади; у цьому випадку Президент зобов'язаний звільнити цього члена уряду.</p> <p>Прем'єр-міністр на спільному засіданні палат парламенту може поставити питання про вотум довіри уряду у зв'язку з неприйняттям урядового проекту закону. Якщо пропозиція про вотум недовіри (у разі її подання) не набере необхідної кількості голосів (2/3 від загальної складу Палат), проект закону вважається прийнятим без голосування.</p> <p>Уряд, проте, не може використовувати це право більше ніж двічі на рік.</p>	<p>розбіжностей між Палатами Парламенту або Парламентом та іншими гілками державної влади".</p> <p>Парламент не може бути розпущений: 1) у період надзвичайного або воєнного стану; 2) в останні 6 міс. повноважень Президента; 3) впродовж одного року з часу попереднього розпуску.</p>	<p>палати (Мажліс) за ініціативою не менше 1/3 його депутатів. Розслідування справи організується Сенатом (верхня палата), а його результати більшістю голосів від складу Сенату передаються на розгляд спільного засідання палат Парламенту.</p> <p>Остаточне рішення приймається на спільному засіданні Палат 3/4 від загальної кількості депутатів кожної з палат за наявності висновку Верховного суду про обґрунтованість обвинувачення та висновку Конституційної ради про дотримання встановлених конституційних процедур. Неприйняття остаточного рішення впродовж 2 місяців з моменту пред'явлення обвинувачення тягне за собою визнання обвинувачення Президентом відхиленим. Відхилення обвинувачення Президентом тягне за собою дострокове припинення повноважень депутатів Мажліса (нижня палата), які ініціювали розгляд</p>	<p>головою Мажліса; при неможливості голови Мажліса прийняти на себе повноваження Президента вони переходять до Прем'єр-Міністра.</p>	<p>Палат проводить повторний розгляд законів чи окремих статей, які викликали заперечення Президента, у місячний термін з дня направлення заперечень. Недотримання цього терміну означає прийняття заперечень Президентом.</p> <p>Парламент може більшістю у 2/3 голосів від загальної кількості депутатів кожної з палат підтвердити попереднє рішення; у цьому випадку Президент протягом 7 днів підписує закон.</p>

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/нездання вето)
Литва	<p>Президент обирається населенням прямим голосуванням.</p> <p>Прем'єр-міністр призначається та звільняється Президентом за згоди парламенту (Сейм). Міністри призначаються та звільняються Президентом за поданням прем'єр-міністра. Повноваження на здійснення діяльності нового складу уряду отримує після схвалення його програми більшістю голосів від присутніх членів Сейму.</p> <p>Створення або ліквідація міністерств здійснюється парламентом за пропозицією прем'єр-міністра.</p>	<p>Уряд призначає свої повноваження після обрання нового складу парламенту або Президента.</p> <p>Прем'єр-міністр призначається та звільняється Президентом за згоди парламенту (Сейм). Міністри призначаються та звільняються Президентом за поданням прем'єр-міністра. Повноваження на здійснення діяльності нового складу уряду отримує після схвалення його програми більшістю голосів від присутніх членів Сейму.</p> <p>Створення або ліквідація міністерств здійснюється парламентом за пропозицією прем'єр-міністра.</p>	<p>Парламент розглядає представлену прем'єр-міністром програму уряду та приймає рішення щодо неї.</p> <p>Уряд несе "солідарну відповідальність перед Сеймом за спільну діяльність уряду". Міністри при здійсненні керівництва дорученими їм сферами управління несуть відповідальність перед парламентом, Президентом та безпосередньо підзвітні прем'єр-міністру.</p> <p>Уряд подає у відставку, якщо: 1) якщо Сейм двічі поспіль не схвалює програму новоствореного уряду; 2) якщо Сейм більшістю голосів від загального складу (1/2 від 141 депутата) таємним голосуванням виразить недовіру уряду або прем'єр-міністру; 3) після виборів Сейму, коли створюється новий уряд.</p> <p>Міністр подає у відставку у випадку вираження йому недовіри більшістю голосів від складу парламенту.</p>	<p>Дострокові вибори до парламенту можуть бути оголошені Президентом: 1) якщо Сеймом протягом 30 днів після представлення не було прийнято рішення про нову програму уряду або після першого представлення програми уряду протягом 60 днів двічі поспіль не була схвалена програма уряду; 2) за пропозицією уряду, якщо Сеймом виражається недовіра уряду.</p> <p>Парламент не може бути розпущено впродовж останніх 6 міс. Виконання повноважень президентом, а також, впродовж 6 міс. з часу проведення дострокових виборів.</p> <p>При оголошенні Президентом дострокових виборів парламенту, новообранний склад парламенту 3/5 голосів від загального складу протягом 30 днів з дня першого засідання може оголосити дострокові вибори Президента.</p>	<p>Президент за грубе порушення Конституції або присяги, а також при виявленні факту вчинення злочину, більшістю у 3/5 голосів від загального складу парламенту може бути відсторонений посади.</p>	<p>У передбачених випадках обов'язки Президента тимчасово виконує голова парламенту.</p>	<p>Президент у 10-денний термін після отримання закону або підписує та обнародує його, або повертає до парламенту з відповідним поясненням для повторного розгляду. Якщо у встановлений термін закон не підписується і не повертається Президентом, такий закон вводиться у дію після підписання та офіційного оприлюднення головою Сейму.</p> <p>Для подолання вето Президента необхідна більшість голосів складу парламенту (для звичайних законів) або не менше 3/5 (для конституційних законів).</p> <p>Такі закони Президент зобов'язаний у 3-денний термін підписати та негайно оприлюднити.</p>
Молдова	<p>Президент обирається парламентом таємним голосуванням.</p>	<p>Після консультацій з парламентськими фракціями Президент висуває кандидатуру на посаду прем'єр-міністра, який у 15-денний термін просить Парламент виразити вотум довіри програмі діяльності та всьому складу уряду. Після обговорення на засіданні Парламент</p>	<p>Парламент за пропозицією не менше 1/4 від складу може виразити недовіру уряду більшістю голосів депутатів. Уряд може прийняти на себе відповідальність перед Парламентом за програму, заяву загальнополітичного характеру або проєкт закону. Уряд іде у відставку, якщо парламент у відповідь на це приймає пропозицію про</p>	<p>Якщо в ході президентських виборів в парламенті Президента не обрано й після повторних виборів, діючий Президент розпускає Парламент та призначає дату виборів нового парламенту. Президент має право розпустити парламент у випадку: 1) неможливості</p>	<p>Парламент може прийняти рішення про висування Президенту проти звинувачення проти Президента у випадку вчинення ним злочину 2/3 голосів обраних депутатів. Судовий розгляд входить до компетенції Вищої судової палати.</p>	<p>Тимчасове виконання обов'язків Президента здійснюється головою парламенту або прем'єр-міністром у вказаній послідовності.</p>	<p>Президент має право, якщо в нього є зауваження до прийнятого закону, не пізніше ніж у 2-тижневий термін повернути його до Парламенту для перегляду. Якщо Парламент проголосує за попереднє рішення,</p>



Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/подолання вето)
		виражає вотум довіри уряду більшістю голосів від складу (1/2 від 101 депутата). На підставі вотуму довіри Президент призначає уряд. Призначення та звільнення членів уряду здійснюється Президентом за поданням прем'єр-міністра.	вираження недовіри більшістю голосів, внесене в 3-денний термін з моменту представлення програми, заяви або проекту закону. В іншому разі, проект закону вважається прийнятим, а програма або заява — обов'язковими для уряду.	формування уряду або блокування протягом 3 місяців прийняття законів (після консультацій з парламентами); 2) якщо парламент не виразив вотум довіри уряду в 45-денний термін після внесення пропозиції, і лише після відхилення пропозиції не менше двох разів. Парламент не може бути розпущений: 1) другим раз впродовж одного року; 2) у період дії надзвичайного або воєнного стану.	Президент відстороняється від посади з дня набрання законної сили обвинувальним вироком. Крім того, у випадку вчинення діянь, які порушують положення Конституції, Президент може бути відсторонений від посади Парламентом 2/3 голосів обраних депутатів за пропозицією 1/3 депутатів.		Президент оприлюднює закон.

Додаток 3. ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙ КРАЇН ЄВРОПИ

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту за ініціативою глави держави	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/походження вето)
Італія	Обирається Парламентом на спільному засіданні його членів. У виборах беруть участь також по три делегати від кожної області (область Валь д'Аоста представлена одним делегатом)	Президент призначає Голову Ради Міністрів і за його поданням – всіх інших членів уряду. До вступу на посаду вони складають перед Президентом присягу. Не пізніше 10 днів з дня формування обидві палати розглядають питання про довіру уряду або про відмову у ній. Оскільки процедури винесення вотуму довіри передують тісні політичні консультації між керівниками парламентських фракцій і груп щодо кандидатур Прем'єр-міністра та членів Ради Міністрів, випадки відмови у довірі уряду (на етапі його формування) трапляються не часто – з 1948 року лише 5 урядів пішли у відставку відразу ж після формування через відмову Парламенту у довірі.	Уряд несе відповідальність перед кожною з палат Парламенту. Відповідальність настає у випадку винесення вотуму недовіри будь-якою з палат. Проект такої резолюції підписується не менш, ніж 1/10 членів палати і може бути винесений на обговорення не раніше 3 днів після внесення. Для прийняття резолюції достатньо простой більшості голосів у відповідній палаті. Але на практиці жоден з повесених урядів не пішов у відставку за процедурою, передбаченою Конституцією – уряд подавав у відставку за власною ініціативою у разі розпаду партійної коаліції.	Президент має право розпустити парламент після заслуховування голів палат у разі неможливості сформувати коаліційної більшості.	Оскільки акти Президента підлягають контрасигнатурі, за загальним правилом він не несе відповідальності за свої дії, крім випадків винесення ним державної зради або посягання на Конституцію. У разі винесення зазначених дій, Парламент абсолютною більшістю свого складу на спільному засіданні палат висуває обвинувачення проти Президента. Відповідна справа розглядається Конституційним Судом.	Тимчасове виконання обов'язків Президента здійснюється Головою Сенату.	Схвалення обома палатами закон надходить на підпис Президенту, який протягом місяця з дня схвалення зоб'язаний підписати його та оприлюднити. До закінчення цього терміну Президент може повернути закон для повторного розгляду палатами зі своїми вмотивованими зауваженнями. У разі повторного прийняття закону палатами, Президент зоб'язаний оприлюднити закон.
Німеччина	Федеральний президент обирається Федеральними зборами, які складаються наполовину з членів Бундестагу і представників ландтагів.	Федеральний канцлер обирається без обговорення Бундестагом за поданням Федерального президента. Канцлер вважється обраним, якщо на підтримку його кандидатури проголосувала більшість членів Бундестагу. Якщо запропонована кандидатура не отримала необхідної кількості голосів на наступних 14 наступних днів Бундестаг може самостійно обрати Федерального канцлера абсолютною більшістю	Бундестаг може висловити Федеральному уряду недовіру лише у випадку попереднього обрання нового Федерального канцлера (конструктивний вотум недовіри)	Федеральний канцлер може ініціювати законопроект з одночасною постановкою питання про довіру уряду. Протягом 48 годин Бундестаг повинен розглянути відповідне питання. У разі невинесення вотуму довіри більшістю членів Бундестагу	Бундестаг або Бундесрат можуть звинуватити Президента в умисному порушенні Основного закону або іншого федерального закону. Обвинувачення може бути ініційоване 1/4 членів Бундестагу або 1/4 голосів членів Бундесрату. Постанова про висування обвинувачення повинна бути підтримана 2/3 голосів членів відповідної палати. Після висування обвинувачення	У випадку неможливості виконання Президентом своїх повноважень або їх дострокового припинення, якщо голова держави здійснює президент Бундесрату.	Прийнятий Бундестагом закон вважється прийнятим у разі його наступного схвалення Бундесратом. Закон також вважється схваленим, якщо протягом 3 тижнів Бундесрат не виступив з ініціативою його узгодження комітетом обох палат, не опротестував закон або відкликав протест, або якщо протест було відхилено Бундестагом. У глави держави право вето немає.

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту за ініціативою глави держави	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/подолання нето)
		<p>У такому випадку необхідної кількості голосів кандидат на посаду канцлера не отримав, проводиться другий тур голосування, в якому обраним вважається кандидат, за якого було подано більше голосів, ніж за його суперників. У такому разі Федеральний президент має право або затвердити кандидатуру канцлера, обраного відносною більшістю членів Бундестагу, або ж розпустити Бундестаг. Федеральні міністри призначаються президентом за поданням Федерального канцлера.</p>		<p>Президент за поданням канцлера протягом 21 дня може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень Бундестагу. Парламент не може бути розпущений у випадку обрання нового Федерального канцлера.</p>	<p>конституційний суд може винести постанову про зупинення виконання Федеральним президентом своїх повноважень. Якщо Федеральний конституційний суд встановить наявність в діях президента ознак умисного порушення Основного закону або іншого федерального закону, повноваження президента припиняються достроково на підставі рішення Федерального конституційного суду.</p>		
Польща	Президент обирається населенням прямим голосуванням.	<p>Президент протягом 14 днів з дня прийняття відставки попередньої Ради Міністрів або з дня першого засідання Сейму призначає Голову Ради Міністрів і за поданням Голови – інших членів Уряду та приймає присягу членів Ради Міністрів. Голова Ради Міністрів протягом 14 днів з моменту призначення представляє Сейму програму діяльності уряду з пропозицією про надання вотуму довіри. Рішення про надання вотуму довіри приймається абсолютною більшістю голосів присутніх членів Сейму (обох палат парламенту) за умови присутності на засіданні не менше половини передбаченої законом кількості депутатів. У</p>	<p>Сейм більшістю голосів за поданням не менше, ніж 46 депутатів може винести Раді Міністрів вотум недовіри за умови одночасного обрання нового глави уряду. Питання про недовіру уряду може бути поставлене на голосування не раніше 7 днів з дня його ініціювання.</p>	<p>Рішення про розпуск парламенту приймається Президентом виключно у випадках, передбачених Конституцією та після заслуховування думки Маршалів Сейму і Сенату, з одночасним призначенням позачергових виборів у 45 денний строк</p>	<p>Підставою для усунення Президента з посади в порядку імпічменту є порушення ним Конституції, законів, а також вчинення злочину. Питання про усунення Президента з посади в порядку імпічменту може бути ініційоване 140 членами парламенту; рішення про висунення обвинувачення приймається 2/3 голосів членів Національних зборів. Повноваження Президента припиняються достроково на підставі рішення Конституційного трибуналу, прийнятого за результатами розгляду справи.</p>	<p>У випадку неможливості виконання Президентом своїх повноважень глави держави здійснює Маршал Сейму.</p>	<p>Прийнятий Сеймом закон Маршалом Сейму передається до Сенату. Сенат протягом 30 днів з дня передачі закону може підтримати його (не вносячи при цьому змін до тексту закону; у такому випадку закон вважається схваленим Сенатом), або прийняти постанову про відхилення закону в цілому або про внесення до нього змін. Відповідна постанова вважається прийнятою у випадку, якщо Сейм не відхилив її абсолютною більшістю голосів депутатів, що присутні на засіданні (вимога до кворуму: 50% депутатів від конституційного складу Сейму). У разі схвалення закону Сенатом або</p>

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту за ініціативою глави держави	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/подолання вето)
Україна	Порядок обрання президента	<p>випадку, якщо Президентом протягом 14 днів не буде сформовано персональний склад уряду або якщо новосформований уряд не отримає вотуму довіри, Сейм протягом 14 днів з дня закінчення строків, введених главі держави для визначення складу Ради Міністрів або протягом 14 днів з дня відмови у довірі новосформованому уряду самостійно обирає Голову Ради Міністрів і за його поданням – інших членів уряду. Якщо Сейм не зможе сформувати уряд у встановлений строк, Голову Ради Міністрів та інших членів уряду (за поданням Голови Ради Міністрів) протягом 14 днів призначає Президент. Протягом 14 днів з моменту призначення членів уряду, сейм розглядає питання про надання уряду вотуму довіри. Якщо вотум довіри надано не буде, Президент приймає рішення про дострокове припинення повноважень Сейму.</p>	Не менше 1/5 від загальної кількості депутатів Державних зборів можуть виступити з ініціативою недовіри Головоначальнику міністру. При цьому ініціатори повинні запропонувати кандидатуру нового Головоначальника міністра. Обговорення ініціативи і голосування щодо питання про недовіру уряду не раніше, ніж через 3 і не пізніше, ніж через 8 днів після висесення питання на розгляд	Президент може розпустити Державні збори, якщо протягом одного місяців підрид парламент не менше 4 разів виносив вотум недовіри уряду або не зміг	Президент може бути усунутий з посади у разі умисного порушення конституції або іншого закону. Питання про висунення обивуначення Президенту може бути ініційоване не менш, ніж 1/5 депутатів Державних зборів. Рішення Державних	У разі неможливості виконання обов'язків Президента або у разі усунення глави держави з посади в порядку імпічменту, його повноваження до обрання нового Президента	Принятий Державними зборами закон підписує глава парламенту, після чого закон надсилається на підпис Президенту. Президент протягом 15 днів повинен підписати та офіційно оприлюднити закон або надіслати його для повторного розгляду парламентом зі своїми
Угорщина	Президент обирається Державними зборами	Головоначальником Міністра обирають Державні збори за поданням Президента абсолютною більшістю голосів від свого складу.	Не менше 1/5 від загальної кількості депутатів Державних зборів можуть виступити з ініціативою недовіри Головоначальнику міністру. При цьому ініціатори повинні запропонувати кандидатуру нового Головоначальника міністра. Обговорення ініціативи і голосування щодо питання про недовіру уряду не раніше, ніж через 3 і не пізніше, ніж через 8 днів після висесення питання на розгляд	Президент може розпустити Державні збори, якщо протягом одного місяців підрид парламент не менше 4 разів виносив вотум недовіри уряду або не зміг	Президент може бути усунутий з посади у разі умисного порушення конституції або іншого закону. Питання про висунення обивуначення Президенту може бути ініційоване не менш, ніж 1/5 депутатів Державних зборів. Рішення Державних	У разі неможливості виконання обов'язків Президента або у разі усунення глави держави з посади в порядку імпічменту, його повноваження до обрання нового Президента	Принятий Державними зборами закон підписує глава парламенту, після чого закон надсилається на підпис Президенту. Президент протягом 15 днів повинен підписати та офіційно оприлюднити закон або надіслати його для повторного розгляду парламентом зі своїми
Польща	Президент обирається Державними зборами	Головоначальником Міністра обирають Державні збори за поданням Президента абсолютною більшістю голосів від свого складу.	Не менше 1/5 від загальної кількості депутатів Державних зборів можуть виступити з ініціативою недовіри Головоначальнику міністру. При цьому ініціатори повинні запропонувати кандидатуру нового Головоначальника міністра. Обговорення ініціативи і голосування щодо питання про недовіру уряду не раніше, ніж через 3 і не пізніше, ніж через 8 днів після висесення питання на розгляд	Президент може розпустити Державні збори, якщо протягом одного місяців підрид парламент не менше 4 разів виносив вотум недовіри уряду або не зміг	Президент може бути усунутий з посади у разі умисного порушення конституції або іншого закону. Питання про висунення обивуначення Президенту може бути ініційоване не менш, ніж 1/5 депутатів Державних зборів. Рішення Державних	У разі неможливості виконання обов'язків Президента або у разі усунення глави держави з посади в порядку імпічменту, його повноваження до обрання нового Президента	Принятий Державними зборами закон підписує глава парламенту, після чого закон надсилається на підпис Президенту. Президент протягом 15 днів повинен підписати та офіційно оприлюднити закон або надіслати його для повторного розгляду парламентом зі своїми

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту за ініціативи глави держави	Підстави за процедуру імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/ подолання вето)
Фінляндія	Президент обирається населенням прямим голосуванням.	Кандидатура прем'єр-міністра висувається Президентом. Прем'єр-міністр обирається парламентом більшістю голосів від депутатів, які взяли участь в голосуванні, з наступним призначенням на посаду Президентом. Якщо кандидат не здобув більшої частоти, висувається інший кандидат. У випадку, якщо другий кандидат не здобуде необхідної підтримки, обраним вважається кандидат, який отримав відносно більшість голосів у новому відкритому голосуванні.	Депутати парламенту мають право звернутися із запитом (ініційованим не менше 20 депутатами) до уряду або окремого міністра (інтерпеляція). У продовж 15-денного терміну адресат запиту має представити відповідь на пленарному засіданні парламенту. За результатами розгляду відповіді на запит відбувається голосування з приводу висловлення вотуму довіри, за умови, що було подано заяву про недовіру до уряду або міністра під час розгляду. Таким же чином відбувається розгляд питання вираження довіри уряду або міністру за результатами урядових звітів.	Не передбачено.	У випадку, якщо канцлер юстиції, омбудсмен або уряд вважають, що Президент винний у вчиненні державної зради або злочину проти людяності, справа передається на розгляд парламенту. Відповідно, якщо парламент 3/4 поданих голосів висуне обвинувачення, генеральний прокурор має розпочати судове переслідування у Вищому Суді Імпічменту (High Court of Impeachment). На час розгляду справи в суді Президент зупиняє виконання своїх повноважень.	Тимчасове виконання обов'язків президента здійснює голова Державних зборів	вмотивованими зауваженнями. У разі, якщо більшістю голосів депутатів закон буде затверджено у попередній редакції, глава держави зобов'язаний його підписати протягом 5 днів з дня повторного прийняття, і офіційно оприлюднити.
						Тимчасове виконання обов'язків Президента здійснюється Прем'єр-міністром або, якщо останній також не може виконувати свої повноваження, віце-прем'єр-міністром.	Прийняті парламентом закони подаються на схвалення Президенту, який в 3-місячний термін приймає рішення (з можливістю звернення для отримання висновку до Верховного суду або Вищого адміністративного суду) і може повернути закон на повторний розгляд. У випадку повернення, якщо парламент знову затверджує закон без суттєвих змін, він набуває чинності без схвалення Президента. Якщо закон не приймається, то він вважається відхиленим. Якщо Президент не схвалив закон у відведений час і не

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту за ініціативою глави держави	Підстави та процедура імпичменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування/подолання вето)
Франція	Президент обирається населенням прямим голосуванням.	Президент призначає та звільняє прем'єр-міністра, а за поданням останнього – членів уряду.  Президент повинен звільнити уряд або окремого його члена у випадку, якщо вони більше не мають підтримки в парламенті (навіть за відсутності відповідного прохання).	Прем'єр-міністр після консультацій з Радою Міністрів може поставити перед Національною Асамблеєю (нижня палата Парламенту) питання про вотум довіри урядовій програмі або з приводу заяви загальнополітичного характеру. Національна Асамблея може розглянути питання відповідальності уряду шляхом розгляду проекту рішення про вотум недовіри уряду (подається не менше 1/10 від складу Національної Асамблеї). Постанова про вотум недовіри може бути прийнята більшістю від складу Асамблеї. Уряд також може поставити питання про вотум довіри з приводу поданого ним проекту закону. Вотум недовіри в цьому випадку може бути виражений шляхом розгляду проекту відповідної постанови за процедурою, описаною раніше (якщо такий проект не подався або не був прийнятий, то проект вважається прийнятим). Уряд може також звернутись до Сенату (верхня палата) з проханням затвердити політичну заяву. У випадку, якщо Національна Асамблея виразить вотум недовіри, або відхилить урядову програму або політичну заяву, прем'єр-міністр має подати у відставку разом з усім складом уряду.	зидент після консультацій з прем'єр-міністрами обох палат Парламенту може розпустити Національну Асамблею. Національну Асамблею не може бути розпущено упродовж року після проведення позачергових виборів.	Підставою для притягнення до відповідальності може бути державна зрада. Рішення про висунення звинувачення Президенту може бути прийнято двома палатами Парламенту відкритим голосуванням абсолютною більшістю голосів від складу кожної палати. Розгляд справи здійснюється Верховним Судом Правосуддя.	Тимчасове виконання обов'язків здійснює Прем'єр-міністр.	Президент оприлюднює прийнятий закон протягом 15 днів з часу надходження закону до уряду. Упродовж цього часу він може повернути закон або його окремі частини на повторний розгляд до Парламенту.

# ЖІНКИ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

**Аліна БАБІЄВА,**

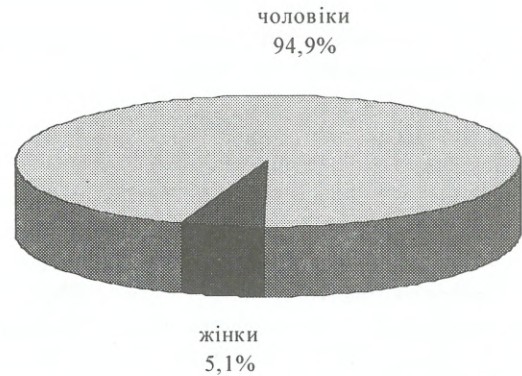
аналітик Фондації "Відкрите суспільство"

## Вибори 2002 року

На виборах 2002 року до Верховної Ради України було обрано 450 народних депутатів. Серед них тільки 23 жінки, що складає трохи більше 5% від загальної кількості народних обранців. 16 жінок пройшли у Верховну Раду України по партійних (блокових) списках - по списках Комуністичної партії України (5 депутатів), "За Єдину Україну!" (4), Блоку Віктора Ющенка "Наша Україна" (2), Соціалістичної партії України (2), Виборчого блоку Юлії Тимошенко (1) та Соціал-демократичної партії України (об'єднаної) (1). 8 жінок обрані у мажоритарних округах України: по 2 депутати у Донецькій та Луганській областях та по одному у Київській, Кіровоградській, Сумській, Харківській областях. При цьому цікаво, що 12 жінок-депутатів (а це половина представниць жіноцтва у Парламенті) обираються до Верховної Ради не вперше.

## Комітети Верховної Ради України

Жінки у складі Парламенту нинішнього скликання спростовують думки про те, що парламентарі жіночої статі можуть займатися справами виключно соціального, культурного, духовного характеру (проблемами освіти, здоров'я тощо). З 23 жінок-депутатів тільки 6 працюють у "жіночих" комітетах: з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства, з питань науки і освіти, з питань культури і духовності, з питань соціальної політики та праці. Решта ж працюють у комітетах, які такими назвати не можна. Так, наприклад, по 2 представниці жіноцтва у складі комітету з питань бюджету та спеціальної контрольної комісії з питань приватизації. Є жінки й у складі так би мовити "чоловічих" комітетів: з питань паливно-енергетичного комплексу, з питань промислової політики і підприємництва, з питань економічної політики, з питань фінансів і банківської діяльності та з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. Крім того, жінки-депутати працюють у комітетах у закордонних справах, з питань правової політики, з питань Регламенту, з питань аграрної політики, з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, з питань екологічної політики та з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму.



Є жінки й у керівництві парламентських комітетів. Так, Самойлик Катерина Семенівна є головою комітету з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму, а Семенюк Валентина Петрівна очолює спеціальну контрольну комісію з питань приватизації. Першими заступниками голови вище згадуваної комісії та голови бюджетного комітету є так само жінки - Кириченко Людмила Федорівна та Супрун Людмила Павлівна. А Заклунна-Мироненко Валерія Гаврилівна та Ващук Катерина Тимофіївна є головами підкомітетів комітету з питань культури і духовності та комітету з питань фінансів і банківської діяльності відповідно.

## Депутатські фракції та групи

Представництво жінок у депутатських об'єднаннях є неоднаковим. Найбільше жінок у складі фракції комуністів - 6. Другою за кількістю жінок-депутатів є фракція "Регіони України", в якій їх чотири. 3 жінки у складі фракції партій ППУ та "Трудова Україна". По 2 жінки мають в своєму складі фракції "Наша Україна" та фракція Соціалістичної партії України. По одній представниці прекрасної половини у складі фракцій Соціал-демократичної партії України (об'єднаної), Блоку Юлії Тимошенко, Народно-демократичної партії, Аграрної партії України та груп "Демократичні ініціативи" і "Народний вибір".

У відсотковому відношенні за кількістю жінок лідує фракція комуністів, "Регіони України" та фракція Соціалістичної партії України - жіноцтво складає 10% від загальної чисельності цих фракцій. Трохи більше 7% жінок у складі фракції партій ППУ та "Трудова Україна", яку наздоганяють група

"Народний вибір" (6,7% жінок від загальної кількості депутатів фракції), фракції Народно-демократичної партії та Аграрної партії України (по 6,3%). Майже 6% жінок у фракції Блоку Юлії Тимошенко, 4,5% - у групі "Демократичні ініціативи", 2,5% - у складі фракції Соціал-демократичної партії України (об'єднаної), майже 2% - у фракції "Наша Україна". Повністю "чоловічі" депутатські групи "Народовладдя" та "Європейський вибір".

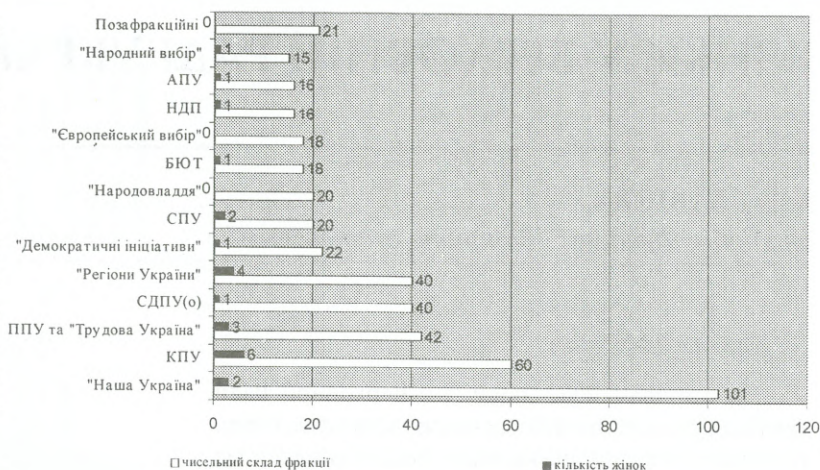
Характерно, що серед позафракційних депутатів жодної жінки немає. Всі жінки-депутати входять до складу депутатських фракцій і груп, і навіть 3 з 13 існуючих сьогодні у Верховній Раді України фракцій очолювані жінками. Це фракція "Регіони України", керівником якої є Богатирьова Раїса Василівна, фракція Блоку Юлії Тимошенко (керівник - Тимошенко Юлія Володимирівна) та фракція Аграрної партії України, керівник - Вашук Катерина Тимофіївна.

*Результати роботи жінок-народних депутатів у Верховній Раді України в 2002 році*

Згідно Ст. 6 Закону України "Про статус народного депутата України" можна визначити основні параметри моніторингу діяльності депутатів у Верховній Раді України, за якими й доцільно аналізувати результати роботи жінок-депутатів у 2002 році. Такими параметрами є присутність на засіданнях, яка аналізується згідно даних реєстрації депутата за столами реєстрації та електронної реєстрації, виступи депутатів - визначається кількість виступів депутатів з місця та з трибуни, кількість внесених законопроектів - враховуються лише ті законопроекти, автором чи співавтором яких є народний депутат, та кількість депутатських запитів, яка підраховується з тексту стенограм пленарних засідань Верховної Ради України.

За цими параметрами можна проаналізувати як загальні результати роботи жінок у Парламенті, так і визначити рейтинг їхньої діяльності у Верховній Раді України за 2002 рік. Загальними результатами роботи жінок-депутатів є 189 виступів з місця, 90 виступів з трибуни, 124 внесених на розгляд Верховної Ради законопроектів та 30 депутатських запитів, зроблених протягом 2002 року.

Щодо рейтинговості діяльності жінок-депутатів у Верховній Раді за минулий рік можна зробити наступні висновки: найбільше пленарних засідань відвідали представниці фракцій партій ППУ та "Трудова Україна" та СДПУ(о) Полякова Лариса Євгенівна і Прошкуратова Тамара Сергіївна, які були присутні на 97 з 99 пленарних засідань Верховної Ради. 95 засідань відвідали Самойлик



Катерина Семенівна (фракція комуністів) та Семенюк Валентина Петрівна (фракція Соціалістичної партії України). Дві інших представниці цих же фракцій були на 93 пленарних засіданнях - це відповідно Маркуш Марія Андріївна та Гармаш Галина Федорівна. На 2 засідання менше (91) відвідали Александровська Алла Олександрівна (фракція комуністів) і Білозір Оксана Володимирівна (фракція "Наша Україна").

Безперечним лідером за кількістю виступів з місця та з трибуни є Семенюк Валентина Петрівна, фракція Соціалістичної партії України. Протягом 2002 року вона 73 рази виступала з місця і 24 рази - з трибуни. Вашук Катерина Тимофіївна (фракція Аграрної партії України) має 24 виступи з місця, а Гінзбург Ольга Петрівна (фракція комуністів) - 21.

За кількістю виступів з трибуни другою є Тимошенко Юлія Володимирівна (фракція Блоку Юлії Тимошенко) - 12 виступів з трибуни протягом минулого року. На третьому місці 2 представниці фракції комуністів - Александровська Алла Олександрівна та Гінзбург Ольга Петрівна, які виступали з трибуни 11 разів.

На розгляд Верховної Ради було внесено більше всього законопроектів Самойлик Катериною Семенівною, фракція Соціалістичної партії України, голова комітету з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму - 26 законопроектів за 2002 рік. Друга - Семенюк Валентина Петрівна (23 законопроекти), третя - Богатирьова Раїса Василівна (голова фракції "Регіони України"), яка протягом 2002 року внесла 20 законопроектів.

За кількістю депутатських запитів лідує Семенюк Валентина Петрівна та Богатирьова Раїса Василівна. За минулий рік вони зробили по 6 депутатських запитів. 5 запитів на рахунок Тимошенко Юлії Володимирівни і 4 запити зробила Самойлик Катерина Семенівна.



## РЕСПУБЛІКА ФІНЛЯНДІЯ: ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ



Сучасна Фінляндія є унітарною республікою з однопалатним парламентом, що має назву Едускунта (фін. - Eduskunta, шв. - Riksdagen)\*. Внаслідок проведення у країні адміністративної реформи територія була поділена на 6 губернь та більше 400 комун. В межах держави розташовані Аланські острови, які наділені частковою автономією та мають власний однопалатний парламент (Ландстинг).

Усю конституційну історію Фінляндії можна (по аналогії із Францією) умовно поділити на чотири основні періоди:

*Період Першої Республіки (1919-1944 рр.):* характеризується домінуванням виконавчої влади над законодавчою та недемократичним політичним режимом (переслідувались прогресивні партії та профспілки, порушувались права та свободи громадян).

*Період Другої республіки (1944-1989 рр.):* помітна демократизація політичного режиму (на виконання взятих на себе Мирним договором від 1947 року зобов'язань) та посилення президентської влади (певною мірою це було обумовлено перебуванням при владі досить сильних особистостей, як-от: К.Г.Маннергейм, У.К. Кекконен). У зв'язку з фактичними змінами, що відбулись у державному устрої виникає необхідність проведення конституційної реформи.

*Період Третьої республіки (1989-2000 рр.):* поступово проводиться поетапне перетворення державного устрою, розширюються повноваження парламенту та уряду за рахунок Президента, змінюється порядок обрання Президента (непрямі вибори замінено прямими).

*Період Четвертої республіки (2000 р. - дотепер):* 11 березня 1999 року було прийнято нову Конституцію, яка набрала чинності 1 березня 2000 року. З одного боку, вона акумулює усі зміни, проведені у 90-х роках, а, з іншого - містить значну кількість новел, які продовжили процес демократизації державного устрою та усього суспільного життя Фінляндії.

Комплексна конституційна реформа запровадила в життя ряд змін, спрямованих на значне посилення ролі парламенту в системі розподілу влади. У перші місяці після її проведення Едускунта була змушена працювати у дуже напруженому режимі, оскільки необхідно було узгодити ряд

нормативно-правових актів із Основним законом. Ситуація ускладнювалась також тим, що поряд із Основним законом, парламентом було прийнято новий Регламент, у зв'язку з чим значна частина часу депутатів витрачалась на різноманітні тренінги. Впровадження нових процедурних правил мало позитивний результат, оскільки це значно підсилило ефективність діяльності вищого представницького органу держави. Ключові новели торкалися таких аспектів парламентських процедур, як-от:

- було посилено роль Спікера у процесі планування та управління парламентською роботою;
- законодавчий процес зведено лише до двох читань;
- уведено швидкий темп дебатів;
- змінено процедуру подання інтерпеляцій тощо.

### Мовою фактів:

- парламент Фінляндії є одним із перших однопалатних парламентів у світі (з 1906 року, на основі Органічного закону про Сейм\*\*). Щоправда, певною компенсацією відсутності другої палати стало:
  - 1) утворення Генеральної комісії Едускунти, яка складалась із 45 представників парламентських фракцій і мала визначальний вплив на долю законопроектів;
  - 2) введення „інституту прав меншості“, що передбачало право 1/3 депутатів проголосувати після другого читання законопроекту за те, щоб він розглядався на першій сесії парламенту наступного скликання\*\*\*.
- Фінляндія - це країна, де вперше у світі було закріплено процедуру виборів до парламенту на основі загального, прямого виборчого права при таємному голосуванні (у 1906 році);
- до 11 червня 1999 року Фінляндія була однією з тих не багатьох країн, які не мають цілісного Основного закону. Конституція складалась із 4 органічних законів: "Форма правління Фінляндії" (від 1919 року), "Акт про Едускунту" (від 1928 року), "Акт про право парламенту контролювати законність діяльності Державної Ради і Канцлера юстиції" (від 1922 року), "Акт про державний суд" (від 1922 року).

\* Назва парламенту подається двома офіційними мовами Фінляндії: фінською та шведською.

\*\*До Жовтневої революції Фінляндія (тоді - Велике князівство) входила до складу Росії на правах автономії, а її представницький орган мав назву Сейм.

\*\*\*З деякими особливостями цей інститут було реципіювано у Конституції Данії 1953 року та Швеції 1979 року.

У процесі проведення конституційної реформи було послідовно проведено зміни форми державного правління Фінляндії від змішаної республіки до парламентської.

### Компетенція парламенту

Компетенція Едускунти є досить широкою. Її діяльність зводиться до таких основних напрямів:



- ◆ **законодавча сфера.** Нова Конституція значно розширила коло питань, які можуть регулюватися лише законами та обмежила можливість делегувати законодавчі повноваження уряду та підконтрольним йому органам. Хоча на практиці більшість проектів подається урядом, проте саме парламент має визначальний вплив на їх зміст.
- ◆ **бюджетні повноваження.** До проведених у 1992 році змін, парламент мав досить обмежені повноваження у бюджетній сфері. Зокрема, Президент мав право не підписати пропозиції депутатів по проекту державного бюджету, які об'єднувались в "умовну частину". Бюджетні пропозиції депутатів, які вимагали додаткових витрат, повинні були містити чітко визначені джерела фінансування. Після проведення реформ, парламент отримав право під час повторного читання 2/3 голосів подолати вето Президента щодо "умовної частини" державного бюджету. Нова Конституція підтвердила зазначені зміни. Контроль за виконанням бюджету здійснюють парламентські ревізори і Головне ревізійне управління (формується Едускунтою).
- ◆ **повноваження у фінансовій сфері.** Без згоди Едускунти не можуть оформлюватися державні позики, надаватися державні гарантії, встановлюються розміри зарплати державних службовців, передаються державна власність тощо. Питання про податки та збори вирішується виключно на рівні законів. Для

контролю за банківською сферою обираються уповноважені особи по контролю за діяльністю Фінляндського банку, а за Національним пенсійним управлінням - спеціальні парламентські уповноважені.

- ◆ **участь у формуванні інших органів.** Парламент обирає ряд важливих посадових осіб держави, зокрема, це: уповноважені для контролю за правлінням Народного пенсійного фонду; юридичний уповноважений та двоє його заступників, ..... та інші.
- ◆ **зовнішньополітична діяльність.** Зовнішня політика держави здійснюється під керівництвом Президента спільно із Державною Радою. Однак Едускунта ратифікує та денонсує ті міжнародно-правові договори, що торкаються її компетенції у законодавчій, фінансовій чи іншій сфері. Парламент бере участь у національній підготовці рішень, що приймаються на рівні Європейського Союзу.

**Контрольні повноваження парламенту та його відносини з урядом** слід розглянути більш докладно. Прем'єр-міністр обирається парламентом і формально затверджується указом Президента. Усі інші міністри призначаються останнім за пропозицією Прем'єр-міністра. Незважаючи на те, що кандидатура на посаду голови уряду пропонується Президентом, його фактичну роль зведено до мінімуму. В Едускунті може бути проведено не більше трьох голосувань по кандидатурі Прем'єр-міністра. При цьому кожен раз повинна пропонуватись нова кандидатура.

Уряд несе політичну відповідальність перед парламентом. Президент зобов'язаний відправити у відставку весь склад Державної Ради чи окремих міністрів не лише за їх власним бажанням, але також при винесенні їм вотуму недовіри з боку Едускунти.

Депутати, у кількості не менше 20 осіб, мають право внести інтерпеляцію до Державної Ради в цілому чи конкретному міністру. Як правило, цим правом користуються представники опозиційних партій. Відповідь готується та розглядається на

### СИСТЕМА РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ

В акті „Про форму правління” (від 1919 року) владна структура Фінляндії була побудована наступним чином:

- законодавча влада належала Едускунті та Президенту республіки;
- виконавча - Президенту та Державній Раді, яка при ньому створювалась;
- судова - Верховному суду та Верховному адміністративному суду (судді призначались Президентом довічно);

У новій Конституції (ст. 3) закріплено наступне:

- законодавча влада здійснюється Едускунтою, яка також приймає рішення про державні фінанси;
- виконавча влада належить Президенту та Державній Раді, члени якої повинні бути наділені довірою парламенту;
- судова влада здійснюється Верховним судом та Верховним адміністративним судом.

*Основний закон не лише формально поставив Едускунту на перше місце в державній системі розподілу влади, але й створив необхідні правові механізми для забезпечення такого верховенства.*

пленарному засіданні парламенту протягом 15 днів із моменту повідомлення Державної Ради. Якщо під час проведення дебатів вноситься резолюція недовіри Державній Раді чи міністру, то Едускунта повинна, після обговорення інтерпеляції, провести голосування з приводу довіри до уряду. Щорічно депутатами вноситься близько 2-5 інтерпеляцій, проте спостерігається тенденція до постійного зменшення цього числа, оскільки парламент має інші дієві засоби для того, щоб сфокусувати увагу на актуальних проблемах суспільного життя. Наприклад, депутати можуть подавати письмові запити. Вони складаються з аргументів та тих запитань, до яких депутат хоче привернути увагу уряду. Як правило, це одна сторінка, яка надсилається компетентному міністру. Запит розглядається протягом 21 дня. Відповідь надсилається депутату у письмовому вигляді. Цікаво, що парламент може обмежити кількість запитів, які їх можуть надсилати депутати протягом певного періоду часу. Найважливішим важелем парламентського контролю за діяльністю Президента та уряду є Конституційна комісія. Вона уповноважена розглядати питання про юридичну відповідальність найвищих посадових осіб у державі (Президента, Канцлера юстиції, міністрів тощо), може знайомитись із усіма документами уряду та давати висновок з приводу винесення йому резолюції недовіри. Ще одною формою парламентського контролю є інститут юридичного уповноваженого Едускунти - омбудсмена. Він не є внутрішнім органом парламенту і наділений певною самостійністю (хоча його діяльність контролюється Конституційною комісією). Функції омбудсмена значно ширші, ніж в інших країнах. Це зумовлено значним впливом законодавства та досвіду Швеції на правову систему Фінляндії. Зокрема, юридичний уповноважений Едускунти здійснює контроль не лише за дотриманням прав та свобод людини у державі, а і за законністю діяльності виконавчої та судової гілки влади, службовців органів місцевого самоврядування тощо.

Контрольні повноваження у сфері зовнішньополітичних відносин реалізуються через Генеральну комісію та комісію з закордонних справ. На Державну Раду покладено обов'язок надавати зазначеним органам усю необхідну їм інформацію зі сфери зовнішньої політики та безпеки держави.

До повноважень парламенту віднесено право приймати рішення про проведення референдуму (щоправда, у Фінляндії вони мають дорадчий характер) шляхом прийняття відповідного закону.

## Вибори до Едускунти

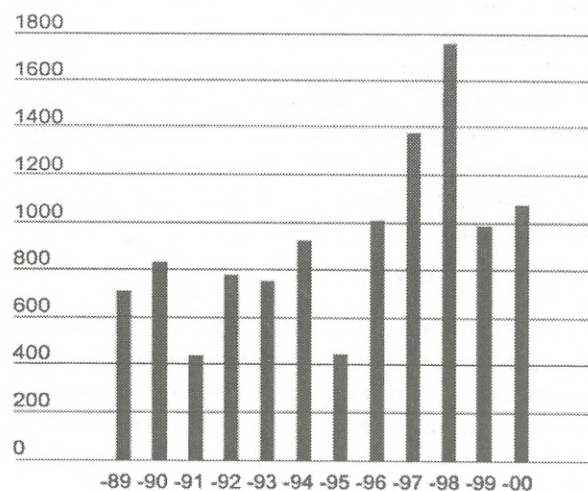
До складу Едускунти входить 200 членів, які вибираються строком на чотири роки. Депутати наділені представницьким мандатом. Територія країни ділиться на щонайменше 12, а щонайбільше 18 виборчих округів, залежно від кількості населення. Важливою умовою є те, що від кожного виборчого округу повинно обиратись щонайменше 7 членів Едускунти. Аландські острови складають один виборчий округ і від них обирається один представник.

Кожен кандидат у депутати повинен належати до зареєстрованої партії, оскільки відповідно до Основного закону лише політичні партії можуть висувати кандидатів на виборах.

Активним виборчим правом наділені громадяни Фінляндії, яким виповнилось 18 років (іноземці, які постійно і на законних підставах проживають у країні мають право брати участь у комунальних виборах і референдумах). Пасивним - будь-яка особа, яка має право обирати і не перебуває під опікою. Додаткові обмеження передбачено для осіб, що перебувають на військовій службі. Якщо під час здійснення депутатської діяльності особа втрачає пасивне виборче право, то її повноваження припиняються. Не можуть займати посаду члена парламенту Канцлер юстиції у Державній Раді, юридичний уповноважений Едускунти, члени Верховного суду і Верховного адміністративного суду, державний обвинувач тощо. Основний закон підкреслює важливість принципу несумісності депутатської діяльності: якщо член Едускунти обирається Президентом республіки, призначається чи обирається на якусь іншу посаду, то його депутатські повноваження припиняються в той же день, коли відбулося призначення чи вибори.

Нова Конституція залишила стару виборчу систему, яка закріплена законом від жовтня 1998 року. Проте у сучасній Фінляндії спостерігаються помітні

*ДИНАМІКА КІЛЬКОСТІ ПОДАНИХ ДЕПУТАТАМИ ПИСЬМОВИХ ЗАПИТІВ (1989-2000 рр.)*



Таблиця. РЕЗУЛЬТАТИ ОСТАННІХ ВИБОРІВ ДО ЕДУСКУНТИ\* (16 БЕРЕЗНЯ 2003 РОКУ)

Політична партія/група (ідеологічний напрям)	% голосів	Кількість місць	Показники в порівнянні з попередніми виборами (21.03.99)
«Фінський Центр» (аграрний, ліберальний)	24,7%	55	+ 7
Соціал-демократична Партія Фінляндії (соціально-демократичний)	22,9%	53	+ 2
Національна Коаліція (консервативний)	18,5%	40	- 6
Ліга Лівого Крила (соціалісти)	9,9%	19	- 1
Ліга Зелених (екологічний)	8%	14	+ 3
Християнська Ліга (християнсько-демократичний)	5,3%	7	- 3
Шведська Народна Партія у Фінляндії (ліберальний)	4,6%	8	- 3
Інші	1,8	4	+ 2

тенденції до зміни виборчих правил. Поки що політичні партії та регіональні ради ще не дійшли згоди з приводу того, яким саме чином можна вдосконалити систему пропорційних виборів. Саме через це, 16 жовтня 2002 року, на інформаційній сесії уряду було прийнято рішення повернутися до обговорення цього питання пізніше. Міністр юстиції Фінляндії готує звіт та матеріали з цього приводу і, якщо протягом наступного виборчого періоду (2003-2007 рр.) буде прийнято певне рішення і всі сторони дійдуть згоди, то вже парламентські вибори 2011 року будуть відбуватися за новими правилами.

За результатами останніх виборів "Фінський центр", що протягом восьми років перебував в опозиції, набрав більшість голосів. Якщо оцінити перемогу в голосах, то вона досить незначна - "Центр" отримав лише на 6300 голосів більше, ніж соціал-демократична партія. Проте, оскільки Конституція передбачає, що політична сила, яка за результатами виборів набрала більшість голосів має визначальний вплив на формування уряду, це матиме серйозні політичні наслідки. Цілком можливо, що лідер "Центру" (фін. - Anneli Jaatteenmaki) стане першою жінкою Прем'єр-міністром Фінляндії.

Аналітики у Фінляндії обумовлюють поразку соціал-демократів тим, що вони не змогли вирішити головну економічну проблему держави - один із найвищих показників по безробіттю серед країн Європейського Союзу (9,1 %). Щорічно на розв'язання цієї проблеми з бюджету витрачається близько 7 млрд доларів.

### Статус депутата

Конституція Фінляндії досить своєрідно регламентує питання, пов'язані з діяльністю члена парламенту, і, зокрема, із депутатською недоторканістю. Перш за все, вона закріплює обов'язок

кожного члена Едускунти добросовісно виконувати свої повноваження. Далі - передбачає можливість позбавлення парламентаря недоторканості не лише у випадку вчинення ним злочину, а й також за свою депутатську діяльність. Щоправда, для цього необхідно, щоб це рішення було підтримано 5/6 від усієї кількості поданих голосів. Члена Едускунти може бути затримано чи заарештовано без проведення голосування в парламенті лише якщо він, за наявності достатніх підстав, визнається винним у здійсненні злочину, за який передбачено покарання у вигляді ув'язнення на строк не менше шести місяців. Арешт чи затримання депутата відбувається з обов'язковим повідомленням Спікера парламенту.

Основним законом Фінляндії передбачено обов'язок депутата виступати серйозно та достойно, не ображаючи інших. У випадку порушення правила Спікер може зробити йому зауваження чи зупинити



\* У голосуванні взяли участь 66,6 % зареєстрованих виборців

виступ. Повторне порушення може мати наслідком видалення із зали засідань не більше, ніж на 2 тижні.

### Спікер

Щорічно, протягом першої сесії, серед своїх членів парламент обирає Спікера та двох Депутатських спікерів. Зазвичай Спікер обирається таким чином, щоб він належав до іншої партії, ніж Прем'єр-міністр. Вибори відбуваються шляхом таємного го-

*Посада Спікера вважається дуже почесною та впливовою.*

*За неофіційною системою ранжування, вона йде відразу ж після посади діючого Президента та экс-Президентів країни.*

лосування. Обраним вважається той кандидат, який отримав більше половини голосів. Якщо після двох голосувань кожен із кандидатів не набере необхідної кількості голосів, то обраним вважається той кандидат, який отримає найбільше голосів за наслідками третього голосування.

Спікер керує проведенням парламентських сесій, проте сам не бере участі у голосуванні та дебатах.

Важливу роль у процесі організації діяльності парламенту відіграє такий орган, як Конференція голів. До її складу входять Депутатські спікери,

лідери парламентських фракцій та голови комітетів. Вона збирається майже перед кожним пленарним засіданням. Конференція наділена правом законодавчої ініціативи щодо питань пов'язаних із службовцями парламенту, Регламентом Едускунти та внесенням до нього змін, подання законопроектів із приводу інших постанов про діяльність депутатів.

### Комітети

Едускунта обирає постійні комісії на весь термін своїх повноважень. Як виняток, за поданням Конференції голів парламент може переобрати склад будь-якого парламентського органу протягом періоду своїх повноважень. Основний закон чітко визначає наявність чотирьох комісій - Генеральної комісії, Конституційної комісії, Комісії з іноземних справ та Комісії з питань фінансів. Поруч із цим закріплена норма, що інші комісії визначаються безпосередньо парламентом у Регламенті. На сьогоднішній день до складу Едускунти входить 15 комісій.

Визначення членства депутатів у комісіях є першим завданням, яке стоїть перед новообраним парламентом. Зазвичай кожен депутат входить до двох комісій. Міністри та Спікер не можуть бути членами постійної комісії. Усі комісії (за винятком Генеральної та комісії з питань фінансів) складаються з 17 постійних членів та 9 заступників. Вони самостійно обирають собі керівництво.

Назва комісії	Компетенція
Генеральна комісія (25 членів, 13 заступників)	Основна сфера діяльності — питання, що стосуються Європейського Союзу; також розглядає законопроекти, які передаються їй парламентом.
Конституційна комісія (17 членів, 9 заступників)	Питання конституційного, виборчого права; законопроекти, що торкаються громадянства, мови, політичних партій; розглядає питання щодо відповідальності міністрів тощо.
Комісія з іноземних справ (17 членів, 9 заступників)	Питання, що торкаються ратифікації чи денонсації міжнародних договорів; управління іноземними справами; політика безпеки; міжнародної торгова політика; розвиток міжнародної співпраці та інше.
Комісії з питань фінансів (21 членів, 19 заступників)	Питання стосовно державного бюджету; законопроекти тісно пов'язані з державними фінансами (наприклад, щодо податків чи державних позик).
Адміністративна комісія (17 членів, 9 заступників)	Загальні питання організації державної адміністрації, адміністрації на регіональному та місцевих рівнях; адміністративні процедури; кадрова політика; публічний порядок та безпека, рятівні служби; церковні питання тощо.
Комісія з юридичних питань (17 членів, 9 заступників)	Питання сімейного, корпоративного, цивільного, господарського, кримінального та процедурного права.
Комісія з питань транспорту та зв'язку (17 членів, 9 заступників)	Розглядає питання, що пов'язані з дорогами, залізницями, авіаперевезеннями, зв'язком тощо.
Комісія з питань аграрної та лісогосподарської політики (17 членів, 9 заступників)	Агропромисловий та лісовий комплекс, ветеринарна медицина, мисливство, рибальство, захист тварин тощо.

Комісія з питань оборони (17 членів, 9 заступників)	Питання військової служби, збройних сил тощо.
Комісія з питань освіти та культури (17 членів, 9 заступників)	Освіта, наука, мистецтво, культура, спорт, робота з молоддю тощо,
Комісія з питань соціальної політики та здоров'я (17 членів, 9 заступників)	Соціальні служби, охорона здоров'я, пенсійні питання тощо.
Комісія з питань торгівлі (17 членів, 9 заступників)	Торгівля, промисловість, захист споживачів, конкуренція, індивідуальне страхування, енергетика тощо.
Комісія з питань майбутньої політики (17 членів, 9 заступників)	Питання, що торкаються факторів та моделей розвитку, різноманітні пошукові розробки, оцінка соціальних наслідків розвитку технологій тощо.
Комісія з питань зайнятості та рівності	Питання робочої сили, зайнятості, рівноправності тощо.
Комісія з питань навколишнього середовища (17 членів, 9 заступників)	Житлові питання, планування, будівництво, управління відходами, захист навколишнього середовища та природних ресурсів тощо.

### Законодавчий процес

Нова Конституція Фінляндії закріпила ряд позитивних новел у сфері законотворчості. По-перше, вона сприяла спрощенню процедури розгляду законопроектів, а, по-друге, розширила можливості депутатів впливати на їх долю та зміст. Зокрема, обов'язковим стає розгляд законопроекту Генеральною комісією (це питання вирішується після першого читання); розширено сфери застосування інституту прав меншості (до переліку питань, розгляд яких може бути перенесено на першу сесію наступного скликання, включено також ратифікацію міжнародних договорів); до суб'єктів законодавчої ініціативи, крім депутатів та уряду, додано також Конференцію голів. Окрім цього, було значно розширено коло питань, що повинні регулюватися лише законами та значно обмежено можливість делегування законодавчих та будь-яких інших повноважень парламенту іншим органам.

Член парламенту має право вносити: законодавчу пропозицію, що містить відповідний законопроект; бюджетну пропозицію, що містить проект про асигнування чи будь-яке інше рішення, що пропонується включити в бюджет чи додатковий бюджет; пропозицію, що є кроками по підготовці законопроекту чи здійсненню окремих заходів. На практиці більшість законопроектів вноситься урядом. Якщо Державна Рада щорічно вносить більше 200 пропозицій, то на долю депутатів припадає близько 100 законопроектів (які у своїй більшості є альтернативними щодо урядових).

Подані проекти перш за все проходять стадію парламентських дебатів, де приймається рішення щодо того, яка комісія буде готувати їх до першого читання\*. Як уже зазначалося, законопроекти у пар-

ламенті Фінляндії проходять лише два читання (за винятком тих, щодо яких приймається рішення про відкладення для розгляду парламентом іншого скликання). Під час першого читання депутати заслуховують висновок комісії, після чого відбувається по-статейне обговорення та голосування по поправках (як правило, пропонуються опозиційними депутатами). На цьому етапі депутати можуть направити проект на розгляд до Генеральної комісії. Поряд із цим спеціальна Конституційна комісія здійснює контроль за конституційністю законопроектів та їх відповідністю міжнародним документам з прав людини. У другому читанні приймається рішення щодо схвалення чи відхилення законопроекту. Конституція закріплює, що між першим та другим читанням повинно пройти не менше трьох днів. Більшість законів приймаються протягом 2-4 місяців, проте серйозні питання можуть обговорюватися значно довше\*\*.

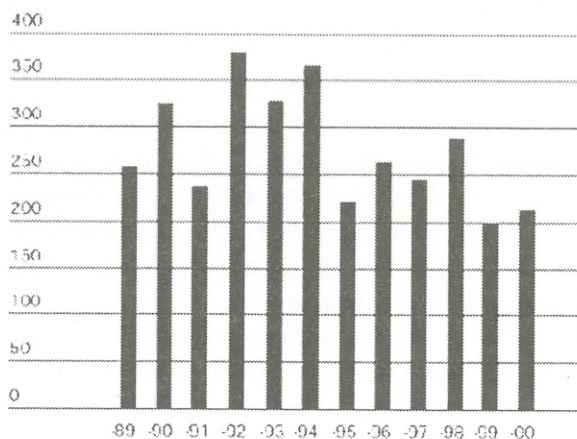
Прийнятий закон направляється на підпис Президенту Республіки, який має досить значний термін (три місяці) на його розгляд та затвердження. Глава держави може передати закон на розгляд Верховного суду чи Верховного адміністративного суду. У разі, якщо Президент не підпише закон, він повертається на повторний розгляд у парламент. Депутати заслуховують висновок комісії і приймають одне з рішень: або про прийняття закону без

У 2000 році протягом весняної сесії (3 лютого - 21 червня) парламент провів 92 пленарних засідання; протягом осінньої сесії (5 вересня - 19 грудня) - 81 засідання. Пленарні засідання тривали всього 520 годин. Засідання Конференції голів було проведено 123 рази.

\* Якщо документ торкається компетенції кількох комісій, то одна з них призначається відповідальною, а всі інші подають їй на розгляд власні рекомендаційні висновки.

\*\* Щорічно парламент приймає близько 150-200 законів.

ДИНАМІКА КІЛЬКОСТІ ПОДАНИХ  
УРЯДОМ ЗАКОНОПРОЕКТІВ  
(1989-2000 рр.)



змін (для цього необхідна проста більшість голосів і у такому випадку він вступає в силу без затвердження Президентом), або про його відхилення. Затверджений Президентом закон або закон, що вступає в силу без такого затвердження повинен бути підписаний Президентом та контрасигнований відповідним міністром. Обов'язок опублікувати закон у „Збірнику нормативних актів Фінляндії” лежить на Державній Раді.

Для прийняття, внесення змін чи призупинення Основного закону передбачена спеціальна процедура. Законопроект повинен бути схвалений більшістю голосів у другому читанні, а потім передається на першу сесію новообраної Едускунти. Після висновку відповідної комісії, він приймається лише в одному читанні 2/3 голосів. Поруч із цією процедурою Конституція передбачає можливість „швидкої” зміни. Для цього необхідно, щоб за таке рішення підтримали не менше 5/6 депутатів, а під час наступного голосування - не менше 2/3 голосів.

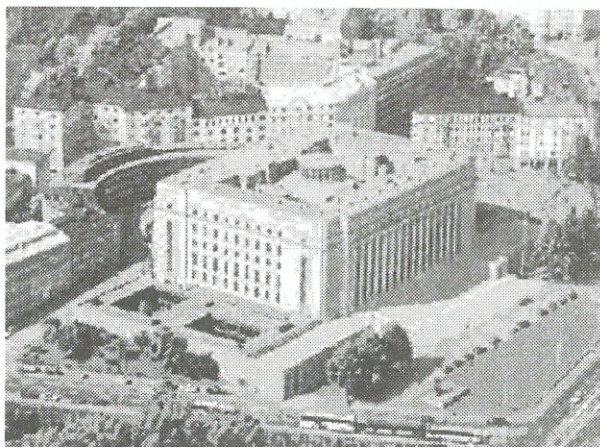
Незважаючи на те, що бюджет щорічно публікується у „Збірнику нормативних актів Фінляндії”, він не визначається як закон. Проект бюджету вноситься урядом до Едускунти. У зв'язку із вступом Фінляндії до Європейського Союзу до законодавства було внесено відповідні зміни і бюджетний рік тепер починається з 1 січня (а не з 1 лип-

ня). На початку вересня відбуваються парламентські дебати\*, після чого проект передається у комісію з питань фінансів для підготування висновку. Схвалюється бюджет на початку грудня в одному читанні (щоправда, воно триває декілька днів та включає сотні голосувань). Якщо державний бюджет не буде прийнято до початку року, то уряд може керуватись наявним проектом.

### Відносини з Європейським Союзом

У 1995 році відбулося чергове розширення Європейського Союзу, внаслідок якого до нього приєдналися Фінляндія, Австрія та Швеція. Фінляндія є активним членом європейського співтовариства. У Європейському парламенті їй виділено 16 місць (з 626). Слід зауважити, що при розподілі квот представництва враховується не лише кількість населення відповідної країни, а також і її вплив на вирішення спільних проблем держав ЄС. У зв'язку з таким підходом невеликі країни отримують дещо більше представництва, ніж повинні були б отримати за умови пропорційного представництва. Так, наприклад, якщо би мандати розподілялись лише за ознакою густини населення, то Федеративна Республіка Німеччина отримала б 137 місць (на сьогоднішній день їй належить 99 мандатів), а Фінляндія - лише 9 (а не 16).

Останні вибори до Європейського парламенту проводились 13 червня 1999 року. Виборча активність у Фінляндії була однією з найнижчих серед усіх країн ЄС\*\* (лише 30,1 % зареєстрованих виборців).



\* Під час дебатів депутати можуть вносити свої бюджетні пропозиції. Їх кількість щорічно сягає декількох сотень.

\*\* Якщо порівняти з іншими країнами-членами ЄС, у яких також участь у виборах не є обов'язковою, то, наприклад, рівень активності склав: в Італії - 70,8 %, в Іспанії - 64,4 %, у Австрії - 49 %.

# CONSTITUTIONAL REFORM: SEARCHING FOR BALANCE OF POWER LABORATORY FOR LEGISLATIVE INITIATIVES ANALYSIS

Celebration of the 11<sup>th</sup> Anniversary of the Ukrainian Independence was in addition to other events commemorated by a significant and even prominent occurrence. In his address to the Ukrainian people, the President of Ukraine put it into words that "... for stable and dynamic development of Ukraine, there is a need to radically change its political system. It happened so that Ukraine has been formed as a presidential-parliamentary republic with all the advantages and drawbacks of this system. Probably, there was no other way for us... However, I am sure that to pursue its further development the country needs transition to another political system – parliamentary-presidential one\*." Therewith the head of state outlined the main priorities of the declared changes. The reform shall touch upon mutual relations in the power triangle "Parliament – Government – President", as well as upon the electoral legislation. First and foremost, it shall lie in transferring certain powers from the President to the Verkhovna Rada and in strengthening local self-governance. However, in his address the President did not mention which specific powers of the head of state shall be passed to the legislature and which particular "European model" (as the President referred to it) of the pro-

portional representation electoral system shall be fixed in the Ukrainian legislation. The President also left beyond his address a number of other problematic issues requiring constitutional solutions. Specifically, those dealing with enhanced independence of the government in exercising executive power, improved parliamentary oversight of the executive branch, reformed administrative and territorial system and self-governance, all aiming to approximate the Ukrainian legislative norms to the European standards.

Over more than half a year since the Independence celebration, the political "storm" has faded away. However, on March 5 Leonid Kuchma addressed the Ukrainian people again and announced a Decree putting a Draft Law of Ukraine "On Amending the Constitution of Ukraine" for nationwide discussion. On the following day, the draft law was duly submitted to Parliament.

In his address, the President was more specific about the why and wherefore of the political and constitutional reform alluding to the mechanism of confrontation between the legislative and the executive branch inherent in the current Constitution. However, the head of state bypassed the above state building issues again.

## CONSTITUTIONAL REFORM BACKGROUND

Discussions on the political reform through constitutional amendments were first initiated back in 1998 when the leftists submitted two draft laws essentially reshaping the Basic Law. However, as it should have been expected, no radical changes occurred.

The next page of the constitutional epopee was turned over upon the All-Ukrainian Referendum of April 16, 2000. Two of the four issues submitted for the Referendum pertained

directly to relations between the head of state and the Parliament. Less than a month afterwards, the incumbent opposition filed a draft law envisaging transition to the parliamentary-presidential form of government. Until the renowned August 2002 initiatives, this was mostly the opposition that was imbued by the idea of reallocation of powers for the benefit of Parliament.

Now, since this March, the political and constitutional reform has been discussed chiefly in the

\* Broadcast address of President of Ukraine Leonid Kuchma to the Ukrainian People on the occasion of the 11<sup>th</sup> Anniversary of Ukrainian Independence on August 24, 2002. The text of the address is published on the official Internet-site of the Ukrainian President: <http://www.kuchma.gov.ua>.



context of events developing around the nationwide discussion of the draft constitutional amendments proposed by the head of state.

#### PRINCIPAL MATTERS REQUIRING CONSTITUTIONAL SOLUTIONS

It makes no secret that current constitutional provisions hamper to some extent further reformation of the systems of government, territorial arrangement and local self-governance. Among the main hindrances are vagueness of certain constitutional provisions and unadopted power laws such as "On the Cabinet of Ministers of Ukraine", "On Central Executive Authorities", "On the Administrative and Territorial System", and "On Temporary Special Commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine". These and other matters urge introduction of relevant amendments to the Constitution of Ukraine. Specifically, there is a need to consider the following issues requiring constitutional reformation.

##### Rule of Government in the Executive Branch

The Concept Administrative Reform in Ukraine binds the reform of the Cabinet of Ministers with a strategic aim of ultimate, complete and accurate establishment of the constitutional status of the Cabinet of Ministers as the highest body in the system of executive authorities. On the other hand, the executive "dualism" fixed by the Basic Law empowering not the government but the President with considerable authority for forming, coordinating, and overseeing the executive branch determines difficulties associated with implementation of the relevant provisions of the Concept Administrative Reform.

Specifically, the Constitution of Ukraine provides the head of state not belonging to the executive branch with the right to set up and abolish ministries and other executive authorities, to determine the mechanism of their coordination and subordination, to dismiss all executive top officials from the Prime Minister to rayon state administration heads, and to cancel the Cabinet's acts.

Since these provisions are fixed in the Constitution, it deprives the government of the possibility to form the executive hierarchy and pursue its policies independently of the President. It also limits the Cabinet's ability to coordinate central and local executive authorities, and direct their activities at implementation of the government's Policy Plan and its acts, which results in duplication and replacement of the functions of the Cabinet of

Ministers and ministries by the functions of the Presidential Administration and its departments.

##### Formation of the Cabinet of Ministers and Government's Accountability to Parliament

Experience of the Ukrainian state development in the recent years has convincingly proved lack of efficient cooperation between the government and the Parliament. Most of the governments formed upon adoption of the Constitution were short of parliamentary support and pursued their activities under a permanent threat of political crisis due to potential no-confidence vote. In some cases, governments operated without Policy Plans approved by the Verkhovna Rada. Extra-parliamentary character of the majority of official appointments in the Cabinet considerably complicated introduction of the institute of "political figures" (politicians) envisaged by the Concept Administrative Reform. Among other negative aspects caused by imperfection of Basic Law norms is inefficient social and parliamentary oversight of the executive branch and incoherent actions of the executive and the legislative branches. Multiple attempts to regulate these problems by law within the limits determined by the Constitution did not bring and will hardly bring any positive results. A persuasive example of this is the fate incurred by such draft laws as "On the Cabinet of Minister of Ukraine" returned to Parliament with presidential proposals 8 times, and "On Temporary Investigative and Special Commissions of the Verkhovna Rada" vetoed by the head of state 4 times.

In this connection, the above problems could be most efficiently solved by introducing relevant amendments to the Constitution which on the one hand would ensure formation of the efficient government based on the parliamentary support, and on the other hand, introduce efficient mechanisms of parliamentary oversight of the executive branch, including law-enforcement agencies which are actually closed for the public oversight.

##### Improvement of the Administrative and Territorial System and Local Self-Governance

Experience of many countries in Central and Eastern Europe testify that effectiveness of the public administration and finance reforms is directly conditional upon efficiency of the administrative and territorial system. For example, in Poland efficiency of regional self-governance reform was promoted by changes in the administrative and territo-

rial arrangements leading to the essential decrease of Polish provinces. The Constitution of Ukraine, however, "conserved" the territorial model formed in the mid-30s of the previous century the main aim of which was to ensure centralized administration and to meet requirements of the planned economy.

Today, this model hinders local self-governance reform, improvement of regional management, implementation of main provisions of the Budget Code, as well as causes essential disproportions in regional development. Therefore, it is high time to "update" the relevant constitutional provisions.

## **ANALYSIS OF DRAFT LAWS ON CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ENVISAGING REALLOCATION OF POWERS BETWEEN PARLIAMENT, HEAD OF STATE AND GOVERNMENT\***

The Parliament has been considering a number of draft laws aiming to amend the current Basic Law, however, only two of them provide for essential changes of the constitutional norms concerning relations between different branches of power. Everything suggests that these two laws will provide the basis for development of the final version of constitutional amendments.

Draft Law of Ukraine "On Constitutional Amendments", Registration # 3207, filed by the President of Ukraine on March 6, 2003

On March 6, 2003, the President of Ukraine filed his Draft Law "On Constitutional Amendments" which spurred dissimilar responses of the opposition and certain majority factions. Authorized representatives of the Social Democratic Party, the Yulia Tymoshenko's Bloc, the Communist Party, and Our Ukraine generally estimated the presidential initiative as an attempt to "protract" the process of constitutional amendment, ruin the March 9 protest campaign, and extend the presidential term of office till 2006 or till pre-term dissolution of Parliament in 2004. The majority also did not have a single opinion of the President's. Though most of the majority deputies in general supported Leonid Kuchma's initiative, certain deputies (specifically, Stepan Havrysh of Democratic Initiatives) expressed their doubts about the necessity of decreasing the number of deputies to 300 and creating the upper chamber of the parliament\*. However, both camps have agreed on the necessity to develop a reconciled final draft law to reflect most of the conceptual positions of the head of state and national deputies.

### **Draft Law General characteristics**

The ideas presented by the President of Ukraine in his draft law on constitutional amendments are can hardly be called original, as most of

them echo provisions of the draft law "On Constitutional Amendments Based on the All-Ukrainian Referendum Results" (Registration # 5300). However, this draft law declined by Parliament long ago has been supplemented by new provisions aiming at implementation of certain ideas presented in the President's Independence address to the Ukrainian People. The main provisions of the draft law are as follows:

- **Different timing for parliamentary, presidential and local elections.** The next parliamentary elections shall be conducted in the last Sunday of March; local elections – on the second Sunday of September; and Presidential elections – on the first Sunday of December.
- **Bicameral parliament; the lower chamber limited to 300 deputies; narrowed competence of the lower chamber (the State Assembly) versus extended powers of the upper chamber (the Chamber of Regions).** The upper chamber gets considerable appointment powers – the right to appoint and dismiss the Governor of the Accounting Chamber and its members, the Ombudsman, the Governor of the National Bank of Ukraine (on the submission of the President), half of the National Bank Council and the Central Elections Commission, half of the Constitutional Court of Ukraine, the National Council on TV and Radio; to elect judges for 10 years; to provide consent for appointment of the Chief Prosecutor and vote no-confidence in the Chief Prosecutor. The functions of the State Assembly, however, are reduced to passing laws, approving state programs, appointing the Prime Minister and other

members of the Cabinet on the Prime Minister's submission, and also declaring presidential election.

- **Changed replacement procedures for certain governmental and other top central executive officials.** The personal composition of the Cabinet of Ministers of Ukraine as appointed on the submission of the Prime Minister of Ukraine by the State Assembly and the President (on the submission of the Prime Minister, the head of state appoints the Minister of Interior Affairs, the Minister of Emergencies, the Minister of Foreign Affairs, and the Minister of Defense). The Cabinet of Ministers gets the right to appoint (on the submission of the Prime Minister) and dismiss top central executive officials not included into the Cabinet of Ministers of Ukraine. The President preserves the right to appoint (on the submission of the Prime Minister) and dismiss governors of the State Tax Administration, the Security Service of Ukraine, the State Customs Service, the State Committee for State Border Defense, as well as governors of local state administrations.
- **Pre-term termination of powers of the lower chamber.** The draft law envisages three reasons for pre-term termination of powers of the State Assembly:
  - Failure to form a "standing parliamentary majority" in a month;
  - Failure to form a new government upon resignation of the previous one in 60 days; and
  - Failure to approve the State Budget by December 1.
- **Strengthening faction discipline and responsibility of national deputies to voters.** National deputies can be stripped of the deputy mandate if they fail to clear the following violations in 20 days (but for cases envisaged by the Constitution):
  - Combination of the deputy mandate with other activities;
  - Exit (dismissal) from a faction, if a national deputy was elected on the list of a political party (bloc of political parties);

— Absence from sittings of the chamber and joint sittings without an important reason for 20 days.

- **Amended formation procedure for the Constitutional Court, election of judges, limitation of the judges' term of office to 10 years.** Judges of the Constitutional Court shall be appointed by the President of Ukraine and the Chamber of Regions (9 judges each). The maximum term of office of the Constitutional Court judge shall be 18 years (judges may be reelected for a new 9-year term). The Chief Justice of the Constitutional Court may stay in this position for the whole term of office as a judge of the Constitutional Court (the norm under which the Chief Justice of the Constitutional Court stays in office during one 3-year term is cancelled). Judges of all levels are appointed by the Chamber of Regions for 10 years.
- **Legislative initiative subjects.** The National Bank of Ukraine is replaced by the Supreme Court as a subject of legislative initiative.
- **Supreme legal force of referendum decisions (no additional approval by public authorities and officials is required); all-Ukrainian referenda can approve any laws but for the budget, taxes, and amnesty.**

#### **Comprehensibility and Necessity of Proposed Amendments and their Correspondence to Declared Reallocation of Powers for Parliament's Benefit**

Constitutional amendments initiated by the President fail to regulate main issues requiring constitutional solution. Only partial solution is provided to the problem of rising independence of the Cabinet of Ministers and parliamentary oversight of its activities. There are considerable doubts about the necessity of introducing the second chamber of Parliament, canceling the current procedure for formation of the Constitutional Court, appointment of judges, mandatory setting up the "standing parliamentary majority" etc.

Hereon, the draft law provisions are analyzed from the prospective of their comprehensibil-

\* Here the draft laws considered by the 4th Verkhovna Rada are analyzed.

\*\* "Democratic Initiatives" are against creation of a bicameral parliament // Expert-Center Internet Newspaper, March 3, 2003.

ity (completion) as concerns regulation of the problems existing between the different branches of power, and necessity of the proposed constitutional amendments.

### **Role of Government in the Executive Branch**

Under the draft law, the President shall pass a number of important appointment powers to the Cabinet of Ministers and the Verkhovna Rada (specifically, as concerns formation of the personal composition of the highest executive body, as well as appointment and dismissal of top executive officials). However, the head of state preserves the right to set up, abolish and reorganize central executive agencies, cancel acts of government, and appoint and dismiss governors of local state administrations, Ministers of Defense, Internal and Foreign Affairs, and Emergencies; governors of the State Tax Administration, State Migration Service, and State Border Committee. This limits the Cabinet of Ministers significantly in development and implementation of governmental policies and their oversight. **Therefore, the draft law does not promote complex reformation of the executive hierarchy to ensure the rule of government in the executive authorities system.**

### **Extension of Parliament's Role in Formation of the Cabinet of Ministers**

The President has repeatedly emphasized that the main idea of the political reform is in passing powers on formation of the Cabinet of Ministers from the head of state to Parliament. Personal composition of the government shall be determined by the parliamentary majority which should be responsible for the activities of the highest executive body. However, **the President's bill does not fully reflect the indicated idea.**

The draft law establishes mandatory consultations between the "standing parliamentary majority" and the head of state, however, nothing prevents the President from proposing a candidate whom the President determines independently. In case a number of candidates are declined by Parliament, the President has the right to dissolve Parliament upon expiry of 60 days after resignation of the previous government. The same pressure tool can be applied when the Cabinet of Ministers is formed. After a number of unsuccessful voting attempts on candidate ministers, the Parliament will be forced to approve the composition of the government proposed by the Prime Minister under the

threat of dissolution. Under the conditions when the Verkhovna Rada is constantly threatened by dissolution, it will hardly dare to vote no confidence in the Cabinet formed without its actual participation. **To strengthen the role of Parliament in determining the personal composition of the Cabinet of Ministers, it would be reasonable to give the right of nominating a candidate Prime Minister not only to the President, but also to Parliament (both chambers). In this case, if Parliament fails to nominate its candidate or the Prime Ministers fails to form the Cabinet based on the majority support, the President can pass a decision on pre-term termination of powers of the Verkhovna Rada of Ukraine.**

### **Efficiency of Government**

One of the main problems related to extension of parliamentary influence on formation of the highest executive body is an optimum balance between appointment powers of the legislature resulting in unavoidable "politicization" of the Cabinet and formation of an efficient government as a team of like-minded individuals able to work together for implementation of the governmental Policy Plan. The President's bill does not contain presuppositions for such a balance. First of all, it is conditioned by the fact that the Prime Minister has no say in suspending powers of certain Cabinet members, since a minister can be dismissed by Parliament only in two cases – on the personal request or because of no-confidence vote in the specific minister or the Cabinet in general. This may result in a situation when the head of government will have to cooperate with the Cabinet members who do not share the Prime Minister's opinions on strategic policies of the highest executive authority. **To ensure efficiency of the government, the Prime Minister shall also have the right to initiate dismissal of Cabinet members.**

### **Veto Overriding Procedures**

The veto overriding procedures set forth in the current Constitution have been criticized ever since they were established. The President's bill does not only reflect the current constitutional provisions, but also essentially complicates the veto overriding procedure. The President of Ukraine proposes a so-called "double" veto exercised both by the Chamber of Regions and the head of state which in both cases shall be overridden by 2/3 of the lower chamber and of the both chambers respectively. In the USA, the veto overriding proce-

ture is considerably less strict than the proposed above, however, in the period between the presidencies of George Washington and Ronald Reagan only 103 vetoes were overridden out of 1421.\* If Ukraine preserves the unregulated procedures for enactment of laws with declined presidential proposals, cases of the presidential veto overridden will be easily counted on one hand. **This means that it will be hardly possible to override veto in accordance with the proposed amendments. As a result, the President gets an additional lever of influencing the legislature.**

### **Bicameralism**

One of the most distinguished idea put forward by the president is the set up of the second chamber of the Verkhovna Rada – the Chamber of Regions which, judging by its name, shall represent the interests of the oblasts, cities with special status (Kyiv and Sevastopol), and the Crimean Autonomous Republic.

There are a number of factors proving the upper chamber unreasonable. Firstly, regional interests can be represented in Parliament within the framework of the existing unicameral system, specifically by changing the parliamentary electoral system through introduction of proportional representation of political parties on the basis of regional party lists. This system would allow not only to improve the political structure of the Verkhovna Rada, but also to reflect interests of various administrative and territorial units of the oblast level in accordance with the number of voters represented, their role in the economy and formation of the State Budget, etc. Secondly, it is unreasonable to create the second chamber at the present stage of state development in the context of slow legislative drafting. Certain laws, such as the Civil Code and the Commercial Code, were considered by only one chamber for 6 years, while such laws as the Law “On the Cabinet of Ministers”, “On Central Executive Authorities”, the Tax Code and a number of others have not yet been passed. In case a second chamber is set up, the legislative drafting will be slowed down even more. Thirdly, the State Budget lacks relevant funds. It is envisaged to decrease the lower chamber to 300 deputies (which may provide savings for the deputies salaries). However, with the second chamber of 81 deputies, there will arise a need to increase the Staff of the Verkhovna Rada of Ukraine, enhance technical, informational, and other provision of the Chamber of Regions.

Accordingly, expenditures to ensure proper operation of the Verkhovna Rada will most likely exceed the existing ones. Fourthly, there is an inherent opposition between the lower chamber, representing all the people, and the upper chamber, representing regional, economic, field, industrial and other interests, which implies a very high probability of confrontation between the chambers. As a famous English philosopher and lawyer Jeremy Bentham said in his work “The Tactics of Legislative Assemblies” (1815) “two independent legislative assemblies cannot co-exist long without trying forces”\*\*. **From this perspective, division of Parliament into two chambers is unreasonable. In addition, the second chamber which formation procedures are not specified by draft law # 3207 and which is empowered by comprehensive appointment, oversight and other powers, will cater the President and weaken the legislature.**

### **More Grounds for Dissolution of Parliament**

The President’s draft law provides for a number of dissolution grounds, specifically failure to form the standing parliamentary majority in a month, failure to form a new government during 60 days upon resignation of the previous Cabinet, and failure to approve the State Budget by December 1. The presidential authority to terminate powers of the parliament in case it fails to form the government corresponds to the constitutional and legal practice of other countries, while other two reasons provoke considerable doubts.

The main purpose of setting up the majority is formation of the Cabinet. If political forces represented in Parliament fail to reconcile their positions and determine the composition of the Cabinet of Minister, the President shall dissolve the inefficient legislature and announce extraordinary elections. Accordingly, it does not matter how the majority is formed and how long it lasts. In case political forces do not have joint positions, the majority shall change its configuration, the government shall resign and a new government shall be formed by agreement between parliamentary factions and groups. The Constitution shall not fix provisions on formation of the majority as its declarative setup cannot guarantee efficient work on formation of the government and support to its further activities. **Therefore, there are no reasons to fix the constitutional norm envisaging mandatory formation of the majority, as well as making the**

**majority an independent political subject with its rights and duties.**

Failure to approve the State Budget by December 1 as a ground for dissolution cannot stand any criticism. No constitution of the world has such a norm, which is not surprising as the budget may not pass in time not only on the parliament's fault, but also because the Cabinet of Ministers may fail to submit the budget in time, while the President may subsequently veto it. It is also practically impossible to determine whether it is the parliament's fault that the budget is not passed in time. The Verkhovna Rada may decline it because the governmental bill is "unrealistic" (which would require additional work on behalf of the Parliament) as well as because of other objective reasons. **In case a relevant norm is fixed in the Constitution, the President will always have a possibility to easily dissolve the lower chamber.**

#### **More Grounds for Pre-Term Termination of Powers of National Deputies**

The President proposes to essentially extend the list of grounds for pre-term termination of powers of national deputies. In addition to traditional reasons (loss of citizenship, incapability, death, etc), the head of state proposes to add failure to eliminate in 20 days the circumstances infringing requirements of incompatibility of the deputy mandate with other activities; exit (dismissal) from a faction, if a national deputy was elected on the list of a political party (bloc of political parties); absence of a national deputy at the sittings of the chamber and joint sittings without an important reason. There is no need to fix the first requirement in the Basic Law, as it is not the Verkhovna Rada, but the court that shall establish violation of the incompatibility requirement. There is also no need in complementing the grounds for pre-term termination of powers of national deputies with two other reasons. If elections are held on the basis of the proportional representation system, no party will be interested in filling their lists with candidates constantly changing their faction affiliation, ignoring voting and committee work.

#### **Formation of the Constitutional Court and Appointment of Judges**

The existing procedures for formation of the Constitutional Court with participation of the three branches of power is aiming to ensure independence of judiciary from influence of any authorities and officials. One of independence guarantees of the general jurisdiction judges is their life-long appointment. Despite of complaints of judges themselves as well as the public that independence principles of courts lack proper conditions for their implementation, it looks like the head of state has decided to settle this issue once and for all by having reduced the independence of judges to naught. In his draft constitutional amendments, the President proposes to give the right to form the Constitutional Court to the head of state and the upper chamber of Parliament (appointing 9 judges each for 9 years with a possibility of reelection) and limit the term of judge's office to 10 years. It is absolutely obvious that reelection will hardly be based on judges' abidance by law. **Adoption of such changes will give the President and the upper chamber of Parliament an absolute power over the judiciary.**

#### **Conclusion**

**It is obvious that the Draft Law submitted by the President has little to do with the idea of "passing to the political system conceptually new for Ukraine – parliamentary-presidential one." Preserving the right to appoint and dismiss top officials of law-enforcement agencies and local state administrations, as well as to issue decrees mandatory for execution by the Cabinet of Ministers will have its further essential impact on the governmental policy independently of factions represented in the Cabinet. In addition, the head of state also envisages introduction of additional mechanisms for increasing the President's role in exercising public power, specifically by creating a strong upper chamber and making it actually impossible to override the veto, proving the President with the right to disband Parliament in case it fails to approve (including on the President's fault) the State Budget and to form the parliamentary majority and the government.**

\* Дж. Уилсон. Американское правительство. - М.: Издательская группа "Прогресс", 1995. - С. 343).

\*\*Kovachev, Jeremy Bentham About Drawbacks and Advantages of Bicameral Parliament/ Institutes of International Constitutional Law, Moscow, 2002.

# Бюджетний процес

# Аналіз державної політики

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

Файл Правка Вид Избранное Сервис Справка

Назад Поиск Избранное Журнал

Адрес: 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 2000 року за сприяння Національного університету "Киево-Могилянська академія" з метою сприяння суспільно-політичних та економічних концепцій демократичної побудови держави, 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, підтримка економічного суспільства, популяризація серед населення України демократичних цінностей, необхідності впровадження засад ринкової економіки та інтеграції України до Європейського суспільства.

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 місцевого 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.europecol.kiev.ua

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

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

Довідник «Орієнтири виборця»

Часопис ПАРЛАМЕНТ

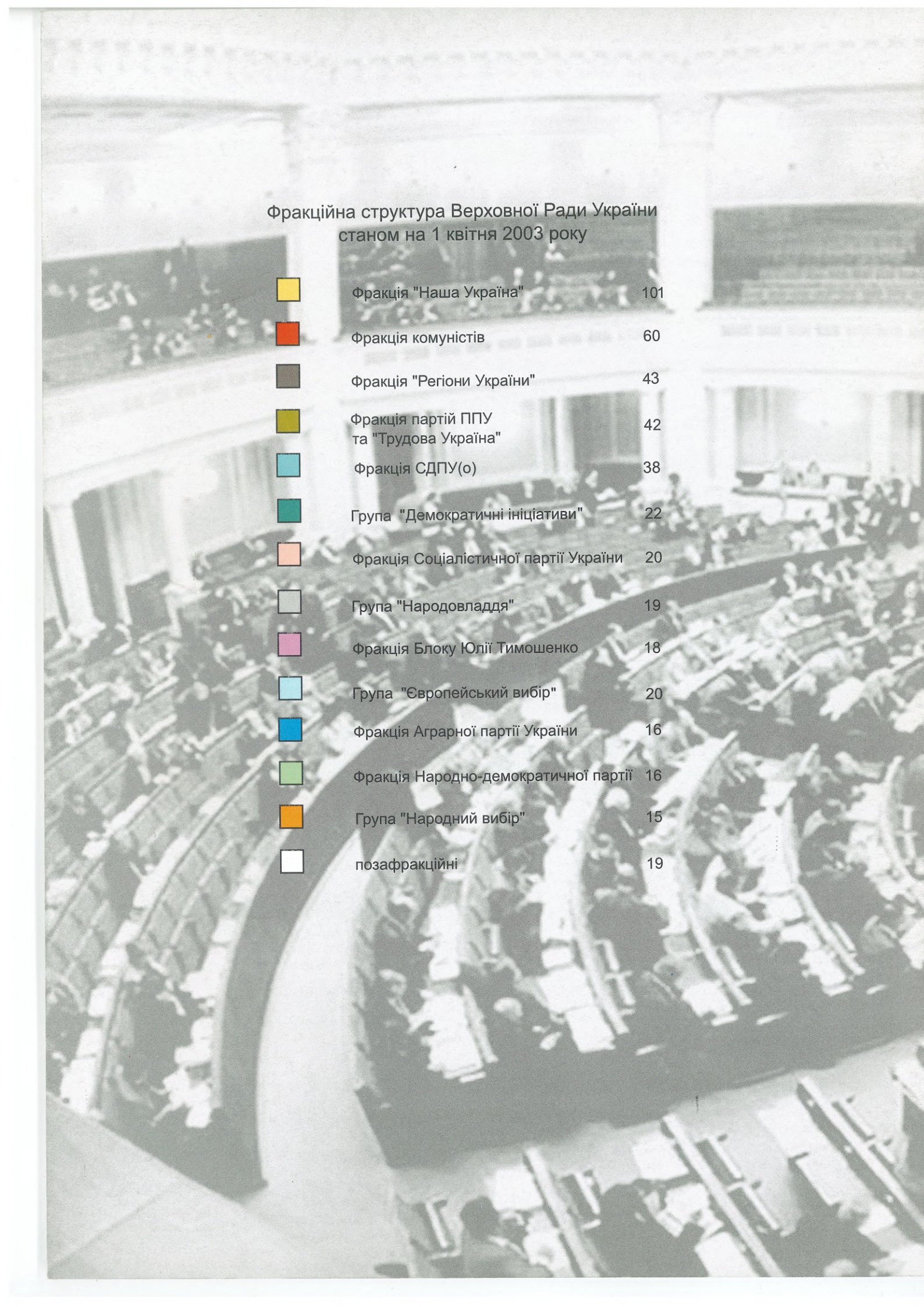
ПАРЛАМЕНТ (нідер. Chambres federales, фр. Federale Kamers, нім. Federalen Kammern),	двопалатний	складається з	нижньої палати – Палата представників верхньої палати – Сенат
--	-------------	---------------	--













# 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 1 квітня 2003 року



	Фракція "Наша Україна"	101
	Фракція комуністів	60
	Фракція "Регіони України"	43
	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	42
	Фракція СДПУ(о)	38
	Група "Демократичні ініціативи"	22
	Фракція Соціалістичної партії України	20
	Група "Народовладдя"	19
	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	18
	Група "Європейський вибір"	20
	Фракція Аграрної партії України	16
	Фракція Народно-демократичної партії	16
	Група "Народний вибір"	15
	позафракційні	19