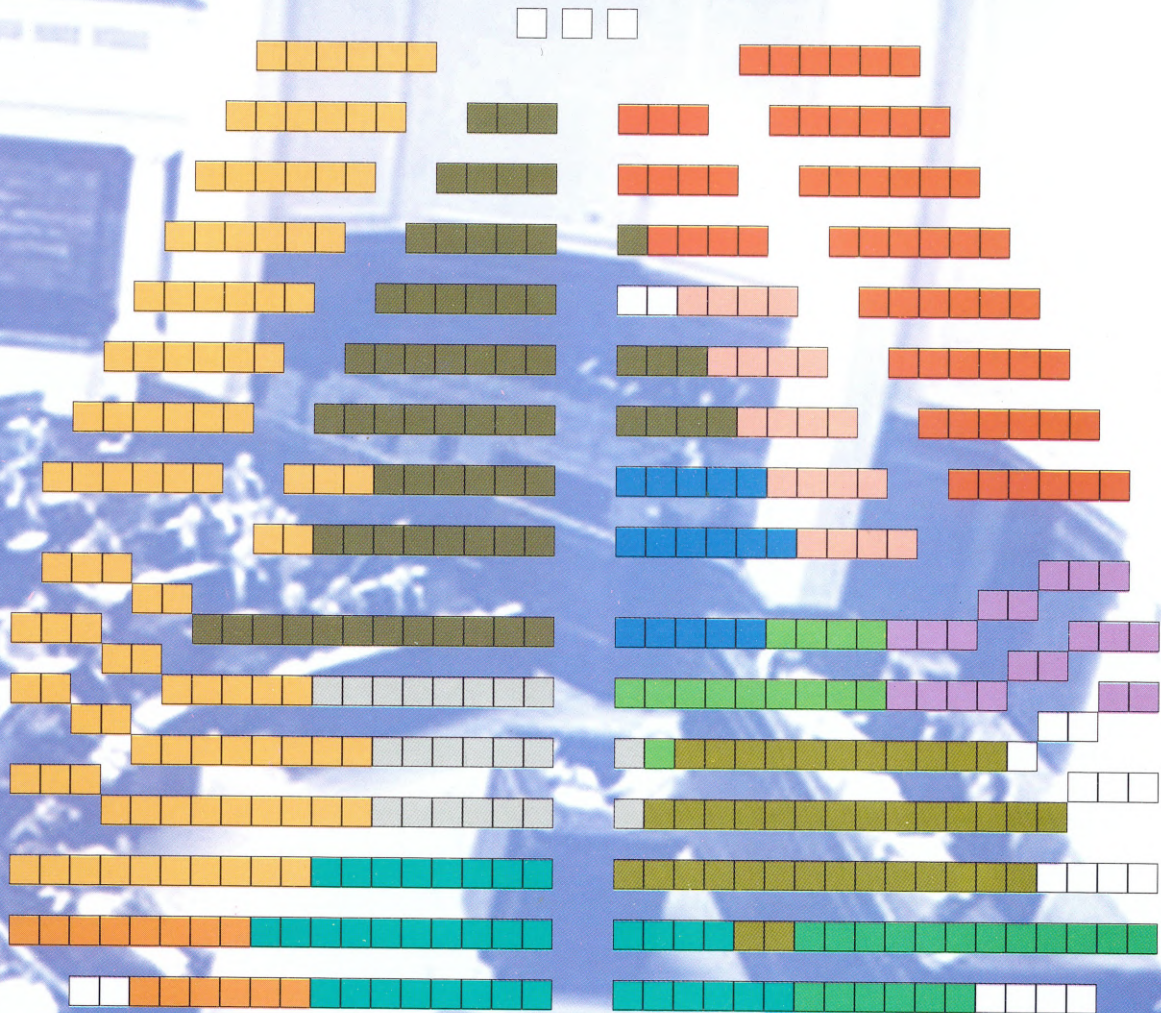


Часопис

ПАРЛАМЕНТ

№7/2003



«Про моніторинг телекомунікацій»

«Про організацію формування та обігу кредитних історій»

«Конституційна реформа та президентські вибори»

Лабораторія законодавчих ініціатив

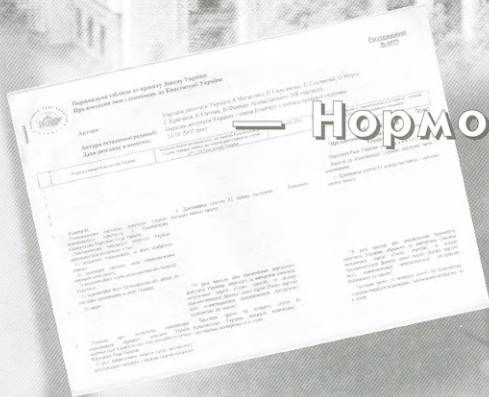


— Експертиза і аналіз державної політики

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 13.09.2001р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України.



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел./факс 238-24-69

КЕРІВНИК ПРОЕКТУ

Ігор Когут

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Юрій Сандул

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ

Наталя Синьоока
Анжела Євгенєва
Ольга Васильєва

ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки
демократії США
www.ned.org

THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy
www.ned.org

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

Підписано до друку 30.12.2003.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман Марковець

ВЕРСТКА

Олена Дудко

ДРУК

ДП «Друкарня ДУС»
01008, Київ, вул. Шовковична, 4а,
тел.: (044) 253-82-01, 253-83-28



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 7, 2003

Законопроекти

Аналіз, оцінки, коментарі

- «Про діяльність у сфері інформатизації», «Про моніторинг телекомунікацій» стор.2-7
- «Про внесення змін до Закону України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» (щодо переліку осіб) стор.8-10
- «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виробництва та реалізації цукру) стор.11-12
- «Про організацію формування та обігу кредитних історій» стор.13-21.

Тема

- «Конституційна реформа та президентські вибори» стор.22-30
- «Ступінь відповідності законодавства України вимогам Світової організації торгівлі» стор.31-38

Про український парламент. Особиста думка

- «Маври» на марші» стор.39-40

Статистика

Законопроекти, внесені народними депутатами України (за період з 20 жовтня до 14 грудня 2003 року) стор.41-44

Депутатські запити (за період з 20 жовтня до 21 грудня 2003 року) стор.45-47

Міжфракційні переходи народних депутатів (з 02 вересня до 22 грудня 2003 року) стор.48-49

Summaries стор.50-52

Автори числа: Г.Асланян (стор.31), І.Дядюра (6), В.Замніус (2, 22), Д.Ковриженко (11, 22), М.Козюбра (29), Д.Котляр (13), С.Осика (38), Р.Павленко (30), С.Панцир (8), І.Погорєлова (39), Е.Рахімулов (30), С.Тигипко (21), В.Тимошук (28), О.Юхновський (12).

«ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ»

№ 3038 від 30.01.2003 року; поданий Кабінетом Міністрів України; відповідальний комітет – Комітет з питань науки і освіти; ухвалений у першому читанні 18 листопада 2003 року.

«ПРО МОНІТОРИНГ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ»

№ 4042 від 07.08.2003 року; поданий Кабінетом Міністрів України; відповідальний комітет – Комітет з питань будівництва, транспорту, житлово-комунального господарства і зв'язку.



**Віталій
ЗАМНІУС,**
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Вітчизняне законодавство у сфері інформаційно-комп'ютерних та інших високих технологій тільки починає розроблятися. І як не дивно, особливо активним суб'єктом законотворення у цій сфері виступає уряд. Незважаючи на те, що згадана сфера має особливо тісний дотик до питання дотримання та захисту прав людини, зокрема, на свободу слова та таємницю листування, телефонних розмов, особистого та сімейного життя, народні депутати чомусь не надто активно цікавляться цією темою.

Натомість, не може не вражати наполегливість, з якою взялася за «просування» низки законопроектів зі згаданої сфери, скажімо, Служба безпеки України. Хіба не є промовистим хоча б той факт, що проект Закону України «Про моніторинг телекомунікацій», який викликав без перебільшення шквал різкої критики представників громадських правозахисних організацій, інтернет-спільноти тощо, під час його розгляду у комітетах Верховної Ради України, громадських обговорень незмінно представлявся заступником голови СБУ?

Внесення Кабінетом Міністрів на розгляд парламенту законопроектів, які свідомо чи несвідомо спрямовані на обмеження конституційних прав та свобод людини, вже стало тенденцією. Офіційною причиною такої активності уряду є намагання виконати численні доручення Президента України та рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року «Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України» (далі – Рішення). Саме згаданим Рішенням була передбачена розробка проекту Закону про діяльність у сфері інформатизації, а також законопроекту, який врегулював би засади проведення моніторингу мереж передачі даних.

До речі, крім іншого, у Рішенні також викладено доручення Кабінету Міністрів розробити законодавчі пропозиції щодо запровадження обов'язку інтернет-провайдерів зберігати відомості про інтернет-трафік протягом шести місяців, визначення

порядку функціонування та механізмів державного контролю за супутниковими, кабельними і комп'ютерними системами передачі інформації, формування єдиної державної системи зв'язків з громадськістю, забезпечення інформаційного суверенітету України та вдосконалення системи захисту національних інформаційних ресурсів тощо.

Однак, на нашу думку, справжньою причиною підвищеної активності Кабінету Міністрів у сфері врегулювання інформаційної сфери життя суспільства, особливо, зважаючи на помітне – у півтора-два роки – відставання реалізації завдань, поставлених у Рішенні, від запланованих строків, є наближення, ймовірно, доленосних для країни виборів-2004. Отож, нам, вочевидь, ще слід очікувати на появу нових законодавчих ініціатив уряду, спрямованих на охорону не завжди обґрунтованих інтересів держави та подальше послаблення законодавчого статусу особи.

Намагання різноманітних спеціальних служб дізнатися про важливі і не дуже таємниці чи просто подробиці приватного життя громадян, особливості діяльності великих і малих бізнесових компаній тощо сягає своїм корінням у часи виникнення телефону та інших інформаційно-комп'ютерних технологій.

Найгучніший міжнародний скандал з приводу здійснення суцільного масового моніторингу (спостереження) телекомунікацій розгорівся наприкінці 90-х років минулого століття, коли у березні 1999 року уряд Австралії, фактично, дав міжнародній спільноті підстави говорити про існування системи глобального електронного контролю «Ешелон», а також про те, що служба радіоелектронної розвідки країни (Defence Signals Directorate), по суті, є частиною проекту «Ешелон». Згадана глобальна система, нібито, була створена в часи «холодної війни» для стеження за країнами соціалістичного табору. Сьогодні її користувачі звинувачуються у промисловому шпигунстві на користь США та низки інших країн.

Суспільний резонанс спонукав Європарламент до вивчення питання. І вже у вересні

2001 року ним була заслухана доповідь спеціальної слідчої комісії з цього питання.

Два звіти з докладним описом функціонування системи спостереження і передачі даних оголосив Європейський комітет науки і технологій (the European Scientific and Technological Option Committee).

У менших масштабах, але також у вражаючих обсягах прослуховування громадян провадиться сьогодні і в Україні. За інформацією голови Харківської правозахисної групи Євгена Захарова тільки у 2002 році суди України видали 40 тисяч дозволів на зняття інформації з каналів зв'язку!

Наразі ж розглянемо найбільш актуальні і резонансні законопроекти у сфері інформаційно-комп'ютерних технологій, які можуть, у разі ухвалення, суттєво змінити правила «гри» в інформаційній сфері та вплинути на обсяг прав та свобод людини.

Проект «Про діяльність у сфері інформатизації»

Розробники проекту стверджують, що він спрямований на врегулювання «відносин, що виникають під час створення, розповсюдження і використання інформаційних технологій, продуктів і ресурсів та надання послуг з їх застосуванням». Тобто, йдеться про намагання законодавчо врегулювати, охопити все коло відносин, пов'язаних з комп'ютерною технікою та іншими новітніми технологіями в інформаційній сфері.

Проте аналіз змісту проекту дає підстави зробити висновок, що регулятивний вплив його норм спрямований на національну складову глобальної мережі Інтернет, локальні мережеві системи, а також на всі інші об'єкти сучасних автоматизованих інформаційних технологій, включно з персональними носіями даних.

Потреба у правовому регулюванні інформаційних мереж існує. Однак запропонований авторами проекту підхід до такого регулювання важко назвати вдалим. Незважаючи на те, що стрімкий розвиток науки та технологій зробив інформаційні ресурси мережі Інтернет загальнодоступними, доступ до них відбувається за індивідуальними запитами. Тому забезпечення свободи інформації в мережах загального користування за значенням можна порівняти із забезпеченням свободи та недоторканості особистого життя, таємниці телефонних розмов, таємниці листування тощо.

За такою ж логікою сьогодні здійснюється і відповідне правове регулювання на міжнародному рівні. Зокрема, у Рекоменда-

ціях Комітету міністрів Ради Європи №8 від 5 вересня 2001 року про саморегулювання і захист користувачів від інформації незаконного і шкідливого змісту в сучасних комунікаційних та інформаційних послугах робиться акцент на необхідності забезпечення кожному користувачу сучасних інформаційних технологій (йдеться, переважно, про глобальну мережу Інтернет) можливостей на власний розсуд обирати, мати чи не мати доступ до інформації того чи іншого змісту, на свій вибір відфільтровувати об'єкти, які містять заборонену або шкідливу, наприклад, для неповнолітніх, інформацію (порнографію, насильство тощо). Тобто, право користувача на вільний вибір інформації має бути підкріплене відповідними технічними можливостями провайдерів послуг забезпечити це право. З цієї метою рекомендується запроваджувати спеціальні внутрішні маркування мережевих ресурсів, які б уможлилювали вільний вибір користувачем виду інформації, до якої він бажає або не бажає мати доступ. Таким чином, загально визначеними у міжнародному співтоваристві є принципи свободи інформації в сучасних комунікаційних та інформаційних послугах, а також саморегулювання.

Натомість, аналіз норм проекту дає підстави стверджувати, що його реалізація призведе до встановлення над «об'єктами сфери інформатизації» (перш за все, над національною складовою глобальної мережі Інтернет) суцільного контролю з боку правоохоронних та інших органів держави. Так, стаття 5 проекту забороняє розміщувати та розповсюджувати з використанням об'єктів сфери інформатизації інформацію, що «може зашкодити честі, гідності або діловій репутації окремих осіб», інформацію, «яка містить ненормативну лексику», інформацію, «яка дискримінує особу» тощо. Забороняється також використовувати об'єкти сфери інформатизації для «втручання в особисте життя громадян» та «розповсюдження забороненої, недостовірної та спотвореної інформації». Стаття 2 проекту закріплює принцип «достовірності, повноти та своєчасності інформації, що надається користувачеві». На підставі порушення цих положень передбачене «обмеження діяльності у сфері інформатизації». Порушення ж згаданих та інших положень передбачає обмеження або припинення розповсюдження «мережного об'єкта сфери інформатизації» і доступу до нього користувачів на підставі рішення суду. Іншими словами, у випадку, коли, наприклад, певна інформація, яка зберігається у користувача вдома на персональному комп'ютері або ж в ме-

режі Інтернет, буде визнана неповною або несвоечасною, користування нею може бути припинене!

Нелогічним видається намагання розробників проекту врегулювати і відносини з приводу тих «об'єктів у сфері інформатизації», до яких не мають доступу сторонні – крім власника – особи (йдеться, наприклад, про гнучкі та жорсткі диски персональних комп'ютерів, тощо). Це можна розцінювати як втручання в особисте життя громадян.

Не враховує проект і таких новел вітчизняного законодавства в інформаційній сфері, як поняття суспільнозначимої інформації, заборона цензури та заборона створення органів, які її здійснюють, тощо. Із закріпленого Законом України «Про інформацію» поняття суспільнозначимої інформації, зокрема, впливає, що у деяких випадках інформація з обмеженим доступом (у тому числі державна таємниця) все ж може бути оприлюднена (у разі переважання права суспільства знати її над правом відповідних суб'єктів її утаємничувати).

гану» на структуру, що матиме всі, у т.ч. правові, можливості здійснювати суцільний (всеохоплюючий) та постійний, навіть без контакту з операторами телекомунікаційних послуг, моніторинг мереж та каналів зв'язку; по-друге, надання можливості органам, що здійснюють оперативно-розшукову, контррозвідальну, розвідальну діяльність провадити моніторинг телекомунікацій за місцем розташування відповідних підрозділів, без відповідної роботи з операторами; по-третє, монополізацію повноважень Служби безпеки України як «спеціально уповноваженого органу», що забезпечує здійснення моніторингу телекомунікацій.

Підтримуючи в цілому намагання Кабінету Міністрів посилити боротьбу зі злочинністю, провадити її з використанням останніх досягнень науки та техніки, водночас, не можна погодитися з перетворенням такого виняткового заходу оперативно-розшукової діяльності як зняття інформації з каналів зв'язку на такий, що може здійснюватися на постійній основі та без належного контролю. При цьому слід зазначити, що такий крок не вмотивований ані потребами правового регулювання, ані існуючим станом суспільних відносин в Україні.

Фактично, в Україні пропонується застосувати механізми контролю, які є допустимими хіба-що в умовах військового чи надзвичайного стану. За нормальних умов ухвалення подібного закону це крок до тоталітарної держави, в якій контролюється все – від змісту розмов громадян до місця їхнього перебування.

Слід наголосити на тому, що порядок негласного зняття інформації з каналів зв'язку існує і сьогодні, для нього створено відповідну правову базу.

Проект Кримінально-процесуального кодексу України, ухвалений Верховною Радою у першому читанні, також унормовує переважну більшість питань застосування технічних засобів отримання інформації з каналів зв'язку. При цьому положення проекту «Про моніторинг телекомунікацій» суперечать положенням проекту Кримінально-процесуального кодексу України, оскільки останній передбачає вирішення питання про порядок і уповноваженого на зняття інформації суб'єкта в кожному окремому випадку (стаття 276).

Крім того, проведення суцільного та постійного моніторингу телекомунікацій неминуче призведе до зростання обсягу помилково зібраних даних, що стосуються особистого життя громадян. Це, по суті, означає звуження обсягу конституційного права особи на невтручання в особисте та сімейне

Таким чином, прийняття проекту Закону України «Про діяльність у сфері інформатизації» може призвести до обмеження конституційних прав людини на свободу слова, права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, на недоторканість особистого життя, таємницю листування внаслідок встановлення контролю над глобальною і локальними інформаційними мережами і обмеження діяльності «суб'єктів діяльності у сфері інформатизації». Крім того, норми закону суперечитимуть міжнародним правовим стандартам та практиці у цій галузі.

Проект «Про моніторинг телекомунікацій»

Проект, розроблений Службою безпеки України, передбачає створення єдиної тріступеневої системи моніторингу телекомунікацій. Складовими елементами цієї системи, за задумом розробників проекту, є оператори мереж телекомунікацій, на площах яких розміщуються технічні засоби системи моніторингу; спеціально уповноважений орган (Служба безпеки України), на площах якого розміщуються засоби управління системою моніторингу; органи, підрозділи яких провадять оперативно-розшукову, контррозвідальну та розвідальну діяльність, на площах яких розміщуються віддалені робочі місця доступу до системи моніторингу.

Побудова подібної системи передбачає, по-перше, перетворення Служби безпеки України як «спеціально уповноваженого ор-

життя, таємницю листування та іншої кореспонденції, телефонних розмов тощо.

Розробник проекту – Служба безпеки України – стверджує, що він цілком відповідає вимогам міжнародних і, передусім, європейських стандартів захисту прав людини. Чи справді це так?

З цього приводу маємо негативний висновок Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції¹. У ньому, зокрема, відзначається, що дана сфера суспільних відносин регулюється з боку Європейського Союзу такими міжнародними актами, як:

- * Резолюція Ради Європейського Союзу «Про законне перехоплення телекомунікацій» (96/С329/01) від 17.01.1995 р.;
 - * Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24.11.1995 р.;
 - * Директива 97/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Стосовно обробки персональних даних і захисту права на невтручання в особисте життя в телекомунікаційному секторі» від 15.12.1997 р.;
 - * Конвенція про взаємодопомогу в кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу від 29.05.2000 р.;
 - * Резолюція Ради Європейського Союзу «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг» від 20.06.2001 р. (ENFORPOL).
- З боку Ради Європи такими актами, як:
- * Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року (Рим, 4.XI.1950);
 - * Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру (Страсбург, 28.01.1981 р.);
 - * Конвенція про кіберзлочинність (Будапешт, 23.11.2001 р.), а також визначається Практикою Європейського Суду з прав людини.

Загальний висновок профільного з питань європейської інтеграції парламентського Комітету зводиться до того, що проект не

відповідає законодавству Європейського Союзу та зобов'язанням України перед Радою Європи.

Акти ЄС та РЄ оперують поняттями «перехоплення телекомунікацій», що, виходячи вже з назви, означає обмежений у часі акт зняття з телекомунікаційних мереж лише певної та щодо визначених осіб інформації, на що є санкція авторитетного органу чи посадової особи держави. Натомість термін «моніторинг телекомунікацій» передбачає постійний акт суцільного спостереження за сеансами зв'язку. І хоча законопроект, формально, і обмежує правові можливості правоохоронних органів у цьому зв'язку, він, разом з тим, надає їм необмежені фактичні можливості зняття необхідної їм інформації з телекомунікаційних мереж. Відмінність підходів вітчизняних та європейських законотворців прослідковується і в інших, змістовних, положеннях документів, що співставляються.

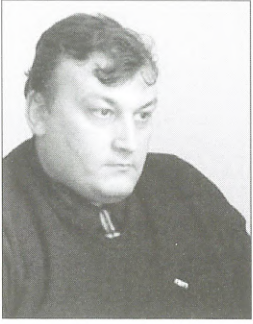
Міжнародні документи мають на меті виявляти надати правоохоронним органам можливості адекватно протидіяти сучасним викликам та загрозам правопорядку. Широкий перелік технічних можливостей, які, згідно із наведеними актами, повинні мати правоохоронні органи, жодним чином не спростовує обов'язку держави забезпечити дотримання законних прав та свобод людини, а також не означає надання компетентним органам влади повноважень щодо постійного (не вибіркового та санкціонованого) стеження за громадянами.

¹ Довідку Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції про відповідність положенням законодавства Європейського Союзу, нормам і принципам системи ГАТТ/СОТ, зобов'язанням України перед Радою Європи проекту Закону України «Про моніторинг телекомунікацій» (№ 4042 від 7 серпня 2003 року), внесеного Кабінетом Міністрів України, можна знайти на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України за адресою: <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=15657&pf35401=44407>.

Висновки

Таким чином, проект Закону України «Про моніторинг телекомунікацій» суттєво звужує обсяг конституційних прав та свобод особи; суперечить вимогам правових актів Європейського Союзу, міжнародним зобов'язанням України, а також основним положенням діючого Кримінально-процесуального кодексу України та проекту Кримінально-процесуального кодексу України, прийнятого Верховною Радою України у першому читанні; не вмотивований ані потребами правового регулювання, ані існуючим станом суспільних відносин в Україні, а отже, має бути відхилений.

«МОНІТОРИНГ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ ЯК ЯВИЩЕ СУПЕРЕЧИТЬ ЗАГАЛЬНІЙ ДЕКЛАРАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ І ЄВРОПЕЙСЬКІЙ КОНВЕНЦІЇ ПРАВ І ОСНОВНИХ СВОБОД ЛЮДИНИ»



Ігор ДЯДЮРА,
голова Виконавчого комітету Всеукраїнської громадської організації «Українська Інтернет спільнота»

Насамперед – про терміни. Європейське законодавство оперує терміном «перехоплення», що застосовується стосовно прослуховування чітко визначених телекомунікацій, чітко визначеної особи, у чітко визначений проміжок часу.

Термін «моніторинг телекомунікацій» застосовується до постійного і безупинного прослуховування всіх телекомунікацій не визначеної заздалегідь групи осіб, як правило для пошуку і фільтрації за ключовими словами (наприклад «бомба», «Аль-Каїда», «терор», «Хуссейн» чи «вибори», «корупція», «фальсифікація», «Кучма» – на вибір фільтрувальника), чи за іншими ознаками.

Моніторинг телекомунікацій як явище суперечить статті 12 Загальної декларації прав людини і статті 8 Європейської конвенції прав і основних свобод людини, які визнаються і виконуються країнами Європи.

Крім того, в Європі діє Європейський Суд з прав людини, рішення якого є обов'язковими для виконання. Цим Судом у ході розгляду цілої низки конкретних справ, пов'язаних з перехопленням телекомунікацій, встановлені чіткі стандарти, яких неухильно дотримуються в Європі. Рішення нарад керівників поліцейських структур європейських країн виробляють тільки пропозиції, які поки не відображені в європейському законодавстві. Так, широко відома резолюція Enforol у своїй останній редакції Enforol-19 вже не містить вимоги щодо встановлення устаткування перехоплення за рахунок оператора. Більше того, навіть у такому урізаному варіанті вона носить рекомендаційний характер і може впроваджуватися винятково на розсуд національних парламентів у комплексі з цілою низкою інших законів, наприклад, про визнання обов'язковості рішень Європейського Суду з прав людини (у чому було навідріз відмовлено громадянам України голосуванням у Верховній Раді 20 листопада 2003 року).

Таким чином, будь-які посилання на відповідність законопроекту «Про моніторинг телекомунікацій» європейським нормам – не більш ніж лукавство.

Які ж стандарти встановив Європейський Суд для перехоплення телекомунікацій у справах «Клаас проти ФРН», «Малоун проти Об'єднаного Королівства Великобританії і Північної Ірландії», «Ювіг проти Франції», «Крюслен проти Франції» та деяких інших, а головне – чи врахований європейський досвід у запропонованому законопроекті «Про моніторинг телекомунікацій»?

Для того, щоб перехоплення телефонного повідомлення не вважалося порушенням статті 8 Європейської Конвенції прав і основних свобод людини, воно має здійснюватися відповідно до діючого національного законодавства, що відповідає вимогам доступності, передбачуваності та якості.

«Доступність» означає, що громадянин повинен мати можливість переконатися, що прослуховування відповідає законодавчим нормам, які використані у даному конкретному випадку («Малоун проти Великобританії»). У цьому зв'язку ми наполягаємо на тому, щоб вихідний код програми, що буде в «чорних ящиках», був опублікований. Публікація коду зовсім не означає, що злочинцям стануть відомі дані про те, хто, кого і коли прослуховуватиме. Публікація коду й експертиза авторитетних громадських організацій дозволять громадянам бути впевненими у тому, що прослуховування здійснюватимуть тільки ті, хто має на це право, тільки після одержання санкції суду, тільки у чітких часових межах, тільки того, на кого надана ця санкція, і, нарешті, – що вся інформація про прослуховування запротокольована і зберігається авторитетним контролюючим органом.

«Передбачуваність» означає, що громадянин повинен мати можливість передбачати наслідки будь-якої можливої дії («Малоун проти Великобританії»). Виходячи з цієї вимоги, ми наполягаємо на тому, щоб вже сьогодні ті компанії, що встановили у себе незаконні «чорні ящики», письмово проінформували своїх клієнтів про це, і щоб посилання на можливість прослуховування було присутнє у договорах.

«Якість» означає, що закон повинен встановлювати адекватні й ефективні заслони можливим зловживанням («Клаас проти ФРН»). Законопроект не містить ніяких ефективних заслонів зловживанням взагалі. Більше того, законопроект тільки пропонує Кабміну розробити коли-небудь «потім» порядок контролю за дотриманням правил прослуховування. Проштовхування законопроекту супроводжується масою обіцянок посадових осіб спецслужб, «що все буде чесно», але це ніяк не відбито в законопроекті. Ми наполягаємо на тому, що всі необхідні заходи контролю повинні бути чітко виписані безпосередньо в цьому законопроекті, а за порушення встановленого порядку перехоплення винні посадові особи мають нести реальну кримінальну відповідальність.

Зокрема, поняття «якість» вимагає від закону:

1. Чітко вказувати перелік злочинів, скоєння яких може призвести до прослуховування – у різних європейських країнах це, як правило, тяжкі злочини, що передбачають багаторічні терміни тюремного ув'язнення, а в українському законопроекті на цю тему нічого не сказано.

2. Жорстко обмежуватися випадками, коли фактичні підстави підозрювати особу в здійсненні тяжкого злочину вже виявлені іншими засобами («Клаас проти ФРН»). В українському законопроекті на цю тему нічого не сказано.

3. Санкціонувати прослуховування тільки на підставі мотивованої письмової заяви визначеної високої посадової особи («Клаас проти ФРН»). Законопроект не містить такої вимоги. Натомість,

досить запиту в суд від слідчого, податкової інспекції, тощо.

4. Дозволяти проведення прослуховування тільки після одержання санкції органа чи посадової особи, що не належать до виконавчої влади, бажано, судді («Клаас проти ФРН»). Законопроект містить таку вимогу, однак без забезпечення належного контролю – це залишається лише декларацією гарних намірів.

5. Встановлювати обмеження на тривалість прослуховування: повинен бути зазначений період, протягом якого санкція на прослуховування дійсна («Ювіг проти Франції», «Крюслен проти Франції»). У європейських країнах дозвіл на прослуховування видається на один – два місяці, не більше. У законопроекті на цю тему нічого не сказано.

6. Визначити правила щодо звітів, що містять матеріали перехоплених повідомлень («Ювіг проти Франції», «Крюслен проти Франції»). У законопроекті порядок ведення реєстру (протоколу) чомусь не визначений взагалі, його запропоновано «потім» розробити Кабміну.

7. Передбачити запобіжний захід проти обміну цими матеріалами між різними державними органами («Ювіг проти Франції», «Крюслен проти Франції»). У законопроекті з цього приводу нічого не сказано.

8. Визначити обставини, за яких запис можна чи потрібно знищити («Ювіг проти Франції»). Законопроект містить таку вимогу, однак без гарантій належного контролю це залишається просто декларацією.

9. Встановлювати, що слід робити з копіями чи переписаними матеріалами, якщо обвинувачувана особа буде виправдана («Ювіг проти Франції»). Ми наполягаємо на тому, щоб у випадку виправдання особа, що обвинувачувалася, була під розпис ознайомлена з усіма матеріалами, зібраними проти неї, і у випадку порушень могла одержати компенсацію. Ми наполягаємо на тому, що це має бути не тільки правом постраждалої особи, як зазначається в законопроекті, але й обов'язком відповідних посадових осіб (про що законопроект мовчить).

Примітно, що визначення жертви перехоплення також встановлене Європейським судом. Будь-яка особа в країні, де діють положення щодо таємного прослуховування телефонів, може вимагати визнання себе жертвою без жодного кореспондуючого обов'язку наводити відповідні докази, тобто, навіть на підставі голосливого твердження, що спостереження дійсно провадилося. Законопроект 4042 нічого не говорить з цього приводу. Декларативне «право громадян знати» не підкріплене «обов'язком посадових осіб інформувати громадян», а за порушення посадовими особами «права знати» не встановлено жодної відповідальності. Українська практика свідчить, що цей принцип не виконується. Так, коли Інтернет Асоціація України звернулася до Міністерства юстиції України і Генеральної прокуратури України з приводу Наказу Держкомзв'язку № 122, яким у повсякденну практику було введено незаконне таємне перехоплення (більше того, –

моніторинг), вона отримала «неєвропейську» відповідь: «доведіть, що ви постраждали».

До честі українських провайдерів, хоча звернути увагу, що за майже два роки дії цього антиконституційного Наказу тільки 4 провайдери збільш ніж 400 погодилися віддати трафік своїх клієнтів на повне прослуховування спецслужбами, незважаючи на «пряники» для слухняних і погрози для тих, хто поки все ще захищає права користувачів. Заяви високих посадових осіб спецслужб щодо того, що вони «і так вже мають все, що передбачено законопроектом», на мій погляд, повинні викликати інтерес Генеральної прокуратури й Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також стати предметом для серйозного розгляду. Якщо дійсно те, що прописано в законопроекті у них вже є, це «все» має бути знищене, а винні посадові особи, у тому числі і від операторів – постати перед судом за серйозні порушення ст.31 Конституції України, яка гарантує таємницю листування, і цілої низки законів України.

У висновку хотів би зупинитися на одній – двох широко розповсюджених оманах, що поширюються авторами законопроекту, і які періодично доводиться чути від шановних депутатів.

Перше – «увесь Інтернет проходить через Америку, тому американці його все-одно слухають – так і нам треба». Насправді ж, вже більш ніж 60 відсотків Інтернет-трафіку України замкнулося в самій Україні і не виходить за її межі, причому, ця частка постійно збільшується. Якщо говорити про електронне листування, ця частка вже сягає 90 відсотків, а тому жодним закордонним спецслужбам недоступна.

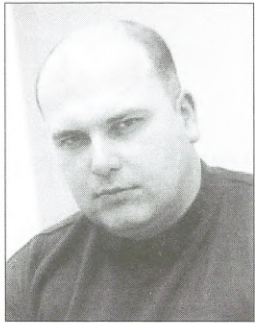
Друге – «закон необхідний для боротьби з тероризмом. Ось в Америці система «Ешелон» добре допомагає». Якщо це дійсно так, то де Усама Бен-Ладен? Чому вибухи гримлять по всьому світі, а «терористів» й досі не спіймали? Ні, добродії, – запропонована в законопроекті система – не для терористів. Вона для простих громадян, журналістів, правозахисників, бізнесменів, депутатів – але тільки не для справжніх терористів, для яких подолання цієї системи не складає проблеми.

Ми закликаємо комітети і фракції Верховної Ради України, кожного депутата, котрий не бажає перетворення України на жах з оруеллових утопій – відхилити чи направити на доопрацювання законопроект «Про моніторинг телекомунікацій». Не ховайтеся за фрази «законопроект поганій, але потрібний – приймемо в першому читанні, потім доопрацюємо», як це зробили із законопроектом «Про діяльність у сфері інформатизації» 18 листопада. Ухвалюйте тільки якісні законопроекти у всіх читаннях, у тому числі, й у першому, – не знищуйте права людини. Пам'ятайте – це в тому числі і ваші права, права ваших дітей.

PS. У статті використані матеріали, люб'язно надані Євгеном Захаровим (Харківська правозахисна група), якому я дуже вдячний за допомогу.

«ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПЕНСІЇ ЗА ОСОБЛИВІ ЗАСЛУГИ ПЕРЕД УКРАЇНОЮ» (ЩОДО ПЕРЕЛІКУ ОСІБ)

(№ 3675 від 27 червня 2003 р., автор – народний депутат О. Петров; № 3675-1 від 3 липня 2003 р., автор – народний депутат В. Мироненко; № 3675-2 від 4 липня 2003 р., автор – народний депутат І. Рішняк; № 3675-3 від 11 липня 2003 р., автори – народні депутати М. Мельников, М. Солошенко; № 3675-4 від 8 вересня 2003 р., автор – народний депутат С. Бичков; № 3675-5 від 23 вересня 2003 р., автор – народний депутат О. Єдін. Відповідальний комітет – Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів)



Сергій ПАНЦИР,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Чинний закон

Закон України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» діє з 1 січня 2003 року. Протягом червня-липня 2003 року було внесено 4 законопроекти, які пропонували зміни до цього закону. Їх включили у порядок денний IV сесії. Протягом вересня зареєстровано ще два, які відрізняються від попередніх певною екзотичністю.

За чинним законом 8 категорій громадян мають право на надбавки до пенсії в розмірі від 20 до 40% прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб, який на 2003 р. складає 268 грн. Максимальну надбавку у 35 – 40% (94 – 107 грн.) отримують громадяни першої категорії – Герої України, СРСР, Соціалістичної праці, орденосці (орден Леніна, Трудової Слави, «За службу Родині», 4 і більше орденів України), особи відзначені почесним званням «народний». Мінімальну надбавку у 20-25% (53 – 67 грн.) отримують депутати чотирьох скликань місцевих рад (крім сільських та селищних) та матері, які народили 5 і більше дітей. Народні депутати, ветерани Великої Вітчизняної Війни, видатні спортсмени, космонавти та особи з почесним званням «заслужений» отримують 25 – 35% прожиткового мінімуму для непрацездатних – 67-94 грн. станом на 2003 р.

Правомірність такого визначення та групування заслужених громадян України викликає сумніви. Очевидно, що концепція закону позначена радянськими стереотипами і є сумнівною як з точки зору соціальної справедливості, так і з позицій визначення заслуг перед незалежною Україною. Призначення найвищих пенсій за заслуги ветеранам, кавалерам найвищих радянських нагород є цілком правомірним. Рівномірна пенсійна пільга «народним», враховуючи, що таке звання пов'язувалось часто із ідеологічними заслугами перед СРСР без ризику для життя, виглядає більш ніж некоректно.

Із відзнакою заслужених депутатів також вистачає протиріч. Враховуючи демографічну та економічну кризу в Україні, народження трьох дітей можна вважати підви-

гом, незрозумілим є надання вищих порівняно із багатодітними матерями пенсійних пільг народним депутатам. Викликає запитання і надання права на пенсію за заслуги депутатам міських рад та позбавлення депутатів сільських.

Найголовнішим недоліком закону є те, що в нього можна вносити безкінечну кількість змін, як щодо розміру пенсії, так і щодо категорій громадян, яким з тих чи інших причин, можна надавати пільгові пенсії. Власне цей негатив наочно проявився наприкінці третьої та на початку четвертої сесії Верховної Ради.

Пенсії за заслуги для депутатів сільських рад

Депутати сільських рад стали першою категорією громадян, з яких почався законотвірчий процес розширення права на пенсії за заслуги перед Україною. 27 червня 2003 року народний депутат від фракції НДП О. Петров вніс законопроект № 3675 «Про внесення змін до Закону України «Про пенсії про особливі заслуги перед Україною». Пропонується поширити право отримувати пільгові пенсії за заслуги перед Україною (у розмірі надбавки до пенсії 20 – 25% прожиткового мінімуму для непрацездатних громадян) на депутатів сільських та селищних рад п'яти скликань. 11 липня 2003 року народні депутати, члени депутатської групи «Народний вибір» зареєстрували однойменний законопроект № 3675-3. За змістом обидва проекти практично ідентичні. Єдиною різницею стало положення про необхідність передбачити необхідні витрати з Державного бюджету-2004. З точки зору соціальної справедливості надання пенсійних пільг депутатам обласних, міських рад та позбавлення таких прав сільських депутатів є невинуватим. І тільки в цьому контексті прагнення авторів законопроектів подолати таку несправедливість цілком схвальне.

На жаль, у жодному з проектів не надаються фінансово-бюджетні аргументи на ко-

ристь можливості додаткових державних витрат, адже наразі не відома кількість депутатів сільських рад, повноваження яких тривали більше 5 скликань. Проте розмір соціальної пільги перевищує мінімальну трудову та пенсію за віком. Такі пенсії, як і пенсії непрацездатним особам, фінансуються з держбюджету, видаткові можливості якого обмежені. Надмірні витрати на пільгове пенсійне забезпечення можуть негативно вплинути на процес наближення державних допомог малозабезпеченим до прожиткового мінімуму. З цих міркувань ухвалення цих проектів навряд чи є не доцільним. Вирішуючи проблему прав місцевих депутатів на пільгові пенсії, варто взагалі порушити питання про правомірність надання такого права депутатам взагалі, або вже поширювати його на всіх громадян України.

Пенсійні пільги для осіб, відзначених грамотами Верховної Ради

8 вересня 2003 р. народний депутат від фракції ППУ та «Трудова Україна» С. Бичков вніс законопроект № 3675-4. Пропонується надавати персональну пенсію за заслуги перед Україною вищої категорії народним депутатам України, державним службовцям, громадянам України та іноземцям, відзначеним Почесною грамотою Верховної Ради України. 5 липня 2001 р. була ухвалена Постанова Верховної Ради України «Про Почесну грамоту та Грамоту Верховної Ради України». Почесною грамотою відзначаються народні депутати, державні службовці, громадяни України та іноземці за заслуги у сприянні становленню правової держави, забезпеченні прав та свобод громадян, розвитку демократії та парламентаризму. З одного боку, громадяни, які активно сприяють розвитку демократії та парламентаризму в Україні потребують окремої відзнаки, що і передбачено Постановою. З іншого боку, надавати персональні соціальні гарантії та пільги таким громадянам за рахунок держбюджету на рівні із людьми, відзначеними найвищими державними нагородами, м'яко кажучи, некоректно. Тим більше некоректно надавати їм вищий соціальний статус порівняно із ветеранами війни, для яких на даний момент персональна доплата до пенсії розміром 100 грн. була б більш ніж бажаною, враховуючи низький рівень їх соціального забезпечення. Крім того, прийняття законопроекту обмежує шанси цих самих ветеранів на збереження чи збільшення надбавки. Збільшується число одержувачів персональних пенсій і разом із ним витрати з держбюджету. За чинним законодавством розмір персональних пенсій виз-

начається із можливостей фінансування із видаткової частини бюджету. Очевидно, що такі можливості обмежаться ще більше з ухваленням проекту.

Варто враховувати, що пенсії більшості непрацездатних громадян, які фінансуються за рахунок бюджету, не можуть забезпечуватися навіть на рівні межі бідності (186 грн.). За цих умов надання пільгових пенсій небідним, відзначеним грамотами, депутатам, яким і так призначаються персональні пенсії із надбавкою у 25-35%, є антисоціальним заходом. З ідеологічної точки зору, сумнівною є потреба надавати соціальні пільги за розвиток парламентаризму та демократії, оскільки демократія та боротьба за рівність прав не передбачає сприяння нерівності за рахунок будь-яких пільг.

Колега Бичкова по фракції О. Єдін вніс 23 вересня проект закону № 3675-5, який відрізняється від попереднього тільки назвою грамоти. Пропонується надавати персональну пенсію за заслуги перед Україною вищої категорії особам, нагородженим грамотами Президії Верховної Ради УРСР. За радянських часів такі особи мали право на персональну пенсію і це стало основною причиною законодавчої ініціативи.

У випадку із цим проектом також некоректним є вирівнювання у статусі ветеранів війни, відзначених найвищими нагородами, із радянськими діячами, нагородженими грамотами радянських «законодавчих» органів. Крім того, варто було б надати фінансово-бюджетне обґрунтування пенсійних пільг особам, заслуги яких перед Україною не є очевидними. Додаткові бюджетні витрати на ці пільги можуть погіршити становище непрацездатних громадян, які отримують державну соціальну допомогу і не мають інших доходів. Крім того, необґрунтовані пенсійні пільги можуть негативно впливати на величину прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб і відповідно на розмір пенсійних надбавок тим самим ветеранам війни.

Пенсії за заслуги народним та заслуженим діячам інших держав та багатодітним прийомним батькам

4 липня 2003 р. був зареєстрований законопроект № 3675-2 народного депутата від фракції АПУ І. Рішняка. Пропонується поширити право на отримання пенсії за заслуги перед Україною на громадян України, які:

- 1) відзначені званням «народний» в інших республіках СРСР (надбавка розміром 30-40% мінімальної пенсії для непрацездатних осіб – 94-107 грн.);
- 2) відзначені званням «заслужений» в

інших республіках СРСР (надбавка до пенсії розміром 20 – 25% – 53-67 грн.). Також пропонується ввести нову категорію громадян, на яких поширюється право на пільгові пенсії. Такі пенсії у вигляді надбавки розміром 20-25% (53-67 грн.) повинні отримувати матері, які усиновили трьох і більше дітей віком до 5 років і виховали їх до 16-річного віку.

Надання пільгових пенсій із держбюджету України для «заслужених» та «народних» діячів інших республік СРСР виправдане тільки у контексті наявності такого права у «народних» СРСР, яке, в свою чергу, є сумнівним з точки зору ознак високого соціального статусу громадянина незалежної України. Крім того, якщо громадянин України має заслуги перед іншими республіками (державами) він повинен мати право отримувати пільгові пенсії саме із бюджетів цих країн. Для вирішення цього питання можна на підставі міжнародних домовленостей встановити порядок призначення пільгових пенсій «заслуженим» УРСР, які є громадянами інших країн СНД та «заслужених» діячів інших республік, які є громадянами України. Такий підхід міг би зняти запитання щодо правомірності вирівнювання у статусі українських ветеранів війни, багатодітних матерів із «заслуженими» діячами інших держав.

Право матерів, які виховують більше трьох усиновлених дітей, на пільгові пенсії є більш виправданим. Це положення практично запроваджує стимул активної участі населення у вирішенні проблеми дітей-сиріт в Україні. На даному етапі дитячі будинки сімей-

ного типу не мають належної суспільної та фінансово-матеріальної підтримки. Надання високого соціального статусу та додаткових соціальних гарантій батькам, які виховують дітей-сиріт, формує мотивацію до такої практики формування сімей та виховання дітей.

Проте, викликає серйозне нарікання розведення по різних групах багатодітних матерів та висування для них різних умов отримання права на пільгову пенсію при однаковому її розмірі. Йдеться про те, що одна категорія матерів, визначається за фактом народження та усиновлення, виховання до 8-річного віку 5-ти і більше дітей. Інша категорія визначається за фактом виключно всиновлення, а також виховання вже до 16-річного віку 3-ох і більше дітей. У такому вигляді проект пропонує встановити дві нерівноправні категорії усиновлених дітей. Одні мають право на виховання у сімейному колі до 8-річного віку, оскільки їх рідна чи прийомна мати отримає високий соціальний статус, навіть відправивши їх до дитячого будинку у 8-річному віці. Діти-сироти, усиновлені бездітними сім'ями, мають гарантії виховання у сімейному колі до досягнення повноліття, оскільки саме до цього стимулює їх батьків держава. Очевидно, що в цих питаннях проект потребує серйозного доопрацювання, оскільки суперечить принципу рівності прав.

Пенсійні пільги для нової категорії ветеранів війни

Представником фракції комуністів В.Мироненком зареєстрований законопроект № 3675-1, який передбачає поширити право на пільгові пенсії за заслуги перед Україною (у вигляді надбавки до пенсії розміром 25 – 35% прожиткового мінімуму для непрацевдатних – 67-94 грн. станом на 2003 р.) на учасників бойових дій проти імперіалістичної Японії у 1938–1945 рр.

На відміну від інших, проект матиме цілком позитивні соціальні та суспільно-правові наслідки, оскільки було недоречним позбавлення чинним законодавством права на пільгові пенсії учасників бойових дій проти Японії в часи II світової війни. Непереконливим є аргумент, що ці ветерани не воювали на території України, оскільки чимало учасників ВОВ – громадян України також не воювали на території України.

Шість законопроектів не вичерпують весь можливий перелік громадян, яким з тих чи інших причин можна надавати пільгові пенсії. Цей перелік можна розширювати до повного «банкрутства» держбюджету. Головна проблема законодавчого врегулювання цієї проблеми полягає у невизначеності поняття «заслуги перед Україною». Така невизначеність породжена тим, що ні держава, ні суспільство не визначились із власне українськими цінностями, що легко виявляється у суспільних та політичних дискусіях навколо питання визнання заслуг вояків УПА, жертв політичних репресій тощо. Чинний закон «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» черговий раз підтверджує, що Україна поки що «пострадянська» держава і не наблизилась до визначення хоча б «квaziєвропейської» країни.

Такого роду законодавство на даному етапі є досить небезпечне з точки зору соціальної справедливості та формування громадянського суспільства. Крім того, воно абсолютно недоцільне, враховуючи нестабільність пенсійної системи та нездатності держави фінансувати найважливіші адресні соціальні програми.

«ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ» (ЩОДО ВИРОБНИЦТВА ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦУКРУ)

На розгляді парламенту знаходиться два проекти: № 3442 від 24 квітня 2003 р.; автор – народний депутат О. Юхновський; № 3219 від 7 березня 2003 р.; автор – народний депутат Я. Джоджик; відповідальний комітет – Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин.



Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Проект № 3442

Сутність

- * Встановлюється пільгова ставка імпортного мита на цукор-сирець та цукор білий.
- * Передбачено, що у разі виникнення форс-мажорних обставин, за яких виробництво цукру з цукрових буряків в Україні не забезпечить потреб внутрішнього ринку, Кабінет Міністрів України повинен визначити тарифну квоту на ввезення цукру-сирцю за пільговою ставкою.
- * Забороняється використання негрошових форм розрахунків (векселів, бартерних схем) між всіма суб'єктами цукробурякової галузі.
- * Запроваджується ліцензування оптової торгівлі цукром.
- * Встановлюються жорсткі санкції за перевищення квот на реалізацію та мінімальної ціни на цукор – стягується штраф у розмірі 30% вартості партії цукру. При цьому, на відміну від чинного Закону, за яким штрафні санкції могли бути застосовані лише до продавців цукру, проект встановлює рівну відповідальність як продавця, так і покупця – по 15% вартості партії відповідно. Винна сторона, крім того, на 2 роки позбавляється ліцензії на оптову торгівлю цукром.
- * Розробники проекту пропонують списати з операторів цукрового ринку всю суму заборгованості зі сплати штрафних і фінансових санкцій, які виникли під час реалізації цукру, включаючи суми заборгованості зі сплати пені.

Зауваження

У пояснювальній записці до проекту зазначено, що «проектом Закону передбачається внесення змін до діючого законодавства, які передбачають застосувати системний підхід до вирішення даної проблеми (відродження цукрового виробництва, забезпечення потреб внутрішнього ринку у цукрі тощо – Д.К.)». Натомість аналіз проекту переконливо свідчить, що проект не лише не вирішує жодної ключової проблеми цукрової галузі, але заганає останню у глухий кут. Досить дивно виглядає у цьому контексті позиція Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин, який рекомендує ухвалити цей навряд чи прийнятний проект за основу¹.

Основні недоліки проекту:

1. Встановлення пільгових ставок ввізного мита на цукор-сирець не виведе з кризи підприємства-виробники цукру, оскільки відповідно до Закону «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» вироблений з іноземної сировини цукор повинен бути вивезений за межі митної території України. З огляду на це запропоновану норму в частині обкладання цукру-сирцю пільговою ставкою ввізного мита (поняття «пільгова ставка» взагалі доцільно замінити поняттям «ставка» ввізного мита, оскільки пільгові ставки мита застосовуються лише до товарів, як походять з країн, які користуються режимом максимального сприяння) доцільно підтримати лише у разі одночасного дозволу на реалізацію цукру, виробленого з іноземної сировини, на митній території України. Але такий крок є неприпустим, оскільки зробить вітчизняний цукровий буряк неконкурентноспроможним на внутрішньому ринку. З аналогічних причин є неприпустимою і пропозиція щодо встановлення пільгових ставок імпортного мита на цукор білий.

2. Не можна погодитись і з передбаченою проектом ідеєю покладення функцій з встановлення тарифних квот на імпорт цукру на уповноважений Кабінетом Міністрів України – відповідно до чинного законодавства відповідні функції закріплено за Верховною Радою України.

3. Чинним законодавством чітко не визначено, яких мінімальних цін мають дотримуватись виробники цукру – мінімальних відпускних, оптових чи роздрібних. Цю проблему не вирішує і запропонований проект. Водночас за недотримання цих мінімальних цін встановлюється досить сувора відповідальність – анулювання ліцензії на 2 роки та великі штрафи.

Проект № 3219

Сутність

Проект спрямований на вирішення двох проблем у сфері регулювання виробництва та обігу цукру:

* Списання з сільськогосподарських підприємств заборгованості зі сплати штрафних та фінансових санкцій, включаючи суми заборгованості зі сплати пені, нарахованих відповідно до Закону України «Про держав-

¹ Див. проект Постанови «Про прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виробництва та реалізації цукру) № 3442/П від 23.05.2003

не регулювання виробництва і реалізації цукру» внаслідок порушення державної дисципліни цін.

* Встановлення штрафних санкцій за поставки цукру на внутрішній ринок понад квоти або недотримання мінімальної ціни на цукор. При цьому проект, на відміну від законопроекту № 3442 встановлює менш сувору відповідальність – штраф у розмірі 10% вартості цукру плюс 540 гривень.

Висновок

Зрозуміло, що і цей проект не вирішує базових проблем цукрового ринку. Тому навіть у разі врахування його положень, як пропонує Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин, у проекті № 3442, скрутне становище цукровиробників не поліпшиться. Очевидною є необхідність дійсно комплексного підходу до вирішення проблеми.

«У НАС Є УСІ МОЖЛИВОСТІ ЗА РІК — ДВА ВРЕГУЛЮВАТИ СИТУАЦІЮ»



Олег ЮХНОВСЬКИЙ,
народний депутат
України

Зaproваджується занижена ставка ввізного мита на цукор-сирець. Яка ідея цього законопроекту? У цьому році, до речі, було п'ять подібних законопроектів, які передбачали ввезення цукру-сирцю на пільгових умовах. На жаль, відсутність чіткого економічного обґрунтування цих законопроектів не дозволила їх прийняти. А це серйозно дестабілізує внутрішній ринок і негативно впливає на рентабельність виробництва.

За оцінками фахівців, наш ринок зараз перенасичений близько п'ятистами тисячами тонн цукру. Окрім того, в Україну завозиться не лише цукор і цукор-сирець, а й активно відпрацьовуються схеми з цукровим сиропом. Росія, до речі, зовсім нещодавно ввела жорсткі обмеження, які практично заборонили ввезення на її територію сиропів. Встановила ставку 230 доларів за тону сиропу. У нас трохи інша ситуація. Хоча вже внесено проект постанови парламенту з рекомендацією урядові вилучити із режиму вільної торгівлі з Грузією, Росією і Казахстаном цукрові сиропи.

Є й ще одна серйозна проблема. Щодо заниженої ставки, то яка ідеологія закладена в проекті? Уряд встановлює – ми делегуємо йому таку функцію – обсяг цукру, необхідного для заповнення внутрішнього ринку. Приміром, сто тисяч тонн. Виключно для такої кількості ми встановлюємо занижену ставку ввізного мита, Я запропонував 95 євро. Плюс подальший продаж квот з аукціону – для того, щоб можна було обрахувати коливання цін на зовнішніх ринках. Це має вирівняти ціни на цукор, вироблений із цукрових буряків, і на імпортований у межах цієї квоти. Тобто, ми хочемо створити абсолютно рівні конкурентні умови і для вітчизняного, і для імпортного цукру. Таким чином, ми маємо абсолютно чітку політику на перспективу – не потрібно буде в терміновому поряд-

Для підтримки національного цукровиробника, на нашу думку, на законодавчому рівні доцільно передбачити вжиття таких заходів:

1. Знизити мінімальні ціни на цукор до 1 – 1,5 грн за кілограм.
2. Скасувати режим вільної торгівлі цукром з країнами СНД.
3. Обмежити імпорт в Україну сиропу.
4. Посилити боротьбу з контрабандою цукру білого з Польщі, Росії та Придністров'я.
5. Удосконалити контроль за виробництвом цукру за давальницькою схемою, яка є основним джерелом несанкціонованого продажу на території України дешевого цукру, виробленого з іноземного цукру-сирцю.
6. Забезпечити щорічне формування державного інтервенційного фонду на період цукроваріння.
7. Законодавчо посилити статус Національної асоціації цукровиків України, поклавши на неї функції державного агента, що здійснює державне регулювання ринку цукру в Україні.

ку вносити якісь законопроекти, що ми робимо, звичай, весною, коли ажіотаж починається підігріватися штучно. Цей законопроект мав би бути ухвалений до Нового року – коли й ціни на сирець нижчі. Така ставка ввізного мита забезпечить рентабельне виробництво цукру-сирцю. Щодо контрабанди – уряд має проявити оперативність і терміново прийняти рішення. Для того у нього є всі повноваження і усі важелі. Якщо ми говоримо про угоди про вільну торгівлю, то тут уряд має тимчасово вилучити ці положення до врегулювання цього питання на міжвідомчій комісії. Щодо прямої контрабанди – я не вірю, що держава не може контролювати цей момент. Щодо інтервенційного фонду – я переконаний, в умовах поточного року кількість цукру в межах 120 тисяч може знівелювати будь-які цінові коливання. Тобто, якщо в умовах нинішнього законодавства оператором виступає держрезерв, то 120 тисяч можуть повністю унеможливити цінові спекуляції весною. Тобто – чи цей цукор буде в інтервенційному фонді, чи в державному резерві, чи структура буде створена в межах аграрного фонду, як пропонується в законопроекті про фінансову підтримку АПК, який вже розглянутий у другому читанні, що було б найдоцільніше.

Від давальницьких схем ми, нарешті, повинні відмовитися. А для цього потрібно дати можливість цукровим заводам отримати пільгові кредити для розрахунків за цукрову сировину. Окрім того – максимально зменшити бартерні розрахунки, які ще дуже розповсюджені на ринку цукру. Це ненормально, коли так званого немобільного цукру в країні – 300 тисяч. Це той цукор, котрий зберігається на горищах. У нас є усі можливості за рік – два врегулювати цю ситуацію. Це, звісно, за умови бажання її врегулювати.

«ПРО ОРГАНІЗАЦІЮ ФОРМУВАННЯ ТА ОБІГУ КРЕДИТНИХ ІСТОРІЙ»

№ 4196 від 26.09.2003 р.; поданий Національним банком України; відповідальний комітет – Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.



Дмитро КОТЛЯР,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Давно відомо, що про майбутню поведінку найкраще свідчить поведінка минула. Не є винятком і сфера кредитних відносин, де позичальники звертаються за фінансуванням до кредиторів, а останнім необхідно оцінити ризик втрати своїх грошей через недобросовісність позичальника.

Ця спрощена модель відносин контрагентів на ринку позичкового капіталу вказує на особливе значення, що відіграє інформація про потенційного позичальника у цих відносинах. Економісти відзначають, що кредитному ринку властива т. зв. інформаційна асиметрія¹, коли кредитор не володіє достатньою та адекватною інформацією про потенційного позичальника, а позичальник добровільно не відкриває історію свого попереднього досвіду запозичень, інших фінансових операцій. Інакше кажучи, позичальники знають набагато більше, ніж кредитори, про власну спроможність та бажання повернути борг.

Це тягне за собою, у загальному, такий ланцюжок негативних наслідків:

- * хибна оцінка платоспроможності особи, яка звернулася за отриманням кредиту (її здатності та бажання повернути отриманий кредит);
- * висока частка неповернутих, безнадійних кредитів;
- * зростання вартості кредиту для позичальника (відсотку та комісії за користування коштами) як наслідок високої ризикованості операції для кредитора;
- * зменшення обсягів кредитування економіки;
- * дефіцит інвестиційних ресурсів, довгострокового фінансування.

Бізнес-середовище виробило кілька шляхів подолання цієї інформаційної нерівномірності та її негативних наслідків, зокрема, за допомогою:

1) створення власних потужних аналітичних підрозділів, відповідальних за збір інформації про клієнта;

2) надання кредиту на підставі спостереження за станом рахунків потенційного позичальника – так, банк ймовірніше видасть кредит клієнту, що відкрив в цьому банку рахунок та за яким зберігався позитивний баланс;

3) створення баз даних про недобросовісних позичальників, формування кредитних історій фізичних та юридичних осіб, надання позичальнику кредитного рейтингу, що використовується при оцінці його кредитоспроможності.

Світова практика засвідчила, що останній варіант, а саме створення спеціалізованих інститутів збору, обробки та надання зацікавленим особам різнобічної інформації про позичальників, є найоптимальнішим способом подолання інформаційної нерівності та зниження її негативних наслідків.

Альтернативою у подоланні інформаційної асиметрії виступає використання різних видів забезпечення виконання кредитних зобов'язань (насамперед, застави майна). Проте, цей шлях потребує додаткових витрат кредитора, якому необхідно правильно оцінити об'єкт забезпечення, отримати його у власне розпорядження в разі невиконання основного кредитного зобов'язання та відшкодувати за його рахунок суму кредиту. Крім того, цей спосіб зменшення ризику дефолту позичальника (відмови від виконання своїх фінансових зобов'язань) не спрацьовує у випадку підприємств-позичальників, що тільки-но розпочинають свою діяльність, мікро- та малих підприємств, що не володіють достатнім майном для забезпечення кредиту. Отже, «забезпечувальне» кредитування штучно обмежує коло потенційних позичальників.

Натомість, наявність розгалуженої системи обміну кредитною інформацією про позичальника підвищує значення його кредитної історії, створює феномен фінансової репутації, яка виступає як своєрідне забезпечення виконання кредитного зобов'язання².

Бюро кредитних історій. Теорія та світова практика

Інституції, що створювалися для збору інформації про попередню платіжну дисципліну осіб та кампаній (кредитна інформація або кредитні історії), отримали назву бюро кредитних історій (кредитних бюро, агентств, кредитних реєстрів). Ці бюро кредитних історій збирають та надають фактичну інформацію про виконання кредитних зобов'язань, а також іншу інформацію, що може бути використана для оцінки платоспроможності позичальника, разом з певним обсягом персональних даних про особу або даних про компанію.

Переваги функціонування бюро кредитних історій:

1) обмін інформацією між кредиторами зменшує ризик неплатежів за зобов'язаннями,

¹ Margaret J. Miller. Credit Reporting Systems Around the Globe: The State of the Art in Public Credit Registries and Private Credit Reporting Firms. World Bank, 2003; Rowena Olegario. Credit-Reporting Agencies: Their Historical Roots, Current Status, and Role in Market Development. University of Michigan Business School, 2002.

² Reputation collateral

відповідно, впливає на рівень відсотків, що стягуються за користування кредитом;

2) мають дисциплінуючий вплив на позичальника, оскільки змушують останнього уникати появи негативної інформації у своїй кредитній історії і сумлінно виконувати власні зобов'язання;

3) підвищується кредитна культура як позичальників (які стають обережнішими у своїх запозиченнях), так і кредиторів (які через більший обсяг інформації та поширення успішних практик оцінки платоспроможності стають професійнішими);

4) зменшуються витрати, пов'язані зі збором інформації про особу, яка звернулася за отриманням кредиту, оскільки це завдання перекладається з працівників кредитора на спеціалізовані установи – бюро кредитних історій;

5) зростає конкуренція на кредитному ринку, оскільки окремі великі фінансові установи позбавляються монополії на володіння фінансовою інформацією про своїх клієнтів. Така конкуренція веде до нижчої вартості кредитів та ширшого доступу до кредитних ресурсів;

6) зі зменшенням кредитного ризику зростає коло потенційних позичальників та обсяг кредитних операцій.

Дослідження свідчать, що країни, у яких розвинений обмін інформацією через відповідні інституційні механізми, рівень банківського кредитування по відношенню до ВВП є значно більшим, тоді як ризик дефолту є значно вищим у країнах з низьким рівнем такого обміну³.

Таким чином, в усьому світі бюро кредитної інформації стали необхідним елементом нормально функціонуючого кредитного ринку, важливою складовою інфраструктури останнього.

Державні та приватні реєстри кредитної інформації

У світі існують два види установ збору та надання кредитної інформації – державні реєстри та приватні реєстри (бюро, агентства).

Перші створюються, як правило, центральним банком країни та мають основною метою банківський нагляд. Як наслідок, державні кредитні реєстри збирають, переважно, інформацію, по-перше, про банківські кредити, по-друге, про кредити, більші за встановлений мінімальний розмір. Як правило, до державних реєстрів в обов'язковому порядку (на підставі закону або підзаконного акту) подається інформація банківськими установами, що підлягають нагляду уповноваженого органу. Крім того, державним реєстрам властиве зберігання широкого кола як негативної, так і позитивної інформації про історію кредитної поведінки позичальника. Одночасно, інфор-

мація, що надається кредиторам з державного реєстру, в основному, обмежується поточним статусом позичальника та негативними даними про нього (наявні дефолти, затримки платежів). Доступ до інформації, зібраної в державному реєстрі, надається на умовах взаємності лише тим установам, що регулярно (як правило, щомісяця) подають інформацію про свій кредитний портфель. Загальною метою функціонування заснованих державою реєстрів кредитної інформації є контроль за ліквідністю банківських установ, зменшення ризику дефолту банківської системи тощо.

Таким чином, існуючі в країнах світу інститути збору та використання кредитної інформації, засновані державними установами, характеризуються такими рисами:

1) встановлюється межа щодо збору та надання інформації до державних реєстрів за такими параметрами:

- мінімальний розмір кредиту (від \$1,6 млн. у Німеччині до \$50 в Аргентині⁴), інформація про який має бути подано до реєстру;

- збирається позитивна та негативна інформація, кредиторам – учасникам системи надається лише поточна та/або негативна інформація про стан кредитоспроможності позичальника;

2) подання інформації до державного реєстру є обов'язковим.

Серед недоліків реєстрів (установ) кредитної інформації, заснованих державою, слід відзначити:

- коло учасників обмежується банківськими установами, що пов'язано із засновником реєстру (центральний банк) та основною метою його функціонування (банківський нагляд);

- не збирається інформація про мікрокредити та дрібних позичальників, що виключає із системи кредитної інформації основну масу боржників;

- державні реєстри орієнтовані на потреби банківського регулятора, відповідно, зменшується якість інформації, що надається, відсутні додаткові послуги (наприклад, присвоєння кредитного рейтингу), що часто надаються приватними кредитними бюро.

До позитивів можна віднести ту роль, що грають державні реєстри в забезпеченні стабільності банківської кредитної системи в країні, та зменшення ризику витоку конфіденційної інформації про позичальників (як фізичних, так і юридичних, осіб).

Приватні установи кредитної інформації можуть перебувати у власності групи учасників, фінансових (банків, емітентів платіжних засобів) або нефінансових (приватних

³Jarl M. Barron, Michael Staten. The Value of Private Sector Credit Information Sharing. World Bank, 2003.

⁴Margaret J. Miller. Credit Reporting Systems Around the Globe: The State of the Art in Public Credit Registries and Private Credit Reporting Firms. World Bank, 2003. – p. 25, 28.

інвесторів), або й тих і інших. Приватні бюро кредитних історій можуть охоплювати значно більший масив інформації про ширше коло позичальників. Недержавні кредитні реєстри, хоча також ґрунтуються на принципі взаємності у відносинах зі своїми членами (інформація у вигляді кредитних звітів надається лише тим членам, які забезпечують постійне надання інформації бюро), як правило, обслуговують й інших користувачів, не членів бюро, за відповідну оплату та за умови збереження конфіденційності. Крім того, приватні організації можуть надавати додаткові послуги, зокрема, присвоєння персонального рейтингу позичальнику на підставі різнобічного аналізу його кредитної історії та фінансового стану. Отже, цілком очевидною є більша гнучкість приватних бюро, порівняно з державними реєстрами.

Типи інформації. Бюро кредитних історій збирають інформацію двох типів: позитивну та негативну. Позитивна (або т.зв. «біла») інформація включає широкі дані про фінансовий стан та історію особи (відкриті рахунки, їх баланс, кредитний ліміт, усі видані кредити, стан погашення тощо). Одночасно, негативна (або т.зв. «чорна») інформація обмежується історією попередніх дефолтів (відмов від сплати), порушень графіку платежів, банкрутств, списання боргів тощо.

Як правило, існують обмеження щодо строку зберігання негативної інформації про особу в її кредитній історії. Це пов'язано з тим, що в іншому разі в позичальника зникає зацікавленість у покращенні своєї кредитної історії, нівелюється дисциплінуюча функція зберігання кредитної історії.

Вартість інформації. Питання вартості виконання кредитних запитів або надання

Кредитні бюро у країнах світу

У більшості країн збором та наданням кредитних історій займаються приватні організації. Як правило, на ринку кредитної інформації домінують кілька великих компаній, хоча існують і невеликі компанії, що спеціалізуються на окремих сегментах кредитного ринку.

У США на ринку переважають три приватні компанії – бюро кредитної інформації: Equifax, Trans Union, Experian. Існують і регіональні бюро, що обслуговують місцеві ринки або окремі галузі.

Так само у Великобританії діють три основні гравці – приватні компанії: Equifax, Callcredit, Experian. Їх основними клієнтами виступають банки та будівельні каси (товариства), що надають іпотечні кредити.

У Німеччині найбільшим кредитним бюро є Schutzgemeinschaft für Allgemeine Kreditsicherung (SHUFA) – приватна компанія, що збирає дані лише про фізичних осіб. SHUFA містить позитивну та негативну інформацію про бл. 55 млн. осіб та всі борги розміром більше 100 євро. Також саме в Німеччині було вперше засновано державний реєстр (1934 рік), який належить Бундесбанку.

У Франції існує лише державний реєстр кредитних історій, що містить негативну інформацію та управляється Банком Франції.

В Італії добре функціонують два кредитні бюро, CTC та CRIF. CTC заснована фінансовими установами у формі неприбуткової організації, зберігає негативну інформацію, що покриває 90% ринку (700 тисяч записів про недобросовісних позичальників). Приватне бюро CRIF збирає обидва види інформації про всі видані кредити без мінімальних обмежень (містить інформацію про бл. 650 тисяч позик та 21 млн. осіб).

кредитних звітів має важливе значення, оскільки відповідні витрати, у результаті, перекладаються на позичальника, що тягне за собою збільшення вартості кредиту для нього. Вартість одного кредитного звіту різниться у країнах ЄС та в середньому дорівнює \$1 – 2⁵. При цьому, зрозуміло, вартість кредитного звіту залежить від обсягу інформації (позитивна – негативна). Окремо встановлюється вартість доступу особи до своєї кредитної інформації (як правило, у кілька разів більше, порівняно з ціною за стандартний кредитний звіт).

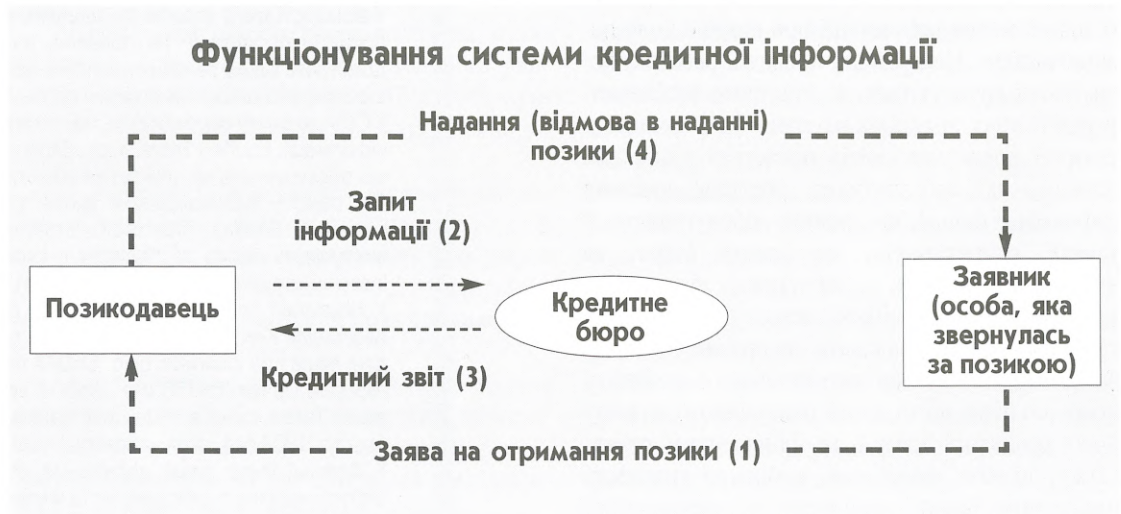
Типи інформації та власність бюро кредитної інформації в країнах ЄС

КРАЇНА	ВЛАСНИК БЮРО КРЕДИТНОЇ ІНФОРМАЦІЇ			
	Держава	Об'єднання кредитних установ та асоціацій	Приватна компанія, створена фінансовими установами	Приватна компанія, створена нефінансовими установами
Австрія		X (Н+П)*		
Бельгія	X (Н)	X (Н)		
Великобританія				X (Н+П)
Данія			X (Н)	
Ірландія			X (Н+П)	
Іспанія	X (Н+П)			X (Н+П)
Італія		X (Н)	X (Н+П)	
Нідерланди				X (Н+П)
Німеччина			X (Н+П)	
Португалія	X (Н+П)			X (Н+П)
Фінляндія	X (Н)			
Франція	X (Н)			
Швеція			X (Н+П)	

*Примітка: "Н" – негативна, "чорна" інформація; "П" – позитивна, "біла" інформація.

⁵Japelli, T. and M. Pagano. "Information Sharing in Credit Markets: The European Experience". Working paper, 35, CSEF, University of Salerno, 2000.

Загальний механізм функціонування системи кредитної інформації зображений на схемі.



Захист персональної інформації. Одним з чутливих питань, пов'язаних з діяльністю бюро кредитної інформації, є захист інформації про особу або персональних даних (інформації персонального характеру). Загальною світовою тенденцією в останні 30 – 40 років є введення правил захисту права особи на приватність, зокрема захист її персональної інформації.

У випадку кредитних історій стикаються інтереси двох видів: необхідність захисту кредиторів від недобросовісних позичальників та забезпечення стабільності кредитного ринку, з одного боку, та право особи обмежувати доступ до інформації про себе, контролювати використання своїх персональних даних тощо.

Рівень захисту персональної інформації при формуванні та використанні кредитних історій різниться від «низького» (доступ до подібної інформації про позичальника не обмежується певною метою, згода позичальника не вимагається) до «високого» захисту (персональні дані позичальника можуть використовуватися лише в разі його явної згоди на це).

Для правової системи ЄС властивий саме високий захист персональних даних позичальника, що передбачає доступ до персональної інформації лише при оформленні або видачі кредиту, повідомлення позичальника про передачу його персональних даних, право позичальника внести виправлення до своїх персональних даних, що зберігаються у кредитних реєстрах. Питання захисту інформації детально регулюються як національним законодавством країн-членів, так і обов'язковими актами ЄС⁶.

Іншою за рівнем захисту та відкритістю є система кредитної інформації, що існує в США. Так, основна маса правил, пов'язаних з обігом персональних даних, встановлені само-

регульованими організаціями, що представляють самих учасників ринку кредитної інформації (хоча основи регулювання встановлені кількома федеральними актами).

Основна відмінність двох систем регулювання полягає в підходах до участі суб'єкта в системі інформації про його кредитну історію. Так, у США презюмується згода позичальника на збір та використання його персональної інформації до тих пір, доки позичальник не використає можливість «виходу» (opt-out system), тобто не заборонить використовувати інформацію про нього. Тоді як, у європейській традиції та законодавстві закріпився інший підхід, що передбачає необхідність отримання однозначної згоди позичальника на використання його персональних даних, зокрема, для надання їх бюро кредитної інформації (opt-in system).

Проект створення системи бюро кредитних історій в Україні

26 вересня 2003 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про організацію формування та обігу кредитних історій» (№ 4196), внесений Національним банком України.

При розробці проекту розглядалися дві концепції створення бюро кредитних історій, їх організаційно-правової форми. За першою, бюро мало бути створеним при Національному банку України або за його активної участі. Цей варіант містить як позитивні, так і негативні риси. Так, зникла необхідність розбудови відповідної мережі та матеріально-організаційних потужностей, адже усім цим достатньою мірою володіє НБУ (зокрема, мережею обміну електронною інформацією). Значною мірою вирішувалось питання збереження

⁶ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

конфіденційності банківської інформації про своїх клієнтів, адже НБУ і так володіє широкими наглядними повноваженнями, має доступ до інформації про діяльність банківських установ.

Проте, така «прив'язка» бюро до центрального банку країни має і цілком очевидні недоліки, про що вже частково йшлося вище. По-перше, суттєво звужується коло суб'єктів кредитних історій, інформація про яких зберігалась би в бюро при НБУ (лише банківські клієнти). По-друге, існують законодавчо встановлені обмеження на участь НБУ у створенні інших установ. По-третє, збір інформації обмежувався би лише тим обсягом, що необхідний НБУ як банківському регулятору, що здійснює пруденційний нагляд.

У результаті, було обрано другий варіант розбудови системи формування та використання кредитних історій, що знайшов відображення в проекті закону № 4196, про який йтиметься далі.

Основні характеристики моделі організації формування та обігу кредитних історій за проектом № 4196:

- Систему формування та обігу кредитних історій утворюють бюро кредитних історій, учасники бюро (суб'єкти підприємницької діяльності, які надають та мають право отримувати в бюро інформацію, що складає кредитні історії), суб'єкти кредитної історії (фізичні або юридичні особи, щодо яких формуються кредитні історії).
- Бюро кредитних історій створюються у формі юридичних осіб – акціонерних товариств, виключною діяльністю яких є збір, зберігання, використання інформації, яка складає кредитну історію.
- Засновниками можуть бути як фізичні, так і юридичні особи (останні повинні існувати не менше трьох років та не мати податкової заборгованості за останні три роки).
- Учасниками бюро кредитних історій можуть бути: банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, страхові компанії, продавці товарів у кредит, емітенти платіжних засобів.
- Статутний капітал бюро повинен бути не менший за 5 млн. грн. Випускаються виключно прості іменні акції.
- Джерелами інформації для бюро виступають відомості, які надаються учасниками бюро, та відомості загальнодоступних реєстрів інформації, публічних баз даних.
- Кредитна історія складається з:
 - персональних даних про фізичну особу або відомостей, що ідентифікують юридичну особу;

Спроби законодавчого врегулювання діяльності бюро кредитних історій в Росії

Перший законопроект з відповідної тематики був внесений до Державної Думи ще в 1997 році депутатами П.Медведевим та Г.Лунтовським («Про Федеральний державний архів кредитних історій»). У проекті пропонувалось створити під управлінням Банку Росії єдиний орган (як частину Архівного фонду РФ), що збирав би та видавав за плату інформацію про позичальників. Проект зобов'язував банки надавати в архів в електронній формі інформацію про позики громадян (розміром більше 500 мінімальних зарплат) та юридичних осіб (більше 1000 мінімальних зарплат). Видача кредитної історії передбачалась зі згоди позичальника, крім випадків, ознайомлення з нею Банку Росії, судів, податкових органів, органів попереднього слідства (за згодою прокурора).

У 2003 році до Думи було внесено два нових альтернативних проекти федерального закону: «Про Федеральне бюро кредитних історій РФ» (від 30.05.2003, автори – П.Медведев, А.Аксаков, Н.Бруснікін, А.Жуков та інші) та «Про бюро кредитних історій» (від 19.09.2003, автор – І.Грачов).

Першим проектом (проект Медведева) передбачається створити єдине бюро у вигляді спеціалізованої установи Банку Росії, що зберігатиме кредитні історії лише позичальників-фізичних осіб. При цьому записи кредитної історії позичальника формуються кредитною організацією з наступною передачею в кредитне бюро лише за вимогою цього позичальника (більше того, кредитор зобов'язується пропонувати позичальнику включити до кредитної угоди положення щодо формування та передачі бюро його кредитної історії). Видача кредитної історії здійснюється будь-якій особі, але лише за згодою позичальника. Крім того, кредитна історія видається органам попереднього слідства за наявності дозволу прокурора та суду. Проектом детально описується система електронного шифрування даних.

У проекті Грачова («Про бюро кредитних історій») відсутні обмеження щодо заснування кредитних бюро (можуть створюватися у формі АТ або ТОВ зі статутним капіталом не менше 50 млн. руб. (бл. 1,4 млн. євро) та не менші ніж п'ятьма засновниками). Кредитна історія поділяється на дві частини: відкриту – ідентифікуючі дані (надається в загальний каталог кредитних історій, що створюється за згодою бюро з метою спрощення та прискорення отримання потенційними користувачами кредитної історії інформації про неї) та конфіденційну. Формування кредитної історії та видача користувачу конфіденційної частини кредитної історії здійснюється лише за згодою позичальника.

Останній законопроект концептуально підтримується Міністерством економічного розвитку та торгівлі. Існує думка, що проект Грачова був спеціально внесений для затримання розгляду проекту Медведева з тим, щоб дати можливість уряду вийти зі своїм узгодженим законопроектом (якого очікують ще з 1997 року). Поява останнього затримується через наявну суперечку між міністерствами економіки та фінансів РФ щодо того чи повинен окремий уповноважений державний орган регулювати діяльність кредитних бюро, і якщо так, то який саме орган.

- відомостей про грошове зобов'язання особи (реквізити кредитної угоди, сума та валюта зобов'язання, строк і порядок виконання угоди, стан виконання, дата виникнення, розмір та стадія погашення простроченого зобов'язання тощо);
- публічної інформації про особу (податкові заборгованості, рішення судів щодо укладених кредитних угод, рішення судів та державних органів, що стосуються майнового стану особи);
- відомостей про операції з даними, що зберігаються в кредитній історії.
- Інформація про особу для формування її кредитної історії надається в бюро лише за

згодою цієї особи. Так само доступ до кредитної історії особи здійснюється лише з її дозволу. У разі відмови особи дати дозвіл на передачу інформації до бюро або на доступ до своєї кредитної історії, учасник бюро може: 1) відмовитися від укладення кредитної угоди або 2) врахувати додатковий ризик у кредитній угоді (вища плата за користування, інші особливі умови) з цією особою.

- Учасник бюро, що надає до нього інформацію про особу, повинен повідомити цю особу про бюро, у якому формуватиметься його кредитна історія.
- Встановлюється максимальний 10-річний термін зберігання інформації в кредитній історії особи.
- Чітко окреслюються цілі, на які може бути використаний кредитний звіт, отриманий учасником у бюро (укладення кредитної угоди і угоди, що забезпечує виконання цієї кредитної угоди; обслуговування укладеної кредитної угоди, сторонами за якою є учасник та цей суб'єкт кредитної історії). Кредитний звіт не може передаватися третім особам.
- Надання кредитного звіту учаснику бюро не вважається порушенням банківської або комерційної таємниці.
- Суб'єкт кредитної історії (особа, щодо якої ведеться кредитна історія) має право (у тому числі один раз на рік безкоштовно) отримати в бюро кредитний звіт щодо його власної кредитної історії та інформацію з реєстру запитів власної кредитної історії (у реєстрі фіксуються усі запити всіх учасників щодо кредитної історії особи).
- Суб'єкту кредитної історії надається можливість звернутися до бюро із заявою про незгоду з інформацією, що міститься в його кредитній історії. На підставі заяви, бюро перевіряє оскаржувану інформацію в учасника бюро, який надав цю інформацію. Суб'єкт кредитної історії може надати бюро коментар до оскаржуваної інформації визначеного обсягу (до 100 слів), що має бути включений до кредитної історії у разі непідтвердження або ненадання відповіді учасником бюро щодо цієї оскаржуваної інформації.
- Діяльність бюро кредитної інформації підлягає обов'язковому ліцензуванню уповноваженим органом виконавчої влади, що визначається Кабінетом Міністрів України.
- Уповноважений орган регулювання діяльності бюро кредитних історій веде реєстр бюро, контролює відповідність діяльності бюро нормативно-правовим актам, застосовує до бюро заходи впливу (письмове попередження, штраф, відкли-

кання ліцензії та порушення в суді питання про ліквідацію бюро).

Зауваження та пропозиції до проекту

1. Визначення кредитного правочину не узгоджується з поняттям договору позики й кредитного договору, що містяться в Цивільному кодексі України (набуває чинності з 01.01.2004), а також є неясним та нечітким. Пропонуємо таке визначення терміну «кредитний правочин»: «договір позики або кредитний договір, за яким позичальнику надаються грошові кошти, які позичальник зобов'язується повернути позикодавцю (кредитору) через визначений термін та сплатити проценти».

2. Необхідно розділити зміст кредитної історії на дві категорії: інформацію, наявність якої є обов'язковою для формування кредитної інформації (наприклад, відомості, що ідентифікують особу; відомості про грошові зобов'язання особи; відомості про операції з кредитною історією), та інформацію, наявність якої є факультативною (наприклад, відомості з публічних баз даних).

3. Частиною шостою статті 11 проекту передбачено, що «надання кредитного звіту Учаснику на умовах, визначених цим Законом та Договором, не вважається порушенням банківської або комерційної таємниці». Слід закріпити аналогічне положення і щодо надання інформації учасником бюро для формування кредитної історії (ст. 10 проекту).

4. Потребують вдосконалення положення проекту стосовно захисту інформації, що складає кредитні історії. Цьому, зокрема, сприятиме втілення такої пропозиції: визначити суб'єкта права власності щодо кредитних історій або інформації, яка їх утворює. Очевидним є те, що цим суб'єктом має бути бюро кредитних історій, що надасть можливість останньому повною мірою використовувати механізми правового захисту об'єкту права власності – інформації, що утворює кредитні історії.

5. Статтею 13 проекту передбачено право суб'єкта кредитної історії звернутися до бюро з письмовою заявою про незгоду з інформацією, що складає його кредитну історію. Проектом закріплюється процедура, за якою бюро уточнює оскаржувану інформацію в учасника, який її подав, і вносить зміни до кредитної історії лише в разі підтвердження учасником відповідної інформації. У разі непідтвердження учасником суб'єкту кредитної історії надається право подати свій коментар до оскаржуваної інформації, що включається до кредитної історії.

Проте, вважаємо доцільним передбачити також альтернативний порядок зміни інфор-

мації, що становить кредитну історію, а саме можливість внесення змін до кредитної історії на підставі відповідного рішення суду. Це обґрунтовується тим, що подання коментарю до інформації, яка входить до кредитної історії, не задовольняє повною мірою інтереси суб'єкта кредитної історії, якщо інформація явно суперечить дійсності. Крім того, слід врахувати й те, що не вся інформація, яка утворює зміст кредитної історії, формується за рахунок учасників бюро, певна її частина може формуватись з публічних джерел. Тому в суб'єкта повинна залишатися можливість доведення своєї правоти та внесення змін до його кредитної історії незалежно від бажання учасника або, навіть, бюро кредитних історій. І найоптимальнішим варіантом для цього можна вважати судовий порядок внесення змін до кредитних історій.

6. Слід у цілому визнати надмірними обмеження та вимоги, що ставляться проектом щодо заснування бюро кредитних історій, розміру його статутного капіталу, тощо. Не доцільними та такими, що не мають достатніх підстав, є, на нашу думку, обмеження організаційно-правової форми бюро лише акціонерним товариством, акцій, що емітуються бюро, лише простими акціями. Крім того, надмірними є вимоги щодо відсутності заборгованості зі сплати податків засновників бюро (останні 3 роки) та мінімальний розмір статутного капіталу бюро (5 млн. грн., що є еквівалентним бл. 800 тис. євро). Усе це може стримувати створення бюро кредитних історій і не є обов'язковим для забезпечення фінансової стабільності бюро.

У цьому відношенні можна порівняти зазначені обмеження та вимоги з тими, що встановлені для недержавних пенсійних фондів, для яких ці обмеження обґрунтовуються необхідністю забезпечення гарантованого повернення пенсійних коштів. Так, відповідно до Закону «Про недержавне пенсійне забезпечення» (№ 1057-IV від 09.07.2003) засновник пенсійного фонду повинен проводити свою діяльність беззбитково не менше ніж протягом одного фінансового року; розмір статутного капіталу адміністратора та компанії з управління активами пенсійного фонду має становити не менше 300 тис. євро; розмір статутного капіталу юридичної особи, яка одночасно отримала ліцензію на адміністрування пенсійного фонду та управління його активами, має становити не менше 500 тис. євро.

Очевидним є те, що негативні наслідки від неплатоспроможності юридичних осіб, які входять до системи недержавного пенсійного забезпечення та мають відношення до безпосереднього управління грошовими коштами фізичних осіб, є значно більшими, ніж наслідки втрати фінансової стабільності бюро

кредитних історій, які зберігають хоча й цінний об'єкт – інформацію, але не настільки як приватні заощадження. Вимоги до мінімального розміру статутного капіталу адміністратора та компанії з управління пенсійним фондом обумовлюються необхідністю гарантування пенсійних зобов'язань фонду перед вкладниками та відшкодування збитків, завданих вкладникам за рахунок майна відповідної юридичної особи. Подібні зобов'язання не властиві бюро кредитної інформації. Звідси може бути зроблений висновок про відсутність необхідності закріплення мінімальної вимоги до розміру статутного капіталу бюро кредитних історій.

7. Необхідно змінити порядок поводження з інформацією, яка становить зміст кредитної історії, у разі ліквідації бюро. Так, вважаємо необґрунтованою пропозицію знищувати відповідну інформацію, якщо її не вдалося розмістити у визначеному порядку (повернення учаснику, який надав інформацію; передача або продаж іншому бюро) – частина восьма статті 15 проекту. Цілком ймовірною є ситуація, коли в разі ліквідації кредитного бюро, певний обсяг інформації залишиться не «розміщеним» відповідно до проекту.

У цьому випадку, доцільнішим, на нашу думку, було б закріплення обов'язковості передачі зазначеної інформації до іншого бюро. З цією метою має бути відведений певний час для договірного вирішення питання передачі інформації (тобто, бюро, що ліквідується, має самостійно визначити інше бюро, куди передаватиметься інформація). У випадку ж не вирішення питання передачі в договірному порядку самим бюро, ця функція має бути покладена на уповноважений орган виконавчий влади, що здійснюватиме регулювання діяльності бюро.

Це дозволить забезпечити збереження накопиченої бази кредитних історій, сталість інформації. Слід визнати неприйнятним такий порядок, коли накопичена інформація про позичальників, яка має суттєве значення для функціонування кредитного ринку, втрачатиметься через ліквідацію однієї з ланок в системі формування та обігу кредитних історій.

Крім того, не доцільним з точки зору практичної реалізації виглядає положення частини восьмої статті 15 проекту щодо повернення інформації, яка становить зміст кредитної історії, у разі ліквідації бюро учаснику, який цю інформацію надав. Це пояснюється тим, що кредитна історія може формуватися впродовж достатньо тривалого часу за рахунок інформації, що надійде з різних джерел. Може виникнути ситуація, коли особа, що надавала інформацію, припинила своє існування або участь у бюро.

8. Доцільно передбачити порядок взаємодії бюро з органами державної влади щодо отримання інформації, яка знаходиться у віданні останніх та/або з публічних баз даних. Так, слід передбачити, що бюро на підставі двосторонніх домовленостей з відповідними органами влади можуть отримувати інформацію про державну реєстрацію юридичних осіб (фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності), підтвердження ідентифікаційного номера платника податків, про судові рішення щодо суб'єкта кредитної історії, про процедуру банкрутства особи, тощо.

9. Законопроект оминає питання надання інформації органам державної влади. У цьому відношенні необхідно визначитися з тим, чи повинні певні органи влади (наприклад, органи досудового слідства, суди, НБУ, Держкомісія з регулювання ринків фінансових послуг тощо) мати доступ до інформації, що зберігається в бюро кредитних історій. Якщо так, то тоді до проекту слід включити положення щодо порядку такого отримання інформації, чітко регламентувати права та обов'язки відповідних органів і бюро щодо надання (отримання) інформації, збереження її конфіденційності. В іншому разі, у проекті слід чітко закріпити заборону доступу до кредитних історій.

Вважаємо можливим дозволити отримувати інформацію, що становить зміст кредитних історій: органам досудового слідства та податкової служби лише за рішенням суду; суду за ухвалою судді; Національному банку України та Держкомісії з регулювання ринків фінансових послуг для виконання їх наглядових функцій. При цьому, відповідні повноваження зазначених органів мають бути відображені в законодавчих актах, що регулюють їх діяльність. Також слід чітко окреслити порядок надання інформації, порядок поводження з інформацією зазначеними органами.

10. Слід розглянути можливість створення загального реєстру (каталогу) кредитних історій, який би містив інформацію, що дозволяє ідентифікувати суб'єктів кредитної історії та бюро, де зберігається історія цього суб'єкта. Це дозволить спростити та прискорити отримання інформації про кредитну історію певного суб'єкта як зацікавленій особі – позикодавцеві або органу державної влади, так і самому суб'єкту кредитної історії.

У відповідному реєстрі (каталозі) могла б зберігатися лише обмежена інформація про особу (ідентифікуюча частина) та відповідне бюро. При цьому слід визначити порядок формування самого реєстру (каталогу). Тут існує кілька альтернативних шляхів: створення реєстру під управлінням саморегулюючої організації бюро кредитних історій або упов-

новаженого органу владу, що регулює діяльність бюро. Найоптимальнішим варіантом, на нашу думку, є створення такого реєстру уповноваженим органом з наступною передачею до саморегулювальної організації після її створення.

11. Слід деталізувати положення проекту щодо порядку ліцензування бюро кредитних історій уповноваженим органом, зокрема, визначити умови та підстави надання (відмови в наданні) ліцензії, вичерпний перелік документів, що подаються для отримання ліцензії, тощо.

12. Слід деталізувати статус саморегулювальної організації бюро кредитних історій, що може бути наданий професійному об'єднанню бюро. На уповноважений орган також слід покласти ведення реєстру саморегулювальних організацій.

13. Проект потребує також суттєвого доопрацювання з точки зору юридичної техніки. Зокрема, пропонуємо:

- вилучити статтю 1 проекту «Мета Закону» та перенести відповідні положення як такі, що не містять нормативного навантаження, до преамбули проекту;

- скасувати поділ проекту на розділи, оскільки, по-перше, обсяг проекту дозволяє обмежитись поділом на статті, а, по-друге, не вдалим виглядає виділення розділу «Кредитні історії», зміст якого не відповідає його назві, оскільки є значно ширшим. У разі збереження поділу на розділи, доцільно виділити в окремі розділи статті 6, 14, 15, 17 (новий розділ – «Бюро кредитних історій») та статтю 16 законопроекту (новий розділ – «Державне регулювання діяльності бюро»). У цьому випадку доцільно збільшити кількість статей проекту за рахунок поділу існуючих;

- законопроект містить суперечливі положення щодо виключної діяльності бюро кредитних історій. Так, статтею 3 проекту визначається, що виключною діяльністю бюро є збір, зберігання, використання інформації, яка складає кредитну історію. Статтею 15 проекту до предмету діяльності бюро віднесено «виключно ведення кредитних історій та надання послуг, пов'язаних з обробленням та аналізом інформації, що складає кредитну історію». Слід визнати, що обидва варіанти характеристики діяльності бюро та обмеження цієї діяльності не є досконалими. Так, зокрема, використання слова «виключна діяльність» не узгоджується з частиною 2 статті 15 проекту, якою визначені інші види діяльності, що можуть здійснюватися бюро, хоча вони й не є основними.

На нашу думку, доцільно закріпити таке визначення терміну «бюро кредитних історій» у статті 3 проекту: «юридична особа, створена відповідно до цього Закону, метою діяльності

якої є виключно ведення кредитних історій у порядку, визначеному цим Законом». Відповідно, зі статті 15 проекту слово «виключно» доцільно вилучити;

– недоцільним, на нашу думку, є використання термінів «Договір» та «кредитний правочин» у тексті проекту, що може мати наслідком їх змішування. Пропонуємо: використовувати словосполучення «договір про участь у бюро»; деталізувати зміст цього договору, склад сторін (учасник та бюро) у статті 6 проекту «Учасники бюро»; вилучити визначення договору про участь зі статті 3 проекту;

– вважаємо зайвим визначення терміну «паспортні дані», що може бути визначений шляхом деталізації безпосередньо в тексті проекту;

– положення проекту щодо ліцензії, яка видається бюро, мають бути перенесені зі статті

15 до статті 16 (останню варто виділити і розбити на кілька статей – див. вище);

– у статі 16 проекту термін «застереження» слід замінити на «попередження» (один із заходів впливу на бюро з боку уповноваженого органу).

ВИСНОВОК

Проектом пропонується, у цілому, життєздатна система формування та обігу кредитних історій, що ґрунтується на відсутності обмежень для заснування бюро кредитної інформації. Діяльність бюро не прив'язується до Національного банку України, що позитивно впливатиме на коло учасників та обсяг інформації, яка зберігатиметься.

Запропоновані проектом заходи захисту інформації персонального характеру слід визнати достатніми та такими, що відповідають стандартам, встановленим законодавством ЄС, актам Ради Європи, Законом України «Про інформацію».

Однак проект потребує суттєвого доопрацювання, окремі напрями якого викладені в зауваженнях та пропозиціях до проекту.

«СТВОРЕННЯ БЮРО В ПЕРШУ ЧЕРГУ ПОТРІБНО НЕ ДЕРЖАВІ, А ПОЗИЧАЛЬНИКАМ ТА КРЕДИТОРАМ»



Сергій ТИГИПКО,
Голова
Національного банку
України

Відсутність у кредитора інформації щодо кредитної історії потенційного позичальника стримує зростання обсягів кредитування, ускладнює процедуру оформлення кредитів, здорожчує плату за кредит і, відповідно, негативно впливає на розвиток економіки. За відсутності в Україні на сьогодні системи накопичення, зберігання та розкриття кредитних історій, зростання обсягу кредитних послуг невідомо веде до накопичення безнадійних боргів, що вимагає від кредитних організацій створення резервів під надані кредити і негативно впливає на вартість кредитів. Тобто за недобросовісних позичальників розраховуються добросовісні платники.

Тенденція розвитку кредитних бюро у світі свідчить про те, що переважна кількість бюро створюється як приватні, комерційні установи, де створюються виступають кредитні установи та комерційні структури. Завдяки конкуренції між кредитними бюро пропонуються сучасні інноваційні продукти та послуги, у них більша мотивація з задоволення потреб ринку, у тому числі завдяки наявності підприємницького таланту, гнучка та приваблива цінова політика при наданні послуг, велика чутливість та мобільність перебудови роботи щодо надання інформації (як за обсягами, так і за структурою) відповідно до потреб ринку у зв'язку з мотивацією до задоволення цих потреб, більш тісне та прозоре співробітництво з наглядовим органом, оскільки у разі порушень законодавства з боку бюро є, що втрачати – ліцензію на прибутковий бізнес.

Створення бюро в першу чергу потрібно не державним органам, а безпосередньо учасникам ринку – позичальникам та кредиторам. Першим – для отримання дешевих та швидких кредитів, другим – для розширення обсягів операцій через запровадження масового кредитування.

Регулювання зазначених відносин на законодав-

чому рівні необхідно у зв'язку з тим, що бюро кредитних історій повинно забезпечувати конфіденційність та безпеку при роботі з кредитною інформацією, яка стосується фізичних осіб, що відповідає частині другій статті 32 Конституції України, згідно з якою збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Проектом Закону «Про організацію формування та обігу кредитних історій» передбачено створення бюро кредитних історій на приватній основі у формі акціонерного товариства, виключною діяльністю якого є збір, зберігання, використання та поширення інформації, яка складає кредитну історію. Ця діяльність віднесена до діяльності, яка ліцензується.

Робота бюро кредитних історій будуватиметься на самокупності, разом з тим на початкових етапах потрібні значні капіталовкладення на обладнання, програмне забезпечення тощо.

У проекті закладений стимулюючий принцип для зацікавленості кредитних організацій в роботі з бюро кредитних історій. Отримати інформацію з бюро кредитних історій мають можливість тільки організації, які уклали угоду з бюро на передачу кредитних історій своїх позичальників (за їх згодою) і стали учасниками кредитного бюро. Якщо кредитна організація не надає своїх кредитних історій, то вона, відповідно, не має доступу до кредитних історій, які надані іншими організаціями – учасниками бюро. В результаті кредитор, який не бажає надавати інформацію по своїх позичальниках, не має можливості доступу до кредитних історій, які надані іншими організаціями – учасниками бюро і опиняється в так званому «інформаційному вакуумі».

«КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ТА ПРЕЗИДЕНТСЬКІ ВИБОРИ»



Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив



Віталій ЗАМНІУС,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

У «Часописі Парламент» (№ 2 за 2003 рік) експерти Лабораторії законодавчих ініціатив вже виклали власне бачення напрямів та механізмів реалізації політичної реформи в Україні. Наголошувалося, що реформа має здійснюватися, насамперед, ухваленням законів, передбачених Конституцією України, які мають створити правовий фундамент для ефективної взаємодії владних інститутів як у центрі, так і на місцях. Йдеться, насамперед, про Закони «Про вибори народних депутатів України» (запровадження пропорційної системи виборів до парламенту), «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративно-територіальний устрій», тощо. Що ж до змін Конституції, то вони, на наше глибоке переконання, мали б бути мінімальними і передбачати врегулювання тих спірних питань, вирішення яких неможливе без внесення змін до Основного Закону. Що ж мали б передбачати такі конституційні зміни?

По-перше – втілення в життя закріпленого Конституцією статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади. Звідси – главі уряду має бути надане право 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. При цьому глава держави, серед іншого, повинен втратити право скасовувати акти Кабінету Міністрів (відповідні повноваження мають бути закріплені за Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції).

По-друге – посилення громадського контролю за діяльністю виконавчої влади. Має бути запроваджено інститут індивідуальної політичної відповідальності членів Кабінету Міністрів перед Верховною Радою (тому за парламентом доцільно закріпити право дострокового припинення повноважень членів уряду та керівників т.зв. «силових структур» на підставі винесення їм вотуму недовіри).

По-третє – забезпечення дієздатності владних інститутів, насамперед – парламенту та уряду. Саме тому доцільно передбачити можливість дострокового розпуску Президентом парламенту у разі неспроможності останнього сформувати уряд, підтримуваний

більшістю фракцій, запровадження 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 сформування нового складу Верховної Ради України).

Ще один напрям конституційних змін мав би торкнутись засад організації місцевого самоврядування – визнання на конституційному рівні регіонального самоврядування, надання обласним та районним радам право створювати власні виконавчі органи. Слід позбавити місцеві державні адміністрації функцій виконавчих органів самоврядування і наділити суто контрольними повноваженнями.

Така модель, на нашу думку, мала б ліквідувати нинішній дисбаланс повноважень у трикутнику «Президент – Парламент – Уряд», удосконалити механізм стримувань і противаг, взаємодію органів державної влади з органами місцевого самоврядування.

Однак ініціатори політичної реформи запропонували кардинально інший шлях: не ухвалювати базові закони, а внести зміни до ряду положень Конституції, у тому числі і тих, які, на нашу думку, змін не потребують. Адже потенціал Конституції далеко не реалізований. Тому обгрунтованість радикального перегляду її положень, у тому числі – в частині зміни форми правління (переходу до так званої «парламентсько-президентської» республіки), обсягу і строків повноважень органів державної влади; викликають значні сумніви. Невдало, на наш погляд, обрано і час для змін до Конституції – бажання за будь-яку ціну змінити Конституцію до проведення у встановлені Основним Законом строки виборів глави держави не може не позначитись на цілісності і узгодженості положень кінцевого зміненого варіанту Конституції. Відтак у разі ухвалення одного з варіантів конституційних змін проблема чергової «конституційної реформи» стане лише питанням часу.

На розгляді Верховної Ради України знаходяться два законопроекти про внесення змін до Конституції – № 4105 та 4180, – відповідність положень яких ст.ст. 157, 158 Основного Закону підтверджено Консти-

туційним Судом. Крім того, узгоджений варіант законопроекту розробляється Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України. Однак, з огляду на те, що узгоджений варіант перш, ніж бути розглянутим парламентом потребує оцінки Конституційного Суду (а відтак не може бути ухвалений до виборів глави держави), зосередимо увагу на проекті № 4105 (зміни до Основного Закону, передбачені проектом № 4180, за винятком окремих положень, аналогічні змінам, запропонованим проектом № 4105).

Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4105

Розробники проекту не раз заявляли про те, що ним передбачається запровадження нової, так званої «парламентсько-президентської» республіки, яка, на відміну від існуючої «президентсько-парламентської» передбачає суттєве розширення парламентських і урядових повноважень за рахунок суттєвого звуження президентських. Аналіз законопроекту № 4105 свідчить про те, що глава держави і після внесення до Основного закону пропонувані зміни зберігатиме вагомий вплив на діяльність як уряду, так і парламенту.

Кабінет Міністрів у системі виконавчої влади

Пропонованими змінами до Конституції роль Кабінету Міністрів України у системі виконавчої влади істотно підвищена. Так, уряду надано право призначати на посади та звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, право створювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Тим не менше, існуючий нині дуалізм виконавчої влади проектом так і не ліквідовано. Перш за все, пропонованими змінами значно обмежено можливості уряду формувати зовнішньополітичний курс держави та вирішувати ряд питань внутрішньої політики – за пропонованими змінами не Прем'єр-міністр, а глава держави вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Голови Служби безпеки України. Тим самим можливості Прем'єра формувати власну політичну команду, відповідальну за здійснення державної політики суттєво звужені. Роль уряду применшується також і тим, що за Президентом збережено право ініціювати питання про політичну відповідальність Кабінету

Міністрів перед парламентом, визначати функції уряду, видавати обов'язкові для виконання урядом укази, зупиняти дію урядових актів з мотивів невідповідності актам Президента України, – тобто фактично передбачено існування двох центрів формування урядової політики – Кабінету Міністрів України, який несе політичну відповідальність за здійснювану ним діяльність перед парламентом, та Президента України, який за пропонованими змінами взагалі не несе політичної відповідальності за свою діяльність, нікому невідповідний та невідконтрольний.

Істотно звужено повноваження уряду і у контролі за діяльністю місцевих державних адміністрацій – правом скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України наділено не Кабінет Міністрів, а главу держави.

Урядовий вплив на діяльність органів виконавчої влади зменшується також і тим, що проектом передбачається надати статус політичних діячів не лише міністрам, але й керівникам інших центральних органів виконавчої влади (передбачено можливість поєднання посад керівника центрального органу виконавчої влади та народного депутата України). Такий підхід суперечить Концепції адміністративної реформи в Україні та може призвести до політизації державної служби – перетворення посад керівників інших, ніж міністерства, центральних органів виконавчої влади на предмет політичного торгу між Прем'єр-міністром та так званою «парламентською коаліцією фракцій та груп», зростання впливу окремих політичних сил на діяльність неполітичних за своєю природою органів державного управління, зменшення впливу уряду на діяльність підпорядкованих йому центральних органів виконавчої влади.

Роль парламенту у формуванні Кабінету Міністрів

Як на етапі розробки, так і після внесення аналізованого проекту конституційних змін переважна більшість політиків (з числа депутатів більшості) та ряд експертів наголошували на тому, що внесений проект суттєво розширює роль парламенту у формуванні персонального складу Кабінету Міністрів.

Насправді ж, вплив глави держави на призначення як Прем'єр-міністра (навіть за запропонованою в проекті процедурою), так і інших членів Кабінету Міністрів України, не зменшується. Показова ситуація: глава держави може запропонувати коаліції фракцій і груп внести на його розгляд запропоновану ним же кандидатуру під загрозою достроко-

вого припинення повноважень Верховної Ради (Президент після призначення глави уряду протягом 60 днів не вносить до парламенту подання про призначення на посади Міністрів оборони та закордонних справ, або подаватиме завідомо «непрохідні» кандидатури і після закінчення 60-денного строку матиме законні підстави для розпуску законодавчого органу). Аналогічний метод тиску на коаліцію та Прем'єр-міністра України Президент зможе використати і для формування визначеного ним складу уряду.

Закріплення на конституційному рівні обов'язковості проведення політичних консультацій між главою держави і фракціями (у більшості країн порядок і доцільність проведення таких консультацій регламентовано не конституцією, а неписаними нормами), покладення на главу держави обов'язку вносити на розгляд парламенту кандидатуру, визначену коаліцією фракцій та груп в умовах, коли над Верховною Радою постійно висить дамоклів меч розпуску, навряд чи сприятиме збільшенню парламентського впливу на формування Кабінету Міністрів. На нашу думку, розширення участі парламенту у вирішенні кадрових питань у Кабінеті Міністрів та одночасне забезпечення провідної ролі останнього у формуванні та здійсненні власної політики може бути лише в одному випадку – коли Президента буде позбавлено права вносити на розгляд законодавчого органу кандидатур будь-яких членів уряду, крім Прем'єр-міністра. Що ж до порядку призначення на посаду глави уряду, то щоб уникнути політичних протистоянь з цього питання між Президентом та парламентом, право внесення кандидатури Прем'єра на розгляд Верховної Ради слід надати як Президенту, так і народним депутатам¹. У випадку, якщо парламент не дійде згоди щодо кандидатури, його повноваження мають бути достроково припинені главою держави.

Підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради

У проєкті роль парламенту (як, до речі, і уряду) у владному трикутнику істотно зменшено. Перш за все, передбачено додаткові підстави для розпуску парламенту з ініціативи Президента (принагідно необхідно відзначити, що у країнах з парламентською формою правління ініціатива розпуску парламенту, як правило, належить не главі держави, а главі уряду): Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій і депутатських груп; якщо протягом трьох місяців Верхов-

ною Радою України відповідно до статті 103 Конституції України не обрано Президента України; якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Якщо надання главі держави права дострокового припинення повноважень парламенту у разі неспроможності сформувати уряд або обрати Президента певною мірою узгоджується з конституційно-правовою практикою інших держав (але за умови, що формування персонального складу уряду або обрання президента залежить виключно від Верховної Ради України, а не Прем'єр-міністра чи глави держави), то доцільність введення такої підстави розпуску як «несформування коаліції депутатських фракцій і груп» викликає значні сумніви.

Зарубіжний досвід свідчить, що головною метою створення «коаліції», «більшості» чи інших подібних утворень з аналогічною суттю є не створення коаліції (більшості) заради самої себе, а формування персонального складу Кабінету Міністрів, реалізація через уряд узгодженої політичної програми. Якщо представлені у парламенті 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 коаліція 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 коаліції аж ніяк не свідчитиме про те, що вона буде спроможна визначити персональний склад уряду та підтримувати його подальшу діяльність. З огляду на це немає жодних підстав для закріплення у Конституції норми, яка передбачає формування коаліції депутатських фракцій та груп у примусовому порядку в місячний строк, як і надання цій коаліції статусу самостійного суб'єкта політичного процесу, наділення її правами та обов'язками².

Підстави для дострокового припинення повноважень народних депутатів України

Встановлений чинною Конституцією перелік підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України аналізованим проєктом пропонується суттєво

¹ Цікавим у цьому аспекті є досвід Польщі.

Відповідно до Конституції Польщі 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. Глава уряду протягом 14 днів з моменту призначення представляє Сейму програму діяльності уряду з пропозицією про надання востановлення довіри. У випадку, якщо Президентом протягом 14 днів не буде сформовано персональний склад уряду або якщо новосформований уряд не отримає востановлення 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 востановлення довіри. Якщо востановлення довіри надано не буде, Президент приймає рішення про дострокове припинення повноважень Сейму. Аналогічний порядок формування уряду закріплено у багатьох інших державах Європи.

² Тим більше, що у переважній більшості країн з парламентською і змішаною формами правління більшість – добровільне аморфне утворення, яке діє на основі політичних угод між фракціями до досягнення певної мети, змінюється, розпадається і створюється знову. Зміни у структурі більшості дзеркально відображаються у кадрових змінах в уряді.

змінити, віднісши до нього відсутність депутата без поважних причин на ста пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом календарного року, невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій), або вихід (виключення) народного депутата України із складу такої фракції. При цьому у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій), або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дати прийняття такого рішення.

Слід відзначити, що подібних підстав припинення повноважень депутата не міститься у конституційних актах демократичних країн. При цьому відсутність подібних норм аж ніяк не призводить до зменшення рівня фракційної дисципліни. Основною причиною цього є те, що будь-яка партія чи блок незацікавлені у включенні до списків депутатів, які протягом однієї сесії по декілька разів змінюють свою фракційну приналежність, не відвідують засідань комітетів та не беруть участі у голосуваннях – адже зрештою саме партія (блок) нестиме політичну відповідальність перед виборцями за результати роботи своїх депутатів. Крім того, як справедливо відзначив С.Головатий: «не може депутат, уповноважений народом на представництво народу, втратити мандат за зміну своїх поглядів і переконань. Цей мандат надається народом. І фракція чи партія його забрати не може. З цього питання є висновок Венеціанської комісії (коли вона аналізувала законопроект 0999). І там чітко сказано: така пропозиція не може бути підтримана, бо вона суперечить юридичній природі мандата представника народу»³.

Незалежність суддів у здійсненні правосуддя

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, автори аналізованого проекту, судячи з усього, вирішили остаточно вирішити проблему, звівши незалежність суддів нанівець: у проекті пропонується надати право формування Конституційного Суду главі держави та парламенту (які призначатимуть по 9 суддів на 9 років) та обмежити строк перебування суддів судів загальної юрисдикції 10 роками. Цілком очевидно, що головним критерієм для вирішення питання щодо переобрання суддів навряд чи буде дотримання ними вимог закону. Прийняття подібних змін дозволить Президенту та парламенту повністю контролювати діяльність суддів на займаних ними посадах.

Прокурорський нагляд

Як відомо, чинною Конституцією органи прокуратури було позбавлено функцій нагляду за дотриманням законодавства органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями. Після набуття чинності Конституцією України чимало представників прокуратури піддавали сумніву доцільність позбавлення прокуратури згаданої функції, але тим не менш у 2001 році до Закону «Про прокуратуру» було внесено зміни, спрямовані на часткове приведення функцій прокуратури у відповідність до вимог Конституції. Така реформа, однак, сприяла лише частковому вирішенню проблеми – і нині прокурори наділені правом видавати акти реагування (подання, приписи), обов'язкові до виконання адресатами або вищестоящими органами, посадовими особами. Тобто за прокуратурою збережено квазісудові функції встановлення фактів наявності/ відсутності порушень закону, їх правової оцінки, встановлення винних осіб, причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень тощо. Такий підхід до визначення місця та ролі прокуратури в державі існував лише у країнах т.зв. «соціалістичного табору». Однак це не завадило розробникам проекту конституційних змін вдатися до спроби реваншу – проект передбачає відновлення на 5 років інституту загального прокурорського нагляду. Зважаючи на те, що остаточно правову оцінку суб'єктів правовідносин мають здійснювати суди, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, запропонований у проекті підхід, на нашу думку, є неприйнятним.

Нові та старі неврегульовані проблеми

Згідно з пропонованими змінами до статті 76 Конституції України строк повноважень

³ Сергій Головатий. Зараз президент є авторитарним. Але після зміни Конституції за Медведчуком президент стане абсурдним // Українська правда. - <http://www.pravda.com.ua>. - 4.09.2003

Верховної Ради становить 5 років. В той же час, автори проекту чомусь «забули» узгодити статтю 77 чинної Конституції з цим нововведенням: за статтею 77 чергові вибори до Верховної Ради відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради.

За проектом порядок роботи Верховної Ради визначається не Законом про регламент Верховної Ради, а Регламентом, який затверджується Постановою Верховної Ради. Однак така норма не узгоджується з ч.2 ст.6 Конституції, відповідно до якої орган законодавчої влади здійснює свої повноваження відповідно до законів України.

У цьому контексті слід також відзначити, що з пропонуваними змінами до Конституції у згаданій частині не узгоджується інше положення пропонуваних змін – вибори Президента України мають проводитись відповідно до Закону. Якщо бути послідовним, то необхідно визнати, що оскільки порядок проведення виборів Президента фактично зводиться до процедури внесення, розгляду та затвердження його кандидатури (що, по суті, є питанням парламентської процедури), то і вибори Президента мали б відбуватись відповідно до Регламенту, затвердженого парламентською постановою. Однак, на наше глибоке переконання, загальний порядок, строки, періодичність проведення виборів Президента, порядок проведення виборів у разі дострокового припинення повноважень глави держави доцільно визначити не в постанові парламенту чи звичайному законі, а саме у Конституції – акті, що характеризується найвищим рівнем стабільності.

Проект передбачає наділення глави держави повноваженнями, які не відповідають його новому статусу – правом законодавчої ініціативи, правом визначення невідкладності законопроектів, правом здійснювати окремі повноваження без контрасигнування відповідних актів главою уряду чи міністром, відповідальним за його виконання. Також згідно з проектом, Кабінет Міністрів та місцеві державні адміністрації відповідальні перед Президентом за здійснювану діяльність. На нашу думку, оскільки Президент не несе політичної відповідальності за свої дії перед парламентом, непідконтрольний останньому (пропонувані зміни не передбачають можливості звернення народних депутатів із запитом до Президента України) та не має власної політичної програми, він не повинен мати повноважень, які сприяють його залученню у формування та реалізацію державної політики. Відповідно, контрасигнатурі за пропонуваною у проекті моделлю організації державної влади мають

підлягати практично всі акти глави держави; Президент повинен втратити право законодавчої ініціативи (яке має бути закріплене лише за народними депутатами України та Кабінетом Міністрів України).

У проекті залишено без змін ст. 111 чинної Конституції, конструкція якої дозволяла Президенту, в діяннях якого Верховним Судом встановлено ознаки державної зради або іншого злочину, і далі залишатись на посаді (у випадку неухвалення парламентом рішення про усунення його з поста в порядку імпичменту).

З невідомих причин розробниками проекту було змінено порядок ратифікації міжнародних договорів (ратифікація здійснюється шляхом ухвалення відповідного Закону). Фактично, уможливується виникнення ситуації, коли глава уряду (або навіть Президент) укладає міжнародний договір, парламент – приймає відповідний закон, а глава держави – повертає цей закон зі своїми вмотивованими пропозиціями і зауваженнями на повторний розгляд парламенту. Що ж до порядку денонсації міжнародних договорів, то автори проекту виразно продемонстрували рівень власної підготовки у галузі права – денонсація ратифікованого законом міжнародного договору відбувається шляхом прийняття парламентом відповідної постанови.

За п. 15 ч.1 ст. 106 Конституції Президент зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Як відомо, здійснення оцінки відповідності актів Кабінету Міністрів України законам та указам глави держави не віднесено до компетенції Конституційного Суду України ні Конституцією, ні Законом «Про Конституційний Суд України». Питання ж законності акту вирішується у загальних судах.

Не витримує критики і скасування будь-яких обмежень на кількість заступників Голови Верховної Ради, віце-прем'єр-міністрів, ліквідація тимчасових спеціальних і слідчих комісій. Адже цим, фактично, створюються умови для непомірного зростання кількості членів уряду, керівників парламенту в догуду інтересам парламентських фракцій і груп; звуження контрольних повноважень Верховної Ради.

Пропонуваними змінами до статті 118 чинної Конституції України передбачено, що якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Кабінет Міністрів приймає рішення про

відставку голови місцевої державної адміністрації. Оскільки Кабінет Міністрів згідно з Конституцією України є колегіальним органом, то з реалізацією згаданої норми (у разі прийняття пропонуваніх змін) можуть виникнути проблеми. У зв'язку з цим обов'язок прийняття відповідного рішення доцільно покласти не на колегіальний уряд, а на Прем'єр-міністра України.

Традиційно, у проекті залишено поза увагою питання адміністративно-територіального устрою (чинна Конституція «дублює» систему адміністративно-територіальних одиниць, створену на початку 1930-х років, яка перешкоджає реформуванню місцевого самоврядування, розвитку земельної реформи), місцевого самоврядування (органи регіонального самоврядування й надалі, всупереч Європейській хартії місцевого самоврядування, залишаються без власних виконавчих органів).

Прикінцеві положення проекту

Пункт 2 Прикінцевих положень встановлює вимогу проведення парламентських виборів за пропорційною системою лише у 2006 році. У жодному іншому місці в тексті законопроекту про пропорційні вибори не згадується. Фактично, це означає, що наступні вибори народних депутатів, які проводитимуться після чергових виборів 2006 року, а також позачергові вибори можуть бути проведені за змішаною або навіть мажоритарною виборчою системою.

Про те, що розробники законопроекту свідомо не включили положення про парламентські вибори на пропорційній основі до його тексту, свідчать залишення без змін норми про те, що Верховна Рада є повноважною за умови обрання не менш як 2/3 народних депутатів від її конституційного складу (уявити собі ситуацію, коли за пропорційних виборів не було сформовано повний склад парламенту, досить складно), а також пропозиція про включення до Конституції згадки про депутатські групи (поруч з фракціями).

Якщо зважити на те, що змінами до Основного Закону пропонується заборонити міжфракційні переходи та унеможливити ситуації невходження депутата до складу фракції партії (блоку), по списку якої його було обрано, незрозумілою стає природа депутатських груп та засади членства в них.

По-друге, згідно з пунктом 4 Прикінцевих положень, Верховна Рада України у 2006 році змушена буде обрати нового главу держави протягом місяця з часу набуття нею повноважень. Встановлення такого нетривалого терміну для обрання найвищої посадової осо-

би держави видається щонайменше необґрунтованим, особливо, якщо згадати, що лише на формування коаліції депутатських фракцій та груп відведено місяць, а для обрання менш гострої у політичному плані посади голови Верховної Ради, як правило, необхідно кілька місяців часу.

Це положення може мати й інший підтекст. Фактично, воно означає, що за нормального перебігу обставин (якщо ані парламент, ані глава держави не позбаватимуться повноважень передчасно) вибори до парламенту та вибори президента в Україні майже збігатимуться в часі, точніше, з новим скликанням Верховної Ради приходитиме й новий глава держави.

Схоже, на такий (нормальний) перебіг обставин розробники проекту не розраховували, оскільки заклали в текст законопроекту внутрішню неузгодженість. Так, якщо зважити на конституційну заборону (пропонуваній у проекті варіант статті 90 Конституції) президенту розпустити парламент протягом останніх 6 місяців своїх повноважень, стає очевидно, що за звичайного стану справ глава держави не зможе скористатися повноваженням на розпуск парламенту з причини необрання ним нового президента у тримісячний строк. Справді, початок нового скликання парламенту збігатиметься в часі з останніми місяцями перебування на посаді глави держави.

По-третє, відповідно до абзацу другого пункту 5 Прикінцевих положень, якими пропонується доповнити чинну Конституцію України, нових повноважень (у тому числі й на розпуск парламенту з причини необрання Президента) згідно з пропонованими змінами до Основного Закону набуде Президент, обраний вже у 2004 році.

При цьому на Верховну Раду п'ятого скликання (з 2006 року) покладається обов'язок обрати нового главу держави у нереально короткий строк. Більш ніж очевидно при цьому здається загроза розпуску наступного складу парламенту Президентом України, обраним у 2004 році.

Підсумовуючи загальний аналіз проекту змін до Конституції № 4105, можна відзначити, що його прийняття у пропонованому вигляді зробить подальший розвиток подій у вітчизняному політикумі непрогнозованим навіть для ідейних батьків законопроекту № 4105. Однаково очевидною є загроза втрати контролю над ситуацією як для тих, хто прагне зберегти status quo, так і для тих, хто тільки розраховує здобути владу.

«ВЛАДА НЕ МАЄ МОРАЛЬНОГО ПРАВА ПРОВОДИТИ ТАКУ «РЕФОРМУ»



**Віктор
ТИМОЩУК,**
заступник голови
Центру
політико-правових
реформ

Як хотів зосередити увагу на слабких місцях законодавчих пропозицій щодо внесення змін в Конституцію України. Підтримуючи тезу про те, що політична реформа в країні назріла, вважаю, що теперішня влада не має права підмінити політичну реформу конституційною та проводити її при такому низькому рівні довіри громадян до діючого Президента. Всі розуміють, що така «реформа» – це просто зміна правил гри, оскільки за існуючими правилами ця влада грати вже не може.

Досвід європейських держав показує, що будь-яка радикальна реформа в країні проводиться не безпосередньо перед виборами, а після виборів, і саме декларація про реформу є основною тезою в передвиборчих програмах політичних сил. Якщо політична партія з такою тезою в програмі перемагає на виборах, то, відповідно, це свідчить про підтримку населенням змін, і тоді їх можна втілювати в життя.

В сьогоденних умовах найбільш реальні шанси бути ухваленим має проект № 4105, але зважаючи на наведені аргументи він заслуговує на дуже критичну оцінку, зокрема і з точки зору права.

Отже, перша пропозиція – щодо збільшення строку повноважень Верховної Ради на один рік – на нашу думку, не сприятиме демократизації влади в країні та підконтрольності органів державної влади суспільству. Навпаки – у громадян стане ще менше важелів впливу на владу, особливо, якщо зважити і на пропозицію про скасування прямих виборів Президента. За цих умов у влади буде потреба звертатися до виборців один раз на п'ять років, що в принципі не є доцільним в умовах, коли держава потребує суттєвих реформ, а це вимагає швидкої зміни поколінь влади.

Щодо пропозиції, яка надає можливість народним депутатам перебувати одночасно на посадах міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади, то варто сказати про абсолютну некоректність такого підходу. З одного боку, народні депутати отримують право займати посаду міністра, а з іншого – вони не можуть поєднувати свій представницький мандат з посадами прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністра. Хоча якщо з пропозицією щодо членства в Уряді загалом можна погодитись, адже обидві посади є політичними, то суміщення членом парламенту свого мандата з посадами керівників інших центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) просто неприпустиме. Адже головною вимогою до цих посадових осіб, як і до інших державних службовців, є вимога політичної нейтральності. Відповідно, або народний депутат – керівник ЦОВВ не зможе виконувати своїх представницьких обов'язків, або ж навпаки стане «рівним» з членами уряду, що загрожує цілісності системи виконавчої влади.

Положення законопроектів щодо виключення депутата зі складу фракції за рішенням партії сприятиме погіршенню незалежності народних депутатів. Це особливо неприйнятно, якщо зважити що більшість сьогоденних українських партій тягнуть до авторитарних методів прийняття рішень.

Вилучення частини четвертої ст. 83 Конституції України означатиме можливість проведення виборів до Верховної Ради в умовах воєнного чи надзвичайного станів. Це є неприпустимим за стандартами демократичних держав, адже в таких умовах неможливо забезпечити проведення вільних та демократичних виборів.

Законопроектом пропонується «конфліктне» формування складу Кабінету Міністрів: одних членів парламент призначатиме за поданням Президента, інших – за поданням Прем'єр-міністра. Це підриває засади діяльності Уряду як команди, та в принципі є «унікальним» у світовій конституційній практиці.

Положення про зміну обрання суддів на 10 років замість безстрокового обрання погіршує гарантії незалежності суддів.

Відсутність обмеження кількості заступників Голови Верховної Ради України, як до речі і кількості віце-прем'єр-міністрів, загрожує перетворенню цих посад в об'єкт політичного торгу.

У законопроекті не відтворено положення про тимчасові спеціальні та слідчі комісії, що позбавляє опозицію та парламент у цілому важливого механізму здійснення парламентського контролю.

Щодо можливості припинення повноважень парламенту при несформованості коаліції депутатських фракцій та груп, то навіть Конституційний Суд зауважив, що більшість можуть скласти представники навіть однієї фракції. У проекті не вказано яким чином визначити, коли така коаліція вже сформована (в світі, як правило, говорять насамперед про можливість формування уряду, а не коаліції задля коаліції). А щодо можливості розпуску парламенту у разі, коли протягом трьох місяців не обрано Президента країни, то є незрозумілим, яким чином має втілюватись така норма, адже рішення про розпуск має прийняти саме Президент, якого за такої ситуації ще не обрано.

І, звичайно, необхідно звернути особливу увагу на найпринциповіше положення законопроекту, що стосується зміни порядку обрання глави держави. По-перше, така новація, відповідно до Конституції України, вимагає затвердження всеукраїнським референдумом. По-друге, слід зауважити, про загрозу запропонованої норми в українських умовах, адже Президент вважається обраним, якщо за нього проголосувало не менш як 2/3 від конституційного складу парламенту. Це положення відкидає доцільність формування якихось коаліцій навколо формування уряду. Крім того, за таких умов можливе блокування проходження будь-якого кандидата у Президенти фракціями, які разом мають 151 голос, що може призвести до ситуації, коли одна особа може перебувати на посаді Президента необмежено довго.

Ми категорично проти повернення прокуратурі функцій загального нагляду. Негативним є також позбавлення з'їзду суддів можливості брати участь у формуванні Конституційного Суду, адже це порушує принцип поділу влади, а також сприятиме «політизації» органу конституційної юрисдикції. ■



Микола КОЗЮБРА,
професор, завідувач
кафедри державно-
правових наук
Національного
університету
«Києво-Могилянської
академія»

«ПОЛІТИЧНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ МОЖЛИВА І БЕЗ РАДИКАЛЬНОЇ ЗМІНИ КОНСТИТУЦІЇ»

Політична реформа в Україні, як про це цілком слушно наголошується у засобах масової інформації, безперечно назріла. В силу низки обставин сталося так, що її почали ототожнювати з реформою конституційною. Проте це відносно автономні поняття, які хоч і можуть перетинатися в певних умовах, проте не обов'язково можуть супроводжувати одне одного.

Мені видається, що проведення політичної реформи в Україні нині можливе і без радикальної зміни Конституції України, зокрема тієї її частини, яка стосується організації верховної влади в державі – форми правління. Адже закладений в Конституції потенціал ще далеко не використаний.

На мій погляд, за нашою попередньою традицією ми надто великі надії покладаємо на магічну силу змін до Основного Закону, що в теорії права дістало назву «правовий ідеалізм». Я зовсім не хочу применшити значення чітких конституційних формулювань, тим більше не схильний вважати чимало з них у чинній Конституції бездоганними. Проте глибоко переконаний, що найдосконаліші конституційні формули не в змозі заповнити дефіцит політичної і правової культури суспільства в цілому та його владних структур, зокрема. Саме він підживлює як правовий нігілізм, так і правовий ідеалізм – дві сторони фактично «однієї медалі».

Відверто кажучи, у мене є побоювання, що після внесення змін до Конституції (у будь-якому варіанті) може настати чергове гірке «соціальне похмілля», як це вже бувало в нашій порівняно далекій і не так далекій історії (згадаймо хоча б законодавчі акти про посилення боротьби з корупцією, бюрократизмом тощо). Вони не тільки не призвели до поліпшення ситуації в країні, а швидше навпаки – ще більше підірвали її до того невисоку віру людей у закон і владу.

На мою думку, чимало справді назрілих ідей політичної реформи можна реалізувати в межах чинної Конституції: формування уряду парламентською більшістю без фіксації в Конституції унікальної для світової конституційної практики і мало зрозумілого словосполучення «постійно діюча парламентська більшість» чи навіть коректнішого – «парламентська більшість»; підвищення політичної відповідальності уряду перед парламентом; налагодження більш ефективної його роботи; усунення поширеної практики переходів народних депутатів із фракції в фракцію (вирішення цього питання, як свідчить досвід розвинутих країн, лежить в площині політико-етичній, а не юридичній) тощо.

Навіть у тих випадках, коли ті чи інші конституційні положення є не зовсім вдалими чи суперечливими з огляду на закладену в Конституції форму державного правління і вимагають посилення впливу парламенту на політичні процеси, зокрема формування уряду, вихід із ситуації неважко (за наявності волі парламенту) знайти в межах чинної Конституції.

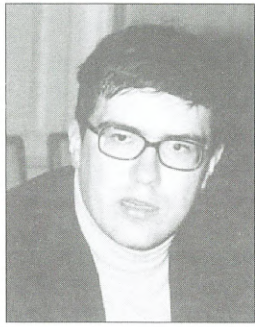
Пошлось у зв'язку з цим лише на два приклади. **Перший**, відповідно до пункту 9 статті 106 Конституції Президент України «призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку». На практиці сталося так, що припинення повноважень Прем'єр-міністра України здійснюється Президентом одноособово без звернення за наданням згоди до Верховної Ради. Але за логікою права порядок припинення повноважень Прем'єр-міністра має відповідати порядку його призначення. І на мою думку, будь-який європейський конституційний суд витлумачив би наведене положення саме таким чином. До речі, практика призначення парламентом чи за його згодою глави уряду, а не всього його складу, є відносно поширеною навіть в парламентських державах Європи.

Другий. Згідно з частиною першою статті 115 Конституції України «Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України», а не перед новообраною Верховною Радою України. Це положення справді «не вписується» в модель президентсько-парламентської і парламентсько-президентських республік. Але хто може завадити новообраному парламенту (а точніше парламентській більшості, створеній на основі результатів виборів) скористатися повноваженням, передбаченим статтею 87 Конституції, і прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів, не чекаючи чергових виборів Президента.

Наведені приклади (їх можна було б навести більше) свідчать про те, що для посилення долі парламенту та реалізації деяких інших політичних ідей політичної реформи бракує не юридичних механізмів, а відповідних політичних умов, зокрема не штучно створеної, а нормальної, ідеологічно згуртованої і політично відповідальної парламентської більшості.

До змін же Конституції (навіть доцільних) необхідно підходити досить обережно, за принципом «сім раз відміряй...». Це особливо стосується надзвичайно складних питань, до яких безсумнівно належить питання форми державного правління.

Я зовсім не заперечую можливості впровадження парламентської республіки в Україні. Дійсно, європейський досвід в цьому плані багатий (хоч і не домінуючий, як це інколи дехто намагається подати), тому його використання безперечно можливе. Проте не варто думати, що впровадження парламентської республіки – це однозначний крок до демократизації нашого політичного життя. Взагалі ставити питання про те, яка з республік: парламентська чи президентсько-парламентська є демократичнішою, некоректно, оскільки їх демократичність (чи навпаки, авторитарність) залежать від певних політичних і духовних умов, в яких ці форми правління функціонують.



Ростислав ПAVЛЕНКО,
директор Школи
політичної
аналітики

«ЗМІНИ НЕ ПОВИННІ ВНОСИТИСЯ ПОСПІХОМ, ПІД ЧАС ПЕРЕДВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ»

Язгоден з тим, що потреба реформи назріла. Багато експертів погоджуються, що нинішня президентсько-парламентська республіка через об'єктивні та суб'єктивні причини має певні недоліки, зокрема, – в частині забезпечення чіткості та прозорості процедур формування влади, визначення того, яка політична сила несе відповідальність за стан справ країні, як розмежовується відповідальність Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради. Потрібен баланс політичних сил в уряді; взаємодія законодавчої та виконавчої влад має базуватись не на конфлікті, а на взаєморозумінні та допомозі. визнаючи законність поділу влади задля здійснення контролю, слід стежити, щоб уряд та парламент не вступали в конфронтацію, не стояли по різні сторони барикад.

Відповідно, існує думка, що таких змін можна було б досягти і не змінюючи конституційних положень. Щодо політичної реформи, то тут мала б місце конструктивна законодавча робота, розуміння з боку Президента потреб внесення таких змін до законодавства і, можливо, розширення участі фракцій парламенту у формуванні уряду; внесення змін до Конституції. Але такі зміни не повинні вноситися поспіхом, під час передвиборчої кампанії. Навіть у тих законопроектах, які подано, існує ціла низка положень, які є юридично неузгодженими.

Щодо проекту «Мороза – Васильєва», то Конституційний Суд визнав неконституційним положення щодо тлумачення Верховною Радою законів. Цей законопроект містить низку норм,

які викликають запитання. Наприклад, – щодо обрання голів облдержадміністрацій та райдержадміністрацій. У законопроекті йдеться про обрання так званих лідерів громад, що є новим поняттям.

Щодо законопроекту «Гавриша – Медведчука», то попри сумнівні положення щодо обрання Президента парламентом (Конституційний Суд визнав таке положення таким, що відповідає ст. 157, 158 Конституції), знову має місце фактичне зрушення прав громадян на користь одного з органів влади. Але існують суто юридичні неузгодження. Хоча передбачено збільшення терміну Верховної Ради, не в усіх статтях по тексту Конституції це простежується.

Щодо законопроекту № 4180, то до нього теж є багато запитань. Зокрема, в ньому йдеться про подовження повноважень діючого парламенту. Виникає запитання: а хто уповноважував на це парламент цього скликання? Чи була Верховна Рада уповноважена обрати Президента? Отже, проведення конституційної реформи поспіхом більше створює проблеми, ніж вирішує їх.

При проведенні реформи зараз може скластися враження про Конституцію не як про стабільний закон, зміни до якого мають впливати з логіки речей, а як про закон, зміни до якого можуть вноситися як наслідок певних політичних сценаріїв. Більше того, після змін до Конституції може виникнути питання про доцільність внесення нових змін, спрямованих на усунення недоліків змін попередніх.



Едуард РАХІМКУЛОВ,
директор Програми
сприяння
парламентові
України

«ПОЛІТИЧНІ СИЛИ, ЩО ІНФОРМУЮТЬ ГРОМАДСЬКІСТЬ, ПРОСТО ЗНЕВАЖАЮТЬ ЇЇ»

Я підтримую думку щодо потреби у змінах в стосунках законодавчої та виконавчої влади. Але так само – і у врегулюванні питань місцевого самоврядування. Тобто існують положення Конституції, які потребують змін.

Процес конституційних змін відбувається розділено по «політичних будинках», що створює дуже небезпечні прецеденти, котрі руйнують здобутки демократичних інститутів, які, хоча і незначні, але є в Україні.

Перше. Громадськість фактично і реально усунута від можливостей ефективно впливати на процес законотворення через відсутність всебічної та зваженої інформації. Методи цього усунення я би назвав «політичним зневаженням». Ті політичні сили, що інформують громадськість,

просто зневажають громадськість, подаючи інформацію вже в готовому вигляді.

Друге. Недотримання норм чинного законодавства і неформальних норм поведінки, що є досить важливим для державної політики. Наприклад, на суб'єктів законодавчої ініціативи здійснюється тиск і, тим самим, руйнуються будь-які напрацювання в діяльності законодавчого органу.

Третє. Силове залучення суб'єктів законодавчої ініціативи до вирішення питання конституційних змін. У нас це відбувається неправильно – відбувається економічний тиск на суб'єктів законодавчої ініціативи, тощо.

«СТУПІНЬ ВІДПОВІДНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ВИМОГАМ СВІТОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТОРГІВЛІ»

(Аналіз елементів проекту звіту Робочої групи з питань вступу України до СОТ)



Габрієл АСЛАНЯН,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Проєкт звіту Робочої групи з питань вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ) є фактично першим систематизованим документом, який містить детальну інформацію про стан виконання нашою державою вимог, що висувалися учасниками Робочої групи. Загалом спроби української влади привести національне законодавство у відповідність із стандартами СОТ можна оцінити як досить успішні. Однак, остаточні позитивні висновки можна буде зробити тільки тоді, коли Україна стане повноправним членом найбільш репрезентативного світового торговельного клубу.

Головними досягненнями у гармонізації національного законодавства із нормами та стандартами СОТ стало прийняття Митного й Земельного кодексів, а також запровадження ефективного режиму захисту прав інтелектуальної власності. Суттєвого прогресу також досягнуто у гармонізації правил та принципів стандартизації та сертифікації, системи держзамовлень та санітарного і фітосанітарного режиму з вимогами відповідних угод СОТ.

Як зазначено в проекті звіту, органи державної влади України підготували повномасштабну тарифну пропозицію, що охоплює всі позиції Українського тарифу та період їх трансформації. До того ж, до Тарифу включені зобов'язання України щодо приєднання до 16 із загального числа 19 галузевих ініціатив і угод. Пропозиція України у сфері послуг налічує 139 із 155 підсекторів у сфері послуг, у тому числі зобов'язання щодо надання повного доступу у таких секторах як банківська справа, страхування, телекомунікації, транспорт, професійні послуги, будівництво, дистрибуція, туризм.

Однак, із проекту випливає, що окремі проблеми у сфері адаптації українського законодавства до стандартів СОТ досі існують.

Стурбованість та зауваження з боку членів Робочої групи викликало законодавче закріплення державної підтримки національного виробника у різних галузях господарства, що фактично ставить іноземного виробника в менш вигідне становище та спотворює зовнішню торгівлю. Передусім увагу членів Робочої групи викликали регуляторні заходи, що здійснюються стосовно так зва-

них «чутливих» галузей вітчизняної економіки: автомобілебудування, суднобудування, літакобудування, космічної промисловості, будівництва, фармацевтики, вугільної промисловості, а також виробництва сільськогосподарської продукції.

Автомобілебудування

Зокрема, було наголошено на цілій низці невідповідностей у системі стягнення акцизного збору вимогам та принципам СОТ, оскільки всупереч положенням Статті III ГАТТ 1994 року продукції автомобілебудування надавався захист через менші ставки акцизного збору у порівнянні зі ставками, застосовними до імпоротної продукції.

Міністерство економіки та європейської інтеграції України, діючи спільно з іншими міністерствами та відомствами України, розробило проекти законів та поправки до проекту Податкового кодексу України, метою яких є усунення пільг для вітчизняних автовиробників, які на сьогоднішній день включають звільнення від сплати акцизного збору з продажу автомобілів.

Крім того, зберігає чинність Закон України від 24 травня 1996 року № 216/96 «Про ставки акцизного збору та ввізного мита на деякі види транспортних засобів», яким передбачається тимчасове (до 1 січня 2007 року) звільнення від сплати акцизного збору для збуту пасажирських автомобілів та автомобілів подвійного призначення і мотоциклів, вироблених в Україні підприємствами будь-якої форми власності. Такі пільги поширюються на доходи від продажу автомобілів, вироблених українськими підприємствами з компонентів як імпортованих, так і місцевого походження, за умови, що річний обсяг продукції є не меншим ніж 1000 автомобілів або 1000 мотоциклів.

Для адаптації українського законодавства до вимог СОТ було підготовлено проект Закону «Про стимулювання автомобілебудування в Україні». Ним передбачено, зокрема, таке: визначення нових критеріїв для надання пільг підприємствам, зайнятим в автомобілебудівній галузі, скасування пільг для вітчизняних виробників з інвестиціями у виробництво авто, виробництво компонентів та запчастин. Йдеться про пільги в таких формах:

- звільнення від ПДВ ввезення (у тому числі поштове пересилання) товарів, що

застосовуються для будівельних та виробничих видів діяльності підприємств з інвестиціями у виробництво автомобілів, компонентів та запасних частин;

- звільнення від ПДВ та акцизного збору продажу автомобілів для підприємств з інвестиціями у виробництво автомобілів, компонентів та запасних частин;
- звільнення від податку на землю підприємств з інвестиціями у виробництво автомобілів, компонентів та запасних частин;
- надання таких пільг підприємствам, зайнятим у виробництві автомобілів, компонентів та запасних частин до них, відповідно до критеріїв, встановлених проектом, на 5 років від моменту ухвалення їх інвестиційних програм Кабінетом Міністрів України, але не пізніше ніж 31 грудня 2008 року;
- звільнення від прибуткового податку тієї частини доходів, яка реінвестується у виробництво;
- звільнення від ввізного мита для товарів, що використовуються у будівництві, реконструкції, технічному переоснащенні та модернізації продукції.

Для забезпечення повної відповідності порядку застосування ПДВ нормам і принципам Статті III:2 ГАТТ 1994 року та Угоди СОТ про інвестиційні заходи, пов'язані з торгівлею (TRIMs), до порядку денного Верховної Ради України включено проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про податок на додану вартість» (реєстраційний № 1277-1). Законопроект пройшов перше читання і на сьогоднішній день його підготовлено до другого читання. Документом пропонується відмінити нульову ставку ПДВ для продажу автомобілів, автобусів та компонентів і запчастин для них, власного виробництва резидентів, які здійснюють свою діяльність згідно з вимогами Закону України «Про стимулювання автомобілебудування в Україні».

Деякі члени Робочої групи посилались на законодавчі акти, які стосуються стимулювання виробництва автомобілів в Україні щодо ринку вживаних автомобілів. Ними передбачено низку дискримінаційних переваг для одного підприємства, що суперечить правилам СОТ. 15 листопада 2001 року Верховна Рада змінила законодавство, що регулює роботу автомобільної промисловості. Зокрема, скасовувалися вимоги щодо місцевих складових. Але зміни не зачепили пільг щодо ПДВ та акцизу на продаж нових транспортних засобів, вироблених підприємства-

ми, яким надано переваги. Нове законодавство розширило масштаби дискримінації, яка тепер стосується не тільки автомобілів, а також запчастин та складових до автомобілів.

Для приведення регуляторної політики у відповідність до правил СОТ та, відповідно, до рішень 55-ї сесії Митно-тарифної ради України, були розроблені та надіслані на розгляд до Кабінету Міністрів України законопроекти:

- «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України для адаптації національного законодавства про стимулювання автомобілебудівної промисловості до положень Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною та правил СОТ»;
- «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо ставок імпортного мита та акцизного збору для деяких видів транспортних засобів та складових частин до них».

Суднобудування

Суднобудівній промисловості надаються інші субсидії відповідно до Закону України «Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні» від 18 листопада 1999 року № 1242-XIV (із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 13 грудня 2001 року № 2892-III), що загалом суперечить практиці та вимогам СОТ. Термін дії заходів державної підтримки – з 1 січня 2000 року по 1 січня 2005 року.

Субсидії надаються у формі відстрочки у сплаті податку, а саме:

- суми авансових платежів та попередньої оплати суднобудівної промисловості, отримані від замовників суден, зараховуються на окремі рахунки цих підприємств, не підлягають безспірному списанню та використовуються лише за цільовим призначенням відповідно до контрактних зобов'язань зазначених підприємств. Ці суми включаються до складу валових доходів таких підприємств у момент здачі судна замовнику. з метою визначення прибутку, що підлягає оподаткуванню згідно з Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств». Власні витрати суднобудівних підприємств, здійснені ними за рахунок авансових платежів та попередньої оплати відповідно до їх цільового призначення, включаються до складу валових витрат з метою визначення прибутку, що підлягає оподаткуванню, в подат-

ковому періоді, на який припадає дата збільшення валових доходів на суму зазначених платежів;

- звільнення від сплати митного тарифу при ввезенні на митну територію України матеріалів, устаткування і комплектуючого обладнання (далі – товарів), що використовуються для будівництва суден підприємствами суднобудівної промисловості, якщо такі товари не виробляються підприємствами на території України, або ті, що виробляються, не відповідають сертифікаційним вимогам міжнародних класифікаційних товариств чи вимогам замовників суден, визначеним умовами контрактів. Перелік та обсяги цих товарів (крім підакцизних) щороку затверджуються Кабінетом Міністрів України;
- звільнення від сплати податку на землю;
- нульова ставка податку на додану вартість при оподаткуванні операції з продажу продукції, що вироблена зазначеними підприємствами суднобудівної промисловості за рахунок коштів Державного бюджету України.

Звільнені від оподаткування податком на додану вартість проектно-конструкторські роботи, які виконуються вітчизняними розробниками за контрактами зазначених підприємств суднобудівної промисловості на будівництво суден.

Поправки, що містяться у законопроекті № 1277-1 включають з-поміж іншого суднобудівну галузь. Зокрема, пропонується скасувати пільги по обкладенню ПДВ для ввезення на митну територію України матеріалів, устаткування та компонентів збірки (які надалі йменуються як продукція), що використовуються для будівництва суден (за винятком підакцизних товарів). Також планується скасувати нульову ставку ПДВ для продажу продукції, виготовленої визначеними суднобудівними підприємствами за рахунок Державного бюджету України.

Літакобудування

Пільговий податковий режим у галузі літакобудування запроваджений Законом України «Про державну підтримку літакобудівної промисловості в Україні» від 12.07.2001 року № 2660-III. На період з 1 січня 2002 року по 1 січня 2007 року підприємствам галузі надаються податкові пільги аналогічні тим, що запроваджено в суднобудівній галузі.

Законопроектом № 1277-1 пропонується відмінити всі пільги по обкладенню ПДВ для ввезення на митну територію України матеріалів, устаткування та компонентів

збірки, за винятком підакцизних товарів, що використовуються для потреб розвитку, виробництва авіаційної техніки та надання послуг. Також планується відмінити нульову ставку ПДВ для продажу продукції (послуг), виготовленої визначеними літакобудівними підприємствами за рахунок Державного бюджету України.

Космічна промисловість

Пільговий податковий режим суб'єктам космічної діяльності надається відповідно до Закону України «Про державну підтримку космічної діяльності» від 16.03.2000 року № 1559-III з метою збереження, розвитку та ефективного використання створеного високого науково-технічного, виробничого потенціалу космічної галузі як пріоритетної складової високотехнологічного сектора економіки для забезпечення національних інтересів держави. У період до 1 січня 2009 року до таких підприємств застосовується такий режим:

- ввізне мито не справляється при ввезенні на митну територію України товарів, які використовуються для виробництва космічної техніки (включаючи агрегати, системи та їх комплектуючі для космічних комплексів, космічних ракет-носіїв, космічних апаратів і наземних сегментів космічних систем), якщо такі товари не виготовляються в Україні. Перелік цих товарів, крім підакцизних, а також порядок і обсяги їх ввезення визначаються Кабінетом Міністрів України;
- звільнення від сплати податку на землю;
- звільняються від податку на додану вартість операції з продажу космічних комплексів, космічних ракет-носіїв, космічних апаратів, наземних сегментів космічних систем та їх агрегатів, систем і комплектуючих, що вироблені суб'єктами космічної діяльності;
- звільняються від податку на додану вартість операції з ввезення суб'єктами космічної діяльності на митну територію України товарів, які використовуються для виробництва космічної техніки (включаючи агрегати, системи та їх комплектуючі для космічних комплексів, космічних ракет-носіїв, космічних апаратів та наземних сегментів космічних систем), якщо такі товари не виготовляються в Україні.

Причому скасування пільг космічній галузі (принаймні в масштабах, встановлених для автомобілебудування або суднобудування) не передбачається.

Будівництво

Що стосується пільг для будівництва, то згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про проведення експерименту у житловому будівництві на базі холдінгової компанії «Київміськбуд» (п. 22-25 Статті 22 Закону України «Про податок з прибутку підприємств») № 1694-III від 20 квітня 2000 року, на період до 2006 року:

- кошти, внесені діловими структурами на ощадні житлові рахунки громадян в результаті контрактних стосунків з такими громадянами, включатимуться до складу власних валових витрат платника податку в сумі, що не перевищує 10 відсотків його загального прибутку за звітний період;
- кошти, спрямовані уповноваженими банками до спеціального резерву для довгострокових заощаджень, включатимуться до складу власних валових витрат цих банків.

Фармацевтична промисловість

Згідно з Законом України № 168/97 від 3 квітня 1997 року (із змінами і доповненнями) «Про податок на додану вартість», торгові операції, а також ввезення на митну територію України ліків та медичних виробів, зареєстрованих в Україні належним чином, звільнено від стягнення ПДВ.

Проектом №1277-1 пропонується обмежити звільнення від обкладення ПДВ продажів медичних препаратів та продукції медичного призначення. Перелік життєво важливих лікарських засобів та іншої продукції медичного призначення, зареєстрованої в Україні у належному порядку, що буде звільнено від обкладення ПДВ, підлягає затвердженню Кабінетом Міністрів України.

Вугільна промисловість

Державна підтримка вуглевидобувним підприємствам з 1 січня 2002 року надається в порядку, затвердженому Постановою КМУ № 1733 від 27.12.2001 року «Про затвердження Порядку визначення та надання державної підтримки вуглевидобувним підприємствам». Відповідно до цього нового Порядку державна підтримка за рахунок коштів держбюджету надається вуглевидобувним підприємствам, які мають значні виробничі запаси кондиційного вугілля, але неспроможні самостійно забезпечувати розширене відтворення виробництва, реконструкція яких є економічно доцільною. Дія цього Порядку не поши-

рюється на підприємства, які отримують прибуток від операційної діяльності, а також на підприємства, які повинні бути підготовлені до ліквідації. Обсяги державної підтримки підприємств, а також напрям її цільового використання визначаються Законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Загалом подібна державна підтримка вугільної промисловості має суттєвий соціальний ефект, враховуючи, що соціально-економічна ситуація у вуглевидобувних регіонах великою мірою залежить саме від стану, в якому перебуває вугільна промисловість.

Однак, подібна підтримка повинна відбуватися паралельно зі здійсненням структурних реформ, що з плином часу дозволять безперешкодно здійснювати зовнішню торгівлю у «вугільному сегменті». Принаймні, подібного формулювання можна очікувати в Розкладі поступок та зобов'язань у разі вступу України до СОТ. Будь-які подальші реформаторські заходи вимагатимуть створення нового або зміни чинного законодавства.

Сільське господарство

В агропромисловому секторі проектом №1277-1 пропонується скасувати:

- нульову ставку податку на додану вартість для продажу молока та м'яса живої ваги підприємствам переробки стосовно виробників усіх форм власності та підприємницької діяльності;
- податок на додану вартість, що підлягає стягненню до держбюджету з сільськогосподарських підприємств усіх форм власності за реалізоване молоко, худобу, птицю, вовну, а також за молокопродукти та м'ясопродукти, вироблені на власних виробничих потужностях, що знаходиться у розпорядженні таких сільськогосподарських підприємств та призначається для власного виробництва продукції скотарства та птахівництва;
- норму, якою передбачається стягнення податку на додану вартість – стосовно продажу продукції (робіт, послуг) власного виробництва, у тому числі товарів (за винятком підакцизних), вироблених на давальницьких умовах з власної сільськогосподарської сировини, за винятком продажу молока та м'яса живої ваги підприємствам переробки стосовно виробників усіх форм власності та підприємницької діяльності, що зберігається у розпорядженні сільськогосподарських виробників і використо-

вуеться ними для придбання матеріалів та технічних ресурсів виробничого призначення.

Пропонується скасувати пільговий режим оподаткування в сільському господарстві та натомість запровадити режим обмеженого збирання податків у сфері сільського господарства та лісництва або рибного господарства. У разі реалізації сільськогосподарської продукції (послуг) власного виробництва суб'єктами підприємницької діяльності зареєстрованим платникам ПДВ, розмір платежу, замість нульової ставки ПДВ, встановлюватиметься на рівні 6 відсотків від відпускної ціни – для сільського господарства та 4 відсотки – для продукції (послуг) лісництва чи рибальства.

Деякі члени Робочої групи зазначили, що Закон України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» за № 468/97 від липня 1997 року, в подальшому змінений Законом України за № 32/98 від січня 1998 року, обмежив імпорт продукції живих тварин через щорічні квоти з 1997 по 2003 роки. Варто зазначити, що нещодавно підтриманий парламентом у другому читанні законопроект «Про підтримку виробництва та розвиток ринку сільськогосподарської продукції» регулює питання кількісних обмежень без урахування вимог СОТ. Відтак, потрібно належним чином регламентувати дане питання, щоб не допустити ухвалення ключового для галузі закону із положеннями, що суперечать стандартам СОТ (детальніше – див. «Часопис ПАРЛАМЕНТ», №6/2003).

Деякі члени Робочої групи висловили стурбованість політикою України по встановленню тарифних квот на цукор-сирець тростинний та заходами з цінового контролю, запроваджені на внутрішньому ринку. Така політика суперечить вимогам адекватного доступу до ринку на недискримінаційній основі та забезпечення відповідності з положеннями СОТ, включаючи Статтю 4 Угоди про сільське господарство та Статей III та XI ГАТТ 1994.

З цією метою було розроблено проект Закону України «Про встановлення тарифної квоти на імпорт в Україну цукру-сирцю з тростини», щоб врегулювати питання доступу до українського цукрового ринку цукру-сирцю з тростини, що походить з ряду країн, які є членами Робочої групи і розглядають заявку України про вступ до СОТ. Проект передбачає встановлення щорічного обсягу імпорту цукру-сирцю з тростини у розмірі 200 000 тон, з подальшим збільшенням в наступні роки відповідно: 2003 рік – 220 000 тон, 2004 рік – 240 000

тон, 2005 рік – 260 000, зі ставкою тарифного мита в межах лімітів цієї квоти, що дорівнює 2 відсоткам, та поставками цього обсягу щорічно з 1 січня до 1 вересня. Під час чергового раунду двохсторонніх переговорів, зацікавленим країнам, які є членами Робочої групи, був наданий четвертий варіант проекту Постанови про розподіл тарифної квоти на цукор-сирець з тростини. Механізм розподілу тарифної квоти, передбачений в цій Постанові, гарантує всім країнам, які є традиційними постачальниками цукру-сирцю з тростини, отримання розмірів квоти не менше, ніж ті, що використовувались у попередній рік.

Перелік проектів законів щодо підтримки сільського господарства, які повинні бути введені в дію, такий:

- «Про підтримку виробництва та розвиток ринку сільськогосподарської продукції»;
- «Про державну підтримку садівництва та виноградарства»;
- «Про ціни та ціноутворення на сільськогосподарську продукцію»;
- «Про молоко та молочні продукти»;
- «Про м'ясо та м'ясопродукти»;
- «Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про фіксований сільськогосподарський податок» (про продовження терміну дії фіксованого сільськогосподарського податку до 1 січня 2010 року»);
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання діяльності в аграрному секторі економіки»;
- «Про внесення змін до Закону України «Про податок на додану вартість» (щодо продовження до кінця 2009 року виплати дотацій на молоко та м'ясо через використання ПДВ та акумуляції ПДВ для придбання МТР для виробництва сільськогосподарської продукції»).

Крім заходів щодо підтримки національного виробника, найбільше зауважень з боку членів Робочої групи стосувалося:

- діючих антидемпінгового режиму та режиму компенсаційного мита;
- режиму заходів безпеки;
- технічних перешкод для торгівлі;
- застосування санітарних та фітосанітарних заходів;
- порядку функціонування вільних зон та вільних економічних зон;
- торговельних аспектів прав інтелектуальної власності.

Антидемпінговий режим та режим компенсаційного мита

Закон України «Про захист національного виробника від демпінгового імпорту» визначає демпінг як ввезення на територію України товарів за цінами відносно нижчими за ціни на подібні товари в країні експортера, що може спричинити серйозну шкоду національному виробнику таких товарів. Загалом цей механізм відповідає міжнародно-правовим нормам, які регулюють дану сферу. Закон визначає (частина 9, Стаття 12), що після приєднання України до СОТ, антидемпінгові розслідування не будуть здійснюватись по відношенню до країн-членів СОТ, якщо обсяг демпінгового імпорту становитиме менше 1 відсотка від загального виробництва подібних товарів в Україні. У разі, якщо загальний обсяг імпорту з цих країн-членів СОТ становитиме менше 3 відсотків від загального обсягу споживання подібних товарів в Україні, Угода передбачає 3 та 7 відсоткові ставки відповідно, як граничні. Наразі будь-який обсяг демпінгового імпорту може послужити причиною антидемпінгового розслідування. З дати вступу до СОТ Україна має взяти на себе зобов'язання дотримуватися положень Угод СОТ з антидемпінгових та компенсаційних заходів.

Режим заходів безпеки

Перегляд заходів безпеки України засвідчив, що більшість положень Закону України «Про застосування заходів безпеки щодо імпорту в Україну» № СП9/1999 від 24.09.99 відповідає Угоді СОТ про заходи безпеки. Загальний підхід, часові обмеження, повідомлення, конфіденційність, прозорість, тощо вважаються такими, що відповідають Угоді, тоді як окремі питання вимагають доопрацювання:

- хоча в параграфі 3 статті 10 Закону визначається, що інші чинники, крім збільшення обсягу імпорту, можуть спричинити шкоду, він не вимагає, щоб ці інші чинники не відносились до збільшення обсягу імпорту, як це вимагається Угодою про заходи безпеки (стаття 4.2.b);
- запровадження заходу з нагляду, якщо Міністерство виявить загрозу серйозної шкоди в ході розслідування, яка за необхідністю має місце до остаточного визначення. Такий захід не передбачений в Угоді про заходи безпеки;
- стаття 16 вимагає визначення країн, до яких застосовується визначений захід. Це не відповідає Статті 2.2 Угоди СОТ, яка вимагає застосування заходів до това-

ру незалежно від його походження. (Стаття 9 Угоди про заходи безпеки та Стаття 21 Закону України звільняють країни-учасниці СОТ, що розвиваються, від застосування заходів).

Положення Статті 16 Закону України «Про застосування заходів безпеки щодо імпорту в Україну» не повністю відповідають положенням Статті 5.1. Угоди СОТ про заходи безпеки. Для узгодження положень Закону з вимогами СОТ було розроблено відповідний законопроект. Рівень захисної квоти визначено як середній обсяг імпорту протягом останніх трьох років, як передбачено Угодою СОТ про заходи безпеки. Здійснено перегляд стосовно заходів безпеки, що застосовувалися до імпорту з країн-членів СОТ (зокрема, щодо імпорту в Україну товарів, виготовлених з поліуретану, рішення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі № СП-70/2003/52-49 від 31.03.03) для приведення їх у відповідність з Угодою СОТ про заходи безпеки.

Технічні перешкоди для торгівлі

Статтею 5 Закону України «Про стандартизацію» одним із принципів державної політики у сфері стандартизації визначено пріоритетність впровадження в Україні міжнародних та регіональних стандартів. Із прийнятих протягом 2001-2002 років національних стандартів близько 80% ідентичні міжнародним. При прийнятті як національних – європейських стандартів пріоритет надається тим європейським стандартам, що є ідентичні міжнародним. Станом на 1 травня 2003 року в Україні є чинними 1090 національних стандартів, гармонізованих з міжнародними, з яких 293 прийнято до 2000 року, 457 – протягом 2001 року і 340 – у 2002 році. До кінця 2003 року планується гармонізувати 500 стандартів. Однак, про повну відповідність українських стандартів міжнародним говорити зарано, оскільки близько 7000 стандартів поки що очікують на впровадження.

Для подальшої гармонізації законодавства України щодо регулювання сфери обігу лікарських засобів з міжнародними нормами розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про лікарські засоби», який ухвалено в першому читанні Верховною Радою України. Проект передбачає впровадження загальноприйнятої в світі системи забезпечення якості лікарських засобів, визначає вимоги до належних практик: виробничої (GMP), лабораторної (GLP), клінічної (GCP), дистрибуторської (GDP).

Санітарні та фітосанітарні заходи

Щоб гармонізувати українське законодавство щодо санітарних і фітосанітарних заходів з відповідними документами СОТ передбачено здійснення, серед інших, таких регуляторних заходів:

- внесення змін до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (базовий закон з питань санітарних і фітосанітарних заходів);
- внесення змін до Закону України «Про якість і безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини»;
- внесення змін до Закону України «Про внесення змін до різних законів України з питань ветеринарної медицини».

Крім того, в Кабінеті Міністрів готуються такі постанови:

- «Про затвердження Статуту Державної санітарно-епідеміологічної служби України»;
- «Про затвердження Статуту Державної санітарно-епідеміологічної інспекції України»;
- «Про порядок затвердження переліку харчових добавок, застосування яких дозволене в Україні».

Міністерство охорони здоров'я наказом № 247 (жовтень 2000 року) затвердило новий порядок здійснення санітарного контролю. Зараз до цього наказу додаються процедурні документи, які включатимуть до себе важливі елементи, такі як докладне визначення продукції, що підлягає санітарному контролю.

Вільні зони та вільні економічні зони

У галузі законодавчого регулювання функціонування вільних економічних зон проблемними питаннями поки що залишаються звільнення від ввізного мита та вимога надавати переваги продукції (роботам, послугам) українського походження за рівних умов стосовно ціни, терміну виконання, якості, відповідності міжнародним стандартам.

Торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС)

На сьогоднішній день на розгляді у Верховній Раді України знаходяться 5 важливих законопроектів, що стосуються питань інтелектуальної власності, а саме:

- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової охорони

інтелектуальної власності» (стосовно відповідності нормам Угоди ТРИПС) від 18.06.02 р., №1238 – прийнятий у першому читанні 28.11.02 р., рекомендований Комітетом Верховної Ради України з питань науки та освіти для прийняття у другому читанні і в цілому;

- Про внесення змін до Закону України «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм» від 03.07.02 р. № 1297 – прийнятий у першому читанні 06.02.03;
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інтелектуальної власності (щодо авторського права і суміжних прав) від 03.07.02 р. № 1296;
- Про внесення змін до Закону України «Про власність» від 26.07.02 р. № 2030 – прийнятий у першому читанні 06.03.03 р.;
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо ліцензування та контролю за експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування) від 24.02.03 р. № 3155

Після прийняття Верховною Радою України законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової охорони інтелектуальної власності» національне законодавство в сфері інтелектуальної власності буде істотно наближено до норм Угоди ТРИПС.

Політика, що впливає на торгівлю послугами

Планується внесення змін та доповнень до законів про телебачення та радіо, про аудиторські послуги, про інформаційні агентства, про адвокатуру та про банківські послуги.

Постановою Національного банку України «Про затвердження положення про порядок заснування та реєстрації комерційних банків» № 281 від 21 липня 1998 року встановлюються мінімальні рівні капіталу для іноземних банків, який перевищує рівень, встановлений для українських банків. У відповідності до вимог Закону «Про страхування» № 85/96 від 7 березня 1996 року, щодо послуг у сфері страхування застосовуються такі обмеження:

- для надання страхових послуг на території України вимагається обов'язкова реєстрація;
- максимальна частка іноземної акціонерної участі не може перевищувати 49 %;
- страхові компанії з іноземною участю повинні мати капітал у сумі не менше 500 000 гривень, у той час як для місцевих страхових компаній вимагається капітал лише в сумі 100 000 гривень.

Законом України «Про страхування» № 2745-III, ухваленим 4 жовтня 2001 року, скасовуються відмінності у вимогах до зазначених двох типів страхових компаній. Всі страхові компанії тепер зобов'язані мати капітал у сумі 500 000 гривень.

Обмеження застосовуються також і в деяких інших секторах послуг в Україні:

- Професійні послуги:
 - Юридичні послуги: клієнтів у кримінальних справах можуть представляти тільки громадяни України;
 - Аудит: аудиторами можуть бути тільки громадяни України.
- Телекомунікації:
 - Максимальна частка іноземної участі в акціонерному капіталі не може перевищувати 49 відсотків;
 - Недержавна власність наземної інфраструктури супутникових систем з доступом до громадських мереж є забороненою;
- Платежі за послуги повинні відповідати тарифним вимогам місцевих органів урядування (Постанова Кабінету Міністрів України № 1548 від 25 грудня 1996 року).

- У секторі транспорту: максимальна частка іноземної участі в акціонерному капіталі не може перевищувати 49 відсотків.

Така практика не відповідає стандартам СОТ, встановленим, зокрема, ГАТТ і ГАТС.

Відкритим залишається питання узгодження митних тарифів. Середньозважена ставка поточного митного тарифу складає 5,64% від митної вартості товару. Це дещо перевищує ставки, які застосовуються в торгівлі між державами-учасницями СОТ. Як зрозуміло, приведення митних ставок у відповідність до рівня, що діє на сьогодні в СОТ, потребуватиме внесення змін до чинного митного законодавства, зокрема Закону «Про Митний тариф України».

Наша держава завдяки своїм зусиллям пододала досить великий шлях і серйозно наблизилася до важливого етапу свого подальшого розвитку. Можна стверджувати, що послідовне та розсудливе продовження обраного курсу на інтеграцію до світової торгівельної системи приведе нашу державу до поставленої мети вже найближчим часом. ■



Сергій ОСИКА,
народний депутат
України

«БУТИ ТОРГІВЕЛЬНИМ АУТСАЙДЕРОМ НЕ ДУЖЕ ПРИЄМНО»

Не менш ніж шість секторів нашої економіки нам потрібно привести до стандартів ВТО. І ми уповільнили темп цієї роботи – хоч він ніколи й не був дуже високим. Але якщо нам ухвалити принаймні 7 – 8 законів у січні-лютому, то ми можемо виходити на фінішну пряму з підготовки протоколу про приєднання. Однак як буде розгортатися цей процес – мені прогнозувати дуже важко. Занадто багато факторів на це впливають – приміром, позиції різноманітних політичних сил. Тому що живемо в дуже складний час, коли усі моменти життя політизовані. Ну, приміром, нам необхідно ухвалити закон про інтелектуальну власність. Автор цього закону – Сергій Осика. Він більше відповідає нормам і стандартам ВТО, і в цьому нам підтримує «велика сімка», яка має вирішальне слово у цій організації. На жаль, цей закон блокують комуністи з галасом про власного виробника. Але про якого власного виробника йдеться? У неух-

валенні цього документу зацікавлені ті, хто підробляє компакт-диски. Коли весь світ у ВТО, а ми заявляємо, що ось є три країни, які хочуть жити за своїми правилами – це смішно. Я завжди казав – членство в ФІФА не дає гарантії, що наша команда стане чемпіоном світу. Але, принаймні, ми маємо право грати в чемпіонатах. Бути торгівельним аутсайдером не дуже приємно. Окрім того, це катастрофічно неправильно. Інше питання – як вступати, на яких умовах. І не потрібно порівнювати нас з Китаєм, який дуже довго йшов до членства в ВТО. Це велика держава із ядерною зброєю, вона може мати свою позицію, може погратися. У кожній країні повинні бути власні принципи і засади приєднання до ВТО. А коли у нас 60% валового національного продукту – це експорт, коли ми повністю залежні від імпорту, то потрібно головою думати, а не чимось іншим. ■



**Ірина
ПОГОРЕЛОВА,**
журналіст

«МАВРИ» НА МАРШІ

Ось вже й почався зворотній відлік часу до моменту, коли внаслідок проведення конституційної реформи Верховна Рада ніби-то має остаточно перетворитися на головну владну інституцію в Україні, перебравши на себе значну частину повноважень Президента аж до обрання самого глави держави. Але, на жаль, жодних ознак передчуття самим парламентом цієї урочистої миті не спостерігається. Парламент час від часу струшують внутрішні кризи, а їхнє вгамування залежить від доброї волі опозиції або й від самих «зачинщиків». Чого варта лише згода СДПУ(о) пригальмувати переділ комітетів та посади віце-спікера, але лише на час голосування за конституційну реформу, аби тимчасово не збурювати пристрасті. Від опозиції, себто її участі в голосуванні, здебільшого залежить, чи ухвалюються у парламенті навіть не надто важливі і неполітизовані рішення. Кількість цих законів, до речі, вже рекордна, чого не скажеш про якість: мовчазне голосування більшовиків під голосну критику опозиції призводить до подальшого відсторонення громадян від здобутків демократії, добробуту та перспектив на майбутнє. Натомість сформована в 2002 році всупереч класичним засадам парламентаризму, що мали б відбивати, але не відбивають волю виборців, парламентська більшість за майже два роки так і не набула ознак дійсно правлячої коаліції, оскільки центр ухвалення рішень продовжує перебувати за межами парламенту. Більшість постійно перебуває в стані свого власного внутрішнього «переформатування», оскільки боротьба за вплив на зовнішній центр влади, себто на Президента, продовжує точитися поміж ключовими політичними гравцями так званої «коаліції». Боротьба запекла, а вплив – мінімальний... Формальні ж ознаки формування цієї коаліцією уряду весь час знаходяться в стані експерименту, що суперечить діючій Конституції та базується на особистій поблажливості глави держави, але при цьому жодним чином не забезпечує ані стабільності самого уряду, ані реального кадрового наповнення Кабміну. Коаліційні квоти використовуються як знаряддя взаємообміну політичними та лобістсько-бізнесовими послугами між учасниками процесу, але не забезпечують ані керованості урядом з боку його глави – прем'єр-міністра, ані гарантій збереження владних перспектив самого прем'єра. Одним з найяскравіших проявів цієї псевдокоаліційності вже став бюджетний процес, коли схвалений під примусом непопулярний і, як виявилось вже менше ніж за місяць – від цього не більш реалістичний бюджет, став потребувати зміни ще до введення його в дію.

Але найгірше реальний стан справ відбивається безпосередньо на самому конституційному процесові. Проектів змін до Конституції, що мають розширити повноваження парламенту й уряду, існує аж три, але два з них – принаймні за авторством – належать або опозиції (проект О.Мороза), або опозиції й адміністрації президента (проект Медведчука-Симоненка). Є й третій проект, що формально виглядає як проект «правлячої коаліції», бо підписаний координатором більшості С.Гавришем, і, передбачаючи обрання Президента вже цим складом парламенту, ніби-то відбиває найбільші амбіції «коаліції». Але наразі на його формальній підтримці стоїть лише 172 підписанти-більшовики, чого не достатньо навіть для ухвалення в першому читанні. А оскільки ті ж підписи більшовиків стоять і під іншим проектом – Медведчука-Симоненка, і там цих підписів набагато більше (292-60=232) то це засвідчує певне роздвоєння свідомості членів пропрезидентських сил. М'яко кажучи, вони самі не знають, чого хочуть: чи то нової (оновленої) Конституції, чи то севрюжинки з хроном. Натомість добре відомо, чого вони не хочуть однозначно: пропорційного виборчого закону, який тісніше пов'язав би їх з виборцями, а не з президентською виконавчою вертикаллю, як от тепер. Але в той же час, знов-таки за формальними ознаками, є свідчення підтримки пропорційної системи більшовиками, які підписалися під обома проектами реформи, де умова пропорційного закону записана в текст перехідних положень. Підписи тут і відсутність голосів за сам виборчий закон – це друге підтвердження роздвоєння колективної «особи», що викликає стійке враження про політичну шизофренію, а відтак (за звичайними законами, якби вони когось цікавили) – про політичну недієздатність суб'єкту, який потребує піклування ззовні й не може брати участі у вирішенні державних питань.

Так нинішня Верховна рада наблизилася до реальності, оскільки зовнішнє піклування постійно присутнє протягом всього або майже всього часу існування парламенту незалежної України. Не дивно, що з законодавчого та представницького органу Президент весь час намагається зробити «ручну», або «кишенькову» структуру, бо це бажання саме по собі органічно властиве будь-якій виконавчій владі, в усьому світі, а на пострадянських теренах – і поготов. Дивно інше. Протягом десяти років, коли парламент постійно вів війну з Президентом за повноваження й реальну владу, крок за кроком відвоюючи ці повноваження навіть в конституційних документах (можна порівняти останні редакції Конституції 1978 року, Кон-

ституційний договір та нині діючу Конституцію 1996 року), – парламент залишався «островом демократії». Навіть «оксамитова революція» 2000 року, коли, здавалося, штучно створена пропрезидентська більшість перетворила Верховну Раду на повністю маніпульовану ззовні інституцію, – тим не менше досить швидко завершилася поразкою плану конституювати переваги президентської влади внаслідок імплементації сфальшованих результатів відомого референдуму. Себто Верховна Рада як самостійна гілка влади саме в протистоянні з Банковою зуміла зберегти свою демократичну сутність. А от нині, коли, навпаки, офіційно передбачається переміщення центру влади до парламенту, – він аж ніяк не нагадує ані самостійний, ані тим більше демократичний орган. Нині його навіть важко вважати біржею політичних та бізнесових послуг, оскільки хоча послуги однієї сили іншій постійно надаються при голосуванні законопроектів, але практично всі вони стосуються не інтересів виборців, а конкретних носіїв депутатських мандатів та їхніх бізнесструктур. За цими торгами весь час втрачається перспективне програмове бачення розвитку країни, – що тільки підсилює сумніви в здатності принаймні теперішнього складу Верховної Ради бути гідною повноважень, які от-от мають (як колись «жезло» на спікера О.Ткаченка) впасти на депутатський корпус.

Сама ідея політреформи, як відомо, була перехоплена Президентом в опозиції виключно через бажання кудись тимчасово приховати реальні владні повноваження від найбільш вірогідного свого наступника на посаду глави держави – В.Ющенка. Щоправда, спочатку план Кучми був більш радикальний: просто зберегти свою особисту владу шляхом такого перетасування навіть структури парламенту (згадаймо двопалатну конструкцію у виконанні авторів з АП), за якої про реальне посилення повноважень парламенту й послаблення повноважень ще діючого президента не могло й йти, а термін повноважень Кучми просто пролонгувався б в часі. Але, як і завжди раніше, цю авантюру Кучми-Медведчука, за якою проглядалися виключно їхні інтереси, віддана корпоративному егоїзмові Верховна Рада зуміла відкинути. Натомість парламент вже демонструє нездатність встояти проти підлещування й загравання, та навіть елементарного хабара у вигляді додаткового року повноважень, а головне – можливості одним (або двома) голосуванням зруйнувати плани на отримання влади іншим Президентом, який не втілює традиційні для останнього десятиліття ідеали кучмістів. Не буде великим перебільшенням вважати політичний канібалізм по відношенню до найпопулярнішого в народі кандидата в президен-

ти В.Ющенка – справжньою й виключною рушійною силою теперішнього конституційного процесу. Це – замість осмисленого й назрілого розширення повноважень парламенту, яке супроводжувалося б як приготуваннями до отримання набагато більшої відповідальності перед виборцями, так і удосконаленням демократичних процедур, законодавчої бази, тощо. Ні, мотив один – «так не діставайся ж ти нікому»... А «нікому» й означає «нікому». Виконати завдання політичного знищення Ющенка та «Нашої України» – не важко. Але при цьому дуже сумнівно, що сама Верховна Рада і навіть «правляча коаліція» в ній отримають реальну владу.

І справа не лише в тім, що нині запропоновані проекти дозволяють діючому Президентові одразу по реформі спровокувати парламентську кризу, яка завершиться розпуском ще нинішнього складу Верховної Ради, тобто негайним усуненням з політичної арени «мавра», що, виконавши справу, має піти... І одразу ж автоматично виникнуть умови для прямого президентського правління й все того ж омріяного Кучмою продовження своїх повноважень. Річ якраз в тім, що й спровокувати таку кризу, і взагалі не рахуватись із теперішніми законодавцями Президентові дозволяє повний параліч політичної волі арифметичної більшості складу теперішнього парламенту. Якби воля до отримання реальної влади тут була – вона вже неодноразово викристалізувалася б в 300 голосів (об'єднаних з опозицією), якими б були подолані вето Президента на купу важливих політичних законів, починаючи з закону про Кабмін та завершуючи тою ж неодноразово схваленою пропорційкою. І не потрібно було б змінювати Конституцію, ставлячи на межу існування саму Верховну Раду внаслідок маніпулювання перехідними положеннями. Та, врешті, якби була реальна потреба й воля перенести центр влади до парламенту, – навіть за президента Ющенка це не становило б такої вже проблеми: 300 голосів, ті самі, на яких розрахована й теперішня реформа, мали б примусити будь-якого гаранта Конституції рахуватись із волею обраного народом парламенту.

Але оскільки такої волі не існує, то після ухвалення конституційних змін за участю Кучми парламент востаннє перетвориться на заручника. А ще гірше, що майбутня перманентна парламентська криза й автоматична пролонгація влади Президента, повноваження якого внаслідок реформи будуть вкорочені – створить ситуацію нелегітимності державної влади в Україні взагалі. І це стане передумовою можливої втрати самого суверенітету України, на який давно й уже безуспішно зазіхають її сусіди.

ЗАКОНОПРОЕКТИ, ВНЕСЕНІ НАРОДНИМИ ДЕПУТАТАМИ УКРАЇНИ* (ЗА ПЕРІОД З 20 ЖОВТНЯ ДО 14 ГРУДНЯ 2003 РОКУ)

Кількість депутатів, які внесли більше ніж 3 законопроекти	13
Кількість депутатів, які внесли 3 законопроекти	19
Кількість депутатів, які внесли 2 законопроекти	57
Кількість депутатів, які внесли 1 законопроект	114
Кількість депутатів, які не внесли жодного законопроекту	247

№	Народний депутат України	Фракція (група)	Подано за період з 20.10.2003 до 14.12.2003
1.	Ващук Катерина Тимофіївна	Фракція Аграрної партії	7
	Добкін Михайло Маркович	"Демократичні ініціативи"	7
2.	Маркуш Марія Андріївна	Фракція комуністів	5
	Пустовойтенко Валерій Павлович	Фракція НДП	5
3.	Гуренко Станіслав Іванович	Фракція комуністів	4
	Демьохін Володимир Анатолійович	"Народовладдя"	4
	Кармазін Юрій Анатолійович	"Наша Україна"	4
	Майстришин Володимир Якович	"Регіони України"	4
	Олуйко Віталій Миколайович	Фракція НДП	4
	Симоненко Петро Миколайович	Фракція комуністів	4
	Скомаровський Володимир Володимирович	"Наша Україна"	4
	Фоменко Катерина Олександрівна	"Народний вибір"	4
	Царьов Олег Анатолійович	"Регіони України"	4

* При підготовці статистики враховувалися лише проекти законів та кодексів, проекти будь-яких постанов не враховувалися (далі під законопроектами розуміються саме проекти законів і кодексів). При зборі та обробці даних враховувався період з часу останнього статистичного заміру – 20 жовтня (див. результати в "Часописі Парламент" №6/2003, с. 43-49) до 14 грудня 2003 року (включно). Законопроект, внесений кількома народними депутатами, зараховувався до кожного з них. У випадку однакової кількості законопроектів депутати розташовувалися в алфавітному порядку. Фракційна належність депутатів визначалась на кінець зазначеного періоду (14.12.2003).

При підготовці матеріалів використовувалися дані офіційного веб-сайту Верховної Ради України (www.rada.gov.ua) та сайту Лабораторії законодавчих ініціатив (www.parlament.org.ua).

Статистичний блок підготували Дмитро Котляр і Ольга Васильєва

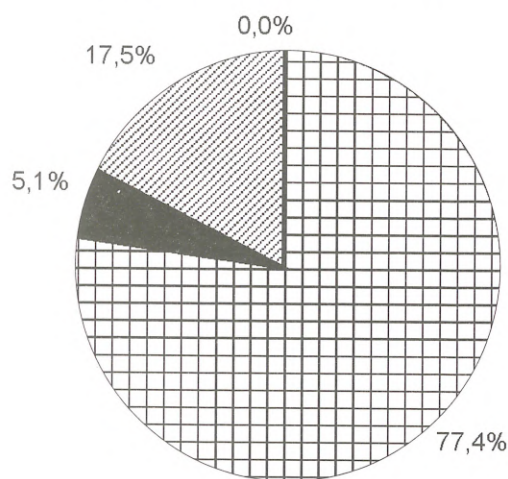
**НАРОДНІ ДЕПУТАТИ, ЯКІ ВНЕСЛИ НАЙБІЛЬШЕ ЗАКОНОПРОЕКТІВ
ЗА ПЕРІОД ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ ІV СКЛИКАННЯ**
(з 14 травня 2002 до 14 грудня 2003 року)

№	Народний депутат України	Фракція (група)	Подано за період з 14.05.2002 до 14.12.2003
1.	Цушко Василь Петрович	Фракція СПУ	39
2.	Рудьковський Микола Миколайович	Фракція СПУ	34
3.	Добкін Михайло Маркович	"Демократичні ініціативи"	32
	Кармазін Юрій Анатолійович	"Наша Україна"	32
4.	Гавриш Степан Богданович	"Демократичні ініціативи"	29
5.	Черновецький Леонід Михайлович	Позафракційний	27
6.	Ващук Катерина Тимофіївна	Фракція Аграрної партії	26
7.	Турчинов Олександр Валентинович	Фракція БЮТ	25
8.	Бандурка Олександр Маркович	"Демократичні ініціативи"	24
9.	Буряк Сергій Васильович	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	23
	Комар Микола Степанович	"Регіони України"	23
	Мойсик Володимир Романович	"Наша Україна"	23
10.	Семенюк Валентина Петрівна	Фракція СПУ	22
11.	Корсаков Олексій Якович	"Регіони України"	21
	Матвієнков Сергій Анатолійович	"Регіони України"	21
	Мороз Олександр Олександрович	Фракція СПУ	21
	Томич Іван Федорович	"Наша Україна"	21
12.	Катеринчук Микола Дмитрович	"Наша Україна"	20
	Майстришин Володимир Якович	"Регіони України"	20
	Онопенко Василь Васильович	Фракція БЮТ	20
13.	Артеменко Юрій Анатолійович	"Наша Україна"	19
	Беспалий Борис Якович	"Наша Україна"	19
	Жовтяк Євген Дмитрович	"Наша Україна"	19
	Козаченко Олексій Олексійович	"Народовладдя"	19
14.	Богатирьова Раїса Василівна	"Регіони України"	18
	Волков Олександр Михайлович	Позафракційний	18
	Косінов Станіслав Анатолійович	Позафракційний	18
	Оніщук Микола Васильович	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	18
15.	Осика Сергій Григорович	"Народовладдя"	17
	Пустовойтенко Валерій Павлович	Фракція НДП	17
	Хомутиннік Віталій Юрійович	"Регіони України"	17
	Царьов Олег Анатолійович	"Регіони України"	17

АКТИВНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО ВНЕСЕНИХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

Суб'єкт законодавчої ініціативи	За період з 14.05.2002 до 19.10.2003	% від загальної кількості за період	За період з 20.10.2003 до 14.12.2003	% від загальної кількості за період
Народний депутат України	1354	66,7%	181	77,4%
Президент України	98	4,8%	12	5,1%
Кабінет Міністрів України	562	27,7%	41	17,5%
Національний банк України	17	0,8%	0	0%
РАЗОМ	2031	100%	234	100%

Кількість законопроектів у розрізі суб'єктів законодавчої ініціативи



За період з 20.10.2003 до 14.12.2003

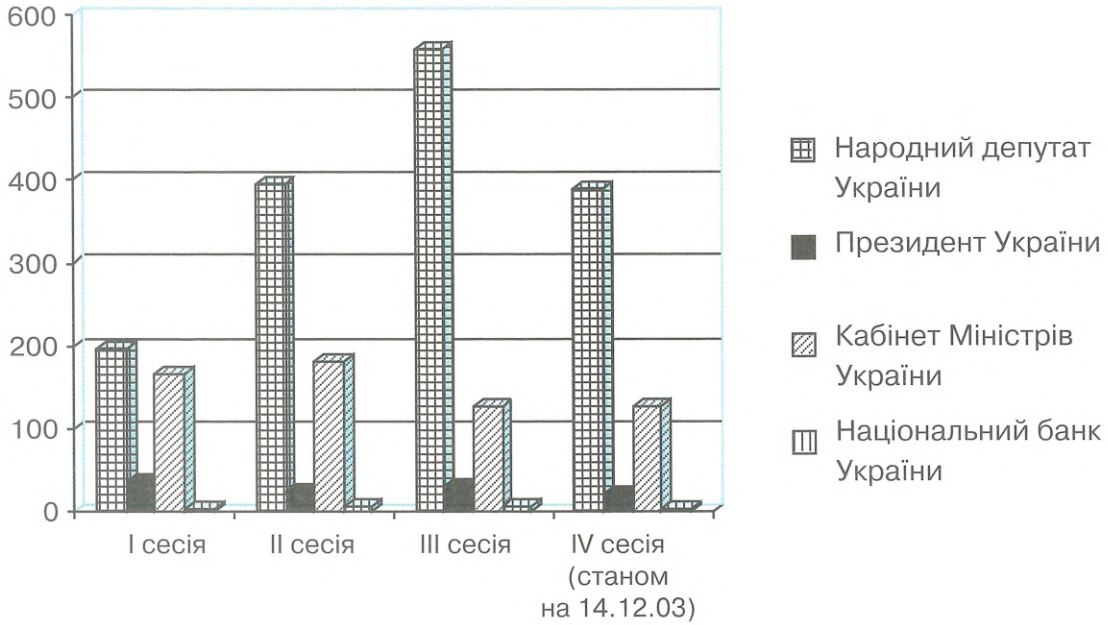
- ▣ Народний депутат України
- Президент України
- ▤ Кабінет Міністрів України
- ▥ Національний банк України

ДИНАМІКА КІЛЬКОСТІ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У РОЗРІЗІ СУБ'ЄКТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

Суб'єкт законодавчої ініціативи	I сесія IV скликання (14.05.2002 – 12.07.2002)	II сесія IV скликання (13.07.2002 – 17.01.2003)	III сесія IV скликання (18.01.2003 – 11.07.2003)	IV сесія IV скликання (12.07.2003 – 14.12.2003)
Народний депутат України	195	394	558	388
Президент України	37	23	29	21
Кабінет Міністрів України	167	181	128	127
Національний банк України	2	6	7	2
РАЗОМ	401	604	722	538

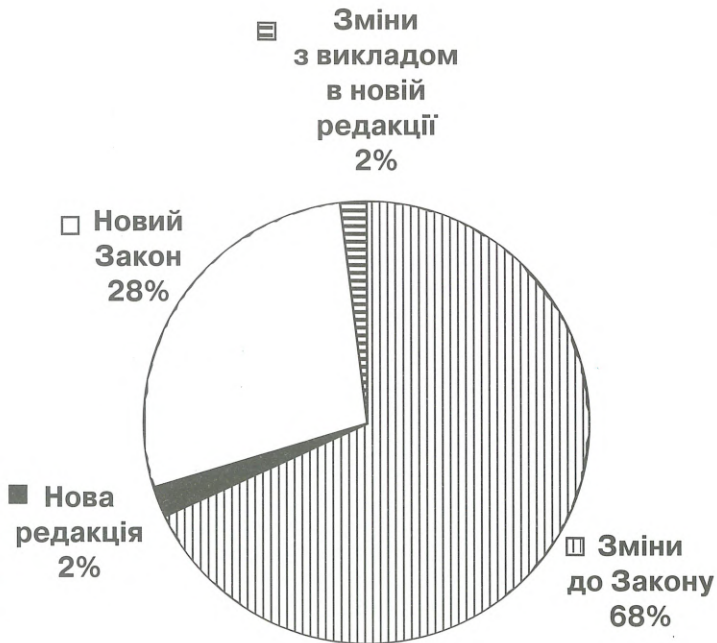
КІЛЬКІСТЬ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У РОЗРІЗІ СУБ'ЄКТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

IV скликання



За період з 14.05.2002 до 19.10.2003

За період з 20.10.2003 до 14.12.2003



ДЕПУТАТСЬКІ ЗАПИТИ*

(за період з 20 жовтня до 21 грудня 2003 року)

Кількість депутатів, які внесли більше 3 запитів	40
Кількість депутатів, які внесли 3 запити	16
Кількість депутатів, які внесли 2 запити	29
Кількість депутатів, які внесли 1 запит	97
Кількість депутатів, які не внесли жодного запиту	268

№	Народний депутат	Фракція (група)	Кількість запитів
1.	Кармазін Юрій Анатолійович	"Наша Україна"	21
2.	Пузаков Володимир Тихонович	Фракція комуністів	20
3.	Тимошенко Юлія Володимирівна	Фракція БЮТ	13
4.	Оржаховський Анатолій Володимирович	Фракція комуністів	12
5.	Развадовський Віктор Йосипович	"Народовладдя"	11
6.	Маркуш Марія Андріївна	Фракція комуністів	10
	Омельченко Григорій Омелянович	Фракція БЮТ	10
	Яворівський Володимир Олександрович	"Наша Україна"	10
7.	Мигович Іван Іванович	Фракція комуністів	9
	Онищук Микола Васильович	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	9
8.	Гірник Євген Олексійович	"Наша Україна"	8
	Лещенко Володимир Олексійович	Фракція комуністів	8
	Наливайко Анатолій Михайлович	Фракція комуністів	8
	Онопенко Василь Васильович	Фракція БЮТ	8
	Семенюк Валентина Петрівна	Фракція СПУ	8
	Томенко Микола Володимирович	"Наша Україна"	8
	Хмара Степан Ілліч	Фракція БЮТ	8
9.	Павловський Михайло Антонович	Фракція БЮТ	7
	Петренко Володимир Сергійович	Фракція комуністів	7
10.	Жовтяк Євген Дмитрович	"Наша Україна"	6
	Мельничук Михайло Васильович	Фракція СПУ	6
11.	Лук'яненко Левко Григорович	Фракція БЮТ	5
	Павленко Юрій Олексійович	"Наша Україна"	5
	Політ Андрій Анатолійович	Фракція комуністів	5
	Соломатін Юрій Петрович	Фракція комуністів	5

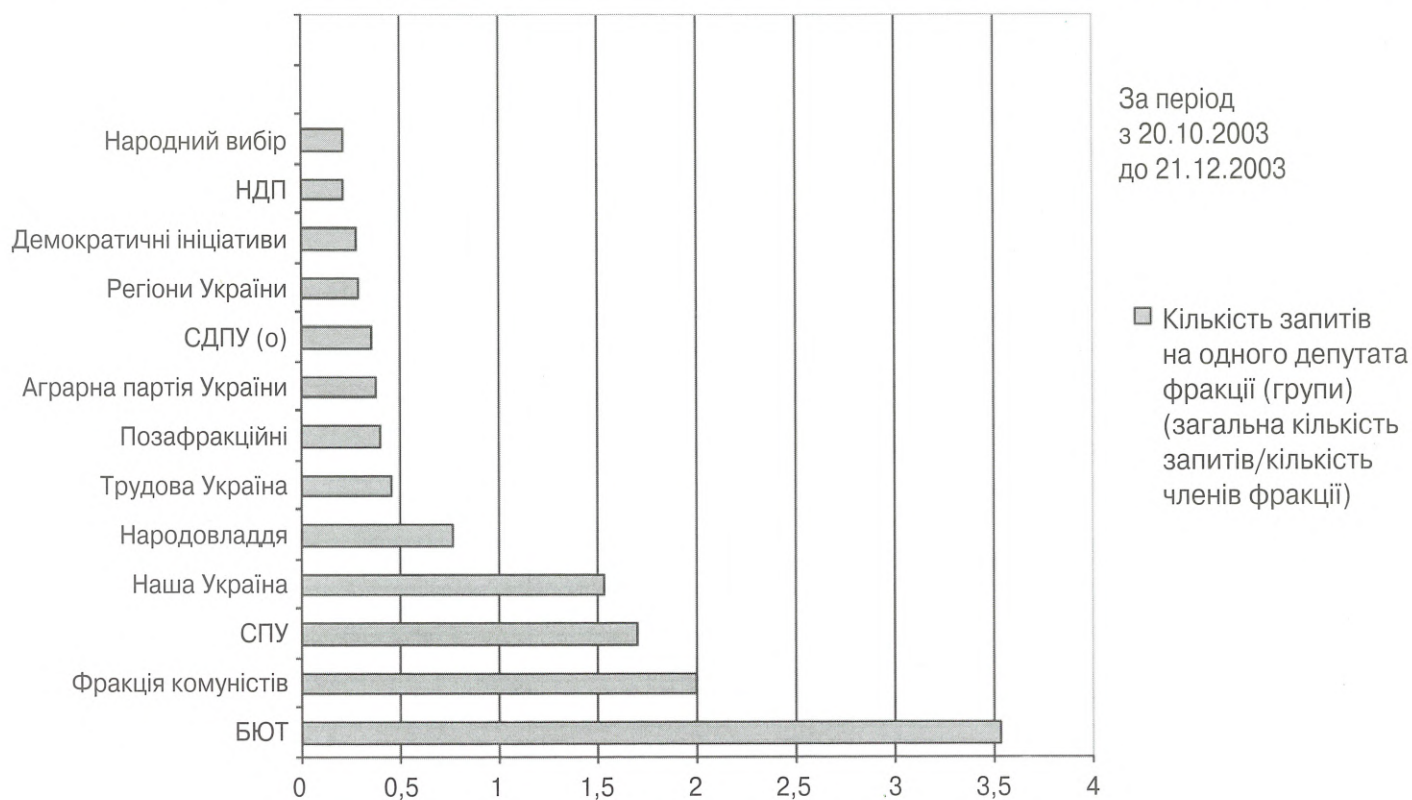
* Враховувались депутатські запити, оголошені на пленарних засіданнях Верховної Ради. Запити, які вносились кількома депутатами, зараховувались до кожного з них. У випадку однакової кількості запитів депутати розташовувалися в алфавітному порядку.

НАЙПОПУЛЯРНІШІ АДРЕСАТИ ЗАПИТІВ

(органи або посадові особи, яким найчастіше адресувались запити)

№	Орган (посадова особа)	Кількість запитів
1.	Прем'єр-міністр України	152
2.	Генеральний прокурор України	124
3.	Голова Верховної Ради України	8
4.	Голова Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією при Президенті України	14
5.	Голова Служби безпеки України	12
	Міністр оборони України	12
6.	Перший віце-прем'єр-міністр України, Міністр фінансів України	11
7.	Голова Верховного Суду України	9
8.	Міністр внутрішніх справ України	8
9.	Голова Фонду державного майна України	7
	Міністр охорони здоров'я України	7
	Міністр юстиції України	7
10.	Київський міський голова	6
	Міністр освіти і науки України	6
	Секретар Ради національної безпеки і оборони	6
11.	Віце-прем'єр-міністр України Д.Табачник	5
	Міністр палива та енергетики України	5
	Міністр праці та соціальної політики України	5
	Міністр транспорту України	5
12.	Міністр аграрної політики та продовольства України	4
	Міністр охорони навколишнього природного середовища України	4
	Міністр України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	4
13.	Віце-прем'єр-міністр України І.Кириленко	3
	Голова Антимонопольного комітету України	3
	Голова Вищої ради юстиції України	3
	Голова Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	3
	Голови Закарпатської обласної державної адміністрації	3
	Прокурор Закарпатської області	3
	Уповноважений Верховної Ради з прав людини	3
14.	Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України	2
	Голова Вінницької обласної державної адміністрації	2
	Голова Волинської обласної державної адміністрації	2
	Голова Державного комітету зв'язку та інформатизації України	2
	Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України	2
	Голова Державного комітету у справах сім'ї та молоді України	2
	Голова Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку	2
	Голова Державної прикордонної служби України	2
	Голова Національного банку України	2
	Голова Ради Міністрів Автономної Республіки Крим	2
	Голова Ради суддів України	2
	Міністр економіки та з питань європейської інтеграції України	2
	Начальник Головного управління державної служби України	2
	Президент Національної телекомпанії України	2
Президент України	2	

АКТИВНІСТЬ ФРАКЦІЙ (ГРУП) ЗА ПОДАНИМИ ДЕПУТАТСЬКИМИ ЗАПИТАМИ



МІЖФРАКЦІЙНІ ПЕРЕХОДИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ

(з 02 вересня до 22 грудня 2003 року)

№	Фракція (група)	Кількість членів (станом на 02.09.2003)	Кількість членів (станом на 22.12.2003)	Зміна в кількості (+/-)
1.	Фракція "Наша Україна"	102	103	+1
2.	Фракція комуністів	60	59	-1
3.	Фракція "Регіони України"	47	66	+19
4.	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	43	42	-1
5.	Фракція СДПУ(о)	37	36	-1
6.	Група "Народовладдя"	19	22	+3
7.	Фракція Соціалістичної партії України	20	20	0
8.	Позафракційні	16	20	+4
9.	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	18	19	+1
10.	Група "Демократичні ініціативи"	23	18	-5
11.	Група "Європейський вибір"*	20	0	-20
12.	Фракція Аграрної партії України	16	16	0
13.	Фракція Народно-демократичної партії	15	14	-1
14.	Група "Народний вибір"	14	14	0

* Група "Європейський вибір" 20 листопада 2003 р. об'єдналась з фракцією "Регіони України".

ПЕРЕХОДИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Народний депутат України	Попередня фракція (група) (дата вступу)	Дата виходу з попередньої фракції (групи)	Нова фракція (група)	Дата вступу в нову фракцію (групу)
Развадовський Віктор Йосипович	"Демократичні ініціативи" (20.06.02)	10.09.03	Позафракційні	10.09.03
Тополов Віктор Семенович	"Народний вибір" (05.07.02)	10.09.03	Позафракційні	10.09.03
Поліщук Кирило Ананійович	"Народовладдя" (20.06.02)	11.09.03	Позафракційні	11.09.03
Потебенко Михайло Олексійович	"Демократичні ініціативи" (12.07.02)	17.09.03	Позафракційні	17.09.03
Зубець Михайло Васильович	"Демократичні ініціативи" (04.07.02)	18.09.03	Позафракційні	18.09.03
Плющ Іван Степанович	"Демократичні ініціативи" (20.06.02)	30.09.03	"Наша Україна"	30.09.03
Ратушняк Сергій Миколайович	"Демократичні ініціативи" (08.10.02)	30.09.03	Позафракційні	30.09.03
Сацюк Володимир Миколайович	"Європейський вибір" (20.06.02)	30.09.03	Позафракційні	30.09.03
Чеботарьова Юлія Сергіївна	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна" (06.02.03)	02.10.03	"Народний вибір"	02.10.03
Ратушняк Сергій Миколайович	Позафракційні (30.09.03)	03.10.03	"Наша Україна"	03.10.03
Матвійчук Едуард Леонідович	"Наша Україна" (15.05.02)	14.10.03	Позафракційні	14.10.03
Калетнік Григорій Миколайович	"Європейський вибір" (20.06.02)	17.10.03	Позафракційні	17.10.03
Онопенко Василь Васильович	Позафракційні (08.10.02)	17.10.03	Фракція БЮТ	17.10.03

Народний депутат України	Попередня фракція (група) (дата вступу)	Дата виходу з попередньої фракції (групи)	Нова фракція (група)	Дата вступу в нову фракцію (групу)
Зубець Михайло Васильович	Позафракційні (18.09.03)	23.10.03	"Народовладдя"	23.10.03
Потебенко Михайло Олексійович	Позафракційні (17.09.03)	23.10.03	"Народовладдя"	23.10.03
Развадовський Віктор Йосипович	Позафракційні (10.09.03)	23.10.03	"Народовладдя"	23.10.03
Маргинюк Адам Іванович	Фракція комуністів (15.05.02)	19.11.03	Позафракційні	19.11.03
Нечипорук Володимир Павлович	Фракція СДПУ(о) (15.05.02)	19.11.03	Позафракційні	19.11.03
Савицький Валентин Вікторович	"Європейський вибір" (20.06.02)	19.11.03	Позафракційні	19.11.03
Антемок Віктор Дмитрович	"Європейський вибір" (20.06.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Бойко Володимир Семенович	"Європейський вибір" (15.10.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Бондаренко Григорій Іванович	"Європейський вибір" (20.06.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Веревський Андрій Михайлович	"Європейський вибір" (05.07.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Вернидубов Іван Васильович	"Європейський вибір" (20.06.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Жеваго Костянтин Валентинович	"Європейський вибір" (12.07.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Ісаєв Леонід Олексійович	"Європейський вибір" (20.06.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Кальніченко Ігор Вікторович	"Європейський вибір" (20.06.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Лапін Євген Васильович	"Європейський вибір" (02.07.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Матвієнко Павло Володимирович	"Європейський вибір" (20.06.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Матвієнков Сергій Анатолійович	"Європейський вибір" (15.10.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Мусяка Віктор Лаврентійович	"Європейський вибір" (04.03.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Пехота Володимир Юлійович	"Європейський вибір" (20.06.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Потапов Василь Іванович	"Європейський вибір" (20.06.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Самофалов Геннадій Григорович	"Європейський вибір" (20.06.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Сівкович Володимир Леонідович	"Європейський вибір" (04.03.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Челомбітко Ігор Васильович	"Європейський вибір" (05.07.02)	20.11.03	"Регіони України"	20.11.03
Матвійчук Едуард Леонідович	Позафракційні (14.10.02)	28.11.03	"Регіони України"	28.11.03
Нечипорук Володимир Павлович	Позафракційні (19.11.03)	28.11.03	"Народовладдя"	28.11.03
Поліщук Кирило Ананійович	Позафракційні (11.09.03)	12.12.03	"Регіони України"	12.12.03

“BILL ON INFORMATION TECHNOLOGY SECTOR OPERATION”, “BILL ON TELECOMMUNICATIONS MONITORING”

Vitaliy ZAMNIUS,
*Expert,
Laboratory for
Legislative Initiatives*

Ukrainian legislation on information and other advanced technologies is work in progress, and surprisingly enough, the government has become especially active with putting forward its legislative proposals.

It seems that the government's activity in the public IT sector has been spurred by the upcoming elections 2004 that are expected to play quite a decisive role in the life of the entire country. There is no doubt that the government will come up with other legislative initiatives aiming at protection of not always grounded public interests and further dilution of the private legislative status.

The article dwells on the most important and influential IT bills that, if passed, may bring about a fundamental change into the rules of the game in the IT sector and have a major impact on the scope of human rights and liberties.

On November 18, 2003, the Ukrainian parliament passed the bill on Information Technology Sector Operation in the first reading. Analysis of the bill suggests that its regulatory norms are aiming at the Ukrainian share of the World Wide Web, local network systems, as well as all other state-of-the-art information technologies, including personal data carriers.

Adoption of the bill will also establish absolute control of law enforcement and other public authorities over the “IT sector constituents” (in particular, over the Ukrainian part of the Internet). Specifically, its Article 2 sets the principle of “authenticity, completeness and timeliness of information provided to the user”. Violation of this provision will result in “restriction of operation in the IT sector”. In other words, if certain information kept by the user at home PC or on the Internet is recognized incomplete or untimely, its use may be suspended!

The bill also makes no reference to such new pro-

visions in the Ukrainian IT legislation as the information of public importance, prohibition of censorship and censor authorities.

Ukrainian news agency Interfax-Ukrayina informs that according to leader of the Kharkiv advocacy group Ye. Zaharov Ukrainian courts authorized 40,000 buggings of communications channels over 2002 only!

The bill on Telecommunications Monitoring that sets up the system making it possible to keep track of all communications in the country is filed for the parliamentary consideration in the first reading.

The bill drafted by the Security Service of Ukraine and submitted to Parliament by the Cabinet of Ministers of Ukraine deploys a three-tier telecommunications monitoring system. Its development means that:

1) The Security Service of Ukraine as “a specially authorized body” will be transformed into an authority that will have all, including legal, possibilities to exercise thorough (omnipresent) and constant monitoring of communications networks and lines even without contacting telecommunications companies;

2) The investigation and security bodies will be able to monitor telecommunications in those places where their units are located also without working out these issues with telecommunications companies;

3) The Security Service of Ukraine as “a specially authorized body” will monopolize powers for telecommunications monitoring.

Analysis of the bill on Telecommunications Monitoring proves that this piece of legislation imposes essential restraints on the scope of constitutional human rights and freedoms and contradicts the EU requirements and Ukraine's international commitments. This act also does not meet the needs of legal regulation and current status of public relations in Ukraine.

BILL ON AMENDMENT OF CERTAIN LAWS OF UKRAINE (ON SUGAR PRODUCTION AND SALE)

Denys KOVRYZHENKO,
*Expert,
Laboratory for
Legislative Initiatives*

The Parliament has to consider two sugar market bills, namely #3442 (initiated by Our Ukraine MP Yukhnovskyi) and 3219 (initiated by Our Ukraine MP Dzhodzhuk).

Both bills fail to solve basic sugar market problems, which means that, if passed, they will not improve the difficulties that sugar producers face today in Ukraine. There is an obvious need for a comprehensive solution to their problems.

In our opinion, to support the Ukrainian sugar producer, it is necessary to:

1. Decrease the minimum sugar prices to 1 – 1.5 UAH per kilo

2. Cancel the system of free sugar trade with CIS countries

3. Limit the syrup import to Ukraine

4. Strengthen the combat against the smuggling of white sugar from Poland, Russia, and Transdnister

5. Improve control of sugar production from foreign raw sugar which is the main source of unauthorized sale of cheap sugar in Ukraine

6. Ensure annual formation of public investment fund for the sugar refining period

7. Strengthen the legislative status of the National Sugar Producer Association making it a public agent in charge of public regulation of sugar market in Ukraine.

ON COMPILATION AND CIRCULATION OF CREDIT HISTORIES

Dmytro KOTLIAR,
*Expert,
Laboratory for
Legislative Initiatives*

Adoption of the law on Compilation and Circulation of Credit Histories will prompt solution of urgent tasks that Ukraine's lending system faces today. In particular, it will boost lending of the active sector of economy, especially small and medium business, enhance consumer lending, improve capitalization and reliability of lending institutions. This will be achieved through the system for collection and use of the data necessary to assess loan risks. However, it is obvious that lack of the system for compilation and circulation of credit histories under the current incremental rates of lending will result in accumulation of bad loans both in terms of their numbers and values.

In general, the bill sets up a functioning credit history system based on free rules for foundation of credit bureaus. Operation of the bureaus is not tied to the National Bank of Ukraine, which will have a positive impact on the range of participants and the scope of data maintained.

Private information protection measures also seem quite sufficient as they meet the standards established by the EU legislation, acts of the Council of Europe, and the Law of Ukraine on Information.

However, the bill needs some further development, especially as concerns the priorities indicated in the recommendations and proposals to it.

Subject

CONSTITUTIONAL REFORM AND THE PRESIDENTIAL ELECTIONS

Denys KOVRYZHENKO,
Vitaliy ZAMNIUS,
*Experts,
Laboratory for
Legislative Initiatives*

The suggested constitutional amendments essentially enhance the role of the Cabinet of Ministers in exercising public executive powers. Draft amendments, however, fail to eliminate the existing dual nature of the executive branch with two centers of governmental policy: the Cabinet of Ministers of Ukraine with political accountability for its policy to the Parliament, and the President of Ukraine with no political responsibility, accountability or subordination following the proposed amendments.

It is doubtful that some of the suggested constitutional provisions will promote the parliamentary influence on the formation of the Cabinet of Ministers. This specifically concerns the required political consultations between the head of state and parliamentary factions (which in the majority of countries is regulated not by the constitution, but rather by unwritten rules), or the head of state's obligation to propose a candidate determined by a coalition of factions and groups for parliamentary consideration when the Parliament is under a constant threat of dissolution.

There are absolutely no grounds to establish a constitutional provision under which parliamentary factions and groups shall forcedly form a coalition as an independent political agent with its own rights and duties within one month upon the first sitting of the new parliament or disintegration of the previous coalition.

The current procedures set for formation of the Constitutional Court of Ukraine by three branches of power are aiming at ensuring the court's independence from any influence of authorities or officials. Independence of the general court judges is secured by their lifelong election to office. While there are numerous complaints both by the public, and by judges themselves claiming no conditions in place to ensure judicial independence in administration of justice, the analyzed bill suggests that its authors are determined to get rid of the problem by terminating any judicial independence at all. Thus, the bill entitles the head of state and the Parliament to form the Constitutional Court (9 judges each for 9 years) and limits the judges' term of office to 10 years. It is obvious that compliance with law will hardly be the main criteria for extension

of their term of office. Adoption of such changes will empower the President and the Parliament to exercise absolute control over judges.

The drafters also keep the public prosecution's quasi-judicial functions to establish facts of violation of law and to make their legal assessment, just as well as to find out guiltiness with reasons and conditions under violations etc. This is the definition of the place and role of the public prosecution that was characteristic only of the Soviet countries.

Another proposal that stands up no criticism is that there are no longer any limits on the number of Deputy Chairmen of the Verkhovna Rada and Vice Prime Ministers, which sets up conditions for exorbitant accumulation of the number of members of government and parliamentary leadership to meet the needs of the parliamentary factions and groups. The drafters also eliminated temporary ad hoc and investigation commissions and by doing so limited the parliamentary oversight powers.

Paragraph 2 of the Closing Provisions puts forward a requirement to hold parliamentary elections on the basis of the proportional system only in 2006. Proportional elections are not mentioned in any other part of the bill. This means that the next parliamentary elections that will follow 2006, as well as any special elections may be held either on the basis of the mixed or even the majoritarian election system.

There is some evidence in the bill proving that the drafters purposefully abstained from including provisions on proportional parliamentary elections, since the norm requiring election of at least 2/3 of the Parliament remained unchanged (while it is difficult to imagine an incomplete parliament elected under the proportional system). Another evidence is inclusion of parliamentary groups (in addition to factions) into the Constitution.

The general conclusion on draft constitutional amendments #4105 is that their adoption in the existing shape and form will make the development of affairs in the Ukrainian politics unpredictable even for their developers. However, there is also a clear threat to lose control of the situation both for those who strive to preserve their status quo, and for those who only aspire for power.

UKRAINIAN LEGISLATION COMPLIANCE WITH THE WTO REQUIREMENTS

**Gabriel
ASLANIAN,**
*Expert,
Laboratory for
Legislative Initiatives*

The main achievements made in harmonization of Ukrainian legislation with WTO norms and standards became adoption of the Customs and Land Codes, and introduction of an efficient system for protection of intellectual property rights. Considerable progress has also been made in bringing rules and principles of standardization and certification, governmental orders, and sanitary and phytosanitary measures into compliance with requirements of relevant WTO agreements.

According to the draft report, Ukrainian authorities have put forward a comprehensive tariff proposal that comprise all positions of the Ukrainian tariff and their transformation period. In addition, the Tariff includes Ukraine's obligations on accession to 16 of the total 19 field initiatives and agreements. Ukraine's proposal in the service area lists 139 of 155 service sub-sectors including obligations to provide access to such sectors as banking, insurance, telecommunications, transport, professional services, construction, distribution, and tourism.

However, the draft report indicates that there are still certain problems with adaptation of the Ukrainian legislation to the WTO standards.

Specifically, the Working Group expressed their worries about the legislative provisions on state support to the Ukrainian producer in various sectors of economy, which puts foreign producers into less beneficial conditions and distorts foreign trade. In particular, the Working Group referred to regulatory measures applied to the so called "sensitive" industries of

Ukrainian economy, such as car building, vessel construction, space industry, construction, pharmaceuticals, coal industry, and agricultural production.

Other major recommendations made by the Working Group also concerned:

- * Current antidumping measures and the compensatory duties system;
- * Security measures;
- * Technical trade barriers;
- * Sanitary and phytosanitary measures;
- * Operation of free zones and free economic zones;
- * Trade aspects of intellectual property rights.

Reconciliation of customs rate is another open issue. Currently, the average customs rate makes up 5.64% of the customs commodity value, which is somewhat higher than the rates used between the WTO member states. It is clear that harmonization of the customs rates with the WTO standards will require amendment of the current customs legislation, specifically the Law on the Customs Tariff of Ukraine.

The draft report of the Working Group on Ukraine's accession to the WTO suggests that Ukraine has made a number of successful efforts in the long run, and now has approached to an important stage of its further development. This is a clear sign that further coherent and rational implementation of the selected policy for integration with the world trade system will help country achieve the established goal in the very near future.



"Орієнтири виборця - парламентський моніторинг"

Парламентський моніторинг - це:

- ✓ парламентські події;
- ✓ експертиза законопроектів;
- ✓ аналіз ключових суспільних та державних проблем;
- ✓ ексклюзивні коментарі українських політиків та експертів.



ENG ГОЛОВНА СТОРІНКА

Орієнтири виборців - парламентський моніторинг

У базі зареєстр. 646 зак-(и/ів), станом на 13.01.2004

- Правова політика
- Державне будівництво та місцеве самоврядування
- Економічний розвиток
- Екологічна політика
- Соціальна політика
- Інформаційна політика
- Національна безпека і оборона
- Зовнішня політика



НАРОДНІ ДЕПУТАТИ

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

13-01-2004 || 8:58

У царині управління сферою телебачення і радіомовлення очікуються радикальні законодавчі зміни

У порядку денному засідання Верховної Ради України 13 січня стоїть проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" (нова редакція). Згаданий документ цікавий своїм виразно демократичним та радикальним підходом до реформування системи управління телерадіомовною галузю України.

Детальніше

13-01-2004 || 8:56

Чергова спроба - Закон про Фонд державного майна України

На розгляд парламенту представлено проект закону "Про Фонд державного майна України", який стане головним органом приватизації, що забезпечує значні надходження до бюджету. Цього часу діє на підставі Тимчасового положення 1992 року. Чи зміниться ситуація цього разу?

Детальніше

12-01-2004 || 17:29

Нові пропозиції щодо змін до Держбюджету'2004: пропонується зняти мораторій на створення та розширення вільних економічних зон

12-01-2004 || 14:31

Фракції "Регіони України" та комуністів підтримують передачу нафтопроводу "Одеса-Броди" у концесію

Довідник «Орієнтири виборця»

Часопис ПАРЛАМЕНТ

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

Фонд підтримки демократії



Національний фонд підтримки демократії США (NED) як недержавна неприбуткова організація була створена в 1983 році для зміцнення демократичних інституцій у всьому світі шляхом проведення недержавних ініціатив. Діяльність Фонду керується незалежною Радою директорів і фінансується за рахунок громадських коштів, розмір яких щороку визначається Конгресом США.

Ці кошти використовуються для надання сотень грантів у багатьох регіонах світу, включаючи Східну Європу та країни колишнього Радянського Союзу.

20 років існування Фонду підтвердили його ефективність та успіх, які базуються на п'яти принципах діяльності:

- **регіональний підхід** – Фонд ефективно і гнучко визначає правильні пріоритети у кожному з регіонів;
- **багатосекторний підхід** – діяльність Фонду зосереджена на правах людини та меншин, громадській освіті, незалежних ЗМІ, верховенстві законів;
- **допомога знизу** – Фонд допомагає організаціям, що є безпосередньою основою громадянського суспільства: громадські

- організації та ініціативи, професійні спілки, політичні партії, тощо;
- **невеликі гранти** – якомога більшої кількості реальних громадських проектів, що створює основу для поширення ідей демократії;
- **створення зв'язків** – велика кількість отримувачів грантів Фонду створює передумови для активнішого обміну досвідом між ними.

1101 Fifteenth Street, NW, Suite 700 Washington, DC, 20005, USA
202.293.9072 Fax: 202.223.6042
E-mail: info@ned.org, WEB-site: www.ned.org

Фракційна структура Верховної Ради України станом на 30 грудня 2003 року

■ Фракція «Наша Україна»	102
■ Фракція «Регіони України»	67
■ Фракція комуністів	59
■ Фракція партій ППУ та «Трудова Україна»	42
■ Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	36
■ Група «Народовладдя»	22
■ Позафракційні	20
■ Фракція Соціалістичної партії України	20
■ Фракція Блоку Юлії Тимошенко	19
■ Група «Демократичні ініціативи»	18
■ Фракція Аграрної партії України	16
■ Група «Народний вибір»	14
■ Фракція Народно-демократичної партії	14