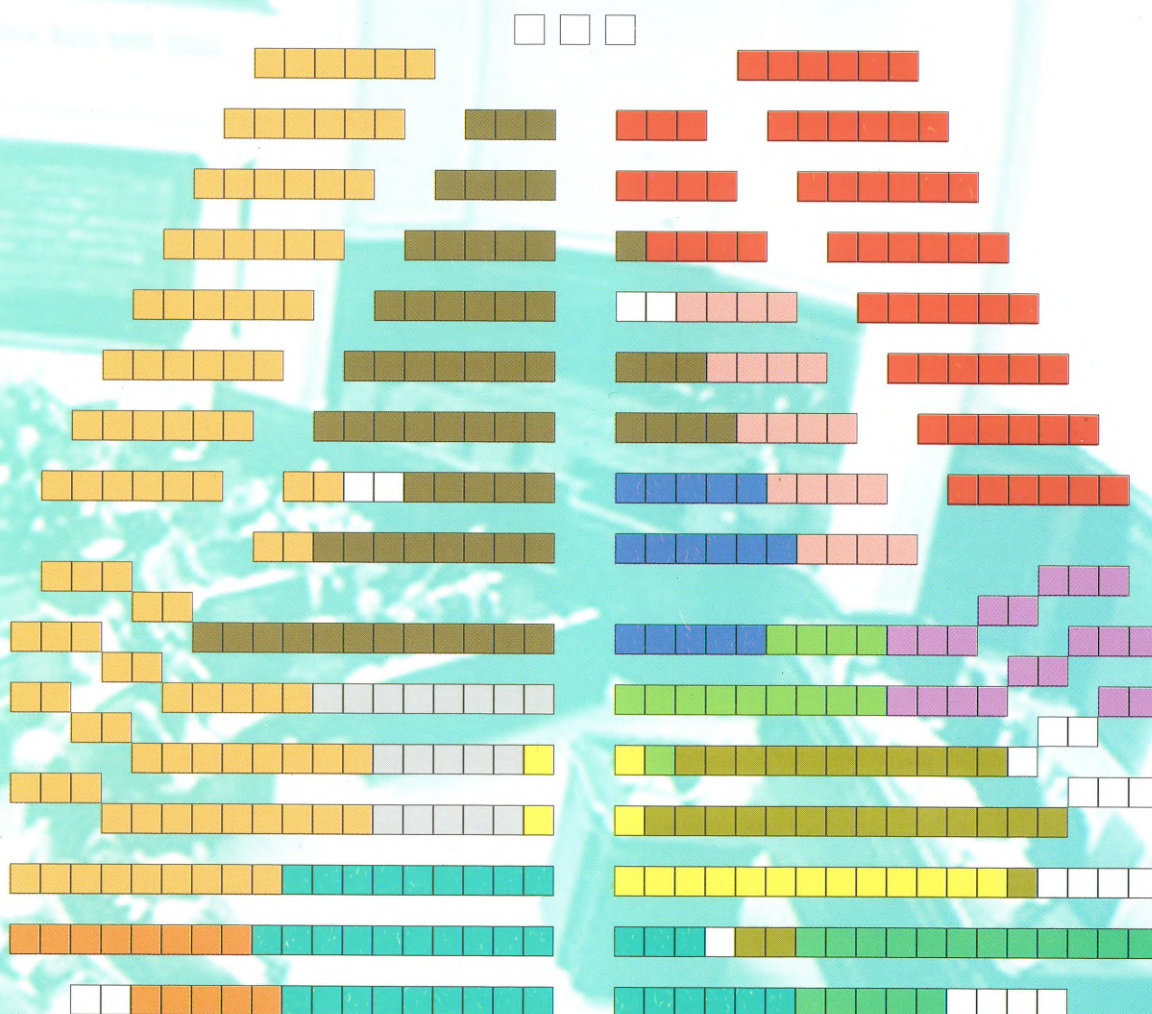


# Часопис ПАРЛАМЕНТ

№2/2004



**«Про оптимізацію взаємодії парламенту і уряду»**

**«Про вибори Президента України»**

**«Угода про формування Єдиного економічного простору»**

**«Про політичну опозицію»**

Лабораторія законодавчих ініціатив

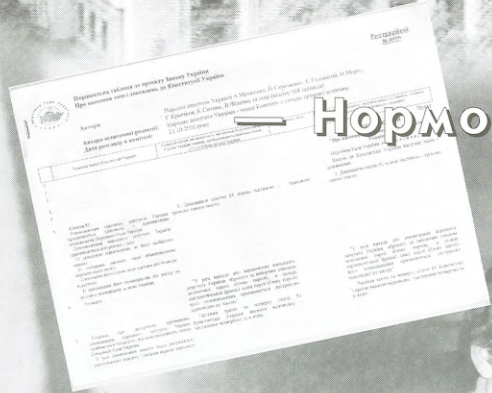


— Експертиза і аналіз державної політики

# Лабораторія законодавчих ініціатив

— Моніторинг діяльності Верховної Ради України

— Нормопроектування



## «Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації  
КВ 5474 від 13.09.2001р.,  
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 30.04.2004.  
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», №2, 2004

### Закони

- «Про внесення змін до Закону України  
«Про вибори Президента України» . . . . . стор.2-7
- «Про ратифікацію Угоди про формування  
Єдиного економічного простору» . . . . . стор.8-11
- «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства  
України до законодавства Європейського Союзу» . . . . . стор.12-14

### Законопроекти

*Аналіз, оцінки, коментарі*

- «Про політичну опозицію»  
«Про парламентську більшість та парламентську опозицію»  
«Про парламентську більшість та парламентську опозицію  
у Верховній Раді України»  
«Про парламентську опозицію» . . . . . стор.15-23
- «Про внесення змін до Закону України  
«Про банки і банківську діяльність» . . . . . стор.24-26

### Тема

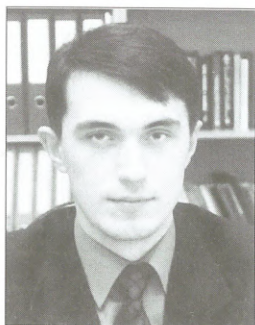
- Стан та шляхи оптимізації  
взаємодії парламенту і уряду . . . . . стор.27-44
- Статистика . . . . . стор.45-47

**Summaries** . . . . . стор. 48-52

Автори числа: Г.Асланян (стор.8, 12), Б.Беспалий (22), С.Гавриш (22),  
І.Гнибіденко (44), А.Євгенєва (27), І.Жданов (44),  
О.Зарубінський (11), Р.Зварич (11), Д.Ковриженко (2, 15, 27),  
І.Коліушко (41), Г.Крючков (23), О.Мороз (23), О.Наумов (24),  
М.Рудьковський (11), В.Супрун (42), В.Шаповал (43)

# «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ»

18 березня 2004 року Верховна Рада України ухвалила в першому читанні та в цілому Закон «Про вибори Президента України» (№ 2047-Д). Напевне, його можна віднести до тих небагатьох комплексних законів, яким не судилося бути розглянутими парламентом у другому читанні. Відтак, хоча у тексті самого Закону було враховано найбільш прогресивні положення законопроектів «Про вибори Президента України» №№ 2047 та 2047-1, прискорені темпи його підготовки Тимчасовою спеціальною комісією по доопрацюванню проектів законів про внесення змін до Конституції України до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, відсутність громадського та наукового обговорення законопроекту № 2047-д перед його винесенням на розгляд парламенту, не могли позитивно вплинути на якість окремих положень нового Закону.



**Денис КОВРИЖЕНКО,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

## Основні новели закону

### 1. Висування кандидатів здійснюється партіями (виборчими блоками) або шляхом самовисування

Такий порядок висування кандидатів став результатом компромісу членів Тимчасової спеціальної комісії. За проектом Закону «Про вибори Президента України» № 2047 право висування кандидатів пропонувалося надати виключно партіям та виборчим блокам; альтернативним проектом № 2047-1 передбачалося, що висування кандидатів може здійснюватись шляхом самовисування або через висування партіями та виборчими блоками. Щоправда, як буде показано далі, самовисування кандидатів має більше недоліків, ніж переваг.

### 2. Тривалість виборчого процесу скорочено з 180 до 120 днів

Ця норма також стала результатом компромісу членів Тимчасової спеціальної комісії – Закон «Про вибори Президента України» 1999 року встановлював надмірний строк тривалості виборчої кампанії – 180 днів, з іншого боку проектом Закону «Про внесення змін до Закону «Про вибори Президента України» № 4286-1, внесеним О.Задорожнім, тривалість виборчого процесу пропонувалося скоротити до мінімуму (90 днів). Голова Верховної Ради України свого часу пропонував компромісний варіант – 120 днів. Саме такий підхід і було втілено у новоприйнятому Законі.

### 3. Змінено порядок формування виборчих комісій

За новим Законом територіальні виборчі комісії утворюються ЦВК у кількості, не менше 10 членів комісії, і за поданнями кандидатів у Президенти; дільничні виборчі комісії утворюються територіальними виборчими комісіями у кількості, не менше 12 членів комісії, і за поданнями кандидатів у Президенти. Така норма була у проекті № 2047-1

### 4. Змінено порядок формування виборчих фондів кандидатів у Президенти

Закон № 2047-д закріпив ті ж джерела формування виборчих фондів кандидатів, що й Закон «Про вибори народних депутатів України» 2002 року – власні кошти кандидата, кошти партії (партій, що входять до виборчого блоку), які висунули кандидата, добровільні внески фізичних осіб. При цьому добровільний внесок фізичної особи до виборчого фонду одного кандидата на пост Президента України не може перевищувати двадцяти п'яти розмірів мінімальних заробітних плат (5125 грн.). Законом також передбачено, що не пізніше, як на 15 день після виборів розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду подає до ЦВК фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду. У Законі враховано положення проекту № 2047-1 в частині запровадження двох видів рахунків виборчого фонду – накопичувального, на який надходять кошти для фінансування виборчої кампанії кандидата на пост Президента України, а також виборчих поточних рахунків, з яких здійснюється фінансування витрат на виборчу кампанію.

Підтримувана багатьма фахівцями у сфері виборчого права ідея скасування обмежень на максимальний розмір витрат коштів виборчих фондів не схвалена. Граничний розмір виборчого фонду порівняно із Законом «Про вибори Президента України» 1999 року суттєво підвищений (до 50 000 розмірів мінімальних заробітних плат (10,25 млн. грн.), але не скасований. Однією з важливих новел нового Закону є можливість поповнення виборчих фондів кандидатів у Президенти, які вийшли у другий тур голосування. Для таких кандидатів граничний розмір виборчого фонду збільшується на 15

тисяч розмірів мінімальних заробітних плат (бл. 3 000 000 грн.). Тим самим створено умови для легального фінансування виборчих кампаній у період між першим та другим турами.

### **5. Змінені підстави для відмови у реєстрації кандидатів у Президенти та скасування рішення про реєстрацію кандидатів, пом'якшено відповідальність за деякі порушення виборчого законодавства**

Під час виборів народних депутатів України 2002 року непоодинокими були випадки скасування рішень про реєстрацію кандидатів (відмови у реєстрації) на підставі виявлення органами управління виборчим процесом суттєвої недостовірності у відомостях про кандидатів та у деклараціях про майно та доходи кандидатів і членів їх сімей. Для врегулювання цих проблем новий Закон пом'якшує відповідальність учасників виборчого процесу за такі порушення. Так, помилки і неточності, виявлені в декларації про майно та доходи кандидата на пост Президента України та членів його сім'ї, мають бути виправлені й не є підставою для відмови в реєстрації. За деякі порушення вимог виборчого законодавства, за які Законом «Про вибори народних депутатів України» передбачалося скасування реєстрації кандидатів, новий Закон передбачає оголошення попередження кандидатам. Серед таких порушень, зокрема:

- підкуп виборців або членів виборчих комісій кандидатом, його довіреною особою, партією (блоком), яка висунула кандидата, чи її посадовою особою, а також на прохання кандидата або за дорученням кандидата або партії (блоку), яка його висунула, чи іншою особою;
- надання під час виборчого процесу виборцям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, інших матеріальних цінностей організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат, партія, яка висунула кандидата, (одна з партій, яка входить до блоку, який висунув кандидата) або посадова особа цієї партії;
- використання кандидатом при фінансуванні передвиборчої агітації, крім коштів свого виборчого фонду, інших коштів; використання кандидатом, який займає посаду, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах,

організаціях, у військових формуваннях для проведення передвиборчої агітації підлеглих йому осіб, службового транспорту, зв'язку, устаткування, приміщень, інших об'єктів та ресурсів за місцем роботи;

- подання кандидатом недостовірних відомостей про себе, свідомо спотворених з метою ввести в оману виборців;
- проведення кандидатом та (або) партією (блоком), яка його висунула, прямої чи опосередкованої передвиборчої агітації поза строками її проведення.

Відповідно, Закон суттєво звужує перелік підстав для скасування рішень про реєстрацію кандидатів у Президенти. До таких підстав віднесено, зокрема:

- порушення законів України при утворенні виборчого блоку та висуненні кандидата;
- наявність у передвиборчій програмі кандидата положень, спрямованих на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підризи її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення; відсутність або неналежне оформлення документів, поданих для реєстрації кандидата;
- припинення громадянства кандидата, виїзд кандидата за межі України для постійного проживання, смерть кандидата, визнання кандидата недієздатним, неподання кандидатом необхідної кількості підписів виборців (500 000 підписів виборців, в тому числі не менш як по 20 тисяч підписів у кожному з двох третин регіонів (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь) України) на свою підтримку у встановлений строк.

При цьому, на відміну від попередніх виборчих законів, рішення про скасування реєстрації кандидатів повинно прийматися не Центральною виборчою комісією, а Верховним Судом України.

### **6. Однією з підстав реєстрації кандидатів передбачено внесення ним або суб'єктом його висунання застави у розмірі 500 000 грн., яка повертається за умови отримання кандидатом не**

менше 7% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні

## 7. Запроваджено кілька нових норм у частині регулювання передвиборної агітації

По-перше, змінено строки початку і тривалості передвиборної агітації: передвиборна агітація може бути розпочата з наступного дня після реєстрації кандидата і має завершитися о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів (повторного голосування).

По-друге, закріплено низку норм для забезпечення рівних можливостей кандидатів у Президенти у доступі до ЗМІ. Згідно із Законом засіб масової інформації не може надавати знижки на оплату окремим кандидатам чи партіям (блокам), що висунули кандидата. Заборонено проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України. На ЦВК покладено обов'язок забезпечити у разі призначення повторного голосування надання ефірного часу, друкованих площ та друкування агітаційних матеріалів за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів, у сумі 15 000 розмірів мінімальної заробітної плати на кожного кандидата. Закон забороняє агітувати за або проти кандидатів, оцінювати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі державним та комунальним засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам. Законом передбачено проведення теледебатів усіх кандидатів перед першим та другим туром голосування.

### Розширені права офіційних спостерігачів у виборчому процесі

Офіційним спостерігачам кандидатів та партій (блоків), що висунули кандидатів, надається право складати акти про виявлені порушення Закону, що підписуються спостерігачем та не менш як двома виборцями, які засвідчують факт порушення, та подавати їх до відповідних виборчих комісій.

## 8. Деталізовано порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності учасників виборчого процесу

Тепер виборча комісія не може прийняти рішення, яке, по суті, повторює рішення, скасоване судом. Учасникам судового розгляду справи надано право оскаржувати в апеляційному порядку рішення, ухвалені судом

першої інстанції, що не набрало законної сили – якщо суд першої інстанції не повно з'ясував обставини справи, не дав належну оцінку доказам, неправильно застосував норми матеріального права або істотно порушив норми судочинства. Апеляційна скарга також може бути подана третьою особою – суб'єктом виборчого процесу, яка не брала участі в судовому розгляді справи, якщо рішення суду першої інстанції порушує її права та свободи, що охороняються законом.

### Окремі недоліки закону

#### 1. Висування кандидатів у Президенти може здійснюватися партіями (блоками) та шляхом самовисування

З таким підходом навряд чи можна погодитися, оскільки виборці, віддаючи свій голос за того чи іншого кандидата у Президенти, враховують не лише особистість кандидата, але і пропоновану ним передвиборну програму, в якій втілено бачення кандидатом стратегії розвитку держави на період повноважень Президента. Обраний за результатами голосування Президент максимально зацікавлений у реалізації своєї передвиборної програми. У випадку, якщо Президентом обирається представник певної партії або блоку положення його програми, як правило, аналогічні положенням, які закріплено у програмі (програмах) відповідних політичних сил. У випадку, якщо за результатами виборів до парламенту перемогу отримує партія, від якої висунуто кандидата у Президенти, глава держави, уряд і парламент мають достатні можливості для реалізації запропонованої відповідною політичною партією програми суспільного розвитку і несуть всю повноту відповідальності за результати втілення цієї програми в життя.

У випадку ж, якщо всенародно обраний глава держави має власну програму суспільного розвитку, яка не відповідає програмам жодної з представлених в парламенті політичних сил, створюються можливості для конфліктів і протистоянь Президента, законодавчого і виконавчого органу влади протягом всього періоду їх діяльності, зокрема – в процесі формування уряду, здійсненні впливу на його діяльність, тощо. Таким чином, запропонований авторами Закон у майбутньому може створити умови для перманентного конфлікту інтересів глави держави і парламенту, незалежно від результатів виборів до органу законодавчої влади. У випадку ж, якби правом висування кандидатів на посаду Президента було наділено виключно політич-

ні партії та блоки, формування парламентської більшості партією, від якої було висунуто Президента, унеможливило б виникнення такого конфлікту інтересів. На користь доцільності висунування кандидата у Президенти лише партіями і блоками може бути і аргумент про те, що існування у владному трикутнику опозиційного парламентської більшості Президента є однією з гарантій дотримання прав парламентської опозиції через особливий статус глави держави як гаранта законності в державі. Президент, висунутий шляхом самовисунування, прямого інтересу у підтримці як більшості, так і опозиції в парламенті, не має.

Чи відповідає Основному Закону надання права висунування кандидатів на пост Президента лише партіям і блокам? Конституційний Суд, як відомо, оцінюючи відповідність ст.ст. 157 та 158 Конституції проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 4105, перехідними положеннями якого передбачалося запровадження пропорційної виборчої системи з голосуванням за списки партій і блоків у загальнодержавному виборчому окрузі, не дійшов висновку про те, що закріплення права висунування кандидатів лише за партіями і блоками обмежує права і свободи людини та громадянина. Відтак закріплення права висунування кандидатів на пост Президента лише за партіями і блоками не суперечило б Конституції України.

## **2. Обов'язкове отримання кандидатами у Президенти 500 000 підписів виборців на свою підтримку**

Це положення також викликає зауваження. Не секрет, що під час попередніх виборчих кампаній саме на етапі збору підписів виборців були зафіксовані масові порушення виборчого законодавства. Збір підписів, крім того, було перетворено на один з механізмів недопущення реєстрації окремих кандидатів, тобто – вибіркового застосування виборчого закону. Сама кількість зібраних кандидатами підписів на свою підтримку аж ніяк не свідчить про їх реальну підтримку виборцями, оскільки ніщо не перешкоджає виборцю проголосувати на виборах за іншого кандидата. Незважаючи на очевидні недоліки збору підписів, подання підписних листів як умову реєстрації кандидатів було закріплено у багатьох законопроектах, присвячених виборчій тематиці. Логіка розробників була простою – організація збору підписів дозволяла партіям, блокам або кандидатам проводити передвиборчу агітацію до офіційного її початку.

Але Закон № 2047-д передбачає збір підписів на підтримку кандидата вже після його реєстрації і, відповідно, офіційного початку передвиборчої агітації. Відтак єдина підстава для закріплення відповідних положень у виборчому законодавстві – можливість здійснення передвиборчої агітації у заборонений період – відпала сама собою. Водночас всі негативні наслідки дії положень, які покладають на кандидатів обов'язок збору підписів на свою підтримку, фактично пропонується зберегти.

## **3. Закріплення як підстави для скасування рішення про реєстрацію кандидата наявність у його передвиборній програмі положень, спрямованих на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підлив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення**

Фактично, якщо кандидат у Президенти виступає за набуття членства України в ЄС або за поглиблення інтеграції в рамках СНД, відповідні положення передвиборчої програми можуть бути розцінені як такі, що спрямовані на порушення державного суверенітету. З огляду на невизначеність поняття національної безпеки, оціночний характер поняття «обмеження прав і свобод людини» створюються можливості для вибіркового застосування згаданої норми Закону.

## **4. Відсутність дієвих механізмів підвищення прозорості фінансування виборів Президента**

Хоча розмір виборчого фонду кандидатів, як і максимальний розмір внесків до виборчих фондів, було істотно збільшено, навряд чи це спонукатиме учасників виборчого процесу до фінансування виборів за рахунок коштів лише виборчих фондів. Досвід парламентських виборів 2002 року показує, що навіть 10 000 000 грн. замало на всі витрати на виборчу кампанію. Крім того, за порушення вимог щодо граничного розміру витрат виборчих фондів закон передбачає лише оголошення попередження, тобто фактично – стимулює тіньове фінансування виборів. На нашу думку, обмеження доцільно встановлювати лише у випадку одночасного створення дієвого механізму їх дотримання. Законом

таких механізмів не створено, відповідно – обмежувати розмір виборчого фонду не доцільно.

Так само недоцільно не обмежувати внески партій до виборчих фондів, а внески громадян обмежувати 25 мінімальними заробітними платами. Обмеження на внески до виборчих фондів має одну мету: не допустити залежності Президента від конкретних осіб. Ні для кого не секрет, що переважна більшість партій в Україні існує завдяки підтримці фінансово-промислових груп. Відтак відсутність обмежень на розмір партійних внесків до фондів створює умови для залежності кандидатів від партій та суб'єктів їх фінансування. Слід було б, на наш погляд, підвищити розмір внеску від конкретної особи до 85 000 – 170 000 грн. (як пропонувалося проектами №№ 2047, 2047-1) і обмежити розмір партійних внесків.

Слід також відзначити, що Закон не встановлює жодних вимог до змісту та форми фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів. За несвоєчасне подання таких звітів (або й взагалі неподання) не передбачено відповідальності.

Невирішеною залишається проблема фінансування виборчих кампаній кандидатів третіми особами, які фінансують передвиборчу агітацію за рахунок власних коштів та від власного імені. На нашу думку, фінансування виборів третіми особами слід уможливити лише у випадку надання кандидатом на це згоди.

##### **5. Не узгоджені строки подання документів для реєстрації кандидатів, розгляду таких документів та прийняття рішень про реєстрацію (відмову у реєстрації) кандидатів**

За новим Законом подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів закінчується за 90 днів до дня виборів. Центральна виборча комісія приймає рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України або відмову у реєстрації кандидата на пост Президента України протягом 5 днів з дня прийняття документів. Центральна виборча комісія закінчує реєстрацію кандидатів на пост Президента України не пізніше, ніж за 85 днів до дня виборів. Звідси випливає, що у разі подання документів кандидатом за 90 днів до дня голосування і прийняття ЦВК рішення про відмову у реєстрації у встановлений Законом строк, для виправлення недоліків у документах або подання додаткових документів у кандидатів часу не залишається.

##### **6. Деякі положення, що регламентують порядок здійснення передвиборної агітації, не узгоджуються з нормами Закону «Про рекламу»**

Оскільки чинне законодавство не визнає особливий правовий режим політичної реклами, остання регулюється Законом «Про рекламу». Тому під політичною рекламою слід розуміти будь-яку інформацію про кандидата у Президенти, яка призначена сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо таких кандидатів. Такий підхід ускладнює втілення принципу рівності кандидатів у проведенні передвиборної агітації. Наприклад, в інформаційних програмах може бути висвітлена діяльність лише тих кандидатів, які посідають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування (висвітлення їх діяльності не відноситься до передвиборної агітації і, відповідно, політичної реклами). Кандидати, що перебувають на службі в органах державної влади та місцевого самоврядування можуть висвітлювати свою діяльність безкоштовно за ініціативою відповідного ЗМІ, тоді як інші кандидати повинні, згідно з ч. 9 ст. 61, ч. 6 ст. 63 Закону «Про вибори Президента України» укласти угоди на розміщення політичної реклами з друкованими ЗМІ та телерадіоорганізаціями. Фактично, у разі застосування положень Закону «Про рекламу» до передвиборної агітації може виникнути ситуація, коли згодка про будь-яких кандидатів, крім тих, які обіймають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, може бути зроблена телерадіомовником лише за умови, коли відповідний кандидат здійснить оплату розміщення відповідних матеріалів за рахунок власного виборчого фонду. Такий підхід суттєво обмежує гарантоване Конституцією право на свободу слова та ставить у нерівне становище кандидатів-службовців та кандидатів, які не обіймають посад в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Закон «Про рекламу» також ускладнює реалізацію норми Закону «Про вибори Президента України», за якою ЗМІ у разі надання ефірного часу одному кандидату, не можуть відмовити у наданні ефірного часу та друкованих площ всім іншим кандидатам – із Закону «Про рекламу» випливає, що політична реклама включається до 15% квоти добового мовлення відповідного каналу. Відповідно, у випадку надання ефірного часу одному кандидату, канал може надати ефірний час іншому кандидату лише в межах і за наявності часу відповідної квоти.

Слід також відзначити, що використане у



Законі «Про рекламу» поняття недобросовісної реклами (її поширення заборонено) поширюється і на політичну рекламу як особливого різновиду реклами. Фактично, будь-які матеріали політичної реклами відповідно до Закону «Про рекламу» можуть бути визнані недобросовісною рекламою (за визначенням, недобросовісна реклама – це реклама реклама, яка вводить або може ввести в оману споживачів реклами, завдати шкоди особам, державі чи суспільству внаслідок неточності, недостовірності, двозначності, перебільшення, замовчування, порушення вимог щодо часу, місця і способу розповсюдження). Цілком очевидно, що у Законі «Про рекламу» необхідно передбачити, що поняттям недобросовісної реклами політична реклама не охоплюється.

#### 7. Закон встановив низку вимог, обмежень та заборон, незабезпечених механізмом їх реалізації, зокрема – санкціями за відповідні порушення

Низка приписів Закону взагалі має декларативний характер та не передбачає відповідальності за їх порушення. Крім того, якщо Законом «Про вибори Президента України» 1999 р. та чинним Законом «Про вибори народних депутатів» низка санкцій були неадекватні за суворістю рівню суспільної небезпеки порушень, то новий Закон передбачає іншу крайність – неадекватність м'якості покарання суспільній небезпеці діяння. Сумнівним, зокрема, видається притягнення винних до відповідальності саме у вигляді оголошення попередження за фінан-

сування виборчих кампаній за рахунок інших, ніж кошти виборчих фондів, коштів; за використання кандидатами, що обіймають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування підлеглих осіб, транспорту, зв'язку тощо. На нашу думку, за вчинення відповідних дій кандидати мали б притягатись не до конституційно-правової, а до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу.

**Новий Закон «Про вибори Президента України» – безсумнівно вагомий крок до втілення демократичних стандартів у виборчому процесі. До позитивів Закону слід віднести деталізацію порядку утворення виборчих дільниць, формування виборчих комісій спеціальних та закордонних виборчих дільниць, удосконалення порядку складання та уточнення списків виборців (у тому числі – на спеціальних та закордонних виборчих діяльницях), здійснення передвиборної агітації та розширення доступу кандидатів до ЗМІ, фінансового забезпечення підготовки та проведення виборів Президента України за рахунок коштів Державного бюджету України, розширення прав офіційних спостерігачів на виборах, удосконалення порядку голосування та підрахунку голосів, запровадження ефективних механізмів оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів виборчого процесу.**

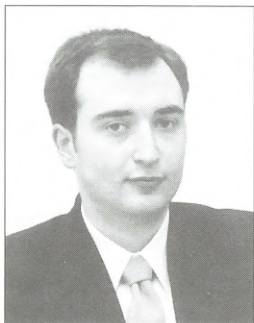
Водночас, Закон не позбавлений і ряду недоліків. Дискусійними, зокрема, є положення про можливість самовисування кандидатів у Президенти, збір підписів виборців на підтримку кандидатів, встановлення граничного розміру виборчих фондів та низький допустимий розмір внесків громадян до виборчих фондів. Актуальними є проблеми визначення поняття та особливостей поширення політичної реклами, надання статусу офіційних спостерігачів на виборах громадським організаціям з всеукраїнським статусом, до статутних завдань яких віднесено забезпечення реалізації виборчих прав громадян, розширення гарантій доступу кандидатів до ЗМІ, забезпечення рівності кандидатів у проведенні передвиборної агітації, встановлення санкцій за порушення передбачених законом обмежень та заборон.

# «ПРО РАТИФІКАЦІЮ УГОДИ ПРО ФОРМУВАННЯ ЄДИНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ»

20 квітня Верховна Рада ухвалила в цілому (а наступного дня Президент підписав) Закон «Про ратифікацію Угоди про формування Єдиного економічного простору» 265 голосами народних депутатів. Це – істотне порушення чинного законодавства, а саме – Закону України «Про міжнародні договори України», що передбачає ратифікацію міжнародних договорів України про участь у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки законом України, що ухвалюється двома третинами голосів народних депутатів від фактичної кількості народних депутатів.

Хоча нагадаємо, що під час підписання та ратифікації Угоди Україна зробила застереження такого змісту: «Україна братиме участь у формуванні та функціонуванні Єдиного економічного простору в межах, що відповідають Конституції України». З цього застереження випливає факт невизнання (повного або часткового) повноважень керівного наднаціонального органу ЄЕП стосовно України, оскільки визнання його наднаціональних повноважень суперечило б Конституції нашої держави, зокрема статтям 75, 113, 116, частині 2 статті 106, де йдеться про виключні владні повноваження Верховної Ради, Президента й Кабінету Міністрів. Із застереження також випливає цілковите право України самостійно визначати свої подальші зовнішньоекономічні кроки. Це відповідає принципу державного суверенітету, проголошеному статтею 1 Основного Закону, та фактично нівелює міжнародні зобов'язання, взяті нашою державою за Угодою про формування ЄЕП.

Принаймні подібного висновку слід очікувати від Конституційного Суду, який обов'язково має дати свою оцінку Угоді про формування ЄЕП на предмет відповідності її положень Основному закону.



**Габрієл АСЛАНЯН,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

За умови визнання положень Угоди про формування Єдиного економічного простору, які стосуються повноважень керівного органу об'єднання, такими, що не відповідають Конституції, Україна буде зобов'язана не визнавати його повноважень щодо себе. Невизнання ж повноважень керівного органу означатиме фактичне невизнання й самого органу.

Існування міжнародної організації без відповідних органів позбавлене сенсу, оскільки за цих умов вона буде позбавлена міжнародної правосуб'єктності. Таким чином можна зробити висновок, що невизнання однією з держав-учасниць організації повноважень її керівних органів фактично еквівалентне невизнанню міжнародної правосуб'єктності й самої міжнародної організації, тобто невизнанню її існування як суб'єкта міжнародного права. Застереження, зроблене Україною при ратифікації Угоди про формування Єдиного економічного простору, може фактично означати невизнання нашою державою правосуб'єктності ЄЕП з усіма наслідками, які з цього випливають.

Відтак, якщо дотримуватися цієї логіки, лише за умови невизнання міжнародної правосуб'єктності ЄЕП ратифікації її статутних положень звичайною більшістю буде законною.

## Аналіз положень Угоди про формування ЄЕП

Під Єдиним економічним простором (далі – ЄЕП) держави-учасниці розуміють економічний простір, що поєднує митні території держав-учасниць, на якому функціонують механізми регулювання економік, які ґрунтуються на єдиних принципах, що забезпечують вільний рух товарів, послуг, капіталу і робочої сили, та проводиться єдина зовнішньоторговельна і узгоджена, у тій мірі та у тому обсязі, в яких це необхідно для забезпечення рівноправної конкуренції і підтримання макроекономічної стабільності, податкова, грошово-кредитна, валютно-фінансова політика.

Згідно зі статтею 1 Угоди про формування Єдиного економічного простору (далі – Угода про ЄЕП), під Єдиним економічним простором сторони розуміють економічний простір, що об'єднує митні території сторін, на якому функціонують механізми регулювання економік, засновані на спільних принципах, що забезпечують вільний рух товарів, послуг, капіталу й робочої сили і проводиться спільна зовнішньоторгівельна й...політика.

Подібне формулювання цілей об'єднання виглядає не інакше як фактичне утворення митного союзу держав. Безумовним підтвердженням цього факту є подальші положення Угоди, а також Концепції формування ЄЕП (стосовно юридичної сили якої не виникає сумніву через пряме посилання на неї в статті 3 Угоди):

Стаття 2 Угоди: «Поетапне вирішення завдань поглиблення інтеграції буде обумовлено виконанням Сторонами взятих зобов'язань і фактичним вирішенням таких питань:

- формування зони вільної торгівлі... на базі проведення спільної політики в галузі тарифного й нетарифного регулювання...»

Розділ II Концепції: «принцип вільного руху товарів передбачатиме...формування спільного митного тарифу... заходів нетарифного регулювання, застосування інструментів регулювання торгівлі з третіми країнами...»

- ..Принцип забезпечення вільного руху послуг передбачає... проведення узгодженої політики з доступу третіх країн на ринок послуг і постачальників послуг Єдиного економічного простору...»

Розділ III Концепції: «...Формування Єдиного економічного простору передбачає здійснення таких основоположних заходів:

- ... реалізації комплексу заходів із завершення створення зони вільної торгівлі...на базі... проведення узгодженої політики в галузі тарифного й нетарифного регулювання;
- формування спільного митного тарифу...
- ... уніфікації заходів нетарифного регулювання на..., створення уніфікованого порядку їх застосування по відношенню до третіх країн...
- уніфікації торговельних режимів держав-учасниць по відношенню до третіх країн...».

З наведених положень Угоди та Концепції формування ЄЄП цілком чітко впливає намір утворити митний союз чотирьох держав – Білорусії, Казахстану, Російської Федерації та України. В разі набрання Угодою сили створення митного союзу залишатиметься питанням часу. Причому можливі самостійні зовнішньоекономічні дії будь-якого з учасників Угоди, навіть за фактичної відсутності митного союзу, можуть розглядатися іншими сторонами як порушення положень договору, а відтак, і міжнародного права в цілому. Це твердження має свою аргументацію і впливає з вимог Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року.

До проблеми, які може викликатися для України створення митного союзу (МС) в рамках ЄЄП та участь в ньому, додається унеможливлення створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) нашої держави з Європейським Союзом. Оскільки, за статтею XXIV 8-а ГАТТ-94 (як підтвердження існуючої світової практики), під митним союзом розуміється заміна двох або декількох митних територій однією митною територією за скасування практично всіх митних обмежень між учасниками такого союзу та застосування митних обмежень по відношенню до третіх країн. З цього визначення стає зрозумілим, що в разі створення ЄЄП та участі в ньому нашої держави ЄС підпадає саме під категорію «третіх сторін». Це унеможливорює створення в подальшому МС України та ЄС, перешкоджаючи європейській інтеграції нашої країни.

Причому неможливим стає також створення й ЗВТ України з Європейським Союзом, оскільки, враховуючи економічну та правову природу МС, втрачається будь-який сенс подібного об'єднання. В такому разі ЄС змушений був би створити ЗВТ з усіма учасниками МС.

Особливої уваги потребує також процедура прийняття рішень регулюючим органом – зваженою більшістю з урахуванням економічного потенціалу сторін, – що гарантує Російській Федерації як одному з членів об'єднання цілковите домінування в процесі прийняття усіх рішень, що не потребують консенсусу.

Крім того, формула визначення сфери повноважень, запропонована Концепцією може піддаватися надто широкому тлумаченню: «...Комісія (регулюючий орган – прим. автора):

- забезпечує реалізацію цілей та завдань ЄЄП;
- ...здійснює інші повноваження в межах своєї компетенції».

Таким чином стає можливою акумуляція величезних повноважень органом, практично повний контроль над яким здійснює лише один учасник об'єднання.

З точки зору входження України до складу Світової організації торгівлі, то інтеграція нашої держави до ЄЄП, зокрема її МС, може створити підстави для членів Робочої групи з приєднання України до СОТ поставити нашої державі додаткові умови, що призведе до унеможливлення входження у світовий торговельний клуб найближчим часом та надміру ускладнить цей процес у майбутньому.

Крім того, сумніви у відповідності національним інтересам України викликає розділ IV Концепції, що регламентує питання взаємодії під час проведення переговорів про приєднання до СОТ. Положення, що містяться в розділі IV, на сьогодні відповідають національним інтересам РФ та всіх інших очікуваних членів «четвірки», окрім України. Причому, якщо зараз вони мають переважно нейтральний зміст для України, то в подальшому можуть набути досить негативного характеру. Оскільки сьогодні ступінь інтегрованості нашої держави до системи СОТ є найвищим серед учасників «четвірки», то завершення цього процесу може лише ускладнитися наявністю відповідних зобов'язань перед іншими державами.

Стосовно питання створення зони вільної торгівлі в межах ЄЄП, то формулювання, які містяться в парафорованих текстах Угоди та в Концепції, є переважно загальними та мо-

жуть мати надто широке тлумачення. Хоча дослідження окремих положень зазначених документів дає підстави констатувати намір сторін створити ЗВТ, зокрема про це говориться в Угоді: «...формування зони вільної торгівлі без вилучень та обмежень, що передбачала б незастосування у взаємній торгівлі антидемпінгових, компенсаційних та спеціальних захисних заходів...». Крім того, Концепція містить обов'язкове положення, що є необхідним в укладенні угоди про ЗВТ: «...незастосування тарифних і нетарифних заходів у взаємній торгівлі...». Однак не уточнюється, які саме заходи підпадають під ці категорії. Під питанням залишається також, чи варто створювати зону вільної торгівлі ціною входження до митного союзу. В цьому разі окремі тактичні переваги можуть обернутися для нашої держави величезними стратегічними втратами.

Певне занепокоєння Європейського Союзу можуть також викликати положення Угоди та Концепції про формування ЄЕП, що стосуються вільного руху робочої сили в межах об'єднання. Реалізація такого положення може мати негативний вплив на імміграційну політику ЄС в процесі приєднання до нього України. Добре відомо, що однією з першочергових вимог з боку Євросоюзу до країн-кандидатів на вступ є врегулювання своєї імміграційної політики: запровадження візового режиму з третіми країнами, приєднання до угод ЄС про реадмісію (повернення нелегальних мігрантів до країни їх попереднього перебування), запровадження ефективних заходів боротьби з нелегальною міграцією та, зрештою, завершення делімітації й демаркації всіх існуючих кордонів держави.

Подальше ознайомлення з Угодою та Концепцією про формування ЄЕП відкриває низку положень стосовно встановлення єдиних правил конкурентної політики та повного зняття обмежувальних заходів у взаємній торгівлі країн-учасниць. Вимоги стосуються, зокрема, й встановлення єдиних принципів регулювання діяльності природних монополій. Навіть поверховий аналіз дозволяє зробити висновок, що прийняття таких умов може загрожувати економічній безпеці України, оскільки відкриває шлях фактичному поглиненню українського ринку потужним російським капіталом.

Документи про створення ЄЕП містять положення про «поетапний» перехід до встановлених рівнів інтеграції національних гос-

подарств. Такий перехід передбачається здійснити шляхом укладення секторальних угод між країнами-учасниками об'єднання. Однак процедура укладення таких угод викликає зауваження. Зокрема, рішення про «... завершення роботи з підготовки проектів міжнародних договорів та інших документів ЄЕП приймаються, коли відповідний проект узгоджений не менше, ніж трьома державами – учасниками ЄЕП, на долю яких припадає не менше двох третин сукупного валового внутрішнього продукту.» За таких умов Україна може бути примушена до надання автоматичної згоди на визнання автентичності тексту міжнародно-правового документу, що, за детального аналізу політичного підґрунтя укладення Угоди та Концепції, може фактично означати суттєвий удар по суверенітету нашої держави.

Ані в Угоді, ані в Концепції нічого не говориться про необхідність їх підтримки населенням країн-учасниць, тобто вимог щодо проведення референдуму про приєднання до Угоди про формування Єдиного економічного простору. З огляду на вирішальне значення документу для майбутнього країн-учасниць легітимізація його всенародним референдумом виглядає більш ніж необхідною. Крім того, потрібно дотримуватися найвищих стандартів публічності й прозорості як у процесі розробки, так і в процесі надання згоди на обов'язковість документу. Нагадаємо, що такої практики неухильно дотримується Європейський Союз у процесі прийняття нових членів. В будь-якому разі проекти угод подібного значення проходять там прискіпливу громадську експертизу.

Загалом, вивчення Угоди та Концепції про формування Єдиного економічного простору, окрім викладеного вище, свідчить про наявність у них великої кількості двозначних та неконкретних положень, що в разі їх тлумачення у світлі цілей та завдань, встановлених статтями 1 і 2 Угоди, можуть тягнути за собою настання вкрай несприятливих наслідків для України. Відтак, вже зараз є підстави стверджувати, що приєднання нашої держави до Угоди про ЄЕП справить виключно негативний вплив на подальшу реалізацію євроінтеграційних намірів і суттєво ускладнить процес входження до СОТ. Більше того, входження України до Єдиного економічного простору може становити пряму загрозу її економічній безпеці та державному суверенітету.



**Олег  
ЗАРУБІНСЬКИЙ,**  
народний депутат  
України

## «ЄП ПОВТОРИТЬ ДОЛЮ СНД»

Я не поділяю думку про необхідність входження України в ЄП. Тому вважаю, що негативів для України буде більше, ніж позитивів. Але, думаю, все закінчиться тим, що й завжди – у нас же міжнародні угоди, які стосуються країн СНД, не виконуються. Адже ця Угода не дуже співвідноситься з нашим прагненням до європейської інтеграції. Як можна співпрацювати з тими країнами,

які не вважають ЄС своєю метою – Казахстан, Білорусь. А Росія хоче відігравати свою роль, як самостійний гравець, паритетний до ЄС, і не хоче розчинятися в Євросоюзі. Отже, ми входимо в структуру, в якій із 4 країн тільки ми одні проголосили європейський курс. Я не вірю в те, що ЄП буде на щось спроможним. Власне, ЄП повторить долю СНД.

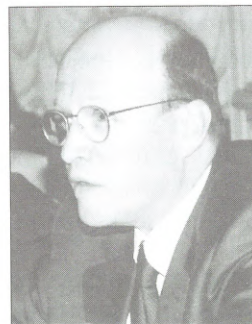


**Микола  
РУДЬКОВСЬКИЙ,**  
народний депутат  
України

## «ПОТРІБНО РУХАТИСЯ В ЄВРОПУ, А НЕ СТВОРЮВАТИ ЯКИЙСЬ ЄВРОАЗІЙСЬКИЙ КОНГЛОМЕРАТ»

Я вважаю, що Україна не матиме ніяких перспектив, вступивши до ЄП. Нам потрібно думати про себе, а не про російські національні інтереси. Ратифікація Угоди – це підтримка і реалізація саме російських національних інтересів.

У цій Угоді українські інтереси ніяк не захищені. Я вважаю, що потрібно рухатися в Європу, а не створювати якийсь євроазійський конгломерат.



**Роман ЗВАРИЧ,**  
народний депутат  
України

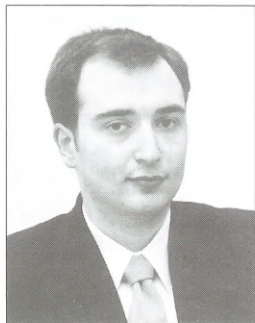
## «ЙДЕТЬСЯ ПРО КОЛОНІЗАЦІЮ УКРАЇНИ»

Я глибоко переконаний, що весь документ суперечить Конституції. Бо йдеться про те, що сторони зобов'язуються – це не концептуальна норма, це пряма диспозиція, тобто обов'язкова для виконання норма – що сторони передають певні свої повноваження, наприклад, по формуванню митної, бюджетної, фіскальної політики тощо, єдиному регулюючому органу, і в тому єдиному регулюючому органі, де є представництво всіх сторін, застосовується так зване зважене голосування, відповідно до економічного потенціалу. Це означає, що Росія матиме приблизно 80 відсотків

голосів, а Україні лишиться 9-10%. Тобто, практично, вся наша політика буде визначатися не в Києві, а в Москві. Ось до чого зводиться цей документ. Тобто, йдеться про колонізацію України. А перспективи України? Нульові. Тобто, ми не знайдемо там перспектив. Там є лише перспектива Москви. Бо ми підпорядковуємо свою економіку російській економіці. Я, звичайно, за стратегічне партнерство, за добросусідські стосунки. Але, вибачте, це вже переходить всі межі.

# «ПРО ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНУ ПРОГРАМУ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ»

Стаття була підготовлена одразу після надіслання Президентом своїх пропозицій стосовно проекту Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» до Верховної Ради. 18 березня 2004 року Закон було прийнято парламентом у цілому з урахуванням пропозицій глави держави 346 голосами народних депутатів. 13 квітня 2004 року Президент підписав ухвалений Верховною Радою закон.



**Габрієл АСЛАНЯН,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Проект Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (№3581) можна назвати одним із найбільш очікуваних і, водночас, найбільш резонансних, документів, що перебували на розгляді в парламенті протягом двох останніх сесій. Він заслуговує на особливу увагу з огляду на значення цього документа для досягнення прогресу в галузі європейської інтеграції України та можливого впливу на подальше здійснення нормотворчого процесу в нашій державі.

Гармонізація та приведення вітчизняного законодавства у відповідність із діючими європейськими правовими стандартами є невіддільним етапом інтеграції нашої держави до Європейського Союзу. Практика свідчить, що без забезпечення ефективного інституціоналізованого механізму здійснення гармонізації її подальший прогрес є фактично неможливим. Перші кроки на шляху створення такого механізму здійснювалися переважно главою держави та органами виконавчої влади. Такий стан справ зберігався до прийняття парламентом Закону «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року. За вісім місяців потому в парламенті було зареєстровано розроблену Мінюстом однойменну Програму. Однак активну роботу, пов'язану з проектом, було розпочато лише під час четвертої сесії.

Документ, що розглядався парламентарями в першому читанні, містив низку недоліків та «білих плям» і в цілому потребував суттєвого доопрацювання. Серед головних прорахунків Програми, що розглядалася в першому читанні, можна виділити такі:

- відсутність у проекті будь-яких посилань на Концепцію від 21 листопада 2002 року. Цілком можливо, що положення Концеп-

ції і не бралися до уваги під час розробки Програми, оскільки остання дуже мало нагадує свою попередницю;

- недосконалість проекту з точки зору юридичної техніки його укладення: в тексті Програми зустрічалися терміни, яким не давалося належного пояснення. Незавершений вигляд мали багато окремих положень Програми, що ніяким чином не сприяло її належній та ефективній реалізації. Більшість положень розділів IX, X, XI, де пропонувалися практичні заходи досягнення цілей адаптації, були практично нерозвинуті і більше схожі на декларацію про наміри, аніж на програму дій;
- розробниками не було приділено достатньої уваги розділу VII Програми, присвяченому розробці та змісту щорічних планів її виконання. До регламентації щорічного плану доцільно було б включити положення, що регулювали б конкретні заходи по реалізації Програми. Таким чином недосконалість та неконкретність регулювання на рівні Програми компенсувалася б детальною регламентацією в межах щорічних планів дій;
- запропонований розробниками Програми інституційний механізм виконання її положень на практиці виявився визначенням загальних функцій різних органів влади в процесі адаптації законодавства. Окреслюючи загальні питання, проект не містив чіткого механізму взаємодії цих органів влади в процесі розробки та реалізації заходів щодо належної імплементації Програми;
- у Програмі були фактично відсутні положення щодо моніторингу процесу її виконання. До них додається також відсутність у законопроекті будь-яких санкцій або «натяків» на політичну відповідальність виконавців завдань з адаптації.

Враховуючи важливість та актуальність питання адаптації законодавства України до стандартів ЄС і попри всі недоліки законопроекту, в першому читанні його було підтримано парламентом і передано у відповідальний комітет з метою подальшого глибокого доопрацювання. Документ, що було подано на розгляд у другому читанні, виглядав як значно досконаліший і великою мірою позбавлений «дитячих хвороб» свого

попередника. Хоча повністю досконалим його назвати важко.

«Оновлений» проект Програми на перший погляд вдосконалював механізм розгляду парламентом законопроектів, що за предметом правового регулювання відносяться до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС. Згідно з Програмою, кожен законопроект, внесений до Верховної Ради, протягом семи днів мав подаватися до Комітету з питань європейської інтеграції для визначення належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС (тобто чи підлягає він євроекспертизі). Законопроекти, які згідно з висновком Комітету підлягають євроекспертизі, протягом трьох днів передаються до Міністерства юстиції для підготовки експертного висновку щодо відповідності законопроектів праву Європейського Союзу. Комітет з питань європейської інтеграції має право направити будь-який законопроект, що підлягає євроекспертизі, до відповідних підприємств, установ, організацій або окремих експертів для проведення альтернативної експертизи (з цього положення випливає, що експертиза центральним органом виконавчої влади має здійснюватися обов'язково. В той самий час євроекспертиза законопроектів іншими суб'єктами здійснюватиметься лише за наявності відповідного рішення). Нормативно-правові акти, які суперечать праву ЄС, можуть прийматися лише за наявності «достатнього обґрунтування» необхідності прийняття такого акту.

Попри конструктивний зміст встановлених законодавцем вимог вони не відповідають Конституції України:

- по-перше, вони обмежують конституційні повноваження інших органів на свій розсуд видавати нормативні акти;
- по-друге, сам факт встановлення ними процедури розгляду законопроектів (тобто звичайним законом) може розглядатися як такий, що не відповідає Конституції. Оскільки ч.4 статті 82 Основного закону вимагає, щоб порядок роботи Верховної ради України встановлювався Конституцією та законом про регламент. Ні про які інші акти законодавства в цій статті не йдеться. Відтак, можна констатувати порушення конституційних вимог щодо процедури встановлення порядку роботи парламенту. Вирішення цієї колізії можливе за умови виокремлення деяких положень Програми та внесення відповідних за змістом новацій до регламенту Верховної Ради України.

Програма, підготовлена до другого читання, дещо розширювала сферу парламентського контролю за здійсненням заходів з адаптації. Зокрема, парламент щорічно мав би заслуховувати доповідь про стан виконання Програми, яка готуватиметься Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу – новим центральним органом виконавчої влади, що здійснюватиме координацію взаємодії органів державної влади й інших інституцій в процесі виконання Програми. Причому головою Координаційної ради є Прем'єр-міністр України за посадою. Це, по мірі актуалізації питання європейської інтеграції, має підвищити рівень відповідальності виконавчої перед парламентом за ефективне здійснення державної політики в інтеграційній сфері. Однак створення в системі влади нового органу, повноваження якого є дуже подібними до повноважень вже діючого органу – Міжвідомчої координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу – викликає запитання. Передусім незрозуміло, яким чином розподілятимуться функції та повноваження між цими двома інституціями.

У проекті, підготовленому до другого читання, було дещо розширено та наповнено конкретнішим змістом поняття щорічних планів дії по імплементації положень Програми. Однак, такі зміни виглядають здебільшого косметичними, оскільки практичне втілення таких положень неможливе без конкретизації їх відповідними підзаконними нормативно-правовими актами. Зрештою незрозуміло, який саме орган матиме розробляти («готувати») щорічні плани адаптації законодавства. Оскільки розділ VII Програми доручає здійснення цієї функції Міжвідомчій координаційній раді. Тимчасом ті ж самі завдання розділ VIII покладає на Кабінет Міністрів України.

Крім того, зауваження викликають деякі терміни, використані авторами проекту (наприклад, «конкретні заходи з адаптації законодавства», «достатнє обґрунтування необхідності»), і передусім відсутність їх пояснення в тексті документа може викликати в подальшому проблеми з їх тлумаченням, що істотно вплине на дію зазначених положень. Причому ця тенденція щодо використання термінів без їх пояснення й конкретизації поширюється на весь документ у цілому і є його суттєвим недоліком.

Однією з найбільших прогалин Програми адаптації, за багатьма оцінками, є від-

сутність чітко врегламентованого й такого, що відповідав би Конституції, механізму здійснення євроекспертизи підзаконних нормативних актів. Цю проблему можна вирішити шляхом зобов'язання відповідних органів самостійно здійснювати євроекспертизу підвідомчих їм нормативних актів шляхом створення у їх складів спеціальних підрозділів. Хоча в такому разі значно ускладнюється здійснення контролю за адаптацією до європейських стандартів зазначених актів законодавства.

Власне, ці та деякі інші причини призвели до накладення Президентом вето на Закон «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», схвалений 27 листопада 2003 року 259 голосів народних депутатів у другому читанні й у цілому. Сьогодні очевидно одне: прийнятий протягом четвертої сесії закон чинності не набув. Великою мірою подальша доля акту залежатиме від врахування парламентарями пропозицій глави держави в процесі його перегляду. Простого вирішення цього питання очікувати важко, оскільки частина президентських зауважень до Програми виглядають досить дискусійними.

### Аналіз пропозицій Президента до законопроекту

Свої пропозиції парламенту глава держави надіслав 24 грудня минулого року. Вони стосувалися якщо не всього, то дуже широкого спектру питань, що регулюються Програмою адаптації. Багато пропозицій Президента можна назвати цілком слушними. До таких відносяться, зокрема:

- зауваження щодо необхідності приведення законопроекту з вимогами Конституції (порядку утворення органів державного управління в складі центрального органу виконавчої влади та кадрових призначень у них тощо);
- зауваження стосовно процедури здійснення євроекспертизи законопроектів та повноважень урядового органу, уповноваженого на здійснення експертизи
- зауваження щодо відсутності в парламентських комітетів повноважень на вирішення кадрових питань, зокрема в галузі призначення керівників урядових установ, крім тих, що прямо визначено Конституцією.

Однак, погоджуючись із зазначеними зауваженнями в цілому, треба зауважити, що

спосіб вирішення проблем, запропонований у них викликає запитання.

Стосовно виключності права Президента ініціювати розгляд законопроектів як невідкладних виникає сумнів, оскільки Конституція не містить однозначного регулювання цього питання. Зокрема, глава держави, безперечно, наділяється згідно з Основним законом цими повноваженнями, однак про виключність такого права там нічого не сказано. Так само Конституція не містить прямої заборони або обмеження цього права для інших органів. Відтак, можна презюмувати право парламенту самостійно визначати процедуру розгляду інших законопроектів.

Крім того, Президентом пропонується абзац другий п.5 розділу IX Програми викласти в такій редакції: «Експертизу проектів законів та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, здійснює уповноважений центральний орган виконавчої влади, а експертизу проектів нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – відповідні підрозділи міністерств, які видають акт.»

Якщо буквально тлумачити це положення, виходить, що відповідний орган матиме повноваження здійснювати євроекспертизу будь-яких законопроектів, навіть депутатських і президентських, що суперечить Конституції України, оскільки згадані суб'єкти законодавчої ініціативи є незалежними у своїй роботі й ніяким чином не підпорядковують свою діяльність органам, що належать до структурних підрозділів інституцій виконавчої влади.

Запропоноване главою держави проведення євроекспертизи законопроектів в обов'язковому порядку ще на стадії їх підготовки, тобто перед внесенням в установленому порядку на розгляд Верховної Ради. Слід одразу відзначити, що така втілення цієї пропозиції в життя фактично нівелює в процесі адаптації роль профільного комітету Верховної Ради, а відтак і парламенту в цілому. Крім того, здійснення євроекспертизи в порядку, запропонованому Президентом, фактично не має механізму її реалізації.

Варто також звернути увагу на загальний механізм здійснення євроекспертизи законопроектів, які готуються до другого читання, оскільки практика свідчить про концептуальні зміни в документах, які потрапляють на парламентський розгляд у першому читанні, коли вони голосуються парламентом вдруге.



## «ПРО ПОЛІТИЧНУ ОПОЗИЦІЮ»

(№ 2047 від 16.07.2002, внесений народними депутатами Г.Крючковим та С.Гуренком)

## «ПРО ПАРЛАМЕНТСЬКУ БІЛЬШІСТЬ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКУ ОПОЗИЦІЮ»

(№ 2214 від 19.09.2002, внесений народним депутатом Р.Зваричем)

## «ПРО ПАРЛАМЕНТСЬКУ БІЛЬШІСТЬ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКУ ОПОЗИЦІЮ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ»

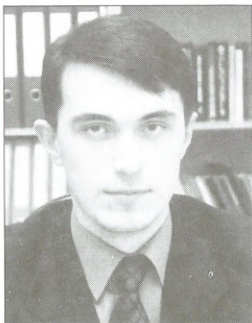
(№ 2214-1 від 30.09.2002, внесений народними депутатами С.Гавришем, К.Ващук, О.Карповим)

## «ПРО ПАРЛАМЕНТСЬКУ ОПОЗИЦІЮ»

(№ 2214-3 від 11.02.2004, внесений народним депутатом В.Філенком)

**К**онституція України створила умови для існування опозиції як в парламенті, так і за його межами. Водночас, гарантії здійснення опозицією своїх функцій та повноважень забезпечено не було. Актуальними залишаються питання свободи слова, доступу громадян до інформації, відкритості влади, здатності опозиції (як і більшості) впливати на формування та діяльність уряду, тощо. Врегулювання більшості з цих питань потребує внесення системних змін до законодавства, спрямованих на демократизацію існуючої політичної системи в цілому.

Окремі народні депутати України періодично пропонують вирішити проблему ухваленням окремого закону. При цьому одні вважають, що такий закон має врегулювати діяльність опозиції у широкому розумінні цього поняття (тобто як парламентської, так і тієї, яка існує поза межами Верховної Ради), інші ж вважають за необхідне законодавчо визначити статус лише парламентської опозиції.



**Денис КОВРИЖЕНКО,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

### Історія питання

Якщо не брати до уваги проект Закону «Про організовану політичну опозицію», внесений на розгляд парламенту 9 лютого 1998 року народними депутатами України Ю. Тимошенко та О. Єльяшкевичем (реєстрійний № 1635), то питання про необхідність визначення статусу опозиції всерйоз було порушене після парламентської кризи 1999 року, що увійшла в історію під назвою «оксамитової революції» і за результатами якої в Українському Домі було сформовано «парламентську більшість», обрано нового Прем'єр-міністра України, а представників фракцій лівої політичної орієнтації відсторонено від керівництва парламентськими комітетами. У лютому 2000 року на розгляд Верховної Ради було подано два законопроекти, спрямованих на закріплення гарантій діяльності тих депутатів, які не увійшли до «парламентської більшості» (проекти законів «Про парламентську опозицію» № 5101 від 16.02.2000 р., внесений В.Філенком, та «Про політичну опозицію у Верховній Раді України» № 5101-1 від 28.02.2002, внесений

В.Ковалем та ін.). Однак жоден з них розглянутий не був.

Вдруге про необхідність визначення статусу більшості та опозиції в парламенті почали говорити після Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, проголошеного Указом Президента України від 15 січня 2000 року. За результатами волевиявлення громадян у Верховній Раді України було зареєстровано декілька законопроектів, спрямованих на «імплементацию» рішень референдуму. Серед них, зокрема, – проект Закону про внесення змін до Конституції України, в якому визначалась процедура формування парламентської більшості та наслідки її «неутворення», а також проект Закону «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» (реєстраційний № 6329 від 10.01.2001, внесений Президентом України), який визначав поняття «парламентської більшості» та «парламентської опозиції», засади їх формування та гарантії діяльності. Після того, як Верховна Рада України 18.01.2001 відхилила проект змін до Конституції за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, хрест було поставлено, відповідно, і на проекті Закону № 6329.

Загострення відносин між сформованою за результатами виборів народних депутатів України 2002 року «парламентською більшістю» та фракціями опозиції, загроза усунення опозиційних фракцій від процесу розподілу керівних місць у парламенті вже вкотре порушило питання про необхідність законодавчого врегулювання статусу парламентської опозиції. До порядку денного четвертої сесії парламенту було включено три відповідних законопроекти: «Про політичну опозицію» -№ 2047 від 16.07.2002, внесений народними депутатами України Г.Крючковим

та С.Гуренком; «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» – № 2214 від 19.09.2002, внесений Р.Зваричем; «Про парламентську більшість та парламентську опозицію у Верховній Раді України» – № 2214-1 від 30.09.2002, внесений С.Гавришем, К.Вашук, О.Карповим (Проект Закону «Про парламентську опозицію» № 2214-2, внесений С.Правденком 20.02.2003 р., був відкликаний ініціатором). Однак протягом четвертої сесії відповідні питання в черговий

раз відійшли на другий план, і всі внесені проекти «перекочували» на п'яту сесію. Зрештою, 11 лютого 2004 року на розгляд парламенту було внесено четвертий законопроект «Про парламентську опозицію».

Перед тим, як перейти до розгляду питання про доцільність і нагальність врегулювання статусу опозиції в парламенті ухваленням окремого закону про неї, варто проаналізувати ключові недоліки відповідних законопроектів.

**Законопроекти про парламентську опозицію: зміст і недоліки**

Проект № 2047	Проект № 2214	Проект № 2214-1	Проект № 2214-3
<b>1. Визначення опозиції</b>			
Парламентська опозиція – депутатські фракції, групи та позафракційні депутати, які заявили про свою опозиційність до офіційного політичного курсу.	Прямого визначення політичної опозиції немає. З проекту випливає, що парламентська опозиція – це депутатські фракції та групи, народні депутати України, які не ввійшли до складу парламентської більшості, та уклали Угоду про парламентську опозицію, яку підписало не менше двох третин народних депутатів України, які становлять парламентську меншість, але не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України.	Парламентська опозиція – це добровільне об'єднання народних депутатів України – членів депутатських фракцій (груп), позафракційних народних депутатів України, які не підтримують політичний та соціально-економічний курс Президента України, діяльність Кабінету Міністрів України по його реалізації та пропонують суспільству альтернативну програму розвитку.	Політична опозиція у парламенті – систематичне вираження публічної незгоди певних парламентських груп і фракцій з політичним курсом Кабінету Міністрів України, яка спрямована на зміну цього політичного курсу або усунення з посад окремих членів Кабінету Міністрів України, або його відставки в цілому.
<b>2. Механізми інституціоналізації опозиції</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Оголошення на пленарному засіданні парламенту рішення (заяви) про перехід фракції (групи) до опозиції офіційному політичному курсу.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Підписання 2/3 депутатів парламентської меншості, але не менш, ніж 90 народними депутатами Угоди про парламентську опозицію.</li> <li>Офіційне оголошення про утворення опозиції на пленарному засіданні парламенту.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рішення фракції або групи про перехід до парламентської опозиційної діяльності.</li> <li>Оприлюднення декларації про політико-ідеологічні засади та основні напрямки діяльності депутатської фракції (групи) в якості суб'єкта парламентської опозиції.</li> <li>Офіційне оголошення про утворення опозиції на пленарному засіданні парламенту.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Прийняття вищим статутним представницьким партійним органом рішення про перехід до опозиційної діяльності відповідної партії та її парламентської фракції (2/3 делегатів).</li> <li>Оголошення заяви про початок опозиційної діяльності на пленарному засіданні Верховної Ради України.</li> <li>Відкликання членів політичних партій, фракції яких у Верховній Раді України заявили про свою опозиційну діяльність, зі складу Кабінету Міністрів, посад керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади України, членів Ради Міністрів АРК.</li> <li>Прийняття Програми діяльності опозиційного формування.</li> </ul>

Проект № 2047	Проект № 2214	Проект № 2214-1	Проект № 2214-3
<b>3. Права опозиції</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гарантоване право на заміщення посад голів парламентських комітетів з питань бюджету, свободи слова та засобів масової інформації, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з корупцією; в комітетах (комісіях), які не очолюють представники парламентської опозиції – посад перших заступників голів відповідних комітетів або комісій.</li> <li>• Право на 10-хвилинну офіційну заяву протягом одного дня пленарних засідань з будь-якого питання, яке розглядається Верховною Радою України.</li> <li>• Право представити доповідь чи співдовідь при розгляді парламентом питань про засади внутрішньої і зовнішньої політики України, загальнодержавних програм розвитку; про проект Державного бюджету та про стан виконання Державного бюджету; про Програму діяльності Уряду; про звіт Кабінету Міністрів України та про його відповідальність; про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; про вето Президента України на закони; про висловлення недовіри Генеральному прокурору України; про щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; про звіти (доповіді) Рахункової палати України, Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення; а також питань, які обговорюються під час Днів Уряду України у Верховній Раді України та в ході парламентських слухань.</li> <li>• Право сформувати опозиційний («тіньовий») Кабінет Міністрів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Право на заміщення посад перших заступників голів комітетів Верховної Ради України.</li> <li>• Право на 10-хвилинну офіційну заяву протягом одного дня пленарних засідань з будь-якого питання, яке розглядається Верховною Радою України.</li> <li>• Право на співдовідь під час розгляду на пленарних засіданнях питань про Державний бюджет та стан його виконання, Програму діяльності Уряду, про День Уряду, про щорічну доповідь Уповноваженого з прав людини, про проект закону, визначений Президентом або Урядом відповідно як позачерговий або пріоритетний.</li> <li>• Право безкоштовно друкувати під рубрикою «Політична опозиція» матеріали про діяльність політичної опозиції в друкованих ЗМІ, засновниками (співзасновниками) яких є Верховна Рада (не частіше одного разу на тиждень та обсягом не більше 10000 знаків).</li> <li>• Право на поширення державними каналами телебачення і радіомовлення офіційних повідомлень тривалістю 10 хвилин (не менше 1 разу на тиждень).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гарантоване право на заміщення посад заступника Голови Верховної Ради України, голів комітетів Верховної Ради України з питань бюджету; регламенту та організації роботи Верховної Ради України; свободи слова та засобів масової інформації; боротьби з організованою злочинністю та корупцією, а також 1/3 посад перших заступників голів комітетів Верховної Ради України – у разі, якщо загальна чисельність парламентської опозиції становить не менше ніж 1/3 народних депутатів від конституційного складу парламенту.</li> <li>• Право на офіційну заяву протягом одного дня пленарних засідань з будь-якого питання, яке розглядається Верховною Радою України.</li> <li>• Право на співдовідь при розгляді парламентом питань про засади внутрішньої і зовнішньої політики України; про проект Державного бюджету та про стан виконання Державного бюджету; про Програму діяльності Кабінету Міністрів України; про звіт Кабінету Міністрів України та про його відповідальність; про загальнодержавні розвитку і охорони довкілля; про день Уряду у Верховній Раді; про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; про вето Президента на закони; про проект Закону, внесений Президентом України та визначений ним як невідкладний; про проект Закону, внесений Кабінетом Міністрів України та визначений ним як позачерговий; про висловлення недовіри Генеральному прокурору; про щорічну доповідь Уповноваженого з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гарантоване право на заміщення посад голів комітетів з питань бюджету, свободи слова та засобів масової інформації, нагляду за правоохоронною діяльністю, Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, прав людини та національних меншин.</li> <li>• Право на заяву на пленарною засіданні Верховної Ради України з будь-якого питання, пов'язаного з їх діяльністю.</li> <li>• Право на доповідь на пленарному засіданні Верховної Ради України про власне ставлення до політичного курсу Кабінету Міністрів України тривалістю до 30 хвилин.</li> <li>• Право на співдовідь при затвердженні Державного бюджету України, при обговоренні звіту Кабінету Міністрів України, поданого Верховній Раді України, про стан виконання Державного бюджету України на поточний рік; при розгляді Програми діяльності Кабінету Міністрів України; при затвердженні загальнодержавних програм розвитку та охорони довкілля, при заслуховуванні щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини; при проведенні парламентських слухань; при проведенні засідань, присвячених Дню Уряду у Верховній Раді України.</li> <li>• Право на представленість у складі виборчих комісій та комісій з референдумів.</li> <li>• Право один раз на тиждень безкоштовно друкувати під рубрикою «Політична опозиція» у друкованих засобах масової інформації, засновником (співзасновником) яких є Верховна Рада, Програми діяльності, політичні заяви, звернення, пропозиції опозиційного формування обсягом до 10000 знаків.</li> </ul>

Проект № 2047	Проект № 2214	Проект № 2214-1	Проект № 2214-3
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Право безкоштовно друкувати під рубрикою «Політична опозиція» заяви та інші матеріали про діяльність політичної опозиції в друкованих та електронних ЗМІ, засновниками (співзасновниками) або власниками (співвласниками) яких є Верховна Рада України (не рідше одного разу на тиждень та обсягом не менше 20000 знаків), Адміністрація Президента, Кабінет Міністрів, Верховна Рада АРК, Рада Міністрів АРК та місцеві Ради.</li> <li>• Право на поширення загальнодержавними каналами телебачення і радіомовлення політичних заяв, звернень, офіційних повідомлень, екстрених виступів керівників парламентської опозиції (не рідше одного разу на тиждень в один і той же день тижня між 19 та 22 годинами загальною тривалістю до 30 хвилин) за рахунок коштів Державного бюджету.</li> </ul>		<p>про звіт Рахункової палати, Генеральної прокуратури, Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення, а також питань, які обговорюються у Верховній Раді України в ході парламентських слухань.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Право на критику (доповідь тривалістю до 1 години 1 раз протягом сесії про ставлення до офіційного курсу).</li> <li>• Право сформувати опозиційний Кабінет Міністрів.</li> <li>• Право безкоштовно друкувати під рубрикою «Політична опозиція» матеріали про діяльність політичної опозиції в друкованих ЗМІ, засновниками (співзасновниками) яких є Верховна Рада (не рідше одного разу на тиждень та обсягом не більше 10000 знаків).</li> <li>• Право на поширення державними каналами телебачення і радіомовлення офіційних повідомлень тривалістю до 30 хвилин (не менше 1 разу на тиждень).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Право на поширення один раз на тиждень загальнодержавними каналами телебачення і радіомовлення офіційних повідомлень про опозиційну діяльність (політичних заяв, звернень, пропозицій опозиційного формування).</li> <li>• Право на розміщення будь-якої інформації (крім інформації з обмеженим доступом) на спеціально обладнаних стендах в центрі кожного населеного пункту.</li> <li>• право на фінансове забезпечення опозиційної діяльності (розмір внесків протягом одного календарного року від фізичної особи не може перевищувати 100, а юридичної особи – 1000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян України).</li> </ul>
<b>4. Умови позбавлення статусу опозиції</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Припинення повноважень парламенту.</li> <li>• Ухвалення більшістю опозиційної депутатської фракції (групи) рішення про припинення опозиційної діяльності.</li> <li>• Розпуск депутатської фракції (групи).</li> <li>• Заборона діяльності партії, яка сформувала відповідну парламентську фракцію (групу).</li> </ul>	<p>Діяльність парламентської опозиції припиняється у разі зниження її кількісного складу нижче визначеної проектом межі.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Припинення повноважень парламенту.</li> <li>• Ухвалення більшістю опозиційної депутатської фракції (групи) рішення про припинення опозиційної діяльності.</li> <li>• Розпуск депутатської фракції (групи).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Припинення повноважень парламенту.</li> <li>• Прийняття вищим статутним органом партії (для фракції) або 2/3 депутатів-членів (для групи) рішення про припинення опозиційної діяльності.</li> <li>• Розпуск парламентської групи або фракції.</li> <li>• Задоволення Кабінетом Міністрів України більше половини положень, які містить Програма діяльності опозиційних формувань.</li> <li>• Згода опозиційної партії на заняття її членом посади, несумісної зі збереженням фракцією цієї партії статусу опозиційного формування.</li> </ul>

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАУВАЖЕННЯ ДО ЗАКОНОПРОЕКТІВ

### Проект Закону «Про політичну опозицію» № 2047

1. Як впливає з пояснювальної записки до законопроекту, «регламентація в законодавчому порядку діяльності лише парламентської опозиції була б антидемократичною і антиконституційною, оскільки загрожувала б фактичним невизнанням політичної опозиції як явища загальносуспільного, відокремлення парламентської опозиції від її соціально-політичної бази в суспільстві». Саме тому автори проекту спробували визначити статус не лише парламентської опозиції, але і публічної громадянської опозиції, яка існує за межами парламенту. Тим не менше, головна увага розробників законопроекту все ж була зосереджена на врегулюванні статусу саме парламентської опозиції. Ті ж права, які пропонується закріпити за громадянами, об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, які не поділяють офіційного політичного курсу, вже отримали закріплення в Конституції та законах України, а тому, на нашу думку, додаткового закріплення в окремому законі не потребують. Крім того, публічна громадянська опозиція – утворення аморфне і неструктуроване, а тому – не може виступати окремим суб'єктом у відносинах з органами, які втілюють офіційний політичний курс в життя (інтереси опозиційних верств загалом виражають представники парламентської опозиції та опозиції в представницьких органах місцевого самоврядування). Тому потреби у додатковому законодавчому врегулюванні статусу публічної громадянської опозиції, на наш погляд, не існує.

2. Більшість положень проекту є суто декларативними і не передбачають конкретних механізмів їхньої реалізації. До них, зокрема, можна віднести норми, якими гарантовано представництво опозиції у складі Ради НБУ, Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення, інших органів, які формуються Верховною Радою України (адже відповідні кадрові питання вирішуються більшістю від конституційного складу парламенту); доступ опозиції до державних та недержавних засобів масової інформації тощо.

3. Проект не визначає механізму інституціоналізації опозиції. З його змісту випливає, що для набуття фракцією (групою) опозиційного статусу та отримання передбачених проектом прав достатньо лише відповідної заяви фракції або групи. На нашу думку, найбільш досконалий механізм інституціоналізації опозиції закладено в проекті № 2214-3.

4. Проект не проводить чіткого розмежування між правами окремих опозиційних

фракцій та об'єднаної парламентської опозиції, уможливорює дублювання функцій та повноважень опозиційного Кабінету Міністрів України та секретаріатів відповідних фракцій і груп.

### Проект Закону «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» № 2214

1. Окремі положення законопроекту, зокрема – в частині права глави держави достроково припинити повноваження Верховної Ради України у разі несформування парламентської більшості – не відповідають Конституції. Оскільки проектом інших наслідків неутворення парламентської більшості у встановлений проектом строк (1 місяць) не передбачено, то й доцільність визначення таких строків є доволі сумнівною.

2. Голова Верховної Ради України відповідно до Конституції України представляє парламент (тобто весь депутатський корпус, а не лише його окрему частину) у відносинах з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування. Відтак не можна погодитись з пропозицією ініціатора проекту, відповідно до якої лідером парламентської більшості пропонується визначити Голову Верховної Ради України.

3. Реалізація пропозиції розробників проекту щодо покладення на Прем'єр-міністра обов'язку проведення консультацій з депутатськими фракціями і групами стосовно кандидатур на посади не лише членів уряду, але і керівників інших центральних органів виконавчої влади може призвести до політизації державної служби.

4. Для набуття прав політичної опозиції проект фактично зобов'язує фракції та групи парламентської меншості утворити опозицію чисельністю не менше 90 депутатів, до якої входили б не менше 2/3 депутатів меншості. Оскільки фракції та групи парламентської опозиції можуть діяти цілком автономно одна від одної, а утворювати коаліцію – лише для досягнення окремих спільних цілей, встановлення залежності між кількісним складом опозиції та можливістю реалізації нею своїх прав є недоцільним. На нашу думку, права, якими пропонується наділити опозицію у тому розумінні поняття опозиції, яке вклав у нього ініціатор проекту, слід надати всім фракціям та групам, які позиціонувались як опозиційні, пропонують власні альтернативні програми розвитку суспільства. Процедура ж реалізації наданих таким

фракціям і групам прав (розподіл керівних посад в комітетах, реалізація права на доповіді і заяви, висвітлення діяльності в ЗМІ тощо) мала б визначатися за домовленостями опозиційних фракцій і груп.

5. Головним завданням діяльності опозиції, на нашу думку, має бути не лише критика офіційного курсу, але і розробка власних альтернативних офіційним програм розвитку суспільства. З проекту ж випливає, що існування опозиції – самоціль.

6. Проект гарантує опозиції право на заміщення народними депутатами України із числа її членів посад перших заступників голів комітетів Верховної Ради України. На нашу думку, опозиції слід було б надати право на заміщення депутатами з числа членів опозиційних фракцій посад керівників комітетів Верховної Ради України з питань бюджету, свободи слова та засобів масової інформації, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з корупцією, Регламенту.

7. Проектом визначено єдину підставу припинення діяльності парламентської опозиції – зменшення її кількісного складу нижче за встановлену проектом межу. На наше переконання, такий підхід є неприйнятним. Серед підстав припинення діяльності опозиційних фракцій слід було б передбачити, зокрема, їх розпуск, припинення опозиційної діяльності за власним рішенням, припинення повноважень Верховної Ради України. Заслугує на увагу підхід до врегулювання цього питання, викладений у законопроекті № 2214-3

### **Проект Закону «Про парламентську більшість і парламентську опозицію у Верховній Раді України» № 2214-1**

Необхідно відзначити, що положення проекту № 2214-1, порівняно з проектами №№ 2007 та 2214, є більш досконаліми як за формою, так і за змістом. Основні ж його недоліки такі:

1. Проектом передбачено, що право на заміщення особами із числа членів опозиції посад заступника Голови Верховної Ради України, голів комітетів Верховної Ради України з питань бюджету; регламенту та організації роботи Верховної Ради України; свободи слова та засобів масової інформації; боротьби з організованою злочинністю та корупцією, а також 1/3 посад перших заступників голів комітетів Верховної Ради України опозиція отримує лише у разі, коли до її складу входить не менше 150 народних депутатів України; в іншому разі відповідні посади розподі-

ляються між фракціями парламентської більшості. На нашу думку, опозиції було б варто надати право на заміщення керівних посад в комітетах парламенту незалежно від кількості депутатів, які входять до її складу. Наявність в парламенті хоча б однієї фракції або групи, яка не поділяє офіційного курсу та пропонує власну альтернативну програму суспільного розвитку вже саме по собі вимагає надання такій фракції (групі) достатніх прав, які б забезпечували можливість здійснення опозиційної діяльності. Одним з таких прав є право на керівництво окремими комітетами Верховної Ради України.

2. Ст.ст. 7 та 21 проекту передбачено, що для організаційно-технічного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності парламентської більшості в структурі Апарату Верховної Ради утворюється відповідно Секретаріат парламентської більшості та Секретаріат опозиційного парламентського блоку. В той же час, функції організаційного та іншого забезпечення діяльності опозиції проектом пропонується покласти на опозиційний (тіньовий) уряд. В результаті створюються умови для дублювання функцій Секретаріату опозиційного блоку та тіньового уряду. Крім того, наділення тіньового уряду такими функціями не відповідає природі тіньового Кабінету (тіньовий уряд є альтернативою «офіційному» уряду, у випадку припинення повноважень другого керівні посади в Уряді заміщуються членами тіньового Кабінету).

### **Проект Закону «Про парламентську опозицію» № 2214-3**

1. Згідно зі ст. 8 проекту умовою набуття фракцією опозиційного статусу є прийняття вищим статутним представницьким партійним органом рішення про перехід до опозиційної діяльності відповідної партії та її парламентської фракції. З таким підходом наврод чи можна погодитись, оскільки за існуючою практикою фракції утворюються як з числа депутатів, обраних в одномандатних округах, так і на основі виборчих блоків, до складу яких можуть входити представники декількох партій. Ставити можливість здійснення представниками відповідних партій опозиційної діяльності у залежність від рішень представників партій блоку, на наш погляд, – неправомірно. Загалом, вирішення питання про набуття фракцією (групою) статусу опозиційного утворення, а так само і про вихід з опозиції, входження до опозиційного блоку, доцільно віднести до компетенції членів такої фракції (групи).

2. Проектом передбачено, що право на за-

міщення особами із числа членів опозиції посад заступника Голови Верховної Ради України, голів комітетів Верховної Ради України з питань бюджету; регламенту та організації роботи Верховної Ради України; свободи слова та засобів масової інформації; нагляду за правоохоронною діяльністю, прав людини та національних меншин мають опозиційні формування, до складу яких входить не менше 150 народних депутатів України. Як зазначалось, опозиції слід було б надати право на заміщення керівних посад в комітетах парламенту незалежно від кількості депутатів, які входять до її складу.

3. Сумнівною видається потреба у закріпленні в проекті деталізованих вимог до змісту програм опозиційної діяльності, оскільки опозиційна фракція (група) може її поділяти окремі дії влади в рамках офіційного курсу. Тому у проекті слід було б передбачити, що у програмі опозиційної діяльності повинна міститись критика окремих складових офіційного курсу та пропозиції щодо механізмів вирішення відповідних проблем.

4. Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій» передбачено фінансування статутної діяльності партій, представлених у парламенті. У зв'язку з цим неприйнятним є закріплення за опозиційними утвореннями (які до того ж не є юридичними особами) права на збір пожертв для досягнення цілей опозиційної діяльності (ст. 27 проекту).

5. Статтею 34 проекту опозиційним формуванням надано право делегування по одному своєму представнику до кожної виборчої комісії, яка утворюється для підготовки як загальнодержавних, так і місцевих виборів. З метою уніфікації встановленого виборчим законодавством підходу до формування виборчих комісій, вважаємо за доцільне ст. 34 з проекту виключити.

6. Викликає заперечення пропозиція розробників проекту, згідно з якою задоволення Кабінетом Міністрів України більше половини положень, які містить Програма діяльності опозиційних формувань (ст. 38 проекту) є підставою для втрати відповідними формуваннями опозиційного статусу.

## Чи потрібен Закон про парламентську опозицію?

Діяльність депутатських фракцій і груп у Верховній Раді України регламентується Регламентом Верховної Ради України. Оскільки зміст переважної більшості законопроектів, спрямованих на врегулювання статусу опозиції, зводиться в основному до визначення прав фракцій та груп, що утворюють більшість та опозицію у Верховній Раді України, а також порядку створення останніх, підстав для врегулювання статусу опозиції шляхом прийняття відповідного окремого Закону, на наш погляд, не існує. Порядок утворення парламентської більшості та опозиції, права і гарантії їх діяльності слід врегулювати Регламентом Верховної Ради України, доступ опозиції до засобів масової інформації – законами про засоби масової інформації. Права і гарантії діяльності опозиції, яка існує поза межами парламенту, лежать у площині регулювання законодавства про місцеве самоврядування, про звернення громадян, про політичні партії, засоби масової інформації тощо.

Чи існує необхідність у якнайшвидшому врегулюванні статусу опозиції? На нашу думку, для внесення відповідних змін до Регламенту Верховної Ради України поки що немає належних передумов. Врегулювання статусу більшості та опозиції у парламенті доцільне за умови чіткої політичної структурованості парламенту, ухваленням законів, які б визначали механізми взаємодії уряду та парламенту.

### Висновки

Для ухвалення Закону про парламентську опозицію сьогодні не існує достатніх політичних та правових передумов. Врегулювання статусу опозиції, на нашу думку, слід робити внесенням змін до Регламенту Верховної Ради України (або закріпленням відповідних положень у Законі про Регламент Верховної Ради України) та чинних законів України. Механізми врегулювання статусу парламентської більшості та опозиції найбільш досконало визначено у законопроектах №№ 2214-1 та 2214-3, які за умови доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень, могли б бути покладені в основу правового врегулювання статусу більшості та опозиції у Верховній Раді України.



**Степан ГАВРИШ,**  
народний депутат  
України

## «НА ЦЕЙ ЧАС УХВАЛЕННЯ ЗАКОНУ, ЯКИЙ БИ ВРЕГУЛЮВАВ СТАТУС БІЛЬШОСТІ ТА ОПОЗИЦІЇ – ПРАКТИЧНО НЕРЕАЛЬНЕ»

Законопроект, присвячений врегулюванню статусу більшості та опозиції вносився мною на розгляд парламенту минулого скликання. Я вважаю, що зараз, як ніколи, нам потрібно внормувати статус кожної політичної сили в парламенті, яка іменує себе парламентською більшістю і тих, хто називають себе опозицією. На жаль, цього не хоче, передусім, опозиція. Оскільки відхилення від цього статусу будуть щоденні. Більше того – опозиція змушена буде тоді боротися не за власні, а за національні інтереси, що традиційно відбувається в європейських парламентських демократіях.

Тому, на цей час ухвалення закону, який би врегулював статус більшості та опозиції – практично нереальне. Але думаю, що підготовка нового Регламенту Верховної Ради України, який має бути ухвалений після внесення змін до Конституції, призведе до того, що питання діяльності більшості та опозиції будуть у ньому врегульовані. У Регламенті будуть введені спеціальні інститути, якими забезпечуватиметься порядок в роботі парламенту. Для ухвалення закону про

парламентську більшість та парламентську опозицію потрібна нова політична воля, а вона сформується після внесення змін до Конституції. Не можна говорити про одну частину політичного тіла (а парламентська більшість і парламентська опозиція – це дві частини українського парламенту), тому вкрай важливо, щоб, говорячи про опозицію, ми відштовхувалися від статусу парламентської більшості. При цьому можливо, що норми, присвячені врегулюванню статусу парламентської більшості, будуть дуже короткими, лаконічними, а декларування гарантії опозиції – більш детальним. Для опозиції я б виправдав право мати керівні посади в певній частині комітетів, які забезпечують реалізацію функцій і повноважень опозиції щодо захисту прав і свобод громадян; право на публічну інформацію в ЗМІ, що належать державі або мають суспільний характер; право на будь-який запит до будь-якого урядовця і отримання відповіді від нього, на терміновий запит до Президента тощо.



**Борис БЕСПАЛИЙ,**  
народний депутат  
України

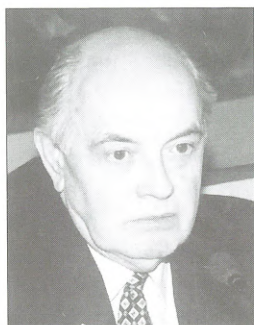
## «ПЕРШ ЗА ВСЕ ПОВИННІ БУТИ СТВОРЕНІ МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ НОРМАЛЬНОЇ РОБОТИ КОЖНОГО ДЕПУТАТА І КОЖНОЇ ФРАКЦІЇ»

На мою думку, статус будь-якого офіційно зареєстрованого парламентського утворення має бути законодавчо врегульований. І не обов'язково спеціальним законом – його й не потрібно. Це має бути предметом закону про Регламент Верховної Ради, де є статусні питання стосовно депутатських груп, фракцій і т.д. Оскільки на даний момент немає законодавчого визначення парламентської більшості чи опозиції, чесно кажучи, я ніякої потреби у цьому і не бачу. Це трохи фантомна тема. Приміром, комуністи і «Наша Україна» називають себе опозицією, причому відмінності між цими двома політичними силами досить суттєві. Переконали, що перш за все повинні бути створені

можливості для нормальної роботи кожного депутата і кожної фракції.

Робота парламенту регулюється Конституцією України, Регламентом, законом «Про статус народного депутата України», законом про парламентські комітети і комісії. Також є, щоправда ветований, закон про тимчасові спеціальні та слідчі комісії. А спеціально ухвалювати рамковий закон про парламентську опозицію – це шлях у глухий кут, у світі такий підхід не практикується. У такому Законі будуть відображені лише загальні побажання, які не будуть нормативно забезпеченими.





**Георгій КРЮЧКОВ,**  
народний депутат  
України

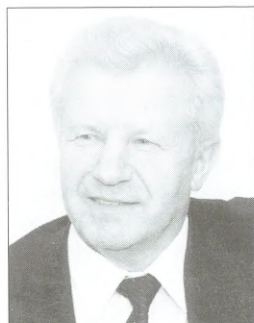
## «ЯКЩО Є ПРАВА – ТО ЇХ ПОТРІБНО ГАРАНТУВАТИ»

На мою думку, статус парламентської більшості ухваленням окремого закону про неї врегулювати не потрібно. Її статус вже врегульовано Конституцією і Регламентом Верховної Ради України. А от Закон про політичну опозицію потрібний. Він повинен конкретизувати реалізацію права на опозиційну діяльність. Я є автором законопроекту саме про політичну опозицію і не вважаю за доцільне ухвалювати закон про парламентську опозицію. Повноваження і права парламентської опозиції можуть бути визначені і в Регламенті. Натомість внесений мною законопроект охоплює питання діяльності опозиції в органах місцевого самоврядування, опозиційних ЗМІ.

Якщо говорити про законодавче врегулювання статусу парламентської опозиції, то необхідно перш за все чітко визначити перелік питань, з яких опозиції обов'язково має надаватися слово, механізми участі опозиції у формуванні парламентських комітетів. При визначенні механізмів участі опозиції у формуванні парламентських комітетів доцільно використати німецький досвід у

відповідній сфері, – пропорційно чисельному складу фракцій виділити кількість посад голів комітетів, перших заступників голів. Також має бути закріплено право на формування опозицією тінювого кабінету, право робити співдоповіді з окремих питань; повинно бути унормовано право опозиції на використання засобів масової інформації. Тобто, говорити є про що. Щодо питання умов позбавлення опозиції наданих їй прав, то, на мою думку, повинні, передусім, бути визначені гарантії реалізації цих прав. Якщо є права – то їх потрібно гарантувати. А гарантіями мають бути конкретні норми, вписані в законі: хто відповідає у випадку, якщо права опозиції не реалізуються.

Думаю, навряд чи якийсь із чотирьох законопроектів, які передбачають врегулювання статусу більшості та опозиції, пройде. Очевидно, їх буде доручено об'єднати і зробити один законопроект. При цьому важко сказати, коли такий законопроект буде ухвалено. Можливо, його і до кінця п'ятої сесії не схвалять.



**Олександр МОРОЗ,**  
народний депутат  
України

## «ЦІЙ БІЛЬШОСТІ РОЗПОРЯДЖАТИСЯ ДОЛЕЮ ОПОЗИЦІЇ НЕ МОЖНА»

Ці питання можна врегулювати, але не тоді, коли більшість, сформована у такий специфічний спосіб, вирішуватиме долю опозиції. По-перше, треба чітко визначити, про яку опозицію ми говоримо – про парламентську чи полі-

тичну, як вона формується, як створюється, які має повноваження. Але це все має визначати демократично сворений парламент, а не нинішня більшість. Цій більшості розпоряджатися долею опозиції не можна.

# «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО БАНКИ І БАНКІВСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ»

(№ 3561 від 28.05; поданий Національним банком України; не був підтриманий Верховною Радою у першому читанні під час голосування 4 березня 2004 року)

**В**ідсутність добре підготовленого законодавчого підґрунтя для діяльності філій іноземних банків неминуче призведе до збільшення ризиків на фінансовому ринку України. В Україні немає суттєвих законодавчих перепон для входження іноземного капіталу на вітчизняний ринок банківських послуг. За наявного рейтингу інвестиційної привабливості до України прийдуть лише філії банків країн з аналогічним або ненабагато вищим рейтингом, які можуть використовуватися для вивозу капіталу або відмивання «брудних» грошей.



**Олександр  
НАУМОВ,**  
магістр міжнародних  
економічних відносин

Проблема регулювання ступеня відкритості внутрішнього банківського сектору для іноземних банків існує в будь-якій країні. Узагальнюючи світовий досвід, можна умовно поділити всі країни на три групи:

\* перша – складається з розвинутих країн – у їхніх фінансових системах майже немає іноземних банків (наприклад, у США, Німеччині, Швейцарії, Японії частка активів іноземних банків не перевищує 5 – 8%);

\* до другої належать країни, де іноземна власність домінує, і можна говорити про повний іноземний контроль над місцевим банківським сектором (наприклад Непал, Бахрейн, Йорданія, Ботсвана, Нова Зеландія).

\* третя – репрезентує країни, до яких належить і Україна, у яких рівень присутності іноземних банків коливається від 15 до 80 % активів банківської системи.

Чинне законодавство України надає можливість відкривати на території України банки з іноземним капіталом. На сьогоднішній день в Україні діють 13 банків з частковою участю іноземного капіталу (відповідно до чинного Закону України «Про банки і банківську діяльність» банком з іноземним капіталом вважається той, у якому частка капіталу, що належить хоча б одному нерезиденту, перевищує 10%; цей пункт Закону створює цікаве протиріччя – якщо власниками банку є декілька іноземних юридичних чи фізичних осіб, кожна з яких окремо володіє часткою, меншою 10%, то банк уже не вважається банком з іноземним капіталом; крім того, банк, власниками якого є юридичні особи, зареєстровані іноземцями в Україні, вважається вітчизняним) та 7 банків з 100% іноземним капіталом. Питома вага іноземних банків у сукупних активах банківського сектору коливається на відмітці в 20%.

Ці дані підтверджують, що в Україні немає суттєвих законодавчих перепон для входження іноземного капіталу на вітчизняний ринок банківських послуг. Існуючі обмеження стосуються видів комерційної присутності іноземних банків, зокрема, вітчизняне законодавство не передбачає безпосереднього створення філій іноземними банками, і практично єдиний спосіб ведення бізнесу в Україні для них – створення дочірнього підприємства.

У рамках адаптації законодавства України до законодавства ЄС та для виконання статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, Національним Банком України було запропоновано зміни до Закону України «Про банки і банківську діяльність».

## Висновок Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції:

Законопроект № 3561 підпадає під такі положення законодавства Європейського Союзу або норми і принципи системи ГАТТ/СОТ, зобов'язанням України перед Радою Європи:

■ Директива Європейського Парламенту та Ради 2000/12 від 20 березня 2000 року щодо започаткування діяльності кредитних установ та її ведення;

■ Директива Європейського Парламенту і Ради 94/19/ЄЕС від 30 травня 1994 р. стосовно схем гарантування депозитів;

■ Перша директива Ради від 9 березня 1968 року щодо узгодження гарантій, що вимагаються державами-членами від компаній з метою захисту інтересів учасників та третіх осіб, згідно з пунктом 2 статті 58 Договору, з огляду на встановлення рівних таких гарантій в усьому Співтоваристві (68/151/ЄЕС).

Більшість країн світу використовує жорстке регулювання та контроль за відкриттям і функціонуванням філій іноземних банків на території своїх країн, зважаючи на те, що ці філії не є самостійними юридичними особами, а тільки підрозділами юридичних осіб, які знаходяться за кордоном, і діяльність яких регулюється іноземним законодавством.

У законопроекті № 3561, підготовленому НБУ, надається право іноземним банкам на відкриття філій на території України. На думку експертів Асоціації українських банків

у запропонованому варіанті практично не визначені ключові механізми функціонування філій іноземних банків, зокрема, порядок їх відкриття, нагляду та регулювання діяльності. Також в українському законодавстві відсутні інструменти впливу, у разі необхідності, на діяльність, з урахуванням того факту, що філія не є юридичною особою. Недостатніми є механізми притягнення до відповідальності у разі ліквідації філії або материнської компанії, що може призвести до фактичної незахищеності клієнтів-резидентів, які обслуговуватимуться в філії. Відсутність добре підготовленого законодавчого підґрунтя для діяльності філій іноземних банків неминуче призведе до збільшення ризиків на фінансовому ринку України.

Основним показником фінансового середовища будь-якої країни є рівень привабливості інвестиційного рейтингу. Україна, незважаючи на сприятливі умови для розвитку фінансового ринку для подальшого фінансування зростаючих потреб економіки, що показує оптимістичні темпи росту, поки що залишається на найнижчих щаблях у списках країн, що претендують на закордонні інвестиції. Навіть той факт, що нещодавно Україну викреслили з чорного списку FATF, не змінило докорінно її становище.

Провідним світовим банкам буде невигідно відкривати свої філії в Україні, оскільки відповідно до українського інвестиційного рейтингу, а саме – його рівня ризикованості кредитування, активи, що будуть розміщені філіями цих банків в Україні, потребуватимуть створення головними банками 100% резервів для покриття можливих ризиків від операцій.

Досвід країн, що розвиваються, свідчить про те, що до країн з низьким рейтингом інвестиційної привабливості (до України) можуть прийти лише філії банків країн з аналогічним або не набагато вищим рейтингом, які можуть використовуватися для вивезення капіталу або відмивання «брудних» грошей. Проте ці країни самі потребують інвестицій, тому не слід розраховувати на значні інвестиційні потоки в Україну. У разі фінансової кризи, як показав досвід азійських країн 90-х років, іноземні банки залишають ринок такої країни навіть без спроб відшкодувати свої втрати, що може призвести до системної кризи у банківській системі України. До того ж, як правило, при послабленні своїх позицій міжнародні банки використовують всі свої резерви – і в першу чергу кошти закордонних філій – тобто іноземні банки не можуть бути стабільним джерелом кредитування національної економіки. Як типовий приклад можна навести невдалу співпрацю Nomura

Securities International з чеським банком Investichi a Postovni Banka (IPB), що призвело до банкрутства цього банку у 2000 році.

Використовуючи дешевші ресурси головного банку, філії іноземних банків витіснять українські банки з найприбутковіших ніш банківського ринку. Це призведе до повного контролю над українською банківською системою з боку іноземних банків. Враховуючи, що національна банківська система є невід'ємним елементом державного суверенітету, іноземний контроль є небажаним з огляду на негативні наслідки для фінансової безпеки України. Запропонована НБУ відкритість фінансової системи, з одного боку, є стимулом для якісного підвищення макроекономічної політики в Україні та використання світових фінансових ресурсів, але, з іншого боку, призводить до залежності від кон'юнктури світових фінансових ринків, а держава позбавляється значних важелів впливу на банківський сектор.

Входження філій іноземних банків в Україну трансформує модель кредитування економіки. По-перше, банківське обслуговування зосередиться на кредитуванні найбільш кредитоспроможних корпоративних клієнтів, тоді як фінансування малого і середнього бізнесу скоротиться. По-друге, маючи менший зв'язок з економікою України, ніж вітчизняний банківський капітал, іноземні банки можуть зменшити кредитування мало-прибуткових чи низьколіквідних, але стратегічно важливих секторів економіки. У результаті вітчизняні позичальники позбавляться однакового доступу до фінансових ресурсів, а розвиток національної економічної системи зазнає своєрідних фінансових обмежень з боку банківського сектору.

При збереженні в Україні існуючої структури банківської системи прихід філій іноземних банків призведе до втрати позиції українських банків на ринку та зміни структури ринку. Це виявиться у сегментації банківської системи, за якої філії іноземних банків, завдяки більш потужній та дешевій ресурсній базі, посідатимуть панівне місце у всіх сегментах ринку банківських послуг, тоді як українським банкам залишаться допоміжні функції з обслуговування малого та середнього бізнесу. Дослідження щодо впливу входження іноземних банків на слабо розвинені фінансові ринки, показують, що за таких умов, що існують зараз в Україні, вітчизняні банки змушені будуть знизити обсяги кредитування найбільших і найліквідніших підприємств через нездатність конкурувати на цьому сегменті з філіями іноземних банків. Як наслідок, відбудеться скорочення їх прибутковості і

водночас зростає загальна ризикованість портфелю, адже щоб відшкодувати втрату доходів українські банки повинні будуть кредитувати менш платоспроможних, отже, більш ризикованих клієнтів. Результатом стане посилення фінансової нестійкості вітчизняних банків.

Законом «Про банки і банківську діяльність» врегульовано основні питання створення, отримання ліцензії, порядку діяльності та ліквідації банків, які є юридичними особами. Щодо філій іноземних банків проектом Закону передбачено, що особливості реєстрації та надання банківської ліцензії, регулювання та здійснення нагляду за діяльністю, застосування заходів впливу та ліквідації філій іноземних банків встановлюються цим Законом та нормативно-правовими актами НБУ. Зауважимо, що на думку експертів Асоціації українських банків, фактично ані чинним Законом, ані законопроектом не встановлюються особливості порядку реєстрації, надання банківської ліцензії, регулювання діяльності, порядку ліквідації філії іноземного банку.

Також не врегульовано питання порядку контролю за виконанням обов'язкових нормативів для окремої філії. За існуючим порядком переважна більшість обов'язкових нормативів (адекватності капіталу, кредитних ризиків, інвестиційної діяльності, відкритої валютної позиції) розраховується відносно регулятивного капіталу банку-юридичної особи. При цьому проектом Закону не визначені складові регулятивного капіталу філії іноземного банку. Також в проекті Закону немає відповіді щодо застосування до філії іноземних банків заходів впливу у разі порушення ними банківського законодавства або ведення ризикової діяльності. Згідно з чинним законодавством, санкції у таких ви-

падках застосовуються до головних банків.

Якщо діяльність материнського банку регулюється іноземним законодавством, а філія повинна працювати в Україні за законами України і її діяльність відповідати вимогам щодо банківської системи України, в проекті Закону потрібно визначити можливі заходи впливу з боку НБУ та порядок їх застосування до філій іноземних банків.

Щодо ліквідації виникає питання створення ліквідаційної комісії та задоволення вимог кредиторів. Враховуючи, що іноземний банк – юридична особа знаходиться за межами України, законодавча невизначеність цього питання практично призведе до некерованості процесу ліквідації філії іноземного банку та можливих зловживань з цього приводу, що значно підвищить ризики клієнтів-вкладників філії.

Ще одним недоліком запропонованого законопроекту є законодавча невизначеність основних механізмів створення філій іноземних банків, зокрема введення для іноземних банків спеціальної категорії капіталу – капітал приписний, який для потреб регулювання у проекті Закону прирівнюється до статутного капіталу українських банків. Разом з тим проектом Закону не визначений порядок перерахування, зберігання та повернення приписного капіталу у разі ліквідації філії. Враховуючи той факт, що ці кошти повинні бути сформовані у вільноконвертованій валюті (на відміну від українських банків, які повинні формувати свій статутний капітал у гривнях – і нести ризик знецінення статутного капіталу внаслідок інфляції), то за специфікою проведення безготівкових розрахунків вони будуть знаходитись на кореспондентському рахунку в одному з іноземних банків, що само по собі ускладнюватиме контроль з боку НБУ за їх наявністю та використанням. Крім того, проект Закону не визначає, кому буде відкритий цей кореспондентський рахунок: іноземному (материнському) банку чи безпосередньо його філії (українським законодавством заборонено філіям банків відкривати кореспондентські рахунки в інших банках, крім НБУ). Відстежити наявність цих коштів на кореспондентському рахунку материнського банку буде практично неможливо.

За невизначеності порядку перерахування приписного капіталу та контролю за подальшим його зберіганням ризики кредиторів філії іноземного банку (її клієнтів та вкладників) значно зростають.

- Українська банківська система характеризується великою кількістю дрібних і фінансово слабких банків. Надання права на відкриття філій іноземним банкам в Україні може стати істотною загрозою для стабільності українського фінансового ринку.
- В Україні немає суттєвих законодавчих перепон для входження іноземного капіталу на вітчизняний ринок банківських послуг. Існуючі обмеження стосуються лише видів комерційної присутності іноземних банків.
- За наявного рейтингу інвестиційної привабливості до України придуть лише філії банків країн з аналогічним або ненабагато вищим рейтингом, які можуть використовуватись для вивозу капіталу або відмивання «брудних» грошей.
- Законодавча невизначеність основних питань відкриття, функціонування та ліквідації філії іноземного банку суттєво збільшує ризики вітчизняних клієнтів філій іноземних банків.

# СТАН ТА ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ПАРЛАМЕНТУ І УРЯДУ

21 листопада 2002 року Верховна Рада України надала згоду на призначення Прем'єр-міністром України Віктора Януковича. За проголосували всі депутатські фракції та групи у Верховній Раді України (за винятком Фракцій комуністів, СПУ, «Нашої України» та Блоку Юлії Тимошенко) та більшість позафракційних депутатів. Фракції та групи, які підтримали кандидатуру Прем'єр-міністра України, взяли участь у формуванні персонального складу Кабінету Міністрів та підписали 7 грудня 2002 року Політичну угоду про співпрацю та солідарну відповідальність. Підписання цієї Угоди мало створити основу для ефективної взаємодії новосформованого коаліційного уряду та парламентської більшості. Однак сьогодні можна констатувати, що вплив парламентської коаліції на формування уряду та його діяльність, як і її роль у законодавчому забезпеченні діяльності коаліційного Кабінету – не є визначальними.

Нижче розглянуто основні проблемні аспекти взаємодії парламенту та уряду та проаналізовано шляхи і механізми їх вирішення.



**Анжела ЄВГЕНЬЄВА,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

## Проблемні аспекти взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України

Більшість проблем, які виникли у відносинах між парламентською більшістю та коаліційним Кабінетом Міністрів України була обумовлена двома основними факторами.

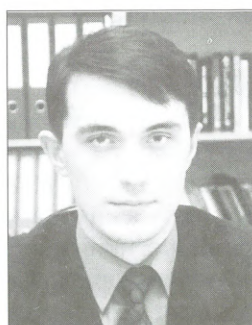
По-перше, на момент призначення В.Януковича Прем'єр-міністром України до складу депутатських фракцій і груп, які утворили більшість входило 223 депутати. Протягом 2003 – 2004 року цей показник збільшився до 230 – 232 депутатів. Тобто, фактично, у разі відсутності на пленарному засіданні парламенту 5 – 7 членів відповідних фракцій і груп, для прийняття необхідних уряду законопроектів більшість мала розраховувати на підтримку або позафракційних депутатів, або депутатів – членів чотирьох опозиційних фракцій. Аналіз результатів голосування за проекти законів, внесених Кабінетом Міністрів України (див. таблиці в Додатку 1) свідчить, що підтримка не депутатів більшості, а саме опозиційних фракцій була запорукою позитивного голосування за відповідні законопроекти. Один з найяскравіших прикладів – голосування за проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» та деяких інших законів з

питань оподаткування»: депутати фракцій і груп парламентської більшості «дали» 207 голосів на підтримку проекту, позафракційні – 13 голосів; проект був прийнятий в цілому лише через те, що за його прийняття проголосувало 14 депутатів з «Нашої України», 19 членів Фракції СПУ та 3 члени Фракції Блоку Юлії Тимошенко. І цей приклад далеко не єдиний.

По-друге, більшість з моменту свого утворення мала вузьке коло спільних цілей. Оскільки інтереси фінансово-промислових груп, представлені у Верховній Раді відповідними фракціями та групами коаліції були і залишаються у багатьох сферах протилежними і взаємовиключними, на повну підтримку діяльності парламентською більшістю уряду не варто було сподіватися. Простіше кажучи, уряд може розраховувати на законодавче забезпечення його діяльності та на існування у нинішньому складі лише у тому разі, коли його діяльність здійснюватиметься в фарватері спільних інтересів політичних сил, які утворили більшість. Критична чисельність членів парламентської більшості, наявність конфлікту інтересів (перш за все, економічних) між фракціями і групами більшості – з одного боку, та підтримка всіма такими фракціями і групами курсу, що здійснюється Президентом України – з іншого боку, об'єктивно зумовлюють посилення впливу глави держави на діяльність більшості та уряду, вирішення кадрових питань в коаліційному Кабінеті та центральних органах виконавчої влади.

## Вплив парламенту на формування та діяльність Кабінету Міністрів України

Після призначення на посаду Прем'єр-міністра України В.Януковича фракції та групи парламентської більшості взяли участь у формуванні персонального складу уряду, розподіливши посади членів Кабінету пропорційно до кількісного складу відповідних фракцій та груп. Щоправда, формування коаліційного уряду при цьому мало низку особливостей.



**Денис КОВРИЖЕНКО,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

По-перше, парламентська більшість не змогла вплинути на призначення ряду керівників ключових міністерств, зокрема, – Міністра юстиції України, Міністра оборони, Міністра внутрішніх справ, Міністра закордонних справ; пізніше – Міністра палива та енергетики тощо. Відповідні кадрові питання було вирішено Президентом самостійно.

По-друге, в процесі формування персонального складу уряду було враховано інтереси далеко не всіх фракцій та груп парламентської більшості. Відомо, зокрема, що групи «Народний вибір» та «Демократичні ініціативи» не були представлені в уряді жодним міністром.

По-третє, звільнення окремих членів Кабінету Міністрів України з посад в окремих випадках здійснювалося Президентом без врахування інтересів фракцій та груп парламентської більшості. Один з найяскравіших прикладів – звільнення з посади Міністра екології та природних ресурсів В.Шевчука, призначеного за квотою фракції НДП. Президент, як свідчать заяви керівника фракції В.П.Пустовойтенка, при прийнятті відповідного рішення не враховував інтереси НДП.

Оскільки далеко не всі посади в Уряді були заміщені представниками фракцій і груп більшості, а сама більшість у багатьох випадках не впливала на рішення главою держави питання про доцільність подальшого перебування на посаді члена уряду того чи іншого представника фракцій і груп більшості у Верховній Раді, говорити про коаліційність Кабінету Міністрів України, навіть після підписання 25 грудня 2003 року Політичної угоди про створення парламентсько-урядової коаліції, можна лише умовно. Так само умовно можна стверджувати, що більшість здійснювала визначальний вплив на діяльність окремих міністрів та уряду в цілому.

У зв'язку з цим виникає два питання: 1) чи було можливим формування коаліційного уряду парламентською більшістю без участі глави держави (тобто, – чи могли фракції та групи парламентської більшості взяти участь у призначенні на посади тих членів Кабінету Міністрів України, яких призначив Президент)? 2) чи могла парламентська

більшість обмежити вплив глави держави на діяльність уряду?

На нашу думку, Конституція України створювала достатні можливості для того, щоб всі члени Кабінету Міністрів були призначені на посади за пропозицією фракцій та груп більшості. Основний Закон дозволяв будь-якій фракції або групі – учаснику парламентської коаліції не надати згоду на призначення на посаду Прем'єр-міністра кандидата, запропонованого Президентом, у разі неотримання згоди глави держави на затвердження на посадах міністрів закордонних справ, внутрішніх справ, оборони та юстиції осіб, запропонованих фракціями та групами більшості відповідно до попередніх домовленостей між ними. Аналогічно, будь-яка фракція або група більшості могла вплинути на прийняття Президентом рішення про звільнення будь-якого члена коаліційного уряду з посади – у разі неврахування Прем'єр-міністром та Президентом інтересів відповідної політичної сили під час вирішення відповідного питання, Уряд міг втратити підтримку окремих фракцій або груп та бути відправленим у відставку в результаті винесення йому парламентом вотуму недовіри. Аналогічні важелі впливу могли бути використані фракціями та групами більшості і для обмеження впливу глави держави на діяльність Кабінету Міністрів України. Однак парламентська більшість, повністю поділяючи політичний курс глави держави, не скористалась наданими їй Конституцією можливостями.

### **Ефективність законодавчої підтримки діяльності уряду парламентською більшістю**

Як зазначалось, фракції та групи парламентської більшості з моменту формування останньої були представлені 223 – 232 народними депутатами України. Хоча кількість ухвалених парламентом урядових законопроектів значно перевищує кількість відхилених, наряд чи можна стверджувати, що їх ухвалення стало можливим завдяки підтримці депутатів, що входили до складу фракцій і груп більшості на момент голосування.

Експертами Лабораторії законодавчих ініціатив було проаналізовано результати голосування за законопроекти, які вносились на розгляд Верховної Ра-

ди Кабінетом Міністрів України у період з моменту схвалення Програми діяльності Уряду та до початку п'ятої сесії, і які було схвалено Верховною Радою в цілому (всього – 18 законопроектів, результати голосування за двосторонні та багатосторонні міжнародні договори України не досліджувались). Як видно з наведеного у Додатку 1 аналізу результатів голосувань за законопроекти, включені нами до вибірки, лише проект Закону «Про Загальнодержавну програму створення військово-транспортного літака Ан-70 та його закупівлі за державним оборонним замовленням» був підтриманий 226 депутатами – членами фракцій та груп парламентської коаліції. Переважна більшість інших проектів (14 з 18) була схвалена виключно завдяки голосам депутатів – членів опозиційних фракцій. Закони «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік», «Про Державний бюджет України на 2004 рік», «Про внесення зміни до статті 11 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» стали законами завдяки підтримці позафракційних депутатів.

Як бачимо, фракції та групи парламентської більшості не змогли забезпечити достатньої законодавчої підтримки діяльності коаліційного уряду.

### **Ефективність контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України**

У більшості демократичних держав можливість здійснення суспільного контролю за діяльністю уряду, як і дієвість інститутів парламентського контролю, індивідуальної та колективної політичної відповідальності уряду, впливає зі свободи діяльності ЗМІ та монополізованості інформаційного простору. Опозиція завжди може піддати критиці діяльність уряду, довівши свою позицію до громадськості через ЗМІ, а більшість у парламенті – змушена враховувати відповідну критику з тим, щоб не втратити підтримку виборців. Результати такого «врахування» втілюються, зокрема, у звільненні з посад окремих членів уряду, діяльність яких є незадовільною, розпаді парламентської коаліції та, як наслідок, відставці уряду, зміні пріоритетів урядового курсу.

В Україні ж концентрація загально-

державних друкованих та аудіовізуальних ЗМІ в руках представників окремих політичних сил, які взяли участь у формуванні коаліційного Кабінету Міністрів значно обмежує доступ громадян до повної і об'єктивної інформації про діяльність уряду. В результаті звужуються або й взагалі, в окремих випадках, виключаються можливості здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду; створюється ситуація, за якої встановити, хто несе відповідальність за прорахунки у формуванні та здійсненні державної політики, неможливо.

### **Шляхи оптимізації взаємодії парламенту і уряду в Україні**

На нашу думку, ключова роль в оптимізації взаємодії парламенту та уряду має бути відведена не перерозподілу владних повноважень в «трикутнику» Президент – Парламент – Уряд на основі змін до Конституції України (хоча з необхідністю внесення окремих змін до чинного Основного Закону все ж слід погодитися), а створенню умов для розвитку партійної системи, політичної структуризації парламенту, демонополізації інформаційного простору, прийняттю законів, які визначатимуть засади взаємодії між парламентом та урядом.

### **Створення умов для розвитку партійної системи України**

Передумовою розвитку партійної системи в Україні є забезпечення достатньої матеріально-фінансової основи діяльності політичних партій в Україні та створення умов для партійної структуризації не лише загальнодержавного представницького органу, але і місцевих рад, зокрема – на рівні міст обласного та загальнодержавного значення, областей, АРК і районів.

Зміцнення матеріально-фінансової основи діяльності партій пов'язується в основному із запровадженням державного фінансування політичних партій (як відомо, 27 листопада 2003 року Президентом України було підписано Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування

політичних партій в Україні»). В той же час, оскільки сума коштів, які виділятимуться партіям з Державного бюджету для здійснення статутної діяльності є незначною, партіям доцільно було б надати право здійснювати окремі види підприємницької діяльності, як передбачено законодавством ряду країн Центральної та Східної Європи.

Партійній структуризації рад обласних, районних та міських міст обласного значення сприятиме ухвалення Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який запроваджує систему виборів депутатів районних, обласних, міських міст обласного та загальнодержавного значення рад, аналогічної тій, яку запроваджено для виборів народних депутатів України.

### **Створення умов для чіткої політичної структуризації Верховної Ради України**

Одним з вагомих чинників недостатньої ефективності взаємодії більшості в українському парламенті зі сформованим нею урядом є недостатня політична структурованість Верховної Ради.

Як відомо, вибори до парламенту в 2002 році проводилися за змішаною виборчою системою. У випадку, якщо б останні чергові вибори народних депутатів проводилися за системою пропорційного представництва політичних партій і блоків, то фракційна структура Верховної Ради України суттєво відрізнялася від нинішньої. Іншим був би і склад парламентської більшості та, відповідно, персональний склад Кабінету Міністрів України, мета і пріоритети діяльності Уряду.

Натомість, затосування змішаної виборчої системи призвело до того, що переважна більшість фракцій та груп парламентської коаліції складається в основному з депутатів, обраних в одномандатних округах. Для останніх пріоритетним завданням є реалізація не стільки загальнодержавних (або партійних) інтересів, скільки своїх власних інтересів та інтересів виборців відповідного округу, які часто не узгоджуються із загальнодержавними пріоритетами. Саме тому переважно індивідуальні інтереси народних депутатів, обраних в одномандатних округах, а не партійні програми

загальнодержавного розвитку визначають напрями формування та реалізації урядової політики.

Цілком очевидним є те, що вирішення проблеми політичної неструктурованості парламенту лежить в площині зміни виборчої системи. Сьогодні вже схвалений новий Закон України «Про вибори народних депутатів України», яким передбачено запровадження пропорційної виборчої системи з голосуванням за так звані «закриті» списки партій та виборчих блоків та 3% виборчим бар'єром.

Одним з найдискусійніших положень закону (поряд з проблемами «закритих» списків, обмежень розмірів та джерел внесків до виборчого фонду та граничного розміру витрат коштів виборчих фондів) залишається питання оптимального розміру виборчого бар'єру для партій та виборчих блоків. На наш погляд, чіткій політичній структуризації парламенту сприяло б підвищення виборчого бар'єру. Що ж до зниження розміру такого бар'єру для партій з 4 до 3 відсотків, то досвід парламентських виборів 2002 року показує, зокрема, що зниження бар'єру створює можливості для його подолання новоствореними партіями, єдиним завданням яких є отримання відповідної кількості місць у парламенті (на виборах 2002 року такими «віртуальними проектами» були, наприклад, виборчий блок «Команда Озимого Покоління» та Всеукраїнське політичне об'єднання «Жінки за майбутнє», які отримали більше 2% голосів виборців на підтримку). Низький виборчий бар'єр у 3% також може призвести до появи в парламенті регіональних партій, які представляють не загальнонаціональні, а переважно регіональні інтереси (окремих областей, м. Києва або Севастополя, АРК тощо). Наприклад, більшість голосів, поданих на виборах за виборчий блок політичних партій «Єдність» була отримана блоком від виборців, зареєстрованих у Києві. Аналогічно завдяки підтримці виборців лише одного регіону на виборах 1998 р. до парламенту потрапили СДПУ (о) та «Громада» (більшість голосів на підтримку отримано відповідно у Закарпатській та Дніпропетровській областях).

Тому знижуючи виборчий бар'єр для партій слід було б, на нашу думку, запровадити ще один бар'єр – бар'єр мінімального представництва від регіону



(або максимально допустимого представництва від однієї адміністративно-територіальної одиниці). Загалом, створення умов для структуризації парламенту потребує, на нашу думку, не зниження, а підвищення виборчого бар'єру (або, принаймні, збереження його на рівні 4%).

### **Удосконалення правової основи взаємодії Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України**

Внесення змін до Конституції України може стати основою для ефективної взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади лише за умови ухвалення низки законів, спрямованих на розвиток партійної системи та забезпечення чіткої структуризації парламенту. У разі їх ухвалення взагалі можна було б обмежитися внесенням незначних змін до Конституції (наприклад, в частині позбавлення Президента права звільняти членів уряду, керівників центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій за влас-

ною ініціативою, скасовувати акти Кабінету Міністрів України; удосконалення процедури звільнення глави держави з посади в порядку імпічменту тощо). Забезпечення ефективної взаємодії парламенту та уряду потребує прийняття Законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про тимчасові спеціальні та слідчі комісії Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Президента України» тощо.

#### **ВИСНОВКИ**

Як бачимо, взаємодія Кабінету Міністрів України та Верховної Ради є недостатньо ефективною. Передумовами підвищення її ефективності є, насамперед, створення умов для розвитку партійної системи України (через зміцнення фінансово-матеріальної основи партій, розширення партійного представництва в місцевих радах тощо), запровадження пропорційної системи виборів до парламенту, прийняття законів, спрямованих на врегулювання статусу Кабінету Міністрів України, удосконалення інституту парламентського контролю тощо. Внесення ж змін до Конституції є важливою, але невизначальною передумовою ефективності взаємодії парламентської більшості та уряду.

## Результати діяльності Кабінету Міністрів України та ефективність законодавчої підтримки діяльності коаліційного уряду парламентською більшістю<sup>1</sup>

Таблиця 1. Результати голосування за призначення В.Януковича Прем'єр-міністром України та за Програму діяльності Кабінету Міністрів України

Дата голосування	Голосів фракцій/ груп на підтримку	Кількість голосів фракцій і груп більшості за проект
21.11.2002	СДПУ (о) 39/39, Фракція АПУ 16/16, НДП 15/16, Регіони 37/37, ЄВ 20/20, ППУ та ТУ 42/42, ДІ 20/22, Народовладдя 16/16, НВ 15/15, Позафракційні 12/16. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 1/110, ФК 0/61, СПУ 1/21, БЮТ 0/18	220
17.04.2003	СДПУ (о) 37/37, Фракція АПУ 16/16, НДП 15/15, Регіони 43/43, ЄВ 20/20, ППУ та ТУ 43/43, ДІ 22/22, Народовладдя 19/19, НВ 15/15, Позафракційні 16/19. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 55/102, ФК 0/60, СПУ 20/20, БЮТ 14/18	230

<sup>1</sup>Інформацію подано станом на 9 березня 2004 року. Автори погоджуються з тим, що дослідження не має комплексного характеру і не дає змоги оцінити всі аспекти взаємодії парламенту і уряду у сфері законопроектів – аналізувались проекти, внесені Кабінетом Міністрів України лише після 17 квітня 2003 року, не досліджувались результати голосування за проекти, внесені урядом А.Кінаха (частка таких проектів є достатньо вагомою). До травня 2004 року Лабораторією законодавчих ініціатив буде підготовлено комплексне дослідження законодавчої підтримки діяльності коаліційного уряду парламентською більшістю.

Таблиця 2. Урядові проекти за станом розгляду у розрізі комітетів (внесені у період з 17 квітня 2003 до 15 січня 2004 року)

Комітет	Внесені законопроекти	Підписано Президентом	Прийняті в першому читанні	Прийняті як Закон, але не підписані Президентом (передані на підпис/ветовані)	Зняті з розгляду (проект не підтримано, розгляд не підтримано, )
Комітет з питань правової політики	7	0	2	0	0
Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування	0	0	0	0	0
Комітет з питань соціальної політики та праці	7	2	2	0	1
Комітет з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства	0	0	0	0	0
Комітет з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму	3	0	1	0	0
Комітет з питань науки і освіти	1	0	1	0	0
Комітет з питань культури і духовності	4	0	2	0	1
Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій	30	2	3	0	5+1 (рішення не прийнято)
Комітет з питань бюджету	11	3	0	0	1 (розгляд не підтримано)
Комітет з питань фінансів і банківської діяльності	30	7 (закони про ратифікацію)	2	0	1
Комітет з питань промислової політики і підприємництва	4	1	0	0	0
Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки	5	2	0	0	0
Комітет з питань будівництва, транспорту, житлово-комунального господарства і зв'язку	8	0	1+1 (повторне друге)=2	0	1+1(розгляд не підтримано)
Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин	9	1	1 (очікує на 2 чит)+2=3	1 (на підпис голови Верховної Ради)+1=2	1
Комітет у закордонних справах	31	20	0	1 (на підписі голови Верховної Ради)+6=7	0
Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	9	0	1	0	1

Комітет	Внесені законопроекти	Підписано Президентом	Прийняті в першому читанні	Прийняті як Закон, але не підписані Президентом (передані на підпис/ветовані)	Зняті з розгляду (проект не підтримано, розгляд не підтримано, )
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності	10	1	2	0	0
Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	2	0	1	1	0
Комітет з питань національної безпеки і оборони	15	6	2	0	0
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	0	0	0	0	0
Комітет з питань свободи слова та інформації	4	1	0	0	1 (розгляд не підтримано)
Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин	5	1	0	0	0
Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів	4	0	1	0	0
Комітет з питань Європейської інтеграції	1	0	1	0	0
Всього	201	47	26	10	15

Таблиця 3. Стан розгляду законопроектів, внесених Урядом у період з 17 квітня 2003 по 15 січня 2004 року

Готується на повторне перше читання	0
Готується на розгляд з вето Президента	0
Закон повторно не прийнято	0
Готується на повторне друге читання	1
Очікує на друге читання	1
Рішення не прийнято	1
Готується на підпис	2
Пропозиції враховано	2
Розгляд не підтримано	3
Передано на підпис Президента	8
Проект не підтримано	11
Повернуто на доопрацювання та відкликано	12
Готується на друге читання	24
Очікує розгляду	27
Закон підписано	47
Опрацьовується в комітеті	62
Всього	201

Таблиця 4. Законопроекти, які вносились Урядом протягом 17.04.2003 р. до 15 січня 2004 року та були прийняті в цілому (за змістом)

<i>Двосторонні міжнародні договори</i>	23 (підписаних законів) +6 (передані на підпис Президента)+1 (готується до підпису Головою Верховної Ради). Всього: 30
<i>Багатосторонні міжнародні договори</i>	10
<i>Нові закони</i>	1 (№ 4000)
<i>Загальнодержавні програми розвитку(закони, підписані Президентом, передані на підпис Президента, готуються до підпису Голови Верховної Ради України)</i>	3 (4150, 3446, 3447)
<i>Закони про внесення змін до чинних законів</i>	14
<b>Всього</b>	<b>58</b>

Таблиця 5. Взаємодія парламентської більшості та уряду у законодавчій сфері (результати голосувань про прийняття в цілому проектів, внесених Кабінетом Міністрів протягом 17.04.2003 р. до 15 січня 2004 року)<sup>2</sup>

№ проекту	Дата голосування про прийняття в цілому	Голосування фракцій (голосів від загального складу на день голосування)	Кількість голосів фракцій і груп більшості за проект
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо запобігання пропаганді терористичних актів) № 2360-2	18.11.2003	СДПУ (о) 23/37, Фракція АПУ 11/16, НДП 12/15, Регіони 26/47, ЄВ 9/18, ППУ та ТУ 39/42, ДІ 8/18, Народовладдя 16/21, НВ 8/14, Позафракційні 6/20. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 0/103, ФК 55/60, СПУ 17/20, БЮТ 8/19	152
Проект Закону про внесення змін до статті 7 Закону України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" (щодо об'єктів військових містечок) № 3333-1	18.09.2003	СДПУ (о) 27/37, Фракція АПУ 15/16, НДП 10/15, Регіони 44/47, ЄВ 17/20, ППУ та ТУ 40/43, ДІ 20/21, Народовладдя 18/18, НВ 13/13, Позафракційні 7/20. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 97/102, ФК 58/60, СПУ 5/20, БЮТ 14/18	204
Проект Закону про внесення зміни до статті 12 Закону України "Про охорону праці" (щодо праці інвалідів) № 3465-1	25.11.2003	СДПУ (о) 34/36, Фракція АПУ 16/16, НДП 13/14, Регіони 64/64, ППУ та ТУ 40/42, ДІ 17/18, Народовладдя 13/21, НВ 11/14, Позафракційні 14/24. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 75/103, ФК 56/59, СПУ 20/20, БЮТ 12/19	208
Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" та деяких інших законів з питань оподаткування № 3466	22.05.2003	СДПУ (о) 37/37, Фракція АПУ 16/16, НДП 15/15, Регіони 42/44, ЄВ 20/20, ППУ та ТУ 43/43, ДІ 22/22, Народовладдя 18/19, НВ 14/15, Позафракційні 13/20. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 14/100, ФК 0/60, СПУ 19/20, БЮТ 3/18	207
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння № 3508	03.02.2004	СДПУ (о) 34/38, Фракція АПУ 16/16, НДП 11/14, Регіони 62/67, ППУ та ТУ 42/42, ДІ 16/18, Народовладдя 18/22, НВ 13/14, Позафракційні 8/17. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 0/103, ФК 59/59, СПУ 13/20, БЮТ 0/19	212
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо порядку підпорядкування Державного департаменту пожежної безпеки) № 3516	18.09.2003	СДПУ (о) 36/37, Фракція АПУ 7/16, НДП 1/15, Регіони 42/47, ЄВ 16/20, ППУ та ТУ 38/43, ДІ 10/21, Народовладдя 18/18, НВ 13/13, Позафракційні 10/20. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 90/102, ФК 9/60, СПУ 19/20, БЮТ 8/18	181
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо проведення небезпечних заходів в присутності населення) № 3517	03.02.2004	СДПУ (о) 36/38, Фракція АПУ 13/16, НДП 12/14, Регіони 61/67, ППУ та ТУ 41/42, ДІ 17/18, Народовладдя 12/22, НВ 12/14, Позафракційні 5/17. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 63/103, ФК 54/59, СПУ 19/20, БЮТ 0/19	204
Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу" (щодо вихованців військових оркестрів) № 3585	18.09.2003	СДПУ (о) 34/37, Фракція АПУ 14/16, НДП 15/15, Регіони 44/47, ЄВ 15/20, ППУ та ТУ 43/43, ДІ 16/21, Народовладдя 15/18, НВ 12/13, Позафракційні 8/20. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 92/102, ФК 55/60, СПУ 19/20, БЮТ 12/18	208
Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про інформаційні агентства" (щодо заснування інформаційних агенств) № 3587	11.12.2003	СДПУ (о) 19/36, Фракція АПУ 11/16, НДП 12/14, Регіони 55/65, ППУ та ТУ 41/42, ДІ 15/18, Народовладдя 19/22, НВ 8/14, Позафракційні 9/21. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 83/103, ФК 47/59, СПУ 5/20, БЮТ 1/19	180
Проект Закону про внесення зміни до статті 11 Закону України "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них" (щодо контролю і нагляду за якістю та безпекою при експорті) № 3633	05.02.2004	СДПУ (о) 38/38, Фракція АПУ 15/16, НДП 14/14, Регіони 64/67, ППУ та ТУ 42/42, ДІ 17/18, Народовладдя 19/22, НВ 13/14, Позафракційні 9/19. Голосування опозиційних фракцій: НУ - 15/101, ФК 56/59, СПУ 6/20, БЮТ 4/19	222

№ проекту	Дата голосування про прийняття в цілому	Голосування фракцій (голосів від загального складу на день голосування)	Кількість голосів фракцій і груп більшості за проект
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у зв'язку з прийняттям Закону України "Про військову службу правопорядку у Збройних Силах України") № 3642	03.02.2004	СДПУ (о) 34/38, Фракція АПУ 13/16, НДП 9/14, Регіони 64/67, ППУ та ТУ 42/42, ДІ 12/18, Народовладдя 13/22, НВ 12/14, Позафракційні 6/17. <b>Голосування опозиційних фракцій:</b> НУ -31/103, ФК 48/59, СПУ 18/20, БЮТ 0/19	199
Проект Закону про Державний бюджет України на 2004 рік № 4000	23.10.2003 перше читання	СДПУ (о) 36/37, Фракція АПУ 16/16, НДП 15/15, Регіони 45/47, ЄВ 18/18, ППУ та ТУ 39/42, ДІ 17/18, Народовладдя 18/21, НВ 13/14, Позафракційні 11/20. <b>Голосування опозиційних фракцій:</b> НУ - 3/103, ФК 0/60, СПУ 0/20, БЮТ 0/19	217
	27.11.2003 друге читання і в цілому	СДПУ (о) 36/36, Фракція АПУ 10/16, НДП 14/14, Регіони 61/64, ППУ та ТУ 42/42, ДІ 17/18, Народовладдя 21/21, НВ 14/14, Позафракційні 19/24. <b>Голосування опозиційних фракцій:</b> НУ - 0/103, ФК 0/59, СПУ 0/20, БЮТ 0/19	215
Проект Закону про внесення змін до статті 32 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" (щодо нелегальної міграції) № 4019	18.11.2003	СДПУ (о) 29/37, Фракція АПУ 14/16, НДП 12/15, Регіони 38/47, ЄВ 18/18, ППУ та ТУ 40/42, ДІ 10/18, Народовладдя 20/21, НВ 14/14, Позафракційні 3/20. <b>Голосування опозиційних фракцій:</b> НУ - 0/103, ФК 52/60, СПУ 16/20, БЮТ 9/19	195
Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про електроенергетику" (щодо захисту енергооб'єктів) № 4025	25.11.2003	СДПУ (о) 32/36, Фракція АПУ 16/16, НДП 13/14, Регіони 64/64, ППУ та ТУ 39/42, ДІ 11/18, Народовладдя 10/21, НВ 13/14, Позафракційні 7/24. <b>Голосування опозиційних фракцій:</b> НУ -35/103, ФК 4/59, СПУ 19/20, БЮТ 6/19	198
Проект Закону про Загальнодержавну програму створення військово-транспортного літака Ан-70 та його закупівлі за державним оборонним замовленням № 4150	05.02.2004	СДПУ (о) 38/38, Фракція АПУ 16/16, НДП 13/14, Регіони 64/67, ППУ та ТУ 42/42, ДІ 17/18, Народовладдя 22/22, НВ 14/14, Позафракційні 11/19. <b>Голосування опозиційних фракцій:</b> НУ - 68/101, ФК 57/59, СПУ 18/20, БЮТ 19/19	226
Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" (щодо мінімальної заробітної плати) № 4207-2	25.11.2003	СДПУ (о) 36/36, Фракція АПУ 15/16, НДП 13/14, Регіони 62/64, ППУ та ТУ 41/42, ДІ 18/18, Народовладдя 21/21, НВ 14/14, Позафракційні 14/24. <b>Голосування опозиційних фракцій:</b> НУ -0/103, ФК 0/59, СПУ 0/20, БЮТ 1/19	220
Проект Закону про Державну програму розвитку рибного господарства на 2003-2010 роки № 3446	19.02.2004	СДПУ (о) 21/38, Фракція АПУ 16/16, НДП 14/14, Регіони 64/67, ППУ та ТУ 40/42, ДІ 17/19, Народовладдя 22/22, НВ 9/14, Позафракційні 11/18. <b>Голосування опозиційних фракцій:</b> НУ - 70/101, ФК 55/59, СПУ 20/20, БЮТ 3/19	203
Проект Закону про затвердження Загальнодержавної програми селекції у тваринництві на період до 2010 року № 3447 <sup>3</sup>	19.02.2004	СДПУ (о) 29/38, Фракція АПУ 16/16, НДП 9/14, Регіони 65/67, ППУ та ТУ 37/42, ДІ 12/19, Народовладдя 22/22, НВ 14/14, Позафракційні 8/18. <b>Голосування опозиційних фракцій:</b> НУ - 63/101, ФК 58/59, СПУ 12/20, БЮТ 3/19	204

<sup>2</sup>Не розглядаються результати голосувань по проектах Законів про ратифікацію міжнародних договорів України

<sup>3</sup>Станом на 9 березня 2004 року проект передано на підпис Президента

## ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ ПАРЛАМЕНТОМ ТА УРЯДОМ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У порівняльній таблиці наведено конституційні засади формування складу уряду та підстави припинення його діяльності, повноваження та особливості участі уряду у законодавчому процесі, механізми контролю з боку парламенту. Для порівняння взято вибірку країн Європи, які характеризуються наявністю змішаної або парламентської форми правління.

<b>АВСТРИЯ</b> <i>Федеральний конституційний закон (від 10.11.1920 року)</i> <i>Форма правління – парламентська республіка</i>	
<b>Формування і склад уряду</b>	<p>Федеральний канцлер і за його пропозицією усі інші члени Федерального уряду призначаються Федеральним президентом з числа парламентських партій, що користуються довірою Національних зборів.</p> <p>Рішення про призначення Федерального канцлера або всього складу Федерального уряду скріплюється підписом новопризначеного Канцлера.</p> <p>Відставка окремих членів Уряду здійснюється за пропозицією Федерального канцлера.</p> <p>Члени Федерального уряду не можуть бути у складі Національних зборів (нижня палата парламенту). Федеральний уряд формується на строк діяльності Національних зборів (від виборів до виборів). Міністри очолюють галузеві міністерства або виконують особливі доручення без управління певним міністерством.</p>
<b>Повноваження уряду</b>	<p>Уряд забезпечує поточне управління державним механізмом. Здійснення вищого управління справами Федерації, якщо воно не передане Федеральному президенту, доручається Федеральному канцлеру, віце-канцлеру та іншим міністрам. Всі дії, на які уповноважений Федеральний президент, здійснюються на основі пропозицій Федерального уряду або уповноваженого урядом федерального міністра. Закон визначає в якій мірі Федеральний уряд або федеральний міністр сам зв'язаний пропозиціями інших органів.</p> <p>Всі рішення Федерального канцлера, якщо інше не передбачено конституційним законодавством, повинні бути скріплені підписом Федерального канцлера або компетентного міністра. Рішення Федерального уряду приймаються, якщо на засіданні присутня більша половина його членів.</p> <p>Члени Федерального уряду, а також державні секретарі, можуть брати участь у всіх засіданнях Національних зборів та їх комітетів (підкомітетів). Проте участь у роботі постійного підкомітету Головного комітету та у роботі слідчих комісій дозволяється лише за наявності спеціального запрошення.</p> <p>З одного боку, члени Федерального уряду мають право бути заслуханими, з іншого – Національні збори, Федеральна рада та Федеральні збори, а також їх комітети (підкомітети) можуть вимагати присутності на своїй засіданнях членів Федерального уряду і просити їх про виконання певних доручень.</p>
<b>Участь у законодавчому процесі</b>	<p>До законодавчих повноважень Федерального уряду віднесено: розробка та внесення законопроектів до Національних зборів, внесення проекту закону про державний бюджет, опротестування законів ландтагів земель, виконання федеральних законів.</p> <p>Важливою прерогативою є право Федерального уряду на переопублікування федеральних законів в Бюлетені федеральних законів в діючій редакції, що має обов'язкову силу. Переопублікування законів може супроводжуватись виправленням застарілих термінів, усуненням неточностей, внесенням вказівок про вже не діючі норми тощо.</p>
<b>Підстави для припинення повноважень уряду</b>	Федеральний президент може усунути Федеральний уряд або окремих його членів у випадках визначених законом та за їх власним бажанням.
<b>Контроль уряду з боку парламенту</b>	<p>Члени Федерального уряду несуть відповідальність перед Національними зборами. Національні збори мають право на інтерпеляцію (письмовий запит) до Федерального уряду або окремого міністра. Для прийняття вотуму недовіри Федеральному уряду або його окремим членам необхідна присутність не менше, ніж половини усіх членів Національної ради.</p> <p>Національні збори можуть прийняти рішення про ініціювання процедури розгляду Конституційним судом справ пов'язаних із обвинуваченням членів Федерального уряду у вчиненні ними винних правопорушень у ході їх офіційної діяльності.</p>
<b>ГРЕЦІЯ</b> <i>Конституція Греції (вступила в силу 11.06.1975 року)</i> <i>Форма правління – парламентська республіка</i>	
<b>Формування і склад уряду</b>	<p>Президент Республіки призначає Прем'єр-міністра, а за його пропозицією призначає і звільняє інших членів Уряду та заступників міністрів. Прем'єр-міністром призначається лідер партії, якій належить абсолютна більшість місць у Парламенті. Якщо жодна із партій не має абсолютної більшості, то Президент Республіки доручає лідеру партії, що має відносну більшість, вивчити можливість формування Уряду, який би користувався довірою Парламенту. Якщо його спіткає невдача, то таке право переходить до лідера партії, що займає за кількістю депутатів у Парламенті друге місце, а якщо і ця спроба буде невдалою - лідера партії, що займає третє місце. Кожен пробний мандат діє протягом 3 днів. Якщо пробні мандати не дадуть результату, то Президент Республіки скликає лідерів партій, і, після того, як переконається у неможливості сформування Уряду, який би користувався підтримкою Парламенту, доручає сформувати Уряд із представників усіх парламентських партій з метою проведення нових виборів.</p>

<b>Повноваження уряду</b>	Уряд визначає і спрямовує політику держави відповідно до Конституції і законів. За невеликою кількістю винятків, жоден акт Президента не має юридичної сили без контрасигнації відповідного міністра.
<b>Участь у законодавчому процесі</b>	Право законодавчої ініціативи належить Парламенту та Уряду. Законопроекти, які торкаються правового регулювання пенсій, вносяться лише міністром фінансів після консультацій або із Контрольною радою або іншим компетентним міністром. Законопроекти, які встановлюють місцеві або спеціальні податки або будь-які інші збори, повинні бути скріплені підписами міністрів економічної координації та фінансів. Законопроект, який пов'язаний із видатками або скороченням доходів, не приймається для обговорення, якщо він не містить обґрунтування про спосіб їх покриття, що підписане компетентним міністром або міністром фінансів. Будь-який законопроект (внесений міністрами чи депутатами) пов'язаний із збільшенням навантаження на бюджет повинен містити доповідь Генеральної державної бухгалтерії, яка визначає суму необхідних витрат. Уряд може визначати окремі законопроекти терміновими. У такому випадку вони виносяться на голосування після скороченого обговорення. Щодо бюджету, то він вноситься на розгляд Парламенту міністром фінансів не пізніше, ніж за місяць до початку фінансового року. Звіт про виконання бюджету надсилається Парламенту не пізніше як через рік після закінчення фінансового року.
<b>Підстави для припинення повноважень уряду</b>	Президент Республіки звільняє Уряд від його обов'язків, якщо той подає у відставку або якщо Парламент виражає йому вотум недовіри.
<b>Контроль уряду з боку парламенту</b>	У п'ятнадцятиденний строк після прийняття присяги Прем'єр-міністром Уряд зобов'язаний попросити у Парламенту вотум довіри. Парламент може своїм рішенням позбавити довіри Уряд або будь-кого із його членів. Пропозиція про винесення вотуму недовіри не може вноситись раніше, ніж через 6 місяців після того, як подібна пропозиція було відхилено Парламентом. Пропозиція про винесення вотуму недовіри повинна бути підписано щонайменше 1/6 від загальної кількості депутатів. Після проведення дебатів (проводяться через два дні після внесення відповідної пропозиції), що тривають не довше трьох днів, проводиться голосування (на прохання Уряду голосування може бути відкладене на сорок вісім годин). Рішення про винесення вотуму недовіри повинно бути підтриманим абсолютною більшістю голосів від загальної кількості депутатів. Міністри та їх заступники, які є депутатами, також приймають участь у голосуванні. Члени Уряду, так само як і їх заступники, несуть колективну відповідальність за загальну політику Уряду, а кожен із них – за діяльність у сфері своєї компетенції. Проте, якщо двом Урядам поспіль було виражено вотум недовіри, Президент може розпустити Парламент (оскільки його склад не може забезпечити стійкість Уряду). Парламент також наділений правом висувати проти діючих або колишніх членів Уряду (їх заступників) обвинувачення у суді по справах пов'язаних із здійсненням ними своїх функцій. Він відіграє значну роль у процесі розгляду справ передбачених законом про відповідальність міністрів.
<b>ІРЛАНДІЯ</b> <i>Конституція Ірландії від 29.12.1937 року</i> <i>Форма правління – парламентська республіка</i>	
<b>Формування і склад уряду</b>	Уряд повинен складатися із не менше 7 і не більше 15 членів, які призначаються Президентом. Звичайно Президент прислуховується до думки Палати представників, яка попередньо схвалює усі кандидатури. Власне Прем'єр-міністр призначається за вказівкою Палати представників, а усі інші члени Уряду за згоду Прем'єр-міністра. Заступник Прем'єр-міністра призначається главою Уряду з числа його членів. Прем'єр-міністр, заступник Прем'єр-міністра та міністр фінансів повинні бути членами Палати представників. Усі інші міністри можуть бути членами Палати представників, а не більше 2 осіб – Сенату.
<b>Повноваження уряду</b>	Уряд готує кошторис грошових доходів та видатків на кожен фінансовий рік та вносить її на обговорення Палати представників. Кожен член Уряду повинен мати право брати участь та бути заслуханим в кожній палаті Парламенту. Палата Представників скликається та розпускається Президентом, але за порадою Прем'єр-міністра. Більшість своїх повноважень Президент реалізує за порадою або після попереднього схвалення Урядом.
<b>Участь у законодавчому процесі</b>	Конституцією Ірландії не передбачене право Уряду виступати ініціатором законопроектів, проте за дорученням парламенту окремі члени Уряду можуть користуватись таким повноваженням.
<b>Підстави для припинення повноважень уряду</b>	Прем'єр-міністр може у будь-який момент відмовитись від посади. Для цього він подає Президенту заяву про відставку. Будь-який член Уряду може подати заяву про відставку Прем'єр-міністру для її подання Президенту. Президент за порадою Прем'єр-міністра може прийняти відставку Уряду, за винятком самого Прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр може вимагати відставки будь-якого члена Уряду, якщо він матиме для цього обґрунтовані підстави. Якщо член Уряду відмовиться виконати цю вимогу, то виконання його обов'язків призупиняється Президентом за порадою Прем'єр-міністра. Відставка Прем'єр-міністра тягне за собою відставку усього Уряду.
<b>Контроль уряду з боку парламенту</b>	Уряд є відповідальним перед Палатою представників (нижня палата). Він діє як колективна влада та несе колективну відповідальність за державні департаменти, які очолюються членами Уряду. Прем'єр-міністр складає із себе повноваження, якщо він перестає користуватись підтримкою більшості Палати представників (якщо за його порадою Президент не розпустить Палату представників і наступна Палата не забезпечить підтримки Прем'єр-міністра).

<b>ЛИТВА</b> <i>Конституція Литовської Республіки від 25.10.1992 року</i> <i>Форма правління – змішана</i>	
<b>Формування і склад уряду</b>	Уряд складається з Прем'єр-міністра та міністрів. Прем'єр-міністр зі згоди Сейму призначається і звільняється Президентом Республіки. Міністри за пропозицією Прем'єр-міністра призначаються та звільняються Президентом Республіки. Протягом 15 днів з моменту затвердження складу Уряду він представляє на розгляд Парламенту програму Уряду. Програма схвалюється більшістю голосів депутатів, що приймають участь у засіданні Сейму. Прем'єр-міністр і міністри не можуть займати жодної іншої виборної або призначуваної посади, працювати в підприємницьких, комерційних або інших приватних установах (підприємствах), а також отримувати іншу ставку, крім тієї, що отримує на посаді в Уряді, а також у якості оплати за творчу діяльність.
<b>Повноваження уряду</b>	Уряд здійснює управління справами країни, охороняє територіальну недоторканість Литовської Республіки, гарантує державну безпеку і суспільний порядок; виконує закони і постанови Сейму, а також декрети Президента; координує діяльність міністерств та інших урядових установ; готує проект державного бюджету і вносить в Сейм; виконує державний бюджет і надає Сейму звіт про його виконання; готує і вносить в Сейм на розгляд законопроекти; встановлює дипломатичні відносини і підтримує зв'язки із іноземними державами і міжнародними організаціями; виконує інші обов'язки, що покладені на нього Конституцією та іншими законами. Постанови Уряду підписуються Прем'єр-міністром і міністром відповідної галузі. Окремі акти-декрети Президента контрасигнуються Прем'єр-міністром або відповідним міністром (наприклад, під час призначення дипломатичних представників).
<b>Участь у законодавчому процесі</b>	Уряд наділений правом законодавчої ініціативи.
<b>Підстави для припинення повноважень уряду</b>	Уряд складає свої повноваження перед Президентом Республіки після виборів Сейму або у випадку обрання Президента Республіки. Уряд зобов'язаний подати у відставку у наступних випадках: якщо Сейм двічі поспіль не підтримає програму новообраного Уряду (проте у цьому випадку Президент може розпустити Сейм); якщо Сейм більшістю голосів всіх членів таємним голосування виразить недовіру Уряду або Прем'єр-міністру (проте Уряд у такій ситуації може порадити Президенту розпустити Сейм); у разі відставки або смерті Прем'єр-міністра; після виборів Сейму, коли утворюється новий Уряд. Міністр зобов'язаний подати у відставку, якщо Сейм більшістю голосів таємним голосуванням, виразить йому недовіру. Відставка Уряду або міністра приймається Президентом.
<b>Контроль уряду з боку парламенту</b>	Уряд несе солідарну відповідальність перед Сеймом за загальну діяльність Уряду. Міністри, які здійснюються керівництво дорученими їм сферами, несуть відповідальність перед Сеймом, Президентом і безпосередньо підзвітні Прем'єр-міністру. На вимогу Сейму Уряд або окремі міністри повинні звітувати перед ним за свою діяльність. Якщо склад Уряду змінюється більше, ніж на половину, то він повинен повторно отримати повноваження від Сейму. У протилежному випадку Уряд повинен подати у відставку (цей механізм є достатньо ефективним в умовах, коли часто виникають урядові кризи і змінюються міністри). Прем'єр-міністр та міністри не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності, заарештовані або іншим чином обмежені у свободі без передньої згоди Сейму, а у період між сесіями – Президента Республіки.
<b>ПОЛЬЩА</b> <i>Конституція Республіки Польща від 02.04.1997 року</i> <i>Форма правління – змішана</i>	
<b>Формування і склад уряду</b>	Рада міністрів складається з Голови Ради Міністрів і міністрів. До складу Ради Міністрів можуть бути призначені віце-голова Ради Міністрів. Голова та віце-голова Ради Міністрів можуть також виконувати функцію міністра. Президент висуває кандидатуру Голови Ради Міністрів, який пропонує склад Ради Міністрів. Президент Республіки призначає Голову Ради Міністрів разом із іншими членами Уряду протягом 14 днів з моменту першого засідання Сейму або прийняття відставки попередньої Ради Міністрів. Протягом 14 днів з дня призначення Голова Ради міністрів пропонує Сейму програму дій Ради Міністрів з проханням надати йому вотум довіри. Вотум довіри Сейму підтримується абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини законної кількості депутатів (всього у Сеймі 460 депутатів). У випадку не отримання Урядом вотуму довіри, Сейм протягом 14 днів абсолютною більшістю голосів сам обирає Голову Ради Міністрів і запропонованих ним інших членів Уряду. Президент призначає обрану таким чином Раду Міністрів. Якщо і в такий спосіб не вдається обрати Уряд, то право призначення Ради Міністрів знову переходить до Президента. Запропонований склад Ради Міністрів повинен отримати вотум довіри Сейму (більшість голосів у присутності не менше половини законної кількості депутатів). Якщо Сейм не дає Раді Міністрів вотуму довіри, то Президент його розпускає та призначає нові вибори. Члени ради Міністрів та державні секретарі можуть одночасно бути депутатами.
<b>Повноваження уряду</b>	Рада Міністрів проводить внутрішню і зовнішню політику. Уряд забезпечує виконання законів, видає розпорядження; координує та контролює роботу органів урядової адміністрації; охороняє інтереси казни держави; приймає рішення щодо проекту бюджету держави, керує виконанням бюджету та готує відповідний звіт; забезпечує внутрішню і зовнішню безпеку держави, публічний порядок; здійснює загальне керівництво у сфері відносин із іншими державами та міжнародними організаціями, укладає міжнародні договори, що вимагають ратифікації, а також укладає та денонсує інші міжнародні договори; здійснює загальне керівництво в області обороноздатності країни, а також щорічно визначає кількість громадян, які призиваються на дійсну військову службу; визначає організацію та порядок своєї роботи.



Участь у законодавчому процесі	Уряд наділений правом законодавчої ініціативи. Він також може вносити поправки до проектів законів, що перебувають на розгляді у Сеймі. Рада Міністрів може визнати внесений нею проект закону терміновим. Це означає, що строк його розгляду Сенатом становить 14 днів (під час загальної процедури цей строк складає 30 днів), а строк підписання Президентом 7 днів (під час загальної процедури – 21 день). Не можуть визнаватись терміновими проекти податкових законів; законів, що стосуються виборів Президента Республіки, Сейму, Сенату і органів територіального самоврядування; законів, що регулюють структуру і компетенцію публічної влади, а також кодекси.
Підстави для припинення повноважень уряду	Голова Ради Міністрів складає свої повноваження перед новообраним Сеймом (на першому засіданні). Крім того, він оголошує про відставку Уряду у випадку: не прийняття Сеймом постанови про вотум довіри Раді Міністрів або прийняття вотуму недовіри, а також у зв'язку із відставкою Голови Ради Міністрів. В останньому випадку Президент може відмовитись приймати відставку Ради Міністрів.
Контроль уряду з боку парламенту	Члени Ради Міністрів несуть перед Сеймом солідарну відповідальність за її діяльність загалом, а також індивідуальну відповідальність за справи, які належать до їх компетенції або доручені їм Головою Ради Міністрів. Сейм виражає вотум недовіри більшістю від законної кількості депутатів за пропозицією, що внесена не менше як 46 депутатами, яка містить вказівку на ім'я кандидата на Голову Ради Міністрів. Якщо Сейм приймає таку постанову, то Президент Республіки приймає відставку Ради Міністрів і призначає обраного Сеймом нового Голову Ради Міністрів, а за його пропозицією і інших членів Уряду. Сейм також може виразити вотум недовіри окремому міністру. Така пропозиція вноситься не менше ніж 69 депутатами. В обох випадках, голосування щодо вотуму недовіри проводиться не раніше як через 7 днів з моменту його внесення. Повторна пропозиція не може вноситься раніше як через 3 місяці після попередньої (за винятком ситуації, коли ця пропозиція підтримує не менше 115 депутатів). Голова Ради Міністрів може звернутись до Сейму з проханням дати йому вотум довіри. Відповідна пропозиція повинна бути підтриманою більшістю з числа присутніх депутатів (кількість присутніх депутатів повинна бути не менше половини законної кількості). Члени Ради Міністрів несуть відповідальність перед Державним Трибуналом за порушення Конституції або законів, а також за злочини пов'язані із їх посадою. Рішення про притягнення члена Ради Міністрів до відповідальності приймається Державним Трибуналом за пропозицією Президента Республіки або не менше 115 депутатів більшістю.
<b>УГОРЩИНА</b> <i>Конституція Угорської Республіки від 18.08.1949 року</i> <i>Форма правління – парламентська республіка</i>	
Формування і склад уряду	Уряд складається із Прем'єр-міністра та міністрів. Заступником Прем'єр-міністра виступає той міністр, якого він сам призначить. Прем'єр-міністр призначається Державними зборами за пропозицією Президента більшістю своїх членів. Державні збори одночасно приймають рішення про призначення Прем'єр-міністра та схвалення його програми. Міністрів за пропозицією Прем'єр-міністра призначає та звільняє з посади Президент.
Повноваження уряду	До повноважень Уряду віднесено: охорону конституційного ладу та захист прав громадян; забезпечення виконання законів; спрямування роботи міністерств та інших підпорядкованих йому органів; організацію контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; забезпечення розробки та виконання соціально-економічних планів; визначення та забезпечення необхідних умов для реалізації державних завдань наукового та культурного розвитку; визначення державної системи соціального та медичного забезпечення; керівництво діяльністю Збройних Сил, поліції та органів охорони порядку; проведення заходів необхідних для забезпечення суспільного порядку та безпеки; прийняття участі у визначенні зовнішньої політики, укладання міжнародних договорів від імені Угорської Республіки, виконання інших завдань віднесених законом до його компетенції. У процесі діяльності Уряд приймає рішення та постанови, які підписуються Прем'єр-міністром і не можуть суперечити закону. Уряд може скасувати будь-яке розпорядження або захід підпорядкованих йому органів. Міністри здійснюють керівництво галузями, що відносяться до сфери їх державного управління, міністри без портфеля вирішують завдання покладені на них Урядом. Члени Уряду можуть приймати участь та виступати на засіданнях Державних зборів. Усі акти Президента контрагуються Прем'єр-міністром або іншим відповідальним міністром.
Участь у законодавчому процесі	Уряд наділений правом законодавчої ініціативи.
Підстави для припинення повноважень уряду	Підставами для припинення повноважень Уряду є: формування новообраних Державних зборів; відставка Прем'єр-міністра, а відповідно, і Уряду; смерть або втрата Прем'єр-міністром виборчого права; встановлення несумісності посади Прем'єр-міністра; позбавлення Прем'єр-міністра довіри з боку Державних зборів і обрання нового глави Уряду
Контроль уряду з боку парламенту	У своїй діяльності Уряд відповідальний перед Державними зборами. Він зобов'язаний періодично звітувати перед ними. Не менше 1/5 частини депутатів Державних зборів можуть направити проти Прем'єр-міністра пропозицію про вираження йому вотуму недовіри у якій також слід вказати особу, яка пропонується на цю посаду. Якщо Державні збори більшістю голосів підтримають пропозицію про недовіру Прем'єр-міністру, то у відставку йде увесь Уряд, а обраною на посаду Прем'єр-міністра вважається особа зазначена у пропозиції. Обговорення та голосування відбувається не раніше, ніж через 3 дні і не пізніше як через 8 днів після внесення відповідної пропозиції. Уряд також може ініціювати голосування про вираження йому довіри. Якщо Державні збори не виразять йому довіри, він зобов'язаний піти у відставку. Члени Державних зборів можуть звертатись до Уряду із питанням, запитом або інтерпеляцією (після обговорення відповідний міністр може бути усунений із посади) щодо будь-якого питання, що стосується їх діяльності.

**ФІНЛЯНДІЯ**

Основний закон Фінляндії від 11.06.1999 року  
Форма правління – парламентська республіка

<b>Формування і склад уряду</b>	<p>До Державної ради входить Прем'єр-міністр та відповідна кількість міністрів. Конституція містить цікаву вимогу щодо міністрів. Вони повинні бути "громадянами Фінляндії за народженням, відомими своїм досвідом та чесністю". Особливі вимоги передбачені для Канцлера юстиції і його помічника.</p> <p>Прем'єр-міністр обирається Едускунтою (парламент) більшою половиною поданих голосів, а потім призначається Президентом для виконання своїх обов'язків. Інші міністри призначаються Президентом за пропозицією Прем'єр-міністра. Вплив Президента на склад Уряду мінімальний. До того, як буде обрано Прем'єр-міністра, представники фракцій політичних партій знайомляться із програмою Уряду та його складом. Як правило формуються коаліційні кабінети. Про результати розгляду повідомляється Президент, для того, щоб він міг внести відповідну кандидатуру в Едускунту.</p> <p>Якщо кандидат не отримає необхідної кількості голосів, то у тому ж порядку пропонується інша особа. Якщо новий кандидат також не отримає необхідної кількості голосів, то проводиться відкрите голосування: обраним вважається кандидат, що отримав найбільшу кількість голосів.</p> <p>Якщо після утворення Державної ради її склад суттєвим чином змінюється, то скликається Едускунта. Державна рада повинна без затримки представити свою програму в Едускунті у формі заяви (теж саме потрібно зробити, коли склад Державної ради суттєво змінюється).</p> <p>Під час виконання функцій міністра, член Державної ради не може займати іншу державну посаду, яка б нанесла шкоду або підірвала довіру до його діяльності у якості члена Уряду.</p>
<b>Повноваження уряду</b>	<p>Компетенція Державної ради визначена Конституцією. Наприклад, до початку фінансового року Державна рада вносить на розгляд Едускунти проект державного бюджету та інші пов'язані із ним пропозиції. Передбачено, що вона контрасигнує рішення Президента, а також вирішує різноманітні питання управління. Президент, Державна рада та міністри мають право приймати постанови у рамках передбачених законодавством. Якщо спеціально не передбачено, ким може бути прийнято нормативний акт, то він приймається Державною радою.</p>
<b>Участь у законодавчому процесі</b>	<p>Державна рада наділена правом законодавчої ініціативи.</p>
<b>Підстави для припинення повноважень уряду</b>	<p>Президент відправляє у відставку Державну раду та міністрів за їх бажанням. Він також може звільнити міністра за ініціативою Прем'єр-міністра. Президент може відправити у відставку Державну раду або окремого міністра, якщо вона/він не користується довірою Едускунти. Якщо міністр обирається Президентом Республіки або Головою Едускунти, то він вважається звільненим від своїх обов'язків.</p>
<b>Контроль уряду з боку парламенту</b>	<p>Державна рада та окремі міністри несуть політичну відповідальність перед Едускунтою. Президент зобов'язаний відправити у відставку всю Державну раду або окремого міністра, якщо вона/він не користується довірою Едускунти.</p> <p>Справи про політичну відповідальність Президента, Канцлера юстиції, міністрів можуть порушуватись конституційною комісією парламенту, яка наділена правом контролю за діяльністю Уряду. У випадку прийняття Едускунтою відповідного рішення справа передається до Державного суду, де обвинувачення висувається Державним прокурором.</p> <p>Важливу роль відіграє омбудсман, який, зокрема, наділений повноваженням здійснювати контроль за законністю діяльності виконавчої гілки влади.</p>

**ХОРВАТІЯ**

Конституція Республіки Хорватія від 22.12.1990 року  
Форма правління – змішана

<b>Формування і склад уряду</b>	<p>Уряд складається із Голови, заступників Голови, міністрів та інших членів. Голова Уряду не пізніше, як через 15 днів з моменту призначення, представляє Уряд Палаті Представників і ставить питання про вираження довіри Уряду. Вотум довіри вимагає більшості голосів від загальної кількості депутатів Палати представників (складається не менше як із 100 і не більше як із 160 депутатів).</p>
<b>Повноваження уряду</b>	<p>Уряд наділений правом видавати згідно Конституції та законів Республіки розпорядження, вносити проекти законів та державного бюджету.</p> <p>Президент Республіки за пропозицією Уряду і за наявності контрасигнатури Голови Уряду може призначити референдум щодо проекту внесення змін до Конституції або щодо іншого важливого для незалежності, єдності та існування Республіки питання.</p> <p>На вимогу Уряду може скликатись позачергове засідання палати Хорватського державного сабору. Президент уповноважений розпустити Палату представників за пропозицією Уряду і за наявності контрасигнатури його Голови, якщо вона виразила недовіру Уряду або не прийняла бюджет протягом 1 місяця з моменту його внесення.</p>
<b>Участь у законодавчому процесі</b>	<p>Уряд наділений правом законодавчої ініціативи. Палата представників може наділити Уряд не довше, ніж на 1 рік повноваженням приймати розпорядження з окремих питань, що віднесені до її компетенції. Розпорядження, виданні на основі делегованих Уряду законодавчих повноважень, не мають зворотної сили. Ці розпорядження втрачають силу протягом 1 року після закінчення строку делегованих йому законодавчих повноважень.</p>

Підстави для припинення повноважень уряду	Президент Республіки може звільнити Уряд або окремих його членів у випадках визначених законом та за їх власним бажанням.
Контроль уряду з боку парламенту	Уряд підвітний Президенту Республіки і Палаті Представників Хорватського державного сабору. Голова, заступники Голови та члени Уряду несуть солідарну відповідальність за рішення Уряду, а також персональну – за сферу діяльності, яка їм доручена. За пропозицією не менше як 1/10 депутатів Палати представників може ставитись питання про довіру Голові Уряду, окремому члену Уряду або Уряду в цілому. Питання про довіру Уряду може ставитись і його Головою. Питання про довіру голосується не раніше 3 днів після його внесення. Вотум недовіри вноситься більшістю від загальної кількості голосів депутатів. Якщо Палата представників відхиляє пропозицію про внесення вотуму недовіри Уряду, депутати, які її вносили, не можуть зробити це повторно протягом 3 місяців. Якщо Уряду або його Голові внесено вотум недовіри, то він подає заяву про відставку Президенту. Якщо внесено вотум недовіри окремому члену Уряду, то Голова може подати у відставку або запропонувати Президенту звільнити відповідного члена Уряду. Депутати обох палат Парламенту можуть звертатись до Уряду або окремих міністрів із запитом.

## «ВІДБУЛАСЯ УЗУРПАЦІЯ НИЗКИ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТОМ; І ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ БУЛА НЕ В ЗМОЗІ ЦЬОМУ ПРОТИСТОЯТИ»



**Ігор КОЛУШКО,**  
директор Центру  
політико-правових  
реформ

У контексті питання відносин Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, по-перше, необхідно згадати процедуру формування Кабінету Міністрів. Президент не ділився передбаченими Конституцією повноваженнями, а якщо і ділився – то тільки тими, які він незаконно і всупереч Конституції узурпував при формуванні останнього Уряду. Конституція України чітко встановила, що члени Кабінету Міністрів призначаються Президентом за поданням Прем'єр-міністра України. Висновок з цієї норми: саме Прем'єр-міністр повинен добирати кандидатури і подавати їх Президенту на призначення. Так є в практиці більшості країн, які мають подібну конституційну модель, і так думалося, коли приймалася Конституція. Але коли в 1996 р. Конституція була прийнята, в Україні був сильний Президент (в політичному плані) і слабкий Парламент, в якому не існувало парламентської більшості. Це призвело до того, що з початку чинності Конституції відбулася узурпація низки повноважень Президентом; і Верховна Рада України була не в змозі цьому протистояти. Низка узурпованих главою держави повноважень були „відібрані» у нього рішеннями Конституційного Суду, а ряд повноважень (як наприклад, призначення заступників міністрів) лишився у Президента досі – хоча Конституція цього не передбачає.

Як і в більшості європейських країн, Конституція України передбачала, що уряд повинен бути похідним від парламенту і Президента одночасно. Для цього заклали не найкращий механізм. У Конституційній комісії розглядалися пропозиції, наприклад, вотуму довіри цілому складу Кабінету Міністрів, а не окремо Прем'єр-міністру; однак ці пропозиції були відкинуті і в Конституції був закріплений двоетапний механізм: спочатку парламент погоджує кандидатуру Прем'єр-міністра, яку призначає

потім Президент, а після формування уряду парламент затверджує програму діяльності Кабінету Міністрів України. Малося на увазі, що затвердження програми діяльності і є певним виявом форми вотуму довіри вже сформованому Кабінету Міністрів. Якщо Прем'єр-міністр при формуванні Уряду порушив якісь обіцянки, які він давав при затвердженні його кандидатури, то це можна виправити при розгляді Програми. Але життя вносить певний ряд коректив і не завжди всі ці компоненти розглядалися в контексті саме взаємовідносин парламенту і уряду. Основною домінантою всі ці роки була фігура Президента, саме він диктував, як має взаємовідноситися уряд з парламентом. Цей нюанс автори Конституції передбачити не могли.

Щодо відносин парламенту з урядом, нормальними вони стануть тоді, коли кожна з цих інституцій буде самостійна, не озиратиметься на якийсь третій центр влади і не виконуватиме команд із-зовні, тобто тоді, коли в парламенті буде сформована самодостатня більшість, не просто шляхом виборів, а шляхом власної волі, для того, щоб реалізувати свою власну програму, а не захищати свій бізнес. Тільки тоді в нас буде повноцінний парламент і ця більшість захоче утворити уряд, який буде не урядом виконавців чужої політики, а урядом, який генерує і формує державну політику і реалізує її. Після цього можна буде говорити про спрацьовування цілого ряду механізмів взаємодії гілок влади, пов'язаних з депутатськими запитом, законопроектною роботою тощо. Поки цього всього немає і парламент, і Кабінет Міністрів будуть маріонетками в руках Адміністрації Президента з тим чи іншим ступенем свободи в різних питаннях.

## «БОЛЮЧОЮ І НЕВРЕГУЛЬОВАНОЮ ПРОБЛЕМОЮ Є ВЕЛИКА КІЛЬКІСТЬ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ»



**Василь СУПРУН,**  
перший заступник  
Міністра юстиції  
України у зв'язках  
з Верховною Радою  
України

Питання взаємодії парламенту і уряду надзвичайно актуальне для України, особливо сьогодні – у зв'язку з утворенням парламентсько-урядової коаліції, запровадженням солідарної відповідальності парламенту і уряду.

Міністерство юстиції – це той центральний орган виконавчої влади, який відповідно до покладених на нього повноважень, здійснює координацію законопроектної роботи міністерств і інших органів виконавчої влади, готує відповідні пропозиції, які є складовою урядового плану законопроектної роботи. І схвалення урядом України орієнтовного плану законопроектних робіт є тією основою, на підставі якої здійснюється законотворча діяльність Кабінету Міністрів, як одного з суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Якщо дуже коротко, то питання взаємодії уряду і парламенту значною мірою залежить, на мою думку, від якості законопроектів, які вносить Кабінет Міністрів на розгляд Верховної Ради. У листопаді 2003 року Президентом України було підписано Указ „Про поліпшення організації законопроектної діяльності», а 4 березня 2004 р. на реалізацію положень цього Указу Кабінетом Міністрів було схвалено відповідну Постанову, відповідно до якої Міністерство юстиції наділяється функцією головного розробника всіх законопроектів, які уряд вносить на розгляд парламенту. Сьогодні цю роботу виконують всі міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерство юстиції лише координує її. Але вже з 1 липня цього року безпосередньо Міністерством юстиції розроблятимуться проекти законів, які стосуються прав і свобод людини, взаємовідносин між державною владою і громадянином, проблем конституційного, цивільного і кримінального законодавства. Тобто, Міністерство юстиції уже в цьому році бере на себе функції головного розробника 57 основних законопроектів, які увійшли до орієнтовного плану законопроектних робіт. Це приблизно третина, їх буде, безумовно, набагато більше, – план постійно доповнюватиметься, але навіть те, що сьогодні такий значний масив розроблятиметься фахівцями Міністерства юстиції, сприятиме покращенню законопроектної роботи.

У зв'язку з цим передбачається значне збільшення працівників Міністерства юстиції; потрібно буде готувати кадри нормопроектувальників. Міністерство юстиції ініціюватиме введення в Національній юридичній академії ім. Ярослава Мудрого спекурсів з нормопроекування, які б сприяли підготовці фахівців, добре ознайомих з правилами законодавчої техніки.

Якщо ж говорити про проблемні питання взаємодії уряду і парламенту, то, на мою думку, однією з болючих і неврегульованих проблем є велика кількість альтернативних законопроектів, які вносять як народні депутати, так і Кабінет Міністрів, причому – з одного й того ж предмету правового регулювання. Це фактично унеможливує якісну законодавчу роботу.

Що ми в зв'язку з цим пропонуємо? Законопроекти, які вносяться народними депутатами – членами парламентсько-урядової коаліції, і включені до переліку питань, які будуть розглянуті протягом поточної сесії, мають невідкладно бути направлені до Кабінету Міністрів. Після експертизи таких законопроектів у відповідних центральних органах виконавчої влади, вони мають розглядатися на урядових комітетах з наступним внесенням на засідання уряду за участю народних депутатів, авторів законодавчої ініціативи. Відповідно до рішення Уряду, яке ухвалюватиметься на його засіданні, можливі такі варіанти правової поведінки. По-перше, – народний депутат України, автор законодавчої ініціативи, відкликає свій законопроект у разі обґрунтованого відхилення його Урядом. Другий варіант – автор вносить на заміну доопрацьований проект з урахуванням висновку, підготовленого центральними органами виконавчої влади і схваленого на засіданні уряду. Третій варіант: Уряд забезпечує підтримку внесеного депутатом проекту у разі, якщо цілі і предмет правового регулювання співпадають з цілями урядової політики. Порядок реалізації вищезапропонованих рішень, визначає консультативна рада з питань співробітництва Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України. У разі схвалення Кабінетом Міністрів законопроектів, які вносяться народними депутатами, що вирішують ті ж проблеми, що й урядові законопроекти, урядові проекти невідкладно відкликаються. До парламентських фракцій коаліції має бути надісланий план законотворчої роботи уряду на 2004 рік з тим, щоб при плануванні своїх законодавчих ініціатив на наступну сесію народні депутати могли врахувати його та взяти участь у розробці відповідних законопроектів до їх винесення на розгляд Кабінету Міністрів. Надалі народні депутати мають утримуватися від внесення на розгляд Верховної Ради України проектів законів, що не були розглянуті і схвалені Кабінетом Міністрів за участю народних депутатів. І останнє: у Регламенті Кабінету Міністрів має бути передбачено обов'язкове запрошення на час розгляду урядом законопроектів народних депутатів України, які очолюють відповідні профільні парламентські комітети.

## «ЧИННОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ НЕ ЗАПРОВАДЖЕНО ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ ПЕРЕД ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ»



**Володимир ШАПОВАЛ,**  
заступник Голови  
Конституційного  
Суду України

Необхідно насамперед відзначити той факт, що багато питань взаємодії між законодавчою і виконавчою «гілками влади» Конституцією не врегульовано. Водночас очевидно, що взаємодія парламенту і уряду – це ключова «тема» будь-якої конституції. І питання організації державної влади в Україні залишатиметься ключовим певний час – недаремно конституційна реформа на 99 % присвячена саме реорганізації взаємовідносин між законодавчою і виконавчою владою. На мій погляд, серед тих проблем, які сьогодні існують у взаємовідносинах (взаємозв'язках) між законодавчою і виконавчою владою, треба виділити такі.

Уявімо собі ситуацію: за чинною Конституцією Президент уповноважений звільняти з посади Прем'єр-міністра та інших членів Кабінету Міністрів і тим самим припиняти повноваження уряду в цілому. Уряд може продовжувати здійснювати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів, але не більше 60 днів. Протягом усього 60-денного терміну, фактично відведеного для формування нового Кабінету Міністрів, Президент може призначити Прем'єр-міністром неприйнятну для більшості у Верховній Раді особу, яка не отримує відповідної згоди. Після закінчення відведеного для формування уряду 60 днів і не сформування нового уряду виникатиме конституційна криза.

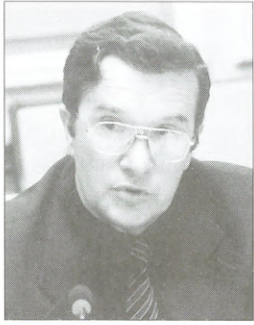
У зв'язку з цим було сформульовано певні пропозиції стосовно зміни порядку формування Кабінету Міністрів. Так, у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 4105 зазначається, що депутатські фракції утворюють коаліцію, яка у свою чергу по суті формує уряд. При цьому передбачається, що така коаліція утворюється на основі погодження та поєднання політичних позицій. Уявімо ситуацію: утворюється коаліція, яка пропонує неприйнятну для Президента кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра. Президент при цьому може заблокувати процес заміщення посади Прем'єр-міністра та формування уряду, посилаючись на те, що коаліцію було утворено не на основі узгодження чи поєднання політичних позицій, а за іншими критеріями. Про цей недолік законопроекту № 4105 говорять мало.

Одним з негативів законопроекту (на нього звернув увагу Конституційний Суд України) було закріплення права формування уряду виключ-

но за коаліцією фракцій: адже можливе виникнення ситуації, коли більшість від конституційного складу Верховної Ради входить до однієї фракції. З метою виправлення цього недоліку відповідну статтю законопроекту було доповнено ще однією частиною, за якою права коаліції має також фракція, до якої входить більшість від конституційного складу Верховної Ради. Однак з конструкції згаданої статті нібито випливає, що фракції, яка включає 226 і більше народних депутатів, буде надано право висунути кандидатуру на посаду глави уряду лише після того, як відповідна кандидатура не буде запропонована коаліцією. До того ж статтю 90 Конституції за проектом пропонується викласти в редакції, згідно з якою Президент може достроково припинити повноваження парламенту у випадку несформування протягом 30 днів після початку пленарних засідань Верховної Ради згадуваної коаліції. А якщо створення такої коаліції об'єктивно взагалі непотрібне? Чому партія, яку представляють у парламенті, наприклад, 80 % від загального числа народних депутатів, повинна створювати коаліцію з іншими представленими в парламенті політичними силами? Невже лише для того, щоб запобігти реалізації главою держави права дострокового припинення повноважень парламенту?

Чинною Конституцією не запроваджено інститут політичної відповідальності Кабінету Міністрів перед Верховною Радою. В той же час згідно зі статтею 113 Основного Закону передбачена відповідальність уряду перед Президентом. У проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України» цю проблему нібито врегульовано. Але виникають інші питання. Зокрема, чинною Конституцією та проектом Закону про внесення змін до неї передбачається підконтрольність Кабінету Міністрів Верховній Раді. Щоправда, механізмів такого контролю ні чинний Основний Закон, ні законопроект про внесення змін не передбачають. Чи не єдина стаття Основного Закону, в якій «зачіплено» відповідні питання – стаття 87, але нею передбачено не парламентський контроль, а механізм політичної відповідальності уряду перед парламентом. Очевидно, що проблема конституювання парламентського контролю за урядом залишається в Україні актуальною.

## «МІНІСТЕРСТВО ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДУЖЕ СЕРІОЗНО СТАВИТЬСЯ ДО ВЗАЄМОДІЇ З ПАРЛАМЕНТОМ»



**Іван ГНИБІДЕНКО,**  
перший заступник  
Міністра праці  
та соціальної  
політики

Перш за все, для підвищення якості підготовки законодавчих актів, що вносяться Кабінетом Міністрів, ми плануємо продовжити практику активнішого залучення до робочих груп з підготовки цих законопроектів народних депутатів України. Для вжиття дієвих заходів ми узгоджуємо позицію Уряду, представників парламентської коаліції щодо альтернативних законопроектів. Але ми намагаємося це робити на початковій стадії їх розробки та внесення. Наша увага привертається і до перспективного планування законопроектних робіт міністерства. Ми намагаємося уникати розробки і внесення законопроектів, які дублюють вже внесені іншими суб'єктами законодавчої ініціативи. Крім того необхідно відзначити, що фахівцями міністерств за минулий рік було опрацьовано близько 130 проектів законів з соціально-трудова питань, розробниками яких були народні депутати. Таке опрацювання здійснюється, зрозуміло, через тісну взаємодію з народними депутатами України – ми намагаємося зробити так,

щоб законопроект пройшов: уряд підтримав його і він пройшов через парламент. Також заступники міністра, керівники департаментів, начальники управлінь працюють безпосередньо в комітетах, з фракціями, що дозволяє роз'яснювати ті чи інші положення, підходи до законопроектів з тим, щоб можна було знайти якісь спільні думки в цьому плані. Практикується і проведення спільних засідань Міністерства та профільних комітетів парламенту.

Хоча, разом з тим, необхідно відзначити, що проблемні аспекти взаємодії Міністерства і парламенту, парламентських комітетів все ж є. Так, хоча прожитковий мінімум повинен прийматися разом з Державним бюджетом, з невідомих причин прожитковий мінімум затверджується вже після прийняття Державного бюджету. Тут вийшло непорозуміння. Є й інші економічні питання, які повинні вирішуватися і політики тут зовсім не повинно бути, тут мають бути лише математичні розрахунки.

## «ЯКЩО ПАРЛАМЕНТСЬКА БІЛЬШІСТЬ НЕ УХВАЛЯЄ КЛЮЧОВІ ЗАКОНИ, ЯКІ ПРОПОНУЮТЬСЯ УРЯДОМ, ТО ВОНА НЕ НЕСЕ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЙОГО ДІЯЛЬНІСТЬ»



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

Головна проблема, яка зумовлює недостатню взаємодію уряду і парламенту – це відсутність конституційних підвалин, які б закріплювали статус парламентської більшості у Конституції, порядок формування нею уряду. Той уряд, який діє зараз має не коаліційний, а псевдо-коаліційний характер. Бо якщо Президент на словах і призначав за певною квотою депутатських фракцій груп окремих представників до уряду, то фактично по Конституції він зберіг свої конституційні повноваження щодо уряду і всієї вертикалі виконавчої влади. Які ідеологічні засади діяльності в парламентській коаліції? По-перше, – важко ідентифікувати, який уряд вони створили (правоцентриський, лівоцентриський, центристський). Ті фракції, які представляють політичну партію, вони досить різномірні в ідеологічному аспекті. Важко визначити, які групи народних депутатів входять до більшості. Які політичні принципи їх діяльності? Це невідомо. Їх не обирали, це об'єднання груп мажоритарників, це поєднання групових регіональних інтересів. Приклад: почитаймо в угоді між парламентом і урядом: «створення належних соціально-економічних передумов для набуття Україною повноправного членства в ЄС, вступу до СОТ та інтеграції до НАТО». Це зовсім різні політичні цілі, тому і виникає питання щодо ідеологічних основ цієї парламентської коаліції діяльності уряду. Інше питання: політична відповідальність депутатський фракцій і груп за діяльність уряду,

якою вона є зараз? На рівні конституційного регулювання – ніякою, на політичному рівні – так само. Бо якщо парламентська більшість не ухвалює ключові закони, які пропонуються урядом, то вона не несе політичної відповідальності за його діяльність. Це дає всі підстави характеризувати діючий уряд, як псевдо-коаліційний.

Ще одне питання взаємодії, – питання парламентського контролю. За Конституцією було створено дійсно новий механізм парламентського контролю, введена посада Уповноваженого з прав людини, створена Рахункова палата. Але одночасно фактично обрізана функція парламентського контролю через профільні комітети. До їх компетенції згідно з Конституцією віднесено лише законопроектну роботу, а не функції парламентського контролю. Це призвело до того, що окремі представники уряду ігнорують запрошення на засідання комітетів.

Наступне питання – якість законопроектів і проблема хто і скільки проектів подає. В країнах, де існує усталений зв'язок між парламентом і урядом більшість законопроектів вноситься саме урядом (приблизно 80%). У нас же за минулий рік за три сесії четвертого скликання внесено 1562 законопроекти народними депутатами і 382 урядом. Питання в тому, що питання узгодження позицій повинні вирішуватися урядом і парламентською більшістю до внесення законопроекту.

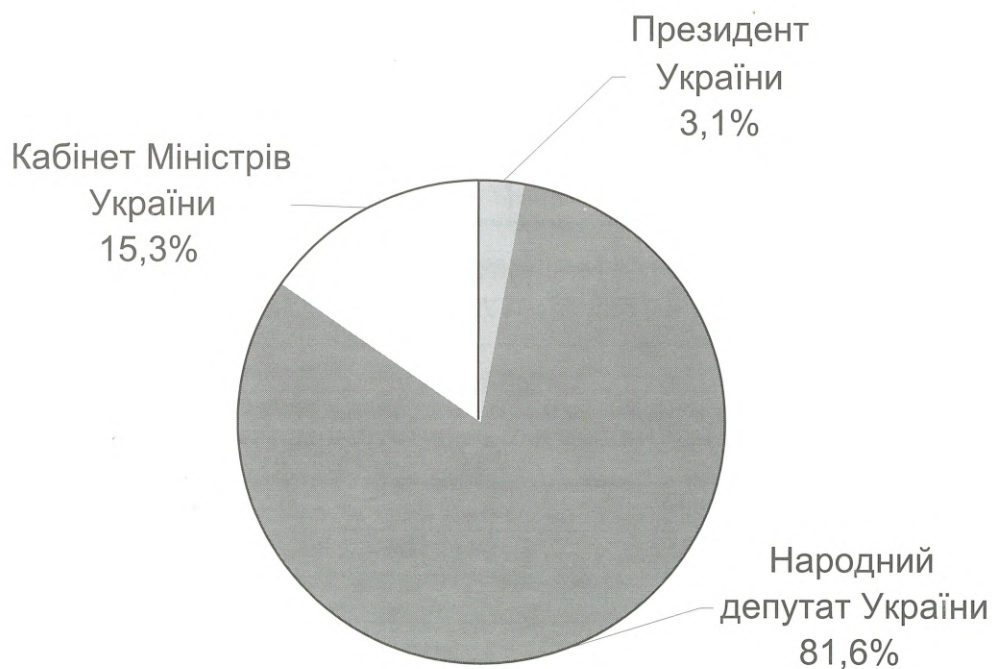
## ЗАКОНОПРОЕКТИ, ПОДАНІ У ПЕРІОД З 3 ЛЮТОГО ДО 16 БЕРЕЗНЯ 2004 РОКУ, (У РОЗРІЗІ СУБ'ЄКТІВ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ)

№	Суб'єкт права законодавчої ініціативи	Подані законопроекти*	
		кількість	%**
1.	Президент України	7	3,1
2.	Народний депутат України	182	81,6
3.	Кабінет Міністрів України	34	15,3
4.	Національний банк України	0	0
	ВСЬОГО:	223	100

Підготовлено Фондацією "Відкрите суспільство"

\* враховувалися лише проекти законів та кодексів, проекти будь-яких постанов не враховувалися

\*\* відсоток від загальної кількості поданих усіма суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів



# ДЕПУТАТСЬКІ ЗАПИТИ

(за період з 3 лютого до 16 березня 2004 року)

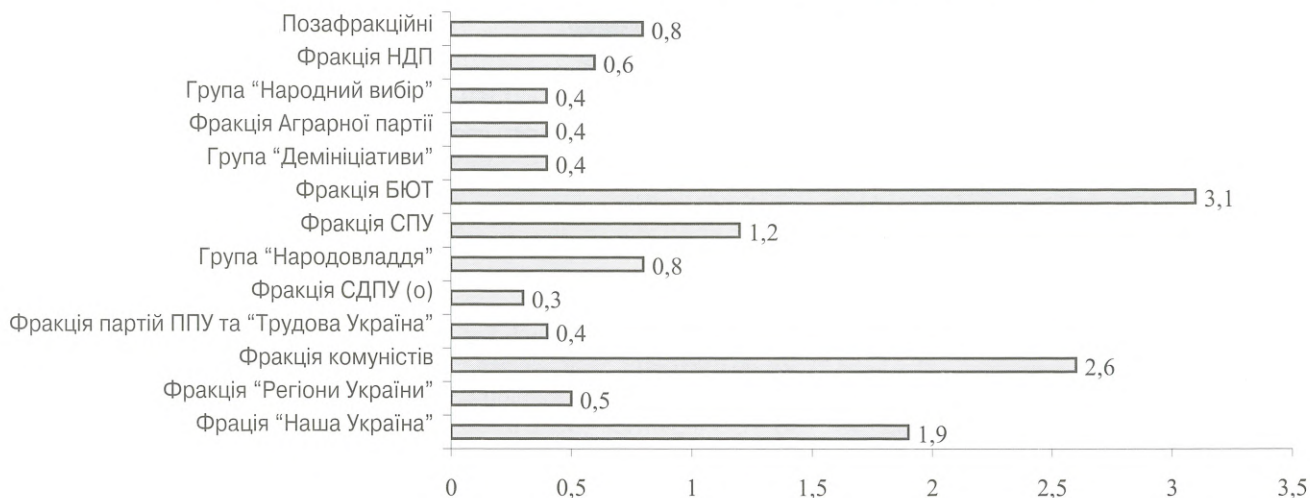
## Кількість депутатських запитів по фракціях (групах)\*

№	Депутатська фракція / група	Подані законопроекти*	
		загальна	на одного депутата
1.	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	56	3,1
2.	Фракція комуністів	153	2,6
3.	Фракція "Наша Україна"	185	1,9
4.	Фракція Соціалістичної партії України	23	1,2
5.	Група "Народовладдя"	17	0,8
6.	Позафракційні	15	0,8
7.	Фракція Народно-демократичної партії	9	0,6
8.	Фракція "Регіони України"	36	0,5
9.	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	16	0,4
10.	Група "Демократичні ініціативи"	8	0,4
11.	Фракція Аграрної партії України	6	0,4
12.	Група "Народний вибір"	5	0,4
13.	Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	13	0,3

\* у разі подання запиту кількома народними депутатами, запит зараховувався до кожного з них

З 3 лютого 2004 року по 16 березня 2004 року народними депутатами України було подано 476 запитів.

### Активність фракцій (груп) за поданими депутатськими запитами





## Найактивніші народні депутати України за поданими запитами

№	Народний депутат України	Фракція (група)	Подано запитів з 03.02.2004 по 16.03.2004
1.	Кармазін Юрій Анатолійович	Фракція "Наша Україна"	18
2.	Пузаков Володимир Тихонович	Фракція комуністів	17
3.	Маркуш Марія Андріївна	Фракція комуністів	15
4.	Оржаховський Анатолій Володимирович	Фракція комуністів	14
5.	Томенко Микола Володимирович	Фракція "Наша Україна"	12
6.	Лещенко Володимир Олексійович	Фракція комуністів	10
	Петренко Володимир Сергійович	Фракція комуністів	10
	Тимошенко Юлія Володимирівна	Фракція БЮТ	10
	Ширко Юрій Володимирович	Фракція "Наша Україна"	10
7.	Рудковський Дмитро Олександрович	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	9
	Хмара Степан Ілліч	Фракція БЮТ	9
	Червоний Василь Михайлович	Фракція "Наша Україна"	9
8.	Наливайко Анатолій Михайлович	Фракція комуністів	8
	Семенюк Валентина Петрівна	Фракція СПУ	8
	Турчинов Олександр Валентинович	Фракція БЮТ	8
	Олексіюк Сергій Сергійович	Фракція "Наша Україна"	8

## Найпопулярніші адресати запитів

№	Орган (посадова особа)	Кількість запитів
1.	Прем'єр-міністр України	142
2.	Генеральний прокурор України	137
3.	Міністерства, відомства, державні комітети України	115
4.	Віце-прем'єр-міністри України	39
5.	Президент України	16
6.	Обласні державні адміністрації	16
7.	Судові органи	13
8.	Голова Верховної Ради України	11
9.	Комітети Верховної Ради України	7
10.	Органи місцевого самоврядування	7

## “PRESIDENTIAL ELECTION AMENDMENT ACT”

**Denys KOVRYZHENKO**  
*Expert, Laboratory of Legislative Initiatives*

There is no denial the fact that the new Presidential Election Act is an important step towards implementation of democratic principles in the election process. Positive aspects of the Act include:

- Detailed procedures for the setup of polling stations and formation of election commissions for special polling stations and polling stations abroad,
- Improved voter roll compilation and specification procedures (including for special polling stations and polling stations abroad),
- Better campaigning procedures,
- Broadened access of candidates to the media,
- Regulation of financial support to preparation and conduct of presidential elections at public expense,
- Broadened rights of official observers,
- Improved voting and vote counting procedures, and
- Introduction of efficient mechanisms of

appeal against decisions, actions and omissions of election agents.

At the same time the Act has a number of drawbacks. In particular, there are a few debatable provisions concerning the possibility of self-nomination, collection of voter signatures to support candidates, restriction of election funds and low cap amount of civil contributions thereto. It is also critical:

- To define political advertising as a concept and specify its features,
- To provide official observer status to nationwide civic organizations that support civic voter rights as one of their statutory objectives,
- To broaden guarantees of access of candidates to the media,
- To ensure equality of candidates in election campaign, and
- To determine sanctions for violation of limitations and prohibitions set by law.

## “SINGLE ECONOMIC SPACE RATIFICATION ACT”

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

On September 19, 2003, in Yalta Ukraine signed the Single Economic Space Agreement. Ukraine has also passed a law ratifying the above document with but one reservation: it will participate in formation and operation of the Single Economic Space within the framework defined by the Ukrainian Constitution.”

Since Ukraine has signed the Single Economic Space Agreement with a reservations, this makes its participation in the union only formal, as the majority of provisions set in the SES Agreement and Concept either lose their mandatory nature for our country, or their implementation becomes impossible due to the content of the reservation. It is absolutely obvious that under such circumstances there is no sense in Ukraine’s participation in the union as its statutory documents run counter a number of Ukraine’s constitutional provisions. Such provisions include those stipulated in Articles 75, 113, 116, and 106.2 concerning exclusive powers of the Ukrainian Parliament, President and Government. In addition, the reservation suggests that Ukraine retains its absolute right to determine its foreign trade policies independently. This complies with the principle of state sovereignty proclaimed by Article 1 of Ukraine’s Basic Law, which in fact eliminates international commitments taken by our country under the SES Agreement.

### Agreement Analysis

According to Article 1 of the Agreement on Formation of the Single Economic Space (further referred to as “the SES Agreement”), the Parties understand the Single Economic Space as an economic space uniting customs territories of the Parties with economic regulation mechanisms based on common principles that provide for free movement of goods, services, capital, and people, as well as common foreign trade and policy.

Such a definition of union aims looks but as an actual setup of a customs union. Further provisions of the Agreement, as well as the SES Concept only prove this fact.

A special attention shall be paid to the decision-making by a regulatory body, as decisions are to be passed by a balanced majority with due consideration of economic potential of the Parties which guarantees the Russian Federation as one of the union members an absolute domination on all decisions that do not require consensus.

Successful implementation of Agreement and Concept provisions provides for potential accumulation of huge powers by the body that is in fact totally dominated by one union participant.

In general, analysis of the SES Agreement and Concept suggests that they contain many

ambiguous and vague provisions that may have extremely negative consequences for Ukraine if interpreted in the light of Articles 1 and 2 of the Agreement. There are also grounds to claim that adhesion of our country to the SES Agreement will have only negative influence

on further implementation of the European integration policy and will complicate the process of WTO accession for Ukraine. In addition, Ukraine's participation in the Single Economic Space may cause a direct threat to its economic security and state sovereignty.

## "NATIONWIDE PROGRAM FOR ADAPTATION OF UKRAINE'S LEGISLATION TO EU LEGISLATION"

**Gabriel ASLANIAN**

*Expert, Laboratory for Legislative Initiatives*

The bill on Nationwide Program for Adaptation of Ukraine's Legislation to EU Legislation (#3581) was among the most expected and, at the same time, the most foment bills that have been debated in Parliament over the previous two sessions. It deserves special attention due to importance of this document for Ukraine's progress in its European integration and potential influence on the further regulation making in Ukraine.

At the first sight, the "updated" draft Program seems to have improved the mechanism for parliamentary consideration of bills concerning relations regulated by the EU law. The Program requires that each bill filed with the Verkhovna Rada of Ukraine be passed to the European Integration Committee within 7 days to check whether the bill concerns relations regulated by the EU law (i.e. whether it is subject to analysis of its compliance with the EU law). If the Committee's positive conclusion such bills shall be passed to the Ministry of Justice within 3 days to check whether they comply with the EU law. Acts that run counter the EU law may be passed only provided there is "substantial grounding" for their adoption.

However, even though some of the established provisions are quite constructive, they do not comply with the Ukrainian Constitution:

- \* First, they limit constitutional powers of other bodies to issue regulations at their discretion;
- \* Second, the very fact of establishing procedures for consideration of a bill (by a usual law) is not compliant with the Constitution. Article 88.4 of the Basic Law requires that the parliamentary rules of procedure be established by the Constitution and the rules of procedure act. No other legislative acts are mentioned in this Article.

The Program as prepared for the second reading somewhat extends the area of parliamentary oversight of adaptation measures. In particular, the Parliament should annually hear a report on implementation of the Program to

be prepared by the Coordination Council on Adaptation of Ukraine's Legislation to EU legislation which is a new central executive authority in charge of coordination of cooperation between public authorities and other institutions in the process of Program implementation. The Council shall be chaired by the Prime Minister of Ukraine *ex officio*. However, setup of a new authority with powers being very similar to those of the current Interdepartmental Coordination Council on Adaptation of Ukraine's Legislation to the EU Legislation seems of questionable necessity. First of all, it is not clear how functions and powers will be divided between the two institutions.

The draft prepared for the second reading has also extends and specifies the concept of annual implementation plans for Program provisions. However, the changes look mostly superfluous, since practical implementation of such provisions is impossible without their specification by relevant by-law acts. It is also not clear which body will be drafting ("preparing") annual adaptation plans, as Section VII of the Program makes the Interdepartmental Coordination Council in charge of this function, while Section VIII of the Program sets the same objectives for the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Many experts indicate that one of the main gaps of the Adaptation Program is lack of clearly defined procedures for analysis of by-laws in terms of their accordance with the EU legislation so that such procedures would comply with the Ukrainian Constitution. This problem can be solved by obliging relevant bodies to do such analysis themselves at their specially setup subdivisions. However, this considerably complicates the oversight of adaptation of the indicated legislative acts to European standards.

These and a number of other reasons forced the President to veto the Act on Nationwide Program for Adaptation of Ukraine's Legislation to EU Legislation approved by 259 MPs both in the second reading and as a law on November 27, 2003.

**"ON POLITICAL OPPOSITION"****"ON PARLIAMENTARY MAJORITY AND PARLIAMENTARY OPPOSITION"****"ON PARLIAMENTARY MAJORITY AND PARLIAMENTARY OPPOSITION IN THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE"****"ON PARLIAMENTARY OPPOSITION"**

**Denys KOVRYZHENKO**  
*Expert, Laboratory of Legislative Initiatives*

The Ukrainian Constitution has set up conditions for activity of an opposition both inside and outside Parliament. At the same time, the opposition has been provided with no guarantees of execution of its functions and powers. Freedom of speech, ability of the opposition (as well as the majority) to influence formation and operation of the government and other matters remain pressing. The majority of these issues may be regulated through coherent legislative amendments aiming to democratize the existing political system in general.

From time to time, certain MPs propose to settle the problem by passing one law. They believe that such a law shall regulate operation of the opposition in the broad sense of this concept (i.e. both inside and outside Parliament), while other think that legislative definition shall be focused on the parliamentary opposition only.

Today, parliamentary faction and groups work under the parliamentary rules of procedure.

Since the majority of bills aiming to regulate the status of the opposition are limited mostly to definition of rights of opposition factions and groups, as well as procedures of their formation, there are no reasons for passing a separate act to regulate the status of the opposition. The procedures for formation of the parliamentary majority and opposition, their rights and operation guarantees shall be regulated by the rules of procedure, while access of the opposition to the mass media shall be regulated by mass media acts. Rights and operation guarantees of the opposition outside Parliament shall be regulated by local self-governance, public appeals, political parties, mass media and other legislation. Mechanisms for regulation of the parliamentary majority and opposition status are better defined in bills #2214-1 and #2214-3 that could be used as a basis for amending the parliamentary rules of procedure if worked out with due consideration of the proposals made.

**"INTERNATIONAL TREATIES BILL"**

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

(published in #1/2004)

Based on the current legislation, the new International Treaties Bill is a considerable supplement and amendment to it. It also aims at bringing relevant current provisions in compliance with the Ukrainian Constitution. Compared to the current legislation, the new bill looks much more complete and coherent.

**Its innovations include:**

\* More specific and detailed definition of functions and powers of public authorities in conclusion, execution and termination of international treaties in Ukraine, as well as quite specific regulation of cooperation between public authorities in this area;

\* Extension of the range of international treaties that require parliamentary ratification. Now such treaties include treaties on general economic matters (economic, scientific and technical cooperation), treaties on general financial matters, provision of loans and techni-

cal assistance by Ukraine to other countries and international organizations, as well as receipt of loans not envisaged by the Ukrainian state budget from other countries and international financial organizations. This provision aims primarily at bringing current legislation in compliance with the Ukrainian Constitution. In addition, such practice has been introduced for all international treaties of Ukraine concerning the above issues;

\* Establishment of a period of time within which the Ministry of Foreign Affairs shall file proposals on ratification of any international treaty which equals 6 months upon its signature. This considerably decreases the probability of delays in ratification of international instruments important for Ukraine.

The bill introduces parliamentary oversight of implementation of the International Treaties Act, as well as international treaties ratified by the Ukrainian Parliament.

The bill also requires the Ministry of Justice to check compliance of draft treaties

with the Ukrainian Constitution and legislation before an offer to sign it. However, such an amendment of the current legislation does not seem appropriate, since the text of an international treaty may change considerably in the process of its reconciliation at the interstate level. If this requirement is fixed in legislation, it may result in unnecessary double work due to the need to follow domestic ratification procedures that may require amendments to the Constitution and laws of Ukraine.

## CONCLUSIONS

In general terms, analysis of the above bill proves certain progress in law of international treaties in our country. However, if Ukrainian courts are not provided with duly published international treaties their efficient implementation will remain doubtful. This in its turn will have a negative impact on the international image of our country and, in the opinion of many experts, will hinder Ukraine's integration into the European Union.

## ACCESS OF FOREIGN BANK BRANCHES TO UKRAINIAN MARKET: PROSPECTS AND RISKS ANALYSIS OF BANKS AND BANKING AMENDMENT BILL

**Oleksandr  
NAUMOV**

*Master of  
International  
Economic Relations*

The Ukrainian banking system features a huge number of minor and financially weak banks. If foreign banks get the right to open their branches in Ukraine, this may endanger stability of the Ukrainian financial market.

There are no considerable legislative barriers for the entry of foreign capital to the Ukrainian domestic market of bank services. Current limitations restrain only the types of commercial presence of foreign banks in Ukraine.

With the current rating of investment attractiveness, Ukraine will see advent of banks only from the countries of the same or a bit higher rating. Their branches may be used for exporting capital and laundering "dirty" money.

Legislative vagueness on the main matters concerning the opening, functioning and liquidation of foreign bank branches essentially increases the risks that Ukrainian customers may incur with foreign bank branches.

**Topic**

## STATUS AND WAYS TO IMPROVE COOPERATION BETWEEN PARLIAMENT AND GOVERNMENT

**Angela  
YEVHENIEVA**

**Denys  
KOVRYZHENKO**

*Experts, Laboratory  
for Legislative  
Initiatives*

### **Influence of Parliament on Formation and Operation of the Cabinet of Ministers of Ukraine**

Since not all governmental positions in Ukraine were occupied by representatives of the parliamentary majority and in many cases the majority had no influence on the decisions made by the head of state on duration of service of its representatives as members of government, the Cabinet of Ministers may be called a coalition only conventionally, despite of the signature of the Political Agreement on Parliamentary-Governmental Coalition on December 25, 2003. We can also talk about a decisive influence of the majority on activities of certain ministers and the government in general only in conventional terms too.

The above raises two questions: 1) whether a coalition government could have been formed by the majority without participation of the

head of state (i.e. whether the parliamentary majority factions and groups were able to participate in appointment of all members of the Cabinet that were appointed by the President); and 2) whether the parliamentary majority was able to limit the influence of the head of state on operation of the government.

In our opinion, the Ukrainian Constitution has set up sufficient possibilities for the entire Cabinet of Ministers to be appointed on proposal of the majority factions and groups. The Basic Law allows any faction or group of the parliamentary coalition to give no consent to appointment of the Prime-Minister proposed by the President if the head of state does not agree to appoint ministers for foreign affairs, internal affairs, defense, and justice proposed by the majority in line with previous arrangements between them. However, the parliamentary majority has supported the policies of the head of state and made no use of above possibilities.

### **Efficiency of Legislative Support Provided by the Parliamentary Majority to the Government**

Since the very moment of its formation, the parliamentary majority has been represented by 223-232 MPs. Even though the number of governmental bills approved by Parliament considerably exceeds the number of rejected ones, it is hardly possible to assert that their approval was due to support of MPs that were members of the majority factions and groups at the moment of voting.

### **Efficiency of Oversight of the Cabinet of Ministers**

In the majority of democracies the possibility of public oversight of the government, as well as efficiency of parliamentary oversight, individual and collective responsibility of the government depends on the freedom of media and demonopolized information space.

In Ukraine concentration of state press and audiovisual mass media in the hands of certain political forces that have participated in formation of the coalition Cabinet of Ministers considerably limits public access to complete and objective information on the operation of the government.

### **Ways to Improve Cooperation between the Parliament and the Government in Ukraine**

In our opinion, cooperation between the Parliament and the Government could be approved not so much by re-division of powers

between the President, the Parliament and the Government (though certain amendment to the Basic Law would be appropriate), but rather by creation of conditions for development of a party system, political structuring of the Parliament, demonopolization of the information space, and adoption of laws to define the principles of cooperation between the Parliament and the Government.

### **Creation of Conditions for Development of a Party System in Ukraine**

Development of a party system in Ukraine considerably depends on sufficient material and financial basis for operation of political parties and setup of conditions for party structuring not only in the nationwide representative authority, but also in local councils in oblasts, the Crimean republic and rayons.

### **CONCLUSIONS**

The above suggests that cooperation between the Cabinet of Ministers and the Verkhovna Rada is not efficient enough. Its efficiency can be improved by setting up conditions for development of a party system in Ukraine (by strengthening financial and material basis of political parties, extending party representation in local councils etc), introducing a proportional system of parliamentary election, adopting laws aiming at regulation of the status of the Cabinet of Ministers, improving parliamentary oversight etc. Amendment of the Constitution is an important but not a determinant pre-condition for efficiency of cooperation between the parliamentary majority and the government.


недержавний аналітичний центр "Лабораторія законодавчих ініціатив"

www.parliament.org.ua

"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




#### 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 вже внесено проект закону "Про Фонд державного майна України", який є 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

#### Орієнтири виборців - парламентський моніторинг

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

- ▶ Права політика
- ▶ Державне будівництво та місцеве самоврядування
- ▶ Економічний розвиток
- ▶ Галузева політика
- ▶ Соціальна політика
- ▶ Інформаційна політика
- ▶ Національна безпека і оборона
- ▶ Зовнішня політика



НАРОДНІ ДЕПУТАТИ

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 27 квітня 2004 року

■ Фракція «Наша Україна»	100
■ Фракція «Регіони України»	66
■ Фракція комуністів	59
■ Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	37
■ Фракція партії «Трудова Україна»	29
■ Фракція Соціалістичної партії України	20
■ Фракція Блоку Юлії Тимошенко	19
■ Група «Народовладдя»	18
■ Група «Демократичні ініціативи»	17
■ Група «Центр»	17
■ Фракція Аграрної партії України	16
■ Фракція Народно-демократичної партії	14
■ Група «Народний вибір»	13
□ Позафракційні	23