

**АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ  
ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ**

переклад з англійської мови

**ЧОМУ «ЄВРОПА» МАЄ ЗНАЧЕННЯ**  
європеїзація законодавчого процесу та парламентських практик в Україні

Київ 2010

УДК 340.13 (4+477)  
ББК 67.9(4укр)400.6  
Є 14

## АВТОРИ

**Анжела ЄВГЕНЬЄВА**, докторант та викладач права ЄС,  
Оксфордський Університет ..... редактор видання та співавтор  
**Денис КОВРИЖЕНКО**,  
директор правових програм, Лабораторія законодавчих ініціатив ..... співавтор

## ПРОЕКТНА ПІДТРИМКА

**Катерина СІДАШ** ..... координація проекту  
**Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ** ..... асистент дослідження  
**Володимир КУШНІРЕНКО** ..... асистент дослідження  
**Богдан ПОЛЩУК** ..... асистент дослідження  
**Галина ТИЩЕНКО** ..... асистент дослідження  
**В'ячеслав ШРАМОВИЧ** ..... підготовка до друку

## ПАРТНЕРИ



### Лабораторія законодавчих ініціатив /

#### Agency for Legislative Initiatives

Вул. Нижній Вал 33, офіс 8, Київ 04071, Україна

Тел.: +38 044 531 37 68

Факс: +38 044 425 25 33

E-mail: [info@laboratory.kiev.ua](mailto:info@laboratory.kiev.ua)

Website: [www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)



### Центр європейських реформ / Centre for European Reform

14 Great College Street, Лондон SW1P 3RX, Великобританія

Тел.: +44 020 7233 1199

Факс: +44 020 7233 1117

Website: [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)



### Фундація міжнародних відносин та зовнішнього діалогу / Foundation for International Relations and External Dialogue

5-7 Calle Goya, Pasaje 2, Мадрид 28001, Іспанія

Тел.: +34 91 244 47 40

Факс: +34 91 244 47 41

Website: [www.fride.org](http://www.fride.org)



### Видання цієї публікації стало можливим завдяки підтримці Європейської програми Міжнародного Фонду «Відродження» / International Renaissance Foundation

Вул. Артема 46, Київ 04053, Україна

Тел.: +38 044 461 9709

Факс: +38 044 486 7629

Website: [www.irf.kiev.ua](http://www.irf.kiev.ua)

Є 14

ISBN 978-966-8875-68-7

- © Макет, дизайн та друк ФОП Жорін Р.В.  
Адреса: Україна, 01042, м. Київ, пров. Новопечерський, 5. Тел.: +38 044 583 50 94.
- © Лабораторія законодавчих ініціатив та автори публікації, 2010. Електронний варіант цієї публікації, а також оригінальну англійську версію розміщено тут: [www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua).

Усі права зарезервовано. Текст цієї публікації може вільно використовуватись та копіюватись із навчальною або іншою некомерційною метою, за умови посилання на Лабораторію законодавчих ініціатив як джерело інформації.

ББК 67.9(4укр)400.6

## ЗМІСТ

<b>АБРЕВІАТУРИ ТА СКОРОЧЕННЯ</b> .....	5
<b>ПЕРЕЛІК ДІАГРАМ, ТАБЛИЦЬ ТА ПРИКЛАДІВ</b> .....	7
<b>АНОТАЦІЯ</b> .....	8
<b>Частина I. ПЕРЕДМОВА</b> .....	9
<b>Частина II. ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКІ ТРАНСФОРМАЦІЇ У ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС: ОБМЕЖЕННЯ ТА ПЕРЕВАГИ</b> .....	13
<b>1. Логіка змін: «де-парламентаризація» проти «ре-парламентаризації»</b> .....	13
<b>2. Парламентська компетенція та членство в ЄС</b> .....	15
2.1. <i>Перенесення законодавчих повноважень на рівень ЄС</i> .....	15
2.2. <i>Правові обмеження щодо національного законодавчого процесу</i> .....	15
2.3. <i>Зміни у формуванні програми законодавчої діяльності</i> .....	17
2.4. <i>«Заміщення» законодавчих повноважень національних парламентів контрольними функціями</i> .....	18
2.5. <i>Зростання ролі парламентів як багаторівневих гравців («multi-level players»)</i> .....	18
<b>3. Зміни у законотворчих практиках</b> .....	19
3.1. <i>Законотворчий процес: демократизація практик</i> .....	19
3.2. <i>Зміст законодавчих актів: стимулювання реформ та запровадження колективних стандартів законодавчої техніки</i> .....	20
3.3. <i>Розвиток потенціалу: створення платформ для обміну кращими практиками та інституційна підтримка для забезпечення ефективного законотворення</i> .....	21
<b>4. Інституційна та процедурна європеїзація: визначальні фактори парламентської ефективності та схожість характеру перетворень на національних рівнях</b> .....	22
4.1. <i>Різновиди моделей парламентського контролю щодо питань, пов'язаних із ЄС</i> .....	22
4.2. <i>Європейські та національні фактори парламентської ефективності</i> .....	24

<b>Частина III. ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ПОЗА МЕЖАМИ ЄС: ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ...</b>	<b>27</b>
<b>5. Україна: просто «по іншу сторону кордону»? .....</b>	<b>27</b>
<b>6. Правові та полісі рамки співпраці Україна-ЄС: європеїзація чи ЄС-зація? .....</b>	<b>28</b>
<b>7. Вплив європейських стандартів та практик на парламентський розвиток в Україні.....</b>	<b>30</b>
7.1. Демократизація органів публічної влади у 1990–1996 рр. ....	30
7.2. Становлення інституційних механізмів парламентського контролю .....	33
7.3. Внесення змін до Конституції України та розширення обсягу повноважень Верховної Ради України (2004 р.) .....	34
7.4. Підвищення прозорості діяльності Парламенту та залучення громадськості у законодавчий процес .....	36
7.5. Реформування виборчої системи та фінансування партійної діяльності .....	38
<b>8. Інституційна європеїзація: роль українського парламенту в процесі адаптації національного законодавства до <i>acquis communautaire</i> .....</b>	<b>40</b>
8.1. Основні елементи інституційного механізму.....	40
8.2. Парламентський компонент .....	41
8.3. Урядові структури .....	46
8.4. Президент України.....	48
<b>9. Процедурна європеїзація: вплив ЄС на законодавчий процес через проведення <i>acquis</i>-експертизи .....</b>	<b>49</b>
9.1. <i>Ex Ante</i> стадія: експертиза проектів законів на предмет їх відповідності <i>acquis</i> .....	49
9.2. Пленарна стадія: (відсутність) співпраці між Комітетом Верховної Ради України та Міністерством юстиції України .....	54
9.3. <i>Ex Post</i> контроль: президентське <i>вето</i> .....	57
<b>10. Відображення європеїзації у практиці підготовки проектів законів .....</b>	<b>58</b>
<b>Частина IV. БУДУЮЧИ ЗВ'ЯЗКИ ТА ЗБИРАЮЧИ «ПАЗЛ» («PUZZLE») .....</b>	<b>69</b>
<b>11. Засвоєні уроки: заключні коментарі.....</b>	<b>69</b>
<b>12. «Дорожня карта» парламентських реформ.....</b>	<b>70</b>
<b>ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПАРТНЕРІВ ПРОЕКТУ .....</b>	<b>74</b>

## АБРЕВІАТУРИ ТА СКОРОЧЕННЯ

<i>Acquis</i>	<i>Acquis Communautaire</i>
<b>COSAC</b>	Конференція парламентських комітетів ЄС зі справ Співтовариства («Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union»)
<b>COSAC, «3rd Bi-annual Report»</b>	COSAC, «Третій піврічний звіт про процедури та практики ЄС» (Люксембург, 17–18 травня 2005 року)
<b>COSAC, «8th Bi-annual Report»</b>	COSAC, «Восьмий піврічний звіт про процедури та практики ЄС» (Ешторіл, 14–15 жовтня 2007 року)
<b>COSAC, «9th Bi-annual Report»</b>	COSAC, «Дев'ятий піврічний звіт про процедури та практики ЄС» (Блед Брдо, 7–8 травня 2008 року)
<b>EioP</b>	European Integration online Papers
<b>EJLR</b>	European Journal of Law Reform
<b>ELJ</b>	European Law Journal
<b>ELRev</b>	European Law Review
<b>EPAP</b>	European Press Academic Publishing
<b>EuConst</b>	European Constitutional Law Review
<b>Gov't &amp; Oppos</b>	Government and Opposition
<b>J Comp Pol'y Analysis</b>	Journal of Comparative Policy Analysis
<b>J Europ Integration</b>	Journal of European Integration
<b>JCMS</b>	Journal of Common Market Studies
<b>JEPP</b>	Journal of European Public Policy
<b>JLS</b>	The Journal of Legislative Studies
<b>Living Rev Euro Gov</b>	Living Reviews in European Governance
<b>OJ</b>	Official Journal of the European Union
<b>PSGE</b>	Program for the Study of Germany and Europe
<b>SPS</b>	Scandinavian Political Studies

<b>W Eur Pol</b>	West European Politics
<b>Договір про Європейський Союз</b>	Treaty on European Union, signed at Lisbon of 13 December 2007 [2008] OJ C 115 (Lisbon Treaty)
<b>Договір про функціонування Європейського Союзу</b>	Treaty on the Functioning of the European Union, signed at Lisbon of 13 December 2007 [2008] OJ C 115 (Lisbon Treaty)
<b>ЄС</b>	Європейський Союз
<b>Загальнодержавна програма адаптації</b>	Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. №. 1629-IV
<b>ООН</b>	Організацію Об'єднаних Націй
<b>Парламент</b>	Верховна Рада України
<b>Президент</b>	Президент України
<b>Регламент Верховної Ради України</b>	Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10 лютого 2010 року
<b>СНД</b>	Співдружність Незалежних Держав
<b>СОТ</b>	Світова Організація Торгівлі
<b>УПС</b>	Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною від 14 червня 1994 року
<b>УРСР</b>	Українська радянська соціалістична республіка
<b>Уряд</b>	Кабінет Міністрів України

# ПЕРЕЛІК ДІАГРАМ, ТАБЛИЦЬ ТА ПРИКЛАДІВ

## ДІАГРАМИ

Діаграма 1. Ефективність суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України шостого скликання (листопад 2007 року – серпень 2010 року).....	50
Діаграма 2. Результати експертизи щодо відповідності <i>acquis communautaire</i> проектів законів України та інших нормативно-правових актів, що здійснювалась Міністерством юстиції України у 2005–09 рр. ....	51
Діаграма 3. Виконання щорічних планів заходів із реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства до <i>acquis communautaire</i> у 2005–09 рр.....	53
Діаграма 4. Результати експертизи на відповідність проектів законів <i>acquis communautaire</i> , проведеної Міністерством юстиції України за парламентським запитом у 2005–09 рр.....	56
Діаграма 5. Кількість законів, що були прийняті Парламентом у 2006–09 рр. та підлягали експертизі Міністерства юстиції України .....	56
Діаграма 6. Зміст посилань на досвід ЄС у пояснювальних записках до проектів законів, що перебували на розгляді Верховної Ради України станом на 10 серпня 2010 року .....	64
Діаграма 7. Співвідношення посилань українського законодавця на досвід країн світу: ЄС та країни-члени, СНД (включно з Російською Федерацією) та інші країни (станом на 10 серпня 2010 року).....	65
Діаграма 8. Інтернаціоналізація вироблення політики в Україні: співвідношення посилань на Європейський Союз, Раду Європи, Світову Організацію Торгівлі та Організацію Об'єднаних Націй в процесі розробки законопроектів (станом на 10 серпня 2010 року) .....	66

## ТАБЛИЦІ

Таблиця 1. Моделі парламентського контролю у сфері європейських питань у країнах-членах ЄС .....	23
Таблиця 2. Зміни у системі парламентського контролю за розглядом європейських питань, викликані реформою базових угод.....	25
Таблиця 3. Використання «європейського аргументу» у проектах законів, що перебували на розгляді Верховної Ради України станом на 10 серпня 2010 року.....	60
Таблиця 4. Посилання на Європейський Союз у проектах законів крізь призму пріоритетних сфер адаптації, визначених УПС (станом на 10 серпня 2010 року) .....	62

## ПРИКЛАДИ

Приклад 1. Закон України «Про здійснення державних закупівель» (№ 2289-VI від 1 червня 2010 року) .....	63
Приклад 2. Внесення змін до закону про місцеві вибори щодо забезпечення прозорості та демократичності їх проведення (№ 2491-VI від 30 серпня 2010) .....	64

## АНОТАЦІЯ

Хоча аналіз процесу європеїзації протягом останнього десятиріччя значно розширився у географічному вимірі – від країн «старої Європи» до нових членів ЄС, країн-кандидатів, Норвегії, Швейцарії – він досі рідко поширюється на східних сусідів Європейського Союзу, зокрема – Україну. Цей Звіт має на меті усунути цю прогалину, розглядаючи питання європеїзації українського парламенту. Аналіз охоплює три складові: (i) розвиток парламентських процедур та практик під впливом європейських парламентських традицій, (ii) інституційні та процедурні перетворення, що виникли у законодавчому процесі у зв'язку зі здійсненням адаптації українського законодавства до *acquis communautaire*, а також (ii) «європеїзацію» процесу формування політики та роль «європейського аргументу» у законотворенні.

Український досвід, який відображено у цьому Звіті, є відтворенням початкових етапів впливу інтеграційних процесів на діяльність законодавчої та виконавчої гілок влади. Для читачів із Європейського Союзу він постає демонстрацією процесу формування підвалин для інертності національних парламентів у вирішенні питань, пов'язаних з ЄС. Для української аудиторії цей аналіз, з одного боку, відображає масштаб впливу «європейського фактору» на діяльність Парламенту, законодавчий процес та моделювання внутрішніх реформ, а з іншого – проводить паралелі з досвідом країн-членів ЄС, що створює можливість своєчасного розуміння потреби у розвитку інституційного потенціалу Верховної Ради України в питаннях європейської інтеграції, зокрема, в процесі здійснення адаптації національного законодавства України до *acquis communautaire*. Займаючи критичну позицію стосовно сучасного стану справ, цей Звіт пропонує низку парламентських реформ – аргументуючи, що у світлі переговорів стосовно укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, де питання адаптації законодавства є одним із основних пріоритетів, необхідність подальшого інституційного розвитку Парламенту постає особливо актуальною.

Ця публікація стала можливою завдяки підтримці Європейської програми Міжнародного Фонду «Відродження» та є результатом співпраці Лабораторії законодавчих ініціатив, Центру європейських реформ (CER, Великобританія) та Фондації міжнародних відносин та зовнішнього діалогу (FRIDE, Іспанія). Лабораторія законодавчих ініціатив висловлює свою вдячність партнерським аналітичним центрам, залученим до реалізації проекту і, зокрема, Томашу Валашеку (CER) та Наталії Шаповаловій (FRIDE). Автори тексту також вдячні європейським та українським експертам, які висловили свою думку щодо дослідження на різних етапах підготовки, зокрема – Каті Зіглер, а також команді проекту: Катерині Сідаш (координатор проекту), Олександрю Заславському, Володимирі Кушніренку, Богдану Поліщуку, Галині Тищенко (асистенти проекту, зокрема, у проведенні дослідження) та В'ячеславу Шрамовичу (підготовка видань до друку).

# Частина I.

## ПЕРЕДМОВА

Утворення та подальша інституалізація Європейського Союзу стала вагомим фактором впливу на розвиток держав-членів. Політичні, економічні та соціальні зміни, які виникають на національному рівні в результаті європейської інтеграції, вже впродовж більш як двадцяти років характеризуються дослідниками як процеси «європеїзації». Іншими словами, Європейський Союз аналізується як фактор, що викликає комплексні трансформаційні процеси у державах-членах. В контексті правових реалій, з одного боку, можна говорити про зміни, що пов'язані з процесом гармонізації правових систем, запровадженням спільних принципів регулювання та формування системи єдиних європейських інституцій. З іншого боку, про низку перетворень, що постають у процесі нашарування європейських норм на правові традиції та практики окремої країни. Останні часто викликають ефект своєї дивергенції – розбіжних реакцій, що виникають у державах-членах із огляду на національну специфіку.

Неоднозначність характеру впливу європейської інтеграції очевидно демонструють наслідки, що виникають для національних парламентів.

Членство в Європейському Союзі передбачає об'єктивне звуження обсягу компетенції законодавчих органів. Роль національних парламентів у законодавчому процесі на рівні ЄС є знівленою: хоча значна частка традиційно «парламентських» повноважень передається на європейський рівень, законодавчі рішення приймаються у трикутнику «Європейська Комісія – Європейський Парламент – національні уряди». Поступове збільшення обсягу сфер, віднесених до компетенції ЄС, що виникало в результаті поетапного доповнення базових угод та розвитку правової системи, не мало наслідком пропорційне посилення ролі національного законодавця у прийнятті рішень на європейському рівні, що охоплюють дедалі більше сфер внутрішньої політики.

В результаті, така ситуація призвела до того, що ще в дев'яностих роках ЄС звинуватили в спричиненні «де-парламентаризаційних» тенденцій в Європі, а парламенти отримали в літературі назву «peripheral institutions» («периферійних інституцій»),<sup>1</sup> «latecomers» («ті, що запізнились»),<sup>2</sup> «losers»<sup>3</sup> («ті, що понесли втрати») та «victims»<sup>4</sup> («жертв»)

---

<sup>1</sup> Philipp Kiiver, «The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement» (2006) 2 EuConst 227, 228.

<sup>2</sup> Andreas Maurer and Wolfgang Wessels (eds), *National Parliaments on their Way to Europe: Losers or Latecomers?* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001).

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> John O'Brennan and Tapio Raunio, «Introduction: Deparliamentarization and European Integration» in John O'Brennan and Tapio Raunio (eds), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?* (Routledge, Abingdon 2007) 2.

інтеграційних процесів. Формальне запровадження Лісабонською угодою нового механізму моніторингу дотримання принципу субсидіарності національними парламентами відіграє символічну роль і не має принципового значення для подолання дисбалансу компетенцій, що виникає в результаті європейської інтеграції. Законодавцем в ЄС виступає Європейська Комісія, Європейський Парламент та національні уряди, тоді як національним парламентам відведено функцію імплементації директив та інших європейських норм у національне законодавство, а також контроль за діями уряду. «Де-парламентаризаційний» ефект є особливо відчутним у країнах-кандидатах, оскільки необхідність імплементації *acquis communautaire* у національну правову систему змушує парламент виконувати функцію формальної легітимізації рішень, визначених на європейському рівні та прописаних урядовцями.<sup>5</sup>

Однак однорідність характеру впливу, що спричиняє європейська інтеграція на різні правові системи, залишається дискусійним питанням. Те, що *de jure* членство в ЄС створює тотожні умови для діяльності національних парламентів не усунуло відмінностей між різними парламентськими системами.<sup>6</sup> Аналіз на рівні держав-членів свідчить, що фактичний ефект, який має місце в різних країнах, варіює від послаблення до посилення національних парламентських інституцій.

Прикладом може слугувати процес імплементації директив та приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС. На сучасному етапі, більше двадцяти відсотків законодавчих актів, що приймаються німецьким Бундестагом є відповіддю на «європейський імпульс».<sup>7</sup> Така ситуація сприймається німецькими аналітиками як свідчення звуження компетенції парламенту, особливо з огляду на слабкість національних механізмів парламентського контролю за законодавчим процесом на рівні ЄС. Достатня інертність парламенту у «європейських питаннях» стала однією з причин рішення Федеративного Конституційного Суду Німеччини щодо Лісабонської угоди,<sup>8</sup> яке є своєрідним закликком до більш активної участі парламентських інституцій у вирішенні питань, пов'язаних з ЄС. Парадоксально, однак в контексті італійського парламенту необхідність імплементації директив розглядається як фактор підвищення ефективності його законотворчої роботи, оскільки це дозволяє уникнути «політичних торгів», що були поширені у минулому.<sup>9</sup> Іншим є досвід Данії, для якої традиційною є практика урядів меншості і де вже на початкових етапах інтеграції було запроваджено настільки дієвий механізм парламентського контролю за урядовими рішеннями на європейському рівні, що за відсутності відповідного мандату члени уряду не мають права голосу під час зустрічей Ради Європейського Союзу. А от у Великобританії, де позиція уряду у законотворенні є традиційно визначальною, членство в ЄС не мало такого значного впливу на зміст діяльності законодавчого органу, як у країнах із більш слабкою системою зв'язків між парламентською більшістю та урядовцями. Разом із тим, членство в ЄС мало інші наслідки для британців – це переосмислення змісту одного з базових конституційних принципів «парламентського суверенітету», а також – певне посилення ролі Палати Лордів, яка, маючи дуже обмежену законодавчу

<sup>5</sup> Дивись, наприклад, Attila Agh, «Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: the Hungarian Approach to EU Accession» (1999) 6 JEP 839, 843–844.

<sup>6</sup> Katrin Auel and Arthur Benz, «The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems» (2005) 11 JLS 372, 377.

<sup>7</sup> Annette Elisabeth Töller, «How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of the German Bundestag» (2006) Harvard University, Center for European Studies, PSGE Working Paper Series 06.2 <<http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/toller.pdf>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>8</sup> Від 30 червня 2009 року.

<sup>9</sup> Vivien Schmidt, «Europeanization in Simple and Compound Politics: Institutions, Ideas, Discourse» (American Political Science Association Meeting, Chicago 1–4 September 2004) 8.

роль на національному рівні, готує чи не найбільш авторитетний – серед національних парламентських інституцій – аналіз окремих законодавчих ініціатив на європейському рівні. Доволі несподіваний ефект посилення слабких парламентів має місце і в ситуації, коли моніторинг процесу формування політики на рівні ЄС створює додаткові можливості для парламентського контролю за діями уряду, як це відбулось із Кіпром.

Отже, членство у Європейському Союзі здійснює значний вплив на діяльність національних парламентів: змінюється обсяг компетенції, внутрішні *modus operati* та зміст контролю за діяльністю уряду, формування програми законодавчої діяльності, тощо. У той же час, незважаючи на однакове обмеження обсягу законодавчої компетенції, фактична зміна статусу національного законодавчого органу залежить від низки особливостей національної правової системи та внутрішнього потенціалу до трансформацій. Ефективна адаптація інституційних та процедурних механізмів стає умовою, що дозволяє пристосуватись до нових умов і використати можливості, що створенні інтеграційними процесами, для посилення парламенту, серед іншого – шляхом посилення контрольних повноважень. Від вихідних національних умов буде залежати значення низки позитивних перетворень, які тісно пов'язані з процесом підготовки до членства в ЄС, як-от: демократизація законодавчих практик, стимулювання проведення внутрішніх реформ, створення платформ для обміну досвідом та поширення кращих практик правового регулювання, тощо.

Окресленні вище процеси є предметом активних дискусій у Європейському Союзі, а «парламентське питання» стало одним із центральних у процесі розробки Лісабонської угоди в контексті подолання проблеми «демократичного дефіциту». Більше того, оскільки рішення прийняті в «Брюсселі» впливають не лише на національні парламенти країн-членів, географія досліджень впливу Європейського Союзу останнім часом значно розширилась, охоплюючи Європейський економічний простір, Європейську асоціацію вільної торгівлі, нових членів ЄС та країн-кандидатів.<sup>10</sup> У той же час, питання про те, як впливає Європейський Союз на діяльність законодавчих органів поза межами країн-кандидатів, як правило, залишається поза увагою.

З огляду на це і виникла ідея з підготовкою та виданням цієї публікації. Аналітичний звіт «Чому 'Європа' має значення?» виступає спробою проаналізувати «європеїзацію» українського парламенту та його законодавчої діяльності. Йдеться не лише про аналіз процесу адаптації українського законодавства до права ЄС. Ми спробували подивитись на проблему ширше та відобразити комплексний характер наслідків, спричинених спільним кордоном і євроінтеграційними пріоритетами, що декларуються політичною елітою. Поміж рядками автори також розглядають питання про те, чи європейська дискусія про «де-парламентаризаційні» та «ре-парламентаризаційні» тенденції, спричинені Європейським Союзом, є актуальними і стосовно східних сусідів ЄС.

В результаті, аналіз охопив **три основні складові**: (i) розвиток парламентських процедур та практик під впливом європейських парламентських традицій, (ii) інституційні та процедурні перетворення, що виникли у законодавчому процесі у зв'язку зі здійсненням адаптації українського законодавства до *acquis communautaire*, а також (iii) феномен «європеїзації» процесу формування політики та роль «європейського аргументу» в українському законотворенні. Однак перш ніж перейти до аналізу українських реалій (**Частина III «Європеїзація поза**

<sup>10</sup> Дивись: Ulrich Sedelmeier, «Europeanisation in New Member and Candidate States» [2006] 1:3 Living Rev Euro Gov <<http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>> перевірено 10 серпня 2010 року; Frank Schimmelfennig, «Europeanization beyond Europe» [2007] 2:1 Living Rev Euro Gov <<http://www.livingreviews.org/lreg-2007-1>> перевірено 10 серпня 2010 року.

**межами ЄС: Верховна Рада України»**), ми пропонуємо короткий огляд процесів, що мають місце у державах-членах ЄС (**Частина II «Європеїзація та парламентські трансформації у державах-членах ЄС: обмеження та переваги»**). Такий підхід покликаний пов'язати процеси європеїзації, що мають місце в межах кордонів ЄС та поза ними, а також стати основою для рекомендацій українським парламентарям, що запропоновані у **Частині IV «Будуючи зв'язки та збираючи 'пазл' ('puzzle')»**.

## Частина II.

# ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКІ ТРАНСФОРМАЦІЇ У ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС: ОБМЕЖЕННЯ ТА ПЕРЕВАГИ

### 1. Логіка змін: «де-парламентаризація» проти «ре-парламентаризації»<sup>11</sup>

Дискусія щодо впливу ЄС на діяльність національних парламентів держав-членів розпочинається з виокремлення різних рівнів такого впливу, зокрема йдеться про трансформацію законодавчої компетенції («європеїзація компетенції»), інституційні та процедурні зміни («інституційна та процедурна європеїзація»), вплив на законодавчі практики та зміст законів («законодавча європеїзація»). Наступне питання виникає стосовно ролі, яку ці зміни відіграють, їх позитивний (чи негативний) вплив на діяльність національних парламентських інституцій. Останнє питання проковує серйозні дискусії, поділяючи аналітиків на тих, хто наводить аргументи щодо деструктивної ролі ЄС для національних парламентських демократій,<sup>12</sup> та тих, хто наголошує на позитивній динаміці парламентських трансформацій.<sup>13</sup>

Позиція тих, хто відстоює висновки про де-парламентаризаційний ефект європейської інтеграції, базується на трьох «класичних» аргументах.<sup>14</sup> По-перше, національні парламенти ЄС не знайшли належного місця у системі європейського урядування і, як зазначає один із провідних британських парламентських експертів, «були у поспіху залишені позаду».<sup>15</sup> По-друге, членство у ЄС не лише обмежує законодавчу компетенцію національних законодавців, але й зміщує баланс влади на національному рівні – посилюючи роль урядовців у законодавчому процесі. Третій аргумент випливає з емпіричних досліджень реакції парламентів на процеси європейської інтеграції, які демонструють повільність адаптації та слабкість національних парламентів у вирішенні європейських питань.<sup>16</sup> Ці аргументи стали основою для достатньо радикального твердження – «загальновідомо, що національні парламенти поступово втрачають своє значення

<sup>11</sup> Більше про дискусію можна знайти тут: Auel and Benz (n 6); John O'Brennan and Tapio Raunio (eds), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?* (Routledge, Abingdon 2007); Klaus H Goetz and Jan-Hinrik Meyer-Sahling, «The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives» [2008] 3:2 *Living Rev Euro Gov* <<http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>12</sup> Maurer and Wessels (n 2); Ana Fraga, «After the Convention: The Future Role of National Parliaments in the European Union (and the Day after ... Nothing will Happen)» (2005) 11 *JLS* 490; Philipp Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building* (Kluwer Law International, The Hague 2006).

<sup>13</sup> Дивись, наприклад, Francesco Rizzuto, «The New Role of National Parliaments in the EU: No Longer Victims of Integration?» (2003) 19/03 *Federal Trust Online Paper* <[http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/19\\_03.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/19_03.pdf)> перевірено 10 серпня 2010 року; Francesco Duina and Michael Oliver, «National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?» (2005) 11 *ELJ* 173; O'Brennan and Raunio (n 11).

<sup>14</sup> Ці три аргументи були узагальнені у статті Goetz and Meyer-Sahling. Дивись: Goetz and Meyer-Sahling (n 11) 6–12, а також Auel and Benz (n 6) 372–373; O'Brennan and Raunio (n 4) 2–8.

<sup>15</sup> Philip Norton, «Conclusion: Addressing the Democratic Deficit» (1995) 1 *JLS* 177, 192.

<sup>16</sup> Дивись, наприклад, Dionyssis G Dimitrakopoulos, «Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments» (2001) 39 *JCMS* 405; Johannes Pollak and Peter Slominski, «Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament» (2003) 41 *JCMS* 707.

в ході еволюції політичної системи ЄС». <sup>17</sup> Вважається, що тенденції де-парламентаризації вже були помітними наприкінці 1980-х рр., коли урядовці почали використовувати переваги безпосередніх контактів із європейськими інституціями для «обмеження парламентської компетенції та контролю». <sup>18</sup> В результаті, посилена маргіналізація національних законодавчих органів <sup>19</sup> викликала дискусію щодо «кінця парламентської демократії» та «постпарламентської демократії». <sup>20</sup>

Перші коментарі, які переглядають ці «ортодоксальні» де-парламентаризаційні аргументи про нездатність національних парламентів займатись європейськими питаннями можна знайти вже у середині 90-х рр. <sup>21</sup> У відповідь на «класичні» аргументи стосовно деволуції національних парламентів, вони відстоюють позицію, що теза про «де-парламентаризацію» має в основі «нереалістичну концепцію парламентської демократії та помилково припускає існування певної «золотої ери» парламентського урядування, що мала місце до того, як ЄС кинув тінь на національну політику». <sup>22</sup> Аргументи щодо де-парламентаризації мають в основі помилкову інтерпретацію причинно-наслідкового зв'язку, оскільки домінування урядів у законотворенні проявилось уже в 1960–70-х рр. <sup>23</sup> Крім того, у 2006 році, у відповідь на критику щодо «демократичного дефіциту», Європейська Комісія ініціювала пряму комунікацію з національними парламентами держав-членів («Ініціатива Баррозо»). <sup>24</sup> Пізніше, у зв'язку із запровадження Лісабонською угодою процедури залучення національних парламентів країн-членів у законодавчий процес на європейському рівні, останні були визнані «справжніми акторами, з власними правами у Європейському Союзі». <sup>25</sup> У той же час, парламенти демонструють поступову адаптацію процедурних та інституційних механізмів до викликів європейської інтеграції. Значна кількість останніх звітів, що базуються на досвіді окремих держав ЄС, стверджують, що національні парламенти «інвестують більше ресурсів у європейські питання, ніж будь-коли раніше», «справді стали більш активними у сфері європейської політики» та «посилили механізми парламентського контролю за діями уряду на європейській арені». <sup>26</sup> Такі трансформації мали наслідком висновок про сучасні ре-парламентаризаційні процеси у ЄС. <sup>27</sup>

Втім, єдине бачення щодо характеру тенденцій та наслідків європейської інтеграції для національного законодавчого процесу та статусу парламентів досі несформоване. Частина II цього звіту («Європеїзація та парламентські трансформації у державах-членах ЄС: обмеження та переваги») пропонує тезовий виклад трансформацій, пов'язаних із впливом Європейського

<sup>17</sup> Andreas Maurer, «The Convention and the National Parliamentary Dimension» (2005) ARENA Working Papers 05/01 <[http://www.arena.uio.no/publications/papers/wp05\\_01.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/papers/wp05_01.pdf)> перевірено 10 серпня 2010 року, 2.

<sup>18</sup> Ibid 4.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Fraga (n 12) 505.

<sup>21</sup> David Judge, «The Failure of National Parliaments» (1995) 18 W Eur Pol 79, 79. Більш сучасні критичні коментарі стосовно ідеї деволуції національних парламентів під впливом європейської інтеграції можна знайти тут: Katrin Auel, «Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs» (2007) 13 ELJ 487; Ricardo Passos, «Recent Developments Concerning the Role of National Parliaments in the European Union» (2008) 9 ERA Forum 25; Tapio Raunio, «National Parliaments and European Integration: What We Know and What We Should Know» (2009) ARENA Working Papers 02/2009 <[http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2009/papers/WP02\\_09.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2009/papers/WP02_09.pdf)> перевірено 30 серпня 2010 року.

<sup>22</sup> O'Brennan and Raunio (n 4) 8.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Commission (EC), ««A Citizens» Agenda – Delivering Results for Europe» (Communication) COM(2006) 211 final, 10 May 2006.

<sup>25</sup> Leonard Besselink, «National Parliaments in the EU's Composite Constitution: A Plea for a Shift in Paradigm» in Philipp Kiiver (ed), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order* (Europa Law Publishing, Groningen 2006) 123.

<sup>26</sup> John O'Brennan and Tapio Raunio, «Conclusion: National Parliaments Gradually Learning to Play the European Game?» in O'Brennan and Raunio (eds) (n 11) 272–273.

<sup>27</sup> Дивись (n 11).

Союзу на діяльність національних парламентів країн-членів, та демонструє, що консенсус у цьому питанні неможливий. Європеїзація включає різноманітні – посилюючі та послаблюючі – тенденції, а її фактичний вплив у кожній країні ЄС буде у значній мірі визначатись правовими та політичними умовами, що створено на національному рівні.

## 2. Парламентська компетенція та членство в ЄС

Трансформація законодавчої компетенції в умовах членства в ЄС є динамічним процесом, який буде відрізнятися для різних сфер політики та країн. Цей огляд стисло характеризує процес зміщення компетенції в умовах членства та демонструє двоякий характер впливу європеїзації: зростаюче втручання ЄС у сферу законодавчої компетенції національних парламентів та поступовий розвиток інших повноважень.

### 2.1. Перенесення законодавчих повноважень на рівень ЄС

Обмеження законодавчих повноважень є одним із базових результатів членства у ЄС. Однак обсяг законодавчої компетенції, що передається європейським інституціям, неможливо однозначно виміряти. Відповідно до статті 5 Договору про Європейський Союз та статті 2 Договору про функціонування Європейського Союзу, Співтовариство не може здійснювати законодавчу діяльність поза межами сфер компетенцій, що визначеної відповідними Договорами. І хоча Лісабонська угода визначає перелік та розмежовує сфери виключної, спільної та додаткової компетенції значно ретельніше, ніж це було раніше,<sup>28</sup> декілька «гнучких» статей (як-от, стаття 115 та 352 Договору про функціонування Європейського Союзу) передбачають можливості для широкої інтерпретації та створюють правову основу для втручання практично в усі сфери національної політики. Межа невиключних повноважень визначаються на основі динамічних та, до певної міри, політичних, а не правових, принципів субсидіарності та пропорційності (частина 3 та 4 статті 5 Договору про Європейський Союз), що робить розмежування повноважень ще більш складним.

Оскільки правове регулювання залишає можливість для широкого тлумачення, сфера законодавчої діяльності ЄС має швидше політичні, аніж правові межі.<sup>29</sup> В результаті, у багатьох випадках межі компетенції вирішуються законодавцями ЄС або Судом Справедливості Європейського Союзу, тоді як національні парламенти, фактично, не мають права голосу у цьому питанні. Запровадження Лісабонською угодою процедури моніторингу дотримання принципу субсидіарності, що покладене на національні парламенти,<sup>30</sup> лише формально підвищує їх роль стосовно законодавчої компетенції ЄС, не маючи наслідком становлення чітких «кордонів».

### 2.2. Правові обмеження щодо національного законодавчого процесу

Іншим важливим наслідком членства в ЄС є правові обмеження, що виникають у відношенні національного законодавчого процесу, зобов'язуючи парламенти враховувати їх під час «реалізації тих законодавчих повноважень, що залишились за ними».<sup>31</sup> Такі обмеження можна

<sup>28</sup> Дивись: статтю 3, 4 та 6 Договору про Європейський Союз.

<sup>29</sup> Stephen Weatherill, «Better Competence Monitoring» (2005) 30 ELRev 23, 25.

<sup>30</sup> Стаття 12 Договору про Європейський Союз, а також: Protocol No. 1 on the role of national Parliaments in the European Union, signed at Lisbon on 13 December 2007 [2008] OJ C 115 (Lisbon Treaty); Protocol No. 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, signed at Lisbon on 13 December 2007 [2008] OJ C 115 (Lisbon Treaty).

<sup>31</sup> Katrin Auel and Arthur Benz, «The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems» (2005) 11 JLS 372.

класифікувати на дві категорії як «пасивні» та «активні».<sup>32</sup> «Пасивні» обмеження передбачають, що національний законодавець може приймати акти у сфері, що не належить до виключних повноважень ЄС, враховуючи діюче правове поле ЄС та базові конституційні принципи. «Активні» обмеження вимагають від національної влади здійснення певних законодавчих або регуляторних дій.

В межах діючих правових норм, законодавчий тиск «пасивних» обмежень зростає. Такий висновок обумовлений не підвищенням «продуктивності» законодавчого процесу на рівні ЄС, оскільки на сьогодні немає свідчень про екстенсивний розвиток у цьому напрямі. Щорічна кількість законодавчих ініціатив Європейської Комісії та, в результаті, правових актів ЄС, є стабільною і навіть дещо зменшилась протягом останнього десятиріччя.<sup>33</sup> У той же час важливо розуміти, що перелік регуляторних інструментів ЄС не обмежується директивами, регламентами та рішеннями. Європейський Союз успішно використовує «м'які» методи правового регулювання для вирішення своїх завдань. Крім того, важливу роль у формуванні правового поля відіграє Суд Справедливості Європейського Союзу. Використання всіх цих інструментів<sup>34</sup> має результатом поступову, однак постійну експансію ЄС у національну законодавчу компетенцію.

Друга категорія обмежень стосується сфер, де країни-члени зобов'язані (або заохочуються) здійснити певні нормотворчі кроки відповідно вимог ЄС, насамперед для: (i) імплементації директив у національне законодавство; (ii) приведення у відповідність національного законодавства до вимог регламентів; (iii) реагування на рішення Суду Справедливості Європейського Союзу; (iv) внесення змін відповідно до норм, що містяться у базових Договорах або пов'язані з їх зміною; а також (v) відповіді на інші види правових та полісі ініціатив ЄС.<sup>35</sup>

Значна кількість емпіричних досліджень, проведених у ЄС, робить спробу надати кількісну оцінку ефекту, спричиненого «активними» обмеженнями, вимірюючи європеїзацію національного законодавчого органу. В результаті визначено, що, наприклад, близько 12 відсотків законів, що було прийнято парламентом Фінляндії у 1992–2007 рр. включали пряме посилання на ЄС.<sup>36</sup> Коніш та Мадер (2008) оцінюють, що «європейський імпульс» впливає приблизно на 24 відсотки всіх законів у Німеччині,<sup>37</sup> а Толлер (2006) демонструє, що обсяг законодавства, що приймається у Бундестазі під впливом «європейського імпульсу» подвоївся у період з середини 80-х до 2002–05 рр.<sup>38</sup> Більшість таких «імпульсів» викликана директивами та регламентами (50 та 20 відсотків відповідно).<sup>39</sup> На думку Толлера, такий результат відображає лише «верхівку айсбергу».<sup>40</sup> Дані, які доступні на європейському рівні є ще більш ілюстративними: у 2007 році

<sup>32</sup> Дещо відмінний підхід пропонує Толлер (2006), класифікуючи обмеження законодавчої компетенції на такі, що повністю обмежені або частково. Дивись: Annette Elisabeth Töller, «How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of the German Bundestag» (2006) Harvard University, Center for European Studies, PSGE Working Paper Series 06.2 <<http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/toller.pdf>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>33</sup> Дивись: Commission (EC), «The Report of the European Commission «Better Lawmaking» (14th report)» (Report) COM(2007) 286 final, SEC(2007) 737. Відповідно до цього звіту, середня щорічна кількість законодавчих пропозицій, ініційованих Європейською Комісією у період з 1996 до 2006 рр. була відносно стабільною (528 – у 1996 році, 474 – у 2006 році).

<sup>34</sup> Дивись, наприклад, Rinus van Schendelen and Roger Scully (eds), *The Unseen Hand Unelected EU Legislators* (Frank Cass, London 2003).

<sup>35</sup> Подібний підхід використовує Толлер (2006) для визначення поняття «європейського імпульсу». Дивись: Töller (n 32).

<sup>36</sup> Tapio Raunio and Matti Wiberg, «How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?» (2009) SPS 10.

<sup>37</sup> Thomas König and Lars Mäder, «The Myth of 80% and the Impact of Europeanisation on German Legislation» (Workshop «Delors» Myth: The Scope and Impact of Europeanization of Law Production», Bordeaux 13–14 November 2008) <[http://www.sowi.uni-mannheim.de/lehrestuehle/lspol2/Veroeffentlichungen/Koenig\\_Maeder\\_bordeaux.pdf](http://www.sowi.uni-mannheim.de/lehrestuehle/lspol2/Veroeffentlichungen/Koenig_Maeder_bordeaux.pdf)> перевірено 10 серпня 2010 року, 3.

<sup>38</sup> Töller (n 32).

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

загальний обсяг законодавства ЄС містив близько 2000 директив «кожна з яких вимагає від 40 до 300 заходів із імплементації у національні та регіональні нормативно-правові акти».<sup>41</sup> Більше того, стосовно імплементації директив компетенція національних парламентів часто виявляється значно більш звуженою, ніж здається на перший погляд. У багатьох випадках вони лише «візують» рішення, що прийняті у Брюсселі (Страсбурзі), з огляду на детальні норми, що не залишають простору для вибору національних методів.<sup>42</sup>

Хоча наведені показники не формують повного бачення ситуації, оскільки не охоплюють аналіз змісту заходів, які вимагаються від національних парламентів, вони все ж показово свідчать про тиск, який здійснюється на законодавчу діяльність країн-членів.

### 2.3. Зміни у формуванні програми законодавчої діяльності

Третім наслідком, який необхідно коротко згадати, є зміни щодо формування програми законодавчої діяльності. Вплив Європейського Союзу на зміст законодавчої діяльності відбувається через «активні» обмеження, які охарактеризовано вище. Наприклад, у парламенті Фінляндії кількість пунктів, які пов'язані з ЄС у порядку денному комітетських засідань, подвоїлась після вступу до ЄС.<sup>43</sup> Крім того, слід зважати, що національні парламенти не мають впливу на зміст законодавчої програми на європейському рівні, оскільки остання знаходиться у сфері впливу Європейської Комісії. Таким чином, пріоритети європейської політики визначаються європейськими інституціями, а національні парламенти впливають лише на її невеликий сегмент на місцевому рівні – реагуючи на ініціативи з боку ЄС.<sup>44</sup>

Нещодавно проблема залучення національних парламентів у процес формування законодавчої програми Європейської Комісії стала предметом широкої дискусії; зокрема, це було одним з питань, що розглядалися Робочою Групою IV Конвенції.<sup>45</sup> Пропозиції, які розглядалися, відрізнялись за формою та потенційним результатом.<sup>46</sup> Серед варіантів були регулярні брифінги комісарів у національних парламентах, щорічні слухання спільно з Європейським Парламентом, одночасні слухання з Європейським Парламентом після яких відбувається паралельні дебати у кожному парламенті. Деякі пропозиції були ще більш комплексними, включаючи попередні парламентські консультації щодо проекту програми з потенційними зацікавленими сторонами. Однак Конвенція «викреслила» ці пропозиції – в результаті, Протоколом 1 про національні парламенти<sup>47</sup> передбачено лише покращення доступу національних парламентів до документів, пов'язаних з формуванням програми законодавчих робіт. Ініціатива Європейського Парламенту щодо організації щорічних спільних парламентських зустрічей щодо програми є важливою, однак не забезпечує впливу на її зміст. Цей аргумент також стосується окремих спроб виносити щорічну європейську програму законодавчої діяльності на обговорення під час пленарних засідань національних парламентів (як, наприклад, у Литві<sup>48</sup>).

<sup>41</sup> Commission (EC), «A Europe of Results – Applying Community Law» (Communication) COM(2007) 502 final, 5 September 2007, 2.

<sup>42</sup> European Convention Secretariat, «Information Note on the Role of National Parliaments in the European Architecture» CONV 67/02 of 29 May 2002, 5.

<sup>43</sup> Tapio Raunio and Matti Wiberg, «How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?» (2009) SPS 1.

<sup>44</sup> Katrin Auel and Arthur Benz, «The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems» (2005) 11 JLS 372, 377–378.

<sup>45</sup> Andreas Maurer, «The Post-Lisbon Treaty's Future of Interparliamentary Cooperation» (Seminar «National Parliaments Ante Portas?», Brussels 15–16 June 2009) 5.

<sup>46</sup> Ibid 5–6.

<sup>47</sup> Protocol No. 1 on the role of national Parliaments in the European Union, signed at Lisbon on 13 December 2007 [2008] OJ C 115 (Lisbon Treaty).

<sup>48</sup> Maurer (n 45) 6.

#### 2.4. «Заміщення» законодавчих повноважень національних парламентів контрольними функціями

Усі приклади, що наведені вище, демонструють звуження парламентських повноважень. Що ж стосується четвертого наслідку, то він передбачає перетворення законодавчих повноважень національних парламентів та їх «заміщення» контрольними функціями. Таку тенденцію можна спостерігати на національному рівні (щодо парламентського контролю за діяльністю власного уряду) та на європейському рівні (функція контролю щодо відповідності проектів законодавчих актів ЄС принципу субсидіарності). До вступу у дію Лісабонської угоди, ця тенденція піддавалась сумніву.<sup>49</sup> Наприклад, один із звітів опублікованих у 2005 році, приходиться до висновку, що розвиток відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади у Данії значно більше визначається місцевими політичними особливостями, ніж впливом ефекту європеїзації.<sup>50</sup> Разом із тим, нещодавні реформи на європейському рівні, що передбачають запровадження системи моніторингу принципу субсидіарності, дають підставу говорити про поступове зростання ролі парламентів як інституцій, що мають контрольну функцію: на національному, європейському рівні, або ж на двох аренах.

#### 2.5. Зростання ролі парламентів як багаторівневих гравців («multi-level players»)

Наступний наслідок є найбільш далекоглядним, оскільки базується на розвитку парламентської ролі у її європейському вимірі. На сьогодні національні парламенти – більш, ніж коли-небудь до цього часу – приділяють увагу питанням, що мають вагу у широкому європейському контексті. Наприклад, під час зустрічей COSAC<sup>51</sup> представники національних органів законодавчої влади обговорюють зміну клімату, фінансову кризу та енергетичну безпеку у регіональному контексті, здійснюють моніторинг бюджету ЄС та аналізують його зовнішню політику.<sup>52</sup> Нові механізми здійснення впливу на формування політики на європейському рівні надають парламентам повноваження, які не є притаманними національним законодавцям, оскільки їх рішення поширюють вплив не лише на власних виборців, але також і на більш широке коло громадян ЄС. Зрозуміло, що на цьому етапі, такий вплив є мінімальним, а кількість сильних гравців на двох рівнях – обмеженою.<sup>53</sup> У той же час, подальший інституційний та процедурний розвиток сприятиме посиленню європейського виміру парламентських повноважень, особливо – якщо ідея створення ще однієї палати парламенту на європейському рівні, що формується національними парламентами, яку не було підтримано під час реформи базових угод на сучасному етапі, повернеться у порядок денний.

Підсумовуючи, трансформація законодавчих повноважень держав-членів включає дві протилежні тенденції. З одного боку, ЄС спричиняє постійний трансфер законодавчої компетенції на європейський рівень, створює низку обмежень на рівні національного законодавчого процесу та у значній мірі визначає порядок денний парламенту. З іншого

<sup>49</sup> Дивись, наприклад, Thomas König and Lars Mäder, «The Myth of 80% and the Impact of Europeanisation on German Legislation» (2009) MZES Working Papers No 118, 2009 <<http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-118.pdf>> перевірено 10 серпня 2010 року, 9.

<sup>50</sup> Erik Damgaard and Henrik Jensen, «Europeanisation of Executive-Legislative Relations: Nordic Perspectives» (2005) 11 JLS 394, 410.

<sup>51</sup> Створена у 1989 році Конференція парламентських комітетів ЄС зі справ Співтовариства («Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union») є основною платформою міжпарламентської співпраці на європейському рівні (COSAC є абрєвіатурою від назви Конференції французькою мовою).

<sup>52</sup> Дивись, наприклад, COSAC, «Contribution and Conclusions adopted by the XXXVII COSAC» (Berlin 14–15 May 2007).

<sup>53</sup> Маурер та Вессель вважають, що у ЄС-15 лише Данію та Фінляндію можна було віднести до категорії «багаторівневих гравців» («multi-level players»). Дивись: Andreas Maurer and Wolfgang Wessels, «National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?» in Andreas Maurer and Wolfgang Wessels (eds), *National Parliaments on their Way to Europe: Losers or Latecomers?* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001) 463.

боку, європеїзація потенційно відкриває дві важливі можливості, що можуть перетворити деструктивний характер впливу на стимулюючий. Членство в ЄС стимулює поступовий розвиток контрольних функцій парламенту та відкриває новий, європейський, вимір політики для національних законодавців.

### 3. Зміни у законотворчих практиках

Європейський Союз впливає не лише на обсяг законодавчих повноважень. Він також пропонує чисельні переваги для кола суб'єктів, задіяних у процесі прийняття рішень, в тому числі на рівні законодавчої влади. Детальний аналіз цих переваг ставить під сумнів твердження, що європейська інтеграція виключно послаблює національні парламенти.<sup>54</sup>

#### 3.1. Законотворчий процес: демократизація практик

Одним із базових позитивних результатів впливу ЄС широко визнається поширення демократичних цінностей. Країни, що висловлюють прагнення приєднатись, мають відповідати критеріям, викладеним у статті 49 Договору про Європейський Союз, котрі, зокрема, вимагають поваги до принципів та цінностей згаданих у статті 2 Договору про Європейський Союз:

*«Європейський Союз засновано на принципах поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, включно з правами меншин. Ці цінності є спільними для усіх Держав-членів у суспільстві, де превалюють плюралізм, відсутність дискримінації, толерантність, справедливість, солідарність та рівність жінок та чоловіків»*

Серед політичних критеріїв членства є стабільність інституцій, покликаних гарантувати демократію, верховенство права та права людини. За допомогою вищевикладених вимог, ЄС сприяє демократичним перетворенням – включно з тими, що напряму пов'язані з функціонуванням національних представницьких інституцій – у багатьох європейських країнах (зокрема, прикладом може виступати Болгарія, Греція, Португалія, Румунія).<sup>55</sup>

Однак ефект демократизації не обмежується лише періодом вступу. Європейський Союз активно пропагує ідеї ефективного урядування через запровадження високих стандартів прозорості процесу прийняття рішень та відкритого обговорення («краще залучення та більша відкритість»<sup>56</sup>). Стандарти демократії участі не є типовими для багатьох європейських країн, котрим притаманні республіканські (Італія), корпоративні (Німеччина) або інші політичні традиції.<sup>57</sup> Незважаючи на те, що практика широких обговорень та консультацій має свої аналоги у Данії, Франції та Великобританії, у країнах із континентальною правовою традицією ця практика, як правило, звужена до залучення експертів із відповідної проблематики.<sup>58</sup> Безпосереднім впливом ЄС визнають привнесення стратегії «відкритого діалогу» у національні демократії. Зокрема, приклад ЄС став одним із аргументів для легітимізації практики лобізму у низці країн-членів (Литва, Польща) або ж запровадження більш досконалих процедур участі громадськості у прийнятті рішень (Естонія, Латвія).

<sup>54</sup> Francesco Duina and Michael Oliver, «National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?» (2005) 11 ELJ 173.

<sup>55</sup> Дивись, наприклад, Roberto Di Quirico (ed), *Europeanisation and Democratisation: Institutional Adaptation, Conditionality and Democratisation in EU's Neighbour Countries* (EPAP, Florence 2005); Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe* (Palgrave Macmillan, NY 2005).

<sup>56</sup> Commission (EC), «European governance – A White Paper» (White paper) COM(2001) 428 final, 25 July 2001, 4.

<sup>57</sup> Francesca Bignami, «Three Generations of Participation Rights before the European Commission» (2004) 68 LSP 79.

<sup>58</sup> Helen Xanthaki, «The Problem of Quality in EU Legislation: What on Earth is Really Wrong?» (2001) 38 JCMS 651, 662.

### 3.2. Зміст законодавчих актів: стимулювання реформ та запровадження колективних стандартів законодавчої техніки<sup>59</sup>

Європейський Союз володіє високим потенціалом та низкою інструментів для активізації законотворчої активності у країнах-членах. По-перше, ЄС визначає необхідність прийняття законодавчих актів та реформ у певних сферах. Емпіричне вивчення досвіду Австрії, Великобританії, Данії, Нідерландів, Німеччини, Франції, Фінляндії та Швеції демонструє, що відсоток законодавства, що було вмотивоване європейським чинником, коливається від 10 до 40 відсотків залежно від методології оцінювання.<sup>60</sup> Серед найбільш очевидних «сфер впливу» варто відзначити сільське господарство, торгівлю та промисловість, транспорт та навколишнє середовище.<sup>61</sup> Інколи, такий вплив має наслідком розширення законотворчих повноважень у країнах-членах – шляхом запровадження практики регулювання у ті сфери суспільного життя, що традиційно були «поза увагою внутрішнього законодавства» (наприклад, регулювання вжитку алкоголю та тютюнових виробів у деяких північноєвропейських країнах).<sup>62</sup>

По-друге, тиск з боку ЄС часто усуває бар'єри щодо окремих полісі-рішень на національному рівні. Ці бар'єри інколи можуть бути сформованими місцевими правовими традиціями, однак частіше матимуть політичний характер: як, наприклад, тиск лобі або інших зацікавлених груп (для зразку можна взяти приклад регулювання взаємовідносин між фермерами та роздрібними постачальниками), політичні обмеження (наприклад, наявність пост-законодавчих референдумів, сильна опозиція, слабка більшість) або ж відсутність політичної волі брати на себе відповідальність за соціально або політично непопулярні рішення (наприклад, підвищення податків або антитютюнові ініціативи). Особливо помітним стає процес тиску на етапі вступу країни до ЄС, коли процес адаптації виступає своєрідним каталізатором фундаментальних реформ та спонукає до значних перетворень у внутрішній правовій системі.<sup>63</sup>

Також, через встановлення чітких часових рамок для національних заходів із імплементації та використання конституційних принципів європейського права (як-от, пряма дія), членство додає безперечної динаміки внутрішньому законодавчому процесу. Певною мірою, ЄС підвищує рівень політичної відповідальності національних урядів та залучає Суд Справедливості ЄС у якості контролюючого органу.

Вищезазначене також має певний «консолідуєчий» вплив на ЄС загалом, що, серед іншого, проявляється у спільній правничій термінології, правових концепціях та «архітектурі законів». <sup>64</sup> Хоча право ЄС часто характеризують як певний загальноєвропейський «компроміс» або «*droit diplomatique*», критикуючи занадто довгі назви, заплутані преамбули, складні речення, незрозумілі посилання та інші недоліки;<sup>65</sup> однак критику стосовно «надмірної кількості законів,

<sup>59</sup> Xanthaki (n 58) 675.

<sup>60</sup> Дивись: Tapio Raunio, «National Parliaments and European Integration: What We Know and What We Should Know» (2009) ARENA Working Papers 02/2009 <[http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2009/papers/WP02\\_09.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2009/papers/WP02_09.pdf)> перевірено 10 серпня 2010 року; Raunio and Wiberg, (n 36).

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Duina and Oliver (n 54) 176. Важливо відмітити, що у кожній ситуації роль «європейського імпульсу» необхідно критично оцінити, оскільки використовуючи «нульовий варіант» («zero-variant») можна прийти до висновку, що певні зміни мали б місце в результаті об'єктивного розвитку суспільства та незважаючи на присутність впливу ЄС. Дивись: Markus Haverland, «Does the EU Cause Domestic Developments? The Problem of Case Selection in Europeanization Research» (2005) 9:2 EIoP <<http://eiof.or.at/eiof/texte/2005-002a.htm>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>63</sup> Дивись, наприклад, Bernard Steunenberg and Antoaneta Dimitrova, «Compliance in the EU Enlargement Process: Institutional Reform and the Limits of Conditionality» in Alain Marciano and Jean-Michel Josselin (eds), Democracy, Freedom and Coercion: a Law and Economics Approach (Edward Elgar, Cheltenham 2007).

<sup>64</sup> Jean-Claude Piris, «Legal Orders of the European Union and of the Member States: Peculiarities and Influences in Drafting» (2004) 6 EJLR 1, 3.

<sup>65</sup> Xanthaki (n 58) 651.

котрі до того ж погано прописані», можна висловити стосовно будь-якої європейської країни.<sup>66</sup> З 1992 року, ЄС здійснив низку кроків задля покращення якості законодавства.<sup>67</sup> Інституційний розвиток та ухвалення принципів законодавчої техніки мало на меті створення нової культури законотворчості, котра, зокрема, передбачає чіткість законодавчих актів та прозорість законотворчого процесу. Докази поступу в напрямі кращого регулювання можна знайти у щорічних публічних звітах, що публікуються з 2001 року.<sup>68</sup> На сьогодні, «законодавча техніка, що використовується на рівні ЄС значною мірою є відображенням сучасного колективного стилю законотворчості окремих країн-членів», що базується на тривалих національних парламентських традиціях та демонструє «сучасний підхід [...] до спільних проблем у написанні законопроектів».<sup>69</sup> Навіть незважаючи на те, що стандарти законотворчості ЄС можуть не відігравати вагомій ролі для країн з усталеними законодавчими традиціями, у країнах із більш слабкими законодавцями, ці стандарти стимулюють розвиток більш прогресивних практик (наприклад, аналіз наслідків впливу).

### 3.3. Розвиток потенціалу: створення платформ для обміну кращими практиками та інституційна підтримка для забезпечення ефективного законотворення

Європейський Союз перетворився на потужне джерело інформації у сфері поліси, «допомагаючи національним парламентам виконувати функції регуляторів суспільних процесів».<sup>70</sup> Було розроблено низку форматів, покликаних забезпечити обмін поглядами та кращими практиками поміж національними парламентами країн-членів ЄС («горизонтальна співпраця») та з законодавцями ЄС («вертикальна співпраця»). Платформи міжпарламентської співпраці включають зустрічі та конференції, веб-сторінки та бази даних, програми та ініціативи. Всі ці засоби мають на меті забезпечити можливості для трансферу поліси та належної імплементації законодавства ЄС на національному рівні. Для прикладу можна навести такий інструмент як відкритий метод координації («open method of coordination»), який може «застосовуватись національними законодавчими органами для вироблення більш ефективного національного законодавства».<sup>71</sup> Відкритий метод координації застосовується у тих сферах політики, що належать до компетенції країн-членів (як-от, зайнятість або освіта), сприяючи кращому регулюванню завдяки запровадженню взаємного навчання, розвитку спільних ініціатив поміж окремими країнами-членами та регіонами, визначення кращих практик та можливостей передачі успішних поліси зразків іншим країнам.<sup>72</sup>

Також ЄС пропонує різноманітні програми розвитку інституційної спроможності та навчання для тих, хто залучених до процесу законотворчості.<sup>73</sup> На етапі набуття членства діють програми фінансової та експертної підтримки національних урядів у сфері адаптації національного

<sup>66</sup> Ulrich Karpen, «On the State of Legislation Studies in Europe» (2005) 7 EJLR 59.

<sup>67</sup> Дивись, наприклад, Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation [1993] OJ C 166; Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation [1999] OJ C 73; Commission (EC), «European governance – A White Paper» (White paper) COM(2001) 428 final, 25 July 2001; Commission (EC), «European Governance: Better lawmaking» (Communication) COM(2002) 275 final, 5 June 2002; Interinstitutional Agreement of 16 December 2003 on better law-making [2003] OJ C 321.

<sup>68</sup> Дивись: Commission (EC), «Third strategic review of Better Regulation in the European Union» (Communication) COM(2009) 15 final, 28 January 2009. Загалом, було опубліковано 9 звітів про краще законотворення (2001–09) та 3 стратегічні огляди (2006, 2008 та 2009).

<sup>69</sup> Xanthaki (n 58) 675.

<sup>70</sup> Duina and Oliver (n 54) 178.

<sup>71</sup> Francesco Duina and Tapio Raunio, «The Open Method of Co-ordination and National Parliaments: Further Marginalization or New Opportunities?» (2007) 14 JEPP 489, 494.

<sup>72</sup> Щоправда, необхідно також зважати і на критичні коментарі щодо нових методів урядування. Дивись, наприклад, Myrto Tsakatika, «A Parliamentary Dimension for EU Soft Governance» (2007) 29 J Europ Integration 549.

<sup>73</sup> Duina and Oliver (n 54) 178.

законодавства до стандартів ЄС (як-от, TAIEХ<sup>74</sup>). Крім того, існує низка можливостей для країн-членів. Наприклад, Група юридичних аналітиків («Legal Revisers Group») Європейської Комісії організовує семінари для національних законодавців та допоміжного персоналу, котрі присвячені якості законотворчості, включаючи тренінги навичок написання законопроектів, та дискусіям щодо ефективної імплементації та застосування законодавчих актів ЄС.<sup>75</sup> Іншою ініціативою, яку адмініструє Директорат з відносин з національними парламентами, є Програма співпраці та обміну, що пропонує інформаційні семінари для працівників парламентів.<sup>76</sup>

Таким чином, ЄС привносить низку переваг у діяльність національних законотворців на рівні законодавчої практики, змісту законів, питань законодавчої техніки, інформаційних ресурсів та програм посилення інституційного потенціалу. Вагомість цих переваг безпосередньо залежить від вихідної позицій парламенту та, безперечно, має більше значення для інституційно більш слабких законодавчих органів. Однак навіть у такій ситуації, вищезазначені наслідки не варто ігнорувати, адже вони встановлюють спільні стандарти для всіх країн-членів, маючи вагоме значення для окремих законодавців та європейського парламентаризму в цілому.

#### 4. Інституційна та процедурна європеїзація: визначальні фактори парламентської ефективності та схожість характеру перетворень на національних рівнях

Ефект європеїзації на національному рівні відображається у полісі, політиці та політичних інституціях.<sup>77</sup> В той час як ЄС встановлює певні вимоги щодо полісі, рішення стосовно процедур та інструментів, котрі будуть застосовуватись, як правило, залишаються на розгляд національної влади.<sup>78</sup> Такий підхід має наслідком значні варіації у внутрішніх інституційних та процедурних реакціях на європеїзацію<sup>79</sup> – подібність інституційних форм та синхронізація процедур щодо європейських питань у різних країнах-членах ЄС має місце доволі рідко.<sup>80</sup>

##### 4.1. Різновиди моделей парламентського контролю щодо питань, пов'язаних із ЄС

Ключова інституційна зміна, що виникла в усіх країнах-членах – це створення парламентських комітетів з європейських питань. Як показує Маурер та Вессель, з моменту інституалізації профільного комітету в стінах німецького Бундестагу у 1957 році, інші національні парламенти у ЄС-15 також запровадили відповідні інституції та процедури, хоча «рівень ефективності парламентського контролю суттєво різниться, варіюючи від простих *ex post* інформаційних правил до обов'язкових процедур».<sup>81</sup> Незважаючи на те, що це спостереження було зроблено понад десять років тому, воно цілком адекватно характеризує ситуацію в Європейському Союзі

<sup>74</sup> Технічна Підтримка та Інформаційний Обмін («Technical Assistance and Information Exchange», TAIEХ) є програмою технічної допомоги ЄС, що надає підтримку в процесі адаптації.

<sup>75</sup> Офіційна веб-сторінка Юридичної служби Європейської Комісії <[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>76</sup> Офіційна веб-сторінка Європейського Парламенту для відносин із національними парламентами <<http://www.europarl.europa.eu/webnp/>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>77</sup> Tanja Börzel and Thomas Risse, «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change» (2000) 4:15 EIoP <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=302768](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302768)> перевірено 31 серпня 2010 року, 3–4.

<sup>78</sup> Ibid 11.

<sup>79</sup> Дивись, наприклад, Olaf Tans and others (eds), National Parliaments and European Democracy: A Bottom-Up Approach to European Constitutionalism (Europa Law Publishing, Groningen 2007).

<sup>80</sup> COSAC, «Guidelines for Relations between Governments and Parliaments on Community Issues (Instructive Minimum Standards)» (the «Copenhagen Parliamentary Guidelines» of 27 January 2003) [2003] OJ C 154/1.

<sup>81</sup> Andreas Maurer and Wolfgang Wessels, «National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?» in Maurer and Wessels (eds) (n 53) 439.

після розширення до 27 членів. Дванадцять нових країн-членів також заснували спеціальні парламентські комітети – ще до свого вступу до ЄС – та обрали різноманітні процедурні моделі, наслідуючи приклад старих країн-членів.

Залежно від основного об'єкту контролю, парламентські моделі роботи з європейськими питаннями можна класифікувати на три категорії: (i) процедурні системи; (ii) документальні системи; та (iii) змішані системи. Така категоризація була використана як основа для опитування стосовно форм парламентського контролю, що було проведене COSAC у 2005 та 2007 рр.<sup>82</sup> Відповідно до дефініції, запропонованої COSAC,<sup>83</sup> документальні моделі зосереджуються на аналізі документів, що надходять від інституцій ЄС на початкових стадіях законодавчого процесу. Ця система, як правило, не передбачає можливості надання мандату національному уряду; однак типово, парламент матиме право зарезервувати час для розгляд документу («scrutiny reserve») – до прийняття парламентського рішення міністри не матимуть повноваження висловлювати свою позицію у Раді. У свою чергу, процедурні моделі орієнтуються на процес прийняття рішення та контроль за переговорною позицією уряду. В результаті, окремі парламенти, які використовують процедурний (або змішаний) підхід уповноважені ухвалювати прямі рекомендації національним урядам, що зобов'язують міністрів під час переговорного процесу у Раді.

Аналіз відповідей наданих 40 парламентськими палатами ЄС демонструє різноманіття національних практик: документальна модель використовується в одинадцятьох країнах, процедурна – у шести, а змішаний підхід є притаманним для семи країн-членів (дивись **Таблицю 1**).<sup>84</sup> Лише п'ять палат, відповідаючи на опитування COSAC, не визначились із типом системи парламентського контролю, аргументуючи, що запропонований підхід є «занадто спрощеним» (нижня палата Бельгії та Мальта), потребує «переформулювання» (Ірландія), немає «визначального змісту» (Словаччина) або ж система контролю знаходиться у процесі реформування (Іспанія).<sup>85</sup> Таким чином, вищенаведена категоризація базується на власній оцінці законодавчих органів, що відображає характер правового регулювання; разом із тим, на переконання представників Секретаріату COSAC, «на практиці, більшість країн використовують системи змішаного типу, що поєднують елементи як документальної, так і процедурної моделі».<sup>86</sup>

**Таблиця 1. Моделі парламентського контролю у сфері європейських питань у країнах-членах ЄС**

Система, що базується на документах («document-based system»)	Змішана система («mixed system»)	Процедурна система («procedural system»)		
		Наявність практики надання мандатів («mandating practice»)		
Бельгія (верхня палата)	Угорщина	Естонія	Австрія	Греція
Болгарія	Нідерланди	Литва	Данія	
Чехія (обидві палати)	(нижня палата)	Польща	Фінляндія	
Кіпр	Румунія	(нижня палата)	Латвія	
Франція (обидві палати)	Польща	Швеція	Словенія	
Німеччина (обидві палати)	(верхня палата)			
Італія (обидві палати)				
Люксембург				
Нідерланди (верхня палата)				
Португалія				
Великобританія (обидві палати)				

*Джерело: використано дані наведені у COSAC, '8th Bi-annual Report' (2007) 14–19.*

<sup>82</sup> COSAC, «3rd Bi-annual Report» (2005); COSAC, «8th Bi-annual Report» (2007).

<sup>83</sup> COSAC, «8th Bi-annual Report» (2007) 8–9.

<sup>84</sup> Результати вказано станом на 2007 рік, тому можуть бути необхідними незначні уточнення.

<sup>85</sup> COSAC, «8th Bi-annual Report» (2007) 14–19.

<sup>86</sup> Ibid 7.

#### 4.2. Європейські та національні фактори парламентської ефективності

Процедури функціонування парламентських комітетів зі справ ЄС, їх роль у законодавчому процесі та методи взаємодії з іншими профільними комітетами значно варіюють у різних країнах. Ефективність комітетів залежить від багатьох умов.<sup>87</sup> Частина визначальних факторів, в першу чергу – можливості парламентської участі у формуванні політики на європейському рівні, визначається Європейським Союзом. Йдеться, зокрема, про такі важливі аспекти як доступність інформації про законодавчий процес на європейському рівні, правові процедури залучення парламентів до процесу прийняття рішень та політичні канали впливу на рішення ЄС. Частина факторів також обумовлюється національними умовами та охоплюють ще ширше коло аспектів, серед яких: вихідні інституційні умови (наприклад, політичний вплив та повноваження парламенту, його стосунки з виконавчою владою), політична динаміка (як-от, політичний склад парламенту, громадська думка щодо європейської інтеграції), процедури діяльності з європейськими питаннями або ж навіть рівень зацікавленості парламентарів у європейській проблематиці.

Національні парламенти країн-членів ЄС тривалий час були залишені поза законодавчими та політико-утворюючими процесами в Європейському Союзі. Хоча міжпарламентська співпраця була поступово вибудована, зокрема – мали місце Конвенції з Фундаментальних Прав та за Майбутнє Європи,<sup>88</sup> однак національні законодавчі органи залишались у позиції «резервних гравців» у сфері прийняття рішень у ЄС. Лише у 2006 році ситуація дещо змінилась. «Ініціатива Баррозо», а пізніше і Лісабонська угода, що як вже було згадано раніше, змінили низку умов, які впливали на ефективність парламентської діяльності у європейських питаннях та потребували вирішення на рівні ЄС. Символічно, Лісабонська угода стала першою, де згадано термін «національні парламенти» в основному тексті.<sup>89</sup> Вона визнає залучення національних парламентів у функціонування ЄС одним із базових демократичних принципів<sup>90</sup> – консультації з парламентарями перетворились на обов'язкову стадію законотворчого процесу ЄС та стали умовою легітимності законодавчих актів.<sup>91</sup> Національним законодавчим органам було гарантовано безпосередній доступ до інформації щодо законодавчого процесу у ЄС, надано можливість висловлювати власну позицію стосовно проектів законодавчих та консультативних актів, а також налагоджено більш тісну комунікацію між Європейською Комісією та національними парламентами у сфері творення політики.

Низка національних парламентів визнає, що вищеописані реформи суттєво впливають на процес вирішення європейських справ на національному рівні. Зокрема, у Австрії завдяки таким змінам передбачається підвищення уваги до європейських дебатів, в Угорщині – зростання кількості членів парламенту залучених до ініціатив та питань, пов'язаних з Європейським Союзом, а у Бельгії – посилення ролі профільного комітету завдяки створенню зобов'язуючих методів впливу («eurowhips»).

<sup>87</sup> Дивись, наприклад, Torbjörn Bergman, «National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations» (1997) 4 JEPP 373.

<sup>88</sup> Детальніше дивись, наприклад, Christina Bengtson, «Interparliamentary Cooperation within Europe» in O'Brennan and Raunio (eds) (n 11).

<sup>89</sup> За винятком Конституційної Угоди, яку не було прийнято.

<sup>90</sup> Стаття 12 Договору про Європейський Союз.

<sup>91</sup> Дивись, наприклад, Ricardo Passos, «Recent Developments Concerning the Role of National Parliaments in the European Union» (2008) 9 ERA Forum 25, 36.

<sup>92</sup> COSAC, «Responses from Parliaments to Questionnaire for 9th Bi-annual Report» (Bled-Brdo pri Kranju 7–8 May 2008) 8-227.

Навіть більш важливим наслідком цих реформ є те, що вони спричинили еволюцію систем парламентського контролю на національному рівні.<sup>93</sup> Відповідно до відгуків, що були отримані в ході опитування COSAC у 2008 році, домінуюча більшість законодавчих органів знаходиться у процесі трансформацій, що були спровоковані реформуванням базових угод.<sup>94</sup> У деяких країнах відповідні зміни вже ухвалено, в інших – розгляд триває, перебуває на попередньому розгляді або ж планується у майбутньому (**дивись Таблицю 2**). Лише п'ять країн зазначили, що їх процедури не потребують змін. Існуючі моделі контролю поступово переходять до застосування змішаного підходу: документальні системи запроваджують певні елементи процедурної моделі, в той час як більшість країн, що застосовують процедурні системи, починають включати до процесу моніторингу документи, котрі надходять від інституцій ЄС.<sup>95</sup> Лісабонська угода додає «гармонізуючого» впливу шляхом запровадження однакового доступу парламентів до об'єктів моніторингу (проекти актів ЄС), визначення часових рамок моніторингу (вісім тижнів), вимог до парламентських рішень (аналіз відповідності актів принципу субсидіарності), масштабу впливу (два голоси для кожного національного парламенту) та навіть схожі виклики (як-от, обмеженість часу, потреба налагодження більш тісної співпраці між парламентським комітетом з європейських питань та іншими комітетами).

Таблиця 2. Зміни у системі парламентського контролю за розглядом європейських питань, викликані реформою базових угод

Ухвалено	В процесі	На попередньому розгляді	Очікуються в майбутньому	Не вимагаються
Австрія	Кіпр	Чехія (обидві палати)	Франція (верхня палата)	Болгарія
Бельгія (обидві палати)	Німеччина (верхня палата)	Данія	Ірландія	Естонія
Угорщина	Греція	Фінляндія	Словаччина	Литва
Німеччина (нижня палата)	Латвія	Італія (обидві палати)	Швеція	Мальта
Нідерланди (нижня палата)	Люксембург	Польща (верхня палата)	Великобританія (верхня палата)	Словенія
Португалія	Нідерланди (верхня палата)	Румунія		
Франція	Польща	Великобританія (нижня палата)		
	Іспанія			

Джерело: аналіз відповідей, наданих національними парламентами країн-членів ЄС в межах опитування у COSAC, «Responses from Parliaments to Questionnaire for 9th Bi-annual Report» (Bled-Brdo pri Kranju 7–8 May 2008) 8-227.

Таким чином, перелік однакових інституційних та процедурних змін на національному рівні, викликаних впливом ЄС, є доволі вузьким. Найбільш очевидним інституційним результатом залишається створення парламентських комітетів із європейських справ. Хоча роль та функції цих структур значно варіюють, «Ініціатива Баррозо» та Лісабонська угода привнесли певний «гармонізуючий» ефект. Ці реформи спонукали до змін, що дозволяють дещо синхронізувати базові орієнтації та методи роботи національних парламентів із проектами законодавчих актів ЄС.

<sup>93</sup> Такий висновок випливає з порівняння парламентських відповідей, запропонованих в межах опитування COSAC у 2005, 2007 та 2008 рр. Дивись: COSAC, «3rd Bi-annual Report» (2005); COSAC, «8th Bi-annual Report» (2007); COSAC, «9th Bi-annual Report» (2008).

<sup>94</sup> Конституційна Угода та Лісабонська Угода.

<sup>95</sup> COSAC, «8th Bi-annual Report» (2007) 7–8.

Разом із тим, ефективність парламентської діяльності у європейських питаннях визначається не лише нормами, що закріплені на рівні ЄС. Коли нещодавні реформи, проведені ЄС, усунули низку проблем, зумовлених недоліками регулюванням на європейському рівні, стало очевидним, що відповідальність за ефективність парламентської діяльності із європейськими питаннями значною мірою зосереджена саме на національному рівні та визначається внутрішніми факторами, що, у свою чергу, викликає сумніви щодо спроб розглядати національні законодавчі органи певними «жертвами» ЄС.

## Частина III.

# ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ПОЗА МЕЖАМИ ЄС: ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

### 5. Україна: просто «по іншу сторону кордону»?

В Частині II цього Звіту продемонстровано, що членство в ЄС пов'язане зі значними змінами у політичній системі та методах урядування на національному рівні. Досвід нових членів ЄС, таких як, наприклад, Польща, Угорщина та Болгарія, свідчить, що обмеження діяльності національних парламентів є особливо відчутним на підготовчих етапах вступу з огляду на тиск, що здійснюється необхідністю імплементації *acquis communautaire* у правовий простір окремої країни.<sup>96</sup> Більше того, політичні та економічні критерії членства надають Європейському Союзу додаткові засоби впливу.<sup>97</sup> Посилюється роль уряду – він не лише контролює переговорний процес, але виступає основним ініціатором законодавчих актів, пов'язаних із вступом до ЄС, надаючи чіткі вказівки, а інколи й формулюючи часові рамки, для тих, хто мав би відігравати роль «законодавця». У схожому контексті, дискусії стосовно Європейського економічного простору торкаються визначального впливу ЄС на рішення національних законодавців, критикуючи феномен «факсової демократії» («fax democracy»)<sup>98</sup> У той же час Швейцарія, перебуваючи поза межами процесу вступу та «прямої європеїзації», не демонструє очевидних ознак зміни у ролі парламенту.<sup>99</sup>

У цьому контексті виникає питання, що відбувається з країнами, які менш тісно пов'язані з ЄС? За загальним правилом, очікується, що ці країни обирають власні варіанти політики та демонструють мінімальний вплив європеїзації.<sup>100</sup> Це твердження можна вважати доволі дискусійним у світлі українських реалій. Україна, будучи одним із найбільших «відкритих питань» у Європі в контексті її геополітичних пріоритетів та перспектив, знаходиться у проміжному становищі. Так, політичні, економічні та соціальні виклики, що стоять перед Україною, а також внутрішні проблеми ЄС, ставлять серйозні перепони для прямого шляху від європейських прагнень до членства; однак протягом останніх п'ятнадцяти років низка правових та полісі інструментів була задіяна, щоб сформулювати параметри співпраці

<sup>96</sup> Adam Łazowski, «The Polish Parliament and EU Affairs: An Effective Actor or An Accidental Hero?» in John O'Brennan and Tapio Raunio (eds), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?* (Routledge, Abingdon 2007) 203; Enikő Györi, «The Role of the Hungarian National Assembly in EU Policy-Making after Accession to the Union: a Mute Witness or a True Controller» in O'Brennan and Raunio (eds) Ibid 220; Pavlina Stoykova, «Parliamentary Involvement in the EU Accession Process: the Bulgarian Experience» in O'Brennan and Raunio (eds) Ibid 272.

<sup>97</sup> Дивись, наприклад, Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe* (Palgrave Macmillan, NY 2006).

<sup>98</sup> Дивись, наприклад, Stephan Kux and Ulf Sverdrup, «Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Norway, Switzerland and the EU» (2000) 22 J Europ Integration 237.

<sup>99</sup> Pascal Sciarini and others, «How Europe Hits Home: Evidence from the Swiss Case» (2004) 11 JEPP 353, 370.

<sup>100</sup> Ulrich Sedelmeier, «Europeanisation in New Member and Candidate States» [2006] 1:3 Living Rev Euro Gov <<http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>> перевірено 10 серпня 2010 року, 17 and 21.

Україна-ЄС, а також основу для європеїзації законодавчого процесу та парламентських практик. Переговори щодо нової асоційованої угоди передбачають подальший прогрес у відносинах. Європейський Союз, з одного боку, пропагує інституційний розвиток Верховної Ради України, наголошуючи на необхідності посилення стабільності, незалежності та ефективності інституцій, що гарантують демократію та верховенство права у двосторонніх угодах з Україною. З іншого боку, ЄС стимулює правову інтеграцію, висуваючи пріоритети для внутрішніх реформ та гармонізації законодавства.

Базуючись на дискусіях, що мають місце в Європейському Союзі, Частина III цього Звіту застосовує формат «європеїзаційного» аналізу до України та робить спробу оцінити вплив ЄС на український парламент. Пов'язуючи процеси європеїзації всередині ЄС та поза його межами, цей Звіт визначає характер тенденцій, що мають місце у законодавчому процесі Верховної Ради України та дискутує, чи має європеїзація трансформаційну, стимулюючу, чи обмежуючу силу поза межами європейських кордонів, чи відсутність чітких перспектив вступу дозволяє повністю зберегти автономність законодавчої гілки влади, а також з'ясує як далеко «гармонізуючий» вплив ЄС може потенційно сягнути.

Частина III відкривається оглядом змін у парламентських практиках, що продиктовані українськими зобов'язаннями щодо посилення демократичних інституцій з огляду на стратегічну мету подальшої європейської інтеграції, або ж здійсненні під впливом парламентських традицій європейських демократій (**пункт 6**). Наступний пункт присвячено процесу адаптації законодавства та детальному огляду інституційних (**пункт 7**) та процедурних (**пункт 8**) трансформацій, що мають на меті посилення конвергенції між українським законодавством та *acquis*. Завершується Частина II поглядом за межі офіційної програми адаптації законодавства та оцінкою наслідків, що мають місце у законотворчій практиці (**пункт 9**).

## 6. Правові та полісі рамки співпраці Україна-ЄС: європеїзація чи ЄС-зація?

Принципи свободи, демократії, поваги до прав і основоположних свобод людини, принципу верховенства права знайшли відображення у низці важливих міжнародних документів, у тому числі – у статті 2 та 6 Договору про Європейський Союз та статті 3 Статуту Ради Європи.<sup>101</sup> Повага до цих принципів, а також забезпечення стабільності інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, права людини та захист меншин є обов'язковою передумовою набуття членства в ЄС, в той час як визнання принципу верховенства права і гарантування прав людини і основоположних свобод – обов'язком кожного члена Ради Європи. Закріплення в основних документах Ради Європи та ЄС вищенаведених принципів стало рушійною силою демократичних перетворень у низці європейських держав, у тому числі і реформ у сфері організації та діяльності національних парламентів. Не стала виключенням із цього правила і Україна.

У 1995 році Україна набула членства в Раді Європи, взявши при цьому на себе ряд зобов'язань щодо здійснення демократичних реформ, а у 1998 році, з набуттям чинності Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами (УПС), офіційно заявила про прагнення набути асоційованого членства в ЄС. У 2005 році Україною та Європейським Союзом в рамках виконання УПС було схвалено План дій Україна – ЄС. За цим Планом Україна взяла на себе ряд зобов'язань щодо продовження курсу на проведення реформ, спрямованих на зміцнення демократії, верховенства права, поваги до прав людини,

<sup>101</sup> Statute of the Council of Europe of 5 May 1949, ETS No 1 <<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/001.htm>> перевірено 10 серпня 2010 року.

утвердження принципу поділу влад і незалежності суду, проведення демократичних виборів у відповідності до норм і стандартів ОБСЄ та Ради Європи. В рамках досягнення загальної цілі щодо посилення стабільності та ефективності інститутів, які забезпечують демократію та верховенство права, Планом дій передбачалось виконання більш конкретних зобов'язань. Серед іншого, Україна мала забезпечити проведення будь-яких законодавчих реформ у відповідності до міжнародних стандартів, а також сприяти більш широкому залученню громадян у процес прийняття рішень органами влади.<sup>102</sup> Зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права, належного врядування, поваги до прав людини і основоположних свобод також визначено в якості одного із пріоритетів політичного діалогу та співробітництва між Україною і ЄС у наступному важливому документі – Порядку денному асоціації Україна – ЄС,<sup>103</sup> який у 2009 році замінив План дій Україна – ЄС.

---

### Ключові правові та політичні формати взаємодії України та ЄС

*Перший формат:* у 1994–96 роках, ЄС підписав договори про двостороннє партнерство та співпрацю з низкою пострадянських країн, у тому числі з Україною (червень 1994 року), Молдовою (листопад 1994 року), Азербайджаном, Вірменією та Грузією (квітень 1996 року). Ці договори вступили в силу в січні 1998 року, липні 1998 року та липні 1999 року відповідно. В результаті, було ініційовано процес гармонізації законодавства, незважаючи на те, що бажаний рівень наближення не був визначений.

*Другий формат:* у 2004 році, у зв'язку з розширенням ЄС, статус вищезазначених країн було змінено з «пострадянських країн» на «Східних сусідів». Результатом виникнення спільного кордону з ЄС стало запровадження нового політичного формату стосунків з ЄС – взаємовідносини з Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, Грузією, Республікою Молдовою та Україною стали частиною Європейської політики сусідства. Цей інструмент було розроблено для всіх країн, що мають спільний кордон із ЄС, за виключенням Російської Федерації.<sup>104</sup> Незважаючи на те, що Європейська політика сусідства сприяє посиленню співпраці, вона не була однаково позитивно сприйнята всіма країнами, а особливо Україною. У 2004–05 роках, після Помаранчевої революції,<sup>105</sup> Україна очікувала на чіткий знак від ЄС щодо перспектив членства, якого вона не отримала. План дій Україна – ЄС підписаний у 2005 році є частиною Європейської політики сусідства.

*Третій формат:* наступна європейська ініціатива, Чорноморська синергія, яку було запропоновано у 2007 році, охоплює не лише Вірменію, Азербайджан, Білорусь, Грузію, Республіку Молдову та Україну, але й інші країни Чорноморського басейну, а саме: Грецію, Болгарію, Румунію (на заході), Росію (на півночі) та Туреччину (на півдні). Хоча Чорноморська синергія має на меті впровадження економічних та демократичних реформ в цілому, основна увага цієї ініціативи зосереджена на вузьких практично-орієнтованих регіональних проектах, наприклад, в таких галузях як транспорт, енергетика або довкілля.

*Четвертий формат:* одна з останніх ініціатив, Східне Партнерство, була презентована спільно Польщею та Швецією в травні 2008 року та офіційно стартувала на рік пізніше. Країнами-учасницями партнерства є Азербайджан, Білорусь (залежно від загальної динаміки взаємовідносин із ЄС), Вірменія, Грузія, Республіка Молдова та Україна. Східне партнерство не має на меті безпосереднього членства в ЄС, але ставить собі за завдання посилення економічної інтеграції та встановлення зони вільної торгівлі, базуючись на моделі Європейського економічного простору. Крім того, посиленна співпраця також має прийняти форму угоди про асоціацію, що включає в себе тісну взаємодію в енергетичній сфері та дорожню карту для запровадження безвізового режиму. Одним із ключових елементів Східного Партнерства є законодавче та регуляторне зближення, що є «невід'ємною умовою для партнерів» на шляху наближення до ЄС.<sup>106</sup> Адаптація законодавства, що була розпочата у середині 90-х років, має стати більш структурованим процесом, що базується на принципі «більше за більше» («more for more»).

---

<sup>102</sup> План дій Україна-ЄС від 21 лютого 2005 року (втратив чинність) <<http://www.kmu.gov.ua/document/12839036/4.doc>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>103</sup> Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 15 жовтня 2009 року, UE-UA 1056/2/09 REV 2 <[http://www.kmu.gov.ua/document/243193977/Association%20Agenda\\_ukr\\_.doc](http://www.kmu.gov.ua/document/243193977/Association%20Agenda_ukr_.doc)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>104</sup> Алжир, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Єгипет, Грузія, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Молдова, Марокко, окуповані палестинські території, Сирія, Туніс та Україна.

<sup>105</sup> Помаранчева революція мала місце у листопаді-грудні 2004 року. Це була серія демократичних протестів спрямована проти політичної корупції та порушень під час голосування у ході президентських виборів.

<sup>106</sup> Commission (EC), 'Eastern Partnership' (Communication) COM(2008) 823 final, 3 December 2008, 10.

*П'ятий формат:* наступною метою для Східних партнерів є підписання двосторонніх договорів про посилену співпрацю. Переговори між Україною та ЄС розпочалися у березні 2007 року, в Брюсселі. У 2009 році, Порядок денний асоціації Україна – ЄС замінив План дій Україна – ЄС, маючи на меті підготовку та створення умов для вступу в силу майбутнього Договору про асоціацію між Україною та ЄС. Запровадження тісної та всеохоплюючої співпраці у формі зони вільної торгівлі має стати його невід'ємною частиною.

Набуття Україною членства у Раді Європи, а також підписання низки документів в рамках партнерства і співробітництва з Європейським Союзом, відкрили шлях для адаптації до європейських стандартів національного законодавства, котре регулює діяльність Парламенту та практики ухвалення ним рішень. У цьому контексті варто підкреслити, що спільними документами України і ЄС безпосередньо не визначено специфічних «стандартів Європейського Союзу» або «європейських стандартів», які мали б враховуватись при такій адаптації. Фактично, «стандарти ЄС» у цій сфері відповідають загальновизнаним міжнародними та регіональними стандартами, зокрема тим, що зафіксовано у документах Ради Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організацій. В окремих рекомендаціях Венеціанської комісії, зокрема, узагальнюється практика окремих держав Європи у сфері парламентаризму та діяльності інститутів, що забезпечують демократію. Саме до рекомендацій Венеціанської Комісії відсилає Порядок денний асоціації Україна – ЄС, закликаючи до просування всеохоплюючої конституційної реформи для подальшого розвитку ефективної конституційної системи стримувань і противаг між органами державної влади. Відповідно, ця загально усталена практика також може розглядатись як складова стандартів ЄС / європейських стандартів у відповідній сфері.

Отже, якщо у контексті держав-членів ЄС процес європеїзації розглядається як «ЄС-зація», то для України вагомим чинником у цьому процесі відіграє також Рада Європи як міжнародна організація, що визначає європейські стандарти демократії та захисту прав людини. Стаття 6(3) Договору про Європейський Союз створює інституційний міст між спільними принципами, що поділяються та пропагуються ЄС та Радою Європи, закріплюючи, що «фундаментальні права, в обсязі, гарантованому Європейською конвенцією захисту прав людини та фундаментальних свобод, та як вони впливають із спільної конституційної традиції країн-членів, виступають загальними принципами права ЄС».

## 7. Вплив європейських стандартів та практик на парламентський розвиток в Україні

### 7.1. Демократизація органів публічної влади у 1990–1996 рр.

Протягом 1990–1993 рр. вплив на Верховну Раду України європейських підходів до регулювання діяльності загальнонаціональних представницьких органів та ухвалення ними рішень був не настільки очевидним, як у наступні роки. На той час національний парламент приділяв основну увагу ліквідації радянської моделі врядування та створенню на її основі нових інститутів. При цьому нова система органів державної влади, а також механізми взаємодії окремих органів в межах цієї системи мали ряд рис, які навряд чи можна вважати типовими для європейських демократій.

В рамках процесів демократизації органів публічної влади 1990–1994 рр. Парламент було перетворено на постійнодіючий орган, сесії якого мали проводитись не менше 2 разів на рік. На конституційному рівні закріплювалось право на депутатський запит до керівників центральних органів виконавчої влади та інших органів.<sup>107</sup> З Конституції УРСР було вилучено статтю 6,<sup>108</sup>

<sup>107</sup> Закон УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 27 жовтня 1989 року № 8303-XI.

<sup>108</sup> Закон УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 24 жовтня 1990 року № 404-XII.

яка закріплювала за КППС роль керівної і спрямовуючої сили радянського суспільства та ядра його політичної системи, що створило умови для розвитку багатопартійності та проведення демократичних виборів. У 1991 році до Конституції УРСР було внесено ряд змін, які передбачили формування складу Уряду Парламентом, закріпили відповідальність і підзвітність Уряду перед законодавчим органом,<sup>109</sup> запровадили посаду Президента України (функції якого до 1991 року фактично здійснювались Президентом Верховної Ради).<sup>110</sup> Реформи, спрямовані на удосконалення діяльності Парламенту, продовжились і в наступні роки. Так, у 1992 році Верховною Радою було визначено статус народних депутатів України та засади діяльності депутатських фракцій,<sup>111</sup> у 1994 році – ухвалено Регламент Верховної Ради України,<sup>112</sup> створено парламентську веб-сторінку, у 1995 році – сформовано правову основу для діяльності парламентських комітетів.<sup>113</sup>

За формальними ознаками всі ці зміни можна було б розглядати як врахування в українській конституційній практиці європейських стандартів. Однак такий висновок був би не зовсім об'єктивним. Створення нової системи органів влади і визначення місця Парламенту здійснювались не стільки під впливом європейських традицій демократичного врядування, скільки під впливом радянських традицій, які наклали свій відбиток як на реформи 1990–1995 років, так і на трансформації, що здійснювались у більш пізній час. Наприклад, до 1996 року в Конституції фактично закріплювався принцип всевладдя рад, які проголошувались основою політичної системи (стаття 2 Конституції), при цьому самі ради утворювали єдину систему представницьких органів (стаття 78 Конституції). Передбачалось обов'язкове виконання депутатами наказів виборців (стаття 92 Конституції), що свідчило про збереження нетипового для європейської практики імперативного мандату. Стаття 94 Конституції (зміст якої значною мірою був відображений і в Конституції 1996 року) надавала депутатам право звернення із запитом до будь-яких органів, підприємств і організацій, що також можна розглядати як прояв радянського принципу всевладдя рад, а не європейських традицій парламентаризму. Стаття 97 Конституції фактично запроваджувала формування Уряду декількома гілками влади – Президентом України (який міг призначати більшість членів Уряду) та Парламентом (який мав погоджувати призначення окремих міністрів), що було нетиповим для європейської практики. Перелік подібних прикладів можна продовжувати.

Говорити про вплив європейських стандартів демократичного врядування на національні реформи, у тому числі – пов'язані з парламентаризмом, можна лише починаючи з 1993 року, коли до підготовки нового проекту Конституції активно долучилась Венеціанська комісія. Комісія підготувала низку рекомендацій щодо удосконалення проектів змін до Конституції, які на той час опрацьовувались Парламентом.<sup>114</sup> Значну частину цих рекомендацій було враховано при підготовці остаточного тексту Основного Закону.<sup>115</sup>

<sup>109</sup> Закон УРСР «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 19 червня 1991 року № 1213а-12.

<sup>110</sup> Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 р. № 1293-ХІІ.

<sup>111</sup> Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ.

<sup>112</sup> Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 року № 129/94-ВР.

<sup>113</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР.

<sup>114</sup> Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996, CDL(96)15) adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission on 17–18 May 1996, CDL-INF(1996)006e <[http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)006-e.asp)> перевірено 10 серпня 2010 року; Opinion on the Constitution of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 30th Plenary Meeting in Venice on 7–8 March 1997, CDL-INF(1997)002e <[http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF\(1997\)002-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF(1997)002-e.asp)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>115</sup> Paragraph 18 of the Explanatory Memorandum by the Reporters Tunne Kelam and Hanne Severinsen to the Report on Honouring of Obligations and Commitments by Ukraine of 2 December 1998 <<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc98/EDOC8272.htm>> перевірено 10 серпня 2010 року.

У новій Конституції було відображено ряд положень, які зафіксовані в основних законах багатьох країн Європи, зокрема – принцип поділу влади, вільного мандату, несумісності депутатської діяльності з іншими видами діяльності. Органи судової влади (у тому числі і Конституційний Суд) було наділено значним рівнем незалежності від законодавчої влади (у цьому контексті варто нагадати, що за першими проектами Конституції Конституційний Суд мав формуватись Парламентом). Новий Основний Закон також більш чітко, порівняно з попередніми проектами, визначив місце Верховної Ради в системі органів державної влади, засади її відносин з главою держави та виконавчою гілкою влади. З Конституції було вилучено положення щодо можливості саморозпуску Парламенту, що відповідало попереднім рекомендаціям Венеціанської комісії. Конституція також заклала підвалини для розширення контрольних повноважень Парламенту: нею передбачалась можливість утворення за ініціативою парламентської меншості (150 народних депутатів України) тимчасових слідчих комісій, впроваджувався інститут омбудсмана (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини), створювався вищий орган аудиту публічних фінансів (Рахункова палата). Також закріплювалась можливість висловлення Парламентом вотуму недовіри Уряду та можливість усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (за участі органів судової влади, як це рекомендувалось Венеціанською комісією). Таким чином, нова Конституція України стала суттєвим кроком уперед у напрямі зміцнення ролі Парламенту в системі органів державної влади, особливо – якщо порівнювати її зміст із положеннями Конституційного договору 1995 року,<sup>116</sup> який наділяв главу держави суттєвими важелями впливу на органи законодавчої і судової влади.

Разом з тим, в остаточному тексті Конституції, схваленому 28 червня 1996 року, було враховано далеко не всі рекомендації Венеціанської комісії. Так, наприклад, Парламент повинен був долати вето глави держави двома третинами голосів від свого складу; Конституція не проводила чіткого розмежування між законодавчою компетенцією Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів (статті 85, 92, 106, 117 Конституції), тощо. Невраховання цих рекомендацій частково було обумовлене тим, що остаточний текст Конституції став результатом консенсусу між Парламентом і главою держави. Останній погодився з обмеженням власних важелів впливу на функціонування органів державної влади, однак не на стільки, на скільки цього міг бажати Парламент. У результаті Конституцією було передбачено «напівпрезидентську систему, яка у багатьох рисах була подібною французькій системі... [за якої]... президент наділений вагомими повноваженнями».<sup>117</sup> Таким чином, у Конституції України значною мірою, хоч і не повністю, було враховано європейські підходи до регулювання організації та діяльності органів державної влади, у тому числі й представницьких.

## 7.2. Становлення інституційних механізмів парламентського контролю

Окрім Конституції, європейську практику було враховано й у тих законах, які впроваджували інституційні механізми парламентського контролю. Зокрема, з метою втілення в життя відповідних конституційних положень, Парламентом було ухвалено Закон «Про Рахункову палату»<sup>118</sup> та Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».<sup>119</sup> Необхідність прийняття Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» безпосередньо обґрунтовувалась європейськими стандартами у сфері захисту прав

<sup>116</sup> Конституційний Договір від 8 червня 1995 року № 1к/95-ВР між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

<sup>117</sup> Opinion on the Constitution of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 30th Plenary Meeting in Venice on 7–8 March 1997, CDL-INF(1997)002e <[http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF\(1997\)002-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF(1997)002-e.asp)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>118</sup> Закон України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР.

<sup>119</sup> Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 листопада 1997 року № 776/97-ВР.

людини,<sup>120</sup> тоді як основним стимулом для ухвалення Закону «Про Рахункову палату» стало бажання Парламенту створити власний орган фінансового контролю за діяльністю суб'єктів, які розпоряджались бюджетними коштами (Контрольну палату Верховної Ради України). У той же час, під час обговорення відповідного законопроекту окремі народні депутати України<sup>121</sup> наголошували на необхідності врахування досвіду країн ЄС в частині регулювання та організації діяльності вищих органів аудиту публічних фінансів. Аналіз остаточної редакції Закону «Про Рахункову палату» дозволяє говорити про те, що у ній було враховано ключові стандарти організації та функціонування вищих органів аудиту публічних фінансів, закріплені у Лімській декларації,<sup>122</sup> зокрема – в частині обсягу компетенції Рахункової палати (який був навіть ширший ніж передбачалось статтею 98 Конституції) та гарантій її незалежності. У свою чергу, положення Лімської декларації покладено в основу визначення статусу органів зовнішнього аудиту публічних фінансів більшості країн ЄС. Відповідно, регулювання діяльності Рахункової палати було приведено у відповідність до кращої світової, у тому числі європейської, практики.

Формування інституційних механізмів парламентського контролю, власне, зупинилось на прийнятті двох вищезгаданих законів. Інші нормативні акти, прийняття яких прямо передбачалось Конституцією, протягом тривалого часу ухвалити не вдавалось. Серед таких актів – Закон «Про Кабінет Міністрів України» та «Про тимчасові спеціальні і слідчі комісії». Щодо обох законів Президентом України було неодноразово застосовано право вето, яке Парламент не міг подолати кваліфікованою більшістю голосів (300 з 450). Перший з цих законів Парламенту вдалось прийняти лише у 2008 році, а другий – у 2009 р.<sup>123</sup> Відсутність закону про тимчасові слідчі комісії суттєво ускладнювала проведення Верховною Радою України парламентських розслідувань у сфері діяльності публічної адміністрації, а також фактично унеможливлювала усунення Президента з поста в порядку імпічменту (оскільки створення спеціальної тимчасової слідчої комісії було необхідною підставою для ініціювання процедури імпічменту).

Європейський досвід парламентаризму певною мірою вплинув також на врегулювання Верховною Радою процедурних аспектів парламентського контролю. Зокрема, з 1 лютого 1996 року було впроваджено інститут «Дня Уряду» у Верховній Раді України – періодичне заслуховування представників Кабінету Міністрів.<sup>124</sup> Аналогічні форми парламентського контролю існують у багатьох європейських країнах, зокрема – у Великобританії. Під час обговорення проекту рішення щодо впровадження «Дня Уряду» у практику парламентської діяльності, окремі народні депутати, посилаючись на відповідний міжнародний досвід, пропонували зробити цю форму контролю більш періодичною та менш формалізованою.<sup>125</sup>

<sup>120</sup> Дивись: стенограму двадцять шостого засідання Верховної Ради України за 5 березня 1997 року <[http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL27/050397\\_26.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL27/050397_26.htm)> перевірено 10 серпня 2010 року, а також стенограму вісімдесят п'ятого засідання Верховної Ради України від 20 травня 1997 року <[http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL27/200597\\_85.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL27/200597_85.htm)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>121</sup> Дивись: стенограму шістнадцятого засідання Верховної Ради України за 6 лютого 1996 року <[http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/060296\\_16.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/060296_16.htm)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>122</sup> The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts adopted in October 1977 <<http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>123</sup> Щоправда, Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» був визнаний Конституційним Судом неконституційним із формальних підстав. Більш детально дивись: Рішення Конституційного Суду України від 10 вересня 2009 р. № 20-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

<sup>124</sup> Положення про «День Уряду України» у Верховній Раді України, затверджене Постановою Верховної Ради України від 1 лютого 1996 року № 23/96-ВР.

<sup>125</sup> Дивись: стенограму тринадцятого засідання Верховної Ради України за 1 лютого 1996 року <[http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/010296\\_13.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/010296_13.htm)> перевірено 10 серпня 2010 року.

Відповідні пропозиції Верховною Радою враховано не було. Відповідно, правове регулювання було недосконалим і не могло забезпечити ефективний парламентський контроль за діяльністю публічної адміністрації. Так, «День Уряду» мав проводитись лише один раз на місяць за визначеною Парламентом (як правило, дуже широкою) тематикою; при цьому кількість запитань від однієї парламентської фракції була обмежена лише одним запитанням. Пізніше «День Уряду» було замінено «годиною запитань до Уряду»,<sup>126</sup> яка мала проводитись двічі на місяць. Зміна назви контрольної процедури мало вплинула на її суть – регулювання зберегло всі основні недоліки, характерні для «Дня Уряду».

Актами Верховної Ради також передбачалось впровадження ще двох процедур, частково пов'язаних із здійсненням парламентського контролю – парламентських слухань та слухань у комітетах.<sup>127</sup> Проведення слухань у комітетах було запроваджено за зразком багатьох європейських країн, в той час як практика слухань безпосередньо у Парламенті на європейських теренах є малопоширеною. Регулювання процедури слухань було недосконалим, а їх роль як форми контролю – доволі обмеженою. Значна кількість учасників парламентських слухань (інколи більше 400) обумовлювало формальність характеру «обговорення» та знижувало вплив на діяльність Парламенту та Уряду; в свою чергу, слухання в комітетах на практиці часто виступали обговоренням законопроектів, що перебували на їх розгляді. Зазначені недоліки правового регулювання не було усунуто новою редакцією Закону «Про комітети Верховної Ради України» та новим Регламентом, які фактично відтворюють норми Положень, які регулювали порядок проведення слухань.<sup>128</sup>

### 7.3. Внесення змін до Конституції України та розширення обсягу повноважень Верховної Ради України (2004 р.)

Посилання на європейські стандарти, зокрема – у сфері взаємодії різних гілок влади, набули особливої популярності у зв'язку з дискусіями навколо конституційної реформи, ініційованої Президентом Л.Кучмою у 2003 році, яка передбачала розширення обсягу повноважень Верховної Ради України при формуванні Уряду та здійсненні контролю за його діяльністю. У телевізійному зверненні до українського народу з нагоди винесення проекту конституційних змін на громадське обговорення (2003 р.) Президент України Л.Кучма підкреслив: «[Ми] маємо прийти до політичної системи, що відповідає найбільш поширеній у демократичних країнах Європи парламентсько-президентській моделі. Виборці обирають до парламенту депутатів від тієї чи іншої партії. Партії, які отримали найбільшу підтримку, створюють фракції в парламенті. Ці фракції формують більшість. Більшість – формує уряд.»<sup>129</sup> Пізніше твердження про необхідність побудови в Україні «найбільш поширеної у демократичних країнах Європи парламентсько-президентської моделі» та необхідність розширення повноважень Парламенту була підтримана низкою політиків, які під час розгляду Парламентом законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» особливо наголошували на його відповідності кращій європейській практиці та стандартам.<sup>130</sup>

<sup>126</sup> Статті 229 та 230 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2009 року № 1861-VI.

<sup>127</sup> Постанова Верховної Ради України «Про затвердження положень про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України» від 11 грудня 2003 року № 1385-IV (втратила чинність).

<sup>128</sup> Стаття 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року в редакції Закону від 22 грудня 2005 року № 3277-IV; статті 233-236 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2009 року № 1861-VI.

<sup>129</sup> Телевізійне звернення Президента України Леоніда Кучми з нагоди підписання Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» <<http://comin.kmu.gov.ua/document/33127/president%5B1%5D.doc>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>130</sup> Дивись: стенограму тридцять четвертого засідання Верховної Ради України 8 квітня 2004 року <[http://www.rada.gov.ua/zakon/skl4/5session/STENOGR/08040405\\_34.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/skl4/5session/STENOGR/08040405_34.htm)> перевірено 10 серпня 2010 року.

Дійсно, парламентська форма правління є поширеною у багатьох країнах Європи і її впровадження загалом відповідало європейським тенденціям. Разом з тим, за фасадом впровадження парламентської форми правління у законопроектах про внесення змін до Конституції<sup>131</sup> було приховано низку положень, які суперечили європейським зразкам. Іншими словами, європейські стандарти та практики було використано лише у тій частині, яка відповідала політичним інтересам глави держави і парламентської більшості. Так, у проектах закріплювались нетипові для конституцій європейських країн норми щодо обов'язкового формування у Верховній Раді України парламентської коаліції (її неутворення мало наслідком достроковий розпуск Парламенту). Попри відсутність на європейських теренах практики імперативного або партійного мандату (за винятком Сербії<sup>132</sup>), проекти конституційних змін передбачали запровадження в Україні партійного мандату. Крім того, відновлювався загальний прокурорський нагляд за дотриманням законів, що фактично означало повернення прокуратурі статусу, який закріплювався за нею радянським законодавством. Проекти фактично зберігали існуючий дуалізм виконавчої влади, більше того – впроваджували потенційно конфліктний підхід до формування складу Кабінету Міністрів: частина міністрів мала призначатись Парламентом за поданням Президента, частина – за поданням Прем'єр-міністра України. Більшість з цих нововведень знайшла відображення у чинному Законі «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року. Ці зміни були критично оцінені Венеціанською комісією.<sup>133</sup>

Визначення у новій редакції Конституції України статусу парламентської коаліції зумовило необхідність врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції). Невдовзі після проведення парламентських виборів 2006 р. представники двох найбільших фракцій Парламенту (Блоку Юлії Тимошенко та Партії регіонів) внесли на розгляд законодавчого органу два законопроекти, спрямовані на врегулювання опозиційної діяльності в Парламенті.<sup>134</sup> Ініціатори документу стверджували, що в процесі підготовки законопроекту було проаналізовано європейський досвід функціонування опозиційних урядів та дієвість системи стримувань і противаг.<sup>135</sup> Однак аналіз документу дозволяє говорити про те, що європейські стандарти і практики були відображені у ньому вибірково – лише у частині, що відповідала політичним інтересам розробників. Так, проект закріплював право опозиції на формування опозиційного уряду (що є наслідуванням британської моделі), однак при цьому опозиції надавалось право висувати своїх представників на керівні посади в окремих органах виконавчої влади, бути присутніми на засіданнях Уряду тощо, що є нетиповим для європейської практики. Хоча цей і альтернативний проекти Парламентом підтримані не були, окремі відображені у них новації пізніше було включено до Регламенту Верховної Ради України. Серед таких новацій – закріплення права опозиції на утворення опозиційного уряду, на включення певних визначених опозицією питань до порядку денного засідань

<sup>131</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4105 від 4 вересня 2003 року), 8 квітня 2004 року проект не був підтриманий Парламент як Закон, а отже – знятий з розгляду Парламенту; проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4180 від 19 вересня 2003 року), схвалений як Закон № 2222-IV від 8 грудня 2004 року.

<sup>132</sup> Report on the Imperative Mandate and Similar Practices, adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th Meeting (Venice, 14 March) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009), CDL-AD(2009)027 <[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>133</sup> Opinion on the Amendments to the Constitution of Ukraine Adopted on 8 December 2004 adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10–11 June 2005), CDL-AD(2005)015 <[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e.asp)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>134</sup> Проект Закону України «Про опозиційну політичну діяльність» (реєстр. № 1011 від 25 травня 2006 року); проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 1011-1 від 4 вересня 2006 року).

<sup>135</sup> Валентин Бушанський, «Опозиція на опозиції» Журнал «Віче» <<http://www.viche.info/journal/367/>> accessed 10 August 2009.

Верховної Ради, на заміщення посад перших заступників голів комітетів у тих комітетах, головами яких було обрано представників коаліції, а також права пріоритетного заміщення посад голів окремих комітетів (з питань бюджету, свободи слова та інформації, боротьби з організованою злочинністю і корупцією, соціальної політики тощо). У цій частині положень було відображено підходи окремих європейських країн до врегулювання питань, пов'язаних з діяльністю парламентської опозиції.

Конституційну реформу 2004 року було скасовано Конституційним Судом України на процедурній основі у вересні 2010 року, коли ця публікація готувалась до друку.

#### 7.4. Підвищення прозорості діяльності Парламенту та залучення громадськості у законодавчий процес

Європейські стандарти демократичного врядування мали певний вплив на підвищення прозорості діяльності Парламенту та залучення громадськості (у тому числі – зацікавлених груп) у законодавчий процес. Зокрема, сьогодні на веб-сторінці Верховної Ради України оприлюднюються всі зареєстровані в Парламенті законопроекти, висновки підрозділів Апарату Верховної Ради України до проектів, стенограми і порядки денні засідань Верховної Ради, результати голосувань, загальна інформація про народних депутатів та їх діяльність у Парламенті, контактні дані працівників Апарату Верховної Ради тощо. Протягом останніх років власні веб-сторінки почали створювати і парламентські комітети. З метою підвищення прозорості діяльності як Парламенту, так і інших органів державної влади, на розгляд Верховної Ради було внесено проект Закону «Про доступ до публічної інформації».<sup>136</sup> В пояснювальній записці до проекту особливо підкреслювалось, що необхідність його прийняття випливає з низки рекомендацій Ради Європи та є «необхідною умовою інтеграції України у Європейське співтовариство».<sup>137</sup> На потреби у прийнятті цього законопроекту з метою виконання Україною відповідних зобов'язань перед Радою Європи наголошували й окремі депутати.<sup>138</sup>

Вищенаведені приклади ілюструють вплив кращих європейських практик на доступ до інформації про діяльність органів влади, у тому числі і законодавчого органу. Разом з тим, далеко не вся діяльність Парламенту є достатньо прозорою: наприклад, кошторис Верховної Ради України фактично є конфіденційним документом; власні веб-сторінки мають лише 10 з 28 парламентських комітетів, причому інформація на таких веб-сторінках не завжди оперативно оновлюється. На веб-сайтах деяких комітетів не оприлюднюються плани засідань, звіти про їхню діяльність. Практики оприлюднення протоколів засідань комітетів, результатів поіменних голосувань на засіданнях, стенограм відкритих комітетських слухань взагалі відсутня.

З метою більш активного залучення громадськості у законодавчий процес при деяких комітетах Верховної Ради України було утворено громадські та експертні ради, до складу яких ввійшли представники громадських організацій, а також спеціалізованих галузевих бізнес-об'єднань.<sup>139</sup>

<sup>136</sup> Проект Закону України «Про доступ до публічної інформації» (реєстр. № 2763 від 11 липня 2008 року). 12 червня 2009 року Парламент схвалив законопроект у першому читанні, однак 9 липня 2010 року законопроект було відправлено на повторне друге читання.

<sup>137</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про доступ до публічної інформації» (реєстр. № 2763 від 11 липня 2008 року).

<sup>138</sup> Дивись: стенограму п'ятдесять другого засідання Верховної Ради України за 12 червня 2009 року <[http://www.rada.gov.ua/zakon/skl6/4session/STENOGR/12060904\\_52.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/skl6/4session/STENOGR/12060904_52.htm)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>139</sup> Наприклад, при Комітеті Верховної Ради України з питань європейської інтеграції функціонує науково-експертна рада, при Комітеті з питань свободи слова та інформації – громадська рада.

В контексті впливу європейських практик на залучення громадян та зацікавлених груп до прийняття рішень органами публічної влади, у тому числі і Парламентом, варто згадати ще про дві законодавчі ініціативи – спробу закріплення за виборцями права законодавчої ініціативи та «народного вето», а також законодавчого врегулювання лобіювання.

Перша з них пов'язана з внесенням Президентом В.Ющенком на розгляд законодавчого органу проекту закону «Про внесення змін до Конституції».<sup>140</sup> Стаття 79 цього законопроекту закріплювала за 1,500,000 виборцями право ініціювання референдумів щодо скасування законів повністю чи в окремій частині, в той час як стаття 81 законопроекту надавала 100,000 громадян право вносити на розгляд Парламенту проекти законів (крім окремих категорій законопроектів). У цьому контексті варто відзначити, що право народної законодавчої ініціативи закріплено конституціями та законами багатьох країн-членів ЄС – Австрії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Польщі, Португалії, Румунії, Словенії, Угорщини та інших. Таким чином, у цій частині законопроект відображував поширену європейську конституційну практику.

Друга із зазначених спроб пов'язана з внесенням на розгляд Верховної Ради України трьох законопроектів, спрямованих на врегулювання лобістської діяльності у Парламенті. Два з них<sup>141</sup> було внесено на розгляд Парламенту третього скликання, ще один<sup>142</sup> – на розгляд Парламенту четвертого скликання. Необхідність прийняття останнього пояснювалась, серед іншого, і тим, що тенденція до регулювання лобістської діяльності спостерігалась у ряді європейських країн.<sup>143</sup> Власну версію проекту закону України «Про лобіювання» («Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів») у грудні 2009 року було підготовлено Міністерством юстиції України. Хоча на розгляд Верховної Ради він внесений так і не був, показовим є інше. Одним із мотивів розробки цього проекту стало поширення практики законодавчого регулювання лобіювання в країнах Європи, а також увага до питань лобіювання з боку ПАРЕ.<sup>144</sup> Практика публічного обговорення цього проекту свідчить про поступове наближення процедур розробки і обговорення важливих законодавчих ініціатив до кращої європейської практики. Зокрема, на етапі підготовки законопроекту Міністерством юстиції було проведено серію публічних обговорень його концепції та змісту, а сам законопроект – розміщено на окремому веб-сайті, інтерфейс якого дозволяв відвідувачам залишити ласні пропозиції щодо удосконалення концепції і самого законопроекту. Подані пропозиції та результати їх узагальнення були оприлюднені на тому ж веб-сайті. На жаль, практика таких публічних обговорень поки що не набула поширення в Парламенті.

<sup>140</sup> Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4290 від 31 березня 2009 року, внесений Президентом України). Ініціатива Президента виявилась безрезультатною – 22 жовтня 2009 року Парламент не підтримав рішення про його включення до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України VI скликання.

<sup>141</sup> Проект Закону України «Про лобіювання в Україні» (реєстр. № 3188 від 13 квітня 1999 року); проект Закону України «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» (реєстр. № 3188-1 від 3 листопада 1999 року).

<sup>142</sup> Проект Закону України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» (реєстр. № 8429 від 9 листопада 2005 року).

<sup>143</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» (реєстр. № 8429 від 9 листопада 2005 року).

<sup>144</sup> Микола Оніщук, «Легітимація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів – нагальна потреба сучасного українського правотворення» у *Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання* (матеріали громадського обговорення, Київ, 12 жовтня 2009 року) 4.

### 7.5. Реформування виборчої системи та фінансування партійної діяльності

Вплив європейських стандартів і практик простежується ще в двох сферах, які хоча безпосередньо і не пов'язані з роботою Парламенту, але значною мірою впливають на його функціонування: реформування виборчої системи для парламентських виборів та фінансування партійної діяльності.

Парламентські вибори 2006 року проводились на основі пропорційної виборчої системи із голосуванням за закриті списки партій і блоків у загальнодержавному виборчому окрузі.<sup>145</sup> Впровадження саме такого варіанту виборчої системи супроводжувалось посиланнями на міжнародний, у тому числі і європейський, досвід у відповідній сфері. Зокрема, посилання на європейський досвід<sup>146</sup> та на відповідні рекомендації ОБСЄ та Ради Європи<sup>147</sup> знаходили відображення у пояснювальних записках до законопроектів щодо реформування системи, за якою мали проводитись парламентські вибори. В ході обговорення цих законопроектів депутати також звертали увагу на прийнятність або неприйнятність певного її варіанту в контексті досвіду європейських країн.<sup>148</sup> Після парламентських виборів 2006 року виявилось, що пропорційна виборча система із голосуванням за закриті списки послабила зв'язок між партіями і виборцями та посилила вплив партійного керівництва на ухвалення внутрішньопартійних рішень. В результаті, в Парламенті було зареєстровано значну кількість проектів законів, спрямованих на зміну виборчої системи. Ініціатори цих законопроектів також активно використовували європейський досвід виборчих систем,<sup>149</sup> міжнародні стандарти<sup>150</sup> та рекомендації Венеціанської комісії і ОБСЄ у сфері виборів.<sup>151</sup> Щоправда, жоден із цих законопроектів Парламентом поки що підтримано не було. Така законотворча практика формально відповідає вимогам Плану дій Україна – ЄС та Порядку денного асоціації Україна – ЄС, які безпосередньо наголошують на необхідності врахування рекомендацій ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів з прав людини у ході проведення парламентських виборів. Разом із тим, пріоритетність відображення політичних інтересів суб'єктів виборчого процесу у законодавчих актах призводить до того, що стандарти демократичних, чесних та прозорих виборів у національному виборчому законодавстві або враховуються частково, або не враховуються взагалі. Це підтверджується низкою висновків Венеціанської комісії,<sup>152</sup> а також багаторазовим повторенням тих же рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ за результатами загальнонаціональних виборів.<sup>153</sup>

<sup>145</sup> Статті 1 та 96 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV.

<sup>146</sup> Дивись, наприклад: пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. № 4285-1 від 17.11.2003 року); пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. № 4285-5 від 02.02.2004 року).

<sup>147</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. № 4285-2 від 31.12.2003 року); пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. № 4285-3 від 23.01.2004 року); пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. № 4285-4 від 29.01.2004 року).

<sup>148</sup> Дивись: стенограма вісімнадцятого засідання Верховної Ради України за 5 березня 2004 року <[http://www.rada.gov.ua/zakon/skl4/5session/STENOGR/05030405\\_18.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/skl4/5session/STENOGR/05030405_18.htm)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>149</sup> Пояснювальна записка до проекту Виборчого кодексу України (реєстр. № 4234 від 19.03.2009 року); пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вибори до Верховної Ради України» (реєстр. № 3366 від 15.01.2009 року).

<sup>150</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. № 3684 від 30.01.2009 року).

<sup>151</sup> Пояснювальна записка до проекту Виборчого кодексу України (реєстр. № 4234-1 від 23.03.2009 року).

<sup>152</sup> Joint Opinion on the Law on Amending Some Legislative Acts on the Election of the President of Ukraine Adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on 24 July 2009, adopted by the Council for Democratic Elections at its 30th Meeting (Venice, 8 October 2009) and by the Venice Commission at its 80th Plenary Session (Venice, 9–10 October 2009), CDL-AD(2009)040 <[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)040-e.asp)> перевірено 10 серпня 2010 року; Opinion on the Law on Elections of People's Deputies of Ukraine, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th Meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2005), CDL-AD(2006)002 <[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)002-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)002-e.asp)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>153</sup> OSCE/ODIHR Election Observation Mission, 'Ukraine. Presidential Election 17 January and 7 February 2010' (Final Report) Warsaw, 28 April 2010 <[http://www.osce.org/documents/odihr/2010/04/43675\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2010/04/43675_en.pdf)> перевірено 10 серпня 2010 року,

Окрім законодавства про вибори народних депутатів України європейські стандарти вплинули на спроби впровадження державного фінансування політичних партій в Україні. Попри те, що регулювання фінансових аспектів діяльності партій на пряму не впливає на законодавчий процес, воно має до нього безпосереднє відношення – адже залежність партій від приватного фінансування посилює ризики корупції в ухваленні політичних рішень, боротьба з якою є одним з пріоритетних завдань України на шляху до європейської інтеграції, адже це явище негативно впливає на якість депутатського корпусу і зміст схвалюваних парламентом рішень. Закон «Про політичні партії в Україні»<sup>154</sup> не передбачав державного фінансування партій, ефективних механізмів прозорості фінансування та контролю за фінансовими аспектами діяльності партій, містив низку прогалин у регулюванні фінансування партій за рахунок приватних внесків (наприклад, розмір внеску від одного донора законодавчо не обмежувався). Шляхи вирішення частини цих проблем було запропоновано у проекті змін до Закону «Про політичні партії в Україні», внесеному на розгляд Парламенту у 2002 році.<sup>155</sup> У пояснювальній записці до законопроекту підкреслювалось, що державне фінансування партій існує у багатьох країнах Європи.<sup>156</sup> До європейських стандартів у сфері фінансування партій активно апелювали і окремі народні депутати України<sup>157</sup> під час розгляду законопроекту Парламентом. Разом з тим, кінцевий варіант прийнятого Парламентом закону не повністю відповідав цим стандартам, оскільки не передбачав фінансування позапарламентських партій, що користуються певною підтримкою виборців.<sup>158</sup>

Таким чином, законодавство що регулює діяльність Верховної Ради України та процес ухвалення нею рішень, поступово наближається до європейських стандартів і практик у відповідній сфері. Дедалі більш поширеним (хоча і не визначальним) аргументом прийняття Парламентом того чи іншого рішення є його відповідність практиці європейських країн, зобов'язанням України перед Радою Європи, рекомендаціям Венеціанської комісії тощо. Разом із тим, такі практики часто тлумачаться народними депутатами у світлі політичних інтересів (що стосується, наприклад, виборчих систем), а їх відображення у проектах рішень носить вибірковий характер. Останнє особливо яскраво підтверджує досвід розгляду та ухвалення змін до Конституції України 2004 року, проектів, пов'язаних з врегулюванням статусу парламентської опозиції, тощо. У деяких випадках європейський досвід впроваджується в Україні без належного вивчення можливості його застосування у вітчизняних умовах або у спотвореному вигляді (наприклад, парламентська форма правління). Непоодинокими є і випадки ігнорування Парламентом загальноновизнаних демократичних стандартів в інтересах політичної доцільності, зокрема – у законах про вибори. Такі підходи значно ускладнюють наближення до європейських стандартів законодавства, що регулює функціонування Парламенту, а також процедури прийняття ним рішень.

27–30; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, 'Ukraine. Parliamentary Elections 26 March 2006' (Report) Warsaw, 23 June 2006 <[http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631_en.pdf)> перевірено 10 серпня 2010 року, 25–28; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, 'Ukraine. Presidential Election 31 October, 21 November and 26 December 2004' (Final Report) Warsaw, 11 May 2005 <[http://www.osce.org/documents/odihr/2005/05/14224\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2005/05/14224_en.pdf)> перевірено 10 серпня 2010 року, 38–44.

<sup>154</sup> Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2365-III.

<sup>155</sup> Проект Закону «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» (реєстр. № 2097 від 29 серпня 2002 року).

<sup>156</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» (реєстр. № 2097 від 29 серпня 2002 року).

<sup>157</sup> Дивись: стенограма тридцять третього засідання Верховної Ради України за 18 листопада 2003 року; <[http://www.rada.gov.ua/zakon/skl4/4session/STENOGRA/4SES/18110304\\_33.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/skl4/4session/STENOGRA/4SES/18110304_33.htm)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>158</sup> Дивись: Guideline A4 of the Guidelines on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9–10 March 2001), CDL-INF (2001) 8 <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.asp)> перевірено 10 серпня 2010 року.

## 8. Інституційна європеїзація: роль українського парламенту в процесі адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*

Ідея адаптації українського законодавства впливає зі змісту Угоди про партнерство і співробітництво, що вступила у силу у березні 1998 року. Відповідно до статті 51, Україна взяла на себе зобов'язання вжити «заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства».<sup>159</sup> УПС визначила 16 пріоритетних сфер адаптації, а саме: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт. У лютому 2005 року, цей перелік було розширено Планом дій Україна-ЄС. Пріоритетні завдання для законодавця було ще раз переглянуто Порядком денним асоціації ЄС-Україна з метою просування «у напрямі поступової економічної інтеграції та поглиблення політичної асоціації».<sup>160</sup> На підтримку українських зусиль Європейський Союз надає технічну допомогу у ході впровадження цих кроків (зокрема, обмін технічною експертизою та консультації, поширення кращих практик та «know-how», надання інформації, підтримка розвитку спроможності та посилення інституційного потенціалу).

### 8.1. Основні елементи інституційного механізму

Створення інституційного механізму адаптації національного законодавства України до *acquis communautaire* розпочалось відразу після набуття чинності УПС. Ключова роль у цьому механізмі відводилась центральним органам виконавчої влади, зокрема – Міністерству юстиції України. У червні 1998 року на Міністерство юстиції було покладено функцію координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення адаптації національного законодавства до законодавства ЄС; а при самому Міністерстві – утворено Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та Центр порівняльного права.<sup>161</sup> Міжвідомчу координаційну раду очолив Міністр юстиції, а до її складу ввійшли заступники керівників ряду міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. На думку окремих дослідників,<sup>162</sup> ця модель запозичила низку рис інституційного механізму адаптації, який було впроваджено у Польщі. У 1999 році інституційний механізм адаптації національного законодавства до права ЄС було доповнено ще одним елементом: при Міністерстві юстиції було утворено Центр перекладів актів європейського права.<sup>163</sup> Протягом 1998–2004 років ця структура зазнавала подальших змін. Так, у 2001 році було створено інститут Уповноваженого України з питань європейської інтеграції (за аналогією з польським інститутом Уповноваженого уряду з питань європейської інтеграції),<sup>164</sup> наступного року – Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.<sup>165</sup>

<sup>159</sup> Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною від 14 червня 1994 року <[http://www.kmu.gov.ua/document/235271468/UPS\\_14.06.94.doc](http://www.kmu.gov.ua/document/235271468/UPS_14.06.94.doc)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>160</sup> Порядок денний асоціації Україна – ЄС від 15 жовтня 2009 року, UE-UA 1056/2/09 REV 2 <[http://www.kmu.gov.ua/document/243193977/Association%20Agenda\\_ukr\\_.doc](http://www.kmu.gov.ua/document/243193977/Association%20Agenda_ukr_.doc)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>161</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 року № 852 «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

<sup>162</sup> Олена Зеркаль, «На інший сподівайся, а сам пильний або Адаптація законодавства України до законодавства ЄС» Юридична газета № 2 (38) від 17 лютого 2005 року <<http://www.yur-gazeta.com/oarticle/1289/>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>163</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про Центр перекладів актів європейського права» від 26 липня 1999 року № 1353.

<sup>164</sup> Указ Президента України «Питання Уповноваженого України з питань європейської інтеграції» від 26 листопада 2001 року № 1146/2001.

<sup>165</sup> Указ Президента України «Про Державну раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України» від 30 серпня 2002 року № 791/2002.

Останню очолив Президент України, а сама Державна рада мала виконувати координаційні та контрольні функції, подібні до тих, які покладалися на Міжвідомчу координаційну раду. У 2003 році на базі Центру порівняльного права та Центру перекладів актів європейського права, які ліквідовувались, при Міністерстві юстиції України було утворено Центр європейського та порівняльного права.<sup>166</sup>

В цілому, до 2004 року у сфері адаптації національного законодавства до права ЄС залишались невирішеними декілька важливих проблем. Зокрема, спроможність центральних органів виконавчої влади у відповідній сфері була низькою (у тому числі – через недофінансування), було відсутнє чітке бачення пріоритетів і цілей адаптації законодавства, Міжвідомча координаційна рада не мала повноважень щодо контролю за виконанням прийнятих нею рішень.<sup>167</sup> Це негативно впливало на ефективність виконання центральними органами виконавчої влади щорічних планів з адаптації законодавства. Більше того, до 2002 року (до створення парламентського Комітету з питань європейської інтеграції) була невизначеною роль законодавчого органу, оскільки його функції в процесі адаптації чинними на той час законодавчими актами не визначалась. Відповідно, невирішеним залишалось і питання про те, яким чином мала забезпечуватись відповідність праву ЄС не лише підзаконних актів Уряду та центральних органів виконавчої влади, але і законопроектів, які розглядались та приймались Верховною Радою України.

Певну частину цих проблем було вирішено Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004р. № 1629-IV (далі – Закон або Загальнодержавна програма адаптації). Він включив перелік пріоритетних сфер адаптації законодавства до права ЄС, послідовність здійснення адаптації у цих сферах, а також окреслив інституційний та процедурні механізми адаптації законодавства до *acquis communautaire*. До інституційного механізму Законом безпосередньо було включено Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, уповноважений центральний орган виконавчої влади (функції якого пізніше було закріплено за Міністерством юстиції України) та Комітет Верховної ради України з питань європейської інтеграції. При цьому Закон не дав чіткої відповіді на питання про те, чи входить до інституційного механізму адаптації глава держави, консультативно-дорадчі органи при Президенті, органи, що забезпечують діяльність Кабінету Міністрів України тощо; які завдання ці органи виконують або можуть (мають право) виконувати у сфері адаптації законодавства. Як свідчить наступний аналіз, такі органи, хоча формально і не включені до інституційного механізму адаптації Законом, фактично є або потенційно можуть (за рахунок закріплених за ними повноважень у виконавчій або законодавчій площинах) бути складовими відповідного механізму.

## 8.2. Парламентський компонент

Згідно з Законом, Верховна Рада України: (i) забезпечує виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу шляхом прийняття законів у пріоритетних сферах адаптації; (ii) вносить зміни до Загальнодержавної програми та щороку заслуховує доповідь про стан її виконання; (iii) забезпечує експертизу

<sup>166</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Центру європейського та порівняльного права» від 15 травня 2003 року № 716.

<sup>167</sup> Офіційна веб-сторінка Міністерства юстиції України, «Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС» <<http://www.minjust.gov.ua/0/4748>> перевірено 10 серпня 2010 року.

внесених на її розгляд законопроектів на предмет відповідності права ЄС на всіх етапах розгляду таких законопроектів; (iv) затверджує поданий Урядом проект закону про Державний бюджет України на відповідний рік, у тому числі – в частині витрат на фінансування заходів, передбачених Загальнодержавною програмою. Закон відніс до компетенції Парламенту також (v) визначення цілей і завдань другого і наступних етапів виконання Загальнодержавної програми.<sup>168</sup>

Питання європейської інтеграції в Україні раніше належали до відання парламентського комітету закордонних справ, що є типовим шляхом інституційного розвитку для багатьох європейських країн.<sup>169</sup> У 2002 році новобраний Парламент створив окремий комітет, що займається питаннями європейської інтеграції. Як було продемонстровано раніше, створення комітетів із європейських питань у країнах-членах ЄС є одним із інституційних індикаторів впливу ЄС на національні парламенти. Їх функції та ефективність відображають потенціал парламенту у сфері залучення до вирішення європейських питань. Відповідно, створення Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції свідчить про інституційну європеїзацію поза межами ЄС, а аналіз його діяльності у значній мірі відображає роль парламенту у європейських відносинах.

Завдання і повноваження Комітету визначаються як загальним законодавством, яке регламентує роботу законодавчого органу та всіх парламентських комітетів (Регламентом Верховної Ради України, Законом «Про комітети Верховної Ради України»),<sup>170</sup> так і спеціальними актами – Законом «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та Положенням про Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. Відповідно, серед основних функцій Комітету передбачено: (i) адаптацію українського законодавства до законодавства ЄС, забезпечення його відповідності зобов'язанням України у рамках Ради Європи, нормам і принципам Світової організації торгівлі; (ii) оцінку відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та участі України в міжнародних інтеграційних процесах, пов'язаних з діяльністю Європейського Союзу, Світової організації торгівлі, Організації Північноатлантичного договору; (iii) забезпечення міжпарламентських зв'язків у рамках співробітництва України з Європейським Союзом.<sup>171</sup>

---

#### **Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції<sup>172</sup>**

- щороку погоджує план заходів з виконання Загальнодержавної програми та здійснює моніторинг виконання Загальнодержавної програми (спільно з Урядом);
- проводить попередню експертизу всіх внесених на розгляд Верховної Ради законопроектів на предмет їх належності до сфер, які регулюються правом ЄС, і, у випадку встановлення приналежності законопроектів до таких сфер, – направляє їх на розгляд Міністерства юстиції для отримання висновку про їх відповідність/невідповідність праву ЄС;

---

<sup>168</sup> Стаття 101 УПС. Перший етап виконання мав завершитись у березні 2008 року одночасно з завершенням дії УПС. Оскільки розпочатий у березні 2007 року переговорний процес щодо укладання Угоди про асоціацію між Україною і ЄС досі не завершено, дія УПС щороку автоматично продовжується.

<sup>169</sup> Дивись, наприклад, José Magone, «South European National Parliaments and the European Union: an Inconsistent Reactive Revival» in John O'Brennan and Tapio Raunio (eds), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?* (Routledge, Abingdon 2007).

<sup>170</sup> Реквізити цих актів дивись у (п 126) та (п 128).

<sup>171</sup> Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» від 6 грудня 2007 № 4-VI.

<sup>172</sup> Відповідно до п.п. 2.1. та 2.4. Положення про Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції.

- організує розробку за дорученням Верховної Ради України чи за власною ініціативою законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до *acquis communautaire*;
- встановлює відповідність європейським нормам законопроектів, які вносяться до Парламенту суб'єктами права законодавчої ініціативи, представляє свою позицію щодо законопроектів, прийняття яких може мати наслідки для європейської інтеграції, під час їх обговорення Парламентом (шляхом виступу члена Комітету із співдоповіддю щодо відповідного законопроекту);
- розглядає і готує висновки та пропозиції щодо ратифікації чи денонсації Парламентом міжнародних договорів, у тому числі – пов'язаних з адаптацією національного законодавства до права ЄС;
- контролює виконання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування законів з питань, пов'язаних із європейською інтеграцією.

Хоча Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції діє з 2002 року,<sup>173</sup> позиція Парламенту у європейських питаннях залишається слабкою. *De jure* Парламент та Уряд однаково залучені у процес адаптації законодавства, однак фактично у процесі домінує виконавча гілка влади. Відповідно до законодавства, Комітет повинен здійснювати регулярну оцінку всіх законопроектів, що реєструються у Парламенті у світлі їх відповідності праву ЄС. Якщо Комітет вважає, що проект закону за предметом правового регулювання належить до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, він в обов'язковому порядку проходить спеціальну експертизу на відповідність *acquis communautaire* із залученням Міністерства юстиції України. Відповідно до Загальнодержавної програми адаптації, нормативно-правові акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть прийматися лише за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акта і на чітко визначений у самому акті строк.<sup>174</sup> Разом із тим, досвід країн-членів ЄС, які пройшли через адаптаційний період, свідчить, що без належної координації діяльності з іншими спеціалізованими комітетами таке завдання є надто амбітним. Через це, доволі передбачувано, практика значно відрізняється від нормативних положень і моніторинг усіх законодавчих актів не здійснюється. Наприклад, у 2006-07 роках, Комітетом Верховної Ради з питань європейської інтеграції було підготовлено лише 143 висновки про відповідність праву Європейського Союзу, нормам і принципам ГАТТ/СОТ, зобов'язанням України в рамках Ради Європи.<sup>175</sup> Більше того, вагомість цих рекомендацій є доволі низькою. Причиною таких результатів є низка проблем інституційного, процедурного та організаційного характеру, які, незважаючи на відносно тривалий період функціонування Комітету, все ще потрібно подолати.

Першою проблемою інституційного характеру є те, що Комітет є одним із найменших та найбільш завантажених у Верховній Раді України. Станом на серпень 2010 року, до складу Комітету входило 8 членів, а на розгляді перебувало 1303 проектів,<sup>176</sup> що робить співвідношення кількості законопроектів у розрахунку на одного парламентаря найбільшим у Парламенті. Для порівняння, у Словацькій Національній Асамблеї, що є вп'ятеро меншою

<sup>173</sup> Постанова Верховної Ради України «Про обрання голів і перших заступників голів комітетів Верховної Ради України четвертого скликання, створення Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, обрання Голови і першого заступника Голови цієї комісії та призначення Керівника Апарату Верховної Ради України» від 7 червня 2002 року № 13-IV.

<sup>174</sup> Пункт 3, Розділ IX Загальнодержавної програми адаптації.

<sup>175</sup> Офіційна веб-сторінка Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, «Довідка про діяльність Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції за період роботи Верховної Ради України п'ятого скликання (2006–2007 рр.)» <[http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article?art\\_id=46450&cat\\_id=45629](http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article?art_id=46450&cat_id=45629)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>176</sup> Відповідно до парламентських процедур кожен проект закону надсилається до профільного комітету, який визначається головним, однак також може спрямовуватись до інших парламентських комітетів із пов'язаною сферою компетенції. Тож кількість проектів законів, що перебували на розгляді Комітету з питань європейської інтеграції станом на серпень 2010 року складала 1303 актів, однак лише щодо 8 законопроектів Комітет був визначеним головним. Дані наведено відповідно до інформації, що міститься на офіційному Парламентському порталі <[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)> перевірено 10 серпня 2010 року.

від українського законодавчого органу, парламентський комітет з європейських питань, що включав десять депутатів, було визнано недостатнім і кількість членів після приєднання до ЄС зросла до шістнадцяти парламентаріїв.<sup>177</sup>

Як і в багатьох країнах-членах ЄС зі слабкими парламентськими комітетами з європейських питань, у Комітеті Верховної Ради України з питань європейської інтеграції лише кілька членів є добре відомими політичними фігурами. Делегування відносно «рядових» політиків до складу цього Комітету доводить, що основні політичні гравці не розглядають його роль як достатньо вагому.<sup>178</sup> Політичний склад Комітету не відповідає політичній конфігурації Парламенту: сім членів комітету є членами опозиційних фракцій, в той час як найбільша фракція парламентської коаліції – фракція Партії регіонів – представлена у комітеті лише одним народним депутатом, а дві інші фракції парламентської коаліції – фракція Комуністичної партії України та блоку Литвина – не мають у складі Комітету жодного представника. Така невідповідність знижує ймовірність врахування результатів оцінки Комітету (у тому числі – його висновків щодо законопроектів) парламентською більшістю.

Більше того, Комітет Верховної Ради з питань європейської інтеграції має доволі обмежену інституційну спроможність оперувати питаннями, пов'язаними з ЄС. Якщо до складу відповідного парламентського комітету в Угорщині, наприклад, переважно входять юристи, в Україні лише кілька парламентаріїв мають правову освіту.<sup>179</sup> Ситуація виглядає ще більш складною, якщо взяти до уваги знання про право ЄС. Інший аспект проблеми пов'язаний із мовним питанням, особливо у світлі офіційної статистики, що на сьогодні лише близько половини *acquis* було перекладено українською мовою.<sup>180</sup> Більше того, якість перекладу часто є доволі недосконалою.<sup>181</sup> Хоча розмір комітетського секретаріату загалом є порівнюваним із деякими новими країнами-членами ЄС, він є недостатнім для надання необхідної експертної та адміністративної підтримки для забезпечення виконання всіх завдань, що закріплені за Комітетом.

Не лише народні депутати, але й парламентські політичні партії в цілому не демонструють інтересу до технічних та спеціалізованих аспектів у відносинах з ЄС. Замість щоденної законодавчої роботи, увага переважно приділяється політичним дебатам про перспективи інтеграції. З 2002 року лише двічі питання співпраці з Європейським Союзом стали предметом парламентських слухань. Така ситуація не є специфічно українською проблемою. Наприклад, Лазовські (2007), стосовно польського парламенту також робить висновок про те, що «у більшості випадків парламентська участь нівелюється популістичними аргументами, які відображають

<sup>177</sup> Primož Vehar, «The National Assembly of the Republic of Slovenia and EU Affairs Before and After Accession» in John O'Brennan and Tapio Raunio (eds), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?* (Routledge, Abingdon 2007) 251.

<sup>178</sup> Enikő Györi, «The Role of the Hungarian National Assembly in EU Policy-Making after Accession to the Union: a Mute Witness or a True Controller?» in John O'Brennan and Tapio Raunio (eds), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?* (Routledge, Abingdon 2007) 234.

<sup>179</sup> Györi (n 178) 234.

<sup>180</sup> Загальна кількість сторінок, що були перекладені у 2005–09 рр. складає близько 60,000 з 100,000 сторінок *acquis communautaire*. Дивись: Міністерство юстиції України, «Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2009 році» <[http://www.sdla.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=54133&cat\\_id=46960](http://www.sdla.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=54133&cat_id=46960)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>181</sup> Приклад лінгвістичної проблеми знаходимо у законопроекті про внесення змін до Закону України «Про податок на додану вартість» щодо послуг, які експортуються (реєстр. № 4163 від 6 березня 2009 року). Суб'єкт законодавчої ініціативи пропонує розв'язати проблему, що виникла у зв'язку з «неякісним перекладом Шостої Директиви ЄС 77/388/ЕЕС від 17.05.77, на якій фактично і побудований п. 6.5 Закону про ПДВ».

обмежені експертні знання та розуміння питань, пов'язаних з ЄС».<sup>182</sup> Тож тут Україна стикається з проблемами, які є типовими для початкових етапів європейської інтеграції. У країнах, котрі нещодавно приєдналися до ЄС, «було значно складніше подолати методологічний («know-how»), ніж інституційний дефіцит, а саме брак професіоналізму та експертизи у сфері європейської політики».<sup>183</sup>

У той час як на парламентському рівні процес адаптації законодавства повністю належить до відома Комітету з питань європейської інтеграції, який не демонструє значного розвитку у своїй діяльності протягом кількох останніх років, урядові структури та процедури є значно більш комплексними та динамічними. З 2004 року, урядові проекти законів та інші нормативно-правові акти, які надійшли до Міністерства юстиції від центральних органів виконавчої влади та інших органів державної влади, що належать до сфер правового регулювання ЄС, підлягають експертизі на предмет їх відповідності *acquis*. З 2007 року Міністерством юстиції запроваджено перевірку на відповідність *acquis communautaire* відомчих нормативно-правових актів, що надійшли для реєстрації. Крім того, з 2009 року здійснюється попередня оцінка відповідності законодавству ЄС ряду проектів нормативно-правових актів на етапі їх погодження з заінтересованими органами.<sup>184</sup> Уряд кілька разів робив спроби ініціювати внесення змін до Регламенту Верховної Ради України для уточнення механізмів реалізації положень Загальнодержавної програми адаптації щодо проведення експертизи проектів законів, однак відповідні пропозиції не були підтримані Парламентом.<sup>185</sup>

Вищезазначене, а також традиційно незначна увага, що приділяється Верховною Радою України питанням зовнішньої політики, визначає низький рівень впливу Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції на законодавчий процес. Однак, перш ніж робити висновок про обмежену парламентську роль у сфері відносин з ЄС, важливо коротко розглянути залучення Парламенту у політичний та полісі діалог на європейському рівні.

Оскільки «європейський вектор» є частиною зовнішньої політики України, Уряд займає ключову позицію у переговорах, тоді як роль Верховної Ради України зосереджена на політичному діалозі та здійсненні контролю. Парламентська участь у ключових інституціях двостороннього співробітництва є доволі вузькою. У Раді з питань співробітництва з ЄС Парламент представлено Головою Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, а його Перший заступник та керівник секретаріату Комітету входять до складу Комітету з питань співробітництва.

Основною інституцією для міжпарламентського діалогу, відповідно до статті 90 УПС, є Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС, який, однак, відіграє суто політичну роль. Незважаючи на це, діалог з Європейським Парламентом розвивається. До 2004 року, делегація Європейського Парламенту у Комітеті з парламентського співробітництва між Україною та ЄС була частиною спільної делегації у відносинах з Україною, Молдовою та Білорусією. У 2004 році, делегація отримала окремий статус, що створило можливість організації щорічних зустрічей. Починаючи з 2006 року, після внесення змін до відповідних процедурних положень, зустрічі

---

<sup>182</sup> Adam Łazowski, «The Polish Parliament and EU Affairs: An Effective Actor or An Accidental Hero?» in John O'Brennan and Tapio Raunio (eds), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?* (Routledge, Abingdon 2007) 203.

<sup>183</sup> Ibid 224.

<sup>184</sup> Міністерство юстиції України, «Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2009 році» <[http://www.sdla.gov.ua:8080/control/uk/publish/article?art\\_id=54133&cat\\_id=46960](http://www.sdla.gov.ua:8080/control/uk/publish/article?art_id=54133&cat_id=46960)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>185</sup> Ibid.

відбуваються двічі на рік. Інший вимір міжпарламентської співпраці було відкрито ініціативою Східного Партнерства. Для посилення парламентського компоненту, Європейський Парламент оголосив про створення Парламентської асамблеї Східного Партнерства (EURONEST). Хоча створення нової інституції відкладено, у майбутньому вона стане платформою для подальшого розширення парламентського діалогу між ЄС та його східними сусідами.

Крім контактів з Європейським Парламентом, Верховна Рада України також має налагоджені зв'язки з національними парламентами країн-членів ЄС. Така співпраця відбувається у дво- та багатосторонніх форматах. Двосторонні парламентські групи було створено майже з усіма країнами-членами ЄС. Багатостороння співпраця відбувається у рамках Міжпарламентської асамблеї Західноєвропейського Союзу та COSAC. Делегація України бере участь у Міжпарламентській асамблеї з 2001 року. Співпраця з COSAC є дещо більш вузькою; вона почала розвиватись лише нещодавно, з огляду на розвиток відносин між ЄС та його східними партнерами. Зокрема, у травні 2009 року парламентські делегації Вірменії, Азербайджану, Грузії, Молдови та України були запрошені відвідати конференцію COSAC в статусі спеціальних гостей та залучитись до дискусії щодо ініціативи Східного Партнерства.

Цей огляд демонструє, що зовнішні відносини Парламенту є доволі інтенсивними. Він відображає вже добре відому тенденцію про домінування уряду у ключових інституціях, що відповідають за прийняття рішень, тоді як парламент залучено до політичних дискусій. Так само і стосовно ЄС – активний міжпарламентський діалог викликає сумніви щодо його результативності. Тут варто визнати важливість такої співпраці у контексті України, адже вона виступає не лише можливістю для обміну інформацією, але й шляхом для поширення європейських цінностей та розвитку культури політичного діалогу, що робить її роль більш ваговою ніж у випадку стабільних демократій.

### 8.3. Урядові структури

Важливе місце в інституційному механізмі адаптації національного законодавства Закон відводить Кабінету Міністрів України. Уряд затверджує щорічні плани виконання Загальнодержавної програми адаптації, визначає обсяг їх фінансування, контролює виконання заходів, передбачених щорічними планами та забезпечує підготовку фахівців у сфері європейської інтеграції. Фактично, Кабінет Міністрів забезпечує виконання програми з усіх питань, які не віднесено до виключних повноважень Парламенту, у тому числі – шляхом прийняття відповідних підзаконних актів, а також внесення на розгляд Парламенту законів, спрямованих на забезпечення виконання Загальнодержавної програми адаптації.

Попередній розгляд питань, віднесених до компетенції Кабінету Міністрів України (законопроектів, проектів рішень Уряду тощо), підготовку висновків та пропозицій Кабінету Міністрів щодо проектів актів здійснюють урядовими комітетами.<sup>186</sup> Урядові комітети можуть очолювати Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр або один із віце-прем'єр-міністрів України. Протягом тривалого часу попередній розгляд питань, пов'язаних з європейською інтеграцією, у тому числі й адаптацією законодавства України до права ЄС, здійснювався «профільним» Урядовим комітетом з питань економічної політики та європейської інтеграції

<sup>186</sup> Параграф 27 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року №950.

(з березня 2007 року до січня 2008 року),<sup>187</sup> пізніше – Урядовим комітетом європейської інтеграції та міжнародного співробітництва (до березня 2010 року).<sup>188</sup> Проте 17 березня 2010 р.<sup>189</sup> такий спеціалізований урядовий комітет було ліквідовано, а його функції, пов'язані зі здійсненням євроінтеграційного курсу, фактично, було покладено на Урядовий комітет з питань економічної політики.<sup>190</sup>

Організаційне, експертно-аналітичне, та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів у сфері євроінтеграційної політики та співпраці з ЄС здійснюється спеціалізованим структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України – Бюро європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.<sup>191</sup> Бюро координує діяльність органів виконавчої влади щодо розроблення проектів законодавчих актів за пріоритетними напрямками європейської інтеграції, аналізує результати експертизи на відповідність праву ЄС проектів законодавчих актів, проводить моніторинг та аналіз ефективності реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції. Крім того, воно виконує функції секретаріату Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, готує проведення спільних засідань двосторонніх органів Україна - ЄС, бере участь у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки ЄС. Варто підкреслити, що місце Бюро в інституційному механізмі адаптації національного законодавства до права ЄС Законом не визначене. Між тим, підзаконні акти наділяють Бюро суттєвими повноваженнями у сфері адаптації законодавства, що певною мірою послаблює роль Міністерства юстиції у цій сфері (особливо з урахуванням того, що повноваження Бюро перетинаються з повноваженнями Міністерства юстиції).

З метою забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій в процесі виконання Загальнодержавної програми, у жовтні 2004 року Кабінетом Міністрів України було утворено Координаційну раду з адаптації законодавства України.<sup>192</sup> Координаційна рада визначає органи виконавчої влади, відповідальні за адаптацію, готує щорічні плани виконання Загальнодержавної програми та розглядає їх виконання, щорічно подає до Парламенту доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми. До складу Координаційної ради з моменту її утворення входило 20–27 членів: Прем'єр-міністр України, міністри та керівники центральних органів виконавчої влади, відповідальні за адаптацію законодавства до права ЄС, голова парламентського комітету з питань європейської інтеграції, Голова Національного банку (останні два – за їх згодою) та Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України.

Безпосередня координація роботи з виконання Загальнодержавної програми покладається на Міністерство юстиції України.<sup>193</sup> Така координація здійснюється Міністерством через

<sup>187</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад» від 28 березня 2007 року № 109-р.

<sup>188</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад» від 30 січня 2008 року № 195-р.

<sup>189</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад» від 17 березня 2010 року № 460-р.

<sup>190</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку комітетів урядових комітетів та їх посадового складу» від 28 липня 2010 р. № 1548-р.

<sup>191</sup> Пункт 4 Положення про Бюро європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

<sup>192</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15.10.2004 р. № 1365.

<sup>193</sup> Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 серпня 2004 року № 965/2004.

Державний департамент з питань адаптації законодавства (далі – Департамент),<sup>194</sup> який проводить експертизу законопроектів та проектів інших актів на предмет відповідності праву ЄС, здійснює моніторинг виконання законодавства, розробленого відповідно до *acquis communautaire*, перекладає акти права ЄС, проводить відповідні порівняльні дослідження, забезпечує функціонування загальнодержавної інформаційної мережі з питань європейського права. Крім того, Департамент координує співробітництво між Україною та ЄС у сфері адаптації законодавства України до права ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, забезпечення стабільності та ефективності функціонування інститутів, які гарантують демократію, верховенство права та додержання прав людини.

#### 8.4. Президент України

Хоча Закон прямо не відносить Президента України до елементів інституційного механізму адаптації законодавства України до права ЄС, глава держави є таким елементом *de facto*. Це обумовлено насамперед тим, що Конституція України надає Президенту вагомий вплив як на законодавчий процес, так і на діяльність органів законодавчої та виконавчої влади. Відповідно, реалізуючи ці права, Президент може суттєво впливати на процес адаптації законодавства України до *acquis communautaire*.

У сфері законодавчого процесу Президент має право вносити законопроекти на розгляд Верховної Ради України, визначати законопроекти як невідкладні (такі законопроекти розглядаються Парламентом позачергово) та застосовувати право вето щодо прийнятих Парламентом законів.<sup>195</sup> Вплив Президента на діяльність Уряду зумовлений тим, що Президент має право зупиняти акти Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції (на думку Президента) з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо прийняття рішення про їх відповідність конституційним положенням; здійснювати керівництво у сфері національної безпеки, оборони та зовнішньої політики.<sup>196</sup> Акти Президента, прийняті з метою реалізації цих повноважень, за Конституцією контрайсигнації не підлягають<sup>197</sup> і Уряд формально (за законом) не має впливу на їх зміст.

Президент також очолює та формує склад Ради національної безпеки і оборони, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, і рішення якої вводяться в дію указами Президента.<sup>198</sup> Сфера компетенції цього органу (як і поняття «національної безпеки») чітко не визначена, а відтак – він, фактично, може вирішувати будь-які питання, у тому числі пов'язані з євроінтеграційним курсом України. Згідно із статтею 113 Конституції, Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України за свою діяльність, а також зобов'язаний керуватись у своїй діяльності указами Президента, прийнятими ним як на виконання власних повноважень, так і з метою втілення в життя рішень Ради національної безпеки і оборони.

Забезпечення здійснення Президентом своїх функцій здійснює Адміністрація Президента України.<sup>199</sup> Положення про Адміністрацію Президента України безпосередньо не визначає

<sup>194</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства» від 24 грудня 2004 року № 1742.

<sup>195</sup> Статті 93 та 94 Конституції України від 28 червня 1996 року.

<sup>196</sup> Пункти 3, 15, 17 частини першої статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року.

<sup>197</sup> Частина 4 статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року.

<sup>198</sup> Стаття 107 Конституції України від 28 червня 1996 року.

<sup>199</sup> Пункт 3 Положення про Адміністрацію Президента України, затвердженого Указом Президента України від 2 квітня 2010 року № 504/2010.

повноваження цього органу у сфері адаптації законодавства України до *acquis communautaire*, однак на практиці Адміністрація може впливати на процес адаптації законодавства шляхом здійснення експертизи прийнятих Парламентом законів та підготовки пропозицій щодо їх підписання (або застосування щодо них права вето), підготовки проектів указів Президента та законопроектів, які подаватимуться Президентом на розгляд Верховної Ради, внесення главі держави пропозицій щодо зупинення дії актів Уряду тощо.

Проведений аналіз демонструє значну кількість проблем, пов'язаних із створенням інституційного механізму адаптації національного законодавства до права ЄС. Серед ключових висновків – недосконалість положень Закону щодо структури інституційного механізму, а також різна здатність Уряду та Парламенту вирішувати питання, пов'язані з європейською інтеграцією. Існуюча система відводить органам виконавчої влади, зокрема – Міністерству юстиції України, провідну роль у забезпеченні адаптації національного законодавства України до права ЄС. Число інституцій та обсяг людських ресурсів залучених у європейські питання є значно вагомішим для виконавчої гілки влади. З огляду на більш детальні процедури, Уряд також має більш значний експертний потенціал, тоді як Парламент виглядає менш динамічним, менш інституційно здатним та менш досвідченим в питаннях ЄС. Як результат, домінування виконавчої гілки влади у законотворенні, яке тим чи іншим чином пов'язане з Європейським Союзом, постає доволі очевидним та передбачуваним.

## 9. Процедурна європеїзація: вплив ЄС на законодавчий процес через проведення *acquis*-експертизи

Слабка позиція Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, що продемонстрована у пункті 4, наводить на висновок, що процес правової інтеграції все ж має наслідком певне посилення ролі виконавчої гілки влади у законодавчому процесі та – відповідно – маргіналізацію ролі Парламенту. Положення Загальнодержавної програми адаптації про те, що проекти законів, що не відповідають *acquis*, повинні супроводжуватись достатнім обґрунтуванням та можуть прийматись лише на обмежений період часу, дають підстави стверджувати про наявність обмеження законодавчих повноважень Верховної Ради України. Однак такі припущення є дискусійним у світлі реалій законодавчого процесу. Аналіз впливу ЄС на *ex ante*, пленарній та *ex post* стадіях свідчить про відхилення у реалізації правових положень та демонструє фактичні результати процесу адаптації законодавства.

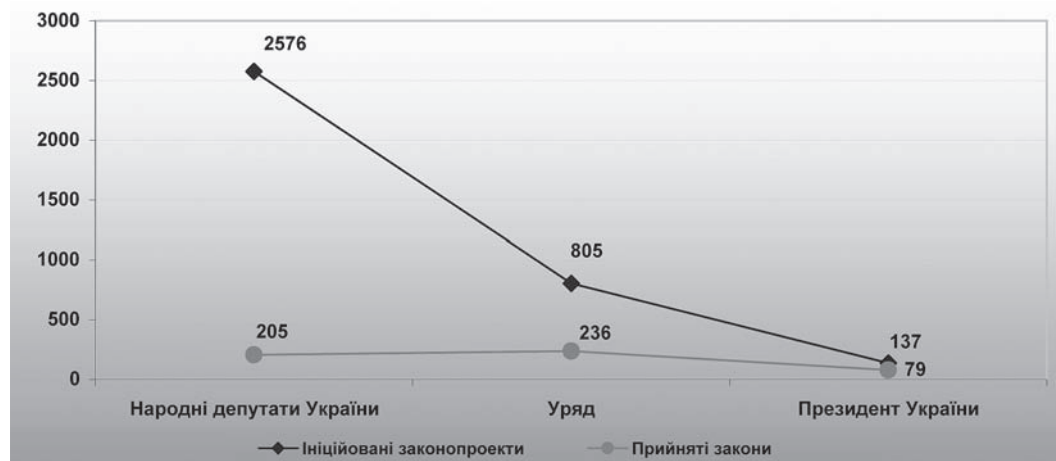
### 9.1. *Ex Ante* стадія: експертиза проектів законів на предмет їх відповідності *acquis*

Відповідно до Конституції України, право законодавчої ініціативи належить народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Президенту. Найбільш активними законотворцями є парламентарії, що ініціюють більше 70 відсотків усіх проектів законів;<sup>200</sup> однак найбільш ефективним законодавцем є Уряд, оскільки більше половини законів, що були прийняті у період діяльності Верховної Ради України шостого скликання, виступали урядовими ініціативами<sup>201</sup> (дивись Діаграму 1). Фактично, не лише законодавча «продуктивність» цих політичних акторів різниться, але й процедури, що визначають вплив ЄС на стадії підготовки проектів нормативно-правових актів.

<sup>200</sup> Загальна кількість проектів законів, що були зареєстровані у Верховній Раді шостого скликання у період з листопада 2007 року до серпня 2010 року, складає 3518 актів, включаючи 2576 проектів законів ініційованих народними депутатами України (73 відсотки), 805 – Урядом (23 відсотки) та 137 – Президентом України (4 відсотки).

<sup>201</sup> 3-поміж 520 законів, що були прийняті в цілому Верховною Радою України у період з листопада 2007 року до серпня 2010 року, Уряд вніс 46 відсотки від усіх прийнятих законів, народні депутати – 39 відсотків, а Президент України – 15 відсотків.

Діаграма 1. Ефективність суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України шостого скликання (листопад 2007 року – серпень 2010 року)



Джерело: використано дані офіційного Парламентського порталу: <[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)>.

На стадії підготовки проекту нормативно-правового акту, що передує його реєстрації у Парламенті, Кабінет Міністрів України виступає основним «каналом» європеїзації, адже найбільш розвинута система оцінки проектів актів на їх відповідність *acquis communautaire* розроблено на урядовому рівні. Механізми врахування норм європейського права в проектах нормативно-правових актів Уряду та законопроектах, які готуються Кабінетом Міністрів України до внесення на розгляд Верховної Ради України, визначено Регламентом Кабінету Міністрів України. Окремий розділ цього акту визначив порядок опрацювання проектів постанов Кабінету Міністрів з урахуванням *acquis communautaire*.<sup>202</sup> Відповідно до параграфу 46 Регламенту, якщо проект акту Кабінету Міністрів України, концепції реалізації державної політики, державної цільової програми або закону належить до сфери регулювання права ЄС, орган, який розробляє акт (головний розробник), зобов'язаний підготувати довідку, що відображає сферу регулювання проекту, джерела права ЄС, які регулюють відносини у цій сфері регулювання, положення джерел права ЄС, які мають бути враховані у проекті акта. Якщо при цьому головний розробник не вважає доцільним враховувати в проекті акта норми права ЄС, він повинен передбачити у ньому строк його дії. Після цього проект має пройти процедуру погоджень і консультацій з іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади, а також правову експертизу Міністерства юстиції, у тому числі – на предмет його відповідності праву ЄС.<sup>203</sup> За результатами експертизи проекту акта у сфері, що регулюється законодавством ЄС, Міністерство юстиції готує висновок про його відповідність *acquis communautaire*. У цьому висновку зазначається інформація про належність акта до пріоритетних сфер, які регулюються правом ЄС і передбачені Законом, відповідність проекту праву ЄС, обґрунтування необхідності прийняття акту та строку його дії, пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання акту. У той же час, як впливає зі змісту параграфу 58 Регламенту, висновок Міністерства юстиції не має вирішального значення для Уряду – Кабінет Міністрів може схвалити проект акта навіть у випадку його невідповідності праву ЄС. Однак у разі коли за висновком Мін'юсту проект акта Кабінету Міністрів повністю або частково не відповідає *acquis communautaire* рішення стосовно доцільності його схвалення приймається на засіданні урядового комітету, до відання якого належать питання європейської інтеграції.<sup>204</sup>

<sup>202</sup> Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів» від 18 липня 2007 року №950. Дивись, зокрема, параграфи 46, 56 та 57.

<sup>203</sup> Параграф 56 та 57 Регламенту Кабінету Міністрів України (п 202).

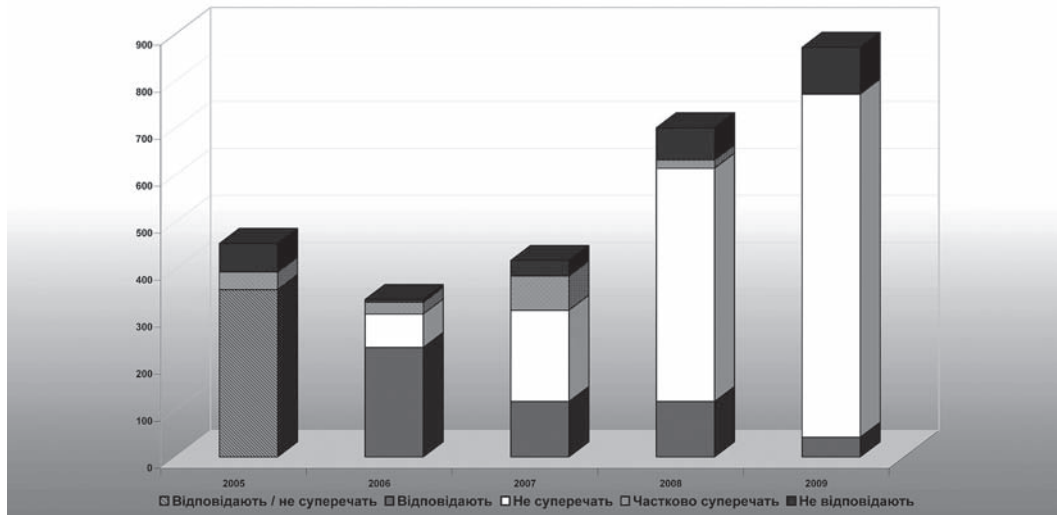
<sup>204</sup> Пункт 66 Регламенту Кабінету Міністрів України (п 202).

Аналіз положень Регламенту Кабінету Міністрів дозволяє говорити про певне дублювання функцій Міністерства юстиції Секретаріатом Кабінету Міністрів України: після подання акту до Кабінету Міністрів України Секретаріат уряду аналізує результати експертизи на відповідність проекту акта праву ЄС,<sup>205</sup> тим самим «перевіряючи» висновки Міністерства юстиції. Разом із тим, результати такого аналізу, як і результати експертизи Міністерства юстиції, не відіграють вирішального значення при прийнятті акта Кабінетом Міністрів України.

Процедура контролю за відповідністю праву ЄС актів міністерств та інших органів виконавчої влади визначається Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади.<sup>206</sup> Згідно з п.4 цього Положення, будь-які нормативно-правові акти, які містять норми, що стосуються соціально-економічних, політичних, особистих та інших прав і законних інтересів громадян, передбачені правом ЄС, підлягають обов'язковій державній реєстрації, яка є обов'язковою підставою набуття такими актами чинності. Державна реєстрація актів здійснюється Міністерством юстиції або його територіальними органами, і підставою для відмови у реєстрації акта є його невідповідність праву ЄС.<sup>207</sup>

У 2009 році, Міністерством юстиції України було підготовлено 676 експертних висновків щодо відповідності *acquis communautaire* проектів законів України та інших нормативно-правових актів, які надійшли до нього від центральних органів виконавчої влади та інших органів державної влади.<sup>208</sup> В результаті, близько 11 відсотків проектів законів України та інших нормативно-правових актів не відповідало *acquis communautaire* (71 висновок), 5 відсотків – відповідало *acquis communautaire* (36 висновків) та у 84 відсотках випадків проекти законів та інших нормативно-правових актів не суперечили *acquis communautaire* (569 висновків) (дивись Діаграму 2).

Діаграма 2. Результати експертизи щодо відповідності *acquis communautaire* проектів законів України та інших нормативно-правових актів, що здійснювалась Міністерством юстиції України у 2005–09 рр.



<sup>205</sup> Пункт 6 частини третьої параграфу 63 Регламенту Кабінету Міністрів України (п 202).

<sup>206</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 року №731.

<sup>207</sup> Пункт 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади (п 206).

<sup>208</sup> Міністерство юстиції України, «Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2009 році» <[http://www.sdla.gov.ua:8080/control/uk/publish/article?art\\_id=54133&cat\\_id=46960](http://www.sdla.gov.ua:8080/control/uk/publish/article?art_id=54133&cat_id=46960)> перевірено 10 серпня 2010 року.

Джерело: дані наведено відповідно до інформації, що міститься у щорічних доповідях Міністерства юстиції України про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за 2005, 2006, 2007, 2008 та 2009 роки.

Виконавча гілка влади не лише здійснює оцінку проектів актів на їх відповідність *acquis*. Крім цього, Уряд щорічно визначає план заходів, необхідних для імплементації Загальнодержавної програми адаптації, а також готує проекти правових актів, що необхідні для виконання поставлених цілей. За допомогою цих щорічних «планів законодавчих робіт у сфері адаптації» Уряд формулює перелік завдань, що включає – законотворчі доручення, *acquis*, котрі вимагають відображення в українському законодавстві, відповідальні органи виконавчої влади та часові рамки. Розробка та затвердження відповідних планів є комплексною процедурою до якої залучено значну кількість державних органів, однак втручання Парламенту передбачено лише на двох етапах. По-перше, проект плану заходів щодо виконання Загальнодержавної адаптації законодавства України погоджується з Комітетом Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. Комітет лише дає свою згоду, тоді як документ затверджується Координаційною Радою, що переважно складається з представників виконавчої гілки влади.<sup>209</sup> По-друге, Уряд представляє щорічний звіт щодо імплементації плану заходів під час пленарного засідання. Хоча такі звіти готуються з 2005 року,<sup>210</sup> вони не можуть розглядатись як ефективний засіб контролю. Адже фактично, Парламент не оцінює результати діяльності Уряду – він не затверджує (чи відхиляє) звіт, який подано на розгляд. Як свідчить аналіз актів Верховної Ради України, за результатами оприлюднення доповідей Парламентом не було прийнято жодних рішень.

У той же час, результати імплементації щорічних планів заходів є доволі низькими. Відповідно до щорічних звітів Міністерства юстиції України, у 2005 році, кількість реалізованих заходів становила 21 із запланованих 46 (тобто, 46 відсотки); у 2006 році – лише 25 відсотків (14 з 56); у 2007 році результати були ще більш низькими – на рівні 10 відсотків – з огляду на політичну кризу та дострокові парламентські вибори (11 з 106); у 2008 та 2009 роках відбувається певний поступ та зростання до 28 відсотків (25 з 89) та 31 відсотка (33 з 106) відповідно (дивись **Діаграму 3**). З метою підвищення ефективності виконання щорічних планів заходів з реалізації Загальнодержавної програми адаптації, Координаційною радою було затверджено Методичні настанови щодо проведення аналізу наслідків впровадження рекомендацій щодо приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire*,<sup>211</sup> а також Методику оцінки результативності роботи центральних органів виконавчої влади з адаптації законодавства України до законодавства ЄС.<sup>212</sup> Щоправда, сама ж Координаційна рада у 2009 році визнала, що схвалені нею Методичні настанови виконуються центральними органами виконавчої влади незадовільно.<sup>213</sup>

<sup>209</sup> До Координаційної входить 25 членів, серед яких 23 представляють виконавчу гілку влади.

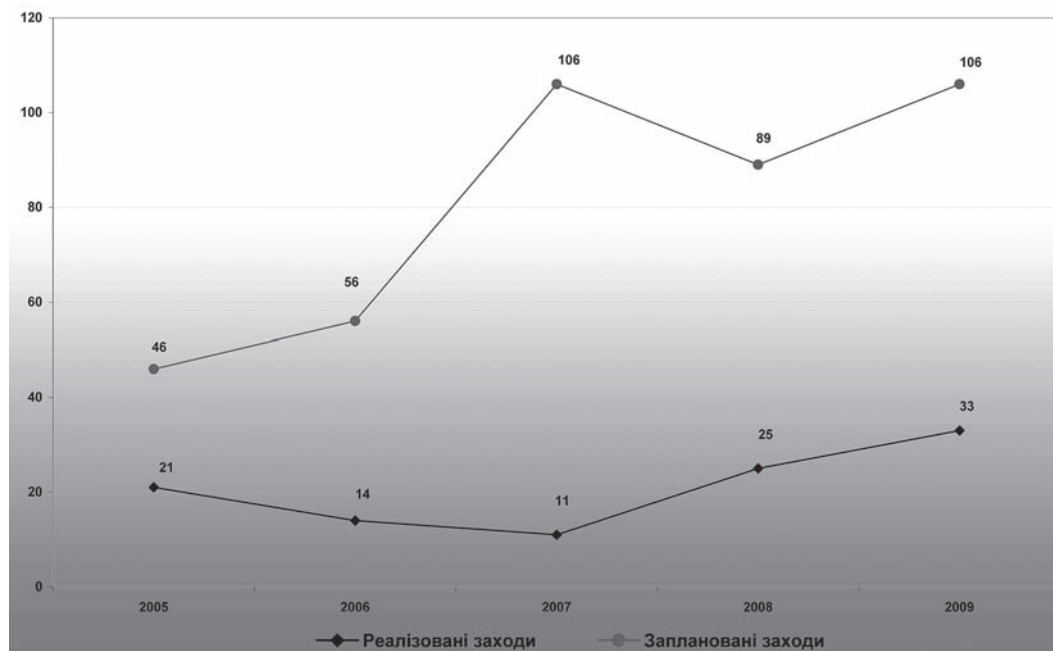
<sup>210</sup> Всі доповіді розміщено на офіційній веб-сторінці Державного департаменту з питань адаптації законодавства. Дивись: <[http://www.sdla.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=46960](http://www.sdla.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=46960)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>211</sup> Протокольне рішення Координаційної ради № 4 від 11 квітня 2008 року <<http://www.kmu.gov.ua/document/243136835/протокол%204.doc>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>212</sup> Протокольне рішення Координаційної ради № 5 від 9 лютого 2009 року <<http://www.kmu.gov.ua/document/243136842/протокол%205.doc>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>213</sup> Пункт 8 Протокольного рішення Координаційної ради № 5 від 9 лютого 2009 року <<http://www.kmu.gov.ua/document/243136842/протокол%205.doc>> перевірено 10 серпня 2010 року.

Діаграма 3. Виконання щорічних планів заходів із реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства до *acquis communautaire* у 2005–09 рр.



Джерело: дані наведено відповідно до інформації, що міститься у щорічних доповідях Міністерства юстиції України про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за 2005, 2006, 2007, 2008 та 2009 роки.

На рівні Президента України механізм врахування норм європейського права передбачено лише щодо проектів указів і розпоряджень, що визначається Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України.<sup>214</sup> Пунктом 7 цього Положення передбачено, що проекти актів, які вносяться главі держави, повинні відповідати міжнародним зобов'язанням України та праву ЄС. Якщо проект указу Президента належить до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, до такого проекту додається експертний висновок Міністерства юстиції України щодо його відповідності *acquis communautaire*. Якщо за висновком Міністерства юстиції проект указу не відповідає праву ЄС, до проекту додається обґрунтування необхідності видання такого акта, а в проекті указу має визначатись строк його дії. Разом із тим, аналогічні вимоги щодо проектів законів, що вносяться Президентом України, у публічних документах не визначено.

Таким чином, аналіз етапу розробки проектів законів свідчить, що найбільш детально механізми забезпечення відповідності нормотворчої діяльності *acquis communautaire* розроблено на рівні виконавчої влади. Формально Уряд займає про-активну позицію: він намагається забезпечити перевірку проектів актів на відповідність стандартам ЄС та сформував порядок денний вироблення політики відповідно до пріоритетів Загальнодержавної програми адаптації. Ситуація в інших інституціях, які мають право законодавчої ініціативи, є менш багатообіцяючою. Ані Парламент, ані Президент України не запровадили відповідні процедури для забезпечення відповідності їх законо-

<sup>214</sup> Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 року №970/2006.

проектів європейським правовим стандартам на стадії розробки та реєстрації. Оскільки процедурами Верховної Ради України не передбачено вимоги (або ж рекомендації) вказувати у пояснювальній записці до проекту закону результати перевірки належності акта до сфер регулювання ЄС та його відповідності *acquis*, то це створює умови для внесення на розгляд Парламенту документів, що не підлягали аналізу на предмет їх відповідності *acquis communautaire* або ж суперечать праву ЄС.<sup>215</sup>

## 9.2. Пленарна стадія: (відсутність) співпраці між Комітетом Верховної Ради України та Міністерством юстиції України

Загальнодержавна програма адаптації визначає особливості розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу.<sup>216</sup> Відповідно, кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, надсилається до Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції для визначення належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу. Якщо згідно з висновком Комітету законопроект належить до однієї з таких сфер (крім тих актів, що розроблені відповідно до плану заходів), він передається до Мін'юсту для підготовки відповідного експертного висновку. На його основі, Комітет готує пропозицію щодо доцільності прийняття законопроекту Верховною Радою України. Більше того, Розділ VIII Закону покладає на Верховну Раду України обов'язок забезпечити експертизу внесених на її розгляд законопроектів на предмет їх відповідності праву ЄС на *всіх* етапах розгляду таких законопроектів.

Однак, ці норми не відображені у Регламенті Верховної Ради України та Положенні про Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. Відповідно до парламентських процедур, проекти нормативно-правових актів після реєстрації направляються у профільний комітет – відповідно до предметів відання комітетів,<sup>217</sup> а згадка про спеціальну експертизу на відповідність *acquis* відсутня. За Регламентом Верховної Ради України обов'язкова експертиза поданих на розгляд Парламенту законопроектів проводиться лише: (i) головним комітетом з підготовки і розгляду законопроекту (такий комітет визначається керівництвом Верховної Ради України відповідно до предметів відання комітетів), (ii) Комітетом з питань бюджету та (iii) Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України. Передбачений Законом строк надання Міністерством юстиції висновку про відповідність законопроекту праву ЄС становить 20 днів, в той час як за Регламентом Верховної Ради України – лише 14 днів.<sup>218</sup> Більше того, Регламент Верховної Ради України, який має однакову юридичну силу із Законом,<sup>219</sup> а також Положення про Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, не зобов'язують Комітет направляти законопроекти на

<sup>215</sup> Вимога вказувати результати експертизи документу на предмет відповідності *acquis communautaire* відсутня навіть стосовно урядових проектів законів – хоча формат пояснювальної записки, який використовується Кабінетом Міністрів України, включає низку додаткових положень у порівнянні з мінімальними стандартами визначеними пунктом 4 Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 428 від 22 травня 2006 року (наприклад, результати консультацій з громадськістю).

<sup>216</sup> Розділ IX Загальнодержавної програми адаптації.

<sup>217</sup> Стаття 93 Регламенту Верховної Ради України.

<sup>218</sup> Частина четверта статті 103 Регламенту Верховної Ради України.

<sup>219</sup> Регламент Верховної Ради України було прийнято у якості Закон України No. 1861-VI від 10 лютого 2010 року.

розгляд Міністерства юстиції для отримання висновку Міністерства щодо відповідності законопроекту праву ЄС.<sup>220</sup>

До того ж, питання про включення до порядку денного сесії законопроекту, який не відповідає праву ЄС, вирішується не Комітетом з питань європейської інтеграції, а головним комітетом.<sup>221</sup> Стаття 111 Регламенту Верховної Ради України фактично надає головному комітету право самостійно вирішувати, чи рекомендувати Парламенту прийняти той чи інший законопроект у першому читанні, чи ні. При цьому висновок Міністерства юстиції або Комітету з питань європейської інтеграції про те, що проект суперечить праву ЄС, не є обов'язковим для врахування головним комітетом. Більше того, невідповідність законопроекту праву ЄС не є підставою для його повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи, який вніс такий законопроект на розгляд Верховної Ради.<sup>222</sup> Положення про Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції закріплює за представником Комітету право виступу із співповіддю щодо законопроекту. Однак з Регламенту Верховної Ради України випливає, що це право може бути реалізоване лише за умови, якщо головний комітет направляв законопроект до Комітету з питань європейської інтеграції для отримання його висновку на законопроект, і такий висновок не було надано народним депутатам.<sup>223</sup>

З огляду на невідповідність положень різноманітних нормативно-правових актів, процедура забезпечення відповідної експертної оцінки належним чином не забезпечується. На практиці, Парламент використовує поєднання цих норм. Вихідне рішення про те, чи проект закону надсилається до Комітету з питань європейської інтеграції приймається, відповідно до Регламенту, Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України. На практиці, близько 65 відсотків всіх актів потрапляє до Комітету,<sup>224</sup> а всі інші проекти, серед яких є і такі, що належать до сфери регулювання правом ЄС, залишаються поза його увагою.<sup>225</sup> Наступна проблема пов'язана з забезпеченням співпраці між Комітетом та Міністерством юстиції України, що не відбувається відповідно до вимог Загальнодержавної програми адаптації законодавства. За відсутності детальних процедурних норм, взаємодія відбувається на основі «взаємного розуміння». Комітет надсилає на експертизу до Міністерства лише незначну кількість проектів законів. У 2009 році, наприклад, Міністерство юстиції України підготувало 195 експертних висновків щодо проектів законів, які було направлено на його розгляд Парламентом (дивись **Діаграму 4**). В результаті, кількість законів, які пройшли відповідну експертизу – серед тих, що були прийняті Парламентом в цілому – є мінімальною. У 2007 році, лише 2 відсотки (2 закони з 107), у 2008 році – 7 відсотків (11 законів з 156), а у 2009 році – 6 відсотків (15 законів з 234) підлягали оцінці з боку Міністерства юстиції України (дивись **Діаграму 5**). Додаткові проблеми виникають з огляду на те, що Уряд та Парламент використовують різні матриці для проведення оцінки. Таким чином, ефективність механізму ще більше послаблюється через несинхронізований характер зусиль.

<sup>220</sup> Частина третя статті 103 Регламенту Верховної Ради України.

<sup>221</sup> Стаття 93 Регламенту Верховної Ради України.

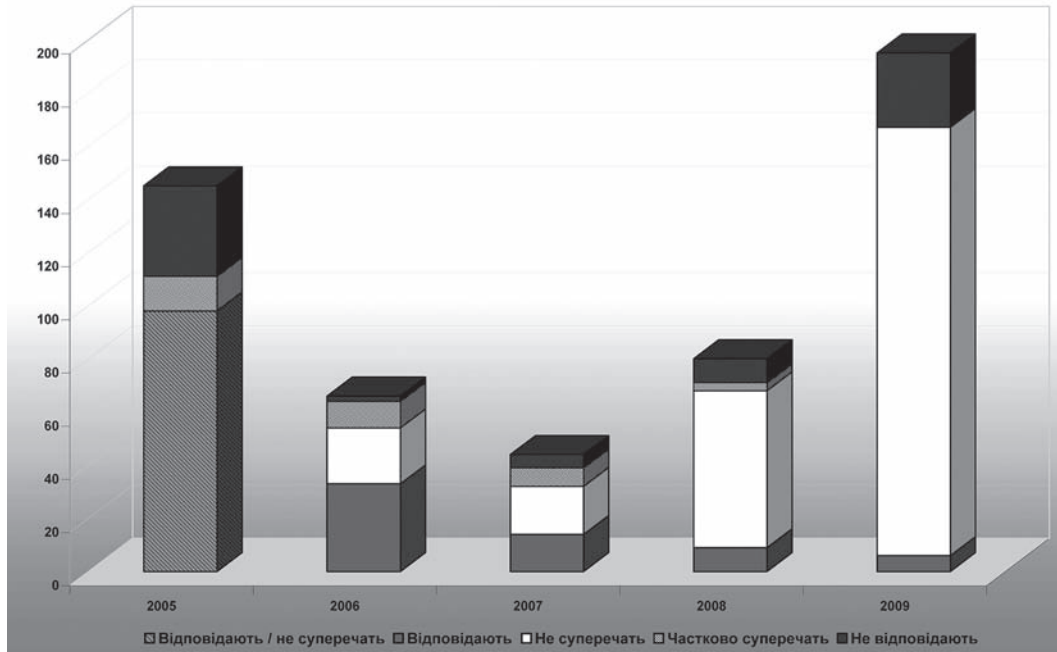
<sup>222</sup> Частина друга статті 94 Регламенту Верховної Ради України.

<sup>223</sup> Пункт 4 частини першої статті 30 Регламенту Верховної Ради України.

<sup>224</sup> 1303 законопроекти з 1972 актів, що перебували на розгляді парламентських комітетів станом на 10 серпня 2010 року, дані вказано на підставі офіційного Парламентського порталу <[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)> перевірено 10 серпня 2010 року.

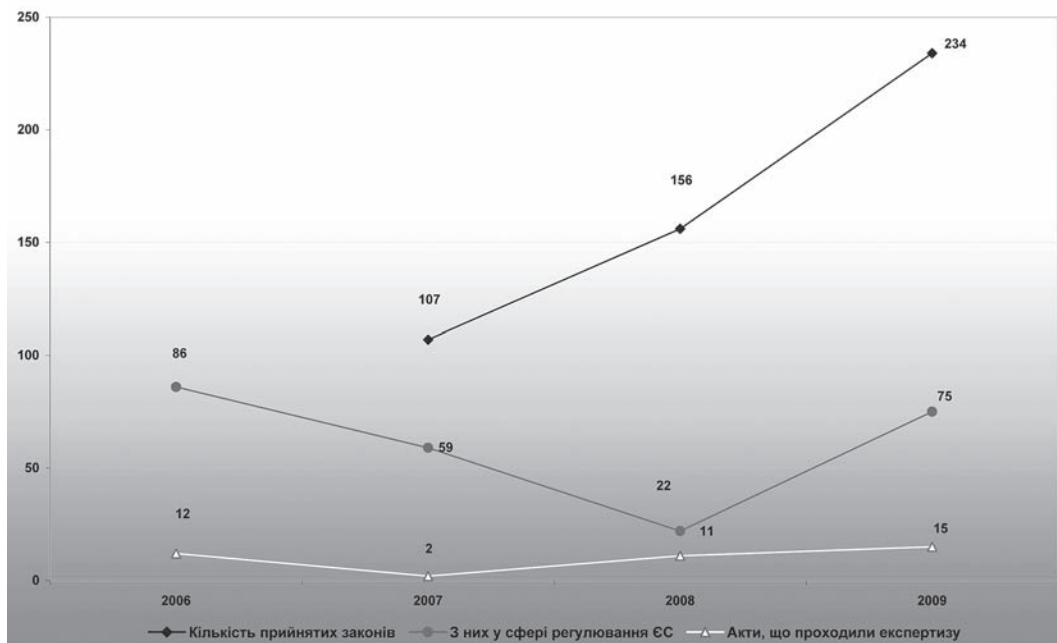
<sup>225</sup> Наприклад, Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України (щодо забезпечення якості імпортованої сільськогосподарської продукції)» (реєстр. № 0868 від 23 листопада 2007 року) не було направлено на розгляд Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції на етапі розгляду. Після схвалення він був ветоований Президентом України у зв'язку з невідповідністю праву ЄС.

Діаграма 4. Результати експертизи на відповідність проектів законів *acquis communautaire*, проведеної Міністерством юстиції України за парламентським запитом у 2005–09 рр.



Джерело: дані наведено відповідно до інформації, що міститься у щорічних доповідях Міністерства юстиції України про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за 2005, 2006, 2007, 2008 та 2009 роки.

Діаграма 5. Кількість законів, що були прийняті Парламентом у 2006–09 рр. та підлягали експертизі Міністерства юстиції України



Джерело: дані наведено відповідно до інформації, що міститься у щорічних доповідях Міністерства юстиції України про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за 2005, 2006, 2007, 2008 та 2009 роки.

Хоча у 2009 році кількість проектів законів, що надсилаються Комітетом з питань європейської інтеграції для оцінки Міністерства юстиції України зростає, інституційний механізм досі залишається недосконалим. Процедурні прогалини в імплементації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України дозволяють прийняття законів, що не відповідають *acquis*. Більше того, фактично, лише незначна кількість законодавчих актів, що ініційовані не Урядом, підлягають відповідній експертизі.

### 9.3. *Ex Post* контроль: президентське вето

Ще складнішою є ситуація з реалізацією положень Закону, які зобов'язують Парламент проводити експертизу законопроектів на предмет відповідності праву ЄС на всіх етапах розгляду законопроектів. Оцінка Комітету з питань європейської інтеграції та Міністерства юстиції України має місце на початкових етапах законодавчого розгляду. Після прийняття законопроекту у першому читанні проводиться лише його юридична експертиза. При цьому у складі Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України<sup>226</sup> відсутній окремий структурний підрозділ, який би здійснював спеціальну експертизу законопроекту на предмет його відповідності законодавству ЄС. Таким чином, проблема здійснення оцінки проектів щодо їх відповідності *acquis* на пізніших етапах законодавчого процесу залишається нерозв'язаною. Остаточна редакція проекту закону може включати низку змінених положень, зумовлюючи його невідповідність *acquis*, навіть якщо на початкових етапах законодавчого процесу його було прописано відповідно до вимог права ЄС. В результаті, *ex post* оцінка рівня відповідності українського законодавства *acquis* може значно відрізнятись від того, що відображає експертиза проектів законів. Зазначені неузгодженості чинного законодавства значною мірою послаблюють роль Комітету з питань європейської інтеграції у процесі адаптації національного законодавства України. Вони фактично дозволяють нехтувати позицією Комітету та Міністерства юстиції щодо законопроектів та приймати закони, що суперечать праву ЄС.

*De jure* не існує жодних механізмів для забезпечення *ex post* контролю на парламентському чи урядовому рівнях. Єдиним механізмом, який частково виконує цю роль, є інститут президентського вето. Аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України шостого скликання, проведений Лабораторією законодавчих ініціатив у 2009 році, показує, що Президент України звертався до оцінки прийнятих законів на їх відповідність міжнародним зобов'язанням України: близько 10 відсотків текстів президентського вето використовували невідповідність міжнародним зобов'язанням у якості підстави для повернення прийнятих законів до Верховної Ради України.<sup>227</sup>

Вищенаведений аналіз свідчить, що прямиий вплив ЄС, що здійснюється через процес адаптації законодавства є очевидним, однак неузгодженість процедурних аспектів та відсутність налагодженої співпраці між органами державної влади призводять до значного зниження результатів. Вплив ЄС є найбільш значним на вихідних етапах законотворчого

<sup>226</sup> Стаття 103 Регламенту Верховної Ради України.

<sup>227</sup> Дані базуються на контент-аналізі текстів пропозицій Президента України (вето), що було надіслано до Верховної Ради України у період з листопада 2007 року до червня 2009 року (54 актів, повні тексти доступні на офіційному Парламентському порталі <[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)> перевірено 10 серпня 2009 року).

процесу – завдяки механізмам, що були створені на урядовому рівні. Разом із тим, лише одиничні проекти законів, що були ініційовані народними депутатами або Президентом України підлягають експертизі на їх *acquis*-відповідність у Комітеті Верховної Ради України з питань європейської інтеграції та (або) Міністерстві юстиції України. Більше того, немає гарантії, що законопроекти, які стали предметом відповідної експертизи, не будуть змінені під час наступних стадій законодавчого розгляду, оскільки оцінка актів на всіх етапах законодавчого процесу, що передбачена Загальнодержавною програмою адаптації законодавства, на практиці не проводиться, а інструменти для *ex post* контролю обмежуються інститутом президентського вето. З певною долею узагальнення, таку ситуацію можна порівняти з Польщею на етапі підготовки до вступу, де до 2000 року «моніторинг здійснювався лише на початкових урядових етапах» та «приблизно 50 відсотків проектів законів, що були ініційовані іншими – позаурядовими – органами державної влади взагалі не підлягали моніторингу».<sup>228</sup>

Тож *de facto* процес адаптації законодавства має доволі асиметричний вплив на Уряд та Парламент. Органи виконавчої влади мають враховувати *acquis* у процесі нормотворчої діяльності, тоді як народні депутати України жодним чином не зв'язані під час підготовки законодавчих ініціатив. На Уряд покладено відповідальність за розробку проектів нормативно-правових актів, необхідних для досягнення цілей у сфері адаптації, тоді як народні депутати можуть або внести альтернативний законопроект, або поправки проекту закону, ініційованого Урядом. В обох випадках, парламентарі не зобов'язані перевіряти відповідність своїх пропозицій *acquis*, оскільки парламентська оцінка на відповідність вимогам права ЄС є вибірковою та не продукує обов'язкових висновків. У такий спосіб, неефективність експертизи перетворює положення Загальнодержавної програми адаптації законодавства на декларацію та, в результаті, нівелює аргумент, що європеїзація ставить українських урядовців у більш привілейовану позицію у законодавчому процесі та обмежує законодавчу компетенцію Верховної Ради України. Більше того, Уряд залишається єдиною гілкою влади, що формально зобов'язана враховувати *acquis* у своїй нормотворчій діяльності.

## 10. Відображення європеїзації у практиці підготовки проектів законів

Аналіз впливу Європейського Союзу на законотворення в Україні не можна звужувати до інституційних та процедурних аспектів адаптації законодавства до *acquis*, оскільки правова інтеграція є значно ширшою за офіційний план адаптації. Об'єктивна картина впливу не буде завершеною без аналізу практики розробки проектів законів. У Частині II цієї публікації наведено приклади досліджень, що вимірюють «європеїзацію» законодавчих практик в ЄС через поняття «європейського імпульсу», аналізуючи обсяг проектів, розробка була викликана членством у Європейському Союзі. Проведення схожого аналізу щодо української парламенту дозволить продемонструвати приклади «трансферу поліси» поза межі кордонів ЄС, а також виміряти наскільки далекосяжним є ефект європеїзації.

Це дослідження охопило всі проекти законів (1305 актів), що перебували на розгляді Верховної Ради України станом на серпень 2010 року.<sup>229</sup> Методологія передбачала здійснення аналізу пояснювальних записок до проектів законів з метою визначення актів, що використовують «європейський аргумент», котрий відображає або «європеїзацію через адаптацію» або ж

<sup>228</sup> Adam Łazowski (n 182) 205.

<sup>229</sup> Всі проекти законів та супровідні документи розміщено на офіційному Парламентському порталі <[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)> перевірено 10 серпня 2010 року.

«європеїзацію через вивчення досвіду».<sup>230</sup> У своїй першій формі «європейський аргумент»: (i) відсилає до багатосторонніх та двосторонніх правових та політичних інструментів співпраці України та ЄС, включно із зобов'язаннями, що виникають з таких домовленостей; та/або (ii) апелює до перспектив європейської інтеграції («європеїзація через адаптацію»). У своїй другій ролі, ЄС згадується як джерело кращих практик, нових правових принципів та інститутів. Законодавець звертається до (iii) права ЄС, як-от: регламентів, директив; та (iv) полісі практик поширених у ЄС або ж окремих країнах-членах («європеїзація через вивчення досвіду»). Кожен парламентський комітет було проаналізовано, виходячи із переліку законопроектів, що перебували на його розгляді у якості профільного комітету. Зрозуміло, що такий аналіз потенційно не може охопити всіх аспектів. Разом із тим, розкриваючи аргументи та зразки, на які орієнтується законодавець під час підготовки законопроекту, такий огляд є одним із небагатьох доступних індикаторів непрямого впливу європейської інтеграції на законодавчий процес в Україні.

Ключові результати можна узагальнити наступним чином. Загальний рівень законодавчої європеїзації є достатньо високим. Найбільш загальним висновком є те, що близько 17,5 відсотків законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України (іншими словами, кожен п'ятий або шостий акт), містить відсилання до «європейського аргументу» у пояснювальній записці (**дивись Таблицю 3**). Відсоток документів з таким посиланням є відносно однаковим для документів, що перебувають на розгляді парламентських комітетів, та тих, що були прийняті Парламентом в цілому.

У розрізі комітетів, результати свідчать, що 12 комітетів з 27, що діють у Верховній Раді України, мають середній рівень використання «європейського аргументу» вищим ніж 17 відсотків. Більше того, договори між ЄС та Україною не лише *de jure*, але й фактично визначають пріоритети, оскільки у переважній більшості площин, визначених у статті 51 УПС, рівень звернень до європейської практики перевищує середній показник (**дивись Таблицю 4**). Єдиним винятком є захист праці. Цей пріоритет віднесено до компетенції Комітету Верховної Ради України з соціальної політики та праці, що має один із найнижчих індексів (5 відсотків).

Показники значно варіюють залежно від сфери суспільних відносин. Схожу тенденцію спостерігаємо і в країнах-членах, і в країнах, що наближені до Європейського Союзу. Найбільш вагомий вплив має місце у сфері транспорту та комунікацій (50 відсотків), охорони здоров'я (38 відсотків), регуляторної політики (33 відсотки), фінансів та банківської діяльності (32 відсотків) та прав людини (32 відсотків). У реальних числах, економічна та регуляторна політика домінують, оскільки самі ці сфери включають близько однієї третини всіх відсилань до ЄС, а саме: Комітет з питань фінансів і банківської діяльності (33 законопроектів), Комітет з питань податкової та митної політики (19 законопроектів), Комітет з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва (13 законопроектів) та Комітет з питань економічної політики (12 законопроектів). Найнижчий показник згадувань європейського досвіду знаходимо у сферах, що мають локальний вимір, як, наприклад, у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів (3 відсотки). Ретельне порівняння цих показників із іншими країнами не є можливим, оскільки дослідження, проведенні у різних країнах Європи, базувались на різних підходах до оцінки. Однак навіть якщо рейтинг сфер, що є найбільш європеїзованими, не буде повністю співпадати з результатами, що мають місце в інших країнах, певні схожі

<sup>230</sup> Класифікація запропонована Толлер (2004). Дивись: Annette Elisabeth Töller, «The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results» (2004) 8:9 EIoP <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-009.pdf>> перевірено 10 серпня 2010 року.

тенденції можна ідентифікувати. Зокрема, у Швейцарії, сфера економічної політики є «сильно європеїзованою», а сектор соціальної політики характеризується низьким рівнем впливу ЄС.<sup>231</sup> Схожу тенденцію знаходимо у Німеччині. Те ж саме буде вірним для України (20 та 5 відсотків відповідно).

Крім пріоритетних сфер адаптації, значний вплив ЄС знаходимо у сферах, що мають значне значення для розвитку демократії, як-от: права людини (32 відсотки), боротьба з організованою злочинністю (30 відсотків), правова політика (24 відсотки) та свобода слова (17 відсотків). Більшість із цих сфер, як-от свобода слова, були особливо підкресленні ЄС, зокрема – у Плані Дій Україна-ЄС, Порядку денному асоціації Україна-ЄС, тощо. Необхідно зауважити, що демократизація стала типовим результатом впливу європеїзації на нові країни-члени.<sup>232</sup> Підкреслюючи вагомість демократії, прав людини, верховенства права та інших базових конституційних принципів ЄС для розвитку співпраці у майбутньому, угоди з Європейським Союзом стимулюють демократичні перетворення.

**Таблиця 3. Використання «європейського аргументу» у проектах законів, що перебували на розгляді Верховної Ради України станом на 10 серпня 2010 року\***

Парламентський комітет	Загальна кількість законопроектів, що перебувають на розгляді **	У якості профільного комітету	Лише проекти законів	Включають «європейський аргумент»	Відсоток
Комітет з питань транспорту і зв'язку	103	39	22	11	50
Комітет з питань охорони здоров'я	93	40	29	11	38
Комітет з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва	186	50	40	13	33
Комітет з питань фінансів і банківської діяльності	169	80	53	17	32
Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин	63	38	25	8	32
Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	63	18	10	3	30
Комітет з питань правової політики	352	50	33	8	24
Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки	67	35	30	7	23
Комітет з питань науки і освіти	145	91	61	13	21

<sup>231</sup> Yannis Papadopoulos, 'Europeanization? Two Logics of Change of Policy-Making Patterns in Switzerland' (2008) 10 J Comp Pol'y Analysis 255.

<sup>232</sup> Roberto Di Quirico (ed), Europeanisation and Democratisation: Institutional Adaptation, Conditionality and Democratisation in EU's Neighbour Countries (EPAP, Florence 2005).

Комітет з питань податкової та митної політики	320	193	156	30	19
Комітет з питань свободи слова та інформації	106	67	52	9	17
Комітет з питань культури і духовності	114	48	24	4	17
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності	416	287	194	31	16
Комітет у закордонних справах***	57	26	13	2	15
Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики	127	40	29	4	14
Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	111	40	24	3	13
Комітет з питань національної безпеки і оборони	69	25	16	2	13
Комітет з питань економічної політики	263	133	103	12	12
Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування	335	223	110	12	11
Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму	100	44	25	2	8
Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин	170	90	72	5	7
Комітет з питань бюджету	1310	44	41	2	5
Комітет з питань правосуддя	153	89	55	3	5
Комітет з питань соціальної політики та праці	120	64	39	2	5
Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів	106	56	35	1	3
Комітет з питань європейської інтеграції****	1303	8	0	0	0
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України ***	1164	54	14	0	0
<b>ЗАГАЛОМ</b>	–	<b>1972</b>	<b>1305</b>	<b>216</b>	–

\* Аналіз охоплює всі проекти законів, що перебували на розгляді парламентських комітетів станом на 10 серпня 2010 року. Тексти законопроектів, включно з пояснювальними записками, доступні на офіційному Парламентському порталі: <[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)>.

\*\* Ця категорія включає не лише проекти законів, але й інші нормативно-правові акти.

\*\*\* Ці комітети не розглядалися під час аналізу результатів, оскільки кількість законопроектів, де вони виконують функцію профільного комітету, є надто незначною.

Таблиця 4. Посилання на Європейський Союз у проектах законів крізь призму пріоритетних сфер адаптації, визначених в УПС (10 серпня 2010 року)

Парламентський комітет	Пріоритетні сфери адаптації, відповідно до статті 51 УПС	Відсоток
Комітет з питань транспорту і зв'язку	Транспорт	50
Комітет з питань охорони здоров'я	Охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин	38
Комітет з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва	Законодавство про компанії Правила конкуренції Технічні правила і стандарти	33
Комітет з питань фінансів і банківської діяльності	Банківське право Фінансові послуги	32
Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин	–	32
Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	–	30
Комітет з питань правової політики	–	24
Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки	Енергетика, включаючи ядерну	23
Комітет з питань податкової та митної політики	Інтелектуальна власність	21
Комітет з питань свободи слова та інформації	Митне право Бухгалтерський облік компаній Податки, включаючи непрямі	19
Комітет з питань свободи слова та інформації	–	17
Комітет з питань культури і духовності	–	17
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності	–	16
Комітет у закордонних справах***	–	15
Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики	–	14
Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	Довкілля	13
Комітет з питань національної безпеки і оборони	–	13
Комітет з питань економічної політики	Державні закупівлі Захист прав споживачів	12
Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування	–	11

Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму	–	8
Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин	–	7
Комітет з питань бюджету	–	5
Комітет з питань правосуддя	–	5
<b>Комітет з питань соціальної політики та праці</b>	<b>Охорона праці</b>	<b>5</b>
Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів	–	3
Комітет з питань європейської інтеграції***	–	0
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України ***	–	0
<b>СЕРЕДНЯ ЗВАЖЕНА КІЛЬКІСТЬ</b>		<b>17</b>

Як вже зазначалося раніше, використання «європейського аргументу» в законодавчій практиці Верховної Ради України найчастіше демонструє «європеїзацію через адаптацію» та «європеїзацію через вивчення».<sup>233</sup> В першому випадку, «європейський аргумент» звертається до пріоритетних сфер співпраці між Україною та ЄС або ж адаптації законодавства – інколи у дуже спрощеній формі, просто зазначаючи, що законопроект сприяє «подальшій європейській інтеграції України». У такій ролі, «аргумент» може набути певної сили впливу, що інколи має наслідком прийняття актів або норм, які не підтримувались Парламентом через політичні причини. Одним із актуальних прикладів є прийняття закону України про державні закупівлі, який належить до пріоритетів адаптації українського законодавства до *acquis* (дивись **Приклад 1**). У своїй другій ролі, ЄС надає приклади для трансферу поліції сприяючи українському парламенту у здійсненні законодавчої функції.

### **Приклад 1: Закон України «Про здійснення державних закупівель» (No. 2289-VI від 1 червня 2010 року)**

Протягом певного періоду часу процедура державних закупівель в Україні визначалася Тимчасовою постановою Кабінету Міністрів України про здійснення державних закупівель, яку було прийнято у березні 2008 року. У травні 2008 року Уряд направив до Парламенту проект закону «Про здійснення державних закупівель». Фінальний варіант законопроекту був підготовлений Комітетом з питань економічної політики в жовтні 2009 року.

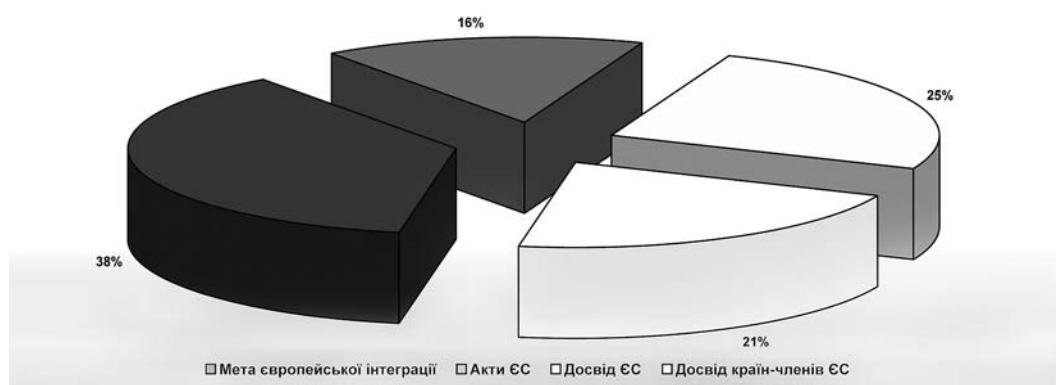
Європейська Комісія та Світовий Банк надали змістовні коментарі до означеного законопроекту, керуючись директивами ЄС та міжнародними стандартами в сфері регулювання закупівель, а також досвідом європейських країн. Тим не менш, переважна більшість цих рекомендацій так і не була врахована Верховною Радою України. У лютому 2010 року Парламент ухвалив Закон про здійснення державних закупівель у другому читанні та в цілому. Голова делегації ЄС в Україні та Регіональний Директор Світового Банку у Молдові, Білорусі та Україні рекомендували Президенту скористатися правом вето на підставі того, що законопроект не відповідав міжнародним стандартам та кращим практикам регулювання державних закупівель. Президент ветовав законопроект та повернув його на доопрацювання у Парламент. Верховна Рада України врахувала ряд пропозицій Президента та ухвалила нову редакцію Закону, яка була підписана главою держави.

В результаті, низка рекомендацій Європейської Комісії та Світового банку знайшли відображення у фінальній редакції Закону, зокрема: були відмінені преференції для національних акторів під час тендерів, деякі терміни статті 1 Закону були приведені у відповідність до рекомендацій Європейської Комісії та Світового банку, кількість необхідних претендентів була обмежена двома, представники парламентських комітетів, міністерств та незалежні експерти були виключені зі складу апеляційної інституції, була гарантована конфіденційність в процесі закупівель, переглянуті процедури оскарження рішень та частково приведені у відповідність до рекомендацій Європейської Комісії та Світового банку, термін дії тендерних документів було обмежено 90 днями, як і було рекомендовано, попередня кваліфікація для обмежених тендерів була зроблена обов'язковою. І хоча низка критично важливих рекомендацій не були враховані в даному Законі, цей приклад дає підстави стверджувати про існування європейського впливу на законодавчий процес в Україні.

<sup>233</sup> В англійському варіанті «Europeanisation through adaptation» та «Europeanisation through learning». Дивись (п 230).

Низка законопроектів містить детальні посилання на окремі джерела права ЄС, найчастіше директиви, з поясненням «запозичених» положень. Загалом, близько 16 відсотків усіх законопроектів, що відсилають до європейського досвіду, містять перелік конкретних актів Європейського Союзу, 46 відсотків – посилаються на практику ЄС або окремих держав-членів і 38 відсотків – у загальних формулюваннях стверджують, що прийняття проекту закону необхідне або ж сприятиме європейській інтеграції України (дивись **Діаграму 6**). Більш деталізовані посилання частіше зустрічаються у тих сферах політики, які ЄС визнає пріоритетними, як наприклад, інтелектуальна власність та енергетика. Значна більшість проектів кодексів, які наразі опрацьовуються в парламентських комітетах, включають посилання на європейські практики та стандарти.

**Діаграма 6. Зміст посилань на досвід ЄС у пояснювальних записках до проектів законів, що перебували на розгляді Верховної Ради України станом на 10 серпня 2010 року**



У цьому контексті необхідно звернути увагу на окремі парадокси у використанні «європейського аргументу» у законотворчому процесі, оскільки роль, яку він виконує на практиці, значно варіює. Наприклад, у законодавчій практиці є приклади законопроектів, якими пропонується передбачити обов'язковість врахування актів ЄС у правозастосовчій практиці на території України. Наприклад, у новій редакції закону про телекомунікації<sup>234</sup> пропонується, що порядок визначення та аналізу ринків телекомунікаційних послуг затверджується Національною комісією з питань регулювання зв'язку та Антимонопольним комітетом України з урахуванням директив Європейського Парламенту і Ради, а також прийнятих на виконання таких директив керівних роз'яснень та рекомендацій Європейської Комісії (стаття 42 законопроекту). Суб'єкт законодавчої ініціативи стверджує, що «такий підхід створює передумови для зближення регулювання телекомунікацій в Україні з практикою Європейського Союзу».<sup>235</sup> Більш типовою, щоправда, є практика використання європейського досвіду або стандартів із формальною метою – для обґрунтування одного з тих варіантів політики, що відповідає політичним інтересам автора. Серед таких прикладів – внесення змін до закону про місцеві вибори щодо забезпечення прозорості та демократичності їх проведення (дивись **Приклад 2**).

### **Приклад 2: Внесення змін до закону про місцеві вибори щодо забезпечення прозорості та демократичності їх проведення (№. 2491-VI від 30 серпня 2010)**

Проект, зареєстрований у Парламенті 25 серпня 2010 року, було прийнято як закон під час позачергової сесії Верховної Ради України 31 серпня 2010 року. Автори документу запропонували скасувати закріплені у законі про місцеві вибори критерії, за яким лише ті місцеві організації партій, які зареєстровані не пізніше як за 365 днів до дня

<sup>234</sup> Законопроект реєстр. № 3460 від 11 березня 2009 року.

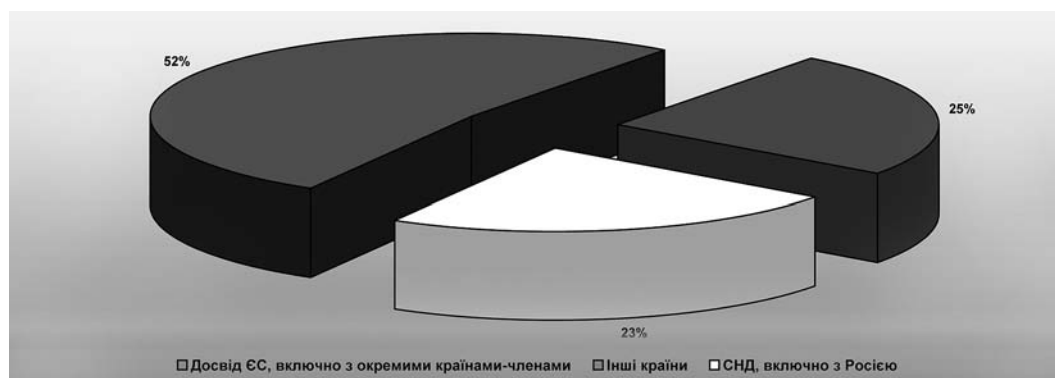
<sup>235</sup> Ibid.

виборів, мають право висувати кандидатів на місцевих виборах; а також змінити підхід до формування виборчих комісій, який здійснювався за поданням організацій лише тих політичних партій, які представлені у Верховній Раді України поточного скликання. Внесення таких змін обґрунтовувалось виключно їх невідповідністю демократичним засадам та міжнародним стандартам.

Не критикуючи власне зміст законопроекту, цей приклад покликаний проілюструвати, що у багатьох випадках врахування демократичних стандартів стає можливим виключно в умовах їх відповідності політичним інтересам. Адже в ситуації з цим та низкою інших «політичних» законопроектів, Україна вже вкотре зіштовхнулася із «терміною» зміною виборчих правил,<sup>236</sup> які неодноразово викликали критику європейських інституцій. Однак відсутність політичного інтересу до дотримання принципу юридичної визначеності («legal certainty») та відмови від запровадження змін до законодавства незадовго до проведення виборів, залишає цю практику типовою для українських правових реалій.

Оскільки європеїзація є лише однією із складових частин інтернаціоналізації процесу вироблення політики, певна кількість посилань спрямовує до досвіду інших країн, як-от Російська Федерація, чи міжнародних акторів, найчастіше — Ради Європи, Світової Організації Торгівлі та Організації Об'єднаних Націй. Контент-аналіз пояснювальних записок свідчить, що в більшості випадків українські законотворці посилаються на досвід ЄС та його країн-членів (52 відсотки від загальної кількості випадків), рідше вони описують практики країн СНД, включно з Російською Федерацією (23 відсотки), а також інших країн світу (25 відсотків) (дивись **Діаграму 7**).

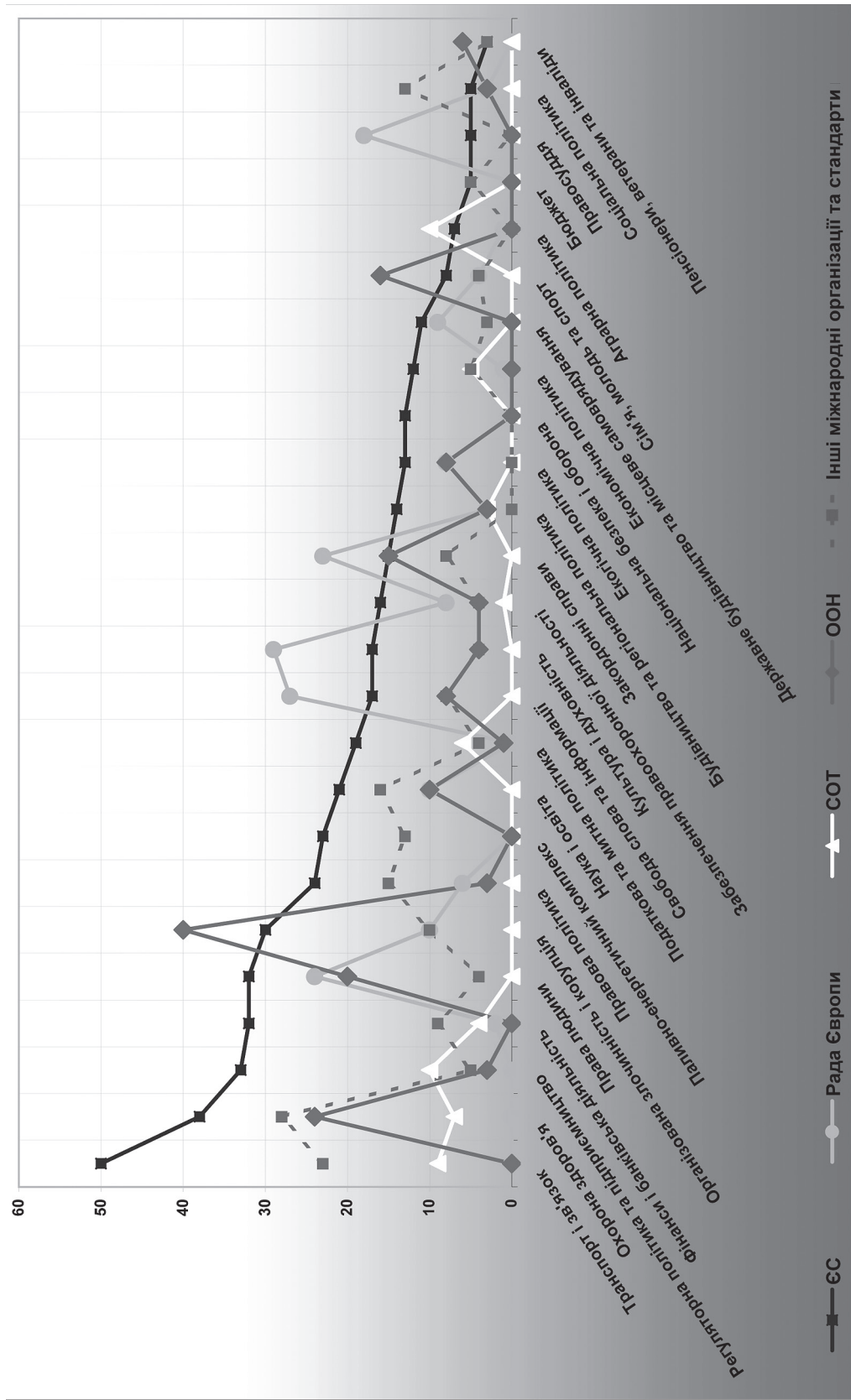
**Діаграма 7. Співвідношення посилань українського законодавця на досвід країн світу: ЄС та країни-члени, СНД (включно з Російською Федерацією) та інші країни (станом на 10 серпня 2010 року)**



Більше того, ЄС також займає унікальну позицію з огляду на те, що його вплив можна знайти в усіх сферах політики – на відміну від міжнародних організацій, які зазвичай мають досить вузькі площини впливу (як, наприклад, СОТ). **Діаграма 8** демонструє, що лише в декількох сферах політики інші міжнародні актори займають домінуючу позицію, зокрема: Рада Європи – відносно свободи слова (відповідне посилання міститься у 27 відсотках проектів законів, зареєстрованих у профільному парламентському комітеті станом на 10 серпня 2010 року), культури (29 відсотків) і правосуддя (18 відсотків); Організація Об'єднаних Націй – у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю (40 відсотків), у справах сім'ї, молоді, спорту та туризму (16 відсотків); а також Світова Організація Торгівлі – щодо питань аграрної політики (16 відсотків).

<sup>236</sup> Місцеві вибори було заплановано на 31 жовтня 2010 року.

Діаграма 8. Інтернаціоналізація вироблення політики в Україні: співвідношення посилань на Європейський Союз, Раду Європи, Світову Організацію Торгівлі та Організацію Об'єднаних Націй в процесі розробки законопроектів (станом на 10 серпня 2010 року)



Аналіз законотворчої практики Верховної Ради України демонструє, що вплив ЄС не обмежується формальною програмою адаптації національного законодавства до *acquis*. Тенденція домінування європейських зразків є достатньо переконливою. У світлі задекларованих Міністерством юстиції України незначних результатів (зокрема, щодо імплементації щорічних планів адаптації законодавства України), а також непродуктивної взаємодії з Комітетом з питань європейської інтеграції, такий непрямий вплив постає одним із ключових факторів «європеїзації» українського законодавства.

Звісно, ці результати також можуть бути свідченням «декларативної європеїзації». Низка прикладів, запропонованих у цьому Звіті, переконливо свідчать, що «використання» європейських стандартів та практик, як правило, має місце лише в діапазоні, який відповідає політичним інтересам автора. Однак навіть таке часткове врахування відіграє важливу роль. Європейський Союз виступає джерелом для «трансферу полісі», до певної міри сприяючи українським законодавцям у реалізації їх регуляторної функції.



## Частина IV.

# БУДУЮЧИ ЗВ'ЯЗКИ ТА ЗБИРАЮЧИ «ПАЗЛ» («PUZZLE»)

### 11. Засвоєні уроки: заключні коментарі

Трансформація фундаментальних функцій національних парламентів, що виникла з огляду на європейську інтеграцію, змушує переосмислити роль, яку відіграє цей процес для національних представницьких демократій. Цей Звіт базується на твердженні, що Європейський Союз поширює свій вплив на значно більшу територію у географічному вимірі, ніж це зазвичай очікується. І хоча членство є важливим фактором, що визначатиме результат такого впливу, однак європеїзація обумовлюється не лише цим – схожі тенденції можна знайти незалежно від кордонів чи визначеної перспективи вступу.

Для того, щоб пов'язати процеси в середині Європейського Союзу та у країнах Східного Партнерства, цей Звіт розпочинається аналізом європеїзаційних тенденцій у країнах-членах ЄС, пропонуючи стислу «матрицю» трансформацій, що мають місце «в межах кордонів». Такий огляд продемонстрував, що, звісно, членство в ЄС значно обмежує «законодавчу автономію» національних парламентів за допомогою правових та (або) політичних інструментів; однак, це не означає, що воно має односторонній де-парламентаризаційний характер. Наслідки європейської інтеграції варіюють від обмежень до переваг для національної законодавчої діяльності, де потенційні результати не є чітко визначеними: їх амплітуда значно залежить від вихідних місцевих умов та готовності національних парламентів до трансформацій.

Далі, цей Звіт розглядає європеїзацію законодавчої діяльності та парламентських практик в Україні. Найбільша очевидна паралель між результатами європеїзаційного впливу у межах ЄС та поза його кордонами перебуває в інституційному вимірі. Європеїзація українського парламенту відображається у створенні Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції та посиленні парламентської участі у діалозі на європейській арені. Процедурна європеїзація має місце у здійсненні оцінки проектів законів на їх відповідність *acquis* на урядовому та парламентському рівнях, що виступає частиною законодавчого процесу. Крім того, ближчий аналіз законодавчих практик демонструє, що переваги європеїзації є доволі очевидними і, фактично, схожими до тих, що можна ідентифікувати у відношенні до нових країн-членів ЄС. Поступове запровадження більш демократичних парламентських практик, що мало місце протягом останнього десятиріччя, відбувалось під впливом європейських стандартів, практик та цінностей. Європейський Союз пропонує інформаційну та іншу інституційну підтримку у процесі адаптації законодавства через різноманітні програми та платформи міжпарламентської співпраці. Він домінує як джерело трансферу полісі, а також надсилає «імпульси» для національної програми законодавчої діяльності через офіційний план адаптації законодавства та непрямої тиск.

Принципова різниця, однак, полягає у рівні адаптаційного тиску. З формальної точки зору, ЄС обмежує законодавчу компетенцію українських законодавців з огляду на відповідні положення Загальнодержавної програми адаптації – законодавчі акти, котрі не відповідають *acquis* не повинні прийматись, за винятком ситуацій, коли вони супроводжуються належним обґрунтуванням та мають визначений термін дії. Однак проблеми з реалізацією цих положень роблять вплив ЄС значно менш очевидним. Наприклад, «*acquis*-тест» не охоплює всі проекти законів, що належать до сфер, котрі регулюються правом ЄС, висновки Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції щодо законопроектів не мають визначального впливу на етапі голосування, а можливості для *ex post* контролю є обмеженими. В результаті, положення Загальнодержавної програми адаптації залишаються декларативними, а Верховна Рада України, фактично, не є обмеженою *acquis* під час реалізації своєї законодавчої компетенції. Комплексна система адаптації законодавства України продукує мінімальний результат, змушуючи визнати весь процес імітацією тієї діяльності, що насправді має мати місце. Зобов'язуючий вплив *acquis*, таким чином, переважно базується на «м'яких» методах – політичних та економічних стимулах більш тісної співпраці з ЄС; а основним каналом європеїзації виступає соціальне навчання («social learning»), іншими словами – вибіркова орієнтація українських законодавців політичні стандарти ЄС.

Попередженням, яке вимагає уваги, є те, що поступове посилення потенціалу Уряду у європейських питаннях, зокрема, з огляду на більш розроблені та ефективні інституційні та процедурні механізми, створює передумови для домінування виконавчої гілки влади у законодавчому процесі у майбутньому. Якщо на сьогодні система дозволяє прийняття законів, що не відповідають *acquis*, покращення у сфері реалізації вимог Загальнодержавної програми адаптації законодавства додасть ваги впливу ЄС і, як наслідок, також і Уряду. Як тільки такий розвиток подій матиме місце й існуючі положення закону будуть втілені на практиці, Парламент може зіштовхнутись із відчутним де-парламентаризаційним ефектом. Таким чином, український приклад чітко демонструє поворотний момент у процесі державного будівництва під впливом європейської інтеграції. Він відображає, як закладаються передумови для розчаровуючого де-парламентаризаційного ефекту: коли Уряд методично вибудовує структури та процедури у відповідь на нові інтеграційні тенденції, Парламент залишається інертним та менш ефективним у своїх адаптаційних зусиллях. У результаті, будь-який поступ в інтеграції може послабити законодавчу роль Парламенту не лише через обмеження, що будуть встановлені *acquis*, але й через урядове домінування у законодавчому процесі, пов'язаному з ЄС.

Перш ніж це відбудеться, український парламент має зазирнути за межі кордонів та усвідомити, що він є частиною загальноєвропейських процесів. Національні парламенти ЄС зіштовхнулись із викликом втрати повноважень саме через таку реакцію: відсутність гнучкості та спроможності оперувати питаннями, пов'язаними з ЄС. Верховна Рада України потребує інституційного та процедурного розвитку, щоб перетворитись у більш ефективного гравця у відношенні питань європейської політики. В іншому разі, Парламент може піти тим же шляхом, що його колеги в Європі, котрі «значно, і дуже довго, недооцінювали, який вплив має еволюція ЄС на їх політичні функції».<sup>237</sup> І, в результаті, мають проходити через процес адаптації, який настав після тривалого періоду де-парламентаризації.

## 12. «Дорожня карта» парламентських реформ

Аналіз, що запропонований у цьому Звіті, виразно аргументує необхідність посилення інституційного потенціалу Верховної Ради України. Така потреба набуває особливої актуальності

<sup>237</sup> Karlheinz Neunreither, «The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments» (1994) 29 Gov't & Oppos 299, 303.

у світлі підготовки Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, оскільки здійснення заходів із адаптації законодавства виступає одним із головних завдань, які стоять на шляху до посилення політичної асоціації та поглиблення економічної співпраці. Порядок денний асоціації Україна-ЄС визначає пріоритети на галузевій основі, які вимагають негайних дій до набуття чинності Угоди про асоціацію.<sup>238</sup> З позиції Кабінету Міністрів України, виникнення «великої кількості юридично обов'язкових зобов'язань України у сфері адаптації законодавства, невиконання яких може призвести до вжиття проти України відповідних економічних санкцій» вимагає «змінити підходи до реалізації адаптації».<sup>239</sup> З огляду на це, у березні 2010 року на Шостому засіданні Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу було затверджено Прогресивний план адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, який базується на пріоритетах передбачених проектом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Порядком денним асоціації Україна-ЄС, що дозволяє розпочати підготовку до виконання Угоди вже на цьому етапі.

Такий розвиток відносин Україна-ЄС вимагає відповідних кроків на національному рівні. Основною відповіддю на ризик подальшої маргіналізації парламентської ролі має стати адаптація до нових умов та розуміння тих переваг, які несе європеїзація. Реформи, які сьогодні необхідні Парламенту, перебувають у двох площинах. У першу чергу необхідно забезпечити послідовність демократичних перетворень на основі досвіду європейського парламентаризму та подальшу демократизацію законодавчого процесу (**Пріоритет А**). Наступне завдання має більш вузьке спрямування і передбачає посилення ролі Верховної Ради України у питаннях європейської інтеграції, зокрема – в процесі планування та здійснення адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС (**Пріоритет В**).

#### **Пріоритет А. Забезпечення подальшої демократизації базових засад діяльності Верховної Ради України та організації законодавчого процесу**

**Завдання 1:** забезпечити налагодження зв'язку народних депутатів України з виборцями<sup>240</sup> в умовах пропорційної виборчої системи та зменшення залежності партій від приватного фінансування.

**Рекомендовані заходи:** (1) передбачити перехід до такого типу пропорційної виборчої системи на парламентських виборах, який стимулюватиме розвиток внутрішньопартійної демократії; (2) у більш віддаленій перспективі – можливість самовисування кандидатів на парламентських виборах;<sup>241</sup> (3) запровадити державне фінансування та обмежити приватне фінансування політичних партій відповідно до європейських стандартів.<sup>242</sup>

<sup>238</sup> Порядок денний асоціації Україна – ЄС від 15 жовтня 2009 року, UE-UA 1056/2/09 REV 2 <[http://www.kmu.gov.ua/document/243193977/Association%20Agenda\\_ukr\\_.doc](http://www.kmu.gov.ua/document/243193977/Association%20Agenda_ukr_.doc)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>239</sup> Офіційний Урядовий портал <[http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=223287610](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=223287610)> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>240</sup> Лабораторія законодавчих ініціатив, «Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга» українського парламентаризму)» [2010] 1 Часопис ПАРЛАМЕНТ 5; Марина Ставнійчук, ««Закрита» виборча система вичерпала себе» (2009) 11(739) Дзеркало тижня <<http://www.dt.ua/1000/1550/65790/>> accessed 10 August 2010; Андрій Євстігнєєв, «Система виборів 2006: критичний погляд» (2005) 11 Юридичний журнал <<http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2006>> перевірено 10 серпня 2010 року.

<sup>241</sup> Місії ОБСЄ/БДПЛ неодноразово рекомендували передбачити у Законі «Про вибори народних депутатів України» можливість самовисування кандидатів на виборах. Детальніше: OSCE/ODIHR Election Observation, «Ukraine. Parliamentary Elections 26 March 2006» (Report) Warsaw, 23 June 2006 <[http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631_en.pdf)> перевірено 10 серпня 2010 року; OSCE/ODIHR Election Observation Mission, «Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007» (Report) Warsaw, 20 December 2007 <[http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054_en.pdf)> перевірено 10 серпня 2010 року, 26.

<sup>242</sup> Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States (Council of Europe) on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th Meeting of the Ministers» Deputies <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>> accessed 10 August 2010.

**Завдання 2:** передбачити ефективні механізми залучення громадськості до прийняття рішень та впливу на законодавчий процес.

**Рекомендовані заходи:** (1) закріпити право законодавчої ініціативи за певною кількістю виборців; (2) передбачити можливість звернення громадян до Конституційного Суду з конституційними скаргами щодо визнання законів неконституційними (у визначених Конституцією випадках); (3) ухвалити новий Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», що відповідатиме міжнародним стандартам у відповідній сфері; (4) внести до законодавства зміни, спрямовані на підвищення ефективності слухань у Парламенті та комітетах; (5) передбачити обов'язкове утворення громадських рад при парламентських комітетах та визначити статус таких рад; (6) запровадити процедуру публічних консультацій щодо законопроектів перед їх розглядом у першому та наступних читаннях.

**Завдання 3:** удосконалити механізми забезпечення прозорості, підзвітності національного законодавчого органу, а також запобігання корупції у законодавчому процесі.

**Рекомендовані заходи:** (1) ухвалити закон про доступ до публічної інформації, який би враховував міжнародні стандарти; (2) розширити перелік документів та інформації, які підлягають оприлюдненню на веб-порталі Парламенту, передбачити обов'язкове створення комітетами власних веб-сторінок; (3) зробити інформацію про діяльність Парламенту (зокрема, щодо законодавчого процесу) більш доступною для пересічних громадян; (4) запровадити механізми запобігання корупції у законодавчому процесі, зокрема – обов'язкове декларування інтересів депутатів, оприлюднення декларацій про інтереси, доходи і витрати депутатів.

**Завдання 4:** оптимізувати організацію законодавчого процесу з метою усунення надмірного законодавчого навантаження<sup>243</sup> та впровадження кращих європейських практик.

**Рекомендовані заходи:** (1) закріпити за урядом провідну роль у формуванні планів законотворчої діяльності та більш чітко визначити механізми взаємодії між Урядом і Парламентом на етапах планування розгляду законопроектів; (2) посилити «законодавчу» роль парламентських комітетів, зокрема шляхом зменшення їх кількості та забезпечення відповідності політичної конфігурації комітетів політичному балансу у структурі Парламенту; (3) звузити можливості для перегляду планів роботи Парламенту; (4) обмежити можливість внесення депутатами законопроектів на заміну раніше поданих; (5) визначити вичерпний перелік підстав для обговорення законопроектів за скороченою процедурою; (6) звузити можливості для зміни регламентних процедур рішеннями *ad hoc* та можливості ухвалення законопроектів у першому читанні та в цілому.

**Завдання 5:** сприяти становленню традиції поваги до прав опозиції.

**Рекомендовані заходи:** розглянути доцільність доповнення Регламенту Верховної Ради України положеннями, які б передбачали додаткові механізми захисту прав опозиційних фракцій.

<sup>243</sup> Наприклад, за 2009 рік на розгляд Парламенту було внесено 1159 законопроектів. Значною є і кількість законів, які щороку ухвалюються Парламентом: 251 закон – у 2009 році, 170 законів – у 2008 році, 117 законів – у 2007 році, 256 законів – у 2006 році, 295 законів – у 2005 році, 297 законів – у 2004 році. Використано дані офіційного Парламентського порталу <[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)> перевірено 10 серпня 2010 року.

**Пріоритет В. Посилення контрольної функції Верховної Ради України стосовно процесу європейської інтеграції та інституційного потенціалу Парламенту в контексті забезпечення адаптації національного законодавства України до *acquis* ЄС**

**Завдання 6:** удосконалити інституційний механізм адаптації національного законодавства України до права ЄС, зокрема в аспекті посилення ролі Верховної Ради України.

**Рекомендовані заходи:** (1) вичерпно визначити функції усіх державних органів, які *de facto* відіграють або потенційно можуть відігравати важливу роль в процесі адаптації національного законодавства, зокрема – Адміністрації Президента України, Бюро європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України тощо; (2) усунути дублювання функцій тих органів виконавчої влади, що здійснюють подібні завдання, зокрема – в частині планування, моніторингу, контролю за здійсненням адаптації тощо; (3) посилити роль Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, насамперед шляхом уточнення засад його взаємодії з іншими комітетами та підрозділами Апарату Верховної Ради України, а також Міністерством юстиції України при проведенні експертизи законопроектів на предмет їх відповідності *acquis*.

**Завдання 7:** забезпечити проведення обов'язкової експертизи законопроектів на предмет їх відповідності *acquis* на усіх етапах законодавчого розгляду та врахування її результатів під час прийняття рішень стосовно документу.

**Рекомендовані заходи:** (1) внести зміни до процедурних вимог щодо реєстрації проектів нормативно-правових актів у Верховній Раді України,<sup>244</sup> передбачивши обов'язковість зазначення у пояснювальній записці інформації про належність проекту закону до сфер регулювання ЄС, відповідність тексту *acquis* або обґрунтування необхідності прийняття документу, що не відповідає праву ЄС; (2) узгодити Регламент Верховної Ради України та Положення про Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції з положеннями Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» в частині процедури експертизи проектів законів на їх відповідність з *acquis* ЄС на всіх етапах розгляду; (3) сформувати механізми горизонтальної співпраці між Комітетом Верховної Ради України, іншими парламентськими комітетами та Головним юридичним управлінням Секретаріату Верховної Ради України з метою здійснення оцінки відповідності проектів законів вимогам ЄС, а також її врахування під час процесу прийняття рішень; та (4) передбачити необхідні ресурси для аналізу проектів законів, що реєструються у Парламенті, з метою виокремлення документів, що регулюються правом ЄС, для здійснення експертизи та супроводу їх розгляду профільним парламентським комітетом.

**Завдання 8:** сприяти більш активному використанню механізмів парламентського контролю за діями Уряду у сфері європейської інтеграції.

**Рекомендовані заходи:** (1) впровадити постійний парламентський моніторинг виконання щорічних планів адаптації законодавства України до права ЄС та практику прийняття рішень за результатами заслуховування звіту Уряду; (2) запровадити практику регулярних слухань відповідальних урядовців у Комітеті з питань європейської інтеграції.

<sup>244</sup> Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 428 від 22 травня 2006 року.

## ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПАРТНЕРІВ ПРОЕКТУ

### **Лабораторія законодавчих ініціатив (Agency for Legislative Initiatives)**

Лабораторія законодавчих ініціатив — одним із провідних аналітичних центрів України. Місією організації є сприяння утвердженню демократичних цінностей в українському суспільстві, формування ефективної та збалансованої державної політики, розвиток політичної та правової культури громадян і політиків, підтримка інтеграції України до Європейської спільноти.

Головні напрями діяльності:

- підготовка аналітичних матеріалів з питань публічної політики, розробка проектів нормативно-правових актів та рекомендацій щодо удосконалення законодавства;
- організація публічних заходів з питань оптимізації чинного правового регулювання;
- здійснення моніторингу політичних процесів та діяльності органів влади;
- надання консультацій з політико-правових питань;
- реалізація освітніх проектів.

Лабораторія законодавчих ініціатив має значний досвід реалізації проектів, спрямованих на забезпечення участі громадськості у законотворчому процесі, проведення моніторингу роботи парламенту, вивчення основних проблемних моментів українського парламентаризму та розробку пропозицій в контексті підвищення ефективності роботи Верховної Ради, вивчення європейського досвіду в галузі законодавства щодо виборів, діяльності політичних партій, боротьби з корупцією, забезпечення свободи слова, ефективної діяльності місцевого самоврядування та аналізу можливості застосування кращих європейських практик в українських умовах.

Адреса: Україна, м. Київ, 04071, вул. Нижній Вал 33, оф. 8.

Тел: (044) 531 37 68

Факс: (044) 425 25 33

E-mail: [info@laboratory.kiev.ua](mailto:info@laboratory.kiev.ua)

Website: [www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)

### **Центр європейських реформ (Centre for European Reform)**

Центр європейських реформ (CER) — це аналітичний центр, діяльність якого спрямована на покращення якості дебатів у Європейському Союзі. Це форум для людей з ідеями з Великобританії та всього континенту, де вони можуть обговорювати політичні, економічні та соціальні виклики, на які має реагувати Європа. Центр шукає партнерів, які займаються аналогічною діяльністю в інших європейських країнах, у Північній Америці та інших куточках світу. Хоча CER є проєвропейським центром, він не уникає критичних коментарів. Експерти Центру розглядають євроінтеграцію як процес, що багато в чому приносить користь, але разом з тим визнають, що в багатьох аспектах ЄС працює не достатньо ефективно. Виходячи з цього, CER ставить собі за мету вироблення та просування нових ідей щодо реформування Європейського Союзу. Центр наголошує на необхідності співпраці людей зі світу політики та бізнесу. На більшість зустрічей та семінарів, які відбуваються під егідою CER, можливо потрапити лише за запрошеннями, що дозволяє забезпечити високий рівень дебатів. Висновки досліджень та семінарів Центру європейських реформ відображені в його публікаціях, а також у приватних дослідженнях та аналітичних оглядах, які готуються CER на замовлення посадовців різних рівнів. Діяльність CER фінансується за рахунок приватних внесків. Центр ніколи не отримував фінансування від урядів або ж інституцій ЄС.

Адреса: 14 Great College Street, London SW1P3RX, United Kingdom

Tel: +44 020 7233 1199

Fax: +44 020 7233 1117

Website: [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)

### **Фундація міжнародних відносин та зовнішнього діалогу (Foundation for International Relations and External Dialogue)**

Фундація міжнародних відносин та зовнішнього діалогу (FRIDE) — це аналітичний центр, метою якого є пропагування найкращого та найбільш інноваційного мислення в контексті ролі Європи на міжнародній арені. Ключовими темами аналізу Фундації є безпека, права людини, розвиток демократії, гуманітарна допомога, верховенство права. Ці теми FRIDE підіймає в дебатах з урядовими та неурядовими структурами. Фундація активно працює над тим, щоб вносити теми власного аналізу на міжнародний рівень. FRIDE є політично незалежним центром, відкритим до різних поглядів, що втілює у інтернаціональному складі його штату. Всі дослідження Фундації умовно розподілені на чотири напрями: (i) «Розвиток співробітництва»; (ii) «Безпека та конфлікти»; (iii) «Європа та міжнародна система»; (iv) «Демократія та права людини». Фундація розташована в Мадриді.

Адреса: 5-7 Calle Goya, Psasje 2, Madrid 28001, Spain

Tel: +34 244 47 40

Fax: +34 91 244 47 41

Website: [www.fride.org](http://www.fride.org)

### **Європейська програма Міжнародного фонду «Відродження» (European Programme of the Renaissance Foundation)**

Міжнародний фонд «Відродження» (IRF) — найбільша в Україні добродійна організація, яка сприяє розвитку громадянського суспільства. IRF є частиною мережі Інституту відкритого суспільства (Open Society Institute), яка заснована американським бізнесменом та філантропом Джорджем Соросом. Головними її завданнями є забезпечення фінансової, операційної та експертної підтримки для відкритого та демократичного розвитку суспільства в Україні. Міжнародний фонд «Відродження» ініціює та підтримує ключові суспільні ініціативи, які сприяють розвитку громадянського суспільства, затвердженню верховенства права, свободи слова, демократизації освіти, розвивають соціальний капітал, здійснюють академічні публікації з суспільно важливих тем, а також забезпечують захист прав національних меншин та їх інтеграцію в українське суспільство. Європейська програма Міжнародного фонду «Відродження» була заснована в 2004 році. Ціль даної програми — сприяти євроінтеграції України через фінансову та експертну підтримку відповідних громадських ініціатив.

Адреса: Україна, м. Київ, 04053, вул. Артема 46

Тел: +38 044 461 97 09

Факс: +38 044 486 76 29

Website: [www.irf.kiev.ua](http://www.irf.kiev.ua)