

Часопис ПАРЛАМЕНТ

№1-2 /2002



ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ '2002

ПІДСУМКИ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ІІІ СКЛИКАННЯ

Лабораторія законодавчих ініціатив



ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

Громадська організація «Лабораторія законодавчих ініціатив» є незалежною інституцією, заснованою випускниками Національного університету «Кієво-Могилянська академія» у квітні 2000 року з метою дослідження діяльності вищого органу законодавчої влади - Верховної Ради України.

Основними завданнями Лабораторії законодавчих ініціатив є:

- розробка пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавчої бази України;
- підготовка аналітичних матеріалів та проведення експертних досліджень з питань державної політики та законодавства із залученням провідних вітчизняних та іноземних фахівців;
- організація семінарів, конференцій, робочих зустрічей, круглих столів з метою обговорення актуальних питань законотворення.

Експерти Лабораторії законодавчих ініціатив здійснюють дослідження в таких напрямках:

- ❖ засади парламентаризму в Україні
- ❖ виборче законодавство
- ❖ роль та діяльність політичних партій в Україні
- ❖ інтеграція України до Європейського Союзу
- ❖ розвиток «третього сектору»
- ❖ місцеве самоврядування та адміністративна реформа
- ❖ бюджетне регулювання
- ❖ аграрна реформа

З початку 2001 року Лабораторія законодавчих ініціатив видає власне інформаційно-аналітичне видання — журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ».

Наша адреса:

04070, м.Київ, вул. Волоська 8/5
Тел./факс (+380 44) 238 24 69
E-mail: kohut@laboratory.kiev.ua

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»
науково-популярний журнал

Засновник і видавець: Лабораторія
законодавчих ініціатив



т./ф.: (044) 238 24 69
E-mail: agency@laboratory.kiev.ua
www.parliament.org.ua

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

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:
Когут І. О.

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:
Анжела Євгенєва
Віталій Замніус
Дмитро Котляр
Денис Ковриженко
Олександр Синьоокій

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР:
Олеся Малаш

Видання здійснено за підтримки



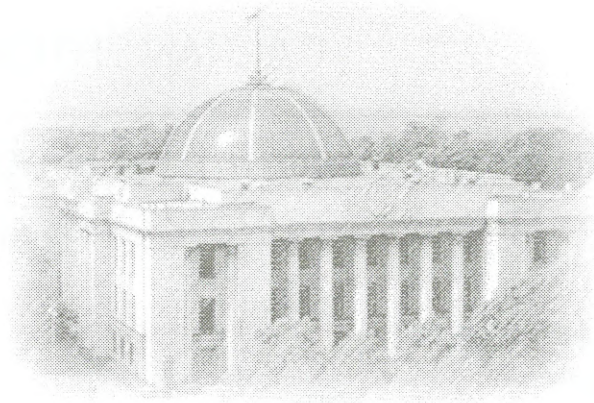
Представництва Фонду Конрада
Аденауера в Україні

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

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

**ОРИГІНАЛ-МАКЕТ
ТА ДРУК:**
Видавництво «Міленіум»
Тел.: 236-3721
E-mail: atol@cctd.kiev.ua

Підписано до друку 26.07.2002. Формат
60x84/8. папір офсетний. Друк
офсетний.



ЗМІСТ

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ '2002	
Політичні партії та вибори 2002 року до Верховної Ради України	2
Виборче законодавство України: наявні проблеми та шляхи вирішення.....	6
ПІДСУМКИ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ III СКЛИКАННЯ	
Підсумки роботи Верховної Ради України III скликання	17
Діяльність Верховної Ради України III скликання у соціальной сфері	18
Проблеми місцевого самоврядування у підсумках та планах законотворчої роботи	33
Реформування аграрного сектора економіки у світлі роботи Верховної Ради III скликання	36
БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС 2003	
Аналіз проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік	45
ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА	
Круглий стіл. "Земельний кодекс прийнято... Що далі?".....	48
Державне управління земельними ресурсами в Україні: сучасний стан та перспективи в контексті світового досвіду	55
Проблемні аспекти формування ринку землі в Україні.....	60
Іпотечне кредитування аграрних товаровиробників.....	65
ПАРЛАМЕНТИ КРАЇН СВІТУ	
Німецьке "серце демократії"	74

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ '2002

Політичні партії та вибори 2002 року до Верховної Ради України

Оксана ГРЯЗНОВА,
президент Фондації «Відкрите суспільство»

Важливою подією для політичних партій цього року стали вибори до Верховної Ради України. В Україні зареєстровано понад 150 політичних партій, але суб'єктами виборчого процесу стали 20 політичних партій та 13 виборчих блоків, до яких увійшло 42 політичні партії. Загалом взяли участь у виборчому процесі 62 політичні партії.

Політичні партії, які й раніше брали участь у виборчій кампанії, мали певний досвід роботи та здобутки, зокрема стійкий електорат або свою електоральну нішу. До таких політичних партій належать Народний Рух України, Український Народний Рух, Комуністична партія України, Соціалістична партія України, Партія «Реформи і Порядок», СДПУ(о), Аграрна партія України, Народно-Демократична партія тощо.

Досвід партійної діяльності, або партійного будівництва, відіграє важливу роль у веденні виборчої кампанії, зокрема:

- наявності організаційної структури (в тому числі районних та міських осередків),
- реального членства в партії,
- чітко сформованої та вираженої ідеології партії,
- підготовлених, навчених кадрів,
- наявності партійної фракції та її діяльності в Парламенті України.

Партія повинна бути живим та діючим організмом.

Названі вище фактори і вплинули на результати виборів 2002 року. Так, з порівняльної характеристики результатів голосувань за політичні партії/виборчі блоки у 1998 та 2002 рр. можна зробити висновок, що

дуже добре попрацювали політичні партії правого спектру, які увійшли до виборчого блоку Віктора Ющенка «Наша Україна». Їм вдалося втримати власний електорат та переламати психологію людей старшого віку, які переважно голосували за Комуністичну партію. Так, за Комуністичну партію в 1998 році проголосувало 24,65%, а в 2002 році — 19,98%. Суттєво відрізняються результати голосувань за Партію зелених України. У 1998 році за неї проголосувало 5,44% виборців, а в 2002 році — 1,3%. Втрата довіри 4% виборців свідчить про серйозну помилку в діяльності партійної структури. Партія СДПУ(о) покращила свій результат на 2% порівняно з 1998 роком.

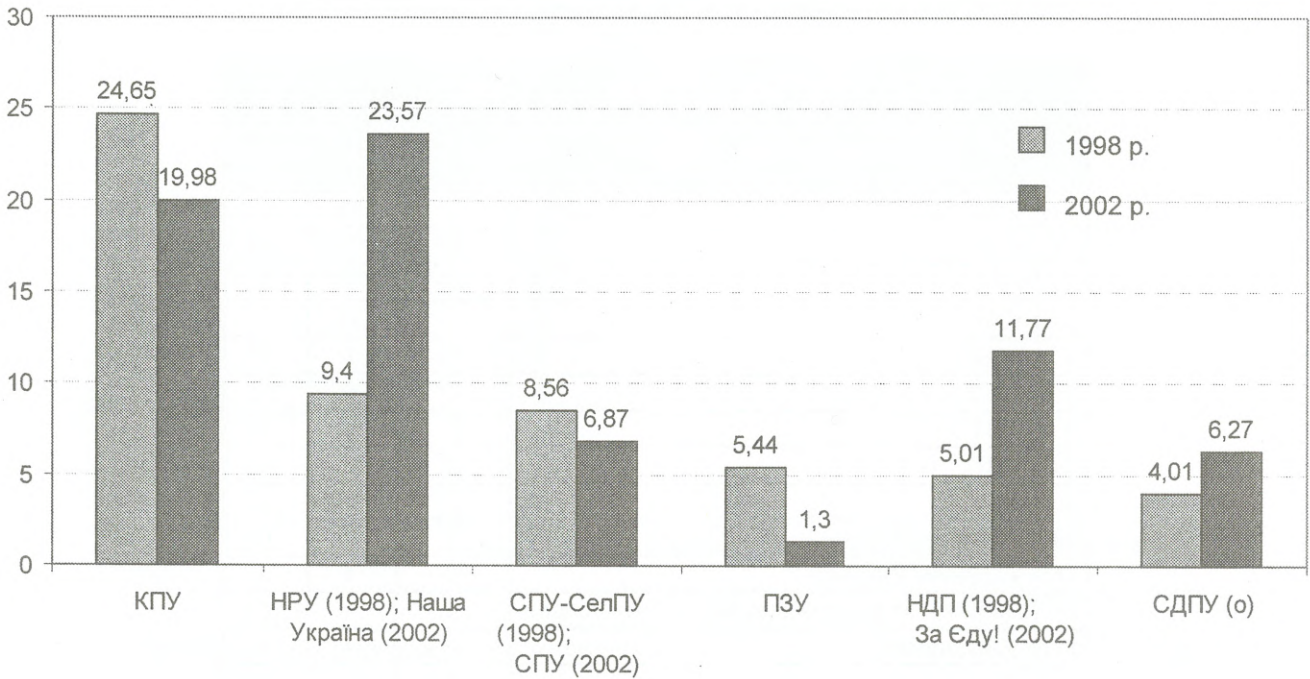
Зовсім інакше виглядають результати виборів у мажоритарних округах та кількість мандатів, отриманих кандидатами від політичних партій. Так на першому місці Партія регіонів — 28 мандатів, на другому Аграрна партія України — 20 мандатів, на третьому Народно-Демократична партія — 16 мандатів, на четвертому Партія «Реформи і Порядок» — 11 мандатів, далі СДПУ(о) — 8 мандатів і т. д.

Якщо скласти разом кількість мандатів отриманих партіями на виборах до Верховної Ради України в одномандатних виборчих округах і по списку, то на першому місці Комуністична партія — 57 мандатів, на другому Партія регіонів — 33 мандати, на третьому Аграрна партія України — 29 мандатів, на четвертому СДПУ(о) — 26 мандатів.

Таким чином, вибори 2002 року показали, що складовою успіху політичної сили є партійне будівництво. Політичним партіям це необхідно пам'ятати, оскільки підготовка до виборчої кампанії розпочинається на наступний день після виборів.

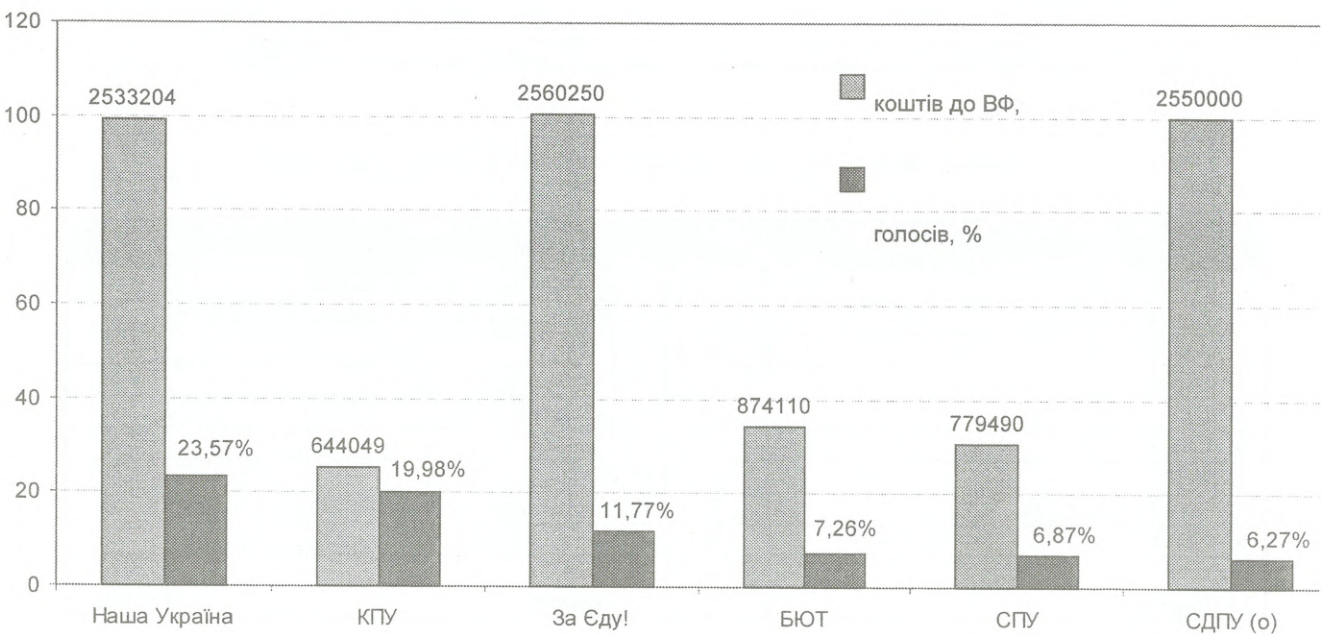
Порівняльна характеристика результатів голосувань за політичні партії / виборчі блоки у 1998 та 2002 роках

№	1998 рік			2002 рік		
	Політичні партії / блоки	голоси	%	Політичні партії / блоки	голоси	%
1.	Комуністична партія України	6550353	24,65	Комуністична партія України	5178074	19,98
2.	Народний Рух України	2498262	9,40	Блок Віктора Ющенка «Наша Україна»	6108088	23,57
3.	Соціалістична партія України та Селянська партія України	2273788	8,56	Соціалістична партія України	1780642	6,87
4.	Партія зелених України	1444264	5,44	Партія зелених України	338252	1,3
5.	Народно-демократична партія	1331460	5,01	Блок «За Єдину Україну!»	3051056	11,77
6.	СДПУ (о)	1066113	4,01	СДПУ (о)	1626721	6,27



Відомості про використання коштів із рахунків виборчих фондів партій (блоків), що увійшли до Верховної Ради України

№	Найменування виборчих блоків (партій)	Всього надійшло коштів до ВФ	Кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати від політичної партії (блоку)	Відсоток	Кількість мандатів народних депутатів України, отриманих партією (блоком)
1.	"Блок Віктора Ющенка "Наша Україна"	2 533 204	6 108 088	23,57	70
2.	КПУ	644 049	5 178 074	19,98	59
3.	"За Єдину Україну!"	2 560 250	3 051 056	11,77	35
4.	"Виборчий блок Юлії Тимошенко"	874 110	1 882 087	7,26	22
5.	СПУ	779 490	1 780 642	6,87	20
6.	СДПУ (о)	2 550 000	1 626 721	6,27	19

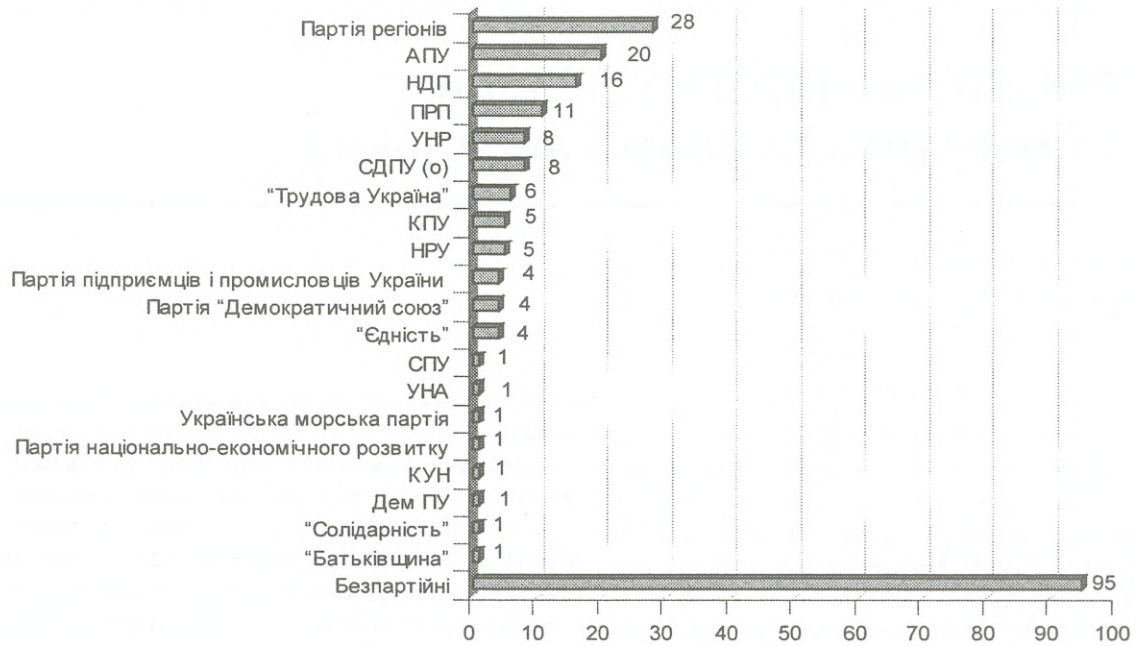


Кількість мандатів, отриманих партіями на виборах до Верховної Ради України

№	Політична партія	Кількість мандатів, отриманих по		Разом
		мажоритарних округах	списку	
1.	КПУ	5	52	57
2.	Партія регіонів	28	5	33
3.	АПУ	20	9	29
4.	СДПУ (о)	8	18	26
5.	НДП	16	7	23
6.	ПРП	11	9	20
7.	УНР	8	12	20
8.	СПУ	1	17	18
9.	НРУ	5	10	15
10.	«Батьківщина»	1	13	14
11.	«Трудова Україна»	6	4	10
12.	Партія підприємців і промисловців України	4	4	8
13.	«Солідарність»	1	4	5
14.	«Єдність»	4	0	4
15.	Партія «Демократичний союз»	4	0	4
16.	КУН	1	2	3
17.	Собор	0	3	3
18.	Українська соціал-демократична партія	0	3	3
19.	ЛПУ	0	2	2
20.	Дем ПУ	1	0	1
21.	Партія національно-економічного розвитку	1	0	1
22.	Українська морська партія	1	0	1
23.	УНА	1	0	1
24.	Вперед, Україно!	0	1	1
25.	Християнсько-народний союз	0	1	1
26.	Молодіжна партія України	0	1	1
27.	Республіканська Християнська партія	0	1	1
28.	Українська республіканська партія	0	1	1
29.	Безпартійні	95	46	141
	Всього:	222	225	447

Кількість мандатів, отриманих партіями на виборах по мажоритарних округах

№	Політична партія	Кількість мандатів	№	Політична партія	Кількість мандатів
1.	Безпартійні	95	12.	Партія "Демократичний союз"	4
2.	Партія регіонів	28	13.	Партія підприємців і промисловців України	4
3.	АПУ	20	14.	СПУ	1
4.	НДП	16	15.	"Батьківщина"	1
5.	ПРП	11	16.	"Солідарність"	1
6.	СДПУ (о)	8	17.	Дем ПУ	1
7.	УНР	8	18.	КУН	1
8.	"Трудова Україна"	6	19.	Партія національно-економічного розвитку	1
9.	КПУ	5	20.	Українська морська партія	1
10.	НРУ	5	21.	УНА	1
11.	"Єдність"	4		Всього:	222



Порівняльна характеристика результатів голосувань за політичні партії / виборчі блоки у 1998 та 2002 роках

№	Прізвище, ім'я, по батькові депутата	В/о	Партійність	Ким висунутий	Результат	
					голоси	відсоток
1.	Насалик Ігор Степанович	86, Івано-Франківська обл.	УНР	«Наша Україна»	118619	84,35
2.	Развадовський Віктор Йосипович	69, Житомирська обл.	безпартійний	самовисування	118867	80,24
3.	Полянчич Михайло Михайлович	168, Тернопільська обл.	ПРП	«Наша Україна»	99715	75,01
4.	Матвієнков Сергій Анатолійович	55, Донецька обл.	безпартійний	«За Єдину Україну!»	68870	68,02
5.	Олійник Петро Михайлович	125, Львівська обл.	НРУ	«Наша Україна»	75121	67,31
6.	Авраменко Володимир Федорович	54, Донецька обл.	безпартійний	«За Єдину Україну!»	86663	67,22
7.	Балога Віктор Іванович	71, Закарпатська обл.	безпартійний	самовисування	68688	66,39
8.	Чорновіл Тарас В'ячеславович	116, Львівська обл.	ПРП	«Наша Україна»	84606	65,99
9.	Сухий Ярослав Михайлович	79, Запорізька обл.	безпартійний	самовисування	61436	65,39
10.	Клюєв Андрій Петрович	46, Донецька обл.	Партія регіонів	«За Єдину Україну!»	85978	64,26
11.	Гавриш Степан Богданович	177, Харківська обл.	безпартійний	«За Єдину Україну!»	79973	64,00
12.	Рибак Володимир Васильович	45, Донецька обл.	Партія регіонів	«За Єдину Україну!»	68351	63,22
13.	Тягнибок Олег Ярославович	120, Львівська обл.	безпартійний	«Наша Україна»	82194	62,35
14.	Бандурка Олександр Маркович	176, Харківська обл.	безпартійний	«За Єдину Україну!»	68320	62,14
15.	Астров-Шумілов Геннадій Костянтинівич	111, Луганська обл.	Партія промисловців і підприємців України	«За Єдину Україну!»	68780	61,74
16.	Буряк Сергій Васильович	193, Хмельницька обл.	безпартійний	самовисування	72665	61,38
17.	Зварич Роман Михайлович	90, Івано-Франківська обл.	НРУ	«Наша Україна»	77752	60,90
18.	Звягільський Юхим Леонідович	43, Донецька обл.	Партія регіонів	«За Єдину Україну!»	57661	60,74
19.	Байсаров Леонід Володимирович	49, Донецька обл.	Партія регіонів	«За Єдину Україну!»	75062	59,36
20.	Цехмістренко Віталій Григорович	155, Рівненська обл.	ПРП	«Наша Україна»	83767	59,15

Виборче законодавство України: наявні проблеми та шляхи вирішення

*Підготовлено експертами
Лабораторії законодавчих ініціатив*

ВСТУП

Як відомо, парламентські вибори 2002 року в Україні проводились на новій законодавчій основі, а саме на підставі Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 18 жовтня 2001 року (далі — Закон). Новий закон став третім основним виборчим актом за часів незалежності й підтвердив наявність сталої традиції коригувати виборче законодавство країни напередодні чергової виборчої кампанії (адже, як і закони 1993 та 1997 років, був прийнятий безпосередньо перед оголошенням офіційного старту виборчих перегонів).

Саме відносно довгою історією вдосконалення виборчого законодавства в Україні та важким проходженням чинного на цей момент Закону у Верховній Раді III скликання (нагадаємо, що відповідний законопроект ветувався Президентом п'ять разів) можна частково пояснити загальний високий якісний рівень Закону, що викликало численні схвальні відгуки на адресу останнього з боку українських та іноземних експертів, представників державних органів.

Основними здобутками нового Закону вважались істотно покращені технічні аспекти проведення виборів народних депутатів, а саме процедурні моменти, не пов'язані з визначенням виборчої системи. Здавалося б, що зважаючи на зазначене, а також на те, що положення Закону вийшли максимально деталізованими, у суб'єктів виборчого процесу та аналітиків не мало б бути нарікань стосовно досконалості чинного виборчого закону. Проте, практична реалізація більшості положень Закону вказала як на наявність прогалин в законодавчому регулюванні виборчого процесу, так і на широке поле для вдосконалення існуючих положень.

Погоджуючись з тим, що немає меж для вдосконалення, слід визнати, що за умов відсутності належної правової культури, яка проявляється у недбалому ставленні до правових приписів з боку суб'єктів виборчого процесу, особливого значення набуває якість регулюючих механізмів, втілених у відповідні правові норми. Там, де у розвинених демократіях діють принципи політичної відповідальності та правова традиція, в українських реаліях мають бути конкретні положення закону, які не допускають двозначного тлумачення та не залишають місця для правозастосовчої самодіяльності. Хоча, звичайно, жоден нормативний акт, яким би бездоганним він не був, не зможе запобігти сваволі та навмис-

ному порушенню або невиконанню законодавчих правил.

Виборча кампанія 2002 року дає можливість оцінити адекватність положень чинного виборчого закону українським політико-правовим реаліям та зробити кілька важливих висновків на підставі аналізу практики застосування відповідних законодавчих положень, особливо виходячи з результатів інтенсивної моніторингової діяльності, що здійснювалась громадськими організаціями України (зокрема, під егідою Всеукраїнського громадського моніторингового комітету).

По-перше, слід відзначити, що в більшості випадків причиною зафіксованих порушень виборчого законодавства були не дефекти останнього, а вже згадувані правовий нігілізм, незнання закону та відсутність належного реагування з боку владних органів.

По-друге, слід також визнати, що більшість політичних партій країни виявились нездатними як взяти активну участь у втіленні окремих контрольних механізмів, закладених в новому Законі про вибори (йдеться, насамперед, про участь у формуванні виборчих комісій), так і відстоювати свої права в якості суб'єктів виборчого процесу.

Зауваження стосовно пасивності при оскарженні (судовому та адміністративному) дій або бездіяльності учасників виборчого процесу, рішень посадових осіб органів державної влади стосується і кандидатів в народні депутати, які балотувалися в одномандатних виборчих округах. Особливо гостро цей недолік позначився на передвиборчій ситуації, хоча саме в цей період активніша позиція у відстоюванні власних прав могла б стати додатковим інструментом демократичного впливу на забезпечення законності з боку представників влади.

Це свідчить про загальну недовіру до наявних правозахисних механізмів в Україні, а також про те, що проблема недотримання норм виборчого закону виходить за межі одного правового інституту та зачіпає велике коло питань, пов'язаних із загальним рівнем розвитку демократичних відносин у країні.

По-третє, і можливо найголовніше, порівняння перебігу та результатів виборів у багатомандатному та мажоритарних виборчих округах засвідчили наявність достатніх передумов для переходу до повної пропорційності при визначенні переможців парламентських виборів. Так, додатковими аргументами на користь відходу від змішаної виборчої системи (крім не-

обхідності структурування партійної системи, формування відповідальної влади тощо) стали:

- 1) явний прогрес у структуруванні політичних уподобань більшості населення України, що проявилось у зменшенні кількості партій та блоків, які подолали виборчий бар'єр (шість на відміну від восьми на виборах 1998 року), та збільшенні частки голосів, отриманих партіями (блоками) — переможцями (сукупний відсоток голосів, отриманий шістьма суб'єктами, становить 75 % від загальної кількості виборців, які взяли участь у голосуванні; відповідно 27 політичним силам, які не змогли вибороти депутатські мандати, віддали свої голоси 25 % виборців; при цьому 20 партій та блоків заручилися підтримкою менше одного відсотка виборців);
- 2) доведення на практиці твердження про максимально можливе нівелювання адміністративного впливу на результати виборів з боку влади в умовах пропорційної системи із загальнодержавним багатомандатним виборчим округом (основна маса порушень, пов'язаних із зловживанням владним становищем, адміністративним тиском на суб'єкти виборчого процесу та ЗМІ мала місце під час виборів мажоритарних кандидатів).

Отже, питання чистої пропорційної системи парламентських виборів в Україні, на нашу думку, є на часі й має стати предметом розгляду новообраного складу Верховної Ради України. Тому, саме навколо зміни системи голосування при обранні народних депутатів варто очікувати основні дискусії під час імовірної чергової ревізії виборчого законодавства країни.

Безсумнівним є також те, що не повинні залишитись осторонь й інші, менш концептуальні, положення Закону про вибори, необхідність зміни багатьох з яких є висновком більшості фахівців. Нижче подано перелік та обґрунтування пропозицій до виборчого законодавства України (яке не обмежується Законом про вибори народних депутатів), складені на підставі аналізу виборчої кампанії 2002 року, практики застосування норм чинних нормативних актів, фактів порушень, зафіксованих у результаті здійснення моніторингу виборчого процесу з боку громадських організацій, українських та іноземних офіційних спостерігачів, представників державних органів тощо.

ДО КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

Виборча кампанія-2002 показала, що основна увага суспільства та держави, як правило, привертається до загальнодержавних виборів, у той час, як вибори місцеві залишаються у тіні. За їх проведенням менш ретельно стежать спостерігачі та правоохоронні органи, їх результати викликають меншу зацікавленість громадян. Разом з тим, місцеві вибори відіграють не менш важливу роль у визначенні долі держави

в цілому. Їх результати впливають на формування місцевих та регіональних еліт, які пізніше претендують на загальнодержавний рівень впливу, на спрямування місцевої та регіональної політики, яка, зрештою, значною мірою визначає економічний та соціальний розвиток країни тощо. Нарешті, саме на місцях центральна влада знаходить підтримку собі та встановленому нею режиму, що може призвести до небажаного консервування відносин у державі.

Тому одним із засобів вирішення названих проблем пропонується *закріпити різні часові рамки для проведення загальнодержавних та місцевих виборів*. Різниця має становити принаймні півроку з тим, щоб суспільство мало змогу більш-менш адекватно оцінити результати виборів, що відбулися раніше, і відповідним чином скоректувати свій наступний вибір.

Збільшити строки передвиборної кампанії. Недостатність відведеного часу для ведення кампанії підтверджується цілою низкою складнощів, що виникли в ході виборчого процесу (недоукомплектування виборчих комісій; недостатній рівень підготовки членів комісій; недостатнє матеріально-технічне забезпечення; обмеження права на оскарження рішень, дій та бездіяльності; наявність великої маси неточностей у списках виборців та ін.). Попри те, що більшість із зазначених недоліків виборчого процесу мають організаційно-технічний характер, їхній вплив на результати волевиявлення виявився суттєвим. І хоча не завжди наведені негативні наслідки були зумовлені виключно обмеженою кампанією, чинник часу відіграв не останню роль.

Цілком очевидною є і недостатність 50-денного терміну для ведення передвиборної агітації. Саме через це суб'єкти виборчого процесу змушені часто вдаватися до порушень виборчого законодавства, здійснюючи серйозний пресинг на виборців через ЗМІ тощо. Лише збільшення строків передвиборної боротьби дасть змогу виборцям краще зорієнтуватися, зробити вибір, а кандидатам у народні депутати, політичним партіям та блокам краще представити себе та власні позиції.

Законодавчо закріпити статус та роль громадських організацій під час виборів народних депутатів. Як відомо, новий Закон про вибори обійшов увагою численні громадські організації, які є невід'ємною складовою громадянського суспільства та важливим елементом у системі забезпечення прозорості й відкритості виборчого процесу. Вибори 2002 року засвідчили, що громадські організації достатньо ефективно здійснювали контрольну функцію за перебігом виборчої кампанії. Це є особливо явним на тлі неспроможності політичних партій використати повною мірою всі наявні на сьогоднішній день інструменти громадського контролю.

У зв'язку з цим у контексті вдосконалення чинного виборчого закону необхідно здійснити наступні кроки: закріпити гарантії діяльності громадських організацій у ході виборчого процесу, визначивши їхні

права та обов'язки (Розділ IX Закону); закріпити право представників громадських організацій бути присутніми без запрошення на засіданнях виборчих комісій, на виборчій дільниці, у приміщенні, де проводиться голосування (ч. 9 ст. 25 Закону); надати право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів депутатів (ч. 1 ст. 29 Закону); поширити статус офіційних спостерігачів на представників громадських організацій, статутні положення яких дозволяють їм здійснювати спостереження за проведенням виборів тощо.

ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

Серед порушень норм Закону України "Про вибори народних депутатів України", які регламентують порядок ведення передвиборної агітації, найбільш характерними були: порушення заборони на ведення передвиборної агітації у період від початку виборчої кампанії до початку 50-денного періоду до дня виборів; т.зв. "підкуп виборців", тобто, агітація шляхом обіцянки або надання громадянам певних матеріальних благ (грошей, товарів та послуг безкоштовно або за зниженими цінами); недотримання вимог щодо порядку виготовлення агітаційних матеріалів (друковані матеріали інколи поширювалися без зазначення даних щодо тиражу, видавця тощо, як того вимагає Закон); розміщення агітаційних матеріалів у невстановлених місцях; перешкоджання кандидатам у народні депутати та представникам політичних партій та блоків у проведенні зустрічей з виборцями; створення штучних перешкод окремим партіям та блокам, кандидатам у народні депутати (перш за все, мова йде про опозиційні політичні сили, такі як Блок Юлії Тимошенко та Соціалістична партія України О.Мороза) для їх доступу до ЗМІ тощо. І чи не найбільш серйозним порушенням виборчого законодавства стало масове використання посадовими особами-суб'єктами виборчого процесу свого посадового становища, залучення підлеглих, наявних у розпорядженні матеріально-технічних засобів до ведення передвиборної агітації.

Законодавче вирішення вказаних проблем не завжди можливе. Воно інколи лежить у площині суспільної правосвідомості, а часто багато питань виявляються вже врегульованими нормативно. Справа лише за ефективною роботою правоохоронних органів і бажанням керівництва держави, регіонів, місцевої влади мати об'єктивні і прозорі, демократичні вибори. Дещо, однак, можна зробити, внівши відповідні зміни до виборчого законодавства. Зокрема, пропонується:

Скасувати норму Закону України "Про вибори народних депутатів України", яка передбачає заборону на ведення передвиборної агітації у період від початку виборчої кампанії до початку 50-денного періоду до дня виборів (ч. 1 статті 50 Закону). Вона засвідчила свою неефективність і лише обмежує законні права учасників виборів.

Дати чітке законодавче визначення поняття передвиборної агітації з тим, щоб визначитися, чи належать

до цієї категорії виступи посадових осіб на пряму чи опосередковану підтримку певних політичних сил, презентації державними діячами власних партій та блоків у регіонах, позитивне чи негативне висвітлення діяльності учасників виборів у ЗМІ та багато іншого. Це не тільки дозволить зменшити кількість порушень заборони на передвиборну агітацію на початку виборчої кампанії (у разі збереження відповідної норми), але й надасть змогу мінімізувати зловживання посадовим становищем з боку деяких державних службовців та політиків.

Встановити конкретну юридичну відповідальність у вигляді попередження, зняття з реєстрації, заборони на ведення передвиборчої агітації певними шляхами, зменшення державних витрат на підтримку виборчої кампанії відповідного кандидата у народні депутати чи партії або блоку за такі правопорушення як "підкуп виборців", недотримання вимог щодо порядку виготовлення агітаційних матеріалів; розміщення агітаційних матеріалів у невстановлених місцях тощо.

Відновити законодавчу вимогу стосовно обов'язкової відпустки для тих кандидатів у народні депутати, які посідають посади певного рівня в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також на підприємствах, установах, організаціях всіх форм власності зі значною кількістю працюючих. При чому, може йтися не про всіх посадовців, а лише про керівний склад, у руках якого зосереджені найбільші владні повноваження.

Встановити законодавчі гарантії стосовно забезпечення рівного (за однакових можливостей передвиборчого фонду) доступу партій та блоків, кандидатів у народні депутати до ЗМІ, надання можливості вільно зустрічатися з виборцями тощо. Це можна зробити шляхом закріплення обов'язку ЗМІ за рівну оплату розмішувати агітаційні матеріали суб'єктів виборчого процесу, обов'язку місцевих органів влади заздалегідь передбачати і виділяти приміщення для проведення зустрічей кандидатів у народні депутати, представників політичних партій та блоків з виборцями тощо. Причому такі приміщення мають бути однаковими або рівнозначними для всіх суб'єктів виборчого процесу, а час зустрічей має бути погоджений з кандидатами і представниками відповідних політичних сил або розподілений шляхом жеребкування.

У силу об'єктивних причин фінансові аспекти виборчої кампанії завжди викликали найбільше спорів та

ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ

запитань, були сферою численних зловживань тощо. Не стала винятком і виборча кампанія 2002 року, яка хоча й проходила за порівняно розробленими законодавчими правилами у відповідній сфері, все ж таки охарактеризувалася цілим переліком порушень. Не останню роль в цьому відіграла недосконалість положень чинного Закону про вибори в частині регулювання фінансових аспектів виборчого процесу. Це зумов-

лює потребу в коригуванні виборчого законодавства за такими напрямками:

Збільшити максимальний розмір витрат виборчого фонду суб'єктів виборчого процесу. Вибори 2002 року засвідчили істинність твердження про те, що необгрунтовані обмеження можливостей суб'єктів виборчого процесу в плані фінансового забезпечення власної виборчої кампанії спонукають їх до порушення законодавства.

Дані моніторингу витрат навіть за окремими напрямками (наприклад, на пряму рекламу у ЗМІ) свідчать, що реальні показники витрачених коштів з боку деяких партій та блоків істотно перевищують максимально допустимі рамки виборчих фондів (2,5 млн. грн.). Так, за результатами реалізації проекту "Громадський моніторинг фінансування виборчої кампанії 2002 року", що здійснювався Коаліцією "Свобода вибору" та Transparency International — Україна в рамках діяльності Всеукраїнського громадського моніторингового комітету, лише за показниками витрат на пряму політичну та непрямую соціально-політичну рекламу в ЗМІ (без оцінки витрат на візуальну агітацію, друковану продукцію, публічні акції тощо) чотири партії та блоки партій у кілька разів перевищили розмір законодавчо встановленого виборчого фонду на агітаційні потреби (СДПУ (о) — у 4,5 рази, "Жінки за майбутнє" — у 2,6 рази, Партія Зелених України — у 1,5 рази, "За Єдину Україну" — у 1,3 рази).

Отже, як свідчить практика у сфері застосування виборчого законодавства, встановлення адміністративних обмежень стосовно нормативів витрат, які не можна пояснити економічними розрахунками, призводить до зворотних результатів, а саме тінізації фінансових відносин учасників виборчого процесу. Відповідно, це жодним чином не сприяє прозорості виборчого процесу в його фінансовій складовій.

До того ж, нерозумне обмеження розмірів витрат не дозволяє отримати побічні позитивні ефекти від активізації грошових потоків всередині країни під час виборів: згадані обмеження замість переведення виборчих витрат у легальну економіку сприяють їхньому подальшому обігу поза офіційними процесами.

Відновити право на добровільні внески до виборчих фондів для юридичних осіб. Не сприяло прозорості кампанії й заборона корпоративних пожертв. Слід нагадати, що вказане положення є новацією чинного Закону, оскільки Закон про вибори народних депутатів зразка 1997 року подібних обмежень не містив (що цілком відповідало іноземній практиці, де поширеними є лише заборона пожертв від іноземних компаній, компаній з державною часткою власності або таких, що отримують бюджетні дотації).

Встановити конкретні механізми контролю та впливу на порушників норм фінансування виборчої кампанії. Явно недостатнім виявилось положення Закону про вибіркового контроль за виборчими фондами (ч. 11 ст. 36). Обгрунтованим такий порядок може бути лише стосовно виборчих фондів кандидатів в одномандатних округах, але не партійних (блочних) фондів.

Хоча слід визнати, що навіть обов'язкова вимога щодо поточного та наступного контролю за витратами виборчих фондів навряд чи зможе гарантувати повною мірою неодмінне адекватне реагування, насамперед, з боку Центральної виборчої комісії на факти порушень. Адже, і чинним Законом передбачено право ЦВК скасовувати реєстрацію в багатомандатному виборчому окрузі всіх кандидатів у народні депутати, включених до списку партії (блоку), у разі перевищення суми витрачених коштів відповідною партією (блоком) над закріпленою граничною сумою витрат виборчого фонду (при цьому для прийняття такого рішення не вимагається наявність судового висновку) (п. 4 ч. 2 ст. 49 Закону). Крім того, порушення порядку фінансування виборчого процесу є однією з підстав притягнення винної особи до відповідальності (п. 7 ч. 1 ст. 85 Закону).

ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Активна участь політичних партій у процесі формування виборчих комісій під час запровадження відповідних законодавчих положень розглядалась як необхідна умова прозорості та публічності виборчого процесу, один із запобіжників прямої фальсифікації результатів волевиявлення. Проте, на жаль, кадровий потенціал існуючих політичних партій, їхня здатність забезпечити виборчий процес виявились не завжди достатніми, що засвідчили парламентські вибори 2002 року. Як відомо, цим вдало скористались представники владних органів, які заповнили вакантні місця у виборчих комісіях власними ставлениками. Попри подібні песимістичні висновки, ми не заперечуємо прогресивності та позитивності застосування партійного принципу при доборі складу виборчих комісій. Лише відзначимо певну установку на майбутнє та орієнтир для партійного будівництва, які несе із собою подібний порядок утворення комісій.

Крім зазначених висновків, аналіз застосування положень чинного законодавства стосовно порядку формування окружних та дільничних виборчих комісій дозволяє зробити висновок про наявність окремих недоліків у законодавчому регулюванні та відповідної потреби в їхньому усуненні. Нижче викладені окремі пропозиції із зазначеного питання:

Запровадити механізми забезпечення рівної участі представників партій та блоків у складі виборчих комісій. Чинний порядок формування складу комісій за поданнями політичних партій та блоків не забезпечує достатніх гарантій рівної представленості політичних суб'єктів у складі комісій, зокрема не забезпечує виконання положення про заборону поєднання посад голови, заступника голови та секретаря окружної комісії представниками однієї партії блоку (ч. 7 ст. 20 Закону).

Більшої деталізації та розмежування потребують норми Закону, що стосуються подання кандидатур з боку партій та з боку блоків партій. Так, недоречною

виглядає згадана заборона однакового партійного представництва в керівництві окружної виборчої комісії, зважаючи на те, що частина 1 статті 20 Закону обмежує максимальну кількість кандидатур на посаду члена комісії від партії однією особою. Вказана норма починає діяти зовсім по-іншому, коли йдеться про блоки партій.

Саме в цьому відношенні існують зауваження до чинного порядку, оскільки парламентські вибори 2002 року вказали на непоодинокі випадки, коли керівні посади в окружних комісіях посідали представники партій, що входять до одного виборчого блоку (це стосувалось двох блоків — "Наша Україна": зазначені порушення наявні у виборчих округах № 23, 45, 64, 68, 76, 85, 117, 138, 184 та "За Єдину Україну": виборчі округи № 1, 3, 15, 30, 39, 53, 114, 122, 126, 128, 156, 189, 202, 203), тим самим монополізуючи контроль над відповідною комісією. Цікавими у зв'язку із наведеним є також дані щодо загальної кількості представників від партій (блоків партій) у керівництві та в загальному складі окружних комісій. Так, за загальної кількості членів комісій — представників партій, що увійшли до блоку "Наша Україна", 814 чоловік, ці партії представлені в керівництві комісій 114 особами (загальна кількість подань до ЦВК під час формування складу — 975), тоді як у партій, що входили до блоку "За Єдину Україну", це співвідношення складає 657 та 162 особи відповідно (843 подання). Показники інших партій: Комуністична партія — 222 та 12 осіб (225), СДПУ (о) — 212 та 51 (224), партії Блоку Юлії Тимошенко — 201 та 21 (224), Соціалістична партія України — 210 та 28 (224).

Слід визнати, що недотримання положення ч. 7 ст. 20 Закону не завжди було наслідком порушення існуючого порядку формування комісій з боку ЦВК. Це пов'язано з різним часом утворення виборчих блоків партій. Так, виборчий блок "Наша Україна" оформився (згідно з офіційними даними ЦВК) лише 9 січня 2002 року, коли виборчий процес вже розпочався, хоча необхідність проведення установчих з'їздів виборчих блоків до початку офіційної виборчої кампанії є законодавчою вимогою (ч. 1 ст. 39 Закону).

У цьому відношенні слід також вказати на відсутність механізмів реагування з боку відповідальних за вибори органів на подібні колізії (можливим інструментом вирішення могла би стати розроблена процедура перегляду керівного складу комісій, передумовою чого має стати, насамперед, збільшення тривалості виборчого процесу).

Зовсім іншою виглядає ситуація у випадку контролю за партійним представництвом керівного складу окружних комісій у тому випадку, коли представлені партії входять до вже оформленого виборчого блоку. У даному разі адекватним заходом впливу з боку Центральної виборчої комісії мало б бути незатвердження подібного складу комісії.

РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Удосконалити законодавче визначення підстав для відмови у реєстрації та скасування рішень про реєстрацію кандидатів. З огляду на неоднозначність тлумачення визначених Законом підстав для скасування рішень про реєстрацію кандидатів у народні депутати та відмови у ній, у процесі проведення виборчої кампанії непоодинокими стали випадки прийняття виборчими комісіями необґрунтованих рішень з цих питань.

Конкретизувати поняття "суттєва невідповідність законодавству відомостей про кандидата в депутати". Однією з найпоширеніших підстав для прийняття рішення про відмову/скасування реєстрації стало неналежне оформлення кандидатами в депутати документів, що були подані ними до виборчих комісій (тобто порушення вимог статті 47 Закону "Про вибори народних депутатів України"). Показовим у цьому плані стало скасування рішень про реєстрацію кандидатів у народні депутати в загальнодержавному виборчому окрузі Центральною виборчою комісією з мотивів невідповідності діючому законодавству відомостей у деклараціях про доходи кандидатів або членів їхніх сімей за рік, попередній року подання документів на реєстрацію. При цьому для прийняття ЦВК рішень про скасування реєстрації достатньою була лише наявність помилок у заповненні відповідних декларацій: зазвичай не враховувалась ні вина особи, ні сума коштів, яка не була задекларована.

Законодавцем не було роз'яснено, які саме недостовірні відомості про кандидата слід вважати суттєвими для скасування рішення про його реєстрацію. В результаті окремим кандидатам було відмовлено у реєстрації лише на підставі невідповідності дійсності окремих автобіографічних даних. У той же час, непоодинокими були скарги виборців на недостовірність відомостей про громадську діяльність у виборчому окрузі народних депутатів України, які на чергових виборах до парламенту знову висунули свої кандидатури (скажімо, у виборчому окрузі №218 один з кандидатів у своїй автобіографії наводив приклади заходів, які були вжиті ним для вирішення соціально-економічних проблем округу під час перебування його на посаді народного депутата України. Однак, як виявилось, ці заходи були вжиті не ним, а іншим кандидатом, який проживав у тому ж окрузі. Натомість окружною виборчою комісією у його відношенні не було застосовано жодних санкцій). Тому у виборчому Законі слід було б детальніше визначити перелік відомостей про кандидата, недостовірність яких є підставою для скасування його реєстрації. До них, зокрема, можна було б віднести таку інформацію, яка унеможливує реалізацію кандидатом свого права бути обраним, або ж будь-які інші відомості, недостовірність яких може ввести в оману виборців та вплинути на їхнє волевиявлення.

Скоротити строки подання кандидатами заяв про реєстрацію та документів, що до них додаються. Недоліки виборчого законодавства виявилися і в процесі

реалізації норм, які визначають порядок оскарження рішень про відмову в реєстрації або скасування реєстрації кандидатів у народні депутати. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 45 та ч. 2 ст. 46 Закону "Про вибори народних депутатів України" подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі або до окружної виборчої комісії для реєстрації кандидатів в одномандатному виборчому окрузі закінчується за 60 днів до дня виборів. При цьому відповідна виборча комісія зобов'язана у п'ятиденний строк перевірити відповідність поданих документів вимогам діючого законодавства та у той самий строк прийняти рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України. Згідно з ч. 12 ст. 45 та ч. 6 ст. 46 Закону, кандидат у народні депутати не пізніше, ніж за 55 днів до дня проведення виборів може повторно подати заяву про реєстрацію кандидата у народні депутати разом із виправленими документами.

Однак, як переконливо засвідчив досвід виборчої кампанії 2002 року, зареєструватися кандидатом у народні депутати повторно вдалось далеко не всім. Якщо, скажімо, кандидат подав заяву про реєстрацію за 60 днів до виборів, то, відповідно і рішення про відмову у реєстрації може бути оголошено йому за 52–54 дні до проведення голосування (згідно з ч. 2 ст. 47 та ч. 5 ст. 49 Закону "Про вибори народних депутатів України" рішення про відмову в реєстрації окружна комісія зобов'язана повідомити кандидату не пізніше 1 дня після його прийняття, а Центральна виборча комісія — протягом 3 днів з дня його прийняття). Таким чином, у разі прийняття відповідною виборчою комісією рішення про відмову у реєстрації, кандидат, який подав заяву у встановлений Законом шістдесятиденний строк, фактично не матиме часу для приведення у відповідність поданих ним документів вимогам виборчого законодавства, а отже — не буде зареєстрованим повторно.

Цю проблему можна було б вирішити, збільшивши строк подання заяв про реєстрацію та документів, що до них додаються, до 70–75 днів до дня проведення голосування.

Продовжити строки перевірки виборчими комісіями документів, поданих на реєстрацію, та забронити перегляд прийнятих комісіями рішень про реєстрацію з мотивів виявлення недостовірності відомостей про кандидатів. Не менш складні ситуації виникають і при застосуванні положень Закону "Про вибори народних депутатів України", якими встановлено порядок та підстави скасування виборчими комісіями рішень про реєстрацію кандидатів у загальнодержавному та одномандатному виборчих округах.

Так, відповідно до ч.ч.1 та 2 ст. 49 Закону рішення про скасування реєстрації кандидата в депутати може бути прийнято на будь-якій стадії виборчого процесу (але не пізніше дня, що передє дню проведення голосування). Зрозуміло, що доцільність скасування рішення про реєстрацію кандидата у випадку виявлення виборчою комісією фактів підкупу ним виборців, виїзду на постійне проживання за кордон, втрати громадянст-

ва України, набрання законної сили щодо нього обвинувального рішення суду не викликає жодних сумнівів. Разом з тим, незрозумілою є логіка народних депутатів, які, ухваливши нову редакцію виборчого Закону, надали Центральній та окружним виборчим комісіям право скасовувати рішення про реєстрацію кандидатів у народні депутати (у тому числі за день-два до виборів) на підставі виявлення недостовірних відомостей про нього: Закон надає окружним та Центральній виборчій комісіям п'ятиденний строк не лише для перевірки достовірності відомостей про кандидатів, але й інших документів, поданих ними, за результатами якої вони можуть прийняти рішення про відмову у реєстрації кандидатів у депутати. Зрозуміло, що протягом 5 днів повну перевірку всіх поданих на реєстрацію документів здійснити неможливо.

Тому доцільно було б продовжити відведений для неї строк до 10 днів, скасувавши при цьому положення Закону, яке уможлиблює перегляд прийнятих ЦВК та окружними комісіями рішень про реєстрацію з мотивів виявлення недостовірності відомостей про кандидатів.

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Забезпечити право громадян на оскарження незаконних дій кандидатів у народні депутати. Статтею 29 Закону "Про вибори народних депутатів України" виборцям, партіям (блокам), кандидатам у депутати, виборчим комісіям гарантовано право на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади та самоврядування, підприємств, установ та організацій, їх службових осіб, актів та дій об'єднань громадян.

Разом з тим, як випливає зі змісту ст. 29 розглянутого Закону, громадяни позбавлені права на оскарження до суду та виборчих комісій незаконних дій кандидатів у народні депутати, якими порушуються виборчі права громадян (примушування до участі у виборах, застосування заборонених виборчим законодавством методів агітації тощо).

Відповідно, чи не єдиним шляхом захисту прав громадян від протиправних дій кандидатів є інформування виборчих комісій про виявлені ними порушення (зокрема — через подачу повідомлень та заяв про виявлені порушення). Проте, підвідомчість окремих категорій скарг тим чи іншим комісіям (відповідно, дільничним, окружним чи Центральній) Закон не встановлює.

Крім того, в умовах коли керівники або інші члени комісій перебувають під впливом з боку владних структур або окремих кандидатів (або ж просто перевантажені покладеними на них обов'язками) далеко не завжди гарантується повний, своєчасний та об'єктивний розгляд ними скарг та повідомлень громадян.

В результаті не тільки порушуються виборчі права останніх, але й створюється реальна можливість спо-

творення результатів народного волевиявлення. Саме тому існує потреба у внесенні до Закону "Про вибори народних депутатів України" та до Цивільного процесуального кодексу України змін, які передбачатимуть право виборців на оскарження дій не лише суб'єктів, зазначених у ч.ч. 2 та 3 ст. 29 Закону "Про вибори народних депутатів України", але й неправомірних дій кандидатів у народні депутати.

Закріпити в Законі "Про вибори народних депутатів України" принцип обов'язковості рішень суду. Конституцією та Цивільним процесуальним кодексом України закріплено принцип обов'язковості рішень суду. Натомість Закон "Про вибори народних депутатів України" поставив можливість його реалізації на практиці під сумнів.

Зокрема, в ході передвиборчої кампанії непоодинокими були випадки скарг громадян на невиконання окружними виборчими комісіями рішень місцевих судів. При цьому голови відповідних комісій, аргументуючи свою позицію, посилались на положення виборчого законодавства. Зокрема, відповідно до ч. 14 ст. 29 розглядуваного Закону, якщо суд прийняв рішення про скасування незаконного рішення дільничної або окружної виборчої комісії, відповідно окружна або Центральна виборча комісія може (але не зобов'язана) скасувати рішення виборчої комісії нижчого рівня та прийняти рішення по суті питання, або ж зобов'язати виборчу комісію нижчого рівня повторно розглянути порушене питання.

Цікаво, що законодавством не встановлено обов'язку територіальної комісії при повторному розгляді питання постановити рішення, відмінне від раніше нею прийнятого та визнаного судом незаконним. Таким чином, у Законі про вибори необхідно закріпити обов'язковість до виконання рішень суду як вищестоящими комісіями, так і комісіями, рішення яких стали предметом оскарження у суді.

Законодавчо забезпечити оскарження рішень суду. Не можна погодитись і з положеннями Закону "Про вибори народних депутатів України" та Цивільного процесуального кодексу, якими передбачено, що судові рішення, які стосуються виборів народних депутатів України, є остаточними і оскарженню не підлягають.

Це зумовлено насамперед тим, що в процесі розгляду справи суду можуть не бути відомі окремі обставини, які мають значення для повного та об'єктивного вирішення справи. Крім того, в ході виборчої кампанії непоодинокими були випадки незаконного тиску на суддів з боку представників владних структур. Останнє, зрозуміло, також не сприяло постановленню достатньо аргументованого рішення по справі.

Саме тому принцип неоскаржуваності судових рішень доцільно було б закріпити лише стосовно тих з них, які прийнято на підставі подання скарг (заяв) суб'єктів оскарження, які підлягають негайному судовому розгляду (скажімо, скарг, поданих за 5 днів до проведення виборів, або у день голосування, чи наступного за днем голосування дня). Щодо інших

пов'язаних з виборами категорій справ, розгляд яких не є невідкладним, слід було б передбачити процедуру оскарження та перегляду за нововиявленими обставинами — тобто з підстав встановлення фактів, які не були відомі суду під час розгляду справи у суді.

Закріпити перелік виняткових випадків поновлення строків на подання скарг щодо дій та рішень, пов'язаних з проведенням виборів. Недостатньо чітко Цивільним процесуальним кодексом України регламентовано і саму процедуру оскарження та судового розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів народних депутатів України.

Зокрема, у ч. 5 ст. 243-11 ЦПК України визначено перелік відомостей, які повинні містити скарга на рішення та діяльність, що стосується виборів. При надходженні скарги, оформленої без дотримання цих вимог, суд ухвалою повертає її заявнику (представнику юридичної особи-заявника) не пізніше, як на наступний день після дня надходження скарги. Тобто, якщо скаргу було подано в день голосування і судом було встановлено її невідповідність вимогам ЦПК України, суд, керуючись нормами Кодексу, повинен повернути її заявникові у наступний після дня голосування день. При цьому Кодекс не передбачає права повторного звернення заявника до суду зі скаргою з тих самих підстав і про той саме предмет. Більше того, після повернення скарги заявникові фактично закінчується встановлений Законом "Про вибори народних депутатів України" строк її подання, який, відповідно до цього ж Закону та положень ЦПК, поновленню не підлягає.

Тим самим суб'єкт подання скарги фактично позбавляється права на захист своїх порушених прав. Як бачимо, у Кодексі та Законі "Про вибори народних депутатів України" доцільно було б передбачити виняткові випадки поновлення строків на подання скарг щодо дій та рішень, пов'язаних з проведенням виборів.

Оптимізувати судовий порядок розгляду та вирішення справи. Відповідно до ст. 243-14 ЦПК у судові засідання обов'язково викликаються заявник, суб'єкт, рішення, дії або бездіяльність якого оскаржується (або його представник), а також представник відповідної виборчої комісії. Неявка до суду цих осіб, якщо їх було оповіщено про місце, день і час судового засідання, не перешкоджає розгляду справи.

При цьому Кодекс не покладає на суд ні обов'язку встановлення причин неявки цих осіб (у день проведення виборів явка до суду, скажімо, члена виборчої комісії може бути вкрай проблематичною), ні обов'язку витребування нових та дослідження поданих заявником доказів. Фактично, Кодекс дозволяє суду прийняти рішення лише на основі доказів, поданих заявником. Це, у свою чергу, значно ускладнює можливість прийняття ним достатньо обґрунтованого рішення по справі.

З огляду на це, Цивільний процесуальний кодекс необхідно доповнити положеннями, які б більш детально регламентували порядок судового розгляду та вирішення справи.

Proposed Amendments to Election Legislation of Ukraine

Prepared by Agency for Legislative Initiatives

The 2002 election campaign provided an opportunity to assess how adequate are provisions of the effective election law with regard to Ukraine's political and legal realities, and to make several important conclusions based on analyzing the practice of application of relevant provisions of the law, especially proceeding from results of the intensive monitoring activities conducted by the Ukrainian NGOs (in particular, under the aegis of the All-Ukrainian Public Monitoring Committee).

Firstly, it should be indicated, that in most cases the reasons behind the registered violations of the election law were not its imperfection, but legal nihilism, legal ignorance and lack of appropriate reaction on the part of the authorities.

Secondly, it should also be acknowledged that most of the country's political parties proved to be unable either to take an active part in exercising certain control mechanisms provided by the new Law on Election (we refer, first of all, to participation in formation of election committees) or to uphold their rights as subjects of the election process. This demonstrates general disbelief in the rights protecting mechanisms available in Ukraine, and indicates that the problem of non-compliance with provisions of the election law goes beyond the scope of the institution of law alone and affects a great number of issues pertaining to a general level of development of democratic relations in the country.

Thirdly, the comparison of the election conduct and returns in the multi-mandate constituency with those in the single-mandate constituencies demonstrates that there are sufficient preconditions to switch to determining the parliamentary election winners exclusively on the basis of the proportional system. In particular, the additional arguments in favor of doing away with the mixed election system (in addition to the necessity to structure the party system and form the responsible power) are as follows:

- 1) evident progress in the structuring of political preferences of most of the Ukrainian population that resulted in the less number of parties and blocs that overcame the 4% threshold (six as compared with eight at the 1998 elections), and increasing the share of votes collected by parties (blocs) that won the race (the aggregate vote collected by the six subjects amounts to 75% of the total number of voters who cast their ballots, while 27 political forces that failed to get into parliament collected 25% of the votes accordingly; 20 parties and blocs out of this number collected less than 1% of the votes);
- 2) it was proved in practice that it is possible to most effectively frustrate the administrative influence of the authorities on election returns under the proportional system with a national multi-mandate constituency (most of the power-abuse-related violations pertaining to administrative pressure on subjects of the election process and the media took place in election of majority-vote candidates).

Therefore, in our opinion, the issue of introducing a proportional system at the parliamentary elections in Ukraine is quite topical and should be addressed by the newly elected Verkhovna Rada of Ukraine. It could be expected that major discussions will pertain to namely the modification of the voting system in the election of people's deputies during the next revision of the election law in parliament.

There is also no doubt that other, less conceptual provisions of the Law on Election should be addressed as well, as most experts came to the conclusion that many of such provisions should be amended.

Below is the list and substantiation of the proposals to amend the election legislation of Ukraine (not limited to the Law on Election of MPs). These proposals were developed on the basis of the analysis of the 2002 election campaign, practice of application of the effective legal acts, and violations registered through the monitoring of the election process by NGOs, Ukrainian and foreign official observers, representatives of government bodies, etc.

On conceptual principles of election arrangement in Ukraine

The 2002 election campaign has demonstrated that both the society and the state usually focus on national elections, while local elections are less addressed. They are less monitored by observers and law enforcement authorities, and their returns are less essential for the public. The latter frequently have no possibility to make a free choice of candidates running for local councils (local mayoralty). At the same time, local elections are no less important for determining the country's future in general. Their returns affect formation of local and regional elites who will subsequently seek after the national level of influence; they are also important for shaping local and regional policies that eventually contribute to determining the economic and social development of the country, etc. Finally, it is at the local level that the central authorities find support both for themselves and the existing regime, and this could lead to undesired conservation of relations within the state. In addition, holding various elections concurrently makes it technically difficult to arrange and conduct them appropriately, especially on the ballot day. This was one of the reasons behind organizational difficulties at the March 31 ballot.

Therefore, it is proposed, as a means of resolving the above problems, to specify in the law that national and local elections are held separately. There should be at least a six-month time span between the two, so that the public could more or less adequately evaluate the previous election and modify their subsequent choices accordingly.

To extend election campaign. Short period of campaigning caused a number of difficulties in the course of the election process (understaffed election committees; inadequate training of their members; inadequate logistical support; limited opportunities to appeal against decisions, actions or inaction; plentiful inaccuracies in voters' lists, etc.). Although most of these drawbacks of the election process were of the organizational and technical nature, they had an appreciable effect on the elec-

tion results. Even if the above negative consequences were not always the result of the short campaign, the time factor contributed to them.

A 50-day campaign is obviously a too short time for effective pre-election agitation as well. It is because of this reason that subjects of the election process have to breach the election law, exerting strong pressure on voters through mass media, etc. Extending the campaign will promote better awareness of voters and enable them to make their choice, while candidates, political parties and blocs will be able to make a better presentation of themselves and their standpoints.

To specify in the law the status and role of NGOs at election of people's deputies. As is well known, the new election law passed over in silence the numerous NGOs, which are part and parcel of civil society and a critical element in ensuring transparency and openness of the election process. The 2002 elections demonstrated that NGOs exercised effective control over the course of the election campaign. It is especially evident against the background of inability of political parties to fully avail themselves of all available civic control instruments.

In view of this, in the context of improving the effective election law, it is vital to make the following steps: to ensure guarantees of NGO activities during their election process by specifying their rights and duties (Section IX of the Law); to ensure the right of NGO representatives to attend meetings of election committees without invitation, to be present at polling stations and in the voting premises (paragraph 9, Article 25 of the Law); to ensure the right to appeal against decisions, actions or inaction related to election of deputies (paragraph 1, Article 29 of the Law); to extend the official observer status to representatives of non-governmental organizations that can engage in observation of the conduct of elections pursuant to their statutes; etc.

Pre-Election Agitation

The most typical violations of the provisions of the Law on Election of People's Deputies of Ukraine regulating the pre-election agitation procedure were as follows: non-compliance with the ban on pre-election agitation during the period from the official start of the election campaign and through until 50 days prior to the election day; the so-called "tampering with voters", i.e. campaigning through promising or providing certain material comforts to the public (such as money, goods and services given either free of charge or at reduced prices); non-compliance with the requirements for election campaign materials (there were instances of dissemination of printed materials that contained no information about the entity that had printed them, their circulation, and persons in charge of the issue, as it is required by the Law); inappropriate placing of campaign materials; preventing candidates and representatives of political parties and blocs from meeting voters; making it difficult for certain parties and blocs as well as candidates (primarily from the opposition - the Yulia Tymoshenko Bloc and Socialist Party of Ukraine headed by O.Moroz) to have access to media, etc. Mass abuse of government position by subjects of the election process was perhaps the most serious violation of the election law along with forcing their subordinate employees to take part in their campaigns and utilizing material and technical means at their disposal to that end.

It is not always possible to resolve such problems through law. Such resolving is sometimes in the plane of the public sense of justice, while many issues have already been regulated by law. It comes down to effective work of law enforcement agencies and willingness of the state leaders as well as regional and local authorities for an objective, transparent and democratic election. However, certain things could be done through amending the election law. In particular, it is proposed:

To rescind the provisions of the Law on Election of People's Deputies of Ukraine that ban pre-election agitation during the period from the official start of the election campaign and through until 50 days prior to the election day (paragraph 1, Article 50). They have proved to be ineffective as the ones that limit the legitimate rights of election participants.

To clearly identify the pre-election agitation in the law to ascertain whether it covers statements of officials aimed at direct or indirect support of certain political groups, presentation by statesmen of their parties and blocs in regions, positive or negative media coverage of activities of election participants, etc. This will not only allow to reduce non-compliance with the ban on pre-election agitation at the start of the election campaign (in case the relevant provisions remain), but will also make it possible to minimize abuse of government positions by certain civil servants and politicians.

To establish specific legal responsibility in the form of admonition, deregistration, ban on certain methods of pre-election agitation, reduction of state funds in support of campaign of a relevant candidate, party or bloc for such offences as "tampering with voters", non-compliance with requirements for election campaign materials; inappropriate placing of such materials, etc.

To reinstate the requirement of the law as regards a mandatory leave for the candidates holding certain positions in the state authorities and local governments, as well as at enterprises, in offices and institutions of all forms of property with considerable number of employees. This would apply only to senior officials who concentrate authority in their hands.

To establish legal guarantees as regards ensuring of equal (with equal campaign funds) access of parties, blocs and candidates to mass media and providing them with opportunities freely to meet voters, etc. This could be done through obliging the media to publish campaign materials of subjects of the election process at equal prices, obligating local authorities to arrange and provide premises for meetings of candidates and representatives of political parties and blocs with voters, etc. Such premises should be the same or similar for all subjects of the election process, while the time of the meetings should be agreed with candidates and representatives of relevant political groups, or determined through casting of lots.

Election Campaign Financing

Due to objective reasons, financial aspects of election campaign have always caused a lot of debates and questions, being a sphere of numerous abuses, etc. The 2002 campaign was no exception in this regard. Although it was conducted under comparatively well-developed relevant legal regulations, the campaign was characterized by a series of irregularities. Imperfect provisions of the effective election law concerning regulation of financial aspects of the election process contributed to that as well. This stipulates for amending the election law as follows:

To increase the maximum amount of campaign funds of subjects of the election process. The 2002 elections demonstrated the fact that ungrounded restrictions of campaign funds of subjects of the election process compel them to violate the law.

Therefore, practical application of the election law has demonstrated that administrative restrictions on funds that are not based on economic calculations have an opposite result, namely "shadowization" of financial relations of participants of the election process. Accordingly, this by no means promotes transparency in the financial component of the election process.

In addition, unreasonable restriction of funds does not allow to obtain positive by-effects from activation of money flows within the country during the election season: the aforementioned restrictions, instead of transferring the election expenditures into the legal economy, promote their further circulation beyond the official processes.

To resume the right of legal persons to make voluntary contributions to election funds. Banning corporate donations did not promote campaign transparency either. It should be recalled that this provision is a novelty of the applicable Law, as the Law on Election of People's Deputies of 1997 did not contain such restrictions (this fully corresponded to practice in foreign countries where bans on donations are usually applied with regard to foreign companies and those partially owned or subsidized by the state).

To establish specific mechanisms to control and influence offenders of campaign financing regulations. The provisions of the Law on random control over election proved to be obviously ineffective (paragraph 11, Article 36). Such procedure can be well in place only with regard to election funds of candidates running in single-mandate constituencies, but not the funds of parties (blocs).

Formation of Election Committees

Active participation of political parties in formation of election committees during the introduction of relevant legal provisions was considered a requirement for transparency and openness of the election process and a means to prevent direct election fraud. However, regrettably, the cadre potential of the existing political parties and their ability to back the election process turned out to be not always adequate, as it was demonstrated by the 2002 parliamentary elections. As is well known, the authorities effectively availed themselves of this situation and their representatives filled vacant positions in election committees. Despite such pessimistic conclusions, we do not deny the progressiveness and positivity of application of the party principle in forming the election committees. We shall only indicate a certain directive for the future and orientation for party building incorporated in such order of formation of committees.

To introduce mechanisms ensuring equal participation of representatives of parties and blocs in election committees. The applicable procedure of formation of committees through nomination of their members by parties and blocs does not provide sufficient guarantees of equal representation of political subjects in the committees, in particular it does not secure compliance with the provision specifying that the head, deputy head and secretary of a constituency election committee may not be members of the same party or bloc (paragraph 7, Article 20 of the Law).

The provisions on nomination of candidatures by parties and blocs should be further detailed and classified. For instance, the above-mentioned prohibition for the head, deputy head and secretary of a constituency election committee being members of the same party seems superfluous, as paragraph 1, Article 20 of the Law specifies that a party may submit not more than one person to the committee. This provisions begins to act quite differently speaking of blocs of parties.

It is in this respect that we have remarks to the applicable procedure, since the 2002 parliamentary elections demonstrated numerous cases when leading positions in constituency committees were occupied by representatives of the parties belonging to one and the same election bloc (this referred to two blocs - Our Ukraine: such violations took place in constituencies ## 23, 45, 64, 68, 76, 85, 117, 138, 184, and For Integral Ukraine: in constituencies ## 1, 3, 15, 30, 39, 53, 114, 122, 126, 128, 156, 189, 202, 203), thus monopolizing control over the relevant committees.

In this regard, we should also point to the lack of mechanisms of reaction to such collisions on the part of bodies in charge of elections (a well-developed procedure of replacing the head, deputy head and secretary of committees could be a possible instrument, its precondition being, first of all, extension of the election process).

The situation with control over party representation among leading members of constituency committees is quite different in the case when represented parties belong to the already established election bloc. In that case, a non-approval of such committee by CEC could be an adequate measure of influence.

Registration of Candidates

To better specify in the law the reasons for refusal to register a candidate and for canceling the decision on registration of a candidate. Articles 47 and 49 of the Law of Ukraine On Election of People's Deputies of Ukraine specify reasons on the grounds of which the Central (constituency) Election Committee may refuse to register a candidate or revoke its decision on registration. In view of the different interpretations of the reasons for cancellation of registration decisions and refusal to register a candidate, there were numerous cases during the election campaign when election committees adopted ungrounded decisions on these issues.

To concretize the term "lack of correspondence of information in income statements of candidates to the law". The most common reason to refuse registration was improper presentation of the documents submitted by candidates to election committees (i.e. incompliance with the provisions of Article 47 of the Law On Election of People's Deputies of Ukraine). For CEC to refuse registration, it was enough to find inaccuracy in the relevant statements: as a rule, it did not take into consideration either the person's fault or the amount of the declared funds.

To detail the term "essential inconsistencies in the personal information regarding the candidate" as a ground for refusal of registration or cancellation of the decision on registration. The legislator did not elucidate which particular inconsistencies in the personal information regarding the candidate should be considered essential to revoke the decision on his or her registration. As a result, some candidates were refused registration only on the ground of inconsistency of some of the data indicated in their autobiographies. Therefore, the election law should specify in detail the precise personal information the inconsistency of which shall be a ground for cancellation of the candidate's registration. In particular, it may include the data making

it impossible for the candidate to exercise his or her right to be elected, or any other information the inconsistency of which can mislead voters and affect the expression of their will.

To extend the term during which election committees verify documents submitted for registration, and to disallow committees to revise their decisions on registration on the grounds of found inconsistencies in the personal information regarding the candidate. Difficult situations may emerge from the application of the provisions of the Law On Election of People's Deputies of Ukraine, which specify the procedure of and grounds for cancellation of decisions on registration by election committees in the national and single-mandate constituencies. According to paragraphs 1 and 2, Article 49 of the Law the decisions to cancel registration of the candidate can be taken at any stage of the election process (but not later than the day that precedes the date of voting). The Law provides the five-day term to the CEC and constituency election committees to verify not only the consistency of personal information regarding the candidates, but also other documents submitted by them, and on the grounds of such verification the committees may decide to deny registration. It goes without saying that it is impossible completely to verify all the documents submitted for registration. Therefore, it would be advisable to extend the verification term to 10 days, and to rescind the provision of the law that enables CEC and constituency committees to revise their decisions on registration on the grounds of found inconsistencies in the personal information of the candidate.

*Appeals against decisions, actions or inaction related
to election of members of parliament of Ukraine*

Article 29 of the Law On Election of People's Deputies of Ukraine guarantees voters, parties (blocs), candidates, and election committees the right to appeal against the decisions, actions or inaction of the bodies of state power, local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations, their public officers and officials, as well as acts and actions of associations of citizens.

To guarantee the right of citizens to appeal against unlawful acts by candidates for deputy. As it follows from the contents of Article 29 of the Law, citizens are deprived of their right to appeal to courts and election committees against unlawful acts of candidates, which violate their suffrage (forcing them to take part in election, applying methods of campaigning banned by the law, etc.). Accordingly, perhaps the only way to protect the citizens' rights against unlawful acts of candidates is informing the election committees on the revealed violations (in particular - through lodging complaints and filing statements about the revealed violations). However, the Law does not specify the jurisdiction of specific committees (accordingly, district, constituency or Central) with regard to certain categories of complaints. As a result, in addition to violating the suffrage, this creates a real possibility of the election fraud. It is for that reason that the Law On Election of People's Deputies of Ukraine and the Code of Civil Procedure of Ukraine should be amended with provisions that would provide citizens the right to appeal not only against actions of the subjects specified in paragraphs 2 and 3, Article 29 of the Law On Election of People's Deputies of Ukraine, but also against unlawful acts of candidates for deputy.

To specify in the Law On Election of People's Deputies of Ukraine that court rulings are mandatory. The Constitution and Code of Civil Procedure of Ukraine specify that court rulings are mandatory. On the other hand, the Law On Election of People's Deputies of Ukraine questions realization of this principle in practice. In particular, there were numerous cases in the course of the election campaign when citizens complained against non-execution of local court rulings by constituency election committees. Substantiating their stance, the heads of the relevant committees referred to provisions of the election law. In particular, under paragraph 14, Article 29 of the Law, if the court ruled to rescind the unlawful decision of a district or constituency election committee, the constituency or Central election committee accordingly may (but is not obliged to) overrule the decision of a lower election committee and take a decision on the point of the matter, or to oblige the lower election committee to reconsider the complaint. It is interesting that the law does not require from the territorial committee, while reconsidering the complaint, to take a decision different from the one it has previously taken, which was ruled by the law to be unlawful. Therefore, it is necessary to introduce the provision to the Law in question, which would specify that court rulings are mandatory both for higher committees and the ones whose decisions have been appealed to court.

To guarantee appealing against court judgments by law. One cannot agree with the provisions of the Law On Election of People's Deputies of Ukraine and the Code of Civil Procedure according to which court rulings pertaining to election of people's deputies of Ukraine shall be final and shall not be appealed. This is stipulated, first of all, by the consideration that the court, while considering the case, may be unaware of certain circumstances, which are vital for inclusive and objective judgment. Besides, during the election campaign, there were numerous cases of unlawful pressure on judges on the part of representatives of government structures.

It is for this reason that the principle according to which court rulings shall not be appealed should refer only to the rulings adopted on the basis of the complaints lodged by subjects of the appeal that are subject to immediate examination in court (for instance, the complaints lodged 5 days prior to the date of voting or on the date of voting, or the next day after the date of voting). As for other election-related cases that are not subject to immediate examination in court, it would be advisable to specify an appeal and rehearing procedure on the basis of newly revealed circumstances, i.e. on the basis of the discovered facts that the court was unaware of while considering the case.

To specify in the law exceptional cases in which the terms for lodging the complaints against election-related actions and decisions can be recommenced. The Code of Civil Procedure of Ukraine does not specify clearly enough the very procedure of appealing against decisions, actions or inaction related to elections of people's deputies of Ukraine and considering such complaints in courts. For instance, if the complaint was lodged on the day of voting and the court found it inconsistent with requirements of the Code of Civil Procedure of Ukraine, it has to return it to the plaintiff the next day following the date of voting, as it is required by the Code. The Code does not provide that the plaintiff has the right to lodge the complaint with court again on the same grounds and the same subject. Moreover, after the complaint was returned to the plaintiff, the term to lodge it, as specified in the Law On Election of People's Deputies of Ukraine, is in fact over and this term, under the same Law and provisions of the Code of Civil Procedure, cannot be recommenced. Thereby, the complainant is in fact deprived of the right to defend his violated rights.

ПІДСУМКИ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ III СКЛИКАННЯ

Діяльність Верховної Ради України III скликання у сфері законодавчого регулювання суспільних відносин загалом заслуговує на високу оцінку. Вагомим чинником, який сприяв підвищенню ефективності роботи парламенту як законодавчого органу держави, стало формування в його стінах парламентської більшості та уряду, який спирався на її підтримку. І хоча ця більшість мала суто ситуативний характер, і, як наслідок, проіснувала недовго, результати річної співпраці уряду та парламенту мали, без перебільшення, доленосне значення для України. Адже саме у цей період було прийнято низку важливих законів у сфері державного будівництва, економічної та соціальної політики, охорони природних ресурсів (див. нижчеподану таблицю), спрямованих на розвиток положень Конституції України, приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів. Серед них — Закони «Про політичні партії в Україні», «Про підтвердження відповідності — «Про акредитацію органів з оцінки відповідності», «Про стандартизацію», «Про природні монополії», «Про захист економічної конкуренції», «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна», «Про ліцензування певних видів господарської

діяльності», «Про банки і банківську діяльність», «Про державну підтримку малого підприємництва». Значних позитивних змін зазнало також і законодавство у сфері соціального захисту населення, промислової політики, аграрних відносин, освіти, культури та інформаційної політики. Вагомими результатами законодавчої роботи парламенту стало прийняття Кримінального, Бюджетного, Земельного, Сімейного кодексів (підписані Президентом), Цивільного та Господарського кодексів (повернені Президентом для повторного розгляду Верховною Радою з пропозиціями та зауваженнями Глави держави); внесення змін до Кримінально-процесуального, Цивільного процесуального та Господарського процесуального кодексів України.

Разом з тим, значна кількість питань залишилася поза увагою парламенту. Так, Верховною Радою України не було вжито достатніх заходів, спрямованих на поглиблення адміністративної реформи, удосконалення воєнної організації держави, вироблення нової енергетичної стратегії, формування інвестиційного потенціалу, розвитку фінансової інфраструктури та фінансового посередництва, подолання бідності тощо. Очевидно, що врегулювання цих питань є завданням парламенту наступних скликань.

ДИНАМІКА РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ КОМІТЕТАМИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ III СКЛИКАННЯ

Профільний комітет	1 сесія	2 сесія	3 сесія	4 сесія	5 сесія	6 сесія	7 сесія	8 сесія	9 сесія
Комітет правової політики	84	19	102	135	194	140	185	142	65
Комітет державного будівництва	92	27	127	116	103	90	111	102	26
Комітет соціальної політики та праці	105	37	118	106	92	104	98	107	29
Комітет охорони здоров'я	26	11	29	21	26	21	45	40	19
Комітет молодіжної політики	15	2	32	18	14	12	15	11	8
Комітет науки і освіти	25	14	40	32	27	30	54	52	36
Комітет культури і духовності	23	7	23	17	19	28	31	30	15
Комітет економічної політики	200	64	265	198	192	122	180	192	99
Комітет з питань бюджету	54	9	52	41	36	39	55	48	11
Комітет з питань фінансів	297	86	427	277	324	209	234	234	84
Комітет промислової політики	17	9	23	18	38	36	31	29	18
Комітет паливно-енергетичного комплексу	30	11	49	40	31	34	32	45	19
Комітет будівництва, транспорту і зв'язку	34	13	55	67	80	34	46	57	17
Комітет аграрної політики	78	28	110	88	99	70	88	60	16
Комітет у закордонних справах	23	7	23	19	23	19	28	26	14
Комітет екологічної політики	34	13	66	48	40	66	75	54	49
Комітет правоохоронної діяльності	3	1	12	28	85	75	81	90	39
Комітет боротьби з злочинністю	68	18	87	105	56	36	36	30	5
Комітет безпеки і оборони	61	20	100	47	48	35	31	55	29
Комітет з питань Регламенту	71	11	80	90	175	67	58	54	12
Комітет свободи слова та інформації	41	10	70	54	63	41	53	71	33
Комітет з прав людини	12	5	31	36	32	29	30	29	8
Комітет пенсіонерів, ветеранів, інвалідів	49	21	50	59	54	44	61	83	30

Діяльність Верховної Ради України III скликання у соціальній сфері

**Віталій ЗАМНІУС,
Денис КОВРИЖЕНКО,
Дмитро КОТЛЯР,**
експерти Лабораторії законодавчих ініціатив

Верховна Рада України III скликання прийняла значну кількість законів, які можна віднести до категорії соціальних. Нижче, у таблиці, наводиться загальна інформація про ці нормативні акти із коротким описом суті, їх позитивних та негативних сторін з урахуванням практики застосування. Інформація роз-

поділена за тематикою: соціальний захист громадян України, соціальний захист окремих категорій громадян, пенсійне забезпечення, освіта та охорона здоров'я. Крім того, наводяться дані щодо зміни основних соціальних стандартів.

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Назва та статус закону	Дата прийняття	Суть	Позитиви	Негативи
"Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України" (нечиний, бо є неконституційним, згідно з Рішенням Конституційного Суду N 2-рп/99 від 02.03.99)	23.07.1998	Тимчасова заборона підвищувати ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту до погашення заборгованості за виплатою заробітної плати, стипендій, пенсій та іншими соціальними виплатами. Заморожування вказаних цін, на рівні встановлених, станом на 1.06.1998 року.	Закон був покликаний сприяти підтриманню прожиткового рівня населення, принаймні на мінімальному рівні. Крім того, він, певною мірою, відобразив існуючі уявлення про соціальну справедливість: держава може вимагати від громадян сплачувати повну вартість комунальних та інших послуг лише після повних розрахунків за власні борги перед населенням.	Закон не відповідав Конституції України, оскільки цінова політика належить до компетенції Кабінету Міністрів України. Крім того, Закон не був достатньо обґрунтований з фінансової точки зору.
"Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності"	23.09.1999	Закон визначає правову основу, економічний механізм та організаційну структуру загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які призвели до втрати працездатності або загибелі застрахованих осіб на виробництві. Закон визначає: перелік осіб, які підлягають обов'язковому страхуванню; процедуру страхування працівників; управління страхуванням, порядок і строки проведення страхових виплат тощо. Законом утворено Фонд соціального страхування від нещасних випадків, який є правонаступником державного, галузевих та регіональних фондів охорони праці, що ліквідовані.	Закон спрямований на реалізацію конституційного права громадян на охорону праці та на соціальний захист.	Наступними змінами до Закону значна частина соціальних виплат, у зв'язку з втраченою працездатності, була перекладена на роботодавців, що негативно позначається на діяльності підприємств, особливо тих, на яких праця пов'язана з підвищеним ризиком для життя та здоров'я.

<p>"Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття"</p>	<p>02.03.2000</p>	<p>Закон визначив правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Зокрема, визначено: основні поняття; коло осіб, які підлягають страхуванню; правові засади діяльності Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування жителів України на випадок безробіття; джерела формування коштів Фонду, умови та порядок матеріального забезпечення на випадок безробіття та інше.</p>	<p>Закон визначив порядок реалізації конституційного права громадян на соціальний захист на випадок безробіття. Закон, на відміну від багатьох інших законів у соціальній сфері, у цілому відповідає світовій практиці.</p>	<p>Закон містить окремі положення, які створюють певні труднощі для роботодавців. Окремі положення Закону застосовуються з урахуванням того, що їх належна реалізація буде можлива лише після стабілізації економічного становища в Україні.</p>
<p>"Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям"</p>	<p>01.06.2000</p>	<p>Закон визначає підстави, умови та порядок надання щомісячної державної допомоги сім'ям, які з поважних або незалежних від них причин мають середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї. Розмір державної соціальної допомоги визначається як різниця між прожитковим мінімумом для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом, але не може бути більшим ніж 75% прожиткового мінімуму сім'ї. Державна соціальна допомога призначається на шість місяців.</p>	<p>Законодавство України закріплює право громадян на рівень доходів не нижчий від прожиткового мінімуму. Тому сам факт існування Закону є позитивним. Незважаючи на існування заборгованості із соціальних виплат, реалізація Закону реально допомогла багатьом українським сім'ям.</p>	<p>Реалізація Закону суттєво обмежена реалізацією економічного життя країни. Зокрема, Закон передбачає, що до стабілізації економічного становища в Україні розмір державної соціальної допомоги визначається з урахуванням рівня забезпечення прожиткового мінімуму, що встановлюється, виходячи з реальних можливостей видаткової частини Державного бюджету України.</p>
<p>"Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії"</p>	<p>05.10.2000</p>	<p>Базовий закон, який встановлює поняття, класифікацію, сфери і випадки застосування державних соціальних стандартів, нормативів та норм. Базовим державним соціальним стандартом визначено прожитковий мінімум. До основних соціальних гарантій також належать мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.</p>	<p>Закон задекларував прагнення держави рухатися у напрямку забезпечення достатнього рівня життя громадян.</p>	<p>Закон є "мертвонародженим" і відіграє роль суто понятійного базису для інших соціальних законів. Зокрема, встановлено, що основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Разом з тим, Закон не передбачає положення, згідно з яким, окремі його норми вводилися б у дію з часу економічної стабілізації в Україні, як це зазначено в деяких інших законах соціальної сфери. Тому він не виконується. Більше того, його належного виконання не доводиться очікувати навіть в осяжній перспективі.</p>

<p>"Про компенсацію громадянам втрати частини доходів, у зв'язку з порушенням строків їх виплати"</p>	<p>19.10.2000</p>	<p>Законом передбачається компенсація громадянам втрати частини доходів, у випадку порушення встановлених строків їх виплати, зокрема, з вини власника або уповноваженого ним органу (особи). Компенсації мають виплачуватися за рахунок власних коштів підприємств, установ і організацій, коштів бюджетів та соціальних фондів. Компенсація громадянам втрати частини доходів, у зв'язку з порушенням строків їх виплати, провадиться, у разі затримки на один і більше календарних місяців виплати доходів, нарахованих громадянам за період, починаючи з дня, коли Закон набуває чинності. Під доходами слід розуміти грошові доходи громадян, які вони одержують на території України і які не мають разового характеру, зокрема, пенсії, соціальні виплати, стипендії, заробітна плата (грошове забезпечення) та інші.</p>	<p>Закон спрямований на захист громадян від неправомірних дій працедавців, держави тощо, і закріплює механізм забезпечення цілої низки конституційних прав особи: на оплату праці, на належний рівень життя, на захист власності тощо.</p>	<p>Незважаючи на те, що Закон розрахований на екстраординарні випадки — не своєчасну виплату платежів, що належать громадянам, він не виконується. Затримки виплат — широко розповсюджене явище. Разом з тим, кошти на проведення компенсацій не передбачені у Державному бюджеті та бюджетах інших рівнів. Не практикується воно і у приватному секторі.</p>
<p>"Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування"</p>	<p>11.01.2001</p>	<p>Закон встановлює розміри ставок внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, зокрема, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням дитини та похованням, а також на випадок безробіття; розміри інших соціальних виплат. Закріплений порядок надання допомоги через тимчасову непрацездатність, внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві. Закон також містить прикінцеві положення, якими визначений порядок застосування окремих положень інших законів соціальної сфери.</p>	<p>Закон спрямований на реальне запровадження Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням дитини та похованням". Крім того, він наближає до реальності положення деяких інших законодавчих актів у соціальної сфері.</p>	
<p>"Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням дитини та похованням"</p>	<p>18.01.2001</p>	<p>Закон визначає основи загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян на випадок тимчасової втрати працездатності, у зв'язку з вагітністю та пологами, народженням дитини та необхідністю догляду за нею, у разі смерті, а також надання послуг із санаторно-курортного лікування та оздоровлення застрахованим особам та членам їх сімей. Фонд соціального страхування тимчасової втрати працездатності визначений правонаступником Фонду соціального страхування України. Закон передбачає надання таких видів матеріального забезпечення та соціальних послуг: 1) допомога при тимчасовій непрацездатності (включаючи догляд за хворою дитиною); 2) допомога при вагітності та пологах; 3) допомога при народженні дитини;</p>	<p>Належне виконання норм Закону підвищить рівень соціальної захищеності громадян. Крім того, Закон розвиває конституційні соціальні гарантії.</p>	<p>Закон "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" встановлює, що перші п'ять днів тимчасової непрацездатності, внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, оплачуються власником або уповноваженим ним органом за рахунок коштів підприємства, установи, організації за основним місцем роботи. Тим самим, значна частина соціальних</p>

		4) допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; 5) допомога на поховання (крім поховання пенсіонерів, безробітних та осіб, які померли від нещасного випадку на виробництві); 6) забезпечення оздоровчих заходів.		виплат перекладається на плечі роботодавців. Це зменшує витрати з відповідного державного Фонду, але нівелює саму ідею його створення.
"Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності"	22.02.2001	Закон, відповідно до класів професійного ризику виробництва, встановлює диференційовані страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності. Закон встановлює низку пільгових тарифів для підприємств та організацій інвалідів. Він також містить велику статтю "Прикінцеві положення", якою вносяться зміни та доповнення до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності".	Закон встановив пільгові умови сплати страхових тарифів на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, для підприємств та організацій інвалідів.	У Законі збережена тенденція до перекладання тягаря соціальних виплат на роботодавців. Досі не ліквідована заборгованість з виплат по соціальному страхуванню від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання.
Про внесення зміни до Закону України "Про індексацію грошових доходів населення"	7.02.2002	Законом внесено зміну до статті 4 Закону України "Про індексацію грошових доходів населення", яка визначає підстави для проведення індексації грошових доходів населення. Закон набуває чинності з 1 липня 2002 року.		

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Назва та статус закону	Дата прийняття	Суть	Позитиви	Негативи
"Про внесення змін до Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"	25.12.1998	Законом запроваджено щорічні (до 5 травня) виплати разової грошової допомоги учасникам бойових дій, інвалідам війни, дружинам (чоловікам) померлих інвалідів війни, які не одружились удруге, дружинам (чоловікам) померлих учасників бойових дій, учасників війни, визнаних за життя інвалідами від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин. Порядок виплати такої допомоги визначається Кабінетом Міністрів України, який щорічно у проекті Державного бюджету передбачає цільові кошти на здійснення цих виплат.	Закон спрямований на посилення соціальної захищеності найбільш вразливих категорій українських громадян (інвалідів війни тощо).	Положення даного Закону, значною мірою, є декларативними, оскільки здійснити передбачені ним виплати в умовах значного бюджетного дефіциту було досить складно.
"Про внесення змін до Закону України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні"	21.05.1999	Для учнів і студентів очної форми навчання середніх загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладів державою гарантуються пільги на проїзд по території України залізничним, водним, авто-	В умовах доволі низького розміру стипендій учнів професійно-технічних та вищих навчальних закладів та відсут-	Норми Закону, які передбачали виділення з відповідних бюджетів коштів на здобуття вищої освіти не вдалось утілити у життя, ос-

		мобільним, міським (крім таксі) транспортом. Законом також передбачено виділення молодим громадянам з Державного та місцевих бюджетів пільгових довгострокових кредитів на здобуття освіти у вищих навчальних закладах.	ності у останніх можливості отримання додаткових джерел доходів, встановлення пільгового проїзду учнів та студентів, є, безумовно, вагомим позитивом. Особливо велике значення має той факт, що передбачені ним пільги віднесено до захищених статей державного бюджету.	кільки порядок надання цих кредитів не був визначений законодавством. Крім того, закріплення права учнів та студентів на пільговий проїзд вимагає додаткових видатків з Державного бюджету.
"Про внесення змін до статті 15 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"	14.07.1999	Діти учасників бойових дій на території інших держав, які загинули (пропали безвісти) або померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних під час військових дій та конфліктів на території інших держав, а також внаслідок захворювання, пов'язаного з перебуванням на території інших держав під час цих дій та конфліктів, мають право вступу поза конкурсом до державних та комунальних вищих навчальних закладів на спеціальності, підготовка за якими здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.	Закон спрямований на посилення соціального захисту дітей ветеранів війни.	Закріплення Законом права дітей загиблих ветеранів війни на вступ до навчальних закладів поза конкурсом стало додатковим тягарем для держави та територіальних громад, оскільки фінансування їхнього навчання здійснювалось за рахунок коштів відповідних бюджетів. Водночас джерела такого фінансування Законом визначені не були.
"Про внесення зміни до статті 15 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей"	21.09.1999	Закон передбачає виплату одноразових грошових компенсацій дітям — інвалідам з дитинства (незалежно від їх віку) військовослужбовців, які загинули, померли або пропали безвісти в період проходження військової служби. Розмір цієї допомоги дорівнює сумі державного страхування військовослужбовців, з урахуванням коефіцієнта індексації грошових доходів.	У цілому Закон повністю відповідає загальноприйнятій у демократичних державах практиці.	Закон недостатньо чітко визначив порядок та строки надання передбачених ним компенсацій. Таким чином, застосування на практиці його норм було досить ускладнено.
"Про формування, порядок надходження і використання коштів Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення"	10.02.2000	Закон передбачає створення, у складі Державного бюджету України, Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення. Фонд утворюється у складі Державного бюджету України. Кошти Фонду витрачаються виключно на фінансування заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, що передбачені законами України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи".		
"Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам"	16.11.2000	Закон гарантує інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам право на матеріальне забезпечення, за рахунок коштів Державного бюджету України, та їх соціальну захищеність, шляхом встановлення державної	Вже сам факт встановлення державою матеріальної підтримки дітей-інвалідів та інвалідів з дитинства	Законом передбачено, що матеріальне забезпечення інвалідів з дитинства та дітей-інвалідів здійснюється за рахунок коштів Державного

		соціальної допомоги на рівні прожиткового мінімуму. Визначено підстави та порядок виплат, розмір відповідної соціальної допомоги для кожної з категорій інвалідів.	заслугує на позитивну оцінку.	бюджету, у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів. Однак, закон не встановив гарантії перерахування відповідних коштів місцевим бюджетам. Тим самим, процес надання допомоги інвалідам було значно ускладнено. Крім того, закон фактично уможливило ситуацію, коли сім'я з дитиною-інвалідом, у якої сукупний дохід перевищує прожитковий мінімум на сім'ю, взагалі не отримує допомогу для догляду за дитиною-інвалідом.
"Про внесення змін до Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми"	22.03.2001	Закон "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" поданий у новій редакції. Він передбачає надання допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, при народженні дитини, по догляді за дитиною до досягнення нею трирічного віку; допомоги на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням; по догляді за дитиною-інвалідом; допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми. Джерелами покриття витрат на виплату державної допомоги сім'ям з дітьми є кошти Державного бюджету України у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів. Всі види допомоги, крім допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, призначають і виплачують органи соціального захисту населення за місцем проживання. Допомога у зв'язку з пологами та вагітністю жінки призначається і виплачується за місцем основної роботи.	Держава закріпила гарантію матеріальної підтримки сімей з дітьми, передбачивши надання державної грошової допомоги, з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей. Закон спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення.	Законом недостатньо чітко визначені критерії, за якими та чи інша сім'я належить до категорії малозабезпечених. Зокрема, малозабезпеченою є сім'я, яка з поважних причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї. Але які саме причини визнаються "поважними", закон не визначає.
"Про внесення змін до статті 6 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"	05.04.2001	Закон розширив коло осіб, які віднесено до категорії учасників бойових дій.	Пільги, передбачені Законом "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" поширено на військовослужбовців та осіб, які були зараховані до частин місцевої протиповітряної оборони Народного Комісаріату внутрішніх справ колишнього Союзу РСР і брали безпосередню участь у відбиванні ворожих нальотів, ліквідації наслідків бомбардувань та артилерійських обстрілів, що здійснювалися спеціально сформованими частинами.	Прийняття закону призвело до збільшення кількості осіб, які можуть користуватися пільгами, згідно з Законом "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту". Тим самим збільшено видатки Державного та місцевих бюджетів на матеріальну допомогу ветеранам війни. При цьому додаткових джерел надходжень коштів до відповідних бюджетів Законом визначено не було.

<p>"Про внесення змін до Закону України "Про статус ветеранів військової служби та їх соціальний захист"</p>	<p>05.04.2001</p>	<p>Передбачено значне розширення кола осіб, які належать до категорії ветеранів військової служби (зокрема, громадян, які бездоганно прослужили на військовій службі і в органах внутрішніх справ 25 і більше років у календарному або 30 та більше років у пільговому обчисленні (з яких не менше 20 років становить вислуга у календарному обчисленні) і звільнених у запас; інвалідів 1 та 2 груп, які стали інвалідами під час проходження військової служби або при виконанні обов'язків по охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю; військових пенсіонерів, нагороджених медаллю "Ветеран Збройних Сил СРСР".</p>	<p>Закон надає ветеранам військової служби значну кількість пільг. Серед них - право на першочергове забезпечення житлом, безкоштовний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі), автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів у межах області.</p>	<p>Надання ветеранам військової служби численних пільг призвело до значного підвищення державних видатків. Крім того, окремі положення даного закону на практиці було практично неможливо реалізувати. Зокрема, суто декларативною залишилась норма закону, яка передбачала право ветеранів збройних сил на позачергове безоплатне отримання житла.</p>
<p>"Про внесення змін до статті 35 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"</p>	<p>26.04.2001</p>	<p>Громадяни, евакуйовані з зони відчуження, зони безумовного (обов'язкового) або гарантованого добровільного відселення, а також громадяни, що самостійно переселилися з територій, які зазнали радіоактивного забруднення і які, на момент евакуації, відселення або самостійного переселення, були членами колективних або інших сільськогосподарських підприємств, а також пенсіонери, що до набуття чинності Закону проживали у сільській місцевості, мають право на отримання земельної частки (паю) за новим місцем роботи (проживання) із земель запасу та резервного фонду в розмірі та в порядку, визначених законодавством.</p>	<p>У процесі здійснення земельної реформи виникла необхідність наділення землею тих селян, які до моменту відселення із зони екологічної катастрофи, спричиненої аварією на Чорнобильській АЕС, входили до складу колгоспів. Прийняття даного Закону сприяло реалізації права власності на землю цієї категорії селян.</p>	<p>Наділення землею селян, віднесених до категорії постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС, було здійснено за рахунок відповідного зменшення площ земельних паїв, отриманих іншими членами КСП.</p>
<p>"Про внесення змін до деяких законів України, у зв'язку із закриттям Чорнобильської атомної електростанції"</p>	<p>26.04.2001</p>	<p>Закон встановив гарантію захисту трудових прав та надання соціальної допомоги працівникам Чорнобильської АЕС, у зв'язку із зняттям її з експлуатації та перетворенням на екологічно безпечну систему.</p>	<p>Держава забезпечує надання працівникам Чорнобильської АЕС одноразової матеріальної допомоги в розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян у разі їх переселення в іншу місцевість. Працівники ЧАЕС, що звільняються, мають також право на одержання допомоги по безробіттю у розмірі 100% середньої заробітної плати за останнім місцем роботи (обчисленої за рік) протягом 120 днів, 75% — протягом 30 днів і 50% — протягом 390 наступних календарних днів</p>	<p>Законом не було визначено джерел фінансування заходів, пов'язаних із звільненням працівників Чорнобильської АЕС. Не передбачено ним і порядку працевлаштування цих працівників.</p>
<p>"Про охорону дитинства"</p>	<p>26.04.2001</p>	<p>Охорону дитинства в Україні визначено як стратегічний загальнонаціональний пріоритет. Метою за-</p>	<p>Закон визначив головні напрямки державної політики у</p>	<p>Практично всі положення даного закону мають суто деклара-</p>

		кону є забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток.	сфері соціального захисту дітей.	тивний характер. При цьому конкретні шляхи реалізації державної політики у сфері соціального захисту дітей, згідно з цим законом, повинні визначатись іншими правовими актами.
Про внесення змін до статті 35 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"	7.02.2002	Законом внесено зміни до пункту 1 Ч. І статті 35 Закону "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", за яких уточнено порядок та визначено строки проведення грошової компенсації вартості житлових, дачних, садових будинків, гаражів, господарських будівель та споруд особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.		
"Про внесення змін до Закону України "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування"	7.03.2002	Законом визначається розмір та пільговий режим оподаткування для підприємств та організацій інвалідів.		

ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

"Про підвищення мінімального розміру пенсії"	15.07.1999	Законом підвищується розмір мінімальної пенсії за віком до 24,9 гривень на місяць. На Кабінет Міністрів України покладалось проведення перерахування розміру пенсій, призначених згідно з Законом України "Про пенсійне забезпечення", виходячи з мінімального розміру пенсії за віком. З необхідністю передбачити виплати цільової грошової допомоги на прожиття у розмірі до 21,1 гривні непрацездатним громадянам, крім одержувачів соціальних пенсій (за віком), щомісячний розмір пенсій яких (з урахуванням надбавок, підвищень, щомісячних компенсаційних виплат та додаткової пенсії) не досягає 46 гривень.	Закон спрямований на покращення матеріального стану пенсіонерів. За умови розрахунку, на підставі показника розміру мінімальної пенсії за віком, інших видів пенсій та соціальних виплат, збільшення базового розміру мінімальної пенсії за віком зумовило збільшення виплат у межах пенсійного забезпечення населення та соціального захисту. Це, у своє чергу, сприяло збільшенню грошових доходів населення та загальному покращенню економічної кон'юнктури.	На час прийняття Закону відзначалась обмеженість ресурсів Пенсійного фонду, що мало призвести до збільшення заборгованості з виплати пенсій. Крім того, попри відносно збільшення показника мінімальної пенсії за віком, його розмір не відповідає ані динаміці змін індексу споживчих цін (зростанню рівня інфляції), ані встановленим державою соціальним стандартам щодо розміру основних соціальних гарантій, які мають бути не меншими за прожитковий мінімум (у 2001 році — 311 грн.)
"Про внесення змін до деяких законів України"	17.11.1999	Закон вносить зміни до законів України "Про пенсійне забезпечення", "Про збір на обов'язкове державне	Підвищення пенсій зазначеним категоріям осіб, які знахо-	Підвищення пенсій зазначеним працівникам здійснюється

		<p>пенсійне страхування". Законом збільшується розмір пенсій особам льотних екіпажів повітряних суден цивільної авіації (пілотам, штурманам, бортінженерам, бортмеханікам, бортрадистам, льотчикам-наглядачам) і борт-операторам, які виконують спеціальні роботи в польотах. Для цього встановлюється розмір пенсій за вислугу років цій категорії працівників у межах 75% середньомісячної заробітної плати. При цьому розмір пенсії не може перевищувати 2,5 величини середньої заробітної плати працівників, зайнятих у галузях економіки України. Запроваджено диференційовану ставку збору, на обов'язкове пенсійне страхування, з платників податків, фізичних осіб категорії працівників, яким, згідно з законопроектом, підвищується пенсія. Так, для вищеназваних працівників встановлюються ставки збору в особливих розмірах, тим самим підвищуються ставки збору для осіб, оподатковуваний дохід яких перевищує 250 грн. Для покриття витрат на реалізацію запропонованих заходів передбачається запровадити відшкодування підприємствами та організаціями фактичних витрат на виплату і доставку пенсій у частині, що перевищує розміри пенсій, які призначаються в теперішній час.</p>	<p>дяться в напружених і небезпечних умовах праці, сприяє збереженню штату висококваліфікованих льотних фахівців, а також стимулює прихід молодих спеціалістів до складу льотних екіпажів цивільної авіації. Витрати на підвищення розміру пенсій компенсуються за рахунок підвищення ставок збору на обов'язкове пенсійне страхування з осіб, дохід яких перевищує 250 грн, а також відшкодування підприємствами та організаціями фактичних витрат на виплату і доставку пенсій у частині, що перевищує теперішні розміри пенсій.</p>	<p>фактично за рахунок їх власних доходів і підприємств, на яких вони працюють. Підвищення ставки збору на обов'язкове пенсійне страхування для членів льотних екіпажів ставить цю категорію працівників у нерівні умови з рештою працюючих. Джерела коштів для покриття видатків на підвищення пенсій особам, які вже вийшли на пенсію, законом не передбачено.</p>
<p>"Про внесення змін до деяких законів України"</p>	<p>17.02.2000</p>	<p>Законом внесено зміни до Законів України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" та "Про пенсійне забезпечення", стосовно виплати пільгових пенсій. Законом внесено зміни до Закону "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування", за якими для роботодавців, які використовують працю найманих працівників, об'єктом оподаткування є також фактичні витрати на виплату і доставку пільгових пенсій. Встановлено також ставки збору на обов'язкове державне пенсійне страхування для тих роботодавців, що використовують працю найманих працівників, з особливо шкідливими і важкими умовами праці — з поступовим зростанням ставок щороку з 10% у 2000 році до 50% у 2004 році. Для окремих категорій фізичних осіб, які мають статус державних службовців, або мають право на одержання пенсій, згідно з деякими Законами України (Закони "Про прокуратуру", "Про статус народного депутата", "Про національний банк України" та інші), підвищено ставки збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з диференціацією відповідно до розміру заробітної плати.</p>		<p>Закон не вирішив проблеми виплати пільгових пенсій, погіршивши при цьому становище підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, які є роботодавцями осіб, що мають право на отримання пільгових пенсій. Введення більших диференційованих ставок збору на обов'язкове державне пенсійне страхування є фактично таким, що дискримінує категорії працівників, для яких такі ставки застосовуватимуться.</p>

"Про пенсії за особливі заслуги перед Україною"	01.06.2000	Законом визначаються основні засади державної політики щодо громадян, які мають значні заслуги у сфері державної, громадської та господарської діяльності, досягнення у галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту тощо. Таким особам передбачається призначення пенсій за особливі заслуги перед Україною, а в разі смерті цих осіб — членам їх сімей. Пенсії встановлюються громадянам України, які відзначені почесними званнями "народний", "заслужений", державними нагородами України; є народними депутатами України, депутатами колишніх республік Союзу РСР і Союзу РСР; депутатами обласних, Київської і Севастопольської міських рад трьох скликань та депутатами районних рад у Києві та Севастополі, міських рад чотирьох скликань; Героям України, Героям Радянського Союзу, Героям Соціалістичної Праці, ветеранам Великої Вітчизняної війни, нагородженим у період бойових дій медаллю "За відвагу" тощо; видатним спортсменам-переможцям Олімпійських ігор, чемпіонам і рекордсменам світу та Європи; космонавтам та членам льотно-випробувальних екіпажів літаків; матерям, які народили семеро і більше дітей та виховали їх до восьмирічного віку (при цьому враховуються діти, усиновлені в установленому Законом порядку).	Закон створює додаткові заохочувальні механізми для окремих категорій осіб. Особливо це стосується осіб-усиновителів, які виховують більше семи дітей; спортсменів, які представляють у змаганнях Українську державу й досягли значних успіхів.	Закон в умовах обмежених можливостей державного бюджету та відсутності джерел для покриття видатків, пов'язаних з уведенням у дію даного закону, передбачає встановлення надбавок до пенсій категоріям осіб, яких не можна однозначно віднести до незахищених верств населення (народні депутати України, депутати місцевих рад). Відзначення особливих заслуг зазначених осіб перед державою можливе в іншій за фінансову формі.
"Про внесення змін до Закону України "Про пенсійне забезпечення"	11.07.2001	Закон закріплює положення про те, що фінансування витрат на виплату пенсій здійснюється по всій території України щомісячно, незалежно від надходжень коштів та соціально-економічного стану конкретних регіонів, за рахунок перерозподілу коштів Пенсійного фонду України в межах країни. Закон заборонив розрив у строках фінансування витрат на виплату пенсій у різних адміністративно-територіальних одиницях. Крім того, встановлено, що виплата пенсій проводиться за поточний місяць загальною сумою у встановлені строки, але не пізніше 25 числа місяця, за який виплачується пенсія.	Запровадження Закону спрямовано на посилення фінансової дисципліни при виплаті пенсій Пенсійним фондом України. Закон визнає незаконною практику обмеження прав мешканців окремих регіонів України, шляхом затримання строків виплати пенсій. Встановлює законодавчі обмеження можливого маніпулювання органами виконавчої влади строками виплати пенсій у різних адміністративно-територіальних одиницях. Закон забороняє перенесення пенсійних платежів населенню на інший час.	

ОСВІТА

"Про загальну середню освіту"	13.05.1999	Закон розвиває норми Закону України "Про освіту". У ньому закріплені: багатоманітність форм власності на заклади загальної середньої освіти; типи таких закладів; обов'язковість повної загальної середньої освіти; 12-річний термін навчання для здобуття повної загальної середньої освіти; обсяг сумарного, гранично допустимого, навчального навантаження для учнів різних вікових груп; права та обов'язки учасників навчально-виховного процесу; обов'язковість відповідної педагогічної освіти для педагогічних працівників; вирішені інші питання організації навчального процесу.	Закон розвинув положення рамкового, за своєю суттю, Закону "Про освіту", досить детально врегулювавши правовідносини в одній з життєво важливих сфер відповідальності держави. Він заклав базу для проведення реформи загальної середньої освіти. З часу набуття чинності всіма положеннями Закону (у т. ч. тими, що зазначені у його Перехідних положеннях) в Україні почала втілюватися у життя нова концепція освіти. Крім того, окремі норми Закону, спрямовані на адаптацію вітчизняної системи освіти до провідних зарубіжних стандартів, забезпечення конвертованості українських освітніх програм та документів в інших країнах (зокрема, стосовно тривалості терміну навчання для здобуття повної загальної середньої освіти та інші).	Окремі положення Закону (зокрема, про наповнюваність класів учнями, педагогічні навантаження) не відповідають реаліям і є необґрунтованими з економічної точки зору. У Законі також не досить детально виписані норми, що стосуються державних стандартів, пріоритетів та напрямків освіти.
"Про позашкільну освіту"	22.06.2000	Закон закріплює засади створення та функціонування системи позашкільної освіти, яка забезпечує: потреби особистості у творчій самореалізації, інтелектуальний, духовний і фізичний розвиток, підготовку до активної професійної та громадської діяльності; створює умови для соціального захисту та організації змістовного дозвілля, відповідно до здібностей, обдарувань та стану здоров'я вихованців, учнів і слухачів	Позашкільна освіта є однією з важливих форм виховання всебічно розвинених громадян, розвитку здібностей людини, забезпечення права на відпочинок та дозвілля тощо. Тому позитивним є вже сам факт існування такого Закону.	Незважаючи на те, що окремі норми Закону розроблені поверхово, законодавець все ж припустився "зарегульованості", наприклад, діяльності позашкільних закладів освіти приватної форми власності. Головними напрямками втручання держави у цю сферу мають бути, перш за все, контроль за дотриманням законодавства у діяльності таких закладів (зокрема, законодавства про охорону здоров'я, працю тощо)

				та підтримка найбільш соціально значущих напрямків позашкільної освіти.
"Про дошкільну освіту"	11.07.2001	Закон визначає засади функціонування і розвитку системи дошкільної освіти, яка забезпечує розвиток, виховання і навчання дитини. Закріплюється, зокрема, принцип безоплатності та доступності дошкільної освіти; типи та основи діяльності закладів дошкільної освіти, обмеження щодо їх ліквідації тощо. Передбачається, що діти можуть отримувати дошкільну освіту у закладах усіх форм власності, у сім'ї та за допомогою фізичних осіб із високими моральними якостями, які мають відповідну педагогічну освіту та належний стан здоров'я.	Закон має велике соціальне значення і спрямований на реалізацію права громадян на освіту, на розвиток своєї особистості, законодавче продовження норм Конституції України та Закону "Про освіту".	Закон згадує про такі форми дошкільної освіти, як виховання у дитячих будинках сімейного типу, виховання за допомогою фізичних осіб, які мають відповідну освіту, ліцензію, стан здоров'я та моральні якості водночас, жодним чином не розвиваючи ці положення.
Про внесення змін до статті 61 Закону України "Про освіту"	13.12.2001	Закон упорядковує відносини з надання платних освітніх послуг.	Закон спрямований на захист прав як вищих навчальних закладів, так і користувачів платних освітніх послуг.	
"Про вищу освіту"	17.01.2002	Закон уперше визначає: засади державної політики у галузі вищої освіти; структуру вищої освіти (освітні та освітньо-кваліфікаційні рівні); систему стандартів вищої освіти; порядок ліцензування та проведення акредитації вищих навчальних закладів; порядок управління ВНЗ; загальні засади студентського самоврядування та організації навчального процесу тощо.	Закон заповнив багато прогалин у правовому регулюванні вищої освіти.	

ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

Назва та статус закону	Дата прийняття	Суть	Значення
"Про психіатричну допомогу"	22.02.2000	Закон визначає правові та організаційні засади забезпечення громадян психіатричною допомогою, встановлює обов'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з організації надання психіатричної допомоги та правового й соціального захисту осіб, які страждають психічними розладами, регламентує права та обов'язки фахівців, інших працівників, які надають психіатричну допомогу.	Закон досить детально регламентує таку важливу для сучасного суспільства та відповідальну, з точки зору гарантій забезпечення прав людини і громадянина, сферу медичної діяльності, як надання психіатричної допомоги.
"Про захист населення від інфекційних хвороб"	06.04.2000	Закон визначає правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій, встановлює права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб.	Закон носить рамковий характер і не врегулює багатьох важливих питань захисту населення від інфекційних хвороб. Однак, найбільшою проблемою, яка виникла у процесі його реалізації, є недостатність бюджетних коштів, що виділяються на фінансування поставок медичних імунобіологічних препаратів, для проведення профілактичних щеплень та інших заходів медичного характеру.
"Про імплантацію електрокардіостимуляторів"	14.09.2000	Закон визначає повноваження центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я (Міністерства охорони здоров'я), у сфері регулювання та координації діяльності закладів охорони здоров'я з питань проведення імплантації електрокардіостимуляторів. Законом також встановлюється, що держава забезпечує цільове фінансування імплантації та заміни електрокардіостимуляторів за рахунок коштів Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів.	
"Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз"	05.07.2001	Закон визначає засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності, видів діяльності та господарювання, а також фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню захворювання на туберкульоз, встановлює права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері боротьби із захворюванням на туберкульоз.	Закон прийнятий нещодавно і ще не встиг повною мірою виявити себе в дії. Водночас, Закону бракує конкретності у визначенні заходів, спрямованих на боротьбу з туберкульозом, який в Україні набуває форм епідемії. Необхідно чітко визначити протитуберкульозні заходи, які проводяться щороку і на які щороку виділяється фінансування з Державного бюджету України. Оскільки рівень захворюваності набув загрозливого характеру, Закон мав би виступати у ролі детальної програми боротьби із хворобою.

ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ

Конституцією України визначаються соціальні права та державні соціальні гарантії достатнього життєвого рівня для кожної людини. З метою забезпечення дотримання та реалізації визначених прав та гарантій, встановлюються державні соціальні стандарти, на підставі яких визначаються розміри основних соціальних гарантій. Головною ознакою державних соціальних гарантій є те, що вони забезпечують рівень життя, не нижчий за прожитковий мінімум. Відповідно, прожитковий мінімум виступає базовим державним соціальним стандартом. Перелік основних та додаткових державних соціальних гарантій визначений Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» №2017-III від 05.10.2000 р.

Основними державними соціальними гарантіями є:

- мінімальний розмір заробітної плати;
- мінімальний розмір пенсії за віком;
- неоподатковуваний мінімум доходів громадян;
- розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

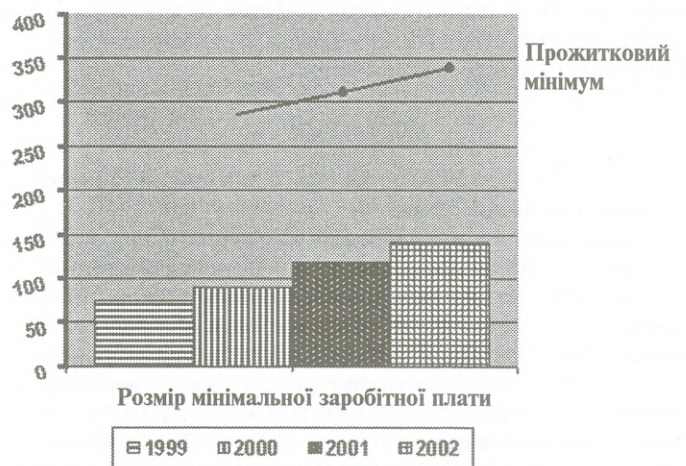
При цьому, основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Законами України, з метою надання соціальної підтримки населенню України в цілому та окремим категоріям громадян, встановлюються державні гарантії щодо:

- рівня життя населення, що постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;
- рівнів оплати праці працівників різної кваліфікації в бюджетних установах та організаціях;
- стипендій учням професійно-технічних та студентам вищих державних навчальних закладів;
- індексації доходів населення, з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх грошових доходів в умовах зростання цін;
- надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлово-комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, торгівлі та громадського харчування;
- забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах та послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки.

Для наочного зображення динаміки зміни показників основних державних соціальних гарантій в Україні та відображення рівня дотримання вимоги щодо паритету соціальних гарантій з базовим соціальним стандартом (прожитковим мінімумом) простежимо в часі зміну розміру мінімальної заробітної плати, на підставі відповідних рішень Верховної Ради України*:

Динаміка зміни розміру мінімальної заробітної плати (станом на початок відповідного року) та його співвідношення зі встановленим прожитковим мінімумом.



РІК	МІНІМАЛЬНА ЗАРОБІТНА ПЛАТА	МІНІМАЛЬНА ПЕНСІЯ ЗА ВІКОМ*	ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ**
1998	45 грн. - з 1 січня 1998 р.(Закон України №780/97 від 24.12.1997);55 грн. - з 1 липня 1998 р.(Указ Президента №669/98 від 23.06.1998)	15 грн. - з 2 вересня 1996 р.(Указ Президента №762/96 від 25.08.1996)	—
1999	74 грн. - з 1 січня 1999 р.(Закон України №366-XIV від 25.12.1998)	24,9 грн. - з 1 вересня 1999 р. (Закон України №979-XIV від 15.07.1999)	—

* До уваги не брався розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян, оскільки його запровадження та зміна розміру здійснювались Президентом України, шляхом видання відповідних Указів. Необхідно відзначити, що визначення розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян не законами України прямо порушує положення ч.1 ст.19 Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" № 2017-III від 05.10.2000 р.

2000	90 грн. - з 1 квітня 2000 р.(Закон України №1766 від 01.06.2000) 118 грн. - з 1 липня 2000 р.(Закон України №1766 від 01.06.2000)	24,9 грн. - з 1 вересня 1999 року (Закон України №979-XIV від 15.07.1999)	270,1 грн. - з 1 січня 2000 р.(Закон України №2025-III від 05.10.2000)
2001	118 грн. - з 1 липня 2000 р.(Закон України №1766 від 01.06.2000)	24,9 грн. - з 1 вересня 1999 року (Закон України №979-XIV від 15.07.1999)	311,3 грн. - з 1 січня 2001 р. (Закон України від 22.03.2001 № 2330-III)
2002	140 грн. - з 1 січня 2002 р. 165 грн. - з 1 липня 2002 р.(Закон України №2896-III від 13.12.2001)	—	342 грн. - з 1 січня 2002 р.(Закон України "Про затвердження прожиткового мінімуму на 2002 рік" №2780-III від 15.11.2001)

На підставі вищенаведеного можна зробити висновок про властиву не лише законодавству у сфері соціального захисту, але й іншим законодавчим актам, невідповідність задекларованих положень реальним можливостям публічних фінансів країни. Проте, варто відзначити відносну позитивність закріплення конкретних орієнтирів державної політики у сфері соціального захисту населення, що передбачає додаткові гарантії розвитку соціального законодавства України в бік відповідності соціальних стандартів належному рівню життя громадян України.

ВИСНОВКИ

Верховна Рада України III скликання прийняла низку законів у соціальній сфері.

Загальною характеристикою всіх нормативних актів, спрямованих на соціальне забезпечення громадян України, є їх спрямованість на захист конституційних прав людини і громадянина. Водночас, найбільш соціально значущі положення більшості таких законів не реалізуються повною мірою через складне економічне становище держави. Більше того, окремі Закони передбачають уведення в дію таких норм лише після досягнення стабілізації економічної ситуації в Україні.

Поширеним недоліком правового регулювання соціального захисту (й окремих категорій населення, пенсійного забезпечення теж) є намагання перекласти тягар соціальних виплат на плечі роботодавців — підприємств, установ, організацій, фізичних осіб. Можна також відзначити й існування інших положень законів соціальної сфери, які погіршують становище роботодавців і, як наслідок, — самих працюючих, застрахованих осіб та інших споживачів соціальної допомоги.

Переважає більшість законодавчих актів, спрямованих на надання державної підтримки найменш соціально захищеним верствам українських громадян, передбачала внесення змін та доповнень до ухвалених раніше законодавчих актів. При цьому, головним об'єктом уваги з боку парламен-

ту стали ветерани війни, інваліди, молодь та особи, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС.

Державна політика у сфері соціального захисту населення, в основному, спрямовувалась на розширення переліку пільг для найменш соціально-захищених прошарків суспільства. Разом з тим, деякими з прийнятих парламентом законодавчих актів було передбачено надання прямої грошової підтримки відповідним категоріям громадян.

Найбільш плідним у роботі парламенту цього скликання стали 2000–2001 роки. Натомість, у 1998–1999 роках, як свідчить динаміка розгляду "соціальних" законопроектів законодавчим органом держави, питанням соціального захисту населення приділялась незначна увага.

Законодавча діяльність у сфері регулювання пенсійного забезпечення не відзначалась остаточним прийняттям системних законодавчих актів (хоча справжнім проривом стало прийняття у першому читанні законопроектів про загально-обов'язкове державне та недержавне пенсійне страхування). Прийняті законодавчі акти (які вносили окремі зміни та доповнення до вже існуючої нормативної бази) стосувались надання пільг окремим категоріям осіб або зміни окремих загальних положень процедури призначення та перерахунку пенсій.

Досить плідною виявилася діяльність парламенту III скликання у сфері правового регулювання освіти. Зокрема, були прийняті базові закони про вищу, середню, дошкільну та позашкільну освіту, які зробили можливим проведення в Україні реформи освіти.

У сфері охорони здоров'я законотворчу діяльність Верховної Ради України не можна назвати достатньою. Прийняті нечисленні закони, здебільшого, носять рамковий характер. Крім того, знову дається взнаки проблема недостатності державного фінансування заходів, спрямованих на охорону здоров'я населення. На часі, у парламенті чекають подальшого розгляду важливі законопроекти, які можуть вирішити долю реформ системи пенсійного забезпечення та охорони здоров'я.

*Законом України "Про підвищення мінімального розміру пенсії" №979-XIV від 15.07.1999 р. передбачає, що Кабінет Міністрів здійснює виплату цільової грошової допомоги на прожиття у розмірі до 21,1 грн. непрацездатним громадянам, щомісячний розмір пенсій яких не досягає 46 грн.

**Запроваджений Законом України "Про прожитковий мінімум" №966-XIV від 15.07.1999 р.

Проблеми місцевого самоврядування у підсумках та планах законотворчої роботи

Денис КОВРИЖЕНКО,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Конституція України заклала підвалини реформування місцевого самоврядування в нашій державі, визначивши територіальні громади носіями права на вирішення питань, пов'язаних із життям відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також загальні принципи побудови системи органів муніципальної та виконавчої влади та взаємодії цих органів. Прийнятий у 1997 році Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" далеко не повністю сприйняв прогресивні положення Основного Закону. Це обумовило необхідність у активізації законопроектних робіт у відповідній сфері.

Але, незважаючи на актуальність подальшого втілення у життя муніципальної реформи, Верховна Рада III скликання виявила у цій сфері дивовижну пасивність. Якщо не брати до уваги багатотраждальний Закон "Про місцеві державні адміністрації", який, до того ж, лише опосередковано стосується проблем місцевого самоврядування, спроби законодавчого органу держави зрушити справу з місця можна перерахувати за допомогою пальців однієї руки. До того ж, йдеться лише про врегулювання лише окремих поверхневих проблем місцевого самоврядування - визначення засад організації муніципальної служби, статусу органів самоорганізації населення тощо.

Серед актуальних проблем у сфері муніципальної реформи, які доведеться розв'язувати парламенту вже IV скликання - розмежування повноважень між самоврядними інституціями та органами виконавчої влади, закріплення за територіальними громадами фінансових гарантій здійснення ними делегованих повноважень органів державного управління, зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів, подальше удосконалення міжбюджетних відносин на основі Бюджетного кодексу, зміна порядку формування представницьких органів місцевого та регіонального самоврядування та низку інших.

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСАД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Законами "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" було визначено як виключні сфери відання місцевих органів державної влади та самоврядування, так і питання, які належать до конкуруючої (суміжної) компетенції, за якої державні адміністрації та муніципальні органи наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя. Наявність питань, вирішення яких віднесено до компетенції різних органів, навряд чи сприяє ефективному розв'язанню проблем місцевого значення і, крім того, значно ускладнює стосунки між відповідними органами.

Багато проблем у відносинах місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування виникло у зв'язку з поділом повноважень виконавчих органів рад на власні та делеговані. Такий підхід не є типовим для більшості демократичних країн: в них передача функцій місцевої виконавчої влади самоврядним інституціям здійснюється на договірній основі і лише після виділення з державного бюджету необхідних для їхньої реалізації коштів (відрахувань із загальнодержавних по-

датків, передачі у власність територіальних громад об'єктів державної власності). Крім того, органам місцевого самоврядування делеговано і ті повноваження, які, за логікою, повинні здійснюватися органами державного управління, а не муніципальними інституціями (скажімо, організація мобілізаційної роботи у відповідних територіальних одиницях).

Протиріччя у відносинах місцевих державних адміністрацій та муніципальних органів можна було б вирішити, якби Верховною Радою України було прийнято Закон "Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування", проект якого перебуває на розгляді профільного комітету парламенту ще з липня 2000 року. Але без законодавчого визначення адміністративно-територіального устрою держави та функціонального обстеження органів влади на місцях, ухвалення цього закону навряд чи остаточно врегулює всі проблемні аспекти відносин між муніципальними та державними органами.

ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Незважаючи на прийняття Верховною Радою Бюджетного кодексу, процес фіскальної децентралізації в Україні поки що залишається на початковій стадії. Головним чином це обумовлено надмірною централізацією державної влади, недосконалістю розмежування повноважень між різними рівнями владної вертикалі, які були властиві бюджетній системі колишнього СРСР.

Для запровадження політики бюджетної децентралізації в Україні необхідне створення декількох передумов. Багато фахівців сходяться на тому, що в умовах відсутності законодавства, яке б визначало систему територіального устрою та засади делегування повноважень, будь-яка децентралізація державних фінансів не призведе до підвищення ефективності функціонування місцевої влади.

При цьому одним із головних завдань реформування адміністративно-територіального поділу держави вони визнають оптимізацію розміру територіальних громад, тобто укрупнення останніх до такого рівня, щоб вони могли виконувати покладені на них законом повноваження. Досягнення оптимального розміру територіальних громад та їх об'єднань дасть змогу не тільки передати нижчим владним рівням частину повноважень у сфері державного управління, а й більш рівномірно забезпечити територіальні одиниці необхідною для виконання повноважень доходною базою.

Слід також відзначити, що і сам Бюджетний кодекс має низку недоліків. Перш за все, у ньому так і не вдалось відобразити оптимального співвідношення між децентралізацією видатків та зростанням витрат, спричинених нею. Скажімо вартість медикаментів або навчального обладнання, куплених відповідно сільською лікарнею або школою буде значно вищою за вартість аналогічних товарів, придбаних для лікарень (шкіл) 5-7 районів. Цієї проблеми вдалося б уникнути, передавши відповідні повноваження на обласний рівень. Однак, законодавством про місцеве самоврядування подібних повноважень за регіональними радами (як і за обласними державними адміністраціями) закріплено не було.

Не завжди ефективно спрацьовує і формульний підхід розрахунку міжбюджетних трансфертів. При цьому найбільші відхилення від встановлених норм фінансування на душу населення спостерігалися у містах-конгломератах, розташованих у Луганській та Донецькій областях. Так, у цих містах звичним явищем стало відвідування учнями з навколишніх сіл та селищ шкіл, розташованих у міській зоні. Водночас, при розрахунку обсягів відрахувань на кожного учня враховується не місце його навчання, а прописки. В результаті місто вимушене навчати "неоплачуваних дітей" та збільшувати витрати на відповідні муніципальні послуги, в той час як бюджети сіл та селищ наповнюються коштами, виділеними на здійснення муніципальних освітніх послуг.

Актуальним питанням місцевого самоврядування залишається також проблема зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів

Існуюча в державі система місцевих податків та зборів не спроможна забезпечити фінансову самостійність муніципальної влади, оскільки, переважна більшість встановлених Декретом Кабінету Міністрів "Про місцеві податки і збори" 1993 року загальнообов'язкових платежів має незначний податковий потенціал, що зменшує зацікавленість самоврядних інституцій у їхньому запровадженні. Так, із 16 передбачених Декретом податків і зборів відносно значну роль у формуванні місцевих бюджетів відіграють лише декілька: комунальний податок, готельний збір, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, ринковий збір, податок з реклами. Саме вони і складають понад 90% власних доходів місцевого самоврядування. Натомість ті місцеві податки і збори, які у зарубіжних країнах слугують надійним джерелом поповнення муніципальної скарбниці (податок на нерухомість, місцеві акцизи тощо) Декретом передбачені не були.

Як бачимо, українське законодавство у сфері оподаткування на місцевому рівні явно не відповідає як прийнятим у демократичних країнах нормам, так і Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Верховною Радою

України. Подальше його вдосконалення стане можливим лише після прийняття парламентом Податкового кодексу.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В Україні, як і в більшості країн світу на місцевих виборах застосовуються мажоритарна виборча система. Це пояснюється тим, що представництво на рівні місцевого самоврядування в цілому не вважається політичним, а пропорційна виборча система забезпечує саме політичний (партійний) характер виборів. Проте місцеві вибори до муніципальних органів країн Європи навіть за умов мажоритарної виборчої системи давно вже набули характеру партійних. Аналогічні процеси відбуваються в Україні. Це і стало одним із чинників, що спонукали Верховну Раду до внесення змін у законодавство про місцеві вибори. Однак, неодноразові спроби парламенту запровадити пропорційну систему або, принаймні, змішану систему виборів до рад різних рівнів (спочатку - на рівні всіх рад за винятком сільських (пропорційна система), потім - на рівні міських, міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, районних і обласних рад, Київської та Севастопольської міських рад (змішана виборча система) не отримали належної підтримки ні у Комітеті з державного будівництва та місцевого самоврядування, ні в Адміністрації Президента. В результаті вибори на місцях у 2002 році відбулись за правилами, закріпленими Законом України "Про вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів", прийнятому у 1998 році. З огляду на те, що запровадження пропорційних виборів до місцевих рад є доцільним лише у тому випадку, коли парламентські вибори відбуваються за такою ж виборчою системою, очікувати на подальші кроки на шляху удосконалення порядку формування представницьких органів місцевого зрушення у найближчий період роботи Верховної Ради України наряд чи доведеться.

Дата прийняття	Назва Закону	Зміст
15.01.1999	Закон України "Про столицю України - місто-герой Київ" № 401-XIV	Закон визначає статус міста Києва як столиці України, а також особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у цьому місті. Визначається структура системи органів самоврядування у столиці України, статус посадових осіб цих органів.
16.02.1999	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" № 431-XIV	Законом передбачено, що у разі проведення позачергових, повторних виборів, виборів депутатів замість вибулих, виборів місцевих голів та інших виборів у термін, який не співпадає з терміном проведення загальних чергових виборів, відповідні депутати та місцеві голови обираються на строк до набуття повноважень депутатами (головами), обраними на наступних чергових виборах
09.04.1999	Закон України "Про місцеві державні адміністрації" № 586-XIV	Визначаються принципи діяльності органів виконавчої влади на місцях, їх структура, порядок формування, власні та делеговані органами місцевого самоврядування повноваження, підстави припинення повноважень глав місцевих державних адміністрацій, принципи відносин державних адміністрацій з Президентом України, Кабінетом Міністрів, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, а також організація та порядок діяльності державних адміністрацій (у тому числі глави та заступників, управління та відділів). Окремо визначено порядок оскарження актів місцевих державних адміністрацій та підстави відповідальності службових осіб адміністрацій.

02.03.2000	Закон України "Про Представництво Президента в Автономній Республіці Крим" № 1524-III	Закон визначає статус Представництва Президента в АРК як органу, що сприяє здійснювати повноваження Президента України в Автономній Республіці Крим. Визначено права та обов'язки Представництва, основні засади його взаємодії з Радою Міністрів та Верховною Радою АРК, а також статус Представника Президента в АРК.
5.04.2001	Закон України "Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування у місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області" № 2352-III	У рамках експерименту на території Ірпінського регіону (строк проведення експерименту - 5 років) передбачається розвиток традиційних форм самоврядування на території регіону та застосування прогресивних форм та методів організації місцевого самоврядування, які довели ефективність в інших регіонах України. Передбачається, що протягом проведення експерименту відповідні органи муніципальної влади м. Ірпінь та прилеглих селищ керуватимуться Конституцією та цим законом, - інші законодавчі акти підлягають застосуванню лише у випадку, якщо вони не суперечать цьому Закону. Організація проведення експерименту покладається як на органи місцевого самоврядування м. Ірпінь та прилеглих селищ, так і на Київську обласну раду, обласну державну адміністрацію та Координаційно-наглядову Раду, склад якої обирається парламентом. Законом передбачено особливий порядок виборів депутатів Ірпінської міської ради - останні обираються не в округах, на які поділяється територія міста, а в одномандатних округах, на які поділяється територія Ірпінського регіону. Законом також встановлено порядок розмежування компетенції між міською радою м. Ірпеня та радами адміністративних одиниць, які входять до складу регіону. Уможливується розмежування повноважень органів місцевого самоврядування на договірній основі. Законом зміцнюється власна податкова база місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні. Зокрема, передбачено, що податок на доходи фізичних осіб та податок на промисел у повному обсязі зараховуються до місцевих бюджетів. В рамках експерименту Закон дозволяє органам місцевого самоврядування створювати позабюджетні та цільові фонди.
07.06.2001	Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" № 2493-III	Закон регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.
11.07.2001	Закон України "Про органи самоорганізації населення" № 2625-III	Закон визначає статус будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, комітетів районів у містах, сільських та селищних комітетів. Законом врегульовано порядок створення, формування та легалізації органів самоорганізації населення, процедуру отримання дозволу на їх створення, встановлюється перелік вимог до Положення про орган самоорганізації населення, визначаються власні та делеговані місцевими радами повноваження органів самоорганізації населення, встановлюється матеріальна та фінансова основа діяльності цих органів, гарантії здійснення ними повноважень.
7.02.2002	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" № 3014-III	Закон має на меті узгодження термінів проведення виборчої кампанії по виборах депутатів місцевих рад та місцевих голів з відповідними термінами проведення виборів народних депутатів України

Реформування аграрного сектора економіки у світлі роботи Верховної Ради III скликання

Денис КОВРИЖЕНКО,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Як відомо, потенціал аграрного сектора української економіки здатний задовольнити не лише внутрішні потреби держави у продовольчій сировині, але і попит на окремі її види на іноземних ринках. Разом з тим, вже через 5 років після проголошення Україною незалежності виробництво всіх видів сільськогосподарської продукції знизилось на 25–60 %. Однією з причин цього стало небажання Верховної Ради здійснювати структурні перетворення у сфері аграрного товаровиробництва. Так, з 1991 по 1998 роки законодавчим органом було прийнято лише 4 значущих правових акти у цій сфері — Земельний кодекс України, Закони "Про колективне сільськогосподарське підприємство", "Про селянське (фермерське) господарство" та "Про форми власності на землю". Всі вони сприяли вирішенню лише однієї з багатьох наболілих проблем сільського господарства — проблеми роздержавлення власності на землю.

Не менш "плідними" були і перші два роки діяльності Верховної Ради третього скликання. Щоправда, у цей період парламент все ж таки спромігся прийняти декілька законодавчих актів, які, певною мірою, сприяли поживленню господарської діяльності аграрних товаровиробників. Серед них — Закони "Про оренду землі" та "Про фіксований сільськогосподарський податок".

Закон "Про оренду землі" вперше в історії незалежної України впорядкував весь комплекс відносин, пов'язаних з передачею землі у тимчасове платне користування. Його прийняття сприяло активізації процесів розпаювання земель, що перебували у власності колективних сільськогосподарських підприємств — відповідно до положень Закону, членам таких підприємств гарантувалось право на виділення земельного паю в натурі (на місцевості) з наступною передачею в оренду сільськогосподарським підприємствам. Крім того, Закон встановив гарантії цільового використання сільськогосподарських угідь..

Важливим кроком на шляху реалізації перетворень в аграрному секторі економіки стало схвалення Верховною Радою України Закону "Про фіксований сільськогосподарський податок". Ним було запроваджено фіксований сільськогосподарський податок, який розраховується із вартості землі та сплачується замість 12 загальнодержавних та місцевих обов'язкових платежів. Також передбачалось, що протягом 2 років з моменту введення Закону в дію, виробниками та переробниками аграрної сировини сплачуватиметься лише 70% розміру фіксованого податку, а 30% залишатиметься у їх вільному користуванні. В результаті податковий тиск на

суб'єктів сільськогосподарського виробництва зменшився майже вдвічі.

Після формування в стінах Верховної Ради парламентської більшості законодавча робота у сфері реформування сільського господарства значно прискорилась.

Протягом 2000–2002 років було прийнято низку Законів, які передбачали надання державної підтримки аграрним товаровиробникам у прямій (надання дотацій з Державного бюджету) та непрямій (списання та реструктуризація заборгованості сільськогосподарських підприємств, запровадження податкових пільг тощо) формах. Значна увага приділялась подальшому вдосконаленню правового регулювання земельних відносин. І чи не найголовнішим кроком у цьому напрямі стало прийняття парламентом 25 жовтня 2001 року Земельного кодексу. Останній визначив перелік суб'єктів права власності на землю, підстави набуття, зміни та припинення права власності на земельні ділянки, зміст правомочностей власників та землекористувачів; зміст, види, порядок встановлення, дії та припинення земельних сервітутів; засади та зміст добросусідства; врегулював інші проблемні аспекти земельних відносин. Однак реалізація цих та багатьох інших новел Кодексу стане можливою лише після прийняття законодавчих актів, які розвиватимуть його положення.

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ

АГРАРНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Незважаючи на те, що органами законодавчої та виконавчої влади було вжито низки заходів спрямованих на прискорення виходу сільського господарства із кризи (більшість з них мала позитивні наслідки), реформування агропромислового комплексу сьогодні ще далеко від завершення. Серед основних проблем — відсутність ринку землі та іпотечного кредитування товаровиробників, низька ефективність державної політики на товарних ринках та інші.

РИНОК ЗЕМЛІ

Насьогодні більшість земель, які знаходяться у приватній власності суб'єктів аграрного виробництва фактично вилучена з обігу: Перехідними положеннями Земельного кодексу на п'ять років заборонено будь-яке відчуження земельних ділянок та паїв, за винятком передачі у спадщину, міни та викупу для суспільних потреб. Тим самим парламент спробував унеможливити спекулятивні операції із земельними ресурсами, запобігти їх концентрації в руках обмеженої групи великих землевласників. Зрозуміло, що запровадження та-

кого обмеження гальмує розвиток ринку землі. При цьому, якщо парламентом до 2005 року не буде прийнято закони, які встановлюватимуть порядок оцінки земель, ведення державного земельного кадастру, реєстрації прав власності на землю, на включення землі в економічний обіг годі і сподіватись.

ІПОТЕЧНЕ КРЕДИТУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ВИРОБНИКІВ

Заборона відчуження земельних ділянок стала перешкодою не лише для подальшого розвитку ринку землі, але і для залучення в аграрний сектор економіки банківського капіталу. Адже цілком зрозуміло, що банки охочіше надавали б кредити на розширення виробництва, закупівлю нової техніки та впровадження інновацій виробниками за умови забезпечення їхнього повернення заставою нерухомості, зокрема — землі.

Насьогодні в громадських та наукових колах не існує єдиного підходу до розуміння механізму іпотечного кредитування. Так, одні фахівці вважають, що видачу позик під заставу землі можуть здійснювати будь-які банки. Інші ж виступають за створення спеціалізованого державного іпотечного банку. Не існує єдиної думки і щодо порядку реалізації земельних ділянок, які переходитимуть у власність банків у випадку неповернення кредитів.

Слід відзначити, що на розгляді парламенту перебуває проект Закону "Про Земельний (іпотечний) банк". Але доцільність його прийняття викликає значні сумніви. Зокрема, 2 з 6 статей законопроекту суперечать Закону "Про банки та банківську діяльність", а сам він не визначає ні статусу цього банку, ні засад відносин з суб'єктами господарювання на землі. Тому проблема законодавчого врегулювання іпотечних відносин в АПК залишається актуальною.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕРНА ТА ЦУКРУ

За весь період роботи Верховної Ради України III скликання не було прийнято жодного закону у сфері регулювання виробництва та реалізації зерна. В умовах, коли парламент самоусунувся від вирішення цієї проблеми, ініціативу у підтримці виробництва зерна взяв до своїх рук Президент, який 29 червня 2000 року підписав відомий Указ № 832 "Про невідкладні заходи щодо підтримки виробництва зерна і розвитку зернового ринку". Цей документ мав на меті запобігти виникненню у подальшому ситуації, яка склалась на ринку зерна у 1999 році, коли ще восени значна частина зібраного врожаю була експортована трейдерами за кордон, а навесні уряду довелося покривати внутрішній дефіцит на продовольче зерно за рахунок імпорту зерна за набагато вищими, ніж восени, цінами. Хоча на той час Указ № 832 сприяв стабілізації зернового ринку, однак сьогодні методи державного регулювання, передбачені ним, справедливо критикуються як науковцями, так і безпосередніми учасниками торгівлі зерном. Так, існують значні сумніви у доцільності збереження обов'язкової сертифікації експорту пшениці, оскільки вона аж

ніяк не сприяє зростанню виробництва сільськогосподарської продукції. Не витримує критики і порядок формування заставних цін на зерно: внаслідок відсутності у держави коштів на підтримання вигідних виробникам цін, останні відмовляються здавати зібраний врожай зернових на зберігання держави. Зрештою, Указом посилюється регулівна роль на зерновому ринку ДАК "Хліб України", який і без того зловживає монополієм становом на ринку послуг при заготівлі, обробці та реалізації зерна. Не можна погодитись і з положеннями Указу, якими на "Хліб України" покладено обов'язок гарантування заставних цін на зерно — загальновідомо, що це підприємство було одним з найбільших боржників банку "Україна". Таким чином, подальше вдосконалення регулювання ринку зерна повинно здійснюватись у напрямі поступової відмови від сертифікації експорту пшениці, удосконалення системи закупівельних цін на зерно та розвитку конкуренції на зерновому ринку. З огляду на це, доцільним було б прийняття окремого Закону України, який би врегулював засади виробництва та торгівлі зерном.

Регулюванню ринку цукру (на відміну від ринку зерна) Верховна Рада України протягом періоду своєї роботи приділяла значно більше уваги: на законодавчому рівні було визначено не лише порядок його виробництва та продажу (17 червня 1999 року прийнято відповідний Закон), але і щорічні обсяги ввезення на митну територію України. Серед проблем цукрової галузі, які потребують нагального вирішення — недостатній рівень матеріально-технічного оснащення цукробурякових підприємств-виробників (низький рівень забезпеченості паливом, мінеральними добривами, бурякозбиральними комбайнами, засобами захисту рослин тощо), висока собівартість вирощування буряку порівняно з іншими культурами (в результаті багато підприємств цукрової галузі перепрофілюються на вирощування більш рентабельних культур — пшениці, соняшнику, кукурудзи та ріпака), низький рівень глибини переробки цукру внаслідок застосування застарілого обладнання. Як наслідок — поступове скорочення виробництва цукру (скажімо, у 1990 році обсяг виробництва "білого золота" становив 5,3 млн. тон, у 2000 — лише 1,5 млн. тон).

Не останню роль у зниженні рентабельності цукрової галузі відіграють недоліки діючого законодавства. Зокрема, Законом України "Про державне регулювання виробництва та продаж цукру" уряду надане право визначення розміру квот на реалізацію цукру на внутрішньому ринку та встановлення мінімальних цін на нього. Кабінет Міністрів України, керуючись нормами даного Закону, наділив органи виконавчої влади на місцях правом розподілу відповідних квот. Останні, як свідчить практика, надаються підприємствам без урахування економічної доцільності, часто — на основі радянського принципу зрівняльного розподілу, що призводить до підвищення собівартості цукру, зниження його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому товарних ринках. Не сприяє розвитку цукрової галузі і відмова парламенту від практики щорічного пільгового імпорту в Україну цукру-сирцю, за рахунок якого відбувалось завантаження потужностей вітчизняних цукробурякових заводів.

Цілком зрозуміло, що наведені проблеми повинні вирішуватись на законодавчому рівні, зокрема — шляхом внесення змін та доповнень до Закону "Про державне регулювання виробництва та продаж цукру"

**РЕГУЛЮВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ
ТА ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В СОТ**

Інтеграція України в СОТ значною мірою залежить від дотримання нею вимог Уругвайської Угоди про сільське господарство. Насьогодні ці вимоги виконуються далеко не у повному обсязі. Так, існує потреба у відмові від визначення розмірів адвалерного мита у євро, оскільки такий підхід до визначення розміру мита не лише не відображає коливання цін на світових ринках, але й має аналогічний забороненому СОТ змінному експортному миту вплив вплив на динаміку торгівельних операцій.

Потребує вдосконалення (у напрямі забезпечення більшої прозорості) порядок розподілу імпорتنих квот між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Відомо, що сьогодні він визначається виключно адміністра-

тивним шляхом, без врахування економічної доцільності.

Вимогам ст. VII Генеральної Угоди з тарифів та торгівлі суперечить і практика встановлення мінімальних експортних цін на окремі види продукції рослинництва та тваринництва.

Необхідно відзначити, що система карантинного, санітарного, фітосанітарного та екологічного контролю також не відповідає загальноприйнятим стандартам (вітчизняні стандарти безпеки продукції, як і порядок отримання відповідних сертифікатів та дозволів на імпорт суттєво відрізняються від міжнародних). Крім того, Україна не вступила до жодної з організацій, створених на основі Уругвайської угоди про санітарні та фітосанітарні заходи СОТ.

Як бачимо, існує значна кількість проблем, вирішення яких перебуває у законодавчій площині. Врегулювання піднятих у цій статті питань — завдання наступного етапу діяльності парламенту.

Результати законотворчості Верховної Ради України III скликання наводяться у нижчеподаній таблиці.

**ЗАКОНИ, ПРИЙНЯТІ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ III СКЛИКАННЯ
У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ**

Дата прийняття	Назва Закону	Зміст
<i>Законодавство у сфері регулювання земельних відносин та охорони земельних ресурсів</i>		
06.10.1998	Закон України "Про оренду землі" №161-XIV	Закон визначає підстави набуття, переходу та припинення права на оренду земельних ділянок; порядок укладення, зміни і розірвання, форму, максимальний строк дії та істотні умови договорів оренди землі; порядок та умови укладення договорів суборенди; форми та порядок зміни орендної плати; закріплює права та обов'язки орендодавців і орендарів, механізми захисту порушених прав.
08.09.1999	Закон України "Про внесення доповнень до деяких законодавчих актів України з питань справляння державного мита" №1019-XIV	При нотаріальному посвідченні договорів оренди стягується державне мито у розмірі 0,01 відсотка від грошової оренди (суборенди) оцінки земельної ділянки, а у разі її відсутності - 1 відсоток суми договору, але не менше одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян".
14.01.2000	Закон України "Про меліорацію земель" №1389-XIV	Закон регулює відносини, які виникають у процесі меліорації земель (тобто при здійсненні гідротехнічних, культуротехнічних, хімічних, агротехнічних, агролісотехнічних, інших меліоративних заходів, що вживаються з метою регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь); визначає види меліорації та порядок її проведення; правовий статус інженерної інфраструктури меліоративних систем та окремих її об'єктів, а також повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері меліорації земель.
18.01.2001	Закон України "Про угоди щодо земельної частки (паю)" №2242-III	Закон заборонив відчуження земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб. Передбачено, що заборона діятиме до врегулювання порядку реалізації прав на земельну частку (пай) Земельним кодексом України.
25.10.2001	Земельний кодекс України № 2768-III	Кодексом визначено статус земель залежно від їхнього цільового призначення, порядок встановлення та зміни цільового призначення землі, перелік суб'єктів права власності на землю, підстави

		набуття, зміни та припинення права власності на земельні ділянки, зміст правомочностей власників. Детально регламентовано права та обов'язки землекористувачів, встановлюються зміст, види, порядок встановлення, дії та припинення земельних сервітутів; засади та зміст добросусідства; врегульовано порядок продажу земельних ділянок на конкурентних засадах, способи захисту прав на земельні ділянки, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. До 1 січня 2005 року Кодексом заборонено будь-яке відчуження земельних ділянок (крім міни, передачі у спадщину та викупу для суспільних потреб).
Законодавство у сфері регулювання земельних відносин та охорони земельних ресурсів		
07.02.2002	Закон України "Про внесення змін до статті 13 Закону України "Про оренду землі" №3116-III	Встановлюється обов'язковість нотаріального посвідчення договорів оренди земельних ділянок, укладених на строк більше 5 років. Посвідчення договорів здійснюється за місцем розташування відповідної земельної ділянки.
20.11.1998	Закон України "Про внесення зміни і доповнення до Закону України "Про запровадження в порядку експерименту єдиного (фіксованого) податку для сільськогосподарських товаровиробників" № 277-XIV	До складу єдиного (фіксованого) податку віднесено комунальний податок. Відповідно до внесених змін, платниками єдиного податку є не лише підприємства, але і громадяни - власники земельної частки (паю) та орендарі земельних ділянок, які виробляють сільськогосподарську продукцію і ведуть самостійне сільськогосподарське виробництво. Законом продовжено до 1 грудня строки поставки підприємствами та громадянами зерна в рахунок сплати єдиного податку (для поставок продуктів пізніх зернових та технічних культур).
17.12.1998	Закон України "Про фіксований сільськогосподарський податок" № 320-XIV	Законом передбачається запровадження фіксованого сільськогосподарського податку, який розраховується із вартості землі та сплачується замість 12 загальнодержавних та місцевих податків і зборів: <ul style="list-style-type: none"> - податку на прибуток підприємств; - плати (податку) за землю; - податку з власників транспортних засобів; - комунального податку; - збору за геологорозвідувальні роботи; - збору до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення; - збору на обов'язкове соціальне страхування; - збору на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг; - збору на обов'язкове державне пенсійне страхування; - збору до Державного інноваційного фонду; - плати за придбання торгового патенту на здійснення торговельної діяльності; - збору за спеціальне використання природних ресурсів (користування водою для потреб сільського господарства). Платниками фіксованого податку є громадяни, що здійснюють виробництво сільськогосподарської продукції, та підприємства, які займаються виробництвом, переробкою та збутом сільськогосподарської продукції, в яких сума, одержана від реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки за попередній звітний (податковий) рік, перевищує 50 відсотків загальної суми валового доходу підприємства. Невиконання цієї умови має наслідком перехід підприємства на загальну систему оподаткування. Фіксований податок може сплачуватись як у грошовій, так і в натуральній формі. При цьому 30% податку (частка місцевих бюджетів) протягом 1999-2001 років залишається у платників податку. Передбачено, що Закон діятиме до 1 січня 2004 року.
03.02.1999	Закон України "Про внесення змін до статті 9 Закону України "Про фіксований сільськогосподарський податок" № 414-XIV	Законом "Про фіксований сільськогосподарський податок" передбачалось, що з метою стабілізації сільськогосподарського виробництва платники фіксованого податку на період з 1.01.1999 до 1.01.2001 звільняються від його сплати. Однак, відповідно до внесених до ст.9 цього Закону змін, платники фіксованого податку не звільняються від сплати коштів на обов'язкове державне пенсійне страхування та на обов'язкове соціальне страхування.

05.02.1999	Закон України "Про списання та реструктуризацію податкової заборгованості платників податків-цукрових заводів (комбінатів) за станом на 1 січня 1998 року та сільськогосподарських підприємств за станом на 1 січня 1999 року" № 428-XIV	Законом передбачається списання сум податкової заборгованості зі сплати пені (крім сум пені, нарахованих за порушення строків розрахунків за здійснення операцій у сфері зовнішньоекономічної діяльності), штрафних та фінансових санкцій до Державного бюджету України та сум податкової заборгованості по сплаті загальнодержавних податків і зборів з цукрових заводів (комбінатів) за станом на 1 січня 1998 року та з сільськогосподарських підприємств за станом на 1 січня 1999 року. Крім того, передбачено реструктуризацію строком на 120 місяців сум податкової заборгованості цукрових комбінатів за станом на 1 січня 1998 року та сільськогосподарських підприємств за станом на 1 січня 1999 року з сплати обов'язкових платежів, зокрема - податку на додану вартість; податку на прибуток підприємств; плати за землю; збору до Державного інноваційного фонду та Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення; збору за спеціальне використання природних ресурсів та на обов'язкове державне пенсійне страхування; збору на обов'язкове соціальне страхування; прибуткового податку з громадян-працівників колективних сільськогосподарських підприємств; податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів; єдиного фіксованого податку, - без урахування сум пені, штрафних та фінансових санкцій, нарахованих відповідно до законодавства на цю заборгованість і списаних згідно з цим Законом.
03.03.1999	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про фіксований сільськогосподарський податок" № 466-XIV	Законом встановлюється порядок обчислення ставок фіксованого сільськогосподарського податку та їх розміри. Передбачено, що ставка фіксованого податку з одного гектара сільськогосподарських угідь встановлюється у відсотках до їх грошової оцінки, проведеної за станом на 1 липня 1995 року, відповідно до Методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України, в таких розмірах: для ріллі, сіножатей та пасовищ - 0,5 (для платників податку, що здійснюють діяльність у гірських зонах - 0,3); для багаторічних насаджень - 0,3 (для платників податку, що здійснюють діяльність у гірських зонах - 0,1).
09.04.1999	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про систему оподаткування" № 588-XIV	Збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства віднесено до загальнодержавних податків і зборів.
03.06.1999	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про списання та реструктуризацію податкової заборгованості платників податків-цукрових заводів (комбінатів) за станом на 1 січня 1998 року та сільськогосподарських підприємств за станом на 1 січня 1999 року" № 716-XIV	Відповідно до внесених змін, списанню підлягає податкова заборгованість цукрових заводів (комбінатів) за станом на 1 січня 1998 року та сільськогосподарських підприємств за станом на 1 січня 1999 року не лише перед Державним бюджетом, але і перед місцевими бюджетами
24.09.1999	Закон України "Про списання та реструктуризацію заборгованості сільськогосподарських товаровиробників і заготівельних підприємств за отриманими бюджетними позичками" № 1112-XIV	Згідно з цим Законом списанню з сільськогосподарських товаровиробників, що потерпіли від стихійного лиха і не мають можливості розрахуватися з боргами, та заготівельних підприємств, з якими зазначені товаровиробники уклали угоди на закупівлю зерна, підлягає заборгованість станом на 1 липня 1998 року за отриманими в 1994-1996 роках бюджетними позичками, включаючи грошові аванси, натуральні насінневі і фуражні позички, для закупівлі зерна до державних ресурсів за державним замовленням. Заборгованість підприємств-виробників сільськогосподарської продукції, які потерпіли від стихійного лиха та перебувають у скрутному фінансовому становищі, а так само заборгованість заготівельних підприємств, з якими такі виробники уклали угоди на закупівлю зерна (за отриманими ними у 1994-1998 роках бюджетними позичками) відповідно до цього Закону підлягає реструктуризації на 5 років, починаючи з 1 серпня 2001 року.

20.10.1999	Закон України "Про внесення зміни до статті 25 Закону України "Про селянське (фермерське) господарство" № 1169-XIV	Фермерським господарствам дозволено самостійно визначати розмір готівки на поточні витрати, що постійно знаходиться в їхній касі.
22.12.1999	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про плату за землю" № 1344-XIV	Законом передбачено, що грошова оцінка земельної ділянки щороку станом на 1 січня уточнюється на коефіцієнт індексації, порядок проведення якої затверджується Кабінетом Міністрів України.
1.06.2000	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про фіксований сільськогосподарський податок" № 1777-III	Встановлюється порядок визначення кількості сільськогосподарської продукції, яка поставляється у рахунок сплати фіксованого податку. Ця кількість визначається, виходячи із нарахованої до сплати в звітному податковому році суми фіксованого сільськогосподарського податку та договірної ціни (але не нижче біржової ціни) на продукцію, яка поставляється в рахунок сплати податку на дату проведення сплати. У разі реорганізації колективного сільськогосподарського підприємства-платника фіксованого сільськогосподарського податку створені на його основі суб'єкти господарювання різних організаційно-правових форм, які займаються виробництвом (виращуванням), переробкою та збутом сільськогосподарської продукції, також є платниками цього податку. Також передбачається, що у разі настання форс-мажорних обставин, ради обласного рівня можуть прийняти рішення про відстрочку сплати фіксованого податку.
2.11.2000	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про сільськогосподарську кооперацію" № 2090-III	Закон дає нові визначення сільськогосподарського (виробничого, обслуговуючого) кооперативів. Також встановлюється обмеження на надання кооперативом послуг фізичним та юридичним особам, які не є його членами (їхня частка повинна становити не більше 20% загального обсягу кооперативних послуг). Крім того, внесеними змінами передбачено, що членами виробничого кооперативу можуть бути виключно фізичні особи. Змінено строки виконання правлінням та головою кооперативу своїх повноважень - якщо за Законом "Про сільськогосподарську кооперацію" у попередній редакції правління могло виконувати свої повноваження необмежений строк, то внесеними змінами цей термін було обмежено 3 роками.
2.11.2000	Закон України "Про внесення зміни до статті 2 Закону України "Про селянське (фермерське) господарство" № 2071-III	У відповідності до внесених змін, голові та іншим членам селянського (фермерського) господарства дозволяється працювати на постійній основі в інших підприємствах, установах і організаціях.
18.01.2001	Закон України "Про врегулювання заборгованості за бюджетними позичками, наданими державним та іншим сільськогосподарським підприємствам всіх форм власності і господарювання через обслуговуючі, заготівельні і переробні підприємства, та реструктуризацію заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) переробних підприємств агропромислового комплексу" № 2237-III	Передбачається зменшення заборгованості сільськогосподарських підприємств та обслуговуючих, заготівельних та переробних підприємств, з якими вони уклали угоди на закупівлю зерна до державних ресурсів за державним замовленням, за станом на 1 січня 2000 року за отримані ними в 1994-1999 роках бюджетні позички, на суму заборгованості держави перед сільськогосподарськими підприємствами, пов'язаної з будівництвом об'єктів соціально-культурного призначення на селі у 1995-2000 роках, а також заборгованості за зерно, поставлене ними в рахунок державного замовлення (контракту) до державних ресурсів, і витрат на його доставку до заготівельних підприємств. Вся інша, неврегульована цим Законом заборгованість підлягає реструктуризації на 8 років. При цьому суми заборгованості зі сплати пені, штрафних та фінансових санкцій, нарахованих відповідно до законодавства, за станом на 1 січня 2001 року підлягають списанню.
18.01.2001	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про списання та реструктуризацію заборгованості зі спла-	Згідно з цим Законом підлягає списанню заборгованість сільськогосподарських підприємств, які реформувалися у приватні формування, зі сплати податків і зборів до бюджетів всіх рівнів, пені та штрафних санкцій станом на 1 травня 2000 року. Списанню

	ти податків і зборів (обов'язкових платежів) платників податків у зв'язку з реформуванням сільськогосподарських підприємств" № 2239-III	підлягає і заборгованість заготовельних, переробних і обслуговуючих підприємств (крім підприємств бурякоцукрової галузі, заборгованість яких підлягає реструктуризації терміном на 60 місяців) по податках до Державного бюджету України, а також нарахованих на них пені та штрафів станом на 1 травня 2000 року за надані 1999 років і не повернуті позички на матеріально-технічні ресурси сільськогосподарським товаровиробникам.
18.01.2001	Закон України "Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 роки" № 2238-III	Законом передбачено встановлення системи закупівельних цін на зерно, обов'язкового страхування посівів зернових та цукрового буряка всіма сільськогосподарськими виробниками. Бюджетні витрати на сільське господарство повинні складати не менше 5% загальних витрат Державного бюджету. Законом також було скасовано мораторій на банкрутство сільськогосподарських підприємств. Передбачено низку економічних та правових гарантій діяльності підприємств АПК, зокрема - норму, згідно з якою положення Закону "Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 роки" є обов'язковими для врядування при розробці та прийнятті аграрного законодавства. Забороняється внесення змін до законодавства, які передбачають покладення на підприємства АПК додаткових податкових тягарів. Суми податку на додану вартість до 1 січня 2004 року не сплачуються, а залишаються у розпорядженні сільськогосподарських підприємств для поповнення основних і оборотних засобів. Запасні частини для сільськогосподарської техніки, засоби захисту рослин і тварин, які не виробляються в Україні, ввозяться на митну територію без сплати ввізного мита.
08.02.2001	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про плату за землю" № 2271-III	На період дії Закону "Про фіксований сільськогосподарський податок" власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі звільняються від плати за землю за умови передачі ними земельних ділянок та земельних часток (паїв) в оренду платнику фіксованого сільськогосподарського податку.
07.02.2002	Закон України "Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу" № 3023-III	Визначено основні напрямки державної підтримки розвитку машинобудування для агропромислового комплексу; порядок державної закупівлі техніки на умовах фінансового лізингу. Крім того, Законом визначаються особливості цінової та податкової політики у сфері агропромислового машинобудування (зокрема, передбачено запровадження пільгового оподаткування машинобудівних підприємств податком на додану вартість, зниження податку на прибуток від реалізації підприємствами-виробниками сільськогосподарської техніки тощо).
Законодавство у сфері державного регулювання імпорту сільськогосподарської продукції		
16.01.1998	Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції" № 32/98-вр	Відповідно до закону ввізним митом у розмірі подвійної пільгової ставки обкладаються лише товари першої та другої груп ТН ЗЕД (живі тварини, м'ясо та харчові субпродукти); на товари 3-24 груп ТН ЗЕД (зокрема - риби, молюски, молоко і молочні продукти, яйця птиці, мед натуральний, харчові та інші продукти тваринного походження, в іншому місці не зазначені, рослини та овочі тощо) ставки імпортного мита знижуються вдвічі - до розміру пільгової ставки. Для товарів 1-24 груп ТН ЗЕД передбачено обов'язкове подання сертифіката відповідності або свідоцтва про його визнання.
18.03.1999	Закон України "Про внесення змін до статті 6 Закону України "Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції" № 518-XIV	Законом підвищено ставку імпортного мита на ввезення насіння цукрових буряків.
18.06.1999	Закон України "Про внесення змін до статті 7 Закону України "Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції" № 771-XIV	Законом передбачено тимчасове (до 1.09.1999 р.) встановлення ввізного мита за нульовою ставкою на зерно кукурудзи (тільки для промислової переробки на підприємствах харчової промисловості).

13.07.1999	Закон України "Про порядок ввезення в Україну окремих видів олії у 1999 році" № 907-XIV	Закон встановляє обсяги ввезення нерафінованої (сирої) соняшникової та соєвої олії у обсязі відповідно 100 000 та 20 000 тон, забороняє реекспорт олії та звільняє її від сертифікації при ввезенні (сертифікація необов'язкова, якщо олія ввозиться виключно у якості сировини для переробки на визначених Кабінетом Міністрів України підприємствах).
16.07.1999	Закон України "Про порядок ввезення в Україну солоду та окремих видів хмелесировини у 1999 році" № 1004-XIV	Відповідно до Закону, річний обсяг імпорту солоду та шишок хмелю не може перевищувати відповідно 50 тис. та 200 тис. тон. При цьому ввізне мито на солод та шишки хмелю встановлюється за нульовою ставкою.
16.07.1999	Закон України "Про порядок ввезення в Україну цукру-сирцю тростинного у 1999 році" № 994-XIV	Згідно із Законом, річний обсяг ввезення цукру-сирцю тростинного становить 60 000 тон. Ставка ввізного мита на такий цукор встановлюється у розмірі 1% від його митної вартості (але не менше 1 екю). Також передбачено можливість відстрочки сплати ввізного мита до дня реалізації продукції, виробленої з нього, але не більше, ніж на 90 днів. Сплата ввізного мита та податку на додану вартість здійснюється шляхом видачі простих векселів.
21.12.1999	Закон України "Про внесення зміни до статті 5 Закону України "Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції" № 1327-XIV	Закон передбачає, як виняток, можливість встановлення на внутрішньому ринку обов'язкових мінімальних цін на цукор та цукрові буряки для його виробництва.
13.01.2000	Закон України "Про внесення зміни до статті 1 Закону України "Про порядок ввезення в Україну солоду та окремих видів хмелесировини у 1999 році" № 1378-XIV	Ввізне мито на солод та шишки хмелю встановлюється за нульовою ставкою за умови, якщо вони були ввезені на митну територію України до 13.01.2000 року.
02.03.2000	Закон України "Про внесення змін до статті 6 Закону України "Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції" № 1528-III	Законом встановлено нульову ставку ввізного мита на сільськогосподарську продукцію, яка використовується в Україні для виробництва мила (зокрема, - на жир топлений, екстрагований пресуванням).
08.06.2000	Закон України "Про ввезення в Україну цукру-сирцю тростинного в 2000 році" № 1797-III	Згідно із Законом, річний обсяг ввезення цукру-сирцю тростинного становить 260 000 тон. Ставка ввізного мита на такий цукор встановлюється у розмірі 5% від його митної вартості (але не менше 5 євро за тону).
29.05.2001	Закон України "Про ввезення в Україну цукру-сирцю тростинного в 2001 році" № 2462-III	Річний обсяг ввезення цукру-сирцю тростинного не може перевищувати 260 000 тон. Ставка ввізного мита на такий цукор встановлюється у розмірі 1% від його митної вартості (але не менше 5 євро за тону).
Закони у сфері державного регулювання експорту сільськогосподарської продукції		
10.09.1999	Закон України "Про встановлення вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур" № 1033-XIV	Законом встановлено 23% експортне мито на насіння олійних культур (соняшнику, льону, ріжю) разом з індикативними цінами.
21.06.2001	Закон України "Про внесення змін до деяких законів України" № 2555-III	Експортне мито на насіння олійних культур знижується до 17 % митної вартості насіння. Передбачено запровадження мінімальних експортних (індикативних) цін на насіння олійних культур.

<i>Закони у сфері стимулювання рослинництва і тваринництва</i>		
14.10.1998	Закон України "Про захист рослин" № 180-XIV	Врегульовано правові відносини, пов'язані із захистом рослин сільськогосподарського та іншого призначення, багаторічних і лісових насаджень, дерев, чагарників, рослинності закритого ґрунту, продукції рослинного походження від шкідників, хвороб і бур'янів. Закон визначає права і обов'язки підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян, повноваження органів виконавчої влади і посадових осіб у сфері захисту прав рослин.
09.04.1999	Закон України "Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства" № 587-XIV	Згідно із Законом платниками збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства є суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності та підпорядкування, які реалізують у оптово-роздрібній торговельній мережі алкогольні напої та пиво. Ставка збору становить 1% від виручки, отриманої від реалізації алкоголю та пива. 30% коштів використовуються на розвиток садівництва і хмелярства, 70% - на розвиток виноградарства.
17.06.1999	Закон України "Про регулювання виробництва і реалізації цукру" № 758-XIV	Закон встановлює три види квот поставки цукру - квоту поставки на внутрішній ринок (квота "А"), квоту поставки за міжнародними договорами (квота "Б", яка використовується для поставки цукру на зовнішній ринок та поповнення квоти "А"), квоту "С" - (квота на цукор, вироблений понад квоти "А" і "Б", призначений виключно для поставок за кордон). Законом також регламентовано порядок здійснення державного регулювання реалізації цукру та закупівлі цукру для державних потреб, встановлюються мінімальні ціни на цукровий буряк та цукор.
21.12.1999	Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про племінне тваринництво" № 1328-XIV	Закон визначає статус суб'єктів племінної справи у тваринництві, їхні права та обов'язки, основні засади організації племінної справи, встановлює вимоги до племінних (генетичних) ресурсів та порядок державної реєстрації племінних тварин (племінних стад). Крім того Закон визначає структуру системи державної племінної служби та повноваження органів, які до неї входять, а також порядок здійснення контролю у галузі племінної справи.
22.02.2000	Закон України "Про бджільництво" № 1492-III	Закон регулює відносини, пов'язані з розведенням, використанням та охороною бджіл, виробництвом, заготівлею та переробкою продуктів бджільництва, ефективним використанням бджіл для запилення рослин сільськогосподарського призначення; створює умови для підвищення продуктивності бджіл і сільськогосподарських культур, забезпечує гарантії дотримання прав і захисту інтересів фізичних і юридичних осіб, які займаються бджільництвом.

Аналіз проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік

Дмитро КОТЛЯР,
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

31 травня 2002 року на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів було подано проект документу, що має стати основою при розробці проекту Закону про держбюджет 2003 року. Вперше в бюджетній історії України процес прийняття основного фінансового плану країни на наступний рік стартував відповідно до **Бюджетного кодексу** (далі — кодекс). Кабінет Міністрів України, згідно з частиною 2 статті 33 кодексу, вчасно подав на розгляд парламенту **проект Основних напрямів бюджетної політики** на наступний бюджетний період — 2003 рік. На жаль, у свою чергу, Верховна Рада, з цілком очевидних причин, не спромоглася підтримати належний хід бюджетного процесу та не провела парламентські слухання з питань бюджетної політики наступного пленарного засідання, яке відбулося 4 червня, тим самим порушивши вимоги кодексу.

Згідно з Бюджетним кодексом, функція підготовки проекту т. зв. бюджетної резолюції покладена на Уряд, на відміну від попереднього законодавства (Закон про бюджетну систему України), за яким зазначений документ готувався та затверджувався Верховною Радою. Разом з тим збільшено й роль бюджетної резолюції, яка після свого схвалення стає частиною бюджетного законодавства, контроль за дотриманням якого покладено й на Верховну Раду, на її профільний комітет (ст. 109 Кодексу). Так, невідповідність проекту Закону про Державний бюджет на наступний рік затвердженням Основним напрямам бюджетної політики та пропозиціям Верховної Ради є підставою для відхилення проекту Закону на першій же стадії його парламентського розгляду — стадії прийняття до розгляду представленого проекту закону про Державний бюджет. Звідси важливість та необхідність серйозного підходу до бюджетної резолюції за Бюджетним кодексом, оскільки саме на цьому етапі, під час парламентських слухань, має відбуватись узгодження позицій представників двох гілок влади стосовно основних параметрів бюджетної політики наступного року.

Нижче наведено аналіз окремих положень **Проекту основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік** (далі — **проект**), що був поданий Кабінетом Міністрів України до парламенту.

Слід зазначити, що **проект відповідає вимогам кодексу в частині переліку необхідних пропозицій Кабінету Міністрів**, які має містити проект основних напрямів бюджетної політики (граничний розмір дефіциту/профіциту, граничний обсяг державного боргу, питома вага міжбюджетних трансфертів та капіталовкладень у видатках Державного бюджету, захищені статті тощо (усього 10 позицій) (ч. 3, ст. 33 кодексу).

Визначаючи головним принципом бюджетної політики на 2003 рік **"безумовну збалансованість бюджету"**, уряд, проте, пропонує закріпити дефіцитність держбюджету наступного року в розмірі не більше 0,5% ВВП. У цьому відношенні варто згадати положення Послання Президента України до Верховної Ради "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-

2004 роки", адже на підставі у тому числі й цього документу (як стверджується у самому проекті) було розроблено проект Основних напрямів. Так, у Посланні головною вимогою нової бюджетної політики визнається те, що **"починаючи з 2000 р., Державний бюджет України має бути не лише бездефіцитним, а й неодмінно реальним. Це основа основ досягнення відсутності зрушень в економіці та соціальній сфері."** Подібні положення знаходимо і в Посланні Президента до Верховної Ради "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки": **"...вирішального значення набуває дотримання в наступному десятиріччі принципу бездефіцитності державного бюджету"**.

ДОХОДИ БЮДЖЕТУ

1. Не цілком послідовними та обґрунтованими видаються пропонувані урядом напрями політики на наступний рік у сфері доходів держбюджету. Так, вкотре проголошуючи бажання вирішити проблему відшкодування ПДВ та правильно вказуючи на позитивні наслідки такого вирішення (**"відновлення обігових коштів підприємств"**), Кабмін пропонує хибний шлях розрубання цього "гордієвого вузла" української економіки — проведення відшкодування шляхом заліку реструктуризованої податкової або простроченої заборгованості за гарантовані державою кредити. Не вдаючись до пояснення шкідливості залікових схем у розрахунках, у т.ч. з бюджетом, зазначимо, що кліринг (зарахування) взаємних зобов'язань у відносинах між бюджетом та економічними агентами не може співставлятися із застосуванням подібного механізму в цивільних правовідносинах. Це пояснюється нерівноправністю суб'єктів (у першому виді відносин) та добровільністю таких схем (у другому). До того ж, невідомо, яким чином мають збільшитись обігові кошти підприємств, якщо зобов'язання держави з повернення сплаченого ПДВ будуть виконані лише на папері.

У цьому аспекті важко не побачити й внутрішню суперечливість аналізованого проекту, який у п. 2 Розділу "Основні параметри бюджетної політики", серед необхідних заходів щодо забезпечення надходження доходів до бюджету в 2003 році, називає також **"проведення виключно грошових розрахунків у процесі виконання бюджетів всіх рівнів, без застосування будь-яких форм взаємозаліків, за винятком операцій, пов'язаних з державним боргом"**. Якщо платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань (заборгованість перед державою за залучені нею кредити або за кредити, отримані під державну гарантію), відносяться до платежів за борг, то поняття "державний борг" не включає зобов'язання держави повернути суму сплачених податків, згідно з Бюджетним кодексом (п. 16 ч. 1 ст. 2; глава 3 Кодексу). Звідси цілком логічний висновок про **відсутність чіткого бачення шляхів вирішення однієї з важливих проблем країни у податковій сфері** та вибірковість у застосуванні прогресивних принципів бюджетної політики (наприклад, виключно грошовий характер розрахунків).

2. Відзначимо й продовження пошуку причин наявності податкових недоїмок у недобросовісних платників,

звідси подальші наміри "закручування гайок", активізації діяльності органів стягнення. Повторимо численні коментарі стосовно державної політики боротьби з ухиленням від сплати податків у країні не шляхом нівелювання передумов такої дійсності, а за допомогою тиску на прозоро працюючі підприємства, і зазначимо: несплата (неповна сплата) обов'язкових платежів до бюджетів в умовах України є наслідком не загальної злочинності (як якості) бізнесу, а відсутності нормальних умов для ведення цього бізнесу чесно та відкрито.

Тому уряд повинен бути послідовнішим у відстоюванні реформування податкового законодавства. Цілком погоджуючись із пропозиціями Кабінету Міністрів до Верховної Ради здійснити "скасування податкових пільг, що надаються за галузевою та професійною ознакою", що має забезпечити "вирівнювання податкового навантаження різних сфер економічної діяльності", слід відзначити обмеженість та непослідовність подібних прагнень. Так, у Пояснювальній записці до проекту знаходимо лише окремі види діяльності: продаж сільгосппродукції; продаж і ввезення лікарських засобів та виробів медичного призначення, імпорт сировини, матеріалів для окремих машинобудівних підприємств; виробництво спецтехніки; окремих наукових та конструкторських виробів, — які мають бути позбавлені галузевих пільг, лише зі сплатою ПДВ (спеціальний режим оподаткування операцій). При цьому залишені без змін пільгові режими щодо інших галузей промисловості та видів діяльності (гірничо-металургійний комплекс, суднобудівна, бронетанкова, космічна галузі тощо), що й зумовлюють левову частину витрат бюджету.

3. Декларуючи необхідність зменшення податкових ставок та кількості податків, Кабінет Міністрів пропонує: по-перше, зберегти у 2003 році додаткові збори на виплату пенсій, запроваджені восени 1998 року, до "повного погашення заборгованості за виплату пенсій"); по-друге, оподатковувати проценти від вкладень населення, спадщини, відчуження нерухомості, отримання міжнародних трансфертів. Збереження перших та введення других не виправдано через суперечливість таких кроків у контексті зменшення податкового тиску, через негативне співвідношення витрат на адміністрування та надходжень від подібних зборів.

ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ

1. Згідно з Бюджетним кодексом України, прийняття Державного бюджету з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування такого дефіциту (ст. 14), тобто державних внутрішніх та зовнішніх запозичень (ст. 15). Таким чином, включення приватизаційних надходжень до розділу "Фінансування бюджету", що пропонується у проекті, не відповідає бюджетному законодавству України.

Можна погодитися з тим, що включення до складу прибуткової частини держбюджету надходжень від приватизації державного майна, до того ж у завищених, нереальних розмірах, є чинником дестабілізації виконання плану доходів. Так, недонадходження від приватизації склали більше 70% від фактичного дефіциту загального фонду Державного бюджету 2001 року (при запланованих 5,6 млрд. грн., було отримано лише 2,1 млрд. грн.). Проте, на нашу думку, ще хибнішим є повне використання приватизаційних коштів на поточні потреби, у тому числі й на оплату державного боргу. Хоча автори проекту і намагались довести в Пояснювальній записці, що спрямування надходжень від приватизації на погашення державного боргу у кінцевому результаті "дозволить зберегти інвестиційний ха-

рактер" таких надходжень. Але посиленню інвестиційної складової приватизаційних процесів більшою мірою сприяло б виконання, наприклад, чинного Указу Президента "Про заходи щодо залучення коштів, отриманих від приватизації державного майна, на інноваційне інвестування підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави" (№ 905/2000 від 15.07.2000 р.).

Хоча, з економічної точки зору, надходження від приватизації і не є доходом, але виходом із ситуації в умовах України могло б стати внесення приватизаційних коштів до спеціального фонду держбюджету, із закріпленням за відповідним джерелом доходів бюджету статей витрат, пов'язаних із фінансуванням того чи іншого інвестиційного та інноваційного проекту. Це дозволить уникнути загрози дисбалансу процесу виконання бюджетного плану, не прив'язуватиме рівень фінансування бюджетних призначень до нестійкого та непередбачуваного джерела доходів, а також зніме напругу навколо приватизаційного процесу, який час-то виявляється "заручником ситуації" навколо виконання бюджету. Крім того, у разі перевищення фактичних надходжень від приватизації над запланованими, Бюджетний кодекс залишає можливість передачі коштів із спеціального фонду до загального, шляхом внесення змін до Закону про Держбюджет (ч. 6 ст. 13). При цьому, подібний підхід у цілому задовольнятиме основну вимогу, що має ставитись до видатків спеціального фонду, — наявність тісного зв'язку між джерелом доходів та шляхами його використання (кошти від продажу одного майна спрямовуються на модернізацію іншого). Проте, слід визнати, що питання методології у цьому відношенні є досить суперечливим.

2. Дискусійною є також пропозиція Кабінету Міністрів реструктуризувати власні зобов'язання перед Національним банком за кредитами 1994—1995 років. Подібний крок може бути обґрунтованим через пікове навантаження на Державний бюджет у 2003 році, пов'язане з обслуговуванням зовнішніх боргових зобов'язань, але негативно оцінене з точки зору забезпечення макроекономічної стабільності (адже виплати уряду Національному банку є важливим інструментом зв'язування та вилучення з грошового ринку "зайвих" грошей).

ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ

1. Позитивним кроком у бік досягнення збалансованості бюджету є пропозиція уряду відмовитись від затвердження переліку захищених статей бюджетних призначень, які, згідно з Кодексом, не можуть бути секвестровані (скорочені). Подібний підхід цілком відповідає одному з принципів побудови бюджетної системи України — принципу справедливості та неупередженості, що передбачає справедливий розподіл суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами (ст. 7). Крім того, відсутність привілейованих статей (при всій важливості закріплених за ними видатків) є важливим чинником підвищення загальної дисципліни та забезпечення рівного виконання видаткової частини бюджету. У свою чергу, Бюджетний кодекс не зобов'язує включати до складу видаткових статей бюджету захищені, хоча не передбачає і безумовної альтернативи існування чи неіснування захищених статей на кшталт загального/спеціального фондів.

2. Неправомірними слід вважати пропозиції уряду: обмежити застосування безспірного стягнення коштів з бюджетів за позовами фізичних та юридичних осіб за наявністю відповідних бюджетних призначень. Таким чином, реалізація конституційного права на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними

рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами (ст. 56 Конституції), ставиться у залежність від того, чи передбачили вони відповідні статті витрат органів, відповідальних за формування Бюджету.

3. Кабінетом Міністрів знову не внесено конкретних пропозицій стосовно заміни системи надання "соціальних пільг" "адресною грошовою допомогою". Подібне реформування, як необхідність, артикульоване вже давно, проте жодних конкретних кроків не зроблено. Відсутність чітких пропозицій та бачення шляхів їхньої реалізації відсуває вирішення зазначеної проблеми на невизначений період. Тим самим порушуються, зокрема, норми Указу Президента "Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушень у бюджетній сфері" (№ 1251/2001 від 25.12.2001 р.), за яким, Кабінет Міністрів України вповноважений запровадити системи надання "адресної державної допомоги" та "соціальних пільг" населенню до кінця 2002 року.

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

1. Позитивним є те, що уряд, на відміну від Закону про держбюджет на 2002 рік, пропонує порядок надання додаткового трансферту місцевим бюджетам для зменшення фактичних диспропорцій між останніми (через нерівномірність мережі бюджетних установ), який повністю відповідає п. 3 Прикінцевих положень Кодексу. Зазначені кошти пропонується надати саме у вигляді трансферту — додаткової дотації з Державного бюджету обласним бюджетам та бюджету АРК для вказаних цілей, а не враховувати їх у відповідних бюджетах, у вигляді нерозподілених за формульним розрахунком коштів (ст. 40 Закону "Про Державний бюджет на 2002 рік").

2. Не відповідає положенням Бюджетного кодексу (ч. 2 ст. 97) пропозиція уряду в частині надання субвенцій місцевим бюджетам на здійснення програм соціального захисту через обласні бюджети та бюджет АРК, як проміжні ланки між Державним бюджетом та основною масою місцевих бюджетів. Такий же порядок встановлений і для відносин з місцевими бюджетами у 2002 році, коли обсяги вказаних субвенцій, затверджені окремо лише для обласних бюджетів, бюджетів Києва та Севастополя, бюджету АРК.

3. Проект не містить і згадки про шляхи вирішення проблеми врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища, району та міста. Хоча Прикінцевими положеннями

Кодексу уряду і відведено два роки для прийняття відповідного Законопроекту, проте процес поступового поширення бюджетного регулювання базових бюджетів місцевого самоврядування варто було б розпочинати заздалегідь.

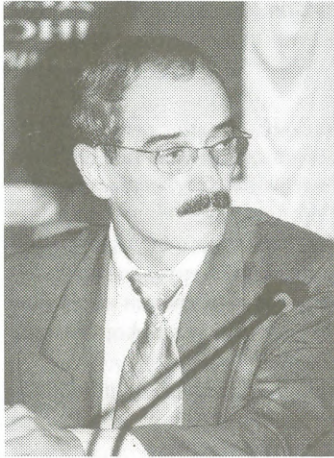
4. Не передбачений порядок розрахунку індексу відносної податкоспроможності бюджетів, що для 2003 року має розраховуватись наново (п. 4 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу).

ВИСНОВКИ:

- у частині переліку необхідних пропозицій Кабінету Міністрів проект відповідає вимогам Бюджетного кодексу;
- проект недостатньо обґрунтовує збалансованість бюджету, передбачаючи дефіцит Державного бюджету;
- не цілком послідовними та обґрунтованими видаються запропоновані урядом напрями політики на наступний рік у сфері доходів держбюджету (податкове реформування, скасування пільг тощо);
- включення приватизаційних надходжень до розділу "Фінансування бюджету", що пропонується у проекті, не відповідає бюджетному законодавству України;
- дискусійною є також пропозиція Кабінету Міністрів реструктуризувати власні зобов'язання перед Національним банком;
- позитивним кроком є пропозиція уряду відмовитись від затвердження переліку захищених статей бюджетних призначень;
- неправомірними слід визнати пропозиції уряду обмежити застосування безспірного стягнення коштів з бюджетів за позовами фізичних та юридичних осіб за наявністю відповідних бюджетних призначень;
- не внесено конкретних пропозицій стосовно заміни системи надання "соціальних пільг" "адресною грошовою допомогою";
- порядок надання додаткового трансферту місцевим бюджетам для зменшення фактичних диспропорцій через нерівномірність мережі бюджетних установ повністю відповідає п. 3 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу;
- проект не містить і згадки про шляхи вирішення проблеми врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного значення та району;
- не передбачений порядок розрахунку індексу відносної податкоспроможності бюджетів, що для 2003 року має розраховуватись наново.

Земельний кодекс прийнято ... Що далі?

ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ



Манфред ЛОМАНН,

директор Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

Удосконалення правового регулювання земельних відносин — одне з першочергових завдань реформування аграрного сектора економіки. Його актуальність обумовлена тим, що у сфері сільськогосподарського виробництва зайнято більше 20% українських громадян.

Разом з тим необхідно відзначити, що до 1999 року держава не приділяла належної уваги проблемам агропромислового комплексу. Зокрема, реформування сільськогосподарського сектора економіки зводилося в основному до підтримки збиткових колективних сільськогосподарських підприємств, надання виробникам різноманітних пільг, встановлення державного замовлення на сировину рослинництва і тваринництва, товарного кредитування АПК. У результаті виробництво сільськогосподарської продукції стрімко скорочувалося, зростала заборгованість КСП перед державним бюджетом.

Докорінне реформування земельних відносин розпочалося у грудні 1999 року, після підписання Президентом Указу "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки". Його результатом стало реформування колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно, запровадження часткової ком-

пенсації з державного бюджету відсотків за кредитами, отриманими виробниками у банківських установах.

Але низка проблем аграрного сектора все ще залишається невирішеною. Так, надмірним є державне регулювання товарних ринків (цукру, соняшнику, зерна тощо). Порядок ведення державного земельного кадастру та процедура визнання сільськогосподарських підприємств банкрутами також недосконалі.

Зрозуміло, що здійснення економічних перетворень в аграрному секторі призводить не лише до позитивних, а й до негативних наслідків. Серед останніх — соціальне розшарування на селі, зубожіння окремих категорій сільських мешканців. Про це переконливо свідчить досвід реформування агропромислового комплексу в Німеччині. Так, у період з 1990 по 1994 рік близько 80% зайнятих у сільськогосподарській сфері громадян колишньої НДР втратили роботу. На мою думку, здійснення аграрних перетворень в українському АПК також може призвести до подібних негативних наслідків. Саме тому українському уряду доцільно було б враховувати і соціальний аспект аграрної реформи.

Неоднозначною є й оцінка земельної реформи сільським населенням. Зокрема, в результаті поширення колишніми керівниками реформованих КСП недостатньо об'єктивної інформації про зміст та завдання перетворень у сільськогосподарському комплексі, значна кількість громадян з недовірою ставляться до державної політики у цій сфері. Саме тому органи державної влади повинні приділяти більше уваги інформуванню селян про здійснювані у сфері АПК реформаторські кроки.



Сергій ПАНЦИР,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

На сьогодні реформування аграрного сектора економіки ще далеке від завершення. Не можна однозначно оцінити і вже здійснені реформи в АПК, адже результати економічних перетворень проявляються лише у довгостроковій перспективі.

Для оцінки земельного законодавства, аграрної політики в Україні ми принципово спираємося на світовий досвід.

Земельна реформа поширена зараз у багатьох країнах світу, зокрема — в Ірландії, Шотландії, Норвегії. В окремих державах (наприклад, в Індії) реформування земельних відносин триває понад 100 років.

Що ж стосується аграрних перетворень в Україні, то необхідно виділити два етапи їх проведення. На першому етапі (протягом 1990—1999 років) основні зусилля у відповідному напрямі докладались главою держави, урядом та центральними органами виконавчої влади. Роль парламенту у вдосконаленні правового регулювання відносин в агропромислому комплексі була відносно незначною. При цьому переважна більшість здійснених заходів була малоефективною з огляду на відсутність зворотного зв'язку між державою та селянами: перша не приділяла достатньої уваги роз'яснювальній роботі серед населення про здійснювані в сільськогосподарському комплексі перетворення.

Після підписання Президентом України Указу "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" ситуація докорінно змінилась. Зокрема, завдяки постійному висвітленню ходу земельної реформи у засобах масової інформації

вдалось налагодити зворотній зв'язок між державою та суспільством.

Найголовніше завдання наступного етапу перетворень в АПК — зміцнення налагодженого порозуміння органів державної влади та селян. Якщо селяни не будуть розуміти змісту процесів, які відбуваються на селі, очікувати від них адекватного сприйняття державної політики у сфері регулювання земельних відносин буде дуже важко.

Безумовно, чи не найголовніше значення для земельної реформи мало прийняття Верховною Радою Зе-



Я вважаю, що прийняттям Земельного кодексу ми завершили створення базових основ для переходу аграрного сектора економіки на ринкову систему господарювання.

Ми повинні зорієнтувати Верховну Раду наступного скликання на запровадження принципів нової цінової політики. Адже найбільша допомога сільському господарству полягає у створенні рівних зі всіма галузями народного господарства економічних правил гри. Новоприйнятий Земельний кодекс створює ці умови.

Наступне завдання земельної реформи — розвиток іпотечного кредитування. Лише після того, як буде відпрацьовано механізм ціноутворення на ринку сільськогосподарської продукції і розроблено систему іпотечного кредитування, узгоджену з ціновим механізмом, трирічний мораторій на операції із землею можна буде скасувати. Вартість землі істотно зросла б і у тому випадку, якщо б державою було вжито заходів, спрямованих на підтримку достатньо високих цін на товарну сировину та діяльності самих виробників цієї сировини.

На мою думку, необхідно створити спеціалізований державний аграрний банк з департаментом іпотеки. Я не можу погодитись з думкою про те, що кредитування АПК може здійснювати будь-яка фінансово-кредитна установа, оскільки агропромисловий комплекс — специфічна галузь, а тому відповідальні працівники банку повинні бути фахівцями у ній.

Як і попередні доповідачі, хочу наголосити на необхідності активізації роз'яснювальної роботи серед населення щодо змісту та завдань земельної реформи. Як відомо, Указ Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" був ефективно реалізований не в останню чергу завдяки тому, що до

мельного кодексу.

Земельний кодекс — це сучасний документ, який враховує існуючі реалії та відповідає загальноприйнятим у демократичних країнах нормам. Подальше його впровадження, розвиток у конкретних нормативних актах — завдання наступного періоду роботи Верховної Ради.

Найголовніше завдання наступного етапу перетворень в АПК — зміцнення налагодженого порозуміння органів державної влади та селян. Якщо селяни не будуть розуміти змісту процесів, які відбуваються на селі, очікувати від них адекватного сприйняття державної політики у сфері регулювання земельних відносин буде

Петро САБЛУК,
директор Інституту аграрної економіки

нього було розроблено спеціальний посібник, який роз'яснював зміст цього нормативного акту. Саме тому держава повинна приділяти більше уваги висвітленню змісту заходів державної політики в аграрному секторі економіки та прав громадян на землю. Лише після підвищення поінформованості селян про зміст перетворень в АПК, зникнуть побоювання стосовно того, що земельні угіддя сільськогосподарського призначення будуть розпродані за низькими цінами.

Хочу зауважити, що прийняття парламентом Земельного кодексу означувало не закінчення земельної реформи, а, скоріше, її початок. Адже добре відомо, що Кодекс ефективно діятиме лише тоді, коли Верховною Радою буде прийнято близько 130 законодавчих актів, які розвиватимуть концептуальні положення Кодексу. При цьому відповідні законодавчі зміни будуть пов'язані не лише із удосконаленням законодавства, але й торкатимуться інших галузей права.

Прийняття парламентом Земельного кодексу означувало не закінчення земельної реформи, а, скоріше, її початок. Адже добре відомо, що Кодекс ефективно діятиме лише тоді, коли Верховною Радою буде прийнято близько 130 законодавчих актів, які розвиватимуть концептуальні положення Кодексу. При цьому відповідні законодавчі зміни будуть пов'язані не лише із удосконаленням законодавства, але й торкатимуться інших галузей права.

Так, без включення Державних актів на право власності на землю до переліку цінних паперів, неможливе і формування земельного ринку та розвиток іпотечного кредитування.

На мою думку, якщо за результатами виборів до Верховної Ради стане можливим формування стійкої парламентської більшості, більшість названих мною проблем вдасться вирішити.



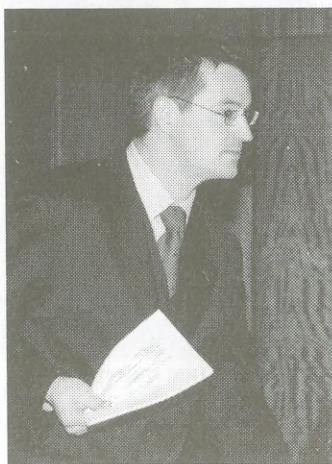
Роман КОРИНЕЦЬ,
керівник стратегічного напрямку проекту "Аграрна політика для розвитку людства" секретаріату Координаційної ради з питань аграрної політики при Кабінеті Міністрів України

Безумовно, прийняття парламентом Земельного кодексу стало одним із найвагоміших здобутків земельної реформи. Разом з тим, не слід забувати і про той факт, що в результаті тривалого опрацювання проекту Кодексу в стінах Верховної Ради, остаточний його варіант суттєво відрізняється від того, який був поданий Кабінетом Міністрів на розгляд парламенту. Саме тому окремі положення Кодексу не узгоджуються між собою та іншими положеннями діючого законодавства.

Одним із найбільш актуальних питань земельної реформи є запровадження іпотечного кредитування сільськогосподарських товаровиробників. Однак я не вважаю, що створення іпотечного банку (або аграрного банку з департаментом іпотеки) є панацеєю від всіх проблем іпотечного кредитування в Україні.

Це пояснюється тим, що пунктом 15 Перехідних положень Земельного кодексу заборонено будь-яке відчуження земельних ділянок за винятком успадкування та викупу для державних або громадських потреб. Таким чином, створення іпотечного банку стало б недоцільним через неможливість здійснення ним кредитування під заставу земельних ділянок. Та навіть якщо банкам і було б дозволено надавати кредити під заставу земельних ділянок і паїв, існуючі в державі економічні реалії призвели б до накопичення у власності таких банків значних земельних площ.

На мою думку, для того, щоб аграрні перетворення були ефективними, необхідно вивчити існуючий у цій сфері зарубіжний досвід. Сьогодні у наукових колах широко обговорюється ідея створення бібліотеки зарубіжного та вітчизняного земельного законодавства. Її акту-



Людвіг ШТРИВЕ,
науковий співробітник Інституту аграрної економіки Геттінгенського Університету імені Георга-Аугуста, член Німецької консультативної групи з питань економічних реформ при Уряді України

Протягом останніх років Україна здійснила ряд вагомих кроків у напрямі реформування сільського господарства. Позитивні зрушення, які відбулись у цей період були закріплені у прийнятому Верховною Радою Ук-

раїни Земельному кодексі.

Статтею 90 Земельного кодексу передбачено створення іпотечного банку. Однак я вважаю, що запровад-

альність обумовлена тим, що на сьогодні в Україні практично не існує перекладених на українську та російську мову іноземних законодавчих актів у галузі земельного права. Вважаю, що лише після вивчення як позитивного, так і негативного зарубіжного досвіду у відповідній сфері стане можливим розроблення власної концепції подальшого реформування земельних відносин.

На нинішньому етапі аграрної реформи головна увага владних структур повинна приділятися створенню сільськогосподарських дорадчих служб та громадських саморегулювальних організацій, які б надавали юридичну та організаційно-господарську допомогу землевласникам. Тим більше, що кількарічний досвід їхнього функціонування (зокрема Спільки фермерів, Львівської аграрної палати та інших) довів ефективність їх діяльності.

Але найголовніше питання земельних перетворень — це проблема ефективного використання власності і земельних ресурсів зокрема. І тут постає багато питань. Зокрема, Указом "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" правом власності на землю було наділено мільйони селян. Водночас державою не було створено достатніх умов для ефективного використання ними своїх земельних ділянок. Тому на нинішньому етапі аграрної реформи головна увага владних структур повинна приділятися створенню сільськогосподарських дорадчих служб та громадських саморегулювальних організацій, які б надавали юридичну та організаційно-господарську допомогу землевласникам. Тим більше, що кількарічний досвід їхнього функціонування (зокрема Спільки фермерів, Львівської аграрної палати та інших) довів ефективність їх діяльності.

ження іпотечного кредитування найближчим часом не призведе до розширення інвестування АПК. Це обумовлено тим, що 87% земельних угідь сільськогосподарського призначення використовується суб'єктами господарської діяльності не на праві приватної власності, а на праві оренди, що унеможливило отримання ними кредитів під заставу землі.

Я хотів би проаналізувати німецький досвід вирішення цієї проблеми. Загалом, у Німеччині лише 38% землі перебуває у власності фермерів (на території колишньої НДР — 8,4%). При цьому розвиток існуючих організаційно-правових форм господарювання на землі та розширення

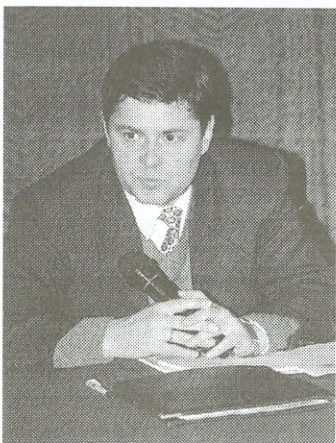
сільськогосподарського виробництва відбувається головним чином завдяки орендним відносинам (а не купівлі-продажу земельних ділянок). Скажімо у Саксонії, яка до 1990 року входила до складу НДР, щороку продається лише близько 0,8 % земельних площ. Тому навряд чи можна сподіватись, що в Україні кількість земель, яка знаходиться у власності фермерських господарств та інших суб'єктів господарських відносин буде швидко зростати.

Актуальною проблемою земельної реформи є доцільність продажу землі іноземним громадянам та юридичним особам. На мою думку, положення Земельного кодексу, яке передбачає заборону продажу землі іноземцям, у майбутньому необхідно скасувати як таке, що обмежує залучення значних іноземних інвестицій в агропромисловий комплекс України.

Якщо виходити з того, що розмір орендних платежів нині становить близько 300 гривень, то вартість землі можна визначити шляхом ділення суми цих платежів на банківський відсоток за кредитами, які надаються під її заставу. Тобто вартість землі є обернено пропорційною відсоткам за іпотечними кредитами. Таким чином, суттєве зростання цін на землю стане можливим лише тоді, коли державою будуть створені умови для зниження відсотків за банківськими кредитами.

Земельним кодексом створюються умови для підвищення ефективності використання земельних ресурсів. Зокрема, в довгостроковій перспективі можна очікувати, що земельні угіддя концентруватимуться в тих господарствах, які найкраще їх використовуватимуть. Це пояснюється тим, що сільськогосподарські підприємства зможуть повернути отримані в іпотечних банках кредити лише у тому випадку, якщо отримають значні прибутки від використання землі (останнє можливе лише за умови ефективного ведення господарства).

Актуальною проблемою земельної реформи є доцільність продажу землі іноземним громадянам та



Віктор ЗАЩЬ,
директор Всеукраїнської ліги сприяння розвитку ринку землі

До тих пір поки ринки сільськогосподарської продукції будуть нееластичними, ми не можемо говорити про перспективи розвитку ринку земельних ресурсів: постійні коливання цін на сировину рослинництва і тваринництва аж ніяк не підвищують прибутко-

вість сільськогосподарського виробництва.

Привабливість об'єктів нерухомості та землі зокрема визначається не тільки можливістю отримання прибутків від операцій купівлі-продажу земельних ділянок, а й, насамперед, доходом від їх використання. У зв'язку з цим, я не вважаю, що на шляху запровадження іпотеч-

юридичним особам. На мою думку, положення Земельного кодексу, яке передбачає заборону продажу землі іноземцям, в майбутньому необхідно скасувати як таке, що обмежує залучення значних іноземних інвестицій в агропромисловий комплекс України.

Останнє питання, яке я хотів би проаналізувати у своїй доповіді — захист майнових прав селян під час здійснення аграрних перетворень.

Одним із перших кроків держави у напрямі забезпечення майнових прав селян стало введення у ринковий обіг земельних сертифікатів (після закінчення дії перехідних положень Земельного кодексу кожен громадянин матиме можливість продати належні йому на праві приватної власності земельні ділянки). Однак, якщо зважити на той факт, що власниками землі є понад 6 мільйонів громадян, то навряд чи можна сказати, що від продажу ділянки площею 1—4 гектари селянин отримає значний прибуток. Саме тому існує потреба у запровадженні нових методів оцінки землі, які б враховували прибутковість ведення аграрного товаровиробництва, розмір відсотків по іпотечних кредитах та якість і місцезнаходження землі. Також існує необхідність у розширенні доступу власників землі до інформації про її реальну вартість. Цілком зрозуміло, що, скажімо, літня жінка-домогосподарка, яка живе у селі, набагато гірше поінформована про вартість землі, ніж менеджер, який професійно займається купівлею продажем землі. Тому, на мою думку, запровадження мораторію на продаж землі на наступні три роки є позитивним явищем, оскільки цей час можна буде використати для підвищення поінформованості селян щодо змісту їхніх майнових прав.

Тому я погоджуюсь з попередніми доповідачами, які наголошували на необхідності проведення масової просвітницької, інформаційної кампанії серед сільського населення. Також необхідно розширити можливості судового захисту порушених інтересів та законних прав власників і продавців.

ного кредитування виробників продукції існують перешкоди - українські селяни переважно є власниками землі, а не її орендарями. Якби в Україні були достатньо поширеними орендні операції, ринок землі був би значно привабливішим. Але на сьогодні орендні відносини в нашій державі розвинені недостатньо.

До тих пір поки ринки сільськогосподарської продукції будуть нееластичними, ми не можемо говорити про перспективи розвитку ринку земельних ресурсів: постійні коливання цін на сировину рослинництва і тваринництва аж ніяк не підвищують прибутковість сільськогосподарського виробництва.

Не останню роль у зниженні прибутковості аграрного товаровиробництва відіграли негативні явища в ук-

раїнській економіці, зокрема — приватизація у базових галузях промисловості (енергетиці, металургії тощо) без їх попередньої демонополізації, інфляційні процеси, адміністративне втручання в АПК. Я вважаю, що багато проблем села вдалося б вирішити, якби державою було б створено умови для переміщення капіталів з одних галузей економіки в інші. Це дало б можливість залучити в сільське господарство значний за обсягом фінансовий капітал, який можна було б використати не лише для нарощування виробництва сільськогосподарської продукції, а й для розвитку об'єктів соціальної інфраструктури на селі.

Очевидно, що всі механізми, які до цього часу були задіяні для розвитку аграрного сектора економіки, спрацьовували недостатньо ефективно. Надмірна концентрація в руках держави об'єктів виробництва, безумовно, стримує розвиток ринкових відносин. Але ще більшою за розмірами і наслідками є шкода, спричинена концентрацією об'єктів виробництва (послуг) в руках приватних монополій. Зважаючи на це, державна політика в АПК повинна спрямовуватись на рівномірний розподіл землі між виробниками (демонополізацію земельного ринку) та її подальше роздержавлення.



Володимир НОСИК,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового, земельного та екологічного права Національного університету імені Т.Шевченка

На мою думку, Земельний кодекс слід було б приймати у пакеті з іншими законодавчими актами, які б розвивали його положення. Аналіз положень Земельного кодексу переконливо свідчить про те, що він не вирішує багатьох проблем, пов'язаних з реалізацією селянами права власності на землю. Так, якщо одними нормами цього нормативного акту право власності на землю гарантується, а іншими — забороняється її відчуження, то це свідчить про те, що право власності на земельну ділянку (частку) загалом не може бути реалізовано.

Потребує вдосконалення і механізм реалізації права власності на землю. Зокрема, Земельним кодексом передбачено, що право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності можуть набувати юридичні особи, засновані виключно громадянами та юридичними особами України. Звідси випливає, що в умовах функціонування земельного ринку, значна кількість громадян та підприємств фактично буде позбавлена можливості отримання землі у власність.

Невирішеною залишається проблема розмежування землі між державою та органами місцевого самоврядування.

Окремо хочу зупинитись на проблемі іпотечного кредитування. У державах з розвинутою ринковою економікою та відносно незалежною роллю у ній кредитних та банківських установ розмір відсоткових ставок за кредитами, наданими банками підприємствам-виробникам визначається часткою від ділення чистого операційного доходу на ставку капіталізації. Натомість в Україні переважна більшість банків залежить від волі своїх засновників та обслуговує підприємства, які належать цим засновникам. Кількість відносно "незалежних" банків є надзвичайно малою. А тому розмір ставок за іпотечними кредитами в Україні визначається не на основі формульного підходу, як у переважній більшості держав Європи, а на основі особистих уподобань власників банківських установ.

Прийняття Земельного кодексу — вагомий крок у галузі реформування земельних відносин. Але реалізація більшості його положень стане можливою лише після впровадження ефективних механізмів функціонування економіки в цілому, таких як демонополізація галузей виробництва і послуг, поєднана з приватизацією останніх, галузевий перерозподіл капіталів тощо.

До прийняття Земельного кодексу законодавством було визначено статус територій сільської, селищної та міської рад. До власності місцевих рад було віднесено всі сільськогосподарські угіддя, які знаходилися в межах таких територій.

Аналіз положень Земельного кодексу переконливо свідчить про те, що він не вирішує багатьох проблем, пов'язаних з реалізацією селянами права власності на землю. Так, якщо одними нормами цього нормативного акту право власності на землю гарантується, а іншими — забороняється її відчуження, то це свідчить про те, що право власності на земельну ділянку (частку) загалом не може бути реалізовано.

Однак, у положеннях новоприйнятого Кодексу поняття території місцевої ради більше не використовується. Натомість, представницькі органи місцевого самоврядування матимуть у комунальній власності виключно землю, яка знаходиться у межах села (селища, міста), — решта земельних угідь передається у власність держави. Таким чином, роздержавлена земля, яка була передана у колективну власність та розпайована, згідно з Перехідними положеннями Кодексу знову повинна перейти у державну власність. З огляду на це, актуальним залишається питання узгодження діючого законодавства у сфері регулювання земельних відносин з нормами Земельного кодексу, а також прийняття нових законодавчих актів у цій сфері.

ROUNDTABLE

THE LAND CODE IS ADOPTED... WHAT SHOULD BE DONE?

PARTICIPANTS' INPUTS TO THE ROUNDTABLE.

Manfred LOHMANN,

Director, Konrad Adenauer Stiftung Representation in Ukraine

Improvement of the regulation of land relations by law is one of the priorities in reforming the agrarian sector of the economy. Its actuality is stipulated by the fact that over 20% of the Ukrainian population is engaged in agricultural production.

The radical reform of the land relations started in December 1999 following the presidential Decree On Immediate Measures to Expedite Reform of Agrarian Sector of Economy. However, a number of issues of the agrarian sector are still outstanding. For instance, regulation of commodity markets (sugar, sunflower seed, grain, etc.) by the state is excessive. The land cadastre procedure and bankruptcy proceedings for agricultural enterprises are far from being perfect as well.

Economic transformations in the agrarian sector obviously have both positive and negative effects. The latter include social stratification of rural population and destitution of some categories of rural residents. Therefore, the state authorities should assess not only the economic, but also the social aspects of the land reform.

Serhiy PANTSUR,

Expert, Agency for Legislative Initiatives

As of today, the reform of the agrarian sector of the economy is far from being over. The already implemented reforms in the agrarian-industrial complex cannot be explicitly evaluated either, since economic reforms usually have long-term results that cannot be seen at the moment.

There is no doubt that approval of the Land Code by the Verkhovna Rada had perhaps the most significant implications for the land reform.

The Land Code is a modern document that takes into account the existing realities and corresponds to the universally recognized standards of democratic countries. Its further implementation and development in specific legal acts is a task for the newly elected Verkhovna Rada.

I would like to emphasize the necessity of improving the information backing of the agrarian reform. If peasants do not understand the sense of the processes underway in the country, it is difficult to expect from them to perceive such processes adequately.

Petro SABLUK,

Director, Institute of Agrarian Economy

I think that with approval of the Land Code we have completed establishing the basis for transition of the agrarian sector of the economy to the market-based system of management.

Crediting on mortgage with land as collateral should be the next step of the state towards deepening the reform process. However, this task can only be solved if the value of agrarian lands goes up. This, in its turn, requires establishing a perfect pricing mechanism at the agricultural market and developing an appropriate crediting on mortgage scheme. The cost of land would grow essentially, if the state takes measures aimed at keeping high prices on commodity raw materials and supporting producers of such raw materials.

I would like to say that approval of the Land Code by the parliament marked the beginning rather than the end of the land reform. It is well known that the Code will only be effective if the Verkhovna Rada adopts about 130 legal acts to develop its conceptual provisions.

Roman KORINETS,

Co-Manager, Agrarian Policy for Human Development Project of the Secretariat of the Coordination Council for Agrarian Policy at the Cabinet of Ministers of Ukraine

Attraction of banking capital into the agro-industrial complex is one of the most pressing tasks of the land reform. However, I do not think that establishing a mortgage bank (or an agrarian bank with a mortgage department) is a panacea against all problems of crediting on mortgage in Ukraine. The point is that paragraph 15 of the Transitional Provisions of the Land Code prohibits selling or otherwise alienating land plots except for exchange, inheritance and buyout for public needs. Therefore, it would be inadvisable to establish a mortgage bank, as such bank would not be able to extend credits on the security of land plots as collateral. Even if banks were allowed to extend credits on the security of land as collateral, the existing economic realities would lead to the situation when such banks would accumulate considerable land areas in their possession.

Ludwig SHTRIVE,
*Research Fellow, Institute of Agrarian Economy of the Hottingen George-August University,
Member of German Advisory Group for Economic Reforms at the Government of Ukraine*

Article 90 of the Land Code envisages creation of a mortgage bank. However, I think that introduction of crediting on mortgage will not entail more investments in the agro-industrial complex in the near future. The reason is that 87% of agricultural lands are used by economic entities that lease rather than own them, thus being ineligible for credits with land as collateral.

A pressing problem of the land reform is advisability to sell land to foreign nationals and legal entities. In my opinion, the Land Code provision that bans sale of land to aliens should be eliminated in the future, as it prevents attraction of considerable foreign investments into the agro-industrial complex of Ukraine.

One of the initial steps that the state made to ensure property rights of peasants was introduction of land certificates into market (after the termination of the Transitional Provisions of the Land Code each citizen will be able to sell land plots in his possession). Yet, in view of the fact that over 6 million of people are landowners, it can hardly be said that a peasant will make high profit from selling a land plot of 1-4 hectares in size. It is namely because of that reason that new methods of evaluation of land should be introduced, which should take into account profitability of agrarian commodity production, mortgage interest rates, as well as land quality and location.

Viktor ZAYETS,
Director, All-Ukrainian League for Land Market Development

In my opinion, as long as the agricultural markets are inflexible, we cannot expect effective development of land resources.

I would like specifically to dwell on the problem of crediting on mortgage. In developed market economies where credit and banking institutions are relatively independent, the interest rate on credits extended by banks to producers is determined through dividing net profit by capitalization ratio. In Ukraine, on the contrary, most banks are dependent on their founders, servicing enterprises that belong to these founders. The number of relatively "independent" banks is totally insignificant. That is why, the mortgage credit interest rate in Ukraine is determined not on the basis of the formula approach, as is the case in most European countries, but on the basis of personal preferences of owners of banking institutions. Reduction of credit interest rates will be possible only after the introduction of effective mechanisms of functioning of the economy as a whole, such as demonopolization of industries and services along with privatization of the latter, sectoral redistribution of capital, etc.

Volodymyr NOSYK,
*Ph.D., J.D., Assistant Professor, Chair of Labor, Land and Environmental Law, Department of
Law, National Shevchenko University*

The analysis of provisions of the Land Code convincingly demonstrates that the Code does not resolve many problems related to exercising the right to landownership by peasants. If some provisions of this instrument guarantee the right to landownership, whereas the others prohibit alienation of land, this demonstrates that the right to own a land plot (share) cannot be exercised in general.

The procedure of exercising the right to landownership should also be improved. In particular, the Land Code specifies that the right to own, use and dispose of land of agricultural purposes can be acquired by legal entities founded exclusively by Ukrainian nationals and enterprises. It follows from this that with the land market functioning, quite a few economic entities will in fact be unable to obtain land in their ownership.

The problem of land delimitation between the state and local governments remains outstanding too.

Державне управління земельними ресурсами в Україні: сучасний стан та перспективи в контексті світового досвіду

Сергій ПАНЦИР,

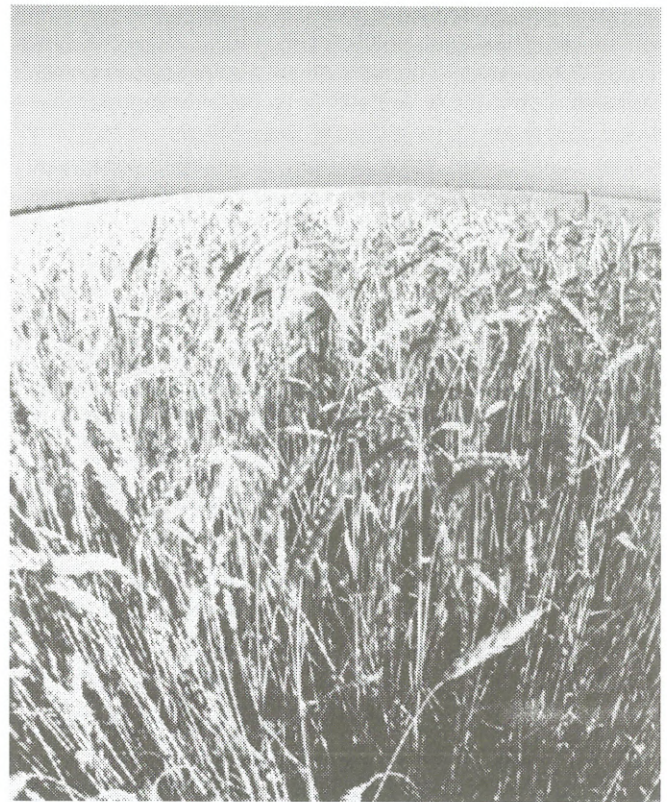
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

У процесі реформування земельних відносин роль держави є визначальною. Держава ініціює реформу, визначає її стратегію, напрямки реалізації, впливає на формування правової та інституційної бази. Ефективне державне управління земельними ресурсами, у свою чергу, є ключовим компонентом реформи, її інституційним каркасом. Саме через успішне земельне адміністрування відбувається узгодження та розмежування інтересів приватної власності та суспільства, відкривається доступ до земельних ресурсів, до земельного ринку для більшості малозабезпечених громадян.

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ЗЕМЕЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Неоліберальна теорія. Нова парадигма економічної політики, відома під назвою Вашингтонського консенсусу, наполягає на обмеженні ролі держави лише сферами податкової та торгівельної політики. Проблеми недостатньо ефективного функціонування земельного та аграрного ринків пояснюються негативним впливом державного втручання у формі субсидіювання та протекціонізму, що призводить до "викривлення" ринку й зосередження земельних ресурсів у руках неефективних власників. У сфері земельної політики головним завданням держави має стати захист прав власності та розвиток інститутів забезпечення відносин власності: кадастр, земельна реєстрація, оренда та інші. Дослідження представників цієї школи показали прямий зв'язок між економічним ростом та сильними інститутами власності.

Соціально-ринкова концепція ("третій шлях"). Ця найбільш сучасна модель поєднує принципи традиційної соціальної моделі земельного управління (забезпечення землею безземельних та малоземельних селян) та неоліберального напрямку. Її поява зумовлена дослідженнями, які показали, що ефективність виробництва в малих чи сімейних господарствах вища, ніж у великих, промислового типу за умов застосування ефективних технологій, менеджменту та кооперації. Державна підтримка невеликих господарств у поєднанні з інститутами захисту майнових прав не суперечить принципам ринкової економіки. Одночасно вирішуються проблеми соціальної нерівності, екологічного захисту земель.



ТИПИ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ЗЕМЕЛЬНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1. Примусовий перерозподіл землі.

Метою такої реформи є перерозподіл землі в інтересах безземельних та бідних фермерів, а також знищення груп великих землевласників шляхом експропріації. Держава зосереджує в своїх руках повний контроль над земельними ресурсами, встановлює рівні граничні розміри земельних ділянок. Такого роду реформи стали успішними в Японії, Південній Кореї та на Тайвані, завдяки гарантуванню прав власності дрібним власникам, субсидіюванню, ефективній реєстраційній системі та державним консультативним службам. Колишні власники отримували компенсацію у вигляді промислових облігацій і вимушені були переносити свою діяльність у міста. Сільське господарство стало виконувати швидше соціальну функцію ніж ринкову. В соціалістичних країнах такого типу реформи зорієнтовувались на колективну власність та командне адміністрування.

2. Підвищення ефективності інституту земельної власності (Land tenure reform).

Цей тип реформи в більшості випадків супроводжує всі інші, проте часто використовується як головний інструмент одночасного досягнення і ефектив-

ності, і рівності в розподілі земельних ресурсів. Головна увага приділяється технічній та інституційній ефективності трансакцій прав власності на землю на основі якісного законодавства та земельної інформаційної системи. Дослідження показують, що відсутність чи неефективність кадастру та земельної реєстрації не виправдано піднімає трансакційні витрати на землепорядні роботи. Точне, недвозначне встановлення прав власності вирішує цю проблему. Поняття приватної власності визначається із максимальною точністю: приватність означає право власника контролювати набуття, використання та відчуження власності. Таке право обумовлене законами, що обмежують абсолютну індивідуальну свободу переліком умов, які стосуються суспільних інтересів. Розмежування державного та індивідуального контролю над земельною власністю чітко визначається. Державне адміністрування стосується, в першу чергу, таких сфер як ведення кадастру, реєстрації власності, моніторингу земель, екологічної безпеки, регулювання орендних відносин. Такий тип реформи найбільш поширений у світі.

3. Переговорна модель реформування відносин власності (Negotiated land tenure reform).

Такий тип реформи передбачає перехід великої земельної власності до громад шляхом переговорів, ініційованих малоземельними фермерами і громадськими організаціями за фінансової та технічної підтримки держави. Це — нетрадиційний тип земельної реформи, оскільки "шукачі" землі претендують на ті землі, які їм потрібні, а не отримують те, що їм дають. Проекти таких реформ були успішно здійснені в Колумбії та на Філіппінах. У Колумбії держава забезпечила субсидіювання у розмірі 70% загальної вартості земель, на які претендували громади малоземельних селян, провела оцінку власності, надала технічну допомогу у подальшій культивуванні землі.

4. Ринково орієнтована земельна реформа.

Головна ідея такої реформи полягає в тому, що необхідно зорієнтувати земельний ринок у бік кращих фермерів, а неефективні землевласники будуть усунені самим аграрним ринком. Такий підхід вимагає від держави значних зусиль для передачі земельних ресурсів тим селянам, які не мають можливості придбати землю. Передбачається розподіл державних земельних ресурсів, державні витрати на меліорацію чи ірригацію, подальше надання нових ділянок у приватну власність, зменшення вартості застави, запровадження консультативних служб для потенційних фермерів.

Дослідження фахівців Організації продовольства та сільського господарства, Світового банку показали, що земельний ринок завжди вимагає деякого втручання з боку держави, що обумовлено природою землі як товару. Земельний ринок подібний до ринку творів мистецтва і завжди пропонує тільки те, що є в обмеженій кількості. Вартість землі включає, окрім продуктивності, ще й додаткову вартість соціального статусу землевласника та капіталу, який відкриває доступ до кредитів. Заплативши ринкову ціну землі, небагатий селянин протягом довгого часу не зможе компенсувати

ці витрати продуктивністю ділянки, і його господарство буде збитковим без підтримки з боку держави.

5. Реституція.

Відновлення земельних прав колишніх власників, які постраждали від примусової експропріації, як реформаторський захід властивий країнам ЦСЄ та ПАР. Реституція створює чималі проблеми виділення земель, оскільки сучасна земельна інфраструктура суттєво відрізняється від тої, яка існувала в момент експропріації. правонаступники часто не мають можливості відродити господарство через брак ресурсів та навичок. Виникає багато соціальних проблем, пов'язаних із безробіттям, соціальною адаптацією попередніх власників чи працівників.

На думку багатьох експертів, комбінування стратегій підвищення ефективності інституту земельної власності — переговорної та ринково-орієнтованої — є найбільш вдалим сценарієм продуктивної земельної реформи для країн, що розвиваються.

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ

Експерти міжнародних організацій, що надавали технічну допомогу в постсоціалістичних країнах, стверджують — головною проблемою та перешкодою, які стримують темпи та ефективність земельної реформи, є невідповідність інституційної та законодавчої бази реформ. Це, у свою чергу, породжує затяжні міжвідомчі конфлікти. Наприклад, у Російській Федерації та Казахстані нормативно розмежовані повноваження відомств, що забезпечують проведення кадастрових робіт та реєстрацію власності. Це призвело, окрім міжвідомчого конфлікту, до підвищення трансакційних витрат фермерів під час реєстрації. Найкращим засобом вирішення цих проблем є концентрація взаємопов'язаних послуг в одному відомстві за наявності відповідної нормативної бази.

ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

Започаткована 15 березня 1991 р. схваленням Земельного кодексу та прийняттям Постанови "Про земельну реформу", земельна реформа в Україні мала за мету обмеження державної монополії та перерозподіл земель із наданням їх у довічне володіння громадянам та колективним господарствам. Відповідно до Земельного кодексу 1990 р., головна роль у реформуванні земельних відносин та управлінні земельними ресурсами переходила до органів законодавчої та представницької влади.

У компетенції рад народних депутатів зосереджувалися функції реєстрації прав власності, справляння плати за землю, ведення кадастру, державний контроль за використанням та охороною земель, екологічний контроль, вирішення земельних спорів тощо. Функції органів виконавчої влади не знайшли належного визначення. Зосередження державного

контролю в компетенції представницьких органів не суперечило світовій практиці, хоча послідовність та ефективність їх діяльності часто викликає сумніви. До 1993 р. ради всіх рівнів показали неефективність своєї діяльності у впровадженні перерозподілу земель в інтересах фермерів чи приватних господарів. Не виконувались постанови Верховної Ради України про збільшення земельних фондів запасу, необхідних для наповнення приватного земельного ринку. Крім того, навіть наявні землі запасу не розподілялись серед фермерів.

Такі негативні тенденції сприяли зміщенню акцентів у державному управлінні земельними ресурсами в бік органів виконавчої влади. Потреба в прискоренні реформи, формуванні її ефективної законодавчої та інституційної бази, диктувалась також зовнішніми чинниками (початок переговорів про вступ України до ГАТТ/СОТ та ЄС).

Ініціативу у переорієнтації реформи взяла на себе Адміністрація Президента. З 10 листопада 1994 р., після видання Указу Президента "Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва" була кардинально змінена стратегія від адміністративного перерозподілу до паювання земель колективної власності. Не було розроблено чіткого інституційного та правового механізму посилення ролі виконавчої влади, проте поступово зростала роль у земельних перетвореннях Кабінету Міністрів України та Державного комітету земельних відносин. Переорієнтація земельної реформи в бік підвищення ефективності інституту земельної власності закріплюється Конституцією України (ст. 14), яка гарантує право приватної власності на землю. Кабінет Міністрів та Держкомзем розробляють методики грошової оцінки земель, паювання земельного та майнового фондів, розробляють норми орендного законодавства. Нова стратегія знаходить підтримку у міжнародних донорських організаціях. Тим не менше, паювання проходить досить мляво та непослідовно.

Переломний етап у реалізації реформи знову був ініційований Президентом. З грудня 1999 р. був виданий Указ Президента "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору України". Проголошено курс на реструктуризацію КСП у господарські формування ринкового типу, що здійснюють свою діяльність на основі приватної власності на землю та майно. Це означає, що у приватну власність членам сільськогосподарських підприємств необхідно було передати розпайовані сільськогосподарські угіддя. Органи виконавчої влади зобов'язані були розробити механізм стимулювання перетворення КСП у формування ринкового типу.

У цей період вже визріла потреба у розробці нового Земельного кодексу, який би відобразив відповідні конституційні норми та чітко визначив нові принципи державного управління земельними ресурсами.

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ
РЕСУРСІВ ВІДПОВІДНО ДО НОВОГО
ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСУ 2001 Р.**

На відміну від попереднього Земельного кодексу, у новій редакції чітко визначаються повноваження органів виконавчої влади у галузі земельних відносин, використання та охорони земель.

Кабінет Міністрів України розпоряджається державними землями, реалізує державну політику використання та охорони земель, координує проведення земельної реформи, організовує ведення державного кадастру земель, здійснення землеустрою, проведення моніторингу земель.

Міністерство екології та природних ресурсів організовує моніторинг земель, бере участь у розробці нормативних документів з охорони земель, здійснює державну екологічну експертизу землекористування.

Держкомзем стає провідною інституцією у земельній політиці із повноваженнями у сфері формування державної земельної політики, координації проведення земельної реформи, ведення земельного кадастру та державної реєстрації земельних ділянок, здійснення моніторингу, землеустрою, розроблення правових, економічних механізмів регулювання земельних відносин, розвитку земельного ринку, здійснення міжнародного співробітництва.

Отже, зосередження в одному відомстві таких ключових інструментів земельної політики, як ведення кадастру, реєстрації земельних ділянок, моні-



рингу та впливу на земельний ринок є, безперечно, прогресивним кроком, адже це дає можливість уникати міжвідомчих конфліктів, які в багатьох країнах гальмують земельну реформу.

За органами місцевого самоврядування закріплюються важливі контролюючі, адміністративні та дорадчі повноваження в межах територіальної громади: виділення, оренда, викуп земельних ділянок, контроль за використанням комунальних земель, вирішення земельних спорів. Звичайно, це значно обмежена сфера компетенції, але цього цілком достат-

ньо для ефективного земельного адміністрування на місцевому рівні.

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Перспективи розвитку земельної реформи досить ґрунтовно визначені у програмному документі "Основні напрямки земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки", схваленому Президентом 30 травня 2001 р. У цьому документі проаналізовано досягнення та прорахунки попереднього періоду реформ, зокрема щодо системи державного управління земельними ресурсами; зазначено, що такі важливі інструменти земельного адміністрування як охорона земель, картографування земельних угідь, ґрунтові обстеження практично не існують. Технології ведення державного кадастру є застарілими, а моніторинг земель носить несистематичний характер.

Важливим є те, що в "Основних напрямках" чітко окреслені ідеологічні засади земельної реформи в дусі концепції "третього шляху": непорушність права приватної власності, включення землі у ринковий обіг, соціальна справедливість у перерозподілі земель.

Знайшли чітке відображення основні функції органів державного управління земельними ресурсами: нормативно-методичне забезпечення регулювання земельних відносин, державний контроль за використанням та охороною земель, організація землевпорядних робіт, проведення державного моніторингу та ведення державного кадастру. Стосовно контролю за використанням та охороною земель передбачається удосконалення порядку здійснення

контролю, механізмів моніторингу земель з метою своєчасного виявлення змін стану земель, створення координаційних органів щодо здійснення міжвідомчого контролю за використанням земель. Передбачається удосконалення землевпорядних робіт, що включають межування земель, консервацію малопродуктивних та забруднених угідь, консолідацію земель резервного фонду, земель запасу з метою передачі їх в оренду, а також проведення організації тери-

торій новостворених сільськогосподарських підприємств.

У галузі ведення земельного кадастру передбачається запровадження єдиного порядку його ведення, єдиної системи ідентифікації земельних ділянок, створення підсистеми державної реєстрації земельних ділянок і документів, що засвідчують право власності на землю та право користування землею, а також розробка та апробація систем передачі кадастрових даних на основі єдиних стандартів.

Загалом, передбачається зміцнити матеріально-технічну базу органів земельних ресурсів та забезпечити розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами.

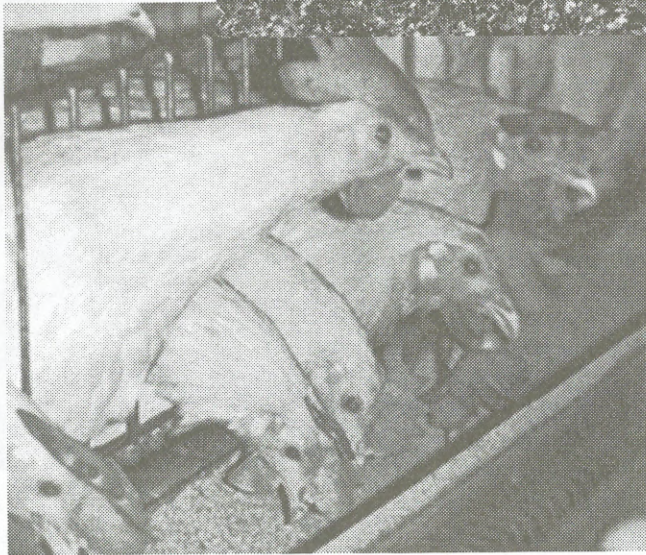
Для реалізації "Основних напрямків земельної

реформи в Україні на 2001–2005 роки" виділяються значні бюджетні кошти та передбачається координація діяльності багатьох відомств, насамперед, Держкомзему, а також Мінекономіки, Мінагрополітики, Мінфіну, Мінюсту, Держбуду, Мінекоресурсів, Держав-

ної податкової адміністрації, Фонду держмайна та інших. Зважаючи на досвід виникнення міжвідомчих конфліктів у сусідніх державах, виникає занепокоєння щодо ефективності такої координації діяльності окремих структур, адже вже відомі випадки виникнення міжвідомчої напруги і в Україні під час реалізації спільних проєктів.

Підводячи підсумок, можна стверджувати, що на сучасному етапі українська земельна реформа та система державного управління земельними ресурсами ідеологічно та стратегічно відповідає сучасним світовим концепціям та

напрямам вирішення земельного питання. Прийняття нового Земельного кодексу знімає головну перешкоду земельної реформи — неадекватність правової та інституційної бази. Наступний, більш практичний та прагматичний етап формування земельного ринку може стати серйозним випробуванням для земельної адміністрації на ефективність та професійність.



Public management of land resources in Ukraine: the present-day situation and prospects in the context of global experience

Serhiy PANTSUR,
expert, Agency for Legislative Initiatives

The state plays a critical role in reforming the land relations. It initiates the reform, determines its strategy, trends of realization, and affects the development of the legal and institutional basis. Effective public management of land resources is a key component and an institutional basis of the reform. It is through effective land management that the interests of private property and society are reconciled and delimited, thus providing access to land resources and land market for most impecunious individuals.

The land reform in Ukraine was initiated on March 15, 1991 by the approval of the Land Code and Resolution On Land Reform. The reform aimed to restrict the state monopoly on redistribution of lands through giving them into perpetual possession of individuals and collective entities. According to the Land Code of 1990, the main role in reforming the land relations and land management was transferred to the legislative branch and bodies of representative power.

By 1993, councils of all levels proved to be ineffective in implementing repartition of land in the interests of farmers or private owners. The Verkhovna Rada (the Parliament of Ukraine) resolutions on increasing available land reserves failed to be implemented, and available land reserves were not distributed among farmers.

Such negative tendencies promoted the executive authorities to play a greater role in the public management of land resources. It is therefore not surprising that the turning-point in the reform implementation was initiated by the President who on December 3, 1999 signed the Decree On Immediate Measures to Expedite the Agrarian Sector Reform in Ukraine. At that time, the development of a new Land Code was already on the agenda, and the code was to reflect relevant provisions of the Constitution and clearly to specify new principles of public management of land resources.

Unlike the previous Land Code, the new one clearly specifies the rights and duties of the executive branch in the field of land relations, land tenure and protection. Under the new Code, the State Committee for Land Resources becomes a leading land policy institution authorized to take part in shaping the national land policy.

Prospects for Land Reform Development and Land Management

The prospects for the land reform development are specified in the Main Guidelines of Land Reform in Ukraine for 2001-2005, which were approved by the President on May 30, 2001. It is significant that the Main Guidelines clearly identify the ideological principles of the land reform in the spirit of the "third option" concept: inviolability of the right to private property, and social justice in redistribution of land. The document identifies major functions of public land management agencies: state control over land tenure and protection, organization of the use of land, including land-surveying, conservation of low-yield and polluted lands, consolidation of available land resources and reserve lands to be leased. Considerable budgetary resources have been allocated for implementation of the Main Guidelines of Land Reform in Ukraine for 2001-2005 with appropriate coordination of activities of many relevant agencies.

Summing up, it could be stated that at the current stage the Ukrainian land reform and the system of public management of land resources correspond to modern world concepts and trends of addressing the land issue both ideologically and strategically. The approval of the new Land Code removes the main obstacle to the land reform - the inadequate legal and institutional basis. The next, more practical and pragmatic stage of developing the land market can become a serious test for land administration that will have to prove its efficiency and professionalism.

Проблемні аспекти формування ринку землі в Україні

Денис КОВРИЖЕНКО,
Віталій ЗАМНІУС,

експерти Лабораторії законодавчих ініціатив



Земля — найважливіший природний ресурс України, вона складає основу життєдіяльності людей. Відповідно, і реальна її вартість досить висока.

Безкоштовна експлуатація землі, яка практикувалася в радянські часи і практикується досі, є головною причиною неефективного її використання. Щороку село втрачає мільярди гривень, тому що вартість землі не повертається у вигляді плати за землю, не закладається у собівартість продукції тощо. Вирішення цих проблем — у перетворенні землі на реальний предмет економічного обігу. Саме тому розвиток земельного ринку набув сьогодні особливої актуальності. Серед проблемних питань: забезпечення вільного обігу земельних ділянок (паїв), створення системи обліку, оцінки вартості землі, розвиток інфраструктури земельного ринку та інші.

ОБІГ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК (ПАЇВ)

Реформування земельних відносин в Україні заострило проблему захисту прав селян у процесі передачі землі сільськогосподарського призначення з державної у приватну власність. Це обумовлено головним чином тим, що створення умов для вільної купівлі-продажу земельних ділянок, може призвести до негативних наслідків, зокрема, до нецільового використання земельних ресурсів, поширення спекулятивних операцій на земельному ринку та концентрації землі у власності обмеженої групи осіб. У результаті виникне реальна загроза падіння обсягів сільськогосподарського вироб-

ництва, стрімкого зростання цін на землю та масового зубожіння сільських мешканців.

Верховна Рада України неодноразово намагалася вирішити цю проблему. Зокрема, 18 січня 2001 року було прийнято Закон "Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)", який до прийняття Земельного кодексу заборонив будь-яке відчуження паю, крім передачі його у спадщину та викупу для державних та громадських потреб. Подібна практика була продовжена і з прийняттям Земельного кодексу, який до 1 січня 2005 року заборонив власникам земельних часток (паїв), а також громадянам, юридичним особам, які мають у власності земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства, продавати або іншим способом відчужувати належні їм земельні ділянки та паї. Обмеження не стосується лише міни останніх, передачі їх у спадщину та вилучення земель для суспільних потреб.

Разом з тим, доцільність подібного обмеження операцій із землею викликає сумніви. Перш за все, як свідчать результати багатьох соціологічних досліджень, значна кількість селян не виявила бажання створити власні селянські (фермерські) господарства та здійснювати підприємницьку діяльність в аграрному секторі економіки. Тому виникає цілком законне запитання: навіщо змушувати селян, які отримали у власність землю, але не бажають на ній працювати, триматися її без права відчуження? Навряд чи у тих, хто належить до цієї категорії та в процесі реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств отримав землю у приватну власність, після 1 січня 2001 року з'явиться палке бажання здійснювати велике сільськогосподарське товаровиробництво. Тим більше — за умов зменшення кількості сільського населення, масової міграції молоді з сільської місцевості. Тому не варто сподіватися, що через п'ять років проблема спекулятивних операцій на ринку землі, як і монополізації останнього, втрапить актуальність.

Крім того, заборона купівлі-продажу землі не вирішує проблеми парцеляції (подрібнення) земельних площ. В умовах, коли землі, які перебували у власності КСП, після Указу Президента "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки", були повністю розпайовані та передані у приватну власність членам реорганізованих підприємств, утворилася значна кількість дрібних землевласників — власників паїв з площею від 1 до 4 гектарів. Зрозуміло, що можливість

здійснення значного за обсягом товаровиробництва на таких площах викликає значні сумніви. Крім того, кожен землевласник має право вимагати доступу до відповідної ділянки (прокладення доріг, каналів зрошення тощо). Тим самим створюється можливість втрати значних за обсягом площ земель сільськогосподарського призначення.

Зрештою, заборона відчуження землі потенційно може загрожувати продовольчій безпеці держави. Так, в умовах ринкової економіки, селянам-землевласникам доцільніше здійснювати виробництво тієї продукції, яка має найбільший попит на ринку (скажімо, соняшника). При цьому, зрозуміло, науково обгрунтовані підходи до ведення сівозмін, як і до доцільності здійснення у даних кліматичних умовах певного виду сільськогосподарського виробництва, селянами застосовуватись не будуть. А відтак — виникне загроза значного зниження якості землі, скорочення виробництва стратегічно важливих видів сільськогосподарської сировини.

Як бачимо, заборона відчуження земельних ділянок та паїв аж ніяк не сприяє досягненню тих цілей, які ставив законодавець, передбачаючи відповідну норму в Земельному кодексі.

Цікаво, що у багатьох зарубіжних державах (у тому числі Польщі, Чехії, Угорщині) вдалось уникнути проблем, пов'язаних із включенням землі в господарський обіг. Скажімо, у Данії на законодавчому рівні визначено максимальний розмір земельної ділянки, що може перебувати у власності однієї сім'ї. Тим самим обмежується монополізм на земельному ринку. Придбання банками землі може бути обмежене вимогою продати впродовж двох років землю боржника, отриману внаслідок неповернення отриманого кредиту (такий механізм діє в США). Спекуляції землями сільськогосподарського призначення можна запобігти, зокрема шляхом встановлення високих податків на короткострокове землеволодіння, унеможлививши тим самим швидкий ринковий оборот землі, а отже отримання прибутків з таких операцій. Існує і багатий зарубіжний досвід запобігання нецільовому використанню земельних ресурсів: в окремих державах законодавством передбачено розподіл земель на зони — сільськогосподарські, міські та дачні. При цьому переведення земель з однієї категорії до іншої можливе лише з дозволу відповідних державних органів.

ДЕРЖАВНИЙ ЗЕМЕЛЬНИЙ КАДАСТР

Урізноманітнення форм власності на землю вимагає принципово нових підходів до її обліку. За часів існування державної монополії на землю головна увага з боку держави приділялась аналізу узагальнених на різних рівнях державного управління відомостей про кількісні та якісні характеристики сільськогосподарських угідь. Незважаючи на те, що в процесі здійснення земельної реформи площі земель, які перебували у власності держави, значно скоротились

(за рахунок відповідного збільшення частки приватної власності на землю), до останнього часу порядок ведення державного кадастру не зазнав суттєвих змін. Так, передбачений Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 року порядок ведення Державного земельного кадастру, є скоріше системою статистичної звітності, яка відображає лише узагальнені характеристики земель у конкретних регіонах.

Значних втрат від недосконалості кадастрової системи зазнає держава. Так, у багатьох державах світу підставою для визначення вартості землі, а отже і для нарахування земельного податку та сум орендних платежів є кадастрова вартість землі. Натомість в Україні для вирахування розміру відповідних платежів використовується формульний підхід. У результаті вартість землі, вирахована на основі такої формули, є значно нижчою від ринкової. А тому розмір коштів, які надходять до фондів місцевих бюджетів, є набагато нижчим від потенційного.

Не задовольняє діюча система земельного кадастру і потреб учасників земельних відносин — покупців, продавців, орендодавців та орендарів землі. Зокрема, включення землі в господарський обіг, запровадження іпотечного кредитування обумовить потребу у швидкому доступі громадян, підприємств та організацій, банківських установ до інформації про якість та площу землі, її реальну вартість. Забезпечити ці потреби лише за рахунок картографічного матеріалу та статистичних відомостей, зрозуміло, буде неможливо. З огляду на це виникає необхідність у розширенні кадастрових робіт та їх автоматизації.

Тому, з огляду на прийняття Земельного кодексу, все більшої актуальності набуває питання вдосконалення порядку ведення Державного земельного кадастру.

Досить плідним у напрямку удосконалення побудови кадастрової системи є досвід Російської Федерації. Так, у серпні 1996 року урядом Російської Федерації було затверджено федеральну програму "Створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру" загальною вартістю 8 трлн. карбованців. Нею було передбачено запровадження трирівневої кадастрової системи. На першому рівні — у селах, селищах та містах — створювались кадастрові служби місцевих земельних комітетів, до компетенції яких було віднесено збір, накопичення та обробку інформації про розміщені на території відповідних адміністративних одиниць земельні ділянки, інформування громадян про заставну вартість належних їм ділянок, про якість останніх та всі обмеження щодо користування землею. На другому рівні — в обласних управліннях Комітету із земельних ресурсів — збирається та систематизується інформація, отримана від кадастрових служб. На її основі органи виконавчої влади суб'єктів Федерації розробляють та здійснюють земельну політику в конкретному регіоні. На третьому рівні — в Комітеті із земельних ресурсів — накопичується та аналізується інформація, отримана від обласних управлінь

Комітету із земельних ресурсів. При цьому ведення Державного земельного кадастру фінансується за рахунок надходжень від плати за землю та залучення кредитів. Очевидно, що аналогічні принципи організації та фінансування кадастрових робіт могли б застосовуватись і в Україні. Тим більше, що прибутки від удосконалення системи Державного земельного кадастру значно перевищують витрати на її утримання — у Швеції, скажімо, витрати на утримання кадастрової системи становлять 500 мільйонів крон, а розмір коштів, які щорічно отримуються від користувачів цієї системи становлять 4 мільярди крон.

ОЦІНКА ЗЕМЛІ

У колишньому СРСР всі придатні для ведення сільськогосподарського виробництва земельні угіддя належали державі. Очевидно, що потреби у запровадженні методик їхньої оцінки не існувало. З проголошенням Україною незалежності та активізацією процесу роздержавлення земельної власності виникла необхідність у запровадженні якісних методик оцінювання різних категорій земель, перш за все — сільськогосподарського призначення.

У переважній більшості зарубіжних країн земля сільськогосподарського призначення не має фіксованої вартості. Остання залежить насамперед від прибутковості аграрного товаровиробництва. При цьому вартість оренди або закупівельної ціни визначається, як правило різницею між доходами, отриманими в результаті реалізації сільськогосподарської продукції, та витратами (у тому числі капіталовкладеннями), здійсненими на виробництво або переробку аграрної сировини. До останніх належать, зокрема, сплачені податки, витрати на купівлю мінеральних добрив та засобів захисту рослин, сільськогосподарської техніки. Отримане число і становить суму, яку орендар або покупець землі готовий витратити, відповідно на орендну плату за користування земельною ділянкою або її купівлю (перевищення цієї різниці сумами орендних платежів робить аграрне виробництво нерентабельним). Таким чином, вартість або орендна плата за використання землі залежить не стільки від її якості, скільки від прибутковості самого виробництва.

В Україні тривалий час робилися спроби запровадити так звані "об'єктивні" показники вартості землі. В основу таких показників закладалося співставлення якості земель однорідного типу у різних країнах, на основі чого і робилися спроби визначити реальну вартість земельних ресурсів. У результаті такого порівняння, виявилось, що земля гіршої, ніж українські чорноземи, якості, коштує у Німеччині близько 20000 марок, а у США — близько 5000 доларів. На цій підставі окремі фахівці приходили до висновку, що чорноземи в Україні повинні продаватись за ціною не менше 8000 доларів за гектар.

Насправді, ціна одного гектара орної землі в Україні лише у далекому майбутньому досягне цієї позначки. Це обумовлено декількома чинниками.

По-перше, наявність численних адміністративних перешкод на ринках сільськогосподарської продукції (ускладненої процедури сертифікації експорту, обов'язкового страхування посівів сільськогосподарських культур, надміру активної ролі на ринку зернових культур ДАК "Хліб України", періодичних змін ставок експортного мита на соняшник та цукор тощо) аж ніяк не підвищують рівень прибутковості сільськогосподарського виробництва. В результаті селяни не спроможні брати в оренду або купувати землю за високими цінами.

Другою причиною недостатньо високої вартості земельних угідь є невисока густина населення в районах сільськогосподарського виробництва та незначний попит на земельні ділянки для будівництва об'єктів інфраструктури (доріг, залізниць, аеропортів, житлових комплексів тощо). Так, у переважній більшості європейських держав з високим рівнем урбанізації земельні ділянки сільськогосподарського призначення поблизу великих міст продаються за достатньо високими цінами. Тим самим створюються умови для, з одного боку, розвитку великих міст, а з іншого — для захисту інтересів дрібних фермерів, які за рахунок продажу відповідних земельних площ отримують додаткові кошти для розширення товарного виробництва.

Як бачимо, запровадження ефективної методики оцінки землі, яка б з одного боку, забезпечувала захист майнових інтересів селян-покупців (продавців) земельних ділянок, а з іншого — захист державних інтересів (як відомо, від вартості земельних ділянок залежить сума податкових платежів, що нараховуються на землеволодіння), вимагає створення декількох передумов.

Однією з них є підвищення прибутковості сільськогосподарського товаровиробництва. І одним із шляхів реалізації цього завдання є запровадження державної підтримки виробників. Так, у державах, які входять до складу Європейського Союзу, встановлені підвищені ціни на насіння зернових культур та запроваджено субсидії на кожен одиницю земельної площі, яка знаходиться у користуванні фермерських господарств. Таким чином, прибутки фермерських господарств формуються не лише за рахунок коштів, отриманих від реалізації продукції, але і за рахунок фінансової підтримки держави. В результаті підвищення орендних платежів та купівельної ціни на земельні ділянки суттєво не впливає на рентабельність сільськогосподарського виробництва.

Другою передумовою для формування ринку землі в Україні є підвищення попиту на неї. Водночас українським законодавством достатніх умов для зростання кількості бажаючих створено не було. Так, заборона купівлі землі іноземцями, а також законодавче обмеження максимальних площ землі, що можуть перебувати у власності фермерських господарств аж

ніяк не сприяють зростанню цін на земельні угіддя сільськогосподарського призначення. Це пояснюється тим, що в умовах відсутності у іноземців права на купівлю землі попит на неї обмежується відносно невеликою кількістю українських громадян.

Прийняттям Земельного кодексу було закладено підвалини для формування якісно нових підходів до оцінки землі. Зокрема, ст.ст. 200 та 201 Кодексу передбачено запровадження двох систем оцінки — економічної та грошової. Економічна оцінка — це оцінка землі за показниками, які характеризують їхню продуктивність, ефективність використання. Економічна оцінка земель визначається в умовних кадастрових гектарах або у грошовому виразі та є основою грошової оцінки. Грошова оцінка землі використовується для визначення розміру земельного податку, втрат сільськогосподарського виробництва, економічного стимулювання охорони земель, при укладенні цивільно-правових угод із землею тощо.

Однак на шляху реалізації цих положень Кодексу стоять численні перешкоди. Зокрема, відсутність необхідних коштів для здійснення в масштабах держави грошової оцінки (її проведення вимагає ство-

рення відповідної земельпорядної документації, проведення аерозйомки, впровадження системи реєстрації прав власності на землю, зняття ґрунтових проб). Не визначає Кодекс і коло суб'єктів, які здійснюватимуть грошову оцінку. Саме тому виникає потреба у подальшому законодавчому розвитку законодавчих новел.

ІНФРАСТРУКТУРА ЗЕМЕЛЬНОГО РИНКУ

Закріплення на законодавчому рівні права володіти, користуватись та розпоряджатись земельними ділянками заклало підвалини для формування організованого ринку землі. Сучасні організовані земельні ринки уособлюються відповідними біржами, які виступають посередниками між покупцями та продавцями землі.

Земельний кодекс створив правове поле для функціонування біржового ринку земельних ресурсів. Зокрема, статтею 135 Кодексу передбачено створення земельних аукціонів, завданням яких є посередництво у торгівлі земельними ділянками державної та комунальної власності між державою та суб'єктами підприємницької діяльності. Водночас, операції, пов'язані з купівлею-продажем земель, які перебувають у приватній власності, фактично, опинилися поза межами організованого земельного ринку, а отже — і державного регулювання. Це, звичайно, мало сприяє захисту прав селян-продавців землі та збільшенню обсягів операцій із земельними ресурсами сільськогосподарського призначення. З огляду на це, виникає необхідність у законодавчому розширенні переліку об'єктів, що можуть бути предметом торгів на земельних аукціонах.



Problems in land market development in Ukraine

Denys KOVRYZHENKO,
Vitaliy ZAMNIUS,
experts, Agency for Legislative Initiatives

Land market development is especially topical now. The problems include: ensuring free circulation of land plots (shares), establishing a system of land registration and evaluation, developing a land market infrastructure, etc.

Circulation of Plots (Shares)

The reform of land relations in Ukraine has accentuated the problem of protection of peasants' rights in the process of transfer of agricultural lands from the state to private ownership. This is mainly stipulated by the fact that the establishing of conditions for free purchase and sale of land plots may have negative aftermath, such as inappropriate use of land resources, increased profiteering at the land market, and concentration of land with few individual owners.

The Supreme Rada of Ukraine tried to resolve this problem through banning alienation of land plots: the Land Code prohibits owners to alienate their land plots and shares prior to January 1, 2005. At the same time, it is questionable if such restriction of land-related transactions is advisable.

In particular, the ban on purchase and sale of land does not resolve the problem of parceling of land resources: after the unsolding of the property of collective agricultural entities between their members, the average size of a land share transferred into possession of peasants is 1-4 hectares. Significant commodity production on such areas is evidently doubtful. In addition, each landowner has the right to claim access to a relevant plot (to build roads, irrigation channels, etc.) This creates the possibility of loss of considerable amounts of agricultural lands. Apparently, banning alienation of land plots and shares by no means contributes to achieving the goals set forth by legislators when they included the relevant provisions into the Land Code. Interesting is the fact that many foreign countries (among them Poland, Czech Republic, Hungary) avoided the problems related to inclusion of lands into economic utilization. For instance, in Denmark the law specifies the maximum amount of land that can be owned by a family. Speculation with agricultural lands can be prevented, in particular, through establishing high taxes on short-term landownership, thus making short-term land transactions and relevant profiteering impossible.

State Land Cadastre

Various forms of landownership require principally new approaches to land inventory.

The State Land Cadastre procedure, as it is envisaged by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 12, 1993, is rather a system of statistical accounting that reflects only generalized characteristics of lands in specific regions. The applicable land cadastre system does not satisfy the needs of partakers of land relations either - buyers, sellers, lessors, and lessees. In particular, inclusion of land into economic utilization and introduction of crediting on mortgage will require a quick access of individuals, entities and banks to information on quality, size and real value of land. It is clearly impossible to satisfy these needs only with cartographic materials and statistical data. In view of that, it is necessary to expand and automate cadastral operations.

Land Evaluation

When the process of destatization of land property was gaining momentum after the declaration of Ukraine's independence, it required introduction of qualitative methods of evaluation of various categories of lands, first of all the agricultural ones.

In the overwhelming majority of foreign countries agricultural land has no fixed value. The latter primarily depends on profitability of agricultural commodity production. Instead of that, in Ukraine for a long time there were attempts to introduce the so-called "objective" indicators of land value. Such indicators were based on the correlation of quality of lands of the same type in various countries, and on that basis the real value of land resources was calculated. Thereupon, some specialists made a conclusion that chernozem lands in Ukraine should be sold at a price of at least \$8,000 per hectare. In reality, the price of a plough-land hectare in Ukraine will amount to this figure only in the remote future. This is stipulated by several factors.

The second reason for the not very high cost of lands is the low population density in the areas of agricultural production, and insignificant demand for land plots to develop infrastructure facilities (such as highways, railroads, airports, housing projects, etc.).

It appears that several prerequisites should be created for introduction of effective methods of land evaluation. One of them is raising the profitability of agriculture commodity production. State support of producers is one of the means to accomplish this task. The second precondition for developing the land market in Ukraine is raising the demand for land.

Land Market Infrastructure

Modern organized land markets are characterized by relevant exchanges acting as intermediaries between buyers and sellers of land.

The Land Code has provided a legal field for the functioning of the land resources exchange market. In particular, Article 135 of the Code envisages land auctions to mediate between the state and subjects of entrepreneurial activity in the trade with state- or communally owned land plots. At the same time, transactions related to purchase and sale of privately owned lands are in fact beyond the organized land market and, consequently, state regulation.

Іпотечне кредитування аграрних товаровиробників

Дмитро КОТЛЯР,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Іпотека є необхідною ланкою в системі організації та функціонування аграрного сектора ринкової економіки. Але головною особливістю іпотечного механізму, яка одночасно виступає обов'язковою умовою як його запуску, так і вдалого ходу всього процесу земельного реформування, є вирішальний вплив наявності сформованої системи аграрного ринку з розвинутою кількісно і якісно інфраструктурою та відповідною правовою базою. Органічний взаємозв'язок кредитування під заставу нерухомості (у даному контексті — земель сільськогосподарського призначення) з іншими інституційними елементами системи економічних відносин в аграрній сфері зумовлює потребу у комплексному підході до практичної реалізації ідеї широкого запровадження аграрної іпотеки як визначального чинника економічного й соціального розвитку країни.

Як відомо, під іпотекою здебільшого розуміють заставу землі, іншого нерухомого майна, при якій майно, що становить предмет застави, залишається у володінні та користуванні заставодавця. Одночасно заставодержатель набуває право на задоволення забезпеченого іпотекою зобов'язання, яке не виконується, за рахунок предмета іпотеки. Іпотечний кредит має, як правило, чітке цільове призначення, і його розмір визначається у відсотковому відношенні до вартості предмета іпотеки.

Сучасним українським законодавством закріплено одну з моделей іпотечного кредитування, яка в науці отримала назву депозитної, оскільки обмежує коло учасників та інструментів іпотечного ринку й передбачає лише первинне надання та обслуговування іпотечних позик кредитними установами. При цьому для засвідчення прав іпотечного кредитора можуть емітуватись іпотечні цінні папери (заставні).

Інші принципи та механізми покладені в основу інвестиційної моделі, яка знайшла своє відображення у законопроектах про іпотеку, іпотечне кредитування та факторингові операції з іпотечними зобов'язаннями. Для неї характерні емісія іпотечних цінних паперів другого порядку (іпотечні облигації, заставні листи, іпотечні сертифікати тощо) як засобу рефінансування та існування вторинного іпотечного ринку. На вторинному іпотечному ринку здійснюються операції з купівлі-продажу раніше випущених іпотечних цінних паперів, тобто купівлі-продажу прав на отримання доходів від іпотечних цінних паперів. На вторинному ринку також здійснюються операції щодо реінвестування шляхом емісії спеціальних цінних паперів під заставу іпотечних цінних паперів, випущених кредиторами первинного ринку. Відповідно, ця модель потребує

наявності розвинутої інфраструктури фінансового ринку та ринку цінних паперів.

ІПОТЕКА І ЗЕМЕЛЬНИЙ КОДЕКС

Прийняття нового Земельного кодексу України актуалізує необхідність розвитку окремих економічних та правових інститутів, що до цього часу, на жаль, залишались лише предметом теоретичної розробки й не мали можливості втілитись у конкретні життєздатні механізми. До таких інститутів, насамперед, необхідно віднести аграрну іпотеку (заставу земель сільськогосподарського призначення).

У цьому відношенні слід відзначити, що загальна компромісність багатьох положень новоприйнятого кодексу позначилась й на перспективах іпотечного кредитування в Україні. Так, попри наявне в кодексі визначення переліку об'єктів та суб'єктів цивільно-правових угод, предметом яких є земельні ділянки с/г призначення, встановлення порядку виникнення, зміни та припинення права власності на останні, гарантій реалізації та захисту цього права, закріплення основних структурних елементів інфраструктури ринку землі та ін., повноцінне задіяння іпотечного механізму забезпечення зобов'язань відкладене перехідними положеннями до 1 січня 2005 року, коли стане можливим вільний обіг земельних ділянок. Не вдаючись до аналізу підстав встановлення подібного мораторію, відзначимо лише можливий позитивний ефект від останнього, який полягає у створенні можливості для розробки відповідної законодавчої та нормативної бази здійснення іпотечних операцій в Україні та функціонування супутніх до іпотеки ринків. Необхідність існування деталізованої, науково обгрунтованої правової основи іпотечного кредитування пояснюється як комплексністю проблеми запровадження земельної іпотеки, так і фактичною відсутністю відповідного досвіду в суб'єктів ринку. Очевидно, що переважно саме від повноти та якості нормативно-правового забезпечення залежить ефективність іпотечних операцій, оскільки, виходячи з довгострокового характеру іпотеки, особливого значення набуває високий ступінь правової надійності. Проте, слід визнати, що навряд чи відстрочення на три роки реального використання такого важливого важеля економічного розвитку країни як аграрна іпотека, можна повністю виправдати подібними аргументами.

Безсумнівним є те, що запровадження цивілізованого механізму іпотечного кредитування, який має стати надійною ресурсною базою розвитку сільськогосподарського виробництва, є визначальним для успішного здійснення структурної трансформації сфери земельних відносин узагалі.

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Іпотека як один з найважливіших механізмів залучення кредитних коштів у галузь аграрного виробництва, де брак фінансових ресурсів є першочерговою проблемою, та як ефективний інструмент перерозподілу землі на користь ефективніших власників вимагає чітких підходів до свого належного врегулювання. На фоні наявних економічних передумов (надлишкова банківська ліквідність, розвиток фермерського господарства тощо) гостро постає питання юридичного захисту суб'єктів іпотечних відносин за допомогою відповідного законодавчого підґрунтя.

Верховною Радою України III скликання розглядались два основних законопроекти, які були покликані врегулювати відповідну сферу правовідносин. Це *проект закону "Про іпотеку"* (поданий Кабінетом Міністрів у березні 2000 року, прийнятий у першому читанні 05.10.2000 р. та тричі неприйнятий у другому читанні 17.01., 07.02. та 07.03.2002 р.) та законопроект *"Про іпотечне кредитування та факторингові операції з іпотечними зобов'язаннями"** (внесений народним депутатом О.Костусевим, прийнятий у першому читанні 15.11.2001 р., у цілому — 7 березня 2002 року, але невдовзі ветований Президентом). У цьому відношенні слід відзначити, що не зовсім послідовною є позиція народних депутатів, які приймають закон про розвинення іпотечного механізму, його ускладнення шляхом надбудови другого рівня, не схвалюючи базового нормативного акту у відповідній сфері — Закону "Про іпотеку".

Якщо перший проект встановлює базові умови здійснення іпотечних операцій, регламентує первинний ринок іпотеки, то другий встановлює механізми рефінансування банківськими установами своєї діяльності з іпотечними зобов'язаннями та визначає порядок функціонування вторинного іпотечного ринку.

Механізм іпотечного кредитування та наступного рефінансування у межах цієї системи охоплює кілька стадій, а саме: випуск іпотечними кредиторами цінних паперів та розміщення їх на первинному ринку; здійснення операцій з відповідними іпотечними зобов'язаннями на вторинному ринку шляхом купівлі-продажу іпотечних облігацій, заставних у іпотечних кредиторів; згрупування іпотечних зобов'язань у пули іпотечних кредитів; на підставі сформованих іпотечних пулів оператори вторинного ринку емітують нові цінні папери, забезпечені заставою іпотечних цінних паперів, випущених первинними іпотечними кредиторами. Таким чином, у силу більших масштабів операцій, зменшення операційних та інших витрат, залучатимуться де-

* Слід зазначити, що до другого читання вказаний законопроект підійшов у м'яко кажучи оновленому вигляді. Так, під час його доопрацювання в профільному комітеті були враховані всі 23 поправки народного депутата С.Терьохіна, суть яких полягала у викладенні положень проекту в новій редакції. Змінив законопроект і назву — "Про іпотечне кредитування та факторингові операції з консолідованим іпотечним боргом".

шевіші фінансові ресурси, за рахунок яких у кінцевому результаті має рефінансуватися діяльність банків, розширюватись іпотечне кредитування контрагентів. Позитивний вплив справляється крім того й на ринок цінних паперів країни внаслідок введення в обіг нових фінансових інструментів та загального збільшення обсягів торгів. Проте, попри теоретичну привабливість запровадження подібної системи в Україні викликає значні сумніви можливість її практичної реалізації в умовах нерозвинутого фондового ринку та відсутності достатньої кількості інвесторів.

ІПОТЕЧНЕ КРЕДИТУВАННЯ ЯК ПЕРСПЕКТИВНА БАНКІВСЬКА ОПЕРАЦІЯ

За існуючих умов банки, що працюють в аграрній сфері, так і не змогли стати головним акумулятором грошових ресурсів для сільськогосподарського виробника. Земля, будучи надійним предметом застави та маючи в цій якості інші істотні переваги для банків (а саме: стабільна вартість, низька малоїмовірність загибелі, відносна простота контролю за станом, менші витрати зі страхування завдяки незначному переліку страхових випадків, відсутність витрат на утримання предмету застави в заставодержателя), залишається неефективною за умови відсутності можливості її швидкої реалізації після звернення стягнення у разі невиконання основного зобов'язання.

Відсутність активного ринку землі зумовлює її низьку ліквідність та, відповідно, втрату зацікавленості з боку кредитних установ у розвитку цього виду кредитування. Повноцінна робота системи іпотечного кредитування неможлива без розвинутої оцінки вартості землі та страхування операцій з нерухомістю. Ефективність функціонування іпотечного ринку залежатиме також від наявності інших необхідних елементів інфраструктури, зокрема, єдиного реєстру прав власності на земельні ділянки, який у тому числі фіксуватиме обтяженість ділянки іпотекою.

Окреслене коло проблем, пов'язаних із відродженням іпотеки в Україні (адже в кінці XIX — на початку XX століть на території України діяла ціла мережа іпотечних банків, які провадили активну діяльність), потребує чіткої стратегії розв'язання та здійснення цілої низки заходів, в основі яких має лежати розроблена законодавча база.

Земельним кодексом України встановлено, що заставодержателем земельної ділянки можуть бути лише банки, які відповідають вимогам, встановленим законами України. Варто зазначити, що проектом закону про іпотеку вимоги до таких уповноважених банків мали встановлюватись Кабінетом Міністрів та Національним банком. Не важко зрозуміти, що крім загального банківського законодавства законодавець мав на увазі спеціальний закон про земельні (іпотечні) банки. На розгляді у Верховній Раді України III скликання перебували два законопроекти (№ 3139 від 19.03.1999 р., пода-

ний на той час народним депутатом Р.Шмідтом та № 5443 від 06.07.2000 р., поданий народними депутатами В.Шепою, О.Марченком; В.Мартинівським, О.Борзих), обидва з яких передбачали створення монопольного Земельного (іпотечного) банку з державним контрольним пакетом акцій, який матиме податкові пільги та здійснюватиме довгострокове кредитування сільськогосподарських товаровиробників.

У цілому, існує кілька підходів до створення системи банківського іпотечного кредиту: проектом закону про земельний (іпотечний) банк передбачалось віддати єдиному державному земельному банку монопольне право заставодержателя земель сільськогосподарського призначення; за іншою концепцією мала бути створена мережа спеціалізованих іпотечних банків з виключним правом здійснювати іпотечне кредитування. Проте, найефективнішою моделлю організації іпотечної банківської системи може стати надання можливості здійснювати іпотечне кредитування як спеціалізованим, так і універсальним банківським установам, але лише за умови запровадження особливого порядку здійснення банківського нагляду за діяльністю у цій сфері. Головним аргументом на користь подібного гнучкого підходу є безсумнівна перевага конкурентної форми розподілу іпотечного ресурсу як стимулу для розвитку та оптимізації сфери іпотечного кредитування.

До того ж згідно з чинним законодавством України з питань банківської діяльності (Закон України "Про банки та банківську діяльність" № 2121-III від 7.12.2000 р.) в Україні можуть функціонувати як універсальні, так і спеціалізовані банки (у тому числі — іпотечні). При цьому для того, щоб банк набув статусу спеціалізованого іпотечного банку, більше 50 відсотків його активів має бути активами, сформованими за рахунок здійснення операцій з іпотечного кредитування.

Практика функціонування іпотечного ринку в зарубіжних країнах свідчить, що до діяльності іпотечних банків пред'являється цілий ряд спеціальних вимог, встановлюються окремі економічні нормативи та запроваджується специфічний банківський нагляд за їхньою діяльністю.

Так, **по-перше**, поширеним є встановлення межі співвідношення іпотечного кредиту до заставної ціни (тобто обмеження шляхом встановлення максимальної межі розміру кредиту, що надається, у відсотках до ймовірної ціни предмету застави). Ця межа (у Німеччині, Польщі, Угорщині, Словаччині — 60%, Чехії — 70%) паралельно визначає обсяг допустимої емісії на фондовий ринок заставних іпотечних зобов'язань (інакше кажучи — це межа можливого рефінансування банками виданих ними іпотечних кредитів). Як правило, законодавством дозволяється перевищення вказаної межі та надання кредитів у більшому обсязі (хоча, наприклад, у Польщі сукупний обсяг кредитів у портфелі банку, які перевищують межу емісії та не можуть рефінансуватись за рахунок заставних зобов'язань, не пови-

нен бути більшим за 10% позичкового фонду іпотечного банку, у Словаччині — 15%). Крім того, у Польщі встановлена межа для індивідуального кредиту в розмірі 80% заставної вартості предмету іпотеки (в Угорщині — 70%).

Узгодженню підлягають також терміни дії заставних листів (або інших іпотечних цінних паперів рефінансування, наприклад, іпотечних сертифікатів), емітованих банками, які мають приблизно відповідати терміну чинності договорів про іпотеку.

Існують вимоги й щодо узгодження загальної номінальної вартості емітованих банком заставних листів (іпотечних сертифікатів тощо) з вартістю забезпечених іпотекою зобов'язань, а зобов'язань банку щодо виплати процентів держателям заставних листів з розміром процентних доходів від наданих іпотечних кредитів. Для окремих країн характерні додаткові обмеження: у Німеччині загальна вартість заставних листів не може перевищувати розміру власного капіталу банку більше, ніж у 60 разів.

По-друге, до банківських установ, які спеціалізуються на здійсненні операцій з іпотечними зобов'язаннями, встановлюються вимоги щодо розміру капіталу, достатнього для покриття вартості іпотечних цінних паперів. Саме за рахунок цих коштів у разі банкрутства банку задовольняються вимоги держателів зазначених цінних паперів. Встановлюються спеціальні нормативи максимального розміру кредитного ризику за іпотечними зобов'язаннями на одного контрагента.

По-третє, для забезпечення високого рівня надійності іпотечних банків важливе значення має специфічний підхід до здійснення нагляду за їхньою діяльністю з боку центрального банку країни (або органу, на який покладено функцію банківського нагляду). Так, досить поширеною формою є запровадження інституту довірених осіб. Як правило, така особа призначається органом банківського нагляду для кожного іпотечного банку. Ця особа здійснює інформування органу банківського нагляду про забезпеченість покриття іпотечних цінних паперів, оцінює його достатність, слідкує за належним обліком відповідного покриття. Крім того, на довірену особу покладається функція видачі сертифікату про покриття іпотечних цінних паперів, без якого у більшості країн Європи емісія цих цінних паперів не дозволяється.

ВИСНОВОК

Побіжний аналіз зарубіжної практики здійснення іпотечного кредитування аграрних товаровиробників та окремих положень перспективного законодавства України у відповідній сфері дозволяє зробити висновок про те, що успішне існування та функціонування механізму аграрної іпотеки в Україні залежить від цілого ряду обставин різного характеру (економічного, законодавчого тощо), які можуть бути забезпечені лише шляхом комплексного вирішення питань реальної та ефективної роботи земельного та супутніх до нього (страхового, фінансового, фондового та ін.) ринків.

Додаток.
Окремі положення законодавства про іпотеку зарубіжних країн.

Країна	Поняття іпотеки	Підстави виникнення іпотеки	Реєстрація іпотеки	Перехід права власності на предмет іпотеки	Інші особливості
1. Німеччина	Право застави, відповідно до якого кредитор надається право використання обтяженої земельної ділянки з метою задоволення своєї вимоги. Це досягається шляхом примусового продажу земель з торгів або шляхом встановлення примусового управління.	Правовідносини з іпотеки виникають з моменту передачі кредитором іпотечного свідоцтва або реєстрації в поземельній книзі. Іпотечні свідоцтва видаються дільничними судами.	Реєстрація здійснюється дільничним судом, в окрузі якого знаходиться обтяжена іпотекою земельна ділянка, за клопотанням зацікавленої особи. При реєстрації вказуються такі відомості: кредитор, грошова сума вимоги та відсоткова ставка (якщо за вимогою нараховуються відсотки), а також наявність інших додаткових зобов'язань та їхня вартість у грошовому виразі.	Якщо право власності після внесення запису до поземельної книги перейшло в порядку правонаступництва до іншої особи, то кожен власник, який поєднав у своїй особі право власності на іпотеку, повинен припинити іпотеку. Перехід права власності на предмет іпотеки до третьої особи не припиняє право іпотечного кредитора.	Розрізняють два види іпотеки: оборотну та забезпечувальну (книжну). Перша встановлюється шляхом фактичної передачі кредитором іпотечного свідоцтва. Передача забезпечувальної іпотеки потребує відповідної реєстрації в поземельній книзі. Іпотека поширюється не лише на земельну ділянку, але й на відділені від неї плоди та інші складові. При цьому вони вважаються відділеними на користь іпотечного кредитора. Іпотека поширюється також на вимоги, що випливають з найму та оренди ділянки. З метою забезпечення вимоги іпотека може бути встановлена по відношенню до кількох земельних ділянок (спільна іпотека). Якщо кредитор отримує задоволення за рахунок вартості однієї із земельних ділянок, обтяжених спільною іпотекою, то інші ділянки звільнюються від іпотеки. До задоволення за рахунок вартості земельної ділянки прирівнюється задоволення за рахунок вартості предметів, на які поширюється іпотека.
2. Угорщина	Застава нерухомого майна, зареєстрованого як самостійна одиниця за місцем його знаходження.	Може виникнути в силу договору (обов'язкові умови дійсності - письмова форма договору та реєстрація іпотеки), закону та рішення компетентного органу.	Реєстрацію іпотечного права здійснює загальнодержавна колегія нотаріусів. При реєстрації зазначається сума зобов'язання, забезпечена іпотекою; розмір та обсяг витрат, на які поширюється іпотека. Будь-яка особа може знайомитися з даними реєстру та робити з нього виписки за плату.		Цивільний кодекс закріплює можливість укладення сторонами іпотечного договору угоди про те, що кредитор вправі контролювати господарську діяльність боржника.
3. Італія	Надляє кредитора правом втрутатися в майно, що забезпечує його вимогу (у тому числі в третій особі, яка набула заставлене майно), та задовольнити свої вимоги з вартості вилученого майна.	Існує іпотека за законом, рішенням суду та добровільна іпотека (нотаріальна форма).	Іпотека реєструється у реєстрі нерухомості за місцем знаходження об'єкту застави. Для внесення запису до реєстру необхідно надати акт, на підставі якого заснована іпотека, та повідомлення за підписом заявника. Повідомлення повинно, зокрема, містити дані про: загальну суму іпотеки; відсотки, які на-	Особа, яка придбала предмет іпотеки й відповідно до закону зареєструвала титульний документ, на підставі якого це майно було набуто (ї особисто не є зобов'язаною виконати зобов'язання, на забезпечення якого встановлювалась іпотека), може або виконати вимоги кредиторів, або реалізувати це майно. Звільнити майно з іпотеки може	Ступінь іпотеки визначається на підставі порядкового номеру в реєстрі. Якщо кілька осіб одночасно надають у реєстр повідомлення про встановлення іпотеки на те саме майно та по відношенню до тієї ж самої особи, то записи про це вчиняються під тим же порядковим номером. При цьому, в першу чергу задовольняються вимоги осіб, які надали боржнику під це забезпечення більшу суму. До складу цієї суми входять витрати на складання первинного документу, на підставі якого заснована іпотека, реєстраційний збір та інші пов'язані з іпотекою витрати (судові витрати та інші).

			рахуються на суму кредиту, забезпеченого іпотекою; строк виплати боргу, вид та місце знаходження об'яженого іпотекою майна. Іпотечний запис зберігає силу 20 років (після цього може бути поновлений).	особа, яка вправі відчувувати заставлене майно.	
4. Польща	Віднесена до об'єктів речових прав як така, що може об'єктуватися нерухомість для забезпечення вимоги. У силу цього права кредитор може вимагати задоволення із заставленої нерухомості безвідносно до того, чиєю власністю вона є, та з пріоритетом перед особистими кредиторами власника майна.	Підставою є договір та інші юридичні факти, прямо передбачені в законі. Для встановлення іпотеки поряд з договором (укладеним у нотаріальній формі) необхідний запис у поземельній книзі. При цьому запис має зворотну силу, і іпотека вважається встановленою з дня подачі заяви про запис. Примусова іпотека встановлюється за бажанням кредитора, вимога якого визнана такою, що підлягає задоволенню, рішенням суду або адміністративного органу (податкового). Примусова іпотека виникає з моменту запису в поземельній книзі.	Іпотека підлягає реєстрації у поземельній книзі. По відношенню до записів у поземельних книгах діє презумпція їхньої відповідності реальному статусу нерухомості (презумпція достовірності поземельної книги). Для кожної нерухомості оформлюється окрема поземельна книга, яка ведеться в районному суді за місцем знаходження нерухомості. Книга, крім інших відомостей про об'єкт, містить записи стосовно іпотек, а саме детальні описи сум вимог, забезпечених іпотекою, вид іпотеки, строк виконання зобов'язання, зміни стосовно кредитора, дані про пріоритет задоволення вимог кредиторів тощо.	При переході права власності на предмет іпотеки до третьої особи іпотека зберігається.	Одна й та ж сама нерухомість може забезпечувати декілька грошових зобов'язань. У цьому випадку виникає питання про черговість задоволення іпотечних кредиторів. За загальним правилом, відносне право, що виникло пізніше, не може бути здійснене зі шкодою для права, яке виникло раніше. Іпотека, що була зафіксована в поземельній книзі, має пріоритет по відношенню до іпотеки, яка не була вписана до поземельної книги. Права, записані на підставі заяви, поданої раніше, мають пріоритет перед правами, що були вписані пізніше. Якщо заяви були подані в один день, то, вважається, що права мають однаковий пріоритет. Кредитор, який має пріоритет, управи уступити його кредитору пізнішої черги. Угода про уступку пріоритету має бути відображена в поземельній книзі.
5. Росія	Іпотекою визнається застава нерухомого майна, при якій майно, на яке встановлена іпотека, залишається у володінні та користуванні заставодавця.	Може виникати на підставі договору та федерального закону. Іпотека як об'єкт заставленого майна, заставленого за договором про іпотеку, виникає з моменту укладення цього до-	Крім нотаріального посвідчення договору про іпотеку підлягає державній реєстрації. Недотримання вимоги щодо реєстрації та посвідчення тягне за собою недійсність договору (зважається нікчемним). Договір про іпотеку вважа-	Майно, заставлене за договором іпотеки, може бути відчужене за заставодавцем іншої особі за згоди заставодержателя, якщо інше не передбачене договором про іпотеку. У випадку видачі заставленої іпотеки заставленого майна допускається, якщо право заставодавця на це передбачено в	Заставодавцем може виступати сам боржник за зобов'язанням, забезпеченим іпотекою, та особа, яка не бере участі в цьому зобов'язанні (третя особа). Забороняється іпотека земель, що знаходяться в державній та муніципальній власності, а також с/г угідь зі складу земледарств, підсобних господарств. Якщо договором про іпотеку не встановлене інше, при іпотеці земельної ділянки право застави на будинки та споруди заставо-

		<p>говору. При іпотечі в силу закону іпотека як обтяження майна виникає з моменту державної реєстрації державної реєстрації права власності на це майно, якщо інше не встановлено договором. Права заставодавця (права застави) вважаються такими, що виникли, з моменту внесення запису про іпотеку до Єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно та угод з ним, якщо інше не встановлено федеральним законом.</p>	<p>жається укладеним та набирає чинності з моменту його державної реєстрації. Державна реєстрація здійснюється органами юстиції в Єдиному державному реєстрі прав на нерухоме майно та угод з ним за місцем знаходження майна, яке виступає предметом іпотеки. Державна реєстрація іпотеки є публічною (будь-яка особа має право отримати відомості про наявність реєстраційного запису про іпотеку певного майна та засвідчену виписку з державного реєстру).</p>	<p>заставній. Особа, яка набула заставлене за договором іпотеки майно, займає місце заставодавця та несе всі обов'язки останнього за договором іпотеки (включно з тими, які не були належним чином виконані заставодавцем). Якщо інше не передбачене законом або договором про іпотеку, заставодавець вправі без згоди заставодавця здавати заставлене майно в оренду, передавати його в тимчасове безоплатне користування та надавати право обмеженого користування цим майном (сервіту) за умови, що строк, на який майно надається у користування, не перевищує строку заставленого іпотекою зобов'язання та майно надається в користування для цілей, які відповідають призначенню цього майна.</p>	<p>даця, що знаходяться або споруджуються на цій ділянці, не поширюється. Правила про іпотеку нерухомого майна застосовуються до застави прав орендаря за договором оренди такого майна, якщо не встановлено законом та не суперечить сутності орендних відносин. Іпотека може бути встановлена на майно, яке належить заставодавцю на праві власності або на праві господарського відання. Стягнення за вимогами заставодавця звертається на майно, заставлене за договором іпотеки, за рішенням суду (крім випадку укладення нотаріально посвідченої угоди між заставодавцем та заставодавцем після виникнення обставин для звернення стягнення на предмет іпотеки). Майно, заставлене за договором іпотеки, на яке за рішенням суду звернене стягнення, реалізується шляхом продажу на публічних торгах, які організуються органами, що здійснюють виконання судових рішень.</p>
6. Франція	<p>Розглядається в якості самостійного способу речового забезпечення зобов'язань (поряд із заставою, правом утримання та привілеями). Визнається додатковим речовим правом, що служить забезпеченням сучасного, наявної чи майбутньої зобов'язальної вимоги.</p>	<p>Може бути заснована на договорі, закінці та рішенні суду. Для встановлення зобов'язковим є вчинення нотаріального акту. До останнього прирівнюється депонування у нотаріуса договору про встановлення іпотеки, укладеного в простій письмовій формі.</p>	<p>Іпотека підлягає запису в бюро зберігання іпотек, що знаходиться в Міністерстві фінансів. Запис здійснюється у бюро того округу, де розташована обтяжена нерухомість. Іпотечний запис зберігає силу 10 років (після цього може бути поновлений). Записи відкриті для ознайомлення для будь-яких осіб, які вправі вимагати від зберігача іпотек видачі копій та витягів з відповідних реєстрів. За допомогою іпотечного запису стверджується речове право на нерухомість, тому запис є необхідною умовою його дії по відношенню до третіх осіб.</p>	<p>Іпотечний кредитор має повноваження до заставленого майна право слідування, тобто може звернути стягнення незалежно від того, хто володіє предметом іпотеки. Інтереси набувача обтяженого іпотекою майна забезпечуються за допомогою системи поземельної реєстрації.</p>	<p>Одним із основних прав іпотечного кредитора є право переваги. Право переваги означає право іпотечного кредитора на переважне перед іншими кредиторами задоволення його вимог за рахунок ціни обтяженої іпотекою нерухомості. Якщо на одну й ту ж нерухомість встановлено декілька іпотек, запис у бюро зберігання іпотек має вирішальне значення для визначення черговості задоволення конкуруючих вимог. Якщо два та більше записів зроблені в один день, то черговість іпотечних кредиторів визначається за датами вчинення нотаріальних актів про встановлення іпотеки. Оскільки іпотека розглядається як речове право, вона може виступати об'єктом різноманітних угод, зокрема: уступки старшинства (коли один іпотечний кредитор передає іншому старшинство запису в реєстрі іпотек), суброгації (угода, за якою іпотечний кредитор передає свою іпотеку іншому кредитору, вимога якого не була раніше забезпечена іпотекою), зречення (одностороння угода, за допомогою якої кредитор відмовляється від встановленої на його користь іпотеки).</p>

7. Чехія	Рівновид застави як способу забезпечення зобов'язання, предметом якого виступає нерухомість.	Підставами є письмовий договір, зворієна спадкова угода та закон. Підставою права застави може бути іпотечне заставне свідоцтво, номінальна вартість якого повністю покриває вимоги за іпотечними кредитами. Іпотечні заставні свідоцтва видаються лише Іпотечним банком.	Іпотека виникає після її реєстрації на підставі заяви особи, яка видала іпотечне заставне зобов'язання, та власника нерухомості. Реєстрація здійснюється компетентними державними органами в кадастрах нерухомості. Запис, внесений до кадастру, тягне за собою виконання, зміну та припинення права.	Іпотечний заставодавцел при реалізації права застави може продати з публічних торгів (або іншим обумовленим договором способом) заставлену нерухомість, своєчасно повідомивши про це заставодавця. Стягнення на предмет іпотеки може бути здійснене лише на підставі судового рішення. Вимоги, забезпечені іпотекою, при виконанні рішення задовольняються відповідно до черговості платежів та мають перевагу перед іншими вимогами. Вимоги задовольняються у такій послідовності: витрати держави на проведення торгів; вимоги з іпотечних кредитів, призначені для покриття номінальної вартості іпотечних заставних свідоцтв; вимоги основного кредитора; вимоги з оплати коштів на утримання нерухомості, сплачених до торгів; вимоги зі сплати податків та інших обов'язкових платежів; інші вимоги.
8. Швейцарія	Лише таке речове забезпечення зобов'язання, яке виникає на підставі договору або закону за умови запису до реєстру нерухомості. Не є єдиним можливим способом забезпечення, об'єктом якого є нерухомість (інші види застави нерухомості: застава на підставі іпотечної заставної та на підставі заставної за рентою на нерухомість).	Іпотека може бути заснована на законі, законі та односторонньому акті. Обов'язковою є реєстрація застави в реєстрі нерухомості. Договір про встановлення застави нерухомості має бути нотаріально завершений.	Реєстрація є обов'язковою, здійснюється за місцем знаходження майна. У реєстрі встановлюється порядок задоволення вимог заставних кредиторів при неодноразовій заставі одного й того ж об'єкту. На зареєстровану в реєстрі нерухомості вимогу не поширюється строк позовної давності, тоді як по відношенню до всіх інших застав існує загальний строк позовної давності — 10 років. Для реєстрації іпотеки необхідно надати докази повноважень заставодавця стосовно предмету іпотеки.	Закон передбачає обов'язкове проведення офіційної оцінки майна при обтяженні іпотекою земельних ділянок с/г значення. При цьому заборонено обтяжувати ділянку понад встановлену такою оцінкою вартість. Для задоволення вимоги, забезпеченої іпотекою, предмет іпотеки реалізується на публічних торгах. З отриманої у результаті примусового продажу суми іпотечні кредитори отримують відповідно до черги, яку вони займають (при одній черзі для кількох кредиторів — пропорційно). Черговість задоволення вимог іпотечних кредиторів встановлюється у реєстрі нерухомості. При цьому перевага не завжди віддається кредитору за раніше встановленою іпотекою. Якщо збільняється якась черга (наприклад, внаслідок загибелі предмету застави), то автоматичного пересування пізнішої вимоги не відбувається. Черга, що збільшилась стає прогалиною, розпорядитися якою заставодавець вправі на свій розсуд, уклавши нову угоду про іпотеку.
9. Великобриганія	Іпотечною заставою є надання майна (у тому числі й рухомого, майнових прав) для забезпечення боргу. При цьому титул на заставлене майно переходить до	Іпотечна застава виникає на підставі договору. Іпотека землі або прав на неї має бути здійснена у письмовій формі. Посвідчення іпотечного договору є	Оскільки конструкція іпотечної застави ґрунтується на умовній передачі іпотечному кредитору права власності, заставодавець позбавляється права розпоряджатися предметом іпотеки. Навіть якщо обтяжене майно залишається у заставодавця, він	Іпотечна застава може бути двох видів: заснована на загальному праві та на праві справедливості. Заснована на загальному праві іпотека землі або прав на неї має бути здійснена шляхом складення іпотечного акту (заставної). Іпотека землі, яка спадкується без обмежень, може бути здійснена шляхом її передачі на фіксований строк або шляхом обтяження із вказівкою в іпотечному акті, що іпотека заснована на загальному праві. Вста-

	заставодержателя, який, таким чином, стає його власником, хоча й не в повному обсязі. Право власності заставодержателя стає абсолютним у разі несплати боргу у встановлений термін.	обов'язковим, якщо він реєструється.		стає орендарем (залежного держателя).	новлення іпотеки шляхом передачі землі означає передачу прав на неї заставодержателю на строк, визначений сторонами. По закінченні строку іпотеки права на землю повертаються заставодавцю. Іпотечна застава, заснована на нормах права справедливості, — це договір, який об'яжує іпотекою майно, але не тягне за собою передачу заставодержателю титулу. Іпотечна застава на землі, заснована на нормах права справедливості, може мати форму депонування в кредитора (або його агента) документу, що підтверджує право на майно.
10. США	Спосіб забезпечення зобов'язання майном без його фактичної передачі кредитору. Кваліфікуючою ознакою даного способу забезпечення зобов'язання є невид майна, а те, що майно, яке стало забезпеченням зобов'язання, залишається у володінні боржника. За законодавством більшості штатів право власності на майно, передане в іпотеку, залишається у боржника.	Підставою виникнення іпотеки є, як правило, окремий договір або положення про іпотеку в договорі про основне зобов'язання. Письмова форма договору є обов'язковою.	Вимога реєстрації іпотечного договору встановлена для захисту прав третіх осіб. Відсутність реєстрації не призводить до недійсності договору. Метою реєстрації є повідомлення про права іпотечного кредитора на заставлене майно, що знаходиться у володінні іпотечного боржника. Реєстрація договору про встановлення іпотеки здійснюється спеціальним органом графства, де знаходиться майно.	У тих штатах, де за договором іпотеки право власності на предмет іпотеки залишається у боржника-заставодавця, право розпорядження заставленим майном має іпотечний боржник. Існує два способи оформлення покупок майна, що знаходиться в іпотеці. По-перше, придбаючи заставлене майно покупець може не брати на себе основне зобов'язання, а майно залишається забезпеченням цього основного зобов'язання. Боржник залишається головною зобов'язаною особою, і продаж предмету іпотеки не впливає на його статус та предмет іпотеки. По-друге, покупець заставленого майна може прийняти на себе основне зобов'язання боржника. При цьому або укладається спеціальний договір між боржником та покупцем, у якому покупець приймає на себе відповідальність за виконання основного зобов'язання, або в договорі продажу заставленого майна окремим положенням формулюється відповідне рішення покупця.	У тих штатах, де за законом право власності на предмет іпотеки переходить до кредитора, у останнього виникає абсолютне право власності на предмет іпотеки в разі невиконання боржником основного зобов'язання. У тих штатах, де закон не передбачає переходу титулу до іпотечного кредитора, існує норма, згідно з якою іпотечний договір може містити право продажу предмету іпотеки в разі невиконання боржником забезпеченого зобов'язання. За законодавством одних штатів це право реалізується у спрощеному порядку, за законодавством інших — в судовому порядку. Обов'язок сплачувати всі податки та збори на майно лежить на його власникові, але не на тимчасовому власникові (коли титул переходить від заставодавця до заставодержателя). У випадку невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання в строки, встановлені договором, кредитор може отримати задоволення своїх вимог за рахунок предмету іпотеки шляхом звернення до суду з позовом про невиконання боржником основного зобов'язання. Суд у своєму рішенні може звернути стягнення на предмет іпотеки. Якщо суми, отриманої від реалізації предмету іпотеки, недостатньо для покриття вимог, звернення може бути звернене й на інше майно боржника. Крім того, у кредитора є можливість звернутись до процедури позбавлення боржника права викупу іпотечного майна. У деяких штатах це є єдиною можливою процедурою задоволення своїх вимог кредитором. Процедура позбавлення боржника права на викуп іпотечного майна полягає в констатації факту невиконання боржником основного зобов'язання та прийнятті рішення про продаж майна з публічних торгів. До початку торгів боржник може виконати основне зобов'язання і отримати заставлене майно.

Credits on mortgage to agrarian commodity producers

Dmytro KOTLIAR,
expert, Agency for Legislative Initiatives

Mortgage is an indispensable element in the system of organization and functioning of the agrarian sector of the market economy. However, the main feature of the mortgage mechanism, which at the same time is a requirement both for its launch and success of the entire land reform process in Ukraine, is a decisive influence of the existing established system of the agrarian market with quantitatively and qualitatively developed infrastructure and appropriate legal basis.

The applicable Ukrainian law specifies a mortgage lending model, usually referred to as the deposit one, as it limits the number of actors and instruments of the mortgage market and envisages only initial granting and servicing of real-estate loans by credit institutions. To certify the rights of a mortgage creditor, mortgage securities can be emitted.

The other investment model is based on different principles and mechanisms. That model was reflected in the draft laws on mortgage, crediting on mortgage and factoring transactions with mortgage notes. It is characterized by the emission of secondary mortgage securities (mortgage bonds, letters of hypothecation, mortgage certificates, etc.) as a means of refinancing and existence of a secondary mortgage market.

The Supreme Rada of Ukraine of 3rd convocation considered two major bills that were supposed to regulate the relevant sphere of legal relationship, specifically the draft law On Mortgage (submitted by the Cabinet of Ministers in March 2000, adopted in the first reading on October 5, 2000, and three times rejected in the second reading on January 17, February 7 and March 7, 2002) and the draft law On Crediting on Mortgage and Factoring Transactions with Mortgage Notes (submitted by MP O.Kostusev, adopted in the first reading on November 15, 2001 and ultimately approved on March 7, 2002, although vetoed by the President soon after that). Whereas the former bill specifies basic conditions for mortgage transactions and regulates the primary mortgage market, the latter establishes mechanisms of refinancing by banking institutions of their activities with mortgage notes, and specifies the procedure of functioning of the secondary mortgage market.

Under the existing conditions, Ukrainian banks operating in the agrarian sector have failed to become major accumulators of monetary resources for agricultural producers. Land, being a reliable subject of mortgage and as such having other essential benefits for banks (namely: stable value, low probability of loss, relatively easy to be controlled as to its condition, less insurance costs due to a limited number of contingent occurrences, no expenses related to keeping the mortgaged property with pawnbrokers) remains ineffective if it cannot be quickly sold in accordance with a foreclosure decree if the mortgage is not satisfied.

Contiguous analysis of foreign practice of mortgage lending to agrarian commodity producers and certain provisions of prospective Ukrainian laws in this sphere makes it possible to conclude that successful existence and functioning of the mechanism of agrarian mortgage in Ukraine depends on the whole number of circumstances of various nature (economic, legislative, etc.) that can be ensured only through comprehensive solution of issues of actual and effective operation of the land market and other related markets (insurance, financial, exchange, etc.).

ПАРЛАМЕНТИ КРАЇН СВІТУ

Німецьке "серце демократії"

Анжела ЄВГЕНЬЄВА,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Демократичний устрій знаходить своє відображення в інститутах, покликаних втілювати в життя відповідні цінності. Парламент є ключовою ланкою у системі таких інститутів, який, будучи "серцем демократії", відіграє важливу роль політичного осередку країни. Федеративна Республіка Німеччина (ФРН) за своєю формою правління — парламентська республіка. Такий конституційний лад, на відміну від інших, акцентує увагу на ролі парламенту в системі органів державної влади.

Основний закон Німеччини закріпив п'ять постійно діючих конституційних органів: Федеральний президент, Бундесрат, Бундестаг, Федеральний уряд, Федеральний конституційний суд.

БУНДЕСРАТ

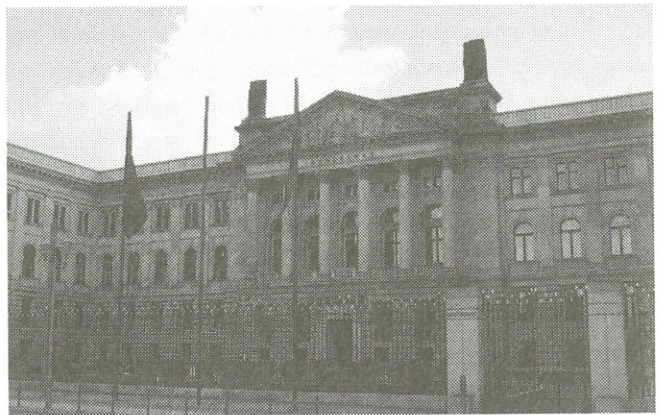
Характерною особливістю Німеччини є те, що не існує єдиної точки зору на правове становище Бундесрату (нім. Bundesrat — Рада Федерації). Деякі німецькі вчені розглядають Бундесрат як другу чи верхню палату Парламенту, оскільки саме таку роль цей орган виконує на практиці; інші вважають його окремим конституційним органом.

Якщо звернемось до історії німецького парламентаризму, то побачимо, що така форма Бундесрату відповідає німецьким традиціям. У 1948—1949 рр., коли Парламентська Рада розробляла діючу конституцію, пропонувалось створити Бундесрат за зразком Сенату США (сенатори обираються шляхом голосування), проте застосування в умовах ФРН цієї моделі поставило б Бундесрат у повну залежність від політичних партій. Тому було обрано форму, яка суттєво вирізняє федеральний устрій Німеччини серед інших федерацій: уряди окремих земель беруть безпосередню участь у прийнятті загальнодержавних рішень.

Перше засідання Бундесрату відбулося 7 вересня 1949 року і, на противагу первісному скепсису, домінує думка, що він виправдав себе. На думку професора Хартмут Бауера, у ньому дійсно інституціоналізовано федеральну єдність державного плюралізму, він має високу репутацію у населення і свідомо зберігає помітний вплив на управління державою.

В Бундесраті дійсно інституціоналізовано федеральну єдність державного плюралізму, він має високу репутацію у населення і свідомо зберігає помітний вплив на управління державою

Згідно зі статтею 50 Основного закону Бундесрат є федеральним конституційним органом, через який уряди земель здійснюють вплив на законодавство та управління державою на рівні Федерації та Європейського Союзу. Отже, незважаючи на те, що Німеччина є країною з класичним поділом влади, Бундесрат наділений особливим статусом: його члени є представниками виконавчої влади земель, які на федеральному рівні залучаються до законодавчої діяль-



ності. За словами самих німців, Бундесрат — це "парламент управлінців". У жодній іншій країні світу немає палати парламенту з такими рисами.

Бундесрат, у певній мірі, є противагою Бундестагу та Федеральному уряду. Він виконує функцію ланки, яка пов'язує між собою землі та Федерацію. Крім того, Бундесрат також захищає інтереси земель перед Федерацією та Європейським Союзом; втілює досвід та ідеї адміністрації земель у законодавство й управління Федерацією, а також у діяльність Європейського Союзу; відповідає, поряд із іншими органами державної влади, за стан справ у державі.

Діяльність Бундесрату зводиться до кількох основних напрямків:

- *законодавча сфера*: разом із Бундестагом бере участь у законодавчому процесі. Всі законопроекти підлягають обговоренню в Бундесраті, а близько половини з них приймаються лише за його згодою.

- *управлінська сфера*: згідно з німецьким законодавством, Федеральний уряд та окремі федеральні міністри наділені правом видавати нормативні акти. Ці документи спрямовані на практичне виконання приписів, закріплених у законах, тому вони мають важливе значення для всіх громадян. На Бундесрат покладено обов'язок затверджувати більшість таких постанов, визначивши ряд поправок. Федеральний уряд (чи відповідний міністр) зобов'язаний з ними погодитись, оскільки щодо цих нормативно-правових актів не передбачено процедури звернення до Узгоджувальної Комісії, що на практиці дозволяє Бундесрату здійснювати значний вплив на зміст урядових постанов.

- *участь у формуванні інших органів влади*: з одного боку, Бундесрат і Бундестаг наділені рівними правами щодо формування Федерального Конституційного Суду, а з іншого — не має впливу на обрання Федерального канцлера, Федерального президента, Федерального уряду тощо. Основний закон надає Бундесрату, порівняно з Бундестагом, досить незначні повноваження у сфері формування інших державних органів. Це звичайне явище для країни з парламентською формою правління.

- *участь у діяльності Європейського Союзу*. Принцип участі Бундесрату у діяльності Європейського Союзу закріплений в Основному законі. З цією метою в межах Бундесрату створено спеціальний орган — Європейську палату. Федеральний уряд повідомляє Бундесрату про всі про-

екти та директиви Європейського Союзу, які підлягають детальному обговоренню. Залежно від характеру питання, рішення Бундесрату мають різне юридичне значення для Федерального уряду. Якщо виникає конфліктна ситуація між Урядом та Бундесратом, то пріоритет має останній, адже він може двома третинами голосів затвердити рішення, яке буде остаточним. Щоправда, це право не поширюється на рішення, які можуть спричинити підвищення витрат чи зниження доходів федерації.

- *зовнішня діяльність.* На відміну від Сенату США, без схвалення якого Президент не має права укласти жодного міжнародного договору, повноваження Бундесрату у зовнішній політиці є досить обмеженими. Наприклад, ратифікація міжнародних договорів вимагає схвалення Бундесрату, якщо, згідно з конституцією, подібний внутрішньодержавний закон може бути прийнятим лише за наявності його згоди. Що стосується всіх інших міжнародних актів, то Бундесрат наділений лише правом опротестувати затвердження документу на стадії повторного обговорення.

Основний закон передбачає, що рішення Бундесрату приймаються абсолютною більшістю голосів. Цікаво, що всі члени Бундесрату повинні чітко визначитись щодо своєї позиції, оскільки голоси всіх, хто утримався, вважаються "поданим проти відповідної пропозиції". Рішення Бундесрату вступають у силу відразу ж після закінчення відповідного пленарного засідання.

Всі члени Бундесрату повинні чітко визначитись щодо своєї позиції, оскільки голоси всіх, хто утримався, вважаються "поданим проти відповідної пропозиції"

Порядок формування

До складу цього органу входять члени урядів федеральних земель, тобто лише ті особи, які мають право голосу в уряді своєї землі (це можуть бути: міністри, бургомістри, сенатори тощо). Члени Бундесрату делегуються та відкликаються безпосередньо урядами своїх земель. Також може бути призначений заступник представника, який буде тимчасово виконувати його функції.

Кількість представників від окремої землі залежить від кількості її жителів і складає 3–6 осіб (наприклад, землі Гамбургу, Саару та Бремену наділені трьома голосами, а чотири землі, такі як: Баварія, Нижня Саксонія та деякі інші, мають шість місць). Всього у Бундесраті 68 членів.

Фактично Бундесрат є "вічним органом", оскільки він оновлюється щоразу, коли проводяться вибори до парламентів окремих земель, які відбуваються у різний час. Таке конституційно-правове рішення дуже вдало нейтралізує проблему перервності в діяльності державних органів.

Правовий статус членів

Подвійність статусу членів Бундесрату виявляється в тому, що вони одночасно залишаються членами урядів земель. Хоча депутати наділені вільним мандатом, їхнє рішення повністю залежить від позиції відповідного уряду. Тому, на практиці, за кожну землю в Бундесраті голосує лише один депутат (довірена особа), оскільки розщеплення голосів однієї землі не допускається.

Під час діяльності депутати дуже обмежені у часі. Наприклад, для проведення обговорень законодавством передбачено шість тижнів для першого слухання, три тижні для другого та два тижні для опротестування.

Щорічно у Бундесраті проводиться близько дванадцяти засідань. Проте, на відміну від членів Бундестагу, їх відвідування не є обов'язковим і не тягне за собою майнових санкцій у вигляді зниження заробітної плати. Діє лише система компенсаційних виплат (наприклад, на проїзд).

Традиційно привілеєм члена Бундесрату є повноваження в будь-який час брати участь та виступати на засіданнях Бундестагу і його комітетів. Слід зазначити, що члени Бундестагу таким правом не наділені.

Структура

Організаційна структура Бундесрату в цілому є схожою на структуру Бундестагу, хоча й характеризується певними особливостями, зумовленими спеціальним статусом цього органу. Структура Бундесрату включає: Президента та президентіум; Постійну консультативну Раду; Директора і секретаріат; Європейську палату; Комісії; Посередницьку комісію.

Бундесрат має свій характерний стиль проведення засідань, якому не притаманні надмірна драматичність і театральність. Порівняно з Президентом Бундестагу, Президент Бундесрату не потребує дзвоника, не закликає до спокою. Проте, це не означає, що засідання менш цікаві, адже вони проходять в активних дискусіях.

Президент Бундесрату скликає та проводить засідання, виконує обов'язки Федерального президента, відсутнього з певних причин. Порядок заміщення цієї посади передбачено спеціальною угодою з 1950 року, укладеною прем'єр-міністрами земель. Оскільки обрання першого Президента Бундесрату викликало тривалі політичні протиріччя, було вирішено застосувати принцип "рівного представництва" (який відображає федеративний характер держави): щорічно черговий прем'єр-міністр однієї з земель займає цю посаду. Оскільки Німеччина складається з 16 земель, то повний цикл складає 16 років і починається з землі, яка має найбільшу кількість населення (Північна Рейн-Вестфалія), а закінчується найменшою (місто Бремен).

Президент та три віце-президенти утворюють Президіум. Віце-президенти виконують консультативні функції і, в разі необхідності, замішають Президента.

Постійна консультативна Рада є консультативним органом Президіуму і складається з шістнадцяти уповноважених осіб, які представляють інтереси федеральних земель.

Секретаріат складається з близько 200 співробітників, основним завданням яких є сприяння проведенню засідань Бундесрату та його комітетів.

Європейська палата створюється за розпорядженням Президента Бундесрату для розгляду термінових та секретних проектів Європейського Союзу. До її складу входить по одному представнику від кожної землі (як правило, урядовий уповноважений при федерації).

Серцем роботи Бундесрату є постійні комітети. Слід зазначити, що комітети не приймають остаточних рішень, вони лише відпрацьовують рекомендації для пленуму. Трапляються випадки, коли над однією проблемою працює декілька комітетів, які, часто одногосно, приймають рекомендації протилежного характеру. У таких випадках уряд кожної з земель повинен визначитися, до якої позиції приєднатися.

Всього у Бундесраті налічується 17 комітетів, до складу яких входить по одному члену від шістнадцяти земель Федерації; розподіл співпадає з розподілом функцій федеральних міністерств. Це, зокрема, аграрний, фінансовий, юридичний комітет, комітет із внутрішніх справ, з питань зв'язку та

транспорту тощо. Представниками від земель у комітеті з іноземних справ та у комітеті з питань оборони, як правило, є прем'єр-міністри земель. Щодо інших комітетів, то туди делегуються міністри, відповідальні за певну сферу діяльності. Такий порядок формування приводить до того, що Бундесрат іноді іронічно називають "парламентом вищих державних службовців".

Бундесрат іноді іронічно називають "парламентом вищих державних службовців"

БУНДЕСТАГ

Згідно з Конституцією, Бундестаг (нім. Bundestag - З'їзд Федерації) — це вищий орган влади, який здійснює представництво німецького народу та має значні законодавчі повноваження. Бундестаг є найвищим демократичним органом ФРН. Він відіграє ключову роль у системі органів державної влади і формуванні політичної волі. Саме тут висловлюється багато різних, часто протилежних позицій, ведуться дебати з найбільш важливих питань. Основне призначення парламенту, за словами самих німецьких громадян, бути "форумом нації".



Діяльність Бундестагу є публічною. За свою історію він ще жодного разу не скористався правом проведення закритого засідання. Протягом чотирирічного терміну повноважень Бундестагу у його стінах побувало більше мільйона відвідувачів (у тому числі і з інших країн). Щорічно понад 20 тис. громадян користуються правом подання петицій, тобто протягом всього терміну повноважень Бундестагу до нього звертається кожен тисячний громадянин Німеччини.

Сфера повноважень Бундестагу є досить широкою, що характерно для парламентської республіки. Він здійснює законодавчі функції; бере участь у формуванні федеративних органів (Федерального Президента, Федерального Канцлера, членів Конституційного Суду та вищих суддів держави); здійснює парламентський контроль над Урядом, бере участь у бюджетному процесі тощо.

Відразу ж після виборів Бундестагу починаються переговори щодо складу Федерального уряду. Федеральний президент зобов'язаний прислухатись до результатів цих зустрічей, оскільки він має запропонувати кандидатуру на посаду Федерального канцлера.

Хоча юридично Бундестаг може не затвердити кандидатуру, запропоновану Президентом, але на практиці він цим правом не користується. Адже такий крок зобов'язує депутатів пропонувати іншу кандидатуру, яка зможе набра-

ти необхідну кількість голосів. У разі недосягнення згоди Федеральний президент має право розпустити Бундестаг.

Діяльність парламенту спланована дуже ефективно: оскільки фракції вже вели переговори щодо складу Уряду, то Канцлер, найчастіше вже в день свого обрання, пропонує Федеральному президенту кандидатури федеральних міністрів. А на наступному пленарному засіданні він виступає з урядовою заявою, яка відображає основні положення програми нового уряду.

Найважливішим напрямом роботи вважається законотворчість та прийняття бюджету. Сучасний німецький парламент щорічно приймає біля 100 законів, тобто майже стільки, скільки їх було видано в кінці минулого століття за 10 років. Найпопулярнішою темою повідомлень про діяльність Бундестагу залишається бюджет. Німці називають Бундестаг "господарем гаманця", який має право контролювати з фінансового боку всі кроки держави.

Німці називають Бундестаг "господарем гаманця", який має право контролювати з фінансового боку всі кроки держави"

Щодо зовнішньої політики, то, на перший погляд, компетенція Бундестагу є досить обмеженою. Вважається, що ця сфера — прерогатива Федерального канцлера. Проте, фактично, Бундестаг часто формулює найважливіші позиції в своїх резолюціях, які мають значний вплив на рішення Канцлера та Федеральних міністрів.

Порядок формування

Серед структур вищої державної влади Бундестаг — єдиний орган, який обирається безпосередньо народом: ні Федеральний президент, ні Федеральний канцлер, ні жоден інший орган вищої державної влади не отримують політичних повноважень безпосередньо від народу.

До складу Бундестагу входять 656 депутатів, які обираються строком на 4 роки. Останні вибори відбулися 27 вересня 1998 року, наступні заплановано на 22 вересня цього року. Вибори проводяться за змішаною системою: половина депутатів (328) обирається в одномандатних виборчих округах за мажоритарною системою відносної більшості, а друга половина — в багатомандатних виборчих округах (землях) за пропорційною системою. Кожен виборець отримує два бюлетені і має право на два голоси.

Значну роль відіграють "додаткові мандати", що отримує партія, яка в одній федеративній землі посідає більше місць, ніж їй належить, за результатами голосування на базі партійних списків. Саме за рахунок тринадцяти "додаткових мандатів" (нім. Überhangmandat, що дослівно означає — зайвий мандат), що належать Соціально-демократичній Партії, Бундестаг сьогодні налічує аж 669 депутатів.

Правовий статус членів

Політична позиція депутата головним чином визначається їхньою приналежністю до тієї чи іншої політичної партії чи групи. На думку багатьох вчених, місце вільного мандату, гарантованого Основним законом, зайняв імперативний, який відображає зв'язок депутата з рішеннями відповідної політичної сили. Траплялись випадки, коли у Бундестазі спеціально приймалось рішення про звільнення депутатів від фракційної дисципліни. Наприклад, коли відбувалося голосування щодо законопроекту про звільнення від кримінальної відповідальності за незаконний аборт,

депутати керувались власними етичними міркуваннями, а не позицією фракції.

Бундестаг забезпечує депутатів усім необхідним для діяльності. Зокрема їм надаються службові приміщення, три персональні комп'ютери, доступ до різноманітних баз даних. Виділяється окремий бюджет для утримання помічників, які здійснюють свою діяльність на підставі цивільно-правових договорів (приблизно 40% з них працюють у виборчих округах). Сума витрат по цій статті не повинна перевищувати суми 90 тис. євро.



Щороку депутати працюють протягом 22—23 сесійних тижнів. Графік дуже напружений: у понеділок відбуваються

засідання керівників парламентських груп; у вівторок — збори парламентських груп; у середу — засідання комітетів, четвер і п'ятницю — пленарні засідання. Хоча, звичайно, бувають певні відхилення. Наприклад, розгляд бюджету займає чотири пленарні засідання. Крім цього, народні обранці мають багато зустрічей із членами Федерального уряду, міністерськими чиновниками, групами відвідувачів тощо.

Загалом, робочий тиждень депутата складає близько 70—80 годин. Необхідно зазначити, що відвідування пленарних засідань є обов'язком кожного депутата. Порушення такого характеру негативно впливають на рівень оплати праці. Поряд із цим, більшість депутатів продовжують свою професійну діяльність, оскільки Основний закон Німеччини встановлює дуже обмежену кількість заборон на сумісництво депутатських повноважень з іншою діяльністю. Зокрема, депутатами Бундестагу не можуть бути Президент Республіки, члени Бундесрату, судді Федерального Конституційного Суду та уповноважений Бундестагу з питань оборони. Допускаючи сумісництво депутатського мандата з непарламентською професійною діяльністю, регламентні норми встановлюють контроль над нею, вимагаючи від депутатів офіційного повідомлення Голові Бундестагу.

Органи Бундестагу

В організації своєї діяльності Бундестаг керується власним Регламентом та "неписаними принципами". Структура Бундестагу включає: Раду старійшин (президент, віцепрезиденти, депутати), комісії (комітети), фракції, робочі групи. Апарат Бундестагу, який забезпечує його діяльність, складається з 2200 співробітників.

Не пізніше, ніж на тридцятий день після проведення виборів, депутати збираються на установче засідання з метою затвердження Регламенту (Основний закон передбачає право парламенту самому визначати порядок своєї діяльності, тому цей документ приймається кожним наступним скликанням Бундестагу на термін своїх повноважень), обрання Президента та його заступників.

Спеціальний бюджетний підрозділ щорічно готує окремий бюджетний план Німецького Бундестагу. Наприклад, у 1998 році цей план передбачав витрати 970 млн. німецьких

марок, тобто для кожного жителя Німеччини утримання Бундестагу коштувало 12 марок (6 євро) щорічно.

На засіданнях Бундестагу головує його Президент та Віце-президенти, які обираються більшістю голосів, шляхом таємного голосування, на весь період легіслатури і утворюють Президіум Бундестагу. Президент Бундестагу є другою вищою посадовою особою в державі. З часів Веймарської республіки кандидатура на цю посаду пропонується, як правило, найчисельнішою фракцією. Друга за чисельністю фракція пропонує кандидатуру першого заступника. На відміну від голів багатьох інших парламентів, президент і перший заступник не втрачають свого статусу депутатів.

Вже друге скликання Бундестаг закріплює в Регламенті, що кожна фракція повинна мати одне місце в Президіумі (тому Президент діючого Бундестагу чотирнадцятого скликання має п'ять заступників). Реально Президіум Бундестагу як колегіальний орган майже не наділений повноваженнями. На противагу йому існує інший реально діючий орган — Президіум засідання, до складу якого входить Президент і два секретарі (один — з опозиційної фракції, інший — з коаліційної). Бундестаг сам визначає кількість секретарів, яку необхідно обрати (у діючому парламенті — 42). Секретарі уповноважені підраховувати результати голосування.

Голосування у Бундестазі здійснюється: поіменно (проводиться на вимогу фракції лише з найважливіших питань), таємно (використовується лише для обрання посадових осіб і не застосовується для голосування по законах чи пропозиціях). Окремо слід описати таку процедуру, як роздільне голосування (нім. *Hammelsprung* — дослівно "стрибок барана"). Це традиційний для Німеччини спосіб голосування, який сформувався ще в Рейхстазі. Застосовується у випадку, коли у Президіумі засідання виникають сумніви щодо результатів голосування, здійсненого шляхом підняття рук чи вставання з крісел. Усі депутати виходять у кулуари і заходять до зали засідань через трое різних дверей, відповідно позначені "за", "проти", "утримався". Секретарі стоять біля дверей і рахують депутатів, після закінчення процедури оголошуються результати голосування. Зазначена процедура застосовується також, якщо у депутатів виникають сумніви щодо наявності у залі засідань необхідного кворуму.

Найважливішим міжфракційним органом, який спрямовує роботу Бундестагу, є Рада старійшин. Вона складається з Президента Бундестагу, його заступників і 24 депутатів, які висувуються фракціями і парламентськими групами відповідно до їх чисельності. Під час сесії Рада збирається на початку кожного тижня. До її компетенції входять питання внутрішньої організації діяльності Бундестагу. Надаючи допомогу Президенту парламенту, вона забезпечує погодження інтересів фракцій під час складання планів роботи Бундестагу, розподілу посад голів комітетів та їх заступників. На практиці, на Раді старійшин обговорюються будь-які питання, які запропоновані хоча б одним депутатом, висловлюються претензії депутатів щодо поведінки певних фракцій, виконання обов'язків Президентом Бундестагу, спірних питань Регламенту тощо. Рада старійшин не приймає самостійних рішень, вона відіграє роль арбітра, виконує функцію механізму, за допомогою якого узгоджуються позиції та діяльність фракцій.

Важливими структурними підрозділами Бундестагу, що створюють умови для його ефективного функціонування, є комітети. Законодавство і практика парламентської діяльності дозволяють виділити постійні, спеціальні та слідчі комітети. Основний закон передбачає створення

п'яти постійних комітетів: з іноземних справ, з питань оборони, бюджету, петицій, а також з перевірки результатів виборів, імунітету та регламенту. Кількість інших комітетів, їх склад та напрямки роботи визначаються самим Бундестагом (у діючому скликанні — 23). Слід зауважити, що діяльність слідчих комітетів, які знайшли своє визначення в конституції, не регламентується Бундестагом.

Робота в комітетах ведеться дуже активно. Якщо сам Бундестаг провів з 1949 по 2000 рік 2737 пленарних засідань, то його комітети — 37317 раз. Найважливішу роль відіграють постійні комітети, основне завдання яких — участь в підготовці законопроектів. Ці комітети формуються Бундестагом з урахуванням розподілу в ньому партійних сил за допомогою системи пропорційного представництва. Кандидати на посади Голів комітетів та їх заступників висуваються фракціями і призначаються за згодою Ради старійшин таким чином, щоб найбільші фракції отримали місця голів у найважливіших комітетах. Майже завжди фракціям вдається досягти згоди щодо розподілу керівних посад у комітетах. Проте Бундестаг діючого скликання став винятком. Для розподілу між фракціями посад голів комітетів було використано процедуру заміщення вакантних посад: всі фракції по черзі, починаючи з найчисельнішої, називають комітети (у межах квоти місць), на головування в яких вони претендують.

Число депутатів у комітетах Бундестагу 14-го скликання коливається від 15 (комітет з питань туризму) до 42 (комітет з питань бюджету). Кожен депутат може бути членом лише одного комітету. Питання входження депутата до певного комітету повністю залежить від фракції, яка здійснює призначення і має право відзивати депутатів та замінювати їх.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Порядок прийняття законів:

- 1) *правом законодавчої ініціативи наділені:*
 - Федеральний уряд;
 - Бундесрат;
 - Бундестаг.

На практиці основна частина законопроектів вноситься до Бундестагу урядом після відповідної обробки в галузевих міністерствах. Саме урядові законопроекти мають найбільше шансів на проходження. Така ситуація пояснюється тим, що законопроекти Бундестагу вносяться найчастіше опозицією, а воля більшості виражається у пропозиціях уряду. У середньому з ініціативи Федерального уряду приймається близько 80 % всіх законів, з ініціативи Бундестагу — 15 %, а Бундесрату — 5 %.

У середньому з ініціативи Федерального уряду приймається близько 80 % всіх законів, з ініціативи Бундестагу — 15 %, а Бундесрату — 5 %

- 2) *висловлення позиції:*

— проект, внесений Федеральним урядом, спочатку обговорюється в Бундесраті (перший розгляд), який наділений правом висловити свою позицію щодо нього. На цій стадії чітко демонструється контрольна функція Бундесрату в системі державних органів Німеччини. Комітети Бундесрату аналізують поданий законопроект з юридичного боку, а також виходячи з практичного досвіду урядів земель. Після цього Федеральний уряд зобов'язаний повторно представити свою позицію;

— розроблений Бундесратом законопроект спрямовується до Федерального уряду, який формулює своє ставлення до документу. Наступним етапом є спрямування ініціативи в Бундестаг.

- 3) *прийняття закону Бундестагом:*

— процедура прийняття закону в Бундестазі передбачає три читання. У першому читанні проводяться загальні дебати, у ході яких обговорюються тільки основні положення законопроектів. Після цього проект, як правило, спрямовується у відповідний комітет, який його опрацьовує. Після узгодження законопроекту у другому читанні проводиться третє обговорення з наступним прийняттям законопроекту.

- 4) *другий розгляд у Бундестазі:*

— усі затвержені Бундестагом законопроекти спрямовуються у Бундесрат для другого розгляду. Наступний крок залежить від того, чи потребує даний законопроект затвердження Бундестагу. Основний закон передбачає, що згода Бундесрату необхідна щодо законів, які змінюють конституцію, торкаються фінансових надходжень земель (наприклад, закони про податок на подану вартість, податок на прибуток), стосуються адміністративного суверенітету земель. На практиці це близько 55–60% федеральних законів, що дає право Бундестагу здійснювати дуже значний вплив на законодавство.

Близько 55–60% федеральних законів вимагають обов'язкового затвердження Бундесратом, що дає право Бундестагу здійснювати значний вплив на законодавство

- 5) *процес узгодження:*

— у випадку, якщо Бундесрат не згоден із формулюванням прийнятого Бундестагом закону, то він має право протягом трьох тижнів звернутись в Узгоджувальний комітет з метою виявлення можливих компромісних варіантів. Право на скликання Комітету також має Бундестаг та Федеральний уряд. До складу комітету входить 16 членів Бундесрату та 16 членів Бундестагу.

- 6) *повторне обговорення:*

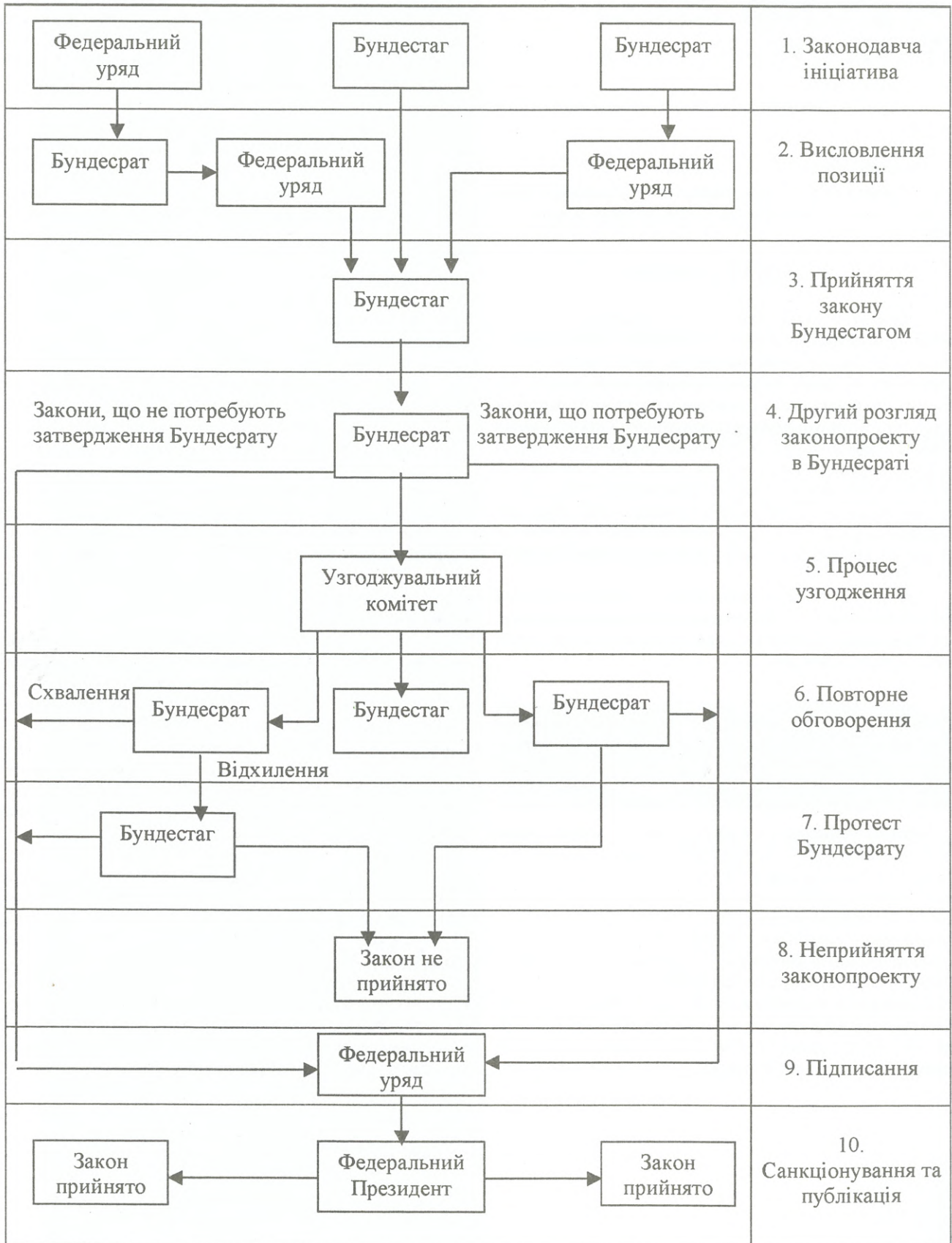
— Узгоджувальний комітет може залишити законопроект без змін, запропонувати свій варіант законопроекту або внести відповідні поправки. У першому випадку проект спрямовується відразу у Бундесрат, в другому - спочатку вноситься у Бундестаг для внесення відповідних змін;

— у випадку внесення проекту до Бундесрату він приймає рішення: про схвалення чи опротестування (щодо законів, які не вимагають схвалення Бундесрату); затвердження чи відхилення (щодо законів, які вимагають схвалення Бундесрату).

- 7) *протест Бундесрату:*

— протягом двох тижнів після завершення роботи Узгоджувального комітету Бундесрат має право опротестувати та накласти вето на законопроект. Якщо це рішення прийнято абсолютною більшістю, то і Бундестаг може подолати вето абсолютною більшістю голосів. Якщо ж рішення Бундесрату прийнято двома третинами складу, то Бундестагу також необхідна більшість, що складає дві третини усіх членів. В історії німецького парламентаризму рідко траплялися випадки, коли Бундесрат користувався своїм правом протесту.

ОСНОВНІ СТАДІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ*



* Пояснення до схеми читайте у розділі “Особливості законодавчого процесу”

- 8) *Закон не приймається у випадку:*
- відхилення після повторного розгляду закону Бундесратом, який вимагає його затвердження;
 - Бундестаг не подолає вето Бундесрату на закон, що не вимагає його затвердження.
- 9) *Підписання:*
- підписує закон Федеральний канцлер та відповідний міністр.
- 10) *Санкціонування та публікація:*
- закон передається Федеральному президенту на підпис; публікується в Федеральному віснику та вступає в силу.

ФРАКЦІЇ У ПАРЛАМЕНТІ

У сучасному Бундестазі існування фракцій політичних партій не передбачено Основним законом. Вони легалізуються лише Регламентом Бундестагу, який (починаючи з редакції від 1952 року) визначає фракцію як об'єднання, яке належить до однієї партії і включає не менше 5% депутатів Бундестагу. Фракцію можуть створити також представники декількох партій одного політичного спрямування, що не конкурують між собою у жодній землі. Це застереження внесено у 1956 році під впливом двох партій ХДС та ХСС, оскільки вони ще з 1949 року утворюють єдину фракцію. Саме фракція ХДС/ХСС була найвпливовішою у Бундестазі під час усіх виборів, крім 1972—1976 рр. (ця роль перейшла до СДПН).

Суперечливим та неоднозначним є питання правової природи фракцій. Їх пробують визначати як органи Бундестагу, громадсько-правові корпорації, частини партій, проте єдиного підходу не існує.

Згідно з Законом ФРН про вибори до Бундестагу фракції мають правовий статус юридичної особи, зокрема можуть бути позивачами й відповідачами (крім позовів конституційного характеру)

Фракції утворюються в реєстраційному порядку. Лише після реєстрації вони користуються наданими правами. Наприклад, згідно з Законом ФРН про вибори до Бундестагу, фракції мають правовий статус юридичної особи, зокрема можуть бути позивачами й відповідачами (крім позовів конституційного характеру). Фракції наділені правом самостійно приймати рішення про членство, але, як правило, утворюються з тих депутатів, які прийшли до парламенту завдяки виборчим програмам певної партії. Хоча кількісний склад фракцій обмежується, вони можуть приймати до своїх лав депутатів у ролі "гостей". Такі "запрошені члени фракцій" враховуються при формуванні комітетів та інших

органів Бундестагу, але до кількісного складу фракції не включаються.

За структурою фракції можна назвати "Бундестагом в мініатюрі". Фракції обирають своє керівництво, до складу якого входять: голова фракції, його перший заступник та заступники, а також парламентські, керуючі справами. Всі фракції створюють робочі секції або робочі групи, в яких готуються рішення фракції в цілому. У кожний комітет Бундестагу від фракції призначаються старости, до обов'язків яких входить координація та погодження діяльності членів всієї фракції у комітеті. Фінансування цих органів здійснюється за рахунок бюджету Бундестагу та членських внесків. Ефективність діяльності фракції забезпечується допоміжним апаратом, чисельність якого — 800 осіб. Кожна фракція має свій регламент, у якому відображені її організаційні особливості. Депутати зобов'язані відвідувати збори фракції, завчасно повідомляти про своє рішення голосувати не так, як вирішила фракція тощо. Вони також наділені правом переходу з однієї фракції до іншої, не втрачаючи при цьому свого мандата.

Фракції — це об'єднання, які практично керують всією роботою депутатів. Вони вносять законопроекти, виступають з питаннями, запитами та пропозиціями, можуть вимагати закриття засідання парламенту або його перенесення. Від фракції висувуються кандидатури голови уряду (Федерального канцлера) і міністрів. Вони визначають склад усіх комісій Бундестагу і їх голів. Рішення щодо всіх політично важливих, проблемних питань приймаються парламентськими групами, що складають більшість у парламенті. Ці рішення стають юридично обов'язковими після затвердження на пленарному засіданні Бундестагу під час голосування.

Такі широкі повноваження фракцій вважаються прийнятними і для парламентської більшості, оскільки забезпечують парламентський контроль над Федеральним урядом, і для меншості, бо дає змогу висувати альтернативні політичні концепції. Хоча поняття "опозиції" відсутнє в Основному законі та Регламенті, проте вона є невід'ємною частиною Бундестагу. Права меншості захищаються юридично, наприклад, за нею закріплене право головувати у бюджетному комітеті. Хоча, звичайно, досягнути повної рівності між фракціями неможливо.

Вважається, що Бундестаг є "парламентом фракцій". На противагу йому існує британський парламент, який можна охарактеризувати як "парламент промов", оскільки його рішення приймаються шляхом відкритих дебатів під час пленарних засідань. Навіть парламентську демократію Німеччини часто визначають як партійну демократію, тому що політичні ідеї та погляди, які не підтримуються певною партією, не мають шансу бути взятими до уваги при формуванні політики держави. Саме це стало поштовхом для парламентської реформи 80—90 рр. XX ст., яка була спрямована на поліпшення статусу окремого депутата.



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА В УКРАЇНІ

Представництво Фонду Конрада Аденауера діє в Україні з 1994 року. Програми діяльності Фонду направлені на сприяння розвитку демократичних засад, створення правової держави і громадянського суспільства в Україні.

**Представництво Фонду Конрада
Аденауера
в Україні:**

*01004 Київ, вул. Антоновича (Горького),
16, кв. 2*

Тел.: (044) 227 1625

220 1012
















220 0971

Факс: (044) 220 8230

E-mail: konrad@adenauer.ru.kiev.ua

WEB-Site: www.kas.de/Ukraine

Фракційна структура Верховної Ради України
станом на 12 липня 2002 року

	Фракція "Наша Україна"	110
	Фракція комуністів	63
	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	40
	Фракція "Регіони України"	36
	Фракція СДПУ(о)	34
	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	23
	Фракція Соціалістичної партії України	21
	Група "Європейський вибір"	19
	Група "Демократичні ініціативи"	18
	Фракція Народно-демократичної партії	17
	Група "Народовладдя"	17
	Фракція "Аграрники України"	16
	Група "Народний вибір"	15
	Фракція "Єдина Україна"	9
	позафракційні	9