

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

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

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Тарас МИКОЛАЄНКО
Наталя СИНЬООКА
Олександр СИНЬООКИЙ
Дмитро ОПАНАСЕНКО
Сергій ПАНЦИР

ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО

ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки
демократії США
www.ned.org

THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy
www.ned.org

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

Підписано до друку 22.04.2005.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ

ДРУК

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



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», №1, 2005

Законопроекти

Аналіз проектів законів
з питань регулювання виробництва та обігу
спирту та алкогольних напоїв стор. 2–4

Тема

План дій Україна – Європейський Союз
та його законодавча імплементація стор. 5–31

Парламентські та комітетські слухання:
стан, проблеми та пропозиції стор. 32–43

За межами традиційного погляду
на відшкодування ПДВ: деякі структурні аспекти
реформування системи стор. 44–49

Summaries стор. 50–52

Автори числа: О. Московенко (2), Г. Асланян, Д. Ковриженко, В. Замніус (5),
О. Зарубінський (20), Р. Ваксмут (20), І. Когут (21), В. Пятницький (22),
Й. Пост (23), Й. Регентбрехт (23), С. Шевчук (24), І. Мисик (25),
І. Коліушко (26), Н. Прокопович (26), В. Нанівська (26),
Й.-К. Орландер (27), Д. Луценко (27), Ф. де Сюрмен (28), В. Хара (28),
І. Дір (29), І. Солоненко (30), В. Трюхан (30), І. Кравчук (31),
А. Євгенєва, Д. Ковриженко (32), Ю. Джигир, К. Майнзюк (44)

АНАЛІЗ ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ З ПИТАНЬ РЕГУЛЮВАННЯ ВИРОБНИЦТВА ТА ОБІГУ СПИРТУ ТА АЛКОГОЛЬНИХ НАПОЇВ

№ 1048 від 21.05.2002; суб'єкти законодавчої ініціативи – народний депутат України Цибенко П.С., народний депутат України Дорогунцов С.І., відповідальний комітет – Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій.

№ 1048-1 від 02.11.2004; суб'єкт законодавчої ініціативи – народний депутат України Насалик І.С., відповідальний комітет – Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій.

Регулювання виробництва та обігу алкогольної продукції є важливим компонентом державної політики, і будь-які новації у цій сфері стають предметом уваги як бізнесових кіл, так і громадськості. На даний момент ці питання регулюються Законом України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», проте часті повідомлення про проблеми у цій сфері (як-от: наявність масового фальсифікату, ухилення від оподаткування тощо) актуалізують питання удосконалення чинного законодавства.

Олександр МОСКОВЕНКО,
кандидат
економічних наук

Загалом, існують різні підходи до регулювання цієї сфери, які передбачають як запровадження повної державної монополії у цій галузі, так і певну її лібералізацію з огляду на європейський досвід і необхідність відповідної адаптації вітчизняного законодавства.

Так, на сьогодні на розгляді Верховної Ради України перебуває більше 40 проектів законів, що стосуються зазначеної сфери регулювання. Більшість з них передбачає лише внесення змін до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів». У цьому контексті привертають увагу два законопроекти, які не просто вносять зміни, а є самостійними документами, що передбачають іншу концепцію державного регулювання цієї сфери, а саме: проект Закону «Про державну монополію на виробництво, зберігання і реалізацію спирту, алкогольної продукції та тютюнових виробів», внесений народними депутатами Цибенком П.С. і Дорогунцовим С.І., та проект Закону «Про державну монополію на виробництво та обіг спирту та алкогольних напоїв», внесений народним депутатом України Насаликом І.С.

Обидва законопроекти містять пропозиції щодо врегулювання ключових для даної галузі питань: сферу і порядок здійснення державної монополії, порядок ліцензування, цінову політику на даному ринку, контроль у галузі виробництва та обігу спирту та алкогольних напоїв тощо. У законопроекті Насалика І.С. на відміну від чинного закону і альтернативного законопроекту пропонується здійснювати ре-

гулювання виробництва та обігу спирту та алкогольних напоїв окремо від регулювання виробництва і обігу тютюнових виробів. Враховуючи наявність значних відмінностей між порядком регулювання обігу і виробництва спирту та алкогольних напоїв та порядком регулювання виробництва та обігу тютюнових виробів ідея врегулювання обігу і виробництва спирту та алкогольних напоїв окремим законом видається цілком виправданою і заслуговує на підтримку. Це підтверджує і європейська практика, де регулювання виробництва та обігу алкогольної продукції і тютюнових виробів здійснюється окремими законодавчими актами.

Державна монополія у сфері виробництва та обігу спирту та алкогольних напоїв

Законопроекти демонструють різний підхід до цього питання. Законопроект Цибенка П.С. і Дорогунцова С.І. передбачає більш жорсткий підхід у порівнянні з чинним законодавством. Виробництво і реалізація спирту дозволяється, як і зараз, лише державним підприємствам, а виробництво лікєро-горілчанних виробів – державним підприємствам та підприємствам, контрольний пакет акцій яких належить державі. Інші види алкогольної продукції можуть вироблятися за наявності ліцензії підприємствами інших форм власності, що, до речі, суперечить положенню цього ж законопроекту, згідно з яким державна монополія поширюється, по суті, на всі види алкогольної продукції (стаття 3). Реалізація алкогольної продукції може здійснюватися за наявності ліцензії підприємствами різних форм власності.

Законопроект Насалика І.С. пропонує більш ліберальний підхід. Він передбачає, що суб'єктами підприємницької діяльності в сфері виробництва та обігу спирту є державні підприємства, а в сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв – суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форми власності.

Стосовно застосування державної монополії на виробництво та обіг спирту в інших

країнах можна зазначити наступне. Сьогодні у країнах-членах Європейського Союзу помітна тенденція до скорочення обсягу державних монополій на провадження економічної діяльності в галузі виробництва та обігу спиртів і алкогольних напоїв. Це пов'язано з тим, що, згідно з Договором про створення ЄС (стаття 31 Амстердамського договору), країнам рекомендувалося відмовитися від державної монополії на виробництво, імпорту, експорту та реалізацію спирту й алкогольних напоїв. Проте, відповідна практика (щодо державної монополії) була широко розповсюджена на теренах практично всіх європейських країн і залишається в багатьох з них.

Загалом, можна зробити висновок про те, що збереження повної державної монополії на виробництво і реалізацію спирту в Україні на даному етапі є виправданою, хоча механізми її провадження вимагають удосконалення. Проте, слід враховувати тенденцію до поступової відмови від такої практики у Європейському Союзі з огляду на перспективи вступу до нього.

Ліцензування суб'єктів економічної діяльності в галузі виробництва та обігу спирту й алкогольних напоїв. Квоти на експорт, імпорту та закупівлю спирту.

Обидва законопроекти, як і чинне законодавство, передбачають отримання ліцензії для виробництва і реалізації алкогольної продукції. Водночас у законопроекті Насалика І.С. визначений загальний порядок отримання такої ліцензії, що є позитивом і чого немає в альтернативному законопроекті.

Розмір та порядок справляння плати за ліцензії, відповідно законопроекту Насалика І.С., встановлюється Кабінетом Міністрів України. У варіанті, запропонованому Цибенком П.С. і Дорогунцовим С.І., плата за ліцензію встановлюється законодавством, що є надто неконкретним і вимагає уточнення. На наш погляд, у цьому питанні більш обґрунтованим є підхід, який застосовується у чинному Законі України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» і який передбачає встановлення розмірів плати за ліцензії у самому Законі, оскільки це виключає елемент невизначеності в умовах діяльності підприємств у цій сфері, принаймні, стосовно розміру плати за ліцензію, яка не може бути змінена у будь-який момент.

Суттєвою особливістю законопроектів є застосування різного роду квот. У законопроекті Цибенка П.С. і Дорогунцова С.І. квотуванню підлягає практично все – обсяги вироб-

ництва та реалізації спирту і алкогольної продукції по кожному суб'єкту господарювання, що, загалом, не має світових аналогів.

Законопроект Насалика І.С. передбачає лише визначення квот на експорт, імпорту і закупівлю спирту для суб'єктів підприємницької діяльності. Тобто, пропонується порядок, подібний до того, який застосовується у Російській Федерації. Крім того, у проекті Насалика І.С. визначено, що частка імпортованої алкогольної продукції в річному об'ємі алкогольних напоїв не повинна перевищувати двадцяти відсотків. Зрозуміло, що ця норма спрямована на захист вітчизняного товаровиробника даної продукції, проте спосіб такого захисту обрано не найкращий. Фактично ефект від такої норми може бути зворотній, оскільки інші країни можуть у відповідь запровадити аналогічні санкції. Проте, як тимчасовий захід це може бути виправдано за умови, що це економічно обґрунтовано.

Чинне на сьогодні законодавство передбачає, що імпорту, експорту та оптова торгівля спиртом здійснюється спеціально уповноваженими на це державними підприємствами, а розподіл спиртів здійснюється уповноваженим центральним органом виконавчої влади.

Загалом, чинний механізм розподілу спирту не можна назвати досконалим, оскільки він передбачає значну роль суб'єктивного (чиновницького) фактору і ручний режим регулювання цим важливим сектором економіки. Механізм квотування, загалом, може бути застосований як тимчасовий захід, проте слід більш детально виписати його порядок з метою зменшення ролі суб'єктивного фактору, і у будь-якому разі він не може мати тотальний характер, як у законопроекті Цибенка П. С. і Дорогунцова С. І. Але взагалі, набагато ефективнішим є застосування ринкових механізмів і адаптація їх до вимог ЄС.

Так, у європейському законодавстві відсутні кількісні обмеження на імпорту спирту та алкогольних виробів. Це продиктовано передусім членством у СОТ та цілою низкою торговельних угод з третіми країнами, якими забороняється застосування кількісних обмежень у зовнішній торгівлі. Натомість застосовуються засоби тарифного характеру. Квотування ж застосовується не як принцип, а лише як інструмент в окремих випадках та за умов, коли виробництво (імпорту або експорту) продукції загрожує стабільності та економічній безпеці держави.

Досить відчутним є застосування кількісних обмежень на імпорту алкогольної продукції на територію РФ. Такі імпортні обмеження можна розглядати як протекціоністські заходи російського керівництва.

Цінова політика на ринку спирту та алкогольних напоїв.

Законопроект Цибенка П. С. і Дорогунцова С. І. передбачає централізоване визначення оптових і роздрібних цін на етиловий спирт та алкогольну продукцію. Як саме це буде здійснюватися і чи будуть якісь виключення, у документі не зазначається. Даний підхід навряд чи може бути застосований.

Законопроект Насалика І. С. передбачає здійснення регулювання відпускних цін на спирт шляхом встановлення квот на його закупівлю. Механізм такого регулювання є не зовсім зрозумілий і має бути деталізований. Загалом, оптимальним варіантом регулювання цін на алкогольну продукцію є застосування акцизів.

Так, цінова політика на ринку спирту та алкогольних напоїв у країнах Європейського Союзу характеризується досить ліберальними підходами. Це пов'язано з функціонуванням у зазначених країнах повноцінної ринкової економіки, що не передбачає можливості застосування адміністративних методів ціноутворення. Вплив на ціноутворення здійснюється шляхом встановлення акцизних зборів та ставки ПДВ.

Законодавством Російської Федерації передбачається регулювання цін на етиловий спирт, алкогольну й таку, що містить спирт, продукцію шляхом встановлення мінімальних цін на певні види спиртних напоїв.

Контроль над дотриманням законодавства та відповідальність за правопорушення в галузі виробництва та обігу спирту й алкогольних напоїв.

Законопроект Цибенка П. С. і Дорогунцова С. І. не містить спеціальних норм, які деталізують порядок здійснення контролю у цій сфері. Ці обов'язки просто покладаються на спеціальний державний орган. Це, безперечно, є кроком назад порівняно з чинним Законом України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», який визначає санкції та інші механізми контролю.

Законопроект Насалика І. С. у цьому плані вигідно вирізняється. Він передбачає суттєве

збільшення (у 2–3 рази) санкцій за порушення вимог законодавства. З огляду на численні порушення у цій сфері такий підхід може бути оцінений позитивно. У той же час, перелік санкцій, які накладаються на суб'єкти підприємницької діяльності через недотримання ними законодавства, варто було б доповнити. Зокрема, мова йде про можливість застосування до них такого поширеного у країнах світу заходу, як призупинення дії ліцензії з метою усунення допущених порушень порядку виробництва та обігу спирту та алкогольних напоїв.

Законопроекти, що розглядаються, втілюють принципово різні підходи до регулювання виробництва та обігу спирту та алкогольних напоїв.

Законопроект Цибенка П. С. і Дорогунцова С. І. передбачає тотальний контроль держави за цією сферою, її фактичне виведення із ринкового середовища. Однак, це буде мати лише негативні наслідки. По-перше, для того, щоб реалізувати зазначену концепцію регулювання ринку, необхідно здійснити масштабну націоналізацію підприємств цієї сфери, що негативно вплине і на галузь, і на загальний інвестиційний клімат у країні, не кажучи вже про вступ до СОТ та ЄС. По-друге, реальної користі від запровадження таких заходів очікувати не можна. Галузь втрапить стимули і можливості для розвитку, знизиться її конкурентоспроможність, і, як наслідок, втрапить бюджет держави. Надзвичайно негативними будуть і загальні наслідки для економіки від запровадження таких методів регулювання цієї сфери.

Законопроект Насалика І. С. пропонує досить зважений підхід до регулювання виробництва і обігу алкогольної продукції, хоча і більш жорсткий порівняно з чинним законодавством. Заслугує на позитивну оцінку намагання врегулювати в окремому законі питання виробництва і обігу спирту та алкогольних напоїв, запровадити більш жорсткий контроль за цією, поза сумнівом важливою сферою регулювання, посилити відповідальність за порушення законодавства, захистити вітчизняного виробника тощо. У той же час, підходи для вирішення цих питань мають бути більш обґрунтовані, насамперед з точки зору досвіду інших країн, вимог щодо адаптації українського законодавства до законодавства ЄС. Крім того, його доцільно доопрацювати у напрямі максимальної деталізації всіх аспектів провадження діяльності із виробництва і торгівлі спиртом та алкогольними напоями, що сприятиме визначеності і стабільності діяльності у цій сфері, прозорості і контрольованості обігу спирту і алкогольних напоїв.

ПЛАН ДІЙ УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ ТА ЙОГО ЗАКОНОДАВЧА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ

21 лютого 2005 року в рамках засідання Ради з питань співробітництва Україна – ЄС підписано двосторонній План дій (ПД) з трирічним терміном дії. Фактично укладення зазначеного документа означає продовження діалогу між Україною та ЄС, що здійснювався у форматі Угоди про партнерство і співпраці. Результатом такого діалогу має стати лібералізація торговельних відносин з Україною, а також поширення на неї в перспективі принципу чотирьох свобод (вільний рух товарів, послуг, капіталу та робочої сили), який діє у відносинах між членами ЄС. Однак, посилення двосторонньої співпраці ставиться європейськими партнерами в залежність від виконання Україною широкого переліку вимог, передбачених ПД.



Габріел АСЛАНЯН,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Схвалений варіант Плану дій містить, поряд із завданнями, положення про моніторинг його виконання, що здійснюватиметься органами, створеними згідно з УПС. Попередня оцінка імплементації ПД має бути проведена протягом перших двох років після його ухвалення. А зміни до нього можна буде вносити вже за рік після підписання. Загальний термін реалізації документа передбачається обмежити трьома роками, тобто строком, який залишився до закінчення періоду дії УПС.

Подібні до українського плани дій (з урахуванням індивідуальних особливостей) були запропоновані також низці інших партнерів, з якими Євросоюз провадитиме політику «Ширша Європа – сусідство», зокрема: Йорданії, Ізраїлю, Молдови, Марокко, Палестинській Автономії, Тунісу. Таким чином ЄС демонструє однакове ставлення до країн, які (згідно з установчими документами об'єднання) мають право набуття членства у Євросоюзі, проголосивши своєю метою повноцінну європейську інтеграцію, і країн, які не мають перспективи вступу та не декларують відповідних намірів. Загалом із положень теперішнього Плану дій впливає передусім небажання європейської сторони піднімати питання набуття нашою державою членства в ЄС принаймні протягом найближчих трьох років.

Навіть досить побіжний аналіз цього документа свідчить про те, що сподівання української сторони на його збалансованість (у сенсі повноцінного врахування інтересів обох партнерів) не виправдалися. За окремими винятками, він більше скидається на нове «домашнє завдання» для України. Причому надскладне завдання. Оскільки важко уявити повноцінну реалізацію в трирічний період того

переліку зобов'язань, що можуть бути покладені на Україну згідно з цим Планом дій. Водночас, на думку ЄС, лише належне виконання завдань дозволить Україні сподіватися на подальший прогрес у двосторонніх відносинах. Хоча європейські партнери не схильні давати забагато обіцянок. Радше навпаки. Це стосується, зокрема, чіткого визначення термінів укладення угоди на заміну УПС, створення зони вільної торгівлі (ЗВТ), а також запровадження преференційного режиму пересування для українських громадян. Для цього сьогодні існує низка перешкод як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

Серйозно піднімати питання про створення ЗВТ варто лише після надання Україні статусу країни з ринковою економікою, входження її до Світової організації торгівлі та належного виконання УПС, потенціал якого було використано далеко не повністю. Під час переговорів про укладення Плану дій українською стороною неодноразово піднімалося питання про встановлення термінів надання нашій державі статусу асоційованого члена. Навіть висловлювалися побажання щодо включення договору про асоціацію до одного пакету з угодою про створення ЗВТ. Однак, позиція ЄС однозначна: відповідні питання можна буде розглядати лише після виконання попередніх умов, передбачених Планом дій, та коригування ЄС своєї стратегії стосовно України.

Іншим поясненням несхильності європейських партнерів надати Україні будь-які гарантії асоціації може бути той тягар, який ЄС взяв на себе внаслідок нещодавнього розширення та очікуваного приєднання нових країн Східної та Південної Європи. Значні розміри нашої держави та кількість населення вимагатимуть від ЄС залучення величезних ресурсів, які в нього зараз і без того обмежені.

Одним із очевидних недоліків ухваленого Плану дій є недостатня конкретність його положень. Вони відображають лише загальне бачення Євросоюзом напрямів подальшої роботи. Таким чином запропонований документ спростовує очікування, згідно з якими він мав доповнювати та деталізувати створену у 90-х роках минулого століття договірну базу двосторонніх відносин. З іншого боку, якщо спиратися на Повідомлення «Ширша Європа – Сусідні країни»: «Плани дій мають являти собою *політичні* документи, які об'єднують існуючі та майбутні заходи, що охоплюють усю сферу відносин ЄС із сусідніми країнами, з метою визначення основних цілей стратегічної



Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив



Віталій ЗАМНІУС,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

політики та критеріїв оцінки прогресу, досягнутого протягом кількох років. *Ці документи повинні бути стислими та, в разі потреби, доповнюватися більш детальними планами співробітництва по кожному сектору.*» З наведеного положення випливає необхідність максимально ефективно використати всі інструменти, запропоновані Європейською політикою сусідства. Це стосується, зокрема, розробки спільно з ЄС чітких якісних та часових критеріїв виконання завдань, визначених Планом дій, що дозволить нашій державі ставити питання про отримання передбачених преференцій. Принаймні максимальна регламентація в даному випадку має позбавити двосторонні відносини зайвих проблем, коли один з партнерів висуває вимоги, які прямо не випливають з тексту домовленостей. З іншого боку, узгодження деталізованих секторальних планів дій може бути досить тривалим процесом, що істотно звужує часовий простір для безпосередньої реалізації завдань, передбачених Планом дій. Відтак: затягування процесу узгодження деталізованих документів не відповідатиме інтересам нашої держави, яка зацікавлена затвердити їх у максимально стислі строки.

Наступним питанням є: чи може Україна без допомоги з боку ЄС здійснити необхідні перетворення. Виходячи з досвіду нових членів Євросоюзу, є підстави сумніватися в цьому. Оскільки рівень технічної та фінансової підтримки країнам-кандидатам з боку об'єднання був надзвичайно високим і на порядок перевищував ту допомогу, яка надається Україні за програмою Tacis. Вірогідно, доцільно було би розробити для України спеціальну програму допомоги, яка базувалася б на тих програмах, що діяли для колишніх та теперішніх країн-кандидатів. Оскільки концепція «ширшої Європи» передбачає потенційну перспективу поширення на країни-партнери низки свобод Спільного ринку, такий хід був би цілком виправданим (згадка про це міститься в концепції). Однак, враховуючи широку географічну сферу поширення програми, ЄС пов'язав надання технічної допомоги з умовою досягнення прогресу в імplementації двостороннього Плану дій, що виглядає цілком закономірним.

В ухваленому ПД ЄС декларує наміри щодо запровадження нових програм фінансування технічної допомоги та спільних проектів з країнами-сусідами: «Комісія (...) пропонує запровадити новий Інструмент Європейської політики сусідства та партнерства (...), що охоплюватиме, зокрема, найважливіші аспекти транскордонного й транснаціонального співробітництва між Україною та країнами-

членами. Передбачається також підтримка з боку Європейського інвестиційного банку для проектів, які стосуються інвестицій, спрямованих на розвиток інфраструктури». В цілому такі сигнали є позитивними для нашої країни. Однак, слід відзначити, що у своєму бюджеті на 2005 рік Європейський Союз не передбачив додаткового фінансування по лінії Інструмента Європейської політики сусідства, який досі перебуває в стадії розробки. Крім того, на істотне збільшення фінансування від Євросоюзу Україні можна сподіватися лише з 2007 року, коли в ЄС затверджуватиметься новий бюджетний план на період до 2013 року. Таким чином реальним позитивним сигналом щодо збільшення допомоги Україні з боку ЄС стало нещодавнє отримання Європейським інвестиційним банком (ЄІБ) мандату на фінансування інвестиційних проектів на території України. Хоча технічною допомогою це назвати не можна, оскільки кредити ЄІБ потрібно буде повертати.

Серед «євроскептиків» уже сьогодні лунають думки про те, що, обумовлюючи поглиблення співробітництва дотриманням нових вимог, Європейський Союз намагається забезпечити собі максимальний «простір для маневру» та утриматися від зайвих обіцянок. Причому відсутність будь-яких конкретних гарантій щодо надання преференцій нашій державі розглядається як недружня поведінка з боку європейських партнерів. Проте, слід розуміти, що і Європейський Союз, і Україна перебувають у процесі глибоких внутрішніх трансформацій з переважно невизначеним кінцевим результатом. За таких умов досить складно робити довгострокові прогнози стосовно майбутнього двосторонніх відносин, що призводить до вироблення європейськими елітами вкрай обережної позиції по відношенню до країн-партнерів та здійснення двостороннього співробітництва у форматі короткотермінових планів дій.

Яскравим прикладом цього є включення нашої держави до кола держав-реципієнтів концепції «Ширша Європа – сусідство» поряд з тими країнами, що ніяким чином не пов'язують своє майбутнє з членством у Євросоюзі. І хоча концепція не закриває остаточно перед Україною двері до ЄС, вона фактично «запроваджує мораторій» на обговорення цього питання протягом декількох наступних років – терміну виконання двостороннього Плану дій. Очевидно, це пов'язано з усвідомленням Європейським Союзом необхідності повноцінно інкорпорувати нових членів або принаймні оцінити наслідки найбільшого в його історії розширення, що є серйозним викликом для об'єднання.

За викладених вище обставин Україні не варто, напевне, надмірно форсувати зусилля по отриманню від ЄС статусу асоційованого члена в найближчій перспективі. Передусім їй необхідно довести справами свою спроможність до активної трансформації, використавши позитивно суспільні зрушення, які відбуваються сьогодні в нашій державі. Причому, першочерговою вимогою, викладеною в Плані дій, є проведення чесних та справедливих парламентських виборів 2006 року, що мають засвідчити незмінність демократичних перетворень у нашій державі. З іншого боку, Євросоюз зацікавлений в адекватному впровадженні Україною європейських стандартів, пропонуючи отримати максимальний позитив від реалізації концепції «Ширша Європа». Цей процес тісно пов'язаний із належним виконанням усіх вимог двостороннього Плану дій.

Планом дій встановлюється комплексний перелік пріоритетів, як у рамках, так і поза рамками Угоди про партнерство та співробітництва, серед яких особливу увагу слід приділити:

- подальшому посиленню стабільності та ефективності органів, що забезпечують демократію та верховенство права;
- забезпеченню демократичного проведення президентських (2004 р.) та парламентських (2006 р.) виборів в Україні у відповідності до стандартів ОБСЄ;
- забезпеченню поваги до свободи засобів масової інформації та свободи слова;
- розвитку можливостей для поглиблення консультацій між Україною та ЄС у сфері врегулювання кризових ситуацій;
- посиленню співробітництва у сфері роззброєння та нерозповсюдження ядерної зброї;
- посиленню співробітництва з питань нашої спільної сусідської та регіональної безпеки, зокрема щодо вироблення ефективного рішення Придністровського конфлікту в Молдові, включаючи вирішення прикордонних питань;
- вступу до СОТ;
- поступовій ліквідації обмежень та нетарифних бар'єрів, які перешкоджають двосторонній торгівлі, та реалізації необхідних регулятивних реформ;
- покращенню інвестиційного клімату шляхом запровадження недискримінаційних, прозорих і передбачуваних умов ведення бізнесу, спрощених адміністративних процедур та боротьби з корупцією;
- податковій реформі, покращенню функціонування Податкової адміністрації та ефективному використанню державних коштів;
- започаткуванню конструктивного діалогу зі спрощення візового режиму між Україною та ЄС з метою підготовки до майбутніх переговорів щодо укладення угоди про спрощення візового режиму, беручи до уваги необхідність прогресу у переговорах щодо угоди про реадмісію між Україною та ЄС;
- поступовому наближенню законодавства, норм та стандартів України до законодавства, норм та стандартів Європейського Союзу;
- подальшому посиленню дієздатності адміністративних та судових органів;
- сприянню діалогу щодо питань працевлаштування та намагання у відповідності до УПС, забезпечити, щоб ставлення до працівників-мігрантів не було дискримінаційним на підставі громадянства;
- повній імплементації Меморандуму про взаємопорозуміння щодо закриття Чорнобильської атомної електростанції, включаючи завершення будівництва та введення в дію ядерних реакторів Х2/Р4 відповідно до визнаних міжнародних стандартів щодо ядерної безпеки.

Спробуємо докладніше оцінити стан справ у визначених Планом дій пріоритетних сферах, де ситуація безпосередньо залежить від якості законодавчого регулювання.

Подальше посилення стабільності та ефективності органів, що забезпечують демократію та верховенство права

Хоча завдання, зміст та етапи здійснення адміністративної реформи було визначено ще у 1998 році (саме тоді була завершена робота над Концепцією адміністративної реформи в Україні), докорінного реформування системи органів публічного управління з того часу не відбувалося. Ті заходи, які у 1999–2001 рр. було прийнято називати «адміністративною реформою» фактично зводилися до косметичних змін на рівні системи центральних органів виконавчої влади та внутрішньої організації цих органів. Більш того, протягом останніх років намітилася стійка тенденція до ліквідації навіть тих позитивних змін, які відбулись у зв'язку з підписанням у 1999 році Президентом України низки указів, спрямованих на реформування системи центральних органів виконавчої влади (далі ЦОВВ). Це призвело до стрімкого та необґрунтованого зростання кількості ЦОВВ, зокрема – органів зі спеціальним статусом; до політизації державної служби (запровадження посад заступників міністрів у зв'язках з Верховною Радою, призначення на посади голів державних адміністрацій політичних діячів тощо).

Досліджуючи стан реформування системи публічного управління, слід відзначити, що на сьогодні залишається невирішеною низка проблем адміністративної реформи.

По-перше, реальний статус Кабінету Міністрів України так і не був приведений у відповідність до його конституційного статусу як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Президент наділений вагомими кадровими та установчими повноваженнями, які зумовлюють «дуалізм» виконавчої влади; в системі центральних органів виконавчої влади існує низка органів зі спеціальним статусом, які виведені з підпорядкування Уряду.

По-друге, актуальним є питання реформування системи центральних органів виконавчої влади. Науково необґрунтованою є кількість міністерств, державних комітетів (в силу чого функції одних органів дублюють функції інших); спеціальний статус ЦОВВ присвоюється безсистемно (станом на березень 2005 року в системі ЦОВВ було створено 22 органи зі спеціальним статусом); міністерства не стали головними суб'єктами вироблення і реалізації політики уряду у відповідних сферах. З метою кардинального реформування системи центральних органів виконавчої влади необхідно провести функціональне обстеження міністерств та інших ЦОВВ, проаналізувати доцільність існування окремих органів в цій системі (зокрема, Вищої атестаційної комісії, Державної податкової адміністрації, Державної митної служби (останні мають стати структурними підрозділами Міністерства фінансів України). До органів зі спеціальним статусом мають бути віднесені лише Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Антимонопольний комітет України та органи, спеціальний статус яких визначено законами України.

По-третє, потребує врегулювання проблема розмежування політичних та адміністративних посад в міністерствах; розмежування статусів міністра та керівника іншого ЦОВВ. У зв'язку з цим за міністром та одним з його заступників доцільно закріпити статус політичних діячів; керівництво апаратом міністерства слід покласти на державного службовця – державного секретаря, строк повноважень якого не поставлений у залежність від строку перебування на посаді відповідного міністра.

По-четверте, не було реалізоване головне завдання адміністративної реформи – переорієнтацію органів виконавчої влади зі здійснення суто адміністративно-розпорядчої діяльності на надання управлінських послуг. Практично незмінними залишились засади взаємодії громадян з органами публічної вла-

ди – на сьогодні поширеною є практика, за якої той чи інший орган самостійно визначає права і обов'язки фізичних та юридичних осіб у відповідних провадженнях.

Зрештою, суттєвого реформування потребує публічна служба. Реформа публічної служби має передбачати підвищення ролі Головного управління державної служби в управлінні державною службою, запровадження прозорого і гласного конкурсного відбору на всі посади в органах публічної влади, реформування оплати праці державних службовців.

Здійснення адміністративної реформи потребує прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів України» з урахуванням останніх змін до Конституції, Закону «Про центральні органи виконавчої влади», Адміністративно-процедурного та Адміністративно-процесуального кодексів, якісно нового Закону «Про публічну службу».

15 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, взявши тим самим на себе ряд зобов'язань щодо реформування системи місцевого самоврядування. В той же час, реформування цієї системи на основі закріплених в Європейській хартії принципів стало досить проблематичним з огляду на неузгодженість з цими принципами Конституції України. Зокрема, з принципом повсюдності місцевого самоврядування не узгоджується закріплена в Конституції система адміністративно-територіального поділу, низовою ланкою якого є села, селища та міста. Також Конституція України не закріпила за районними та обласними радами права створювати власні виконавчі органи – здійснення функцій виконавчих органів районних та обласних рад покладається на органи виконавчої влади – районні та обласні державні адміністрації. Водночас, згідно з п. 2 ст. 2 Європейської хартії за представницькими органами місцевого самоврядування (радами, зборами) закріплено право мати підзвітні їм виконавчі органи. Таким чином, виконати закріплені в ст. 2 Європейської хартії зобов'язання Україна не може в силу того, що вони не узгоджуються з вимогами Основного Закону.

Залишаються нереалізованими й інші положення Європейської хартії. Так, відсутність належної професійної підготовки, мотивації, стимулювання та заохочення службовців в органах місцевого самоврядування не дозволяє реалізувати п. 2 ст. 6 Хартії, відповідно до якого «умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні мож-

ливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі». Вузькість бази оподаткування місцевими податками та зборами призвело до зниження їхньої ролі у формуванні місцевих бюджетів і, як наслідок, – невиконання положень п.п.1–3 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, якими за органами місцевого самоврядування закріплено право на власні адекватні (такі, що відповідають функціям) фінансові ресурси.

Втілення європейських принципів місцевого самоврядування потребує суттєвого реформування системи адміністративного поділу; системи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях. Зокрема, базовою одиницею місцевого самоврядування мають стати не села, селища та міста, а громади; за обласними та районними радами має бути закріплено право створювати власні виконавчі органи; відповідно мають бути переглянуті функції обласних державних адміністрацій. Децентралізація повноважень об'єктивно зумовлює потребу в ліквідації районних державних адміністрацій. Правовою основою для реалізації цих реформ мають стати зміни до відповідних розділів Основного Закону. Поряд з цим, втілення європейських засад місцевого самоврядування потребує проведення ряду реформ, які виходять за межі муніципальної реформи. Насамперед йдеться про реформу публічної служби, податкову реформу, удосконалення правового регулювання відносин власності.

Забезпечення демократичного проведення президентських (2004 р.) та парламентських (2006 р.) виборів в Україні у відповідності до стандартів ОБСЄ

У Заяві про попередні результати спостереження та висновки Міжнародної місії зі спостереження за повторним проведенням повторного голосування виборів Президента України 26 грудня 2004 року¹ наголошується на тому, що «проведення виборів 26 грудня значно наблизило Україну до виконання зобов'язань ОБСЄ щодо виборів, стандартів Ради Європи та інших європейських стандартів». Зокрема, наголошується у Заяві, упродовж передвиборчих перегонів умови кампанії були помітно рівніші, порівняно із попередніми турами виборів; головні ЗМІ надавали виборцям збалансовану картину кампанії; спостерігачі отримали невелику кількість повідомлень про чинення тиску на виборців для примушування їх голосувати за одного з кандидатів. Виборчі комісії в новому складі провели вибори значно прозоріше, ніж попередні (31 жовтня та 26 листопада 2004 року відповідно).

Водночас, у Заяві вказано і на окремі недоліки виборчого законодавства та практики його застосування, які мають бути враховані в процесі підготовки та проведення наступних виборчих кампаній. Серед таких недоліків, зокрема, відсутність у Законі «Про вибори Президента України» норм, які б визначали роль міліції у день виборів, зобов'язували ЦВК одразу оприлюднити всі результати по виборчих дільницях; дозволили б спостереження за виборами національним громадським організаціям; погана підготовка списків виборців, поодинокі випадки зриву агітаційних заходів опозиції (порушення свободи зібрань); розповсюдження провокаційних агітаційних матеріалів, недосконалість організації голосування за межами приміщення для голосування; окремі випадки неправдоподібного повідомлення ДВК попередніх результатів виборів.

Однак навряд чи можна стверджувати, що забезпечення демократичності проведення виборів полягає лише у виправленні тих недоліків, на які було вказано Міжнародною місією зі спостереження за повторним проведенням повторного голосування виборів Президента України. Адже переважна більшість вказаних у звіті порушень є порушеннями окремих міжнародних стандартів виборів – загального, рівного, прямого виборчого права, таємності голосування, справжніх (чесних, несафальсифікованих) виборів.

Хоча згадані принципи закріплено як у Конституції України, так і у низці міжнародно-правових актів, які є частиною національного законодавства України (Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Конференції з безпеки та співробітництва у Європі), однак повного їх втілення в життя в Україні не відбулося.

Так, із принципу загального виборчого права випливає необхідність забезпечення права на участь у виборах та вільне голосування для всіх громадян України. Але попередній досвід проведення виборчих кампаній дозволяє стверджувати, що чинне законодавство не створює належних умов для реалізації права голосу окремим категоріям громадян, а в деяких випадках – взагалі унеможливує реалізацію цього права. Зокрема, фактично позбавлені права голосу громадяни, які не мають постійного місця проживання (безпритульні), суттєво ускладнена можливість взяти участь у виборах для виборців, що постійно проживають за межами території України або за станом здоров'я не можуть прибути до приміщення для голосування.

¹ Preliminary statement on the repeat second round of the Presidential election in Ukraine, 26 December 2004 (27 December 2004). – http://www.osce.org/documents/odihr/2004/12/4007_en.pdf

Не менш проблематичним є і втілення в життя принципу рівного виборчого права – як активного, так і пасивного. Відсутність Державного реєстру виборців уможливує неодноразове голосування виборців на різних дільницях. Досвід виборчих кампаній вказує на відсутність рівності і у здійсненні пасивного виборчого права. Зокрема, кандидати, які обіймають посади в органах державної влади, мають значно ширші можливості у здійсненні передвиборної агітації (інформаційні повідомлення в багатьох випадках досить складно відмежувати від передвиборчої агітації за кандидата) і, відповідно, фінансуванні власної виборчої кампанії.

Сприяти втіленню принципу справедливих (чесних, несфальсифікованих) виборів мало б встановлення відповідальності за порушення заборонних приписів виборчих законів. Але далеко не за всі діяння, які Законами «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» віднесено до правопорушень, встановлена реальна відповідальність. Остання зводиться фактично до покарань за вчинення вузького переліку діянь, передбачених ст.ст. 157–159 Кримінального кодексу, адміністративних санкцій за порушення, передбачені ст. 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, санкцій, передбачених відповідними виборчими законами (попередження, скасування реєстрації кандидатів, зупинення дії ліцензії телерадіоорганізації). На нашу думку, звуження підстав для скасування реєстрації кандидатів без одночасного внесення змін до кримінального законодавства та законодавства про адміністративні правопорушення, розширення сфери застосування такої санкції, як «попередження», аж ніяк не сприяє дотриманню положень виборчих законів суб'єктами виборчого процесу, підвищенню правової свідомості громадян, забезпеченню проведення справедливих виборів.

Одним з важливих чинників, які ускладнюють втілення в життя принципу справедливих виборів, є також низький рівень підготовки до виборів, обізнаності з виборчим законодавством членів дільничних та територіальних (окружних) виборчих комісій. Остання проблема обумовлена цілою низкою недоліків виборчого законодавства – самим порядком формування виборчих комісій, відсутністю механізмів, які б запобігали зростанню кількості так званих «технічних» кандидатів (за поданнями яких і формується основна частина складу виборчих комісій), відсутністю кваліфікаційних вимог до кандидатів на членство у відповідних виборчих комісіях.

Коректив має зазнати механізм та процедура оскарження рішень, дій та бездіяльності в ході виборів. Зокрема, мають бути розширені можливості оскарження рішень ЦВК нормативно-правового характеру (якими конкретизуються положення виборчих законів) – скасовано 7-денний строк їх оскарження; проаналізовано доцільність збереження за виборчими комісіями повноважень з розгляду виборчих спорів («політизованість» складу комісії впливає на зміст рішень у скаргах, і більшість з них стає предметом розгляду в апеляційних судах та ЦВК); конкретизовано права учасників та процедуру провадження, пов'язаних з розглядом скарг у виборчих комісіях та судах тощо.

Актуальним є питання забезпечення прозорості виборів в Україні. Так, потребують законодавчого вирішення проблеми прозорості фінансування виборчих кампаній за рахунок коштів виборчих фондів (у фінансових звітах мають розкриватися не лише джерела витрат, але і джерела походження коштів виборчих фондів); закріплення дієвих гарантій реалізації офіційними спостерігачами своїх прав; забезпечення доступу офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій на закордонні виборчі дільниці; забезпечення прозорості підготовки та проведення виборів на спеціальних виборчих дільницях; надання статусу офіційних спостерігачів представникам всеукраїнських громадських організацій, до статутних цілей яких віднесено спостереження за проведенням виборів.

Таким чином, виконання Плану дій Україна – Європейський Союз в частині забезпечення демократичного проведення виборів відповідно до стандартів ОБСЄ, рекомендацій ОБСЄ, Бюро демократичних інститутів і прав людини лежить в площині реального втілення в життя закріплених в Конституції України, міжнародно-правових актів, до яких приєдналася Україна, принципів демократичних виборів – загального, рівного виборчого права, справедливих (чесних) виборів, а також забезпечення прозорості виборів в Україні.

Втілення цих принципів в життя потребує, зокрема, удосконалення процедури реєстрації громадян за місцем постійного проживання, включно із запровадженням реєстрації громадян, які не мають встановленого місця проживання (безпритульні); створення Державного реєстру виборців, який би забезпечив реалізацію принципу «один виборець – один голос», а також – у перспективі – можливість проголосувати для кожного виборця незалежно від місця його перебування в день виборів; належну організацію голосування у закордон-

ному виборчому округу (принаймні у тих державах, де кількість українських громадян є високою, – Росія, США, Канада, Італія, Іспанія, Португалія, Польща тощо); забезпечення голосування за місцем постійного проживання тих громадян, які за станом здоров'я не можуть прийти до приміщення для голосування; удосконалення процедури голосування за відкріпними посвідченнями (у цьому контексті досить позитивним могло б стати використання досвіду врегулювання відповідної проблеми під час повторного голосування 26 грудня 2004 року); скасування граничного обсягу надходжень коштів до виборчих фондів кандидатів з одночасною заборонаю фінансування виборчих кампаній третіми особами. Забезпечення проведення справедливих виборів потребує вдосконалення процедури оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з виборами (скасування 7-денного строку оскарження Постанов ЦВК, що мають нормативно-правовий характер, конкретизація прав і обов'язків учасників проваджень, пов'язаних з розглядом скарг, тощо); запровадження санкцій за порушення заборонних приписів виборчих законів; підвищення рівня підготовки членів комісій до проведення виборів. Суттєво має бути підвищено і рівень прозорості виборів в Україні.

Забезпечення поваги до свободи засобів масової інформації та свободи висловлювань

План дій Україна – ЄС ставить перед Україною завдання «надалі покращувати та посилювати законодавчі та адміністративні умови для свободи ЗМІ, беручи до уваги відповідні рекомендації Ради Європи». Вже з самого формулювання видно, що рівень розвитку вітчизняного медіа-законодавства є досить високим, а ключовою є наступна вимога забезпечення ефективного дотримання стандартів свободи ЗМІ.

Сьогодні правову базу діяльності ЗМІ складають «галузеві» закони «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», а також закони України «Про державну підтримку ЗМІ та соціальний захист журналістів», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» та інші.

Важливу роль відіграв також Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова» від 3 квітня 2003 року. Законом, зокрема, було визначено поняття цензури, що надало можливість реалізовувати на практиці конституційну заборону цього явища; запроваджене поняття суспільнозначущої

інформації, яку дозволяється оприлюднювати незалежно від згоди власника та без остраху понести відповідальність за розповсюдження інформації з обмеженим доступом; введено інститут звільнення від відповідальності за оприлюднення оціночних суджень (висловлювання, які не містять фактичних даних). Було також зроблено законодавчу спробу зменшити кількість позовів про стягнення моральної шкоди до ЗМІ та журналістів, точніше, стимулювати визначення позивачами такої шкоди в реальних розмірах, шляхом запровадження прогресивного державного мита, розмір якого стрімко зростає зі зростанням суми позову. Проте, окремі недоліки останньої новачки, а також повноваження судової гілки влади щодо звільнення позивача від сплати мита та щодо застосування відстрочки по його сплаті значною мірою нівелюють її значення.

Разом з тим, можна відзначити, що вищевказаний Закон, який став наслідком проведених до цього парламентських слухань з питань цензури та боротьби з нею, посів визначне місце серед актів, що сприяють гармонізації українського законодавства з правом ЄС. Передусім, це зумовлено тим, що журналісти та ЗМІ отримали вагомий правовий інструмент захисту свого права на незалежність та інструмент захисту від судових переслідувань. Українська держава вкотре задекларувала своє негативне ставлення до явища цензури, конкретизувала його ознаки та зобов'язалася не створювати органів, які прямо або опосередковано її здійснювали.

Найбільш актуальними питаннями, які потребують вирішення сьогодні, є:

- забезпечення незалежності контролюючих та регулюючих органів у галузі ЗМІ (у нашому випадку це Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення);
- демонополізація інформаційного ринку;
- зниження рівня присутності держави на ринку інформації, роздержавлення ЗМІ та створення незалежного суспільного мовлення для задоволення інформаційних потреб суспільства та його окремих груп, які не може задовольнити ринок;
- урівнення статусу журналістів (сьогодні журналісти державних та муніципальних ЗМІ мають низку соціальних переваг, передусім, у сфері пенсійного забезпечення, у порівнянні з журналістами приватних ЗМІ);
- на часі також інтеграція України в європейський та світовий інформаційний простір, що, крім іншого, вимагатиме підписання та ратифікації низки міжнародних документів, передусім, Конвенції про трансграничне телебачення 1989 року.

Коротко про перспективи вирішення вказаних завдань.

3 березня 2005 року Верховна Рада України прийняла з пропозиціями Президента України нову редакцію Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», якою передбачається суттєве підвищення статусу цього регулюючого органу у сфері мовлення. Зокрема, скасовано процедуру ротації членів Ради, значно зменшено можливості впливу на Раду з боку Президента та Верховної Ради України. Разом з тим, в останній редакції закону додано норму, згідно з якою Рада може бути відправлена у відставку за наслідками її звіту Президенту та/чи Верховній Раді України.

Вирішення решти проблем потребує прийняття у новій редакції Законів України «Про телебачення і радіомовлення» (він на разі прийнятий у першому читанні й готується до другого), про систему Суспільного телебачення і радіомовлення, про роздержавлення друкованих ЗМІ, внесення змін до Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» тощо. Робота над цими питаннями лише починається. Можна очікувати серйозних ускладнень у її просуванні. Передусім, це стосується соціальних питань, пов'язаних зі статусом журналістів державних медіа.

Посилення співробітництва з питань нашої спільної сусідської та регіональної безпеки, зокрема щодо вироблення ефективного рішення Придністровського конфлікту в Молдові, включаючи вирішення прикордонних питань.

Серед законодавчих заходів, які впливають із зазначеної вище вимоги, можна виділити процедуру правового оформлення спільного молдовсько-українського кордону. Причому, слід розуміти, що законодавчому врегулюванню відповідного питання передують досягнення сторонами взаємної згоди щодо вирішення питань, пов'язаних із встановленням кордонів документально (делімітація) та на місцевості (демаркація). З цього приводу слід відмітити наявність необхідної двосторонньої договірної бази, а також відповідного національного законодавства. Процес встановлення кордону з Молдовою Україна завершила 10 грудня 2003 року ратифікацією Положення про демаркацію державного кордону. Однією з головних перепон остаточного врегулювання прикордонних питань із Молдовою залишається Придністровський конфлікт, який загрожує територіальній цілісності цієї країни. Однак, його врегулювання повинно здійснюватися в політичній площині та перебуває поза межами законодавчого врегулювання.

Вступ до СОТ

Вступ до СОТ залишається серед головних пріоритетів зовнішньої політики України на найближчу перспективу, а також становить важливу передумову для утворення в подальшому зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. Як свідчить практика переговорів щодо вступу нашої держави до СОТ, реформування законодавчої бази є важливим компонентом для досягнення прогресу в цьому напрямі. До того ж великою мірою вимоги приєднання України до СОТ співпадають із положеннями Плану дій Україна – ЄС.

Головними досягненнями в напрямку гармонізації законодавства із нормами та стандартами СОТ стало прийняття Митного й Земельного кодексів, а також запровадження ефективного режиму захисту прав інтелектуальної власності. Однак, окремі проблеми у сфері адаптації українського законодавства до стандартів СОТ досі існують. Стурбованість та зауваження учасників Робочої групи з приєднання України до СОТ викликає застосування у різних галузях господарства таких протекціоністських заходів, що дискримінують іноземного виробника та спотворюють зовнішню торгівлю. Передусім увагу членів Робочої групи викликають регуляторні заходи, що здійснюються стосовно так званих «чутливих» галузей вітчизняної економіки: автомобілебудування, суднобудування, літакобудування, космічної промисловості, будівництва, фармацевтики, вугільної промисловості, а також виробництва сільськогосподарської продукції.

Крім заходів щодо підтримки національного виробника, найбільше зауважень з боку СОТ викликають:

- чинний антидемпінговий режим та режим компенсаційного мита;
- режим заходів безпеки;
- сукупність технічних перешкод у торгівлі;
- застосування санітарних та фітосанітарних заходів;
- порядок функціонування вільних та вільних економічних зон тощо.

Відкритим залишається питання узгодження митних тарифів. З цієї метою 28 лютого до парламенту було подано урядовий законопроект «Про внесення змін до Митного тарифу України» (№ 7114), який взято за основу.

Досить активно здійснюється робота, спрямована на приведення вітчизняного законодавства у відповідність до вимог СОТ у сфері захисту інтелектуальної власності. Сьогодні на розгляді парламенту перебуває низка галузевих законопроектів, зокрема:

- проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України (щодо імплементації законодавства до вимог багатосторонньої Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС СОР)» (№ 7032);
- проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони інтелектуальної власності» (№ 1296);
- проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм» (№ 1297);
- проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо ліцензування та контролю за експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування)» (№ 3155) тощо.

Загалом, як випливає з проекту звіту Робочої групи зі вступу України до СОР, наша держава завдяки своїм зусиллям пододала досить великий шлях і серйозно наблизилася до бажаного рівня. Однак, слід відзначити, що навіть останнім часом приймаються закони, положення яких суперечать вимогам СОР, зокрема:

- Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» (№ 1877-IV від 24.06.2004);
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки суднобудівної промисловості України» (№ 1766-IV від 15.06.2004) тощо.

Поступова ліквідація обмежень та нетарифних бар'єрів, які перешкоджають двосторонній торгівлі, та реалізація необхідних регулятивних реформ.

В рамках спільних робочих органів України та ЄС неодноразово наголошувалося на наявності в регуляторній політиці України, зокрема й у вітчизняному законодавстві, великої кількості елементів, які не сприяють позитивній динаміці торговельно-економічних відносин.

Окремим питанням стоїть застосування в українській регуляторній політиці експортних мит та квот, які в принципі забороняються Генеральною угодою з тарифів і торгівлі (ГАТТ) від 1994 року. Практика показує неринкову спрямованість зазначеного механізму, впровадження якого у жодному разі не сприятиме наданню Україні статусу країни з ринковою економікою.

Чинне законодавство вимагає суттєвого перегляду з метою усунення норм, які передбача-

ють застосування нетарифних методів регулювання як звичайної практики уряду. Сьогодні ж ситуація виглядає наступним чином: досі діє стара редакція Закону України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», яка дозволяє «з метою підтримання конкурентоспроможності вітчизняних виробників продукції тваринництва Кабінет Міністрів України встановлює щорічні квоти (кількісні обмеження) на ввезення продукції»; не скасовано дозвіл встановлення щороку Кабінетом Міністрів квот на виробництво та експорт цукру за межі (Закон України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру») тощо.

Особливої уваги вимагають положення Закону «Про зовнішньоекономічну діяльність», які стосуються: правил неавтоматичного ліцензування імпорту, що не відповідають вимогам СОР, які діють також і в ЄС (зокрема, положення з вимогами Угоди про субсидії та компенсаційні заходи); порядку застосування спеціальних санкцій до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (які є дискримінаційними по відношенню до іноземних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності) тощо.

Законом України «Про захист національного виробника від демпінгового імпорту» встановлено (частина 9, Стаття 12), що після приєднання України до СОР (ЄС є членом), антидемпінгові розслідування не будуть здійснюватись по відношенню до країн-членів СОР, якщо обсяг демпінгового імпорту становитиме менше 1 відсотка від загального виробництва подібних товарів в Україні. У разі, якщо загальний обсяг імпорту з цих країн-членів СОР становитиме менше 3 відсотків від загального обсягу споживання подібних товарів в Україні, Угода СОР про субсидії і компенсаційні заходи передбачає 3 та 7 відсоткові ставки відповідно як граничні. Наразі будь-який обсяг демпінгового імпорту може послужити причиною антидемпінгового розслідування.

Водночас застосування з боку ЄС запобіжних (передусім антидемпінгових) заходів по відношенню до українських виробників викликано цілим комплексом проблем, які суттєво спотворюють характер української економіки, перетворюючи її на фактично неринкову. Великою мірою це пов'язано з недостатніми темпами приватизації великих підприємств, що перебувають у державній власності і використовують неринкові механізми роботи. Відсутній зв'язок податку з прибутком. Ця проблема існувала в Україні внаслідок терпимості до надання численних невинуватених податкових пільг, що тривала до останнього часу. Збиткові підприємства

одержують кредит у формі відстрочених платежів постачальникам та податковим органам. До цього часу поширеною була практика елементарного списання боргів підприємствам.

Покращення інвестиційного клімату шляхом запровадження недискримінаційних, прозорих і передбачуваних умов ведення бізнесу, спрощених адміністративних процедур та боротьби з корупцією

Розвиток підприємництва та інвестування в українську економіку є однією з найголовніших передумов подальшого економічного прогресу нашої держави. Досягти цього критерію без активного залучення іноземних інвестицій практично неможливо. Для подальшого розвитку бізнесових та інвестиційних контактів і співпраці між Україною та ЄС слід докласти значних зусиль, зокрема в практичному застосуванні вже чинних законів із захисту прав іноземних інвесторів у спільних підприємствах, а також прозорості та передбачуваності умов ведення бізнесу на практиці. Досі високим є рівень застосування дискримінаційних заходів, які впливають на іноземні інвестиції. Наочними прикладами цього є заборгованість з відшкодування ПДВ, протекціоністські заходи по відношенню до вітчизняного виробника, забезпечення прозорості та ефективної приватизації поряд з уникненням «приватизаційних скандалів».

Чинне законодавство України про юридичні особи, зокрема про господарські товариства, лише частково відповідає нормам права ЄС про компанії. Українські юридичні особи все ще не можуть функціонувати в нормальному режимі. Причини цього варто шукати не тільки в законодавстві, яке регулює їх діяльність, а й у численних недоліках правової системи в цілому. Серед інших причин варто виділити значні недоліки у функціонуванні адміністративних органів, які відповідають за певні аспекти діяльності юридичних осіб – такі, як процедури ліцензування та реєстрації юридичних осіб, а також оприлюднення інформації про них.

Подальша законодавча робота в цій сфері має здійснюватися з урахуванням таких заходів, як:

- узгодження Цивільного та Господарського кодексів України між собою, оскільки їхні положення, які стосуються компаній, суперечать одне одному;
- приведення Закону України «Про господарські товариства» у відповідність до нових Цивільного та Господарського кодексів України, окрім розділу, який сто-

сується акціонерних товариств. Гармонізації із Цивільним кодексом також потребують інші численні акти законодавства, які регулюють створення та діяльність юридичних осіб в Україні;

- створення повнофункціональної системи державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) із можливістю вільного доступу до неї;
- прийняття закону про акціонерні товариства. До останнього часу на розгляді в парламенті знаходилися два проекти законів «Про акціонерні товариства» (проект №3059-1, внесений Кабінетом Міністрів 18.12.2003 на заміну раніше поданого в квітні після його несхвалення в першому читанні 09.07.2003; проект №3059 народного депутата В.Мусяйки, який був відкликаний автором);
- врахування вимог законодавства ЄС про компанії в процесі розробки та обговорення змін до Закону України «Про господарські товариства», окрім розділу, який стосується акціонерних товариств;
- забезпечення можливості створення філій іноземних банків, які не мають статусу юридичної особи та власного капіталу в Законі України «Про банки і банківську діяльність». Національним банком України було розроблено та внесено на розгляд Верховної Ради України законопроект №3561, що закріплює в Законі України «Про банки і банківську діяльність» можливість створення філій іноземних банків на території України та їхня участь у національній системі гарантування депозитів. Проте законопроект не був підтриманий парламентом навіть у першому читанні під час голосування 04.03.2004 («за» 224 голосів при 226 необхідних);
- встановлення правил про оформлення податкової звітності підприємств у відповідності до Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (МСБО), що стимулюватиме українські компанії до активнішого виходу на міжнародні ринки капіталу та позбавить їх необхідності здійснювати додаткові витрати на оформлення документів одночасно за МСБО та відповідними українськими стандартами;
- вдосконалення законодавства про банкрутство, особливо в тій частині, що стосується, зокрема, неможливості визнання банкрутами окремих категорій підприємств, участі кредиторів у процедурі досудової санації підприємств; включення до галузевого законодавства норм про особливості

процедури визнання неплатоспроможними певних категорій підприємств із врахуванням вимог права ЄС;

- внесення змін до Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 року, які розширювали б права Антимонопольного комітету як органу, покликаного здійснювати державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Враховуючи, що для забезпечення достатніх слідчих можливостей Антимонопольний комітет потребує надходження інформації, він має бути наділений правом вимагати від сторін розслідування та третіх сторін документів, письмових відповідей на поставлені запитання, а також усних свідчень, здійснювати обшук приміщень або об'єктів розслідування та вилучати виявлені докази. Водночас такі широкі повноваження повинні бути обмежені чіткими процедурними рамками.

Україні вкрай необхідно розробити законодавчу базу, в рамках якої Уряд надаватиме державну допомогу та контролюватиме її використання. Вона має ґрунтуватися на чіткому визначенні субсидій та прихованих субсидій, і, зокрема, на чіткому розрізненні між функцією надання допомоги, функцією аудиту та контролю за наданою допомогою.

Окремо слід звернути увагу на необхідність забезпечення однакових підходів у накладенні стягнень на майно суб'єктів господарювання, усунення дискримінації юридичних осіб залежно від форми власності. Йдеться про скасування дії Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна». Відповідний законопроект – № 2216 – був внесений Нацбанком ще у вересні 2002 року, проте до цього часу не схвалений. Слід відзначити проект № 1349-1 від 16.04.2004, внесений народним депутатом О. Царьовим, яким пропонується внести ряд змін до законів України «Про застава», «Про виконавче провадження», «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», спрямованих на вдосконалення відчуження державного майна поза приватизаційними процедурами з урахуванням захисту інтересів держави, на загальне вдосконалення законодавчого регулювання питань відновлення платоспроможності та банкрутства. Проектом № 1349-1 також пропонується визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна».

Окрім законодавчих заходів, буде також вкрай важливо модернізувати та зміцнити відповідну інституційну базу, відповідальну за впровадження законодавства про господарські товариства, і, зокрема, за ліцензування та реєстрацію юридичних осіб та оприлюднення інформації про них.

Податкова реформа, покращення функціонування Податкової адміністрації та ефективне використання державних коштів

Підприємницький сектор України в цілому ще не повністю перейшов до жорстких бюджетних обмежень. Чимало компаній, зокрема, колишні державні підприємства, не полишають звички до патерналістської протекції й досі демонструють недостатню точність бухгалтерської звітності та відтворення фінансової інформації. Показниками подібної поведінки підприємств є, серед інших, значні суми заборгованості у взаєморозрахунках та низка нещодавніх антидемпінгових розслідувань.

Функціонування української системи оподаткування в доповіді МВФ від 2003 року визнано незадовільною з точки зору бюджетних надходжень, економічної ефективності та суспільної справедливості. Свідчення учасників економічної діяльності, наведені, зокрема, в доповіді Світового Банку «Вартість ведення бізнесу в Україні» (2002 р.), також були загалом негативними, вказуючи на те, що податкові законодавство та практика є серйозними перешкодами на шляху до ведення підприємницької діяльності в країні. В цьому контексті необхідно відмітити, що досі парламентом не прийнято Податковий кодекс, який би запровадив чіткі та зрозумілі процедури оподаткування.

Головні проблеми податкової системи, пов'язані із зовнішньою торгівлею, зосереджувалися головню на питаннях визначення бази оподаткування, податкових зобов'язань, ставок оподаткування, адміністрування податку на додану вартість (ПДВ) та акцизних зборів, зокрема:

- через значну кількість змін та доповнень до чинного законодавства про ПДВ, спрямованих на запровадження численних виключень та пільг, сферу застосування цього податку було суттєво звужено. За даними Міністерства фінансів України у 2002 році загальний обсяг звільнень і пільг з ПДВ становив 5,5 млрд. грн. (72% всіх податкових пільг). Державна податкова Адміністрація України (ДПА), використовуючи іншу методологію розрахунків, подає значно більшу цифру – 46,8 млрд. грн.

За даними ДПА лише 57% платників фактично сплачувало ПДВ (від кількості платників, що повинні сплачувати). Значна частина пільг та виключень у старому чи видозміненому вигляді діє і сьогодні. Така практика суперечить вимогам ЄС та СОТ щодо державної допомоги підприємствам, спотворює конкуренцію, ставлячи інші компанії в нерівні умови. Слід відзначити, що в Україні неодноразово здійснювалися спроби змінити таку ситуацію. Так, 5 лютого 2004 року Верховна Рада України ухвалила у другому читанні та в цілому проект Закону «Про внесення змін до деяких Законів України з питань оподаткування у зв'язку із прийняттям Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік». Законом було передбачено зниження ставки ПДВ – з 20 до 17% з 1 січня 2005 року та до 15% з 1 січня 2006 року. Також передбачалося скасування низки звільнень і пільг з ПДВ. Однак, цей Закон було ветовано Президентом 3 березня 2004 року, і чинності він досі не набув;

- досі не вирішеним залишається питання про відшкодування ПДВ експортерам. Відповідна процедура регулюється щонайменше трьома нормативними актами: Законом України «Про податок на додану вартість» (від 3.04.1997 р.), Указом Президента України «Про деякі зміни в оподаткуванні» (від 7.08.1998 р. №857/98), Порядком відшкодування податку на додану вартість, що затверджений наказом Державної податкової адміністрації та Державного казначейства (від 2.07.1997 р. №209/72). Однак, держава не спромоглася забезпечити належне застосування відповідного законодавства. Станом на 1 січня 2005 року загальна заборгованість бюджету з відшкодування ПДВ сягнула 7,5 млрд. грн.;
- іншим складним питанням у галузі непрямого оподаткування в Україні є стягнення акцизних зборів. Відповідно до Законів «Про ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі транспортні засоби» від 24.05.1996 року, «Про розвиток автомобільної промисловості України» від 18 березня 2004 року, для національних виробників транспортних засобів встановлено дискримінаційні положення про надання пільг по зобов'язаннях за ПДВ, платі за землю, сплаті акцизного збору до кінця 2008 року. В Україні також використовуються дискримінаційні ставки акцизного збору на деякі імпортовані продукти (на вина виноградні, вина ігристі і газовані, вермути, інші зброджені напої. Закон України «Про внесення змін до Закону Ук-

раїни «Про Державний бюджет України на 2003 рік» та деяких інших законодавчих актів» (від 22.05.2003 року) встановив нові підвищені ставки акцизного збору на алкогольні напої, що імпортуються в Україну. Термін дії підвищених ставок на імпортовані алкогольні напої – до вступу України в СОТ.

Започаткування конструктивного діалогу зі спрощення візового режиму між Україною та ЄС з метою підготовки до майбутніх переговорів щодо укладення угоди про спрощення візового режиму, беручи до уваги необхідність прогресу у триваючих переговорах щодо угоди про речадмісію між Україною та ЄС

Сьогодні головними причинами небажання Брюсселя пом'якшити візовий режим для громадян нашої держави є відсутність детально розробленої й імплементованої міграційної політики та проблеми України з нелегальною міграцією.

З 2002 року у парламенті перебувало два законопроекти про загальні засади міграційної політики України. Перший було подано урядом та зареєстровано під номером № 4227, другий поданий народними депутатами України І. Ф. Гайдошем та М. О. Шульгою (реєстр. №4227-1, 28 січня 2004 р.). 25 червня 2004 року, в результаті розгляду в першому читанні обох законопроектів, за основу було вирішено прийняти проект народних депутатів, який було направлено на доопрацювання у профільний комітет Верховної Ради.

З метою створення інституційного механізму з управління міграцією 22 листопада 2002 року народними депутатами О. М. Бандуркою, В. Р. Мойсиком та С. Б. Гавришем було подано проект Закону «Про державну міграційну службу в Україні» (реєстр. №2446). Цей документ отримав схвальну оцінку Кабінету Міністрів і Головного науково-експертного управління ВРУ. Однак, після обговорення в парламентській сесійній залі народні депутати відправили законопроект на повторне перше читання. 3 липня 2003 року після підготовки законопроекту № 2446 до повторного першого читання його було зареєстровано під тією самою назвою (реєстр. № 2446-д) з подання народних депутатів Г. Й. Удовенка та І. І. Миговича. Слід відзначити, що, попри позитивне спрямування цього документа, він потребує подальшого доопрацювання, оскільки недостатнім чином регламентує статус центрального органу виконавчої влади з питань міграції, його повноваження. Неприйнятними також є положення законопроекту, які

передбачають покладення на міграційну службу функцій підрозділів оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів та прикордонної служби, а також повноважень у розгляді адміністративних справ, включаючи можливість накладення стягнень тощо.

Переговори щодо укладення угоди про реадмісію між Україною та ЄС розпочалися у листопаді 2002 року, з моменту, коли українська сторона представила консолідований проєкт угоди про реадмісію. На сьогодні вони ще не завершені. Важливим кроком у боротьбі з нелегальною міграцією може бути також паралельне укладення з Росією, Білорусією, Молдовою (країни транзиту нелегальної міграції) та країнами походження нелегальної міграції угод про реадмісію та боротьбу з нелегальною міграцією. Сьогодні ці питання вирішуються не досить активно.

Окремою проблемою стоїть питання визначення державного кордону України з Росією. Вже понад десять років своєї незалежності Україна прожила фактично за відсутності чітко встановленого (здебільшого суто «віртуального») кордону з Російською Федерацією. Цю проблему на сьогодні вирішено лише частково, оскільки за наявності договору про делімітацію немає двосторонньої угоди про демаркацію сухопутного державного кордону (Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон ратифіковано Верховною Радою). В питанні встановлення морських кордонів також немає повної визначеності, оскільки їх поки-що навіть не делімітовано, хоча позитивною є сама тенденція до вирішення цього питання (станом на сьогодні ухвалено лише Закон про ратифікацію Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки).

Отже, за умови вирішення зазначених проблем протягом певного часу спрощення візового режиму між Україною та ЄС може стати реальністю. Першим кроком у вірному напрямі для нашої держави може бути одностороннє скасування Україною візового режиму для громадян країн-членів ЄС.

Поступове наближення законодавства, норм та стандартів України до законодавства, норм та стандартів Європейського Союзу; подальше посилення дієздатності адміністративних та судових органів

Адаптація законодавства є спільним пріоритетом згідно з УПС (ст. 51). Перші кроки на шляху створення механізму адаптації законодавства здійснювалися переважно главою держави та органами виконавчої влади, тоді як роль у цьому процесі Верховної Ради зводилася лише до розгляду відповідних законів.

Ефективність такого процесу адаптації за відсутності контролю над його здійсненням зводилася нанівець. Нове законодавство фактично не перевірялося на предмет відповідності праву ЄС, що призводило до запровадження нормативних актів, які істотно суперечили *acquis communautaire*. Такий стан справ зберігався до прийняття парламентом Закону «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року. За вісім місяців потому в парламенті було зареєстровано розроблену Мін'юстом однойменну Програму.

Документ, що розглядався парламентарями в першому читанні, містив низку недоліків та «білих плям» і в цілому потребував суттєвого доопрацювання. Однак, враховуючи важливість та актуальність питання адаптації законодавства України до стандартів ЄС і попри всі недоліки законопроекту, в першому читанні його було підтримано парламентом і передано у профільний комітет з метою подальшого глибокого доопрацювання.

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

Разом з тим, попри конструктивний зміст встановлених законодавцем вимог, вони не відповідають Конституції України:

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

Програма, підготовлена до другого читання, дещо розширювала сферу парламентського контролю над здійсненням заходів з адаптації. Зокрема, парламент щорічно мав би заслуховувати доповідь про стан виконання Програми, яка готуватиметься Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу – новим центральним органом виконавчої влади, що здійснюватиме координацію взаємодії органів державної влади й інших інституцій в процесі виконання Програми. Причому, головою Координаційної ради є Прем'єр-міністр України за посадою.

У проекті, підготовленому до другого читання, було дещо розширено та наповнено конкретнішим змістом поняття щорічних планів дії з імплементації положень Програми. Проте, ці зміни виглядають здебільшого косметичними, оскільки практичне втілення таких положень неможливе без конкретизації їх відповідними підзаконними нормативно-правовими актами.

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

Однією з найбільших прогалин Програми адаптації, за багатьма оцінками, є відсутність чітко врегламентованого й такого, що відповідав би Конституції, механізму здійснення євроекспертизи підзаконних нормативних

актів. Цю проблему можна вирішити шляхом зобов'язання відповідних органів самостійно здійснювати євроекспертизу підвідомчих їм нормативних актів шляхом створення у їхньому складі спеціальних підрозділів. Хоча в такому разі значно ускладнюється здійснення контролю над адаптацією до європейських стандартів зазначених актів законодавства.

Власне, ці та деякі інші причини призвели до накладення Президентом вето на Закон «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», схвалений 27 листопада 2003 року 259 голосами народних депутатів у другому читанні й у цілому. Пропозиції Президента стосувалися якщо не всього, то дуже широкого спектру питань, які регулюються Програмою адаптації. Багато пропозицій Президента можна назвати цілком слушними. До таких, зокрема, відносяться:

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

Однак, погоджуючись із зазначеними зауваженнями в цілому, треба зауважити, що спосіб вирішення проблем, запропонований у них, викликає запитання.

Крім того, редакція абзацу другого п. 5 розділу IX Програми, запропонована Президентом, суперечила Конституції. Якщо буквально тлумачити це положення, виходить, що відповідний орган матиме повноваження здійснювати євроекспертизу будь-яких законопроектів, навіть депутатських і президентських, що суперечить Основному закону, оскільки згадані суб'єкти законодавчої ініціативи є незалежними у своїй роботі й ніяким чином не підпорядковують свою діяльність органам, котрі належать до структурних підрозділів інституцій виконавчої влади.

Главою держави запропоновано проведення євроекспертизи законопроектів в обов'язковому порядку ще на стадії їхньої підготовки, тобто перед внесенням в установленому порядку на розгляд Верховної Ради. Слід одразу відзначити, що втілення цієї пропозиції в життя фактич-

но нівелює в процесі адаптації роль профільного комітету Верховної Ради, а відтак і парламенту в цілому. Крім того, здійснення євроекспертизи в порядку, запропонованому Президентом, фактично не має механізму її реалізації.

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

Попри суперечливість пропозицій Президента, парламентарі під час повторного винесення на розгляд Програми адаптації повністю врахували їх, ухваливши відповідний закон 18 березня цього року. Відтак набуття чинності Програмою адаптації в її сьогоденному вигляді залишає деякі проблеми в цій галузі невирішеними.

Одним із важливих положень УПС є визнання необхідності співробітництва в галузі оцінки стандартів та оцінки відповідності (ст. 56). В міжнародній практиці ця сфера позначається як технічні бар'єри в торгівлі. Гармонізація українського законодавства в галузі стандартизації із тими, що діють всередині Спільного ринку ЄС, є нагальним завданням української влади та одним із пріоритетних напрямів адаптації, визначених статтею 51 УПС. Оскільки зволікання в цьому питанні може призвести до закриття Спільного ринку для значної частини наших експортерів. Тимчасовим вирішенням питання може бути укладення двосторонньої угоди про підтвердження відповідності. Загалом, сьогодні лише незначна кількість українських стандартів відповідають європейським.

Сприяння діалогу щодо питань працевлаштування та намагання, у відповідності до УПС, забезпечити, щоб ставлення до працівників-мігрантів не було дискримінаційним на підставі громадянства

У питанні трудової міграції (яка забезпечує найчисельніший міграційний потік до ЄС з України) протягом певного часу можуть відбутися позитивні зрушення. За умови корекції Європейської спільної стратегії в галузі зайнятості для нашої держави відкриється можливість укласти угоду про трудову міграцію з ЄС або окремо з усіма його державами-членами. Сьогодні ж питання працевлаштування українських громадян вирішуються згідно з положеннями Угоди про партнерство і співробітництво та шляхом укладення з країнами-членами ЄС двосторонніх угод про працевлаштування, які лише конкретизують положення УПС. Слід відзначити, що кількість подібних угод є незначною. Сьогодні Україна має двосторонні угоди, що регулюють питання працевлаштування, тільки з Литвою, Польщею, Португалією, Словаччиною, Чехією. Відтак, виникає нагальна необхідність максимально активізувати з іншими країнами-членами ЄС переговори із зазначених питань.

Згідно зі статтею 8 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства мають рівні з громадянами України права та обов'язки в трудових відносинах, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України. Тобто іноземцям (зокрема, й громадянам ЄС) надається національний режим. У проекті Трудового кодексу, який перебуває на розгляді у Верховній Раді (реєстр. № 1038-1), підтверджено надання іноземним громадянам національного режиму в трудових відносинах.

Тези виступів учасників круглого столу
«План дій Україна – Європейський Союз та його законодавча імплементація»
 (11 березня 2005 року, Верховна Рада України)

«ПЛАН ДІЙ МОЖНА РОЗГЛЯДАТИ ЯК ДОДАТКОВУ СХОДИНКУ, ЯКА ПІДВИЩУЄ РІВЕНЬ ВЗАЄМВІДНОСИН УКРАЇНИ З ЄС»



Олег ЗАРУБІНСЬКИЙ,
 народний депутат
 України, Перший
 заступник Голови
 Комітету ВРУ з
 питань європейської
 інтеграції

Україна вже має досвід співпраці у форматі Плану дій, але з іншим об'єднанням. Вже протягом двох років у форматі Плану дій Україна співпрацює з Північноатлантичним Альянсом. В межах того Плану Україна реалізує цільові плани, і тому, як і План дій Україна – НАТО, так і План дій Україна – ЄС, на наш погляд, можна розглядати як додаткову сходинку, яка підвищує рівень взаємовідносин України з Європейським Союзом, проте, не до існуючих інтеграційних форматів. Свідченням цього є консолідований План дій Україна – ЄС, який попри всі наші намагання розглядається європейськими колегами в контексті Європейської політики сусідства.

З іншого боку, якщо поглянути на 29 сторінок тексту, то, я думаю, ніхто не зможе зробити висновок, що хоча б одна позиція, один абзац чи розділ із Плану дій Україна – ЄС хоч якоюсь мірою суперечить інтересам України. Можливо, ми з іншою тональністю ставимось до того, що цей План дій нашими партнерами розглядається у контексті Політики сусідства. Але, я думаю, що ми зможемо трансформувати цей підхід, якщо будемо сумлінно виконувати План дій Україна – ЄС.

У дусі часу хотів би досить критично відгукнутися щодо самої процедури підготовки Плану дій Україна – ЄС. Зокрема, я вимушений зазначити, що Верховна Рада України не була залучена до вироблення Плану дій. Проте, до його виконання український парламент буде причетний повною мірою. Я наведу деякі цитати з тексту, які доводять ці твердження. Так, від України вимагається: «посилювати законодавчі умови; продовжити діяльність, спрямовану на створення відповідної законодавчої бази, удосконалення законодавчої бази, прийняти новий закон і т. д.». В цілому, можемо навести таку статистику, що з 72 пунктів Плану дій, в яких визначені заходи, що їх передбачається здійснити, у 33 випадках прямо вказано на необхідність законодавчої роботи у відповідних галузях.

Якщо говорити про завдання Верховної Ради України у процесі виконання Плану дій Україна – ЄС, то, очевидно, їх можна формулювати в двох основних аспектах – це законодавча імплементація положень і контроль над діяльністю органів державної влади, зокрема, в частині, яка безпосередньо стосується імплементації Плану дій Україна – ЄС.

«ЗАКОНОДАВЧА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПЛАНУ ДІЙ Є ВЕЛИКИМ ВИКЛИКОМ У СПІВПРАЦІ МІЖ РІЗНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ УКРАЇНИ»



Д-р Ральф ВАКСМУТ,
 голова
 представництва
 Фонду Конрада
 Аденауера в Україні

Можливо, дехто з вас знає зі свого досвіду, що Фонд дуже активно працює на ниві європейської інтеграції України протягом багатьох років. Ми провели багато семінарів, дискусій, які спрямовані на формування в населення оцінок і ставлення до цих інституцій. Ми бачимо, що в населення зростає інтерес до цього предмету, який можна назвати основним зовнішньополітичним акцентом для України.

Ми стали членами Європейського Союзу, ми всі знаємо, що сусіди, які нещодавно приєдналися до ЄС, мають досвід, яким згодні ділитися, але попри все цей шлях не буде легким. Це довгий шлях, на якому буде багато перешкод і обговорень – не лише в Україні, а й між Україною та Європейським Союзом. Я хочу висловити сподівання, що Європейський Союз змінить своє ставлення і прийме деякі ідеї, з якими виступає Україна, оскільки ми

помітили в процесі інтеграції, а також у процесі розширення, що Європейський Союз позитивно сприймає нові ідеї. Ці ідеї виходять з країн, які нещодавно приєдналися до Європейського Союзу або приєднаються в майбутньому.

В економічному та політичному вимірах План дій є важливою ініціативою в підтримці бажання України інтегруватися до Європейського Союзу. Законодавча імплементація його положень є великим викликом у співпраці між різними органами влади України, а також предметом постійних переговорів між Україною та Радою Європи. Це нагода для України інтегруватися глибше у ЄС і з часом отримати перспективу членства в Європейському Союзі. Це також залежить від того, з якою швидкістю буде відбуватися приєднання України до СОТ.

Ще декілька слів про дискусію, яка нещодавно розпочалася в Україні, щодо швидкості інтеграції. Спочатку треба зробити перший крок, а потім вже думати про наступні кроки, і не можна думати про третій крок, не зробивши другого.

Я хочу запропонувати, щоб не припинялася дискусія навколо досягнутих результатів із виконання Плану дій, що дозволить зробити висновки, які в подальшому приведуть Україну до

його втілення. Таке суспільне обговорення буде також дискусією між Україною та Європейським Союзом, що допоможе змінити ставлення ЄС до вашої країни. Я розумію, що це дуже амбітна мета. Однак, європейців необхідно переконувати, оскільки інколи серед них панує розчарування від результатів, яких досягають країни, що хочуть приєднатися до ЄС.

«НЕОБХІДНА КОНСОЛІДАЦІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З МЕТОЮ ВИРОБЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА – ЄС»



Ігор КОГУТ,
Голова Ради
Лабораторії
законодавчих
ініціатив

В середині минулого року Лабораторією законодавчих ініціатив спільно з німецькими партнерами та профільним парламентським комітетом проводився круглий стіл, що стосувався проблем імплементації Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, присвячений десятій річниці підписання УПС. Ми намагалися підвести певні підсумки виконання нашою державою цієї угоди, яка протягом довгого часу була наріжним каменем та визначала формат відносин України з Європейським Союзом. Однак, сьогодні на порядку денному стоїть питання імплементації двостороннього Плану дій, який має вдихнути нове життя у співпрацю між нашою державою та європейськими партнерами.

Під час аналізу положень цього документа ми прийшли до головного висновку, а саме – необхідності серйозної консолідації органів влади та інститутів громадянського суспільства з метою вироблення механізмів планування, виконання та моніторингу імплементації Плану дій Україна – ЄС. Причому така консолідація повинна відбуватися як на рівні співпраці різних гілок влади, так і на рівні громадських організацій, незалежних аналітичних центрів, які мають виробити конкретні механізми реалізації та моніторингу виконання Плану дій. Така робота повинна провадитися за спеціальним проектом із залученням великої кількості фахівців у різних галузях державної політики.

В цілому аналіз євроінтеграційної політики на теперішньому її етапі засвідчує, що в Україні бракує елементів планування політи-

ки і реалізації саме у специфічних аспектах виконання Плану дій Україна – ЄС. Причому, якщо раніше відповідні проблеми пов'язувалися з браком політичної волі українського керівництва, то сьогодні очевидним є брак кваліфікованих кадрів та наявність «білих плям» в організації самого процесу інтеграції до Європейського Союзу. Дотепер не створено органу влади, відповідального за координацію роботи щодо реалізації Плану дій.

Безпосередній аналіз пріоритетних положень цього документа засвідчив низку прогалин законодавчого регулювання в Україні. Це твердження може стосуватися практично всіх вимог, передбачених Планом дій. З іншого боку, положення, викладені в документі, є не досить конкретними, що викликає нагальну необхідність у виробленні уточнених вимог до нашої держави, а також механізмів їхнього виконання й моніторингу. Причому всі зазначені заходи потребують узгодження з інституціями Європейського Союзу задля уникнення в подальшому необґрунтованих вимог по відношенню до України з боку західних партнерів.

Водночас ми не повинні ображатися на Європу за «втручання в наші внутрішні справи», а, навпаки, намагатися отримати допомогу від ЄС задля повноцінної реалізації положень Плану дій. Переконали, що його успішне впровадження сприятиме як соціально-економічному прогресу України, так і її інтеграції до Європейського Союзу в перспективі.

«ЯКЩО МИ СТАВИМО ПЕРЕД СОБОЮ ДОСИТЬ АМБІТНЕ ЗАВДАННЯ ПРИСКОРИТИ НАШ ПРОЦЕС ЗБЛИЖЕННЯ З ЄС, ТО НЕ МОЖЕМО ОБМИНУТИ НОРМИ Й ПОЛОЖЕННЯ, ЯКІ ЗАКРІПЛЕНІ В ПЛАНІ ДІЙ»



Валерій ПЯТНИЦЬКИЙ,
Перший заступник
Міністра економіки
та з питань
європейської
інтеграції

Передусім хотів би відзначити символічність проведення круглого столу в цей відповідальний момент. Якщо пригадати часи семирічної давності, 1998 рік – рік набуття чинності УПС, був також досить суттєвим стимулом до обговорення ідеї європейської інтеграції. На той час всі ці обговорення носили більше теоретичний характер і цікавили вузьке коло фахівців.

Сьогодні, після тих подій, які сталися в нашій країні, після початку політичних трансформацій, після вибору вектору європейської інтеграції як базового, ми можемо детальніше і більш усвідомлено говорити про завдання й проблеми, які стоять перед нами на цьому шляху, не забуваючи про те, що багато вже було зроблено. З 1998 року напрацювання уряду і парламенту, неурядових організацій, дослідницьких, інтелектуальних центрів, лягли в основу розробки того Плану дій, який ми сьогодні обговорюємо. Я не погоджуюся з думкою, що парламент не брав участі в цих процесах: з парламентом постійно здійснювалася робота в напрямку гармонізації законодавства з нормами Європейського Союзу. В цьому плані і МЗС, і Міністерство економіки, і Міністерство юстиції керувалися основною ідеєю, яка закладена в УПС.

Я хотів би торкнутися проблематики, яка близька до нашого Міністерства і ближча до тієї роботи, що ми виконували в рамках підготовки Плану дій. Це питання зовнішньоекономічних відносин і трансформації, або гармонізації, національного законодавства з нормами ЄС або з міжнародними нормами. Якщо подивитися на План дій і на ідеї, які в ньому закладалися, то за ситуації, котра існувала ще півроку тому, ми виходили з того, що це може бути верхня межа, якої ми можемо досягти. В умовах сьогоденної політичної реальності це нижня межа.

Тут закладені традиційні параметри – передусім вступ до СОТ, але не як ще до однієї організації. Цей процес означає суттєву трансформацію нашого законодавства, яке стосується зовнішньоекономічної сфери. І над цим ми надзвичайно інтенсивно працюємо. Ця робота охоплює надзвичайно чутливі сфери, над якими необхідно попрацювати вже в цьому році. В даному контексті головне завдання полягає в гармонійній роботі парламенту і уряду.

У Плані дій визначено декілька базових ідей. Це гармонізація податкового законодав-

ства, законодавства в сфері технічного регулювання, санітарних і фітосанітарних заходів. Дуже важлива частина стосується сільського господарства. Ми сьогодні говоримо про базові норми. Я скажу на прикладі сільського господарства. Існує закон, який регулює відносини в цій сфері. На жаль, у ньому закладені норми, які, з одного боку, передбачені галузевими директивами ЄС, але при розробці цього законодавства проігнорована ключова норма, що міститься в УПС і пов'язана із застосуванням національного режиму. Ігнорування ж цієї базової норми призводить фактично до втрати напрацювань у галузі гармонізації законодавства з європейськими нормами та нормами СОТ.

Важливою сферою, що охоплюється Планом дій, є захист права інтелектуальної власності. Зроблено надзвичайно багато, але іноді виникають рецидиви, пов'язані з намаганням прийняти ті норми, які порушують міжнародні зобов'язання, зокрема зобов'язання згідно з УПС. Наприклад, прийняття в грудні минулого року постанови Кабінету Міністрів про стягнення плати за захист прав інтелектуальної власності. Фактично, застосовуються різні режими, а відтак не працює принцип національного режиму.

Наводячи ці приклади, я хотів би сказати, що важливо побудувати стійку систему взаємодії уряду й парламенту. Особливо велика роль належить Комітету з питань європейської інтеграції, який має створити потужний фільтр на шляху проходження тих нормативних документів, тих законодавчих ініціатив, які фактично віддаляють нас від виконання Плану дій. Якщо ми ставимо сьогодні перед собою досить амбітне завдання прискорити наш процес зближення з ЄС, то ми не можемо обминути норми й положення, які закріплені в Плані дій. Ми можемо просто стиснути часові рамки виконання цих положень. В цьому велику роль можуть відіграти наукові, дослідницькі центри, громадські організації, які будуть активно здійснювати аналіз тих нормативних документів, що приймаються в нашій країні, їх відповідність до європейських норм. Загалом, сфера регулювання надзвичайно широка. Я думаю, що роботи тут вистачить на всіх.

«ВЖЕ ЗАРАЗ МОЖЛИВО СПЛАНУВАТИ КОНКРЕТНІ ЗАХОДИ ЩОДО МАЙБУТНЬОГО ЗБЛИЖЕННЯ ДВОХ ПРАВОВИХ СИСТЕМ»



Йоханнес ПОСТ,
директор
Українсько-європейського консультативного центру з питань законодавства

Дозвольте подякувати за запрошення взяти участь у круглому столі, присвяченому такій актуальній проблематиці.

Хочу відразу підкреслити, що UEPLAC був створений заради надання допомоги Україні щодо виконання Угоди про партнерство і співробітництво (УПС).

Тому, у зв'язку із зобов'язаннями, які Україна взяла на себе в м. Копенгаген, UEPLAC підготував матриці показників ефективності наближення законодавства України до права ЄС у пріоритетних сферах, які викладені у ст. 51 УПС. Матриці були використані при розробці Плану дій Україна – ЄС.

Варто зауважити, що матриці розроблялися у тісній співпраці з міністерствами й відомствами та Європейською Комісією. У них знайшли відображення основні пропозиції стосовно заходів, спрямовані на наближення українського законодавства до вимог економічного *acquis communautaire*, враховуючи підписання в найближчій перспективі Угоди про зону вільної торгівлі між ЄС та Україною.

Це важливо розуміти в контексті того, що УПС не передбачає детального плану дій із адаптації законодавства, як не передбачає й заходів, котрі Україна повинна впроваджувати із удосконалення свого законодавства згідно з правом ЄС. Це узгоджується із загальною практикою, коли кожна країна вважає ці дії такими, що відповідають її економічним та політичним інтересам.

Матриці є важливим інструментом виявлення рівня адаптації. Тому, ми маємо достатньо добру основу для проведення роботи стосовно законодавчої імплементації Плану дій Україна – ЄС.

UEPLAC вже виконав пілотний проект, що передбачав проведення опитування, в якому брали участь спеціалісти міністерств та відомств у двох доволі чутливих для України сферах – навколишнє середовище та захист авторських прав. Наш досвід проведення опитувань дає можливість зробити висновок, що вже зараз можливо спланувати конкретні заходи щодо майбутнього зближення двох правових систем.

Моніторинг реалізації Плану дій Україна – ЄС можна доручити експертам UEPLAC, котрі розробили цю методологію та мають досвід її реалізації спільно з європейськими експертами (продовжуючи впроваджувати систему твінінга), а також міністерствами й відомствами. Експерти UEPLAC можуть надавати конкретну допомогу відповідним установам стосовно впровадження законів, розробки механізмів законодавчої імплементації Плану дій Україна – ЄС, використовуючи досвід європейських країн.

UEPLAC є організацією, здатною сприяти реалізації Плану дій та підготовці України до майбутнього моніторингу його виконання, який необхідно виконати вже у 2006 році.

«ШЛЯХ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДОПОМОЖЕ ВАМ ШВИДШЕ ПРОВЕСТИ РЕФОРМИ»



Йоханнес РЕГЕНТБРЕХТ,
радник-посланник
Посольства
Федеративної
Республіки
Німеччини в Україні

Хотів би розпочати зі звіту про візит президента Ющенка, який він нещодавно здійснив до Німеччини. Основне повідомлення, яке він зробив канцлеру Шрöderу після двосторонніх переговорів, стало результатом того, що канцлер надав згоду підтримувати Україну в її прагненні приєднатися до ЄС. Особливо канцлер підкреслив, що Німеччина допомагатиме в набутті Україною статусу країни з ринковою економікою, а також приєднанні її до СОТ.

Досягнуто домовленості про те, що в рамках німецько-українських консультацій високого рівня спеціальна група буде регулярно зустрічатися і обговорювати питання економічного співробітництва, особливо проблеми, які можуть виникнути в галузі покращення інвестиційного клімату. Дуже важливо, щоб

цей новий динамічний елемент у двосторонніх стосунках заохочував малий бізнес у боротьбі з монополістичними структурами, які домінують в українській економіці. Говорячи про експорт, слід наголосити на необхідності сприяння його диверсифікації, що зробить Україну більш конкурентоздатною на європейських ринках. Такі заходи поряд з низкою інших можуть бути дуже добрим початком виконання Плану дій.

Я гадаю, що Європейська Комісія і країни-члени ЄС, а також спеціалісти, зможуть надати Україні необхідну допомогу й консультації по суті з метою складення проектів законодавчого зближення, економічних проектів, що представляють спільний інтерес. Вже цього року має бути здійснена велика робота з розробки таких законів, які б відповідали євро-

пейському законодавству. Ми готові надати допомогу і поради для того, щоб рухати цей процес вперед якомога динамічніше.

Дуже важливо інформувати український народ про те, що шлях до ЄС буде довгим. Не слід очікувати швидкого підвищення рівня добробуту. У питанні пом'якшення візового режиму також не буде революційних змін. Ми будемо намагатися допомагати, але є деякі обмеження. Тому нехай ваші очікування не будуть занадто великими. Та, попри все, шлях до Європейського Союзу допоможе вам швидше провести реформи.

Я переконаний у тому, що ми маємо обережно говорити про факти, цифри та символи. Сьогодні часто лунає теза про поглиблену співпрацю на наступний рік після інвентаризації та впровадження Плану дій. Однак, ніхто не знає, що таке поглиблена співпраця. Це – порожня формула. Ми не можемо користуватися порожніми формулами, бо в ЄС не-

має згоди щодо перспективи асоційованого членства України. Таким чином, немає сенсу казати про посилену угоду, тому що ніхто не знає, що це означає. Наступного року відбудуться дуже важкі дискусії, щоб зробити ці формулювання реальністю. Відтак сьогодні важливо почати працювати й переконувати ЄС у тому, що реальна робота зроблена і Україна заслуговує на отримання статусу асоційованого члена. Відповідальність за це покладається на вашу країну. Лише переконливими кроками ви зможете тиснути на нас і вимагати, у свою чергу, кроків у відповідь.

Я хотів би побачити графіки впровадження Плану дій, галузеві плани, донорські організації, які фінансуватимуть ці заходи, схему розподілу повноважень в уряді щодо виконання європейських завдань. Сподіваюся, що буде створено один центр прийняття рішень, а не три-чотири-п'ять. Час перейти до праці і час бути конкретними.

«НАМ ПОТРІБНО БУТИ САМОКРИТИЧНИМИ І НАПОВНЮВАТИ ТЕЗУ „СВІТЛЕ МАЙБУТНЄ – ЄВРОПЕЙСЬКЕ МАЙБУТНЄ“ РЕАЛЬНИМ ЗМІСТОМ»



Сергій ШЕВЧУК,
народний депутат
України, член
Комітету ВРУ з
питань європейської
інтеграції

На мою думку, перше питання, яке хвилює звичайного громадянина будь-якої європейської країни – питання економічне, питання коштів, питання допомоги новим членам європейської спільноти. Наприклад, останнім часом мешканцям Західної Німеччини довелося надавати досить значну допомогу: спочатку своїм співгромадянам зі Східної Німеччини, пізніше десяти новим країнам, які стали членами Європейського Союзу, далі, очевидно, доведеться допомагати наступним кандидатам – Болгарії, Румунії, 60-мільйонній Туреччині. Я не думаю, що такі міркування викликають оптимізм, бо вічно бути донором навряд чи забажається будь-кому, незалежно від того, чи це урядовці, чи пересічні громадяни.

На теперішньому етапі інтеграції України до Європейського Союзу акцент повинен ставитися не на зовнішніх відносинах. Дуже добре, що народний Президент України свою закордонну програму за місяць виконує в такому об'ємі, як попереднє керівництво держави виконувало за рік. Але нам потрібно самокритично визнати, що всередині України робиться дуже мало реальних кроків у напрямі Європейського Союзу.

Перше питання, що виникає в мене, коли я слухаю президента Ющенка та представників уряду, які відповідають за євроінтеграцію: чи мають вони право на цьому етапі говорити від всього українського народу. Адже відомо, що сьогодні громадяни України по різному став-

ляться до цього питання. Наприклад, інтеграцію до Європейського Союзу підтримує приблизно половина населення, вступ до оборонного союзу НАТО – взагалі менша частина громадян. Тому, перш ніж говорити від імені українського народу, новому керівництву потрібно зробити великий обсяг робіт, пов'язаних із тим, щоб роз'яснити, аргументувати, довести до свідомості кожного громадянина необхідність таких кроків, такого вибору, і тільки після того ми можемо заявляти від імені українського народу про наш вибір. Адже входження до європейських і євроатлантичних структур є процесом, що позбавляє український народ частини його суверенітету.

Інше питання, яке постає перед Україною, – це питання конфліктів. Європейську інтеграцію потрібно розглядати не як горизонтальний процес – рух в бік Брюсселя чи Москви. По своїй суті євроінтеграція – це процес вертикальний, це самовдосконалення кожного громадянина, територіальної громади, уряду, цілої держави, що вимагає зміни системи координат. Ми маємо зрозуміти, що чим більше ми будемо самовдосконалюватись, чим більше ми будемо впроваджувати стандарти європейського життя тут, в Україні, тим менше у нас буде конфронтаційних моментів між традиційним українським вибором Схід – Захід.

І ще одне зауваження на адресу нової влади. Коли в минулому Україна імітувала євроінтеграцію, це до певної міри було зрозуміло,

оскільки навіть Леонід Кучма в посланні до парламенту оголосив європейський вибір, і була створена фракція «Європейський вибір». Але сьогодні наслідки імітування євроінтеграції будуть ще негативнішими.

У цьому контексті слід відмітити, що до цього часу не визначено належним чином, які саме урядові структури будуть займатися цим важливим напрямком роботи. Дотепер парламентський комітет з питань євроінтеграції не запрацював на повну силу незалежно від бажання його членів. Три роки в цьому комітеті працювало 7–8 членів. Троє з них вийшли зі складу комітету, і залишилося чотири людини, які просто не в змозі охопити проблематику адаптації європейського законодавства. Очевидно, потрібно змінити статус цього комітету, залучивши до його роботи всі інші комітети нашого парламенту.

І основне питання – питання кадрів. Мені близький приклад такої сусідньої держави, як Литва. 10 років тому вони оголосили про свій вибір. Перші їхні кроки зводилися до відправки закордон спеціалістів з метою вивчення європейського права, бізнес-адміністрації, іно-

земних мов. Відправлялися тисячі студентів, випускників шкіл, на яких не шкодували коштів. Сьогодні необхідно спрямувати кошти на навчання щонайменше 5 тисяч українських студентів у європейських вузах. Вони створили б той кадровий потенціал, який через декілька років повинен використовуватися урядом. Доки ми не будемо думати про кадрове забезпечення, доти прогрес у відносинах з Євросоюзом так і залишатиметься для нас віддаленою перспективою.

І останнє: згідно зі статтею 3 нашої Конституції, життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою цінністю. Тому доки ми ці слова не будемо втілювати у повсякденне життя, доки ми не будемо оцінювати дії представників старої і тепер уже нової влади саме в такому контексті, доти ми обмежуватимемося лише суспільним навіюванням про те, що європейська інтеграція – це наш шлях, наше нове «світле майбутнє». Сьогодні нам потрібно бути самокритичними і наповнювати тезу «світле майбутнє – європейське майбутнє» реальним змістом.

«ЦІЛКОМ ПРИРОДНО, ЩО ПЛАН ДІЙ Є ШВИДШЕ КАТАЛОГОМ ЦІЛЕЙ, МОЖЛИВО, НАВІТЬ ПРИНЦИПІВ, ЯКІ СФОРМУЛЬОВАНІ В ДОСИТЬ ЗАГАЛЬНІЙ РЕДАКЦІЇ»



Ігор МИСИК,
заступник керівника секретаріату Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції

План дій Україна – Європейський Союз є довгоочікуваним і багатообіцяючим документом. Я б хотів запитати: для чого цей документ Україні, що він їй дасть?

Якщо подивитися на його преамбулу, можна знайти відповідь: він має слугувати зміцненню стратегічного партнерства між Україною і ЄС, передбачаючи поступовий перехід до економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва. Якою мірою він може забезпечити реалізацію зазначеної мети? Важко знайти однозначну відповідь на це питання.

Цілком природно, що План дій являє собою швидше каталог цілей, можливо, навіть принципів, які сформульовані в досить загальній редакції. І для того, щоб досягти поставленої мети треба подумати, що, власне, має бути зроблено, тобто яким має бути механізм імплементації цього документа. На мій погляд, ключове питання – механізм імплементації. А законодавчий аспект є лише її частиною.

Кожне положення, викладене в Плані дій як ціль, заслуговує на окреме дослідження в

рамках серйозної дисертації. Відтак для того, щоб реалізувати зазначені завдання, потрібно чітко розписати основні положення на конкретні заходи, за якими стоять конкретні виконавці з чіткими строками виконання. Передусім виникає питання, коли має відбутися формулювання цих завдань і коли вони мають бути виконані. Водночас має бути налагоджено дієвий контроль за виконанням завдань на рівні як законодавчої, так і виконавчої гілок влади. Необхідно чітко визначити орган, відповідальний за контроль, його організаційну структуру.

І останнє. Розглядаючи План дій Україна – ЄС, важко утриматися від проведення паралелей з іншим документом, який Україна реалізує впродовж двох років: План дій Україна – НАТО, який має вже певні практичні оцінки і дає висновки щодо того, яких помилок можна було б уникнути.

«ЩОЙНО ПІДПИСАНИЙ ПЛАН ДІЙ Є ДУЖЕ ВАЖЛИВИМ ДОКУМЕНТОМ»



Ігор КОЛУШКО,
голова Центру
політико-правових
реформ

Щойно підписаний План дій є дуже важливим документом. Однак, підходити буквально до його реалізації було б дуже важко. Наш центр у коаліції, організованій Міжнародним фондом «Відродження», підготував документ «Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні». У ньому ми намагалися детально розкрити напрями подальшої роботи щодо реалізації положень Плану дій у сфері верховенства права. Це передусім захист прав людини, забезпечення належного врядування, доступу до правосуддя в нашій державі.

Щодо належного врядування – це питання значною мірою залежить від прогресу в здійсненні адміністративної реформи. Хочу ще раз

нагадати, що ми досі не маємо Закону «Про Кабінет Міністрів України», оскільки останнього разу, коли відповідний проект виносився на розгляд парламенту, за нього проголосувало лише 62 народних депутати. Не прийнявши закони про Кабінет Міністрів, про центральні органи виконавчої влади, про державну службу, говорити про реалізацію Плану дій у сфері належного врядування не доводиться.

«ВСІ ПОЛОЖЕННЯ ПЛАНУ ДІЙ Є ГОЛОВНО НАБОРОМ ГАРНИХ ПРОПОЗИЦІЙ»



Наталія ПРОКОПОВИЧ,
експерт Центру
інституційного
розвитку

Фактично риторика навколо питання європейської інтеграції не змінилася з середини 90-х років минулого століття. Всі положення цього Плану дій є головно набором гарних пропозицій. Хоча ніхто досі не проаналізував, які саме законодавчі аспекти необхідно імплементувати, взаємозв'язок між ними, чи готові ми економічно до їхнього запровадження.

Ми сьогодні зіткнулися з проблемою, що в Україні не вистачає спеціалістів з питань європейської інтеграції та європейського права. Нам відомо, що робота з підготовки відповідних кадрів проводилася, однак ефективність цього сьогодні дорівнює нулю.

Водночас, було дуже неприємно дізнатися про зняття з порядку денного питання про створення спеціального комітету з питань європейської інтеграції, адже досвід роботи подібного органу в Польщі засвідчив його ефективність, яка до створення спеціального комітету була низькою.

«МИ ВСТУПИЛИ НА ШЛЯХ МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ, НАВІТЬ НЕ СТВОРИВСЯ НАЛЕЖНОГО „КОНВЕЄРУ“ ЙОГО ВИКОНАННЯ»



Віра НАНІВСЬКА,
директор Міжнародного
центру перспективних
досліджень

Ми вступили на шлях моніторингу виконання Плану дій, навіть не створивши належного «конвеєру» його виконання. Очевидно, що сьогодні в Україні існує проблема з організацією процесу імплементатії цього документа, відсутня координація політики, управління змінами, оцінка результатів роботи, планування подальшої діяльності тощо.

Поряд із цим хотілося б зазначити, що питання імплементатії Плану дій не повинні розглядатися окремо від реалізації державної політики (в різних галузях), її обговорення, планування тощо. Причому, процес планування повинен передбачати різні аспекти втілення цієї політики, включно з аналізом європейсь-

ких стандартів, які мають бути запроваджені, а також визначенням інституційних, фінансових, кадрових механізмів. В цьому контексті слід відмітити прогалини в галузі технічної допомоги, що надавалася Україні – окремо для реалізації галузевих політик і окремо для адаптації законодавства. Негативні наслідки цього сьогодні є очевидними.

«Я НЕ ПІДТРИМУЮ ДУМКУ ПРО ТЕ, ЩО УКРАЇНУ НЕ ВІТАЮТЬ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ»



**Йон-Крістер
ОРЛАНДЕР,**
Надзвичайний
і Повноважний Посол
Королівства Швеція
в Україні

Я не підтримую думку про те, що Україну не вітають у Європейському Союзі. Проблема полягає у визначенні швидкості та характеру нашого зближення, важливим інструментом якого є План дій. Цей документ не є чимось таким, що нав'язується Україні. Я глибоко переконаний, що це є ваш вибір і ваша відповідальність.

З метою його реалізації на український уряд і парламент покладається важливе завдання розробки детальніших планів-графіків імплементації. Водночас я радив би здійснювати це у тісній співпраці та з урахуванням відповідних рекомендацій Європейської Комісії, оскільки ЄС дав обіцянку допомагати вам у реалізації Плану дій.

За рік має відбутися оцінка стану виконання Україною цього документа, і у ваших інтересах буде показати якомога більшу ефективність в цій сфері. Водночас, пригадуючи досвід Швеції у відносинах з ЄС, хотів би наголосити на необхідності постійної підтримки урядом країни бажання своїх громадян інтегруватися до Євросоюзу.

«СЬОГОДНІ ПІД ВИГЛЯДОМ ГАРМОНІЗАЦІЇ СТВОРЮЮТЬСЯ ДОДАТКОВІ КОНТРОЛЮЮЧІ СТРУКТУРИ АБО ВЖЕ ДІЮЧИМ ОРГАНАМ НАДАЮТЬСЯ ДОДАТКОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ»



**Дмитро
ЛУЦЕНКО,**
директор Громад-
ського центру інсти-
туційного розвитку

Я хотів би висловити своє бачення того, які небезпеки можуть очікувати на Україну в процесі імплементації Плану дій, зокрема у сфері гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу.

Минулого року набрав чинності Закон «Про реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», який гармонізовано з Директивою 68/151. Насправді, ця Директива стосується лише господарських товариств (розкриття інформації про господарські товариства в забезпеченні інтересів кредиторів). Це призвело до того, що фактично всі суб'єкти господарювання, всі юридичні особи, навіть банки й об'єднання громадян тепер повинні реєструватися. Таким чином під виглядом гармонізації законодавства ухвалено регуляторний акт без попереднього аналізу чинного законодавства, що призвело до дублювання функцій тощо. Таких прикладів можна навести багато.

Сьогодні під виглядом гармонізації створюються додаткові контролюючі структури або вже діючим органам надаються додаткові повноваження. Наприклад, під час розробки чинного Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», враховувалися вимоги відповідного законодавства ЄС. Однак, необдумана рецепція норм призвела до того, що замість трьох видів конт-

ролю, які існували згідно з вітчизняним законодавством щодо виробників риби, додався четвертий вид, який передбачений у директиві ЄС. Причому, не враховано той факт, що у Європі існує тільки один вид контролю.

Окремою проблемою є переклад європейських документів: директив, регламентів, рішень, якими досить часто користуються державні службовці при написанні відповідних законів. Багато перекладів зазначених документів є абсолютно неадекватними і ніяк не можуть слугувати меті гармонізації законодавства. Деякі поняття взагалі не перекладаються нормальною українською мовою. Це спотворює сенс діяльності органів і при перенесенні в українські умови лише перешкоджатиме роботі вітчизняних виробників та суперечитиме духу права ЄС.

Який може бути вихід? Всі зазначені сфери гармонізації є дуже різноманітними, а відтак неможливо знайти фахівців-універсалів із кожною з них. Очевидно, вихід полягає у створенні галузевих робочих груп, куди б входили представники парламенту, виконавчої влади, незалежних аналітичних центрів, які утворюватимуть громадські «фільтри» і не допускати ухвалення під виглядом гармонізації законодавства відверто непідготовлених або суто лобістських законів.

«НОВА ЄВРОПА, ЯКУ МИ БУДУЄМО РАЗОМ, НЕ МОЖЕ ВІДБУТИСЯ БЕЗ УКРАЇНИ»



Філіп де СЮРЕМЕН,
Надзвичайний
і Повноважний Посол
Французької
Республіки в Україні

План дій – це ваш документ. Я переконаний, що він буде дуже гарним тестом для України, який уможливить через рік перевірку результатів здійсненої роботи. Це тест як для вас, так і для нас, перевірка нашої взаємної довіри.

Сьогодні Європейський Союз перебуває в стадії трансформації. Важко сказати, якою буде Європа через 10 років. Але я впевнений, що Україна буде однією з «опор» цієї Європи. Це одна з великих країн, за потенціалом – одна з найбагатших на цьому континенті. І нова Європа, яку ми будуємо разом, не може відбутися без України. Неправда, що вас не запрошують до ЄС. Після нещодавніх подій в Україні, у Франції вас очікують, і навіть з нетер-

пінням, тому що наше спільне майбутнє залежить від вас. Однак, ми приділяємо особливу увагу досягненням України в найближчому майбутньому.

Відтак, ми хочемо зрозуміти, як допомогти вам досягти бажаного рівня розвитку. Досить часто ми оперували загальними поняттями. Проте, тепер немає часу давати загальні поради, особливо країні такого рівня, як Україна.

«ЯКЩО ІСНУЄ ПЛАН ДІЙ УКРАЇНА – ЄС, ТО КОЖЕН КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ ПОВИНЕН СКЛАСТИ ГРАФІК ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ»



Василь ХАРА,
народний депутат
України, голова
Комітету ВРУ з
питань соціальної
політики і праці

Яглибоко переконаний, що країни, які нещодавно були прийняті в ЄС, і ті, які очікують на вступ, набагато слабші в питаннях економічного, соціального і політичного розвитку, ніж Україна. Але ми навіть не перебуваємо в черзі на входження до ЄС. З іншого боку, ми теж не надто поспішаємо, адже ще в липні 1993 року, коли приймався документ про основні напрямки зовнішньої політики, ми задекларували наміри вступити в ЄС і на сьогодні зробили для цього дуже мало. Для мене вступ до Європейського Союзу – це необхідність внутрішньої підготовки нашої держави для того, щоб піднятися до одного щабля з європейськими країнами. Це стосується передусім перетворень у галузі економіки. Коли ми самі будемо готові до вступу, напевно, ЄС не ставитиметься до нас із такою обережністю.

В контексті Плану дій я хотів би розповісти про результати роботи нашого комітету в цій сфері протягом останнього часу. У вересні 2004 року на засіданні комітету було розглянуто питання щодо адаптації всього трудового

законодавства. Ми відвідали Міжнародну організацію праці, де зустрілися з експертами і провели консультації з метою приведення проекту Трудового кодексу у відповідність до міжнародних стандартів. Комітет вже п'ять років ініціює ратифікацію Європейської соціальної хартії. Є сподівання, що до кінця року ми приймемо таке рішення. Спільно з Інститутом законодавства Верховної Ради Комітет підготував збірник вже перекладених українською мовою основних правових актів Ради Європи. Я думаю, що для нас це буде певним орієнтиром при вирішенні питання наближення до європейських стандартів.

В цілому, я вважаю, що потрібно зупинити у Верховній Раді потік законопроектів, які не відповідають міжнародним стандартам. Водночас, якщо існує План дій Україна – ЄС, то кожен комітет Верховної Ради повинен скласти графік його реалізації. Потрібно також провести навчання серед народних депутатів щодо законодавчих питань європейської інтеграції.

«МИ ПОВИННІ ЗРОЗУМІТИ І БУТИ СВІДОМІ ТОГО, ЩО ДОСЯГНЕННЯ КРИТЕРІЇВ ЧЛЕНСТВА В ЄС – ЦЕ НАШЕ З ВАМИ ДОМАШНЄ ЗАВДАННЯ»



Ігор ДІР,
начальник Управління
європейської
інтеграції
Міністерства
закордонних справ
України

Я думаю, що багато громадян України цікавить майбутнє відносин України та ЄС не тільки в процесі виконання Плану дій, але й після завершення терміну його імплементації.

Передусім хотів би коротко охарактеризувати цей документ з огляду на те, які можливості він створює для вирішення ключового завдання нашої держави – інтеграції до ЄС. Як відомо, План дій окреслює близько трьохсот пріоритетних напрямів роботи. Серед них найважливішими є дотримання принципу верховенства права, проведення вільних виборів 2006 року, вступ до СОТ, започаткування реальної роботи із залучення України на ринки ЄС. План дій є нормальним програмним документом, який вперше систематизує конкретні заходи у різних галузях співпраці, що їх має вжити Україна за сприяння ЄС. Особливо важливо відзначити, що ми маємо на меті здійснення внутрішніх перетворень за європейськими стандартами та вимогами. Успішна реалізація Плану дій дозволить поступово усунути обмеження на шляху розвитку двосторонньої торгівлі, створити сприятливі умови для залучення інвестицій країн-членів ЄС в українську економіку. План дій формує комплексний підхід сторін щодо заходів, які необхідно вжити з метою створення спільного ринку України та ЄС та, відповідно, – поширення дії принципу чотирьох свобод на нашу державу.

План дій є відкритим документом, до якого сторони можуть регулярно вносити зміни і доповнення, оновлювати його з метою відображення прогресу у виконанні визначених пріоритетів. Той факт, що перший огляд його виконання може відбутися через рік, є позитивним сигналом для нас і дає змогу підготувати нові пропозиції, які можуть бути підкріплені реальним прогресом нашої роботи протягом цього року.

На реалізацію Плану дій європейська сторона, починаючи з 2005 року, збільшує на 30% обсяги технічної допомоги. Для нас також відкриваються можливості в отриманні фінансування від Європейського інвестиційного банку.

Одним з найважливіших положень Плану дій є визначення перспективи укладення нової посиленої угоди між Україною та ЄС. Безумовно, зміст нової посиленої угоди залежить від успіху у виконанні Плану дій та прогресу на шляху проведення відповідних реформ. Водночас наша позиція полягає в тому, що неординарність подій, які відбулися нещодавно в Україні, і той позитивний демократичний поступ, який демонструє український народ, потребують максимальної підтримки – адекватної та принципової відповіді з боку ЄС. На нашу думку, зміст нової посиленої угоди повинен набрати форми угоди про асоціацію.

Не можна допустити, щоб з боку ЄС були прийняті рішення, які б недооцінювали перемогу демократії в Україні. Сьогодні як ніколи необхідно зміцнити віру українського суспільства в європейське майбутнє, яка поступово стає основним консолідуючим фактором розвитку нашої держави.

Водночас ми повинні зрозуміти і бути свідомі того, що досягнення критеріїв членства в ЄС – це наше з вами домашнє завдання, яке вимагає впровадження політики демократичних реформ, підтвердження реальними справами послідовно обраного курсу на утвердження європейських цінностей і стандартів, побудова ефективної функціонуючої ринкової економіки.

Очікуючи позитивних для нас рішень з боку ЄС, нам слід також розуміти весь комплекс проблематики, який склався у Євросоюзі: питання розширення, проблеми економічного забезпечення, темпи зростання нових держав-членів, набуття чинності Конституційним договором. Крім того, ми повинні добре розуміти, що для започаткування реального переговорного процесу про вступ України до ЄС наша держава має надати переконливе свідчення того, що на сьогоднішній день нічого цього не загрожує.

«ПЕРШИЙ МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ БУДЕ ЗДІЙСНЕНО ВЖЕ ЗА РІК»



Ірина СОЛОНЕНКО,
директор
Європейської
програми
Міжнародного фонду
«Відродження»

Як хотіла представити проект Європейської Програми Міжнародного фонду «Відродження», який має безпосереднє відношення до проблеми імплементації Плану дій. Протягом півроку групою експертів розроблялися пропозиції щодо Плану дій, щодо графіку заходів для його виконання, зокрема для розділу 2.1 «Політичний діалог та реформування». Сьогодні ми вже вийшли з документом обсягом 100 сторінок, де дуже детально розписані заходи, які пропонується здійснити. Ці заходи супроводжуються критеріями, за якими можна буде провести моніторинг успішності виконання тих чи інших заходів. Ми зараз доопрацьовуємо цей матеріал. Оскільки Кабінет Міністрів розробляє графік заходів виконання Плану дій, ми зараз тісно працюємо з Міністерством юстиції у цьому напрямі. Низка наших рекомендацій знайшла своє втілення на етапі прийняття рішень.

Ми сконцентрувалися на чотирьох аспектах, які викладені у Плані дій, в частині «Політичний діалог та реформування» – це права людини та основні свободи, доступ до правосуддя, належне врядування та юридична освіта. Зазначені чотири блоки відповідають всім пропозиціям, які викладені у відповідній частині Плану дій, крім прав дітей і законодавства у сфері праці.

Мені дуже імпонує підхід Міністерства юстиції та Кабінету Міністрів України в тій частині, де йдеться про те, що графік виконання Плану дій складається з двох частин: перша – це заходи на 2005 рік, друга – заходи на 2006–2007 рік. Згідно з десятьма пунктами Хав'єра Солани і Беніті Ферреро Вальднер, які доповнюють План дій Україна – ЄС, передбачається, що перший моніторинг виконання Плану дій буде здійснено вже за рік. Для України дуже важливо те, що протягом цього року можна буде здійснити невеликі кроки, які б показали, що існує політична воля до здійснення реформ і досягнуто певних успіхів. Це дозволить Україні говорити про розробку нової угоди, яка зможе замінити УПС та налагодити тісніші зв'язки з ЄС.

Хотіла б торкнутися механізму моніторингу Плану дій. Ми неодноразово пропонували створити громадську раду при Раді з питань співробітництва Україна – ЄС чи при комітеті з питань співробітництва Україна – ЄС, яка б допомагала органам державної влади провадити моніторинг виконання Плану дій, як це передбачено в УПС.

«ВІДНОСИНИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС НЕ ПОВИННІ ОБМЕЖУВАТИСЯ РАМКАМИ ПЛАНУ ДІЙ»



Вадим ТРЮХАН,
головний консультант
Служби зовнішньої
політики Державного
Секретаріату
України

На даний момент План дій Україна – ЄС, без перебільшення, є ключовим документом, який покликаний вдихнути нове життя у відносини нашої держави з ЄС. Його ухвалення очікували як в ЄС, так і в Україні. Подекуди це очікування було позначене тривогою, сподіваннями на щось неординарне та нове.

Так сталося, що завершення роботи над Планом дій співпало в часі з бурхливими подіями Помаранчевої революції. На той час перед чинними посадовцями Європейської Комісії Ради ЄС постала дилема, чи потрібно схвалювати План дій з Україною до розв'язання політичного протистояння, викликаного відомими подіями листопада минулого року. Водночас в українському політикумі та серед українських євроінтеграторів теж виникло питання. Суть його полягає в тому, чи відповідає зміст Плану дій новим політичним реаліям, які з'явилися після того, як український народ на Майдані Незалежності «мирними та елегантними», як зазначив Президент Ющенко, засобами довів свою демократичність та євро-

пейськість, та повторного проведення другого туру голосування на виборах Президента України. Приємно те, що Україні та ЄС вдалося знайти гідне розв'язання згаданих вище дилем. План дій Україна – ЄС було схвалено 21 листопада під час спеціального засідання Ради зі співробітництва Україна – ЄС. Причому, того ж дня Рада ЄС схвалила відповідні висновки щодо України, які містять одинадцять додаткових двосторонніх заходів, покликаних суттєво посилити зміст Плану дій Україна – ЄС.

По-перше, ЄС погодився невідкладно розпочати консультації щодо укладення посиленої угоди на заміну УПС. Слід зазначити, що під час роботи над текстом Плану дій – а протягом 2004 року відбулася ціла низка консультацій як на експертному, так і на політичному рівні – європейська сторона неохоче говорила про таку можливість взагалі. Тому факт закріплення цього політично важливого положення свідчить про те, що ставлення до України поступово змінюється на краще.

По-друге, ЄС погодився активізувати спільну роботу, спрямовану на вирішення питань щодо надання нашій державі статусу країни з ринковою економікою, підготовки до майбутніх переговорів про створення зони вільної торгівлі, а також надати підтримку в набутті членства в СОТ.

По-третє, ЄС погодився започаткувати переговори про спрощення візового режиму з Україною та сприяти активізації міжлюдських контактів, зокрема, у сфері освіти та молодіжного руху. За нашою інформацією, найближчими місяцями очікується надання Європейській Комісії відповідного мандату Ради ЄС, необхідного для започаткування таких переговорів.

Серед іншого, в Плані дій ідеться про посилення співробітництва з Україною у сфері зовнішньої політики, адаптації законодавства України до законодавства ЄС, поглиблення співпраці у сфері енергетики, транспорту, навколишнього середовища та охорони здоров'я тощо. Водночас, не слід забувати про те, що в тексті Плану дій не закріплено перспективи набуття членства України в ЄС та, зрозуміло, жодних часових рамок просування діалогу з цього приводу. На мою думку, співпраця між Україною та ЄС у ході реалізації Плану дій не повинна розглядатись як альтернатива процесу майбутнього розширення Євросоюзу. Разом з тим я переконаний, що з наростанням прогресу його імплементації дискусія з ЄС перейде в площину погодження стадій, умов та часових рамок європейської інтеграції.

На завершення хотілося б зазначити таке: відносини між Україною та ЄС не повинні обмежуватися рамками Плану дій. Президент України вже зараз пропонує лідерам держав – членів ЄС та керівникам інституцій ЄС розпочати діалог щодо розробки довгострокової стратегії відносин Україна – ЄС, яка б передбачала чітку європейську перспективу України. Причому ми виходимо з того, що в процесі виконання Плану дій до нього будуть вноситися необхідні зміни та доповнення. Водночас першочергове завдання нашої держави – забезпечити інтенсивну імплементацію положень Плану дій так, щоб перша оцінка стану його реалізації була здійснена вже в 2006 році. Як наслідок успішної реалізації Плану дій в економічній сфері, сторони вже наступного року зможуть розпочати предметні переговори про створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, застосовуючи на практиці у відносинах Україна – ЄС принципи чотирьох свобод.

Належна імплементація Плану дій, разом з використанням інших спільних інструментів поглиблення відносин з Європейським Союзом, повинна забезпечити досягнення нашої тактичної короткострокової мети – переведення відносин Україна – ЄС від партнерства та співробітництва до інтеграції та асоціації. Переконаний, що виконання цього завдання великою мірою буде залежати від інституційної спроможності державної влади та участі в цьому процесі громадських організацій.

«НАЯВНІСТЬ ПЛАНУ-ГРАФІКУ ДІЙСНО ЗАБЕЗПЕЧИТЬ ЗАКОНОДАВЧУ ІМПЛЕМЕНТАЦІЮ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА – ЄС»



Ірина КРАВЧУК,
експерт Центру
європейського та
порівняльного права
при Міністерстві
юстиції України

Хотіла би зазначити, що наявність плану-графіку дійсно забезпечить законодавчу імплементацію Плану дій Україна – ЄС. Поряд із цим, існує ще й проект Плану заходів на виконання Закону «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС», положення якого мають бути перенесені до загального плану-графіку, що розробляється урядом.

Необхідно також забезпечити координацію та узгодженість дій різних органів виконавчої влади при імплементації як цього графіку, так і Плану заходів на виконання Закону, визначити, скільки нам потрібно фахівців з європейського права та європейської інтеграції і, зрештою, скільки це коштуватиме українському бюджету. Нагадаю, що в проекті Графіку на виконання Плану дій поки немає такої графі, як кадрові та фінансові ресурси. Очевидно, з цією метою урядом здійснюватимуться окремі

розрахунки. В цілому, лише за наявності всіх зазначених факторів виконання Плану дій Україна – ЄС стане реальним.

Слід також брати до уваги проблему досягнення всередині України політичного консенсусу з приводу імплементації Плану дій. Якщо розглянути приклад країн-кандидатів на вступ до ЄС, можна відмітити факти укладення політичних угод між парламентом та урядом стосовно узгодженості та підтримки курсу на інтеграцію. Це має убезпечити від того, що законопроекти, які враховують вимоги законодавства ЄС, не знаходять парламентської підтримки або до них вносяться зміни, які суперечать меті європейської інтеграції. Очевидно, доцільним буде розглянути питання укладення подібної угоди між різними гілками влади України та обговорити його на окремому форумі.

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ТА КОМІТЕТСЬКІ СЛУХАННЯ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Нормативно-правовою основою проведення парламентських слухань в Україні є Конституція України від 28 червня 1996 року, Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 року, Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року, а також Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України, затверджені Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2003 року.

У Регламенті Верховної Ради України про парламентські слухання згадується лише у статті 4.2.4. у контексті закріплення за Погодjuвальною радою депутатських фракцій (груп) права вносити пропозиції щодо проведення парламентських слухань.

Більше уваги процедурі проведення слухань у комітетах приділено у Законі України «Про комітети Верховної Ради України», який серед основних функцій комітетів визначає збір, вивчення, дослідження інформації з питань, що належать до компетенції комітетів, організація слухань з цих питань, в тому числі на засіданнях Верховної Ради України (п. 2 ст. 5 згаданого Закону).



Анжела ЄВГЕНЬЄВА,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив



Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Загальна інформація про парламентські слухання в Україні

1. Учасники слухань

У Постанові Верховної Ради України «Про затвердження положень про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України» передбачено право комітету залучати до участі у комітетських слуханнях: Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України, інших членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, а також окремих громадян. Участь посадових осіб органів виконавчої влади у слуханнях у комітетах Верховної Ради України є обов'язковою. На запрошення комітету Верховної Ради України керівники вищезазначених органів, інші посадові особи зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом Верховної Ради України. Залучення зазначених осіб для участі у парламентських слуханнях також передбачено Регламентом Верховної Ради України.

2. Ініціювання слухань

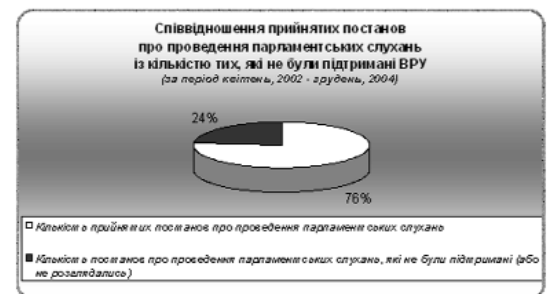
Ініціаторами парламентських слухань виступають народні депутати України, які у по-

рядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України, вносять на розгляд парламенту проект відповідної постанови.

У Постанові Верховної Ради України визначаються:

- тема (може виноситися лише одне тематичне питання);
- дата та час проведення парламентських слухань;
- доручення щодо здійснення необхідного матеріально-технічного забезпечення, потрібних фінансових витрат;
- строк подання до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування аналітичних та довідкових матеріалів;
- комітети Верховної Ради України, відповідальні за організацію підготовки та проведення парламентських слухань.

Питання про проведення парламентських слухань включається до порядку денного сесії Верховної Ради України в установленому порядку без прийняття рішення Верховної Ради України. Відповідна постанова приймається не пізніше, ніж за 30 днів до їхнього проведення. Після її затвердження 226 голосами народних депутатів України вона публікується в газеті «Голос України».



Ініціативи щодо парламентських слухань з питань, які вже були предметом парламентських слухань у Верховній Раді України поточного скликання, можуть бути внесені не раніше, ніж через рік після їх проведення.

Дослідження здійснене в рамках проекту, профінансованого «Програмою сприяння Парламенту України» університету Індіана (США)

Слухання у комітетах можуть проводитись:

- за ініціативою народних депутатів України – членів цих комітетів;
- за дорученням Верховної Ради України;
- згідно з планами роботи комітетів.

Рішення про тему, день та час проведення слухань у комітеті Верховної Ради України приймається на засіданні комітету Верховної Ради України не пізніше, ніж за 30 днів до їх проведення. У рішенні комітету Верховної Ради України:

- визначаються особи, відповідальні за організацію підготовки та проведення слухань у комітеті Верховної Ради України;
- доповідачі з питань, що розглядатимуться;
- порядок їхнього висвітлення у засобах масової інформації.

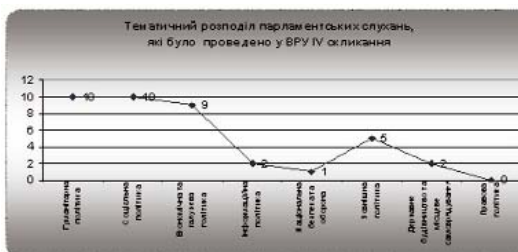
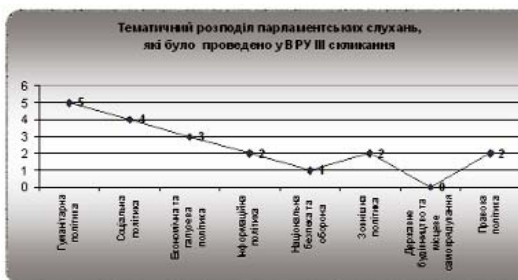
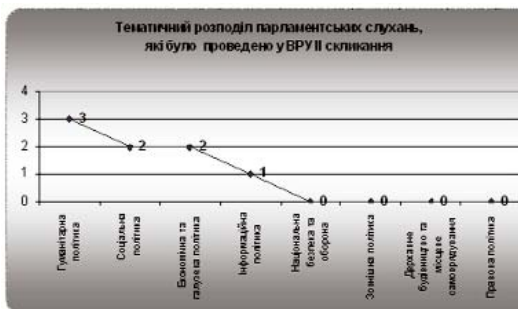
Рішення про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України публікується в газеті «Голос України» не пізніше, ніж за 5 днів до початку слухань. Пропозиції про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України з питань, які вже були предметом обговорення на слуханнях у комітеті Верховної Ради України, можуть бути внесені не раніше, ніж через півроку після проведення попередніх слухань.

3. Тематика слухань

Практика організації та проведення парламентських та комітетських слухань в Україні свідчить про те, що предметом обговорення



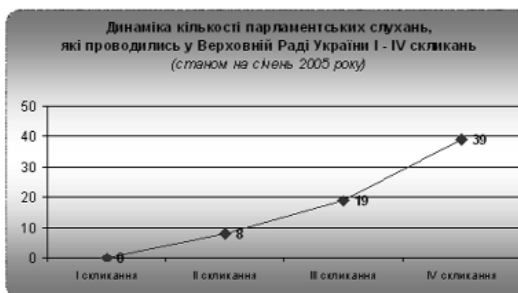
учасниками слухань можуть бути різні питання. Тематика слухань найчастіше зумовлюється або потребою нагального вирішення певних вузьких проблем, або соціально-економічною ситуацією в державі. У цьому можна переконаватися, відслідковуючи динаміку зміни тематичної спрямованості парламентських слухань під час роботи Верховної Ради України II-IV скликань. Разом із тим спостерігається стійка тенденція щодо домінування слухань, присвячених гуманітарним питанням, а також проблемам соціально-економічної політики.



4. Час проведення слухань

Слухання повинні проводитись у сесійний період, у тиждень, який відводиться для роботи в комітетах Верховної Ради України, депутатських фракціях та групах (як правило, це один-два тижні щомісяця). Законодавець у Постанові Верховної Ради України «Про затвердження положень про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України» не закріпив імперативних приписів щодо періодичності проведення слухань – «як правило, один раз на місяць у вівторок». Щодо комітетських слухань, то жодних обмежень щодо їхньої кількості не передбачено, однак вони не можуть призначатися на день проведення парламентських слухань у Верховній Раді України.

Слід зазначити, що кількість слухань, які проводяться в українському парламенті, невпинно зростає. Якщо у період роботи Верхов-



ної Ради України II скликання їх було проведено лише вісім, то станом на січень 2005 року кількість слухань, проведених у Верховній Раді України IV скликання вже була у п'ять разів більшою.

5. Місце слухань у законодавчому процесі та інших сферах роботи парламенту

Слухання можуть бути проведені на різних стадіях законодавчого процесу. Виділимо у цьому процесі певні етапи, які дозволять оцінити роль слухань на кожному із них: (1) виявлення проблеми та усвідомлення потреби у її законодавчому регулюванні, (2) розробка законопроекту та внесення його на розгляд парламенту, (3) підготовка законопроекту профільним комітетом до першого, другого (а інколи і третього) читань, (4) розгляд законопроекту у першому – третьому читаннях, (5) підписання та оприлюднення закону, (6) реалізація закону.

(1) Виявлення проблеми та усвідомлення потреби у законодавчому регулюванні, як правило, відбувається під час проведення слухань інформаційного та контрольного характеру. Наприклад, у процесі слухань його учасники доходять згоди щодо необхідності розробки (або прийняття уже розроблених) законодавчих актів, і результати такого консенсусу фіксуються у відповідній постанові, яка приймається за наслідками проведення парламентських слухань. Зокрема, у Постанові про підсумки парламентських слухань «Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні» (№ 441-IV від 16.01.2003) передбачалось, що впродовж третьої сесії четвертого скликання необхідно розглянути проект Закону України про створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України (реєстр. № 1187), внести до порядку денного третьої сесії четвертого скликання та розглянути проект Закону України про Концепцію роздержавлення засобів масової інформації в Україні (реєстр. № 2464).

У випадку виявлення необхідності розробити певний проект закону в ряді випадків фіксуються основні положення, які повинні у ньому закріплюватись. Наприклад, у вже згаданій Постанові Верховній Раді України рекомендовано розглянути пропозиції щодо скасування окремих обмежень на здійснення рекламної діяльності з метою посилення економічної незалежності засобів масової інформації.

Найбільш ефективним є варіант закріплення і орієнтовної назви, і суті ключових приписів, оскільки це дозволяє відслідковувати

результати виконання рекомендацій учасників слухань. Наприклад, у вищезгаданій Постанові закріплено доручення Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації у двотижневий термін опрацювати пропозиції учасників парламентських слухань та організувати подання до Верховної Ради України як невідкладного «проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України за результатами парламентських слухань «Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні», у якому врахувати пропозиції учасників парламентських слухань щодо: визначення поняття правопорушення «цензура» та визначення відповідальності за таке правопорушення посадових осіб».

Однак, слід зазначити, що часто у постановах, які приймаються за наслідками проведення слухань, відбувається лише констатація проблеми і необхідності її вирішення без вказівки на конкретні, у тому числі законодавчі, кроки. Наприклад, у Постанові Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань «Стратегія розвитку телерадіоінформаційного простору України» від 10 грудня 2003 року» (№ 1587-IV від 04.03.2004) без належних уточнень закріплено рекомендацію Кабінету Міністрів України врахувати у своїй роботі пропозиції учасників парламентських слухань щодо «необхідності вжиття дієвих заходів для забезпечення вільного доступу громадян до національних та світових інформаційних ресурсів».

(2) На стадії розробки законопроекту та внесення його на розгляд парламенту слухання, як правило, не проводяться. Разом із тим, у процесі розробки можуть враховуватися думки, висловлені під час проведення парламентських слухань, присвячених відповідній тематичі.

(3) Під час підготовки законопроекту до першого, другого та третього читань він перебуває у комітеті. У цей період можуть проводитися комітетські слухання законодавчого характеру, які дозволяють з'ясувати такі питання: актуальність проблеми, співвідношення законопроекту із альтернативними проектами законів (якщо такі є) та діючою законодавчою базою, рівень юридико-технічного оформлення тексту, думка представників органів публічної влади та громадськості щодо його положень, потенційні наслідки тощо.

(4) Слухання на рівні парламенту можуть проводитись у період першого-третього читання законопроекту, і за своїм змістом не відрізнятимуться від слухання цього ж проекту на рівні комітету. Цей факт є додатковим аргументом на користь необхідності зміщення

акцентів в державній практиці. Насьогодні основна увага народних депутатів приділяється саме слуханням на рівні парламенту, тоді як більш ефективним використанням часу парламентарів було б перенесення ряду дискусій на рівень комітету.

(5) Залежно від практики реалізації закону можуть бути проведені слухання контрольного характеру, предметом розгляду учасників яких є реалізація правозастосовчими органами положень закону. До таких слухань слід віднести, зокрема, слухання за порядком денним «Про реалізацію в Україні Конвенції Організації Об'єднаних Націй «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» (12 липня 1995 року), «Щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрями реалізації та вдосконалення екологічної політики» (29 листопада 2000 року), «Виконання законів України по боротьбі з корупцією в Україні» (04 липня 2001 року), «Про виконання законодавства щодо розвитку загальної середньої освіти в Україні» (16 жовтня 2002 року) тощо.

Що стосується ролі слухань у **бюджетному процесі**, то Бюджетним кодексом України закріплено, що не пізніше 1 червня або першого наступного за цією датою дня пленарних засідань Верховної Ради України у Верховній Раді України відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. З доповіддю про Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період виступає Прем'єр-міністр України або за його дорученням Міністр фінансів України. Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період не пізніше, ніж за чотири робочих дні до початку проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Зазначена постанова може містити пропозиції Верховної Ради України до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період виключно щодо: (1) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту; (2) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України; (3) граничного обсягу державного боргу та його структу-

ри; (4) обґрунтувань і розрахунків питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів; (5) питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання; (6) взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді; (7) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави; (8) переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету України; (9) захищених статей видатків бюджету; (10) обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди; (11) встановлення розміру мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період, в тому числі відповідні доручення Кабінету Міністрів України (ст. 33 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 року).

6. Підготовка до проведення слухань

Організацією як парламентських, так і комітетських слухань займається відповідальний (-і) комітет (-и). У рамках підготовки до проведення парламентських слухань відповідальні комітети визначають список запрошених осіб, регламент та черговість виступів учасників слухань, і вносять підготовлені документи для погодження з Головою Верховної Ради України не пізніше, ніж за 3 дні до їх проведення.

У свою чергу, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування відповідно до своєї компетенції подають до Верховної Ради України у визначений нею строк (у Постанові про проведення слухань) аналітичні та довідкові матеріали з питання, що розглядатиметься.

Усі зазначені матеріали, проекти рішень Верховної Ради України за результатами парламентських слухань, висновки комітетів Верховної Ради України розповсюджуються серед народних депутатів України не пізніше ніж за 5 днів до проведення парламентських слухань. Інші учасники парламентських слухань отримують відповідні матеріали під час реєстрації.

Щодо слухань у комітетах, то список запрошених осіб, регламент та черговість виступів учасників слухань визначаються комітетом Верховної Ради України, що їх проводить. Не пізніше, ніж за 3 дні до проведення слухань комітет Верховної Ради України, який проводить слухання, відповідно до своєї компетенції

надає народним депутатам України – членам цього комітету аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться. Інші учасники слухань у комітеті Верховної Ради України отримують відповідні матеріали під час реєстрації. На вимогу не менш як трьох членів комітету, шляхом подачі письмового запиту на ім'я Голови відповідного комітету, на засідання комітету від його імені повинні бути викликані додатково особи з питання, що заслуховується.

Комітети повинні повідомляти про дату, місце проведення слухання та питання, що виносяться на обговорення, не менш як за тиждень до його початку.

7. Проведення слухань

Парламентські слухання, як правило, проводяться в залі пленарних засідань Верховної Ради України. Відкриває і веде зазначені слухання Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України в порядку, передбаченому статтею 3.4.1 Регламенту Верховної Ради України для розгляду питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

Парламентські слухання проводяться гласно і відкрито з прямою трансляцією в установленому порядку на загальнонаціональному радіоканалі УР-1 та загальнонаціональному телеканалі УТ-1. Парламентські слухання можуть проводитись у закритому режимі, якщо Верховною Радою України прийнято відповідне рішення.

Парламентські слухання стенографуються в порядку, встановленому для пленарних засідань Верховної Ради України. Стенограма парламентських слухань розміщується на веб-сайті Верховної Ради України та видається окремим додатком до стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради України, а в разі необхідності – окремим виданням матеріалів слухань Парламентським видавництвом визначеним Верховною Радою України тиражем.

Що стосується **комітетських слухань**, то їх відкриває і веде Голова комітету Верховної Ради України, перший заступник або заступник Голови комітету Верховної Ради України.

Слухання проводяться відкрито, крім випадків, коли комітет Верховної Ради України прийме рішення про проведення закритого засідання.

Під час слухань у комітетах кожен його член комітету має право ставити запитання промовцям та одержувати відповіді на них. Для проведення слухання комітет визначає

кворум, який не може бути меншим, ніж три члени. Слухання не можуть бути припинені, поки всі бажаючі народні депутати України не використають це право. Слухання проводяться, як правило, в межах одного робочого дня. Комітет Верховної Ради України може прийняти рішення про продовження слухань.

8. Наслідки слухань

Після обговорення питання парламентських слухань головуючий на засіданні Верховної Ради України підводить підсумок його проведення. За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову щодо схвалення відповідних рекомендацій.

Постанови Верховної Ради України за наслідками проведення такого найпоширенішого виду парламентських слухань, як слухання інформаційного характеру мають доволі типовий вигляд і складаються з:

1) констатації наявного стану справ у сфері, яка є предметом розгляду учасників слухань;

2) висновків та пропозицій учасників парламентських слухань, адресованих Президенту України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, іншим органам виконавчої влади, комітетам Верховної Ради України тощо.

3) визначення суб'єкта, на якого покладатиметься контроль за виконанням відповідної Постанови.

Слухання протоколюються і стенографуються, підсумкові документи в разі необхідності затверджуються рішенням комітету Верховної Ради України. Інформація, отримана під час слухань, використовується членами комітету Верховної Ради України при прийнятті рішень з питань, що належать до компетенції комітету Верховної Ради України, та поширюється серед народних депутатів України.

Проблеми правового регулювання організації та проведення парламентських та комітетських слухань в Україні

З аналізу Положень про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України та про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України випливає, що порядок проведення слухань у тимчасових спеціальних та слідчих комісіях Верховної Ради залишається нерегульованим. У той же час практика роботи тимчасових спеціальних комісій

Верховної Ради України свідчить про те, що такі комісії створюються для підготовки та розгляду найважливіших законопроектів (наприклад, законопроектів про внесення змін до Конституції України). З огляду на це дію Положення про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України варто було б поширити і на тимчасові спеціальні комісії в частині, що стосується повноважень таких комісій з підготовки та попереднього розгляду законопроектів.

Питання процедури проведення слухань слідчого характеру у слідчих комісіях залишається неврегульованим жодним з нормативно-правових актів України, які регулюють процедуру організації та проведення слухань. В умовах, коли статус слідчих комісій залишається неврегульованим на рівні Закону, парламенту варто було б врегулювати процедуру роботи таких комісій хоча б шляхом прийняття відповідної Постанови, яка б затверджувала Положення про проведення слухань у слідчих комісіях Верховної Ради України.

Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України, передбачаючи обов'язкове залучення до участі у слуханнях представників органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представників громадськості, не визначає критеріїв «відбору» таких учасників, механізмів забезпечення участі у слуханнях представників всіх (або, принаймні, більшості) зацікавлених сторін. Фактично участь тієї чи іншої особи у слуханнях поставлена у залежність від того, чи отримає вона відповідне запрошення. На наш погляд, такий підхід до визначення кола учасників слухань є далеким від демократичних стандартів.

Про відведену парламентським слуханням роль у законодавчому процесі, здійсненні контрольних процедур переконливо свідчить норма Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України, згідно з якою ще до початку слухань народним депутатам України мають бути роздані проекти рішень Верховної Ради за результатами (!) слухань. Іншими словами, слухання проводяться після того, як вже заздалегідь орієнтовно відомий їхній результат, що само по собі усуває потребу у їх проведенні. Відповідна норма положення заслуговує на критичну оцінку.

Недоліком нормативно-правового регулювання процедури проведення парламентських та комітетських слухань є й те, що зацікавлені особи фактично позбавляються права оприлюднити свою позицію щодо питань, які є предметом обговорення учасників слухань у

випадку, якщо вони не можуть через регламентні обмеження оприлюднити таку позицію у своїй доповіді (виступі) під час проведення слухань. Це підтверджується тим, що, згідно із згаданим Положенням, основний тягар підготовки аналітичних матеріалів до парламентських слухань покладається на Кабінет Міністрів, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. На нашу думку, на Апарат Верховної Ради України має бути покладено обов'язок тиражування і поширення серед учасників слухань матеріалів, наданих представниками усіх зацікавлених сторін.

На критичну оцінку заслуговують і норми положення, згідно з якими народним депутатам матеріали, підготовлені до парламентських слухань, мають надаватися за 5 днів до дня проведення слухань, а іншим учасникам слухань – у день їхнього проведення під час реєстрації. За такого підходу переважна більшість учасників не зможе повною мірою ознайомитися зі змістом таких матеріалів, висловити свої зауваження та пропозиції щодо винесених на обговорення питань. На наш погляд, у разі неможливості виготовлення достатньої кількості примірників копій інформаційно-аналітичних матеріалів, останні мали б розміщуватися на офіційній веб-сторінці Верховної Ради за 5 днів до дня проведення слухань для того, щоб громадськість та учасники слухань могли з ними ознайомитись.

Положенням про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України не визначено підстави проведення слухань у закритому режимі. Зі змісту Постанови випливає, зокрема, що для проведення закритих слухань достатньо лише прийняти відповідне рішення більшістю від конституційного складу Верховної Ради. На наше переконання, у Положенні доцільно визначити підстави для прийняття парламентом рішення про проведення закритих слухань. Такою підставою є включення до порядку денного слухань питань, що становлять інформацію з обмеженим доступом (державну таємницю, дані персонального характеру тощо).

Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України не визначає наслідків неприйняття Верховною Радою України Постанови щодо схвалення рекомендацій учасників слухань. Вважаємо, що навіть у разі неприйняття такої постанови схвалені більшістю учасників слухань рекомендації мають бути передані адресатам таких рекомендацій (народним депутатам, членам Уряду, Президенту тощо). Схвалення ж рекомендацій Постановою Верховної Ради України лише робить такі рекомендації обов'язковими

(а не рекомендованими) до виконання адресатами (якщо останні підконтрольні або підзвітні Верховній Раді).

З аналізу Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України можна дійти висновку, що основними документами, які готуються та оприлюднюються за результатами слухань, є стенограма слухань та (у разі підтримки більшістю від конституційного складу парламенту) Постанова Верховної Ради України. На нашу думку, офіційному оприлюдненню (у тому числі на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України) повинні підлягати також всі матеріали, які роздавалися учасникам слухань, звіт про суму витрачених на проведення слухань коштів, звіти парламентських комітетів та підконтрольних парламенту суб'єктів, яким було адресовано рекомендації учасників слухань, про результати виконання (причини невиконання рекомендацій).

Аналогічні недоліки має і Положення про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України.

Висновки та пропозиції щодо удосконалення правового регулювання порядку проведення парламентських слухань

1. Основні причини невиконання Кабінетом Міністрів рекомендацій учасників парламентських слухань.

Аналіз проведеного авторами моніторингу виконання рекомендацій учасників парламентських слухань дозволяють стверджувати, що жодна Постанова Верховної Ради України щодо рекомендацій учасників парламентських слухань Урядом у повному обсязі виконана не була. Більше того, окремі Постанови взагалі залишилися поза реагуванням Кабінету Міністрів України. На нашу думку, це зумовлено низкою причин:

1) Відсутність належного фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України заходів, передбачених рекомендаціями і рекомендованих до виконання Кабінетом Міністрів України. Цілком очевидно, що спроможність Уряду виконати ті чи інші рекомендації учасників парламентських слухань напряму залежить від економічної ситуації в державі, забезпечення покриття рекомендованих видатків у рекомендованому обсязі дохідною частиною Державного бюджету. Як правило, учасники парламентських слухань при розробці рекомендацій економічні реалії не враховували. Саме тому, на наш погляд, не були

виконані рекомендації щодо збільшення фінансування освіти, прискорення реформування Збройних Сил України, вирішення комплексу проблем, пов'язаних із закриттям Чорнобильської АЕС (забезпечення зайнятості звільнених працівників тощо), посилення соціального захисту військовослужбовців, громадян, що постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи, інвалідів, бездомних громадян, безпритульних дітей тощо.

2) Відсутність чітко визначених строків та етапів виконання рекомендацій учасників парламентських слухань. Жодна Постанова Верховної Ради України щодо рекомендацій учасників парламентських слухань не містить визначених етапів виконання рекомендацій. Як правило, парламент обмежується лише зазначенням строків розробки та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів, прийняття Кабінетом Міністрів України необхідних нормативно-правових актів та додаткового виділення коштів на фінансування певних заходів. В той же час цілком очевидним є те, що розв'язання окремих питань можливе лише у довгостроковій перспективі (10 і більше років, як, наприклад, питання подолання демографічної кризи, завершення реформування Збройних Сил України, питання вступу до ЄС, НАТО, диверсифікації джерел постачання енергоресурсів, технічного переоснащення промисловості тощо), окремих – у середньостроковій перспективі (наприклад, погашення і реструктуризація заборгованостей із соціальних виплат, фінансування соціальних програм, аграрної реформи тощо), окремих – у короткостроковій перспективі (наприклад, внесення на розгляд парламенту певних законопроектів, сприяння їхньому проходженню та прийняттю як Законів, фінансування окремих найнагальніших заходів – ліквідації наслідків повені, підготовки до опалювальних сезонів, весняно-польових робіт тощо). Прямим наслідком відсутності часового плану виконання рекомендацій є невиконання урядом більшості з них, а також неможливість здійснення дієвого парламентського контролю за виконанням відповідних рекомендацій.

3) Недостатньо чітке формулювання рекомендацій. Ряд рекомендацій учасників парламентських слухань сформульовано недостатньо чітко. Зокрема, учасники слухань в окремих випадках рекомендували Уряду удосконалити дитячі і молодіжні радіо- та телепрограми, підвищувати їхню якість (при цьому напрями удосконалення програм, критерії оцінки рівня їх «якості» учасники слухань не визначають); при підготовці проектів Держав-

ного бюджету України щорічно враховувати видатки на забезпечення виконання заходів, пов'язаних з інтеграцією України до ЄС (при цьому не визначається обсяг таких видатків), розробити законопроекти з певною назвою (при цьому не визначаються концептуальні положення відповідних законопроектів) тощо. В результаті Кабінет Міністрів дуже часто формально підходить до виконання подібних рекомендацій, шляхом, наприклад, внесення на розгляд парламенту недосконалих за змістом законопроектів, незначного збільшення обсягу фінансування певних програм тощо. Таким чином, суто формальним є і виконання відповідних рекомендацій учасників слухань.

4) Неврахування положень Конституції України. Практика проведення парламентських слухань знає випадки, коли рекомендації учасників парламентських слухань не узгоджуються з Конституцією України. До таких рекомендацій слід віднести, наприклад, рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, більшість з яких не узгоджено з Конституцією України.

5) Відсутність дієвого парламентського контролю за виконанням рекомендацій. Парламент наділений вагомими засобами контролю за виконанням Урядом рекомендацій учасників парламентських слухань. Зокрема, правом заслуховувати відповідну інформацію на засіданнях комітетів, правом створювати тимчасові спеціальні та слідчі комісії, проводити Дні Уряду та заслуховувати на них інформацію Кабінету Міністрів України про хід виконання рекомендацій парламентських слухань. Практика функціонування законодавчого органу свідчить про те, що відповідні контрольні важелі використовуються Верховною Радою недостатньо ефективно. Зокрема, з 52 Днів Уряду менше половини так чи інакше були пов'язані з тематикою рекомендацій парламентських слухань, а прямо стосувалися виконання рекомендацій слухань лише декілька (наприклад, стосовно закриття Чорнобильської АЕС). При цьому, заслухавши під час проведення Дня Уряду у Верховній Раді України представника Кабінету Міністрів України, Верховна Рада або ж брала відповідну інформацію «до відома», або ж визнавала діяльність Кабінету Міністрів у відповідній сфері незадовільною, що, однак не тягло за собою жодних політичних наслідків у вигляді політичної відповідальності (направлення Президенту рекомендацій щодо дострокового припинення

повноважень члена уряду, дії або бездіяльність якого зумовила невиконання рішень парламенту, винесення парламентом вотуму недовіри Кабінету Міністрів). Відсутність ефективного контролю за виконанням Кабінетом Міністрів України рекомендацій учасників слухань значною мірою сприяло перетворенню таких рекомендацій на своєрідну «річ в собі», PR – захід (останнє підтверджується, зокрема, тим, що ініціювання ряду слухань в парламенті було зумовлено або ж відповідною активністю Президента в аналогічній сфері, або ж зовнішньополітичними чинниками (офіційними візитами в Україну певних політичних діячів тощо).

6) Надмірна увага парламенту до окремих питань державної політики. Аналіз Постанов Верховної Ради щодо рекомендацій учасників парламентських слухань дозволяє стверджувати, що окремим питанням державної політики законодавчий орган приділяв надміру увагу, в той час як низка інших, не менш важливих, питань залишалися поза увагою депутатського корпусу. Зокрема, у парламенті було проведено 5 слухань, присвячених проблемі закриття ЧАЕС, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, соціального захисту громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; 5 слухань, присвячених євроатлантичному вектору української політики. З одного боку, таку активність можна оцінити як позитив, оскільки чи не щорічне проведення слухань з відповідних питань привертає увагу громадськості до включених до їх порядку денного питань. У той же час, надмірна частота проведення слухань призводить до того, що рекомендації одних слухань дублюють рекомендації інших, нівелюючи тим самим мету їхнього проведення. Зокрема, частина рекомендацій слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу знайшла відображення у рекомендаціях слухань стосовно взаємовідносин та співробітництва України з Європейським Союзом, рекомендації слухань з питань сучасного стану та перспектив розвитку українсько-російських відносин «продублювали» деякі рекомендації слухань «Зовнішня політика України як інструмент забезпечення національних інтересів держави: здобутки, реалії та перспективи», а в усіх рекомендаціях слухань, присвячених «чорнобильській» проблематиці, містяться аналогічні пропозиції (погашення заборгованостей із пільг та компенсацій громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, запровадження персоналізованого обліку постраждалих

тощо). Зазначений підхід до організації та проведення парламентських слухань навряд чи можна вважати досконалим. На нашу думку, тематику слухань слід робити більш вузько-предметною.

7) Недостатній рівень привернення уваги громадськості до рекомендацій парламентських слухань. Доступ громадськості до інформації про зміст порядку денного парламентських слухань, участі у самих слуханнях, ознайомлення зі змістом їх рекомендацій та результатами виконання таких рекомендацій є недостатнім. Що стосується слухань у комітетах Верховної Ради України, то доступ громадськості до інформації про їхній зміст, рекомендації і результати виконання таких рекомендацій взагалі фактично закритий. Тим самим ускладнюється громадський контроль за діяльністю народних депутатів України та Кабінету Міністрів.

2. Пропозиції щодо удосконалення організації та проведення парламентських слухань

1) Враховувати економічні та правові реалії при напрацюванні рекомендацій парламентських слухань. На нашу думку, при розробці пропозицій для Уряду щодо збільшення обсягів фінансування тих чи інших державних програм учасникам парламентських слухань слід враховувати економічну ситуацію в державі та можливості економічного зростання. Також поряд з розробленням рекомендацій щодо збільшення обсягів фінансування окремих програм учасникам слухань було б доцільно подавати Уряду і пропозиції стосовно джерел покриття таких видатків. Такий підхід сприяв би підвищенню ефективності виконання Урядом рекомендацій учасників парламентських слухань.

2) Визначати календарний план (етапи виконання) рекомендацій парламентських слухань. Другим напрямом підвищення ефективності виконання рекомендацій учасників парламентських слухань є конкретизація етапів їх виконання. Як зазначалося, у більшості Постанов щодо рекомендацій учасників парламентських слухань визначаються строки виконання лише окремих рекомендацій (як правило, в частині розробки та внесення на розгляд парламенту законопроектів, встановлення обсягів фінансування певних державних прог-

рам протягом певного періоду (періодів) – але часто учасники парламентських слухань не встановлюють строки виконання навіть цих рекомендацій). Такий підхід має два основних недоліки – невиконання рекомендацій (оскільки строки їхнього виконання не визначаються) та надмірна кількість парламентських слухань щодо одних і тих же проблем. З огляду на це, на нашу думку, *рекомендації варто було б класифікувати за строками їх виконання на ті, що підлягають виконанню негайно або у короткостроковій перспективі* (до таких слід віднести розробку, прийняття (супровід) проектів відповідних нормативно-правових актів, виділення коштів на фінансування вирішення певних нагальних проблем – наприклад, ліквідацію наслідків підтоплення, повені, підготовки до опалювального сезону, весняно-польових робіт тощо), *у середньостроковій перспективі* (наприклад, протягом 5 років з дня схвалення відповідних рекомендацій): до таких рекомендацій слід відносити ті рекомендації, виконання яких залежить від соціально-економічної ситуації в державі і потребує суттєвого коригування державної політики у певній сфері); *у довгостроковій перспективі* (від 5 до 20–30 років: до таких рекомендацій слід відносити ті, які визначають стратегічний курс діяльності Уряду у довгостроковій перспективі – стратегію подолання бідності, демографічної кризи, диверсифікації джерел постачання енергоресурсів тощо). У той же час, на наш погляд, учасникам парламентських слухань варто зосереджувати увагу переважно на рекомендаціях, які можуть бути виконані у короткостроковій або середньостроковій перспективі. Це пов'язано з тим, що виконання «стратегічних» рекомендацій (рекомендацій на довгострокову перспективу) залежить від складу парламенту (у свою чергу, від «розкладу» політичних сил у парламенті залежить персональний склад уряду, спрямованість внутрішньої та зовнішньої політики, пріоритети діяльності Уряду). Запровадження такого підходу до оформлення рекомендацій учасників парламентських слухань сприятиме, з одного боку, підвищенню ефективності контролю за їх виконанням Кабінетом Міністрів України, а з іншого – ліквідує потребу у щорічному проведенні парламентських слухань, присвячених розгляду одних і тих самих питань (як це мало місце під час проведення слухань з питань зовнішньої політики та «чорнобильських» питань).]

Наводимо приклад формулювання рекомендацій учасників парламентських слухань з урахуванням висловлених авторами дослідження пропозицій.

РЕКОМЕНДАЦІЇ
учасників парламентських слухань
«Про стан освіти в Україні»

<...>

З метою максимального задоволення освітніх потреб громадян України, збереження і подальшого розвитку освітянської галузі, посилення ролі освіти і науки в житті держави, її економічному і соціальному розвитку

рекоментуємо:

<...>

Кабінету Міністрів України:

1. До **1 березня** _____ року внести на розгляд Верховної Ради України проект нової редакції Закону України «Про освіту», у якому передбачити наступне: _____
2. До **1 жовтня** _____ року внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів «Про професійно-технічну освіту», «Про дошкільне виховання», «Про базову освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову установу», «Про статус наукового працівника», у яких передбачити наступне _____.
3. До **1 листопада** _____ року розглянути питання доцільності створення міжгалузевої комісії для розробки державних стандартів загальноосвітньої і професійної підготовки та **повідомити про результати розгляду Верховну Раду України до 15 листопада** ____ року.
4. Під час підготовки проекту Закону «Про Державний бюджет України на ____ рік» розглянути питання про доцільність впровадження цільового податку на доходи громадян для потреб освіти та встановлення на перехідний період додаткової ставки податку на прибуток банків та спрямування зазначених коштів на потреби освіти, та **повідомити до «_____» _____ року** про результати розгляду зазначеного питання Верховну Раду України.

<...>

3) Більш чітко формулювати рекомендації Кабінету Міністрів України. Як зазначалося, низка адресованих учасниками парламентських слухань Уряду рекомендацій сформульовано недостатньо чітко. На жаль, поширеним став підхід, відповідно до якого учасники парламентських слухань лише вказують назви законопроектів, які рекомендовано внести на розгляд Верховної Ради України, вимагають «удосконалити нормативно-правову базу» щодо певних питань, при розробці проекту про Державний бюджет «враховувати видатки на фінансування» певних заходів (без зазначення обсягу таких видатків). За такого формулювання рекомендацій їхнє виконання на практиці неможливо проконтролювати. Саме тому, даючи рекомендації Уряду щодо підготовки законопроектів, учасники слухань, на нашу думку, мають одночасно визначати концептуальні положення відповідних законопроектів; вносячи пропозиції щодо забезпечення фінансування певних заходів – вказувати рекомендований обсяг фінансування тощо. Іншими словами, на рівні нормативно-правових актів,

якими регламентується порядок організації, проведення слухань та оформлення результатів рекомендацій мають бути встановлені вимоги щодо формулювання таких рекомендацій. Критерієм чіткості формулювання при цьому має бути можливість здійснення контролю за виконанням рекомендацій – якщо формулювання рекомендації унеможливує контроль за повнотою її реалізації, таку рекомендацію не слід давати взагалі.

4) Рекомендувати Уряду вжити лише ті заходи, які віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України. Оскільки підконтрольність виконавчої влади Верховній Раді України обмежується лише підконтрольністю парламенту Кабінету Міністрів України (Конституція України не передбачає можливості винесення вотуму недовіри окремим членам Кабінету Міністрів України, керівникам інших центральних органів виконавчої влади, головам місцевих державних адміністрацій), то, на нашу думку, рекомендації учасників парламентських слухань мають бути адресовані безпосе-

редньо Кабінету Міністрів України. Останній сам повинен визначати, який саме центральний або місцевий орган виконавчої влади має безпосередньо втілити відповідні рекомендації в життя. Правовим обґрунтуванням такого підходу є конституційні положення, якими визначено, по-перше, місце і роль Кабінету Міністрів України в системі органів виконавчої влади, по-друге, конкретизовано предмет парламентського контролю і межі контрольних і кадрових повноважень Верховної Ради України.

Таким чином, на рівні відповідних нормативно-правових актів слід передбачити, що адресатом рекомендацій учасників парламентських слухань можуть бути лише або сам парламент, парламентські комітети, тимчасові спеціальні і слідчі комісії, або Кабінет Міністрів України, а не місцеві ради, місцеві державні адміністрації, міністерства чи інші центральні органи виконавчої влади. З іншого боку, учасники парламентських слухань, на наше переконання, повинні рекомендувати Уряду вживати лише ті заходи, здійснення яких Конституцією або законами України віднесено до компетенції Кабінету Міністрів, а не до виключної компетенції Верховної Ради України, Президента (практиці парламентських слухань відомі випадки рекомендацій, якими від Уряду вимагалось здійснення дій або прийняття актів, не віднесених до компетенції Кабінету Міністрів).

5) Здійснювати контроль за виконанням рекомендацій учасників парламентських слухань. Якщо проаналізувати зміст парламентських постанов, прийнятих за результатами парламентських слухань та Днів Уряду, можна дійти висновку про те, що суттєвих відмінностей між контрольними процедурами за формою «парламентських слухань» та за формою «заслуховування інформації на Днях Уряду України» на практиці не існує. Це підтверджується, зокрема, і тим, що окремі парламентські слухання (наприклад, стосовно закриття Чорнобильської АЕС, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи) частково передбачають оцінку повноти та своєчасності виконання Урядом рекомендацій попередніх парламентських слухань з аналогічних питань.

На нашу думку, на законодавчому рівні відмінність між парламентськими слуханнями та заслуховуванням інформації Кабінету Міністрів України має бути означена чіткіше. Це мало б передбачати, зокрема, те, що тематика парламентських слухань і коло розглядуваних на них проблем не повинні дублюватися на наступних парламентських слуханнях. Так, парламенту доцільно було б провести лише

одне слухання з проблем закриття ЧАЕС та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, результатами якого стали б адресовані Кабінету Міністрів комплексні пропозиції щодо врегулювання наявних проблем у відповідній сфері з визначення строків їхнього виконання. Контролювати повноту та своєчасність виконання відповідних пропозицій парламенту було б доцільно шляхом заслуховування інформації Кабінету Міністрів щодо виконання рекомендацій учасників парламентських слухань під час проведення Днів Уряду у Верховній Раді, а не шляхом проведення чергових парламентських слухань з аналогічних проблем. Іншими словами, доцільно посилити саме інформаційне значення парламентських слухань (доведення до Уряду можливих механізмів вирішення тих чи інших проблем), а не їхню «контрольну» складову.

6) Звужувати тематику слухань. Ефективність парламентських слухань як засобу привертання уваги Уряду до певних проблем державної політики, так і засобу парламентського контролю, була б набагато вищою, якщо б на обговорення учасників слухань виносилося вузьке коло проблем. Це пояснюється тим, що пошук оптимальних шляхів вирішення таких проблем, як демографічна криза, наближення українського законодавства до європейських стандартів, реформування системи місцевого самоврядування тощо потребує значного часу, залучення великої кількості учасників – фахівців з правових, економічних, соціальних та інших питань, всебічного обговорення альтернативних думок з відповідних проблем, визначення прийняттого для всіх учасників, уряду та парламенту механізму врегулювання таких питань. За таких умов парламентські слухання щодо зазначених «глобальних» проблем мали б тривати по декілька днів, а обсяг кінцевих рекомендацій складав би декілька сотень, а то й тисяч сторінок. Але оскільки час, відведений для слухань, за своїм обсягом наближається до тривалості науково-практичної конференції або «круглого столу», то предмет слухань має бути максимально звужений і стосуватися найбільш дискусійних проблем, до шляхів вирішення яких відсутній єдиний підхід як в стінах парламенту, так і за його межами, і вирішення яких має вагоме значення для всього суспільства.

7) Підвищити рівень доступу громадян до інформації про хід слухань та рекомендації їх учасників, сприяти залученню громадян до контролю за виконанням рекомендацій учасників слухань. Досвід проведення парламентських слухань засвідчив, що хід пар-

ламентських слухань, рекомендації їх учасників, інформація про хід виконання таких рекомендацій не є доступними для пересічних громадян. Цілком очевидно, що публікацію стенограм слухань, оприлюднення результатів слухань в якості додатків до парламентських Постанов та разове висвітлення перебігу того чи іншого слухання не можна вважати дієвими засобами, які сприяють приверненню уваги пересічних громадян до проблем, винесених на обговорення учасників слухань.

На нашу думку, інформація про дату проведення слухань, порядок денний, перелік учасників слухань, стенограми парламентських слухань мають розміщуватися на офіційній веб-сторінці Верховної Ради в мережі Internet. На офіційній веб-сторінці Верховної Ради також має бути забезпечена можливість висловлення пропозицій щодо проблем, які планується обговорити на парламентських слуханнях, всіма громадянами, які мають доступ

до мережі Internet (іншими словами, однією з рубрик парламентського сайту мають бути тематичні форуми).

Актуальним також є питання підвищення рівня прозорості проведення слухань у Комітетах Верховної Ради України – на сьогодні відсутня будь-яка загальнодоступна інформація про порядок денний таких слухань, час і місце їх проведення, перелік учасників, зміст рекомендацій тощо. Потребують конкретизації та більшої прозорості критерії «відбору» учасників парламентських слухань – мета проведення слухань має полягати у висвітленні альтернативних шляхів вирішення обговорюваних проблем (і, відповідно, залученні до участі в них фахівців з різними точками зору щодо шляхів вирішення однієї й тієї ж проблеми), а не у загальному (а то й одноголосному) схваленні заздалегідь підготовлених у стінах парламенту проекту рекомендацій.

Підсумовуючи вищезазначене, основні пропозиції щодо удосконалення процедури проведення парламентських слухань та оформлення їхніх результатів можна звести до наступного:

- має бути посилена «інформаційна», а не «контрольна» складова парламентських слухань;*
- рекомендації, які виносяться учасниками слухань, мають враховувати соціально-економічні та правові реалії, формулюватися чіткіше;*
- в процесі підготовки рекомендацій мають визначатися строки виконання кожної з них, адресатом рекомендацій мають бути лише парламент, комітети та комісії Верховної Ради, Кабінет Міністрів, а не безпосередньо непідконтрольні парламенту органи;*
- порядок денний (тематика) слухань має бути максимально конкретизований;*
- хід виконання рекомендацій учасників слухань Урядом має постійно контролюватися з боку парламенту (шляхом заслуховування інформації про виконання рекомендацій під час Днів Уряду);*
- має бути забезпечений широкий доступ громадськості до інформації про дату проведення, порядок денний, перелік учасників, зміст рекомендацій парламентських та комітетських слухань;*
- до участі у слуханнях мають залучатися переважно фахівці, які мають різні точки зору щодо шляхів врегулювання однієї проблеми (для цього перед проведенням слухань доцільно було б проводити опитування серед фахівців щодо питань порядку денного).*

Зміст рекомендацій учасників парламентських слухань та стенограма останніх мають надаватися Урядом незалежно від того, чи схвалено рекомендації слухань Постановою Верховної Ради України. У випадку схвалення рекомендацій учасників парламентських слухань Постановою Верховної Ради такі рекомендації мають бути обов'язковими до виконання Кабінетом Міністрів України.

ЗА МЕЖАМИ ТРАДИЦІЙНОГО ПОГЛЯДУ НА ВІДШКОДУВАННЯ ПДВ: ДЕЯКІ СТРУКТУРНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ

Невідшкодований експортерам ПДВ є однією із небагатьох проблем української податкової системи, у дебатах стосовно якої на сьогодні існує практично одноставний консенсус. Майже всі думки, що лунають з цього приводу, зводяться до визнання цієї заборгованості однією із ключових системних вад української економіки. І хоча технічна аргументація майже завжди залишається поза текстом коротких повідомлень ЗМІ та політичних заяв (ймовірно, із різних причин), все частіше в цих текстах прослідковується згода стосовно того, що власне невідшкодування є лише тінню основної проблеми, яка полягає у хворобливих підходах до його адміністрування і викачуванні бюджетних грошей шляхом використання схем за участю фіктивних підприємств, що включають махінації не лише із заявками до відшкодування, але і (не) сплатою цього податку у бюджет.

Юрій ДЖИГИР,
магістр економіки,
Сиракузький університет (США),
консультант
з оподаткування
Координаційної ради
з питань політики
фінансового сектору
при Кабінеті
Міністрів України

Катерина МАЙНЗЮК,
магістр економіки
розвитку,
Лондонська школа
економіки
(Великобританія)

Виразне визначення цієї ситуації було запропоноване у висновку спеціальної комісії для розслідування цієї проблеми, створеної весною 2004 року після активізації інтересу до системи ПДВ колишнього президента країни:

Відсутність належного контролю над сплатою та відшкодуванням ПДВ призвело до створення самодостатньої та самовідтворюючої системи його «тіньового» відшкодування за рахунок бюджетних коштів, розгортанню організованої злочинної діяльності, яка характеризується широкою участю корумпованих державних службовців в контролюючих, правоохоронних та судових органах, різноманітних посередників, які за винагороду забезпечують гарантоване повернення цього податку як його законослухняним платникам, так і злочинним угрупованням.

Конкретні механізми використання інституту ПДВ для організації цього злочинного процесу відомі і обговорюються широким дослідницьким та політичним загалом уже протягом багатьох років. Ще у 2002 році тодішній голова ДПА М.Азаров висловлював впевненість, що «базою схем незаконного відшкодування є фіктивні підприємства», з якими необхідно боротись, а колишній прем'єр-міністр А.Кінах підкреслював, що задачею уряду в царині ПДВ є «максимальне скорочення тіньових схем».

Нагадаємо, що більшість згаданих схем побудовано на ідеї маніпуляцій з доданою вартістю з використанням фіктивних підприємств, або «фірм-одноденок». Суть цієї ідеї полягає у перенесенні основної частини вартості, що створюється в процесі виробництва, саме на таке спеціально створене підприємство, і закриття цього підприємства без сплати зобов'язань з ПДВ, що при цьому виникають. Простіше кажучи, фірма-одноденка

може закупити товари однієї компанії за цінами, нижче від ринкових, продати їх експортеру за ринковою ціною, і зникнути перед сплатою перших же податкових зобов'язань. В результаті, в той час як експортер може вимагати повного відшкодування податку з бюджету, сам бюджет так ніколи і не отримує цього податку від попередніх учасників виробничого ланцюжка. Подібна схема може існувати також і без участі експортера. У такому випадку безпосередньої заявки на відшкодування ПДВ не подається, але фірма-одноденка використовується для мінімізації податкових зобов'язань двох недобросовісних платників податку. Більш детально ця схема розглядатиметься у наступному розділі на спрощеному гіпотетичному прикладі.

Очевидно, що така цілеспрямована і ефективна діяльність поступово перетворює цей податок із джерела надходжень в програму бюджетних видатків. Якщо винести за дужки недавню ініціативу з реструктуризації прострочених зобов'язань з відшкодування облігаціями державної позики, яка відчутно послабила шокуючу дію звітних цифр щодо динаміки надходжень ПДВ в порівнянні з ростом обсягу заявок на його відшкодування, більшість джерел стверджує, що частка ПДВ, яка повинна була б використовуватися на відшкодування, стрімко зростає. Уже в 2002 році вона становила 56% (у порівнянні, скажімо, із 30% у одній з найбільш експортно-орієнтованих країні ЄС – Бельгії). У тому ж році заступник голови ДПА України надав ЗМІ такі розрахунки: у 2003 році це співвідношення повинно було становити 63%, у 2004 – 86% і уже в 2005–2006 році перевищити 100%. Того ж 2002 року голова ДПА М. Азаров звітував про те, що у семи областях України збори ПДВ уже були меншими від обсягу заявок на його відшкодування.

Схематичний аналіз маніпуляцій з доданою вартістю за участю фірм-одноденок

Для ілюстрації міркувань у цій статті ми пропонуємо використати низку гіпотетичних, спрощених схем. У всіх наведених гіпотетичних ситуаціях ми припускаємо, що ставка ПДВ дорівнює 20%. Перші два сценарії, наведені далі, дозволяють побачити типовий механізм використання системи ПДВ для «тіньового відшкодування за рахунок бюджетних грошей».

А. Добросчесне використання системи ПДВ.

Для початку розглянемо ситуацію, коли всі учасники виробничого ланцюжка – це добросчесні платники податку. Виробничий ланцюжок складається з двох постачальників та експортера. Як Постачальник 1, так і Постачальник 2 стягують 20% ПДВ при продажі своїх товарів наступному учаснику процесу виробництва і перераховують різницю між вхідним та вихідним ПДВ до бюджету. Для Постачальника 1, який додає перші 100 грн. вартості до продукту, вхідний ПДВ становить 20 грн., а вихідний – нуль, і таким чином його податкові зобов'язання складають 20 грн. Постачальник 2 продає продукт Експортеру за 200 грн., і таким чином для нього вхідний ПДВ дорівнює 40 грн. (20% від 200 грн.), вихідний ПДВ становить 20 грн., і отже, податкові зобов'язання також дорівнюють 20 грн. Експортер сплачує 40 грн. вихідного ПДВ Постачальнику 2 і продає свій товар закордон за ціною 300 грн., але враховуючи, що його вхідний ПДВ дорівнює нулю, він вимагає відшкодування з бюджету в обсязі 40 грн.

Постачальник 1 100(+20)		Постачальник 2 200(+40)		Експортер 300(+0)	
-	+	-	+	-	+
	20	20			
			40	40	
					0
-----		-----		-----	
	+20		+20		-40

В цьому класичному випадку загальна сума зобов'язань з ПДВ дорівнює 40 грн., і рівно ця ж сума перераховується до бюджету. Оскільки ми маємо справу з експортним сектором, 40 грн. ПДВ відшкодовується експортеру з бюджету.

> Всі компанії – добросчесні платники;	
> Загальні зобов'язання з ПДВ =	40
> Загальна сума сплаченого ПДВ =	40
> Вимога до відшкодування =	40

2. Використання фіктивного підприємства для ухиляння від сплати ПДВ та подання фіктивної вимоги для відшкодування «несплаченого» ПДВ.

За цим сценарієм, у виробничому ланцюжку також беруть участь три компанії, серед яких остання – це компанія-експортер, яка продає свій товар закордон за ціною 300 грн.

> Всі компанії у змові;	
> Загальні зобов'язання з ПДВ =	60
> Загальна сума сплаченого ПДВ =	2
> Вимога до відшкодування =	60

Відмінність від попередньої ситуації полягає в тому, що всі три компанії цього разу діють скоординовано з метою отримання незаконних прибутків через систему ПДВ. Постачальник 2 у цьому випадку є фіктивним підприємством, яке закуповує товар у Постачальника 1 за ціною, відчутно нижчою від ринкової (10 грн.), що зменшує обсяг вхідного ПДВ для Постачальника 1 (а отже, і його податкові зобов'язання) до 2 грн. Після цього Постачальник 2 продає цей же товар Експортеру за ціною, вищою від ринкової (300 грн.), утворюючи для себе 58 грн. зобов'язань з ПДВ (60 грн. – 2 грн.) і податковий кредит у розмірі 60 грн. для Експортера.

Ключовий момент у цій схемі полягає в тому, що більшість доданої вартості переводиться на фіктивне підприємство (тобто, Постачальника 2), яке зникне перед тим, як сплатить свої перші зобов'язання з ПДВ, і таким чином 58 грн. її податкових зобов'язань ніколи не потраплять до бюджету. У той же час Експортер вимагатиме 60 грн. відшкодування з бюджету. Попри те, що товар був справді проданий закордон, основна частина ПДВ з його виробництва (58 грн. з 60) ніколи не була сплачена до бюджету, і тому вимога до відшкодування цього недобросчесного експортера є, по суті, фальшивою.

Постачальник 1 10(+2)		Постачальник 2 300(+60)		Експортер 300(+0)	
-	+	-	+	-	+
	2	2			
			60	40	
					0
-----		-----		-----	
	+2		+58		-60

Добросчесні експортери і захист їхніх прав

Неодмінним елементом традиційної риторики стосовно невідшкодованого ПДВ є проблема добросчесних експортерів, які акуратно сплатили вихідний ПДВ у процесі виробництва, проте, мають проблеми з його відшкодуванням із бюджету внаслідок викривленого адміністрування системи. Справді, при існуванні описаних вище системних вад у законодавстві і припускаючи ймовірну діяльність фіктивних схем, всіх експортерів можна умовно розділити на чотири категорії, як показано в Таблиці 1. Очевидно, що у першу чергу джерелом проблеми для системи є четверта категорія платників, які не сплачують ПДВ і при цьому отримують відшкодування. Джерелом фінансування цієї незаконної діяльності є бюджетні кошти, які, в результаті, недоотри-

нуються категорією експортерів під умовним № 3 – добросовісних платників ПДВ, які не можуть законно отримати його компенсацію.

Таблиця 1.

	Сплата ПДВ	Відшкодування ПДВ	Наявність проблеми
1	Не сплатили	Не торимали	-
2	Сплатили	Отримали	-
3	Сплатили	Не торимали	+
4	Не сплатили	Отримали	+

При обговоренні шляхів виходу із кризи ПДВ як не остаточний, але, принаймні, важливий проміжний етап її вирішення часто згадується необхідність задоволення прав на відшкодування податку цієї добросовісної категорії експортерів. Не кажучи навіть про елементарну юридичну відповідальність, невиконання цих зобов'язань розглядається як загроза конкурентноздатності українського експорту і негативна риса інвестиційного клімату.

Враховуючи це, за час дискусій на цю тему було запропоновано чимало заходів, покликаних задовольнити права добросовісних експортерів, що могло би відбуватися якщо не замість, то хоча б паралельно загальному оздоровленню податкового законодавства. Основними прикладами пропозицій чи реальних заходів такого спрямування можна вважати:

- Часткові виплати, взаємозалік чи реструктуризація прострочених вимог до відшкодування, що пропонувалися і частково втілювалися, починаючи з 2002 року. До таких заходів можна віднести створення відповідних статей видатків в державному бюджеті (починаючи від 1 млрд. у 2004 році), а також нещодавнє рішення про реструктуризацію заборгованості облігаціями державної позики.
- Розробку та впровадження диференційованих підходів у визначенні експортерів, що мають право на відшкодування ПДВ (з метою виокремити «добросовісних» експортерів, права яких повинні задовольнятися в першу чергу).

Подвійне дно проблеми добросовісних експортерів

Усі наведені позиції та заходи виходять із тези про беззаперечність права на відшкодування ПДВ експортерів, що чесно сплатили податок при своїх закупівлях. Однак наскільки беззаперечним є це право в реальності?

Відповідь на це провокативне питання вимагає повернення до спрощених схем функціонування ПДВ, які розглядалися на початку статті. Ми пропонуємо дещо ускладнити базовий сценарій і проаналізувати ситуацію, коли фіктивне підприємство є однією із ланок виробничого процесу, в результаті якого товар продається закордон добросовісним підприємцем.

В. Присутність фірм-одноденок у виробничому ланцюжку добросовісних експортерів.

Отже, ми розглядаємо виробничий ланцюжок, який веде до експорту добросовісним платником податків того ж товару за тією ж ціною (300 грн.). Попри найкращі наміри Експортера, між першими трьома постачальниками в ланцюжку існує домовленість з метою мінімізації їхніх зобов'язань з ПДВ. Більшість доданої вартості, створеної на попередніх ланках, переводиться на фіктивне підприємство – Постачальника 2. Воно купує товар у Постачальника 1 за 10 грн. і перепродає Постачальнику 3 за 168 грн., а потім зникає, не сплативши ПДВ. У результаті бюджет отримує 2 грн.

Постачальник 1 10(+2)		Постачальник 2 168(+34)		Експортер 300(+0)	
-	+	-	+	-	+
	2	2			
			34	34	
-----		-----		-----	
	+2		+32		0
					-34

ПДВ, в той час як 32 грн. залишаються у кишенях змовників.

Постачальник 3 раціонально очікує, що він зможе зекономити на несплаті своїх зобов'язань з ПДВ. На достатньо конкурентному ринку це створює для нього мотивацію і можливість надати добросовісному Експортеру знижку на придбання свого товару в обсязі ПДВ, який був збережений за допомогою злочинної схеми (32 грн.). Завдяки цій знижці ціна, за якою Експортер придбає товар, складе 168 грн., тобто на 32 грн. менше від економічно обґрунтованої ціни (яка дорівнює 200 грн.).

У цьому сценарії Експортер, попри його найкращі наміри і попри легітимні стосунки з постачальниками, вимагає відшкодування ПДВ, який ніколи не був перерахований до

> Присутність фірм-одноденок у чесному експорті;	
> Загальні зобов'язання з ПДВ =	34
> Загальна сума сплаченого ПДВ =	2
> Вимога до відшкодування =	34

бюджету попередніми учасниками виробничого ланцюжку. З фіскальної точки зору, таким чином, це відшкодування є вимогою, яка не повинна задовольнятися. Більше того, попри те, що Експортер справді акуратно сплатив свій вихідний ПДВ у складі ціни за товар, придбаний у Постачальника 3, в реальності його видатки були зменшені до рівня, нижчого за ринковий, завдяки знижці, отриманій від постачальника. Можна сказати, що через систему ПДВ Експортер отримав виробничу субсидію у розмірі знижки, наданої постачальником. Це означає, що якщо Експортер не отримає відшкодування, його економічні втрати становитимуть 2 грн. (34 грн. – 32 грн.).

Підсумовуючи, у цьому третьому сценарії, якщо уряд приймає рішення цілком припинити виплати відшкодування ПДВ (і 34 грн. не сплачується), це забезпечує бюджет від втрати 32 грн. (які взагалі ніколи не сплачувались до бюджету). Однак 2 грн. ПДВ, які було сплачено до бюджету Постачальником 2, у цьому випадку також не відшкодовуються, і отже, ця сума становить (скоріше за все, незначні) чисті втрати Експортера і (скоріше за все, незначний) чистий виграш для бюджету.

Як це впливає на визначення проблеми?

Повертаючись до умовної категоризації платників податку в залежності від того, наскільки проблемним є їхнє перебування в системі ПДВ, ми наполягаємо на тому, що Таблиця 1 повинна набути складнішого вигляду, перетворившись в Таблицю 2. Множина експортерів, які чесно сплатили вихідний ПДВ, повинна розглядатися з урахуванням всього ланцюжка цього виробництва, в якому, за наявності викривленої системи адміністрування, не можна виключити існування фірм-одноденок (а часто таке існування високо ймовірне).

Таблиця 2.

	Сплата ПДВ	Відшкодування ПДВ	Наявність проблеми
1	Не сплатили	Не торимали	–
2	Сплатили	Отримали	? від незначної... спектр: ...до великої...
3	Сплатили	Не отримали	? від незначної... спектр: ...до великої...
4	Не сплатили	Отримали	+

З цієї точки зору певна частина усіх добросовісних експортерів може становити проблему для податкової системи, оскільки задоволення їхніх заявок на відшкодування з економічної точки зору означатиме непряме субсидюван-

ня. Більше того, масштаб цієї проблеми також може варіювати залежно від специфіки виробництва і ступеню залучення до нього тіншових схем (тобто, залежно від частки доданої вартості, перенесеної на фіктивне підприємство, яка може коливатися від дуже малої до дуже високої). Це означає, що визначення таких «проблемних» експортерів, а також ступеню їхньої «проблемності» є технічною задачею, яку практично неможливо розв'язати. Зокрема, жодна процедура автоматичної диференціації платників податку, покращення аудиту ДПА та інші системи управління ризиками не можуть стати рішенням для такої проблеми.

Описаний аналіз означає принципово іншу розстановку акцентів у визначенні того, яким чином і на чю користь працюють потоки фінансування у викривленій системі ПДВ. Традиційний погляд, згідно з яким злочинні угруповання наживаються за рахунок експортерів, які недоотримують законне відшкодування, повинен бути розширений. Скоріше за все, в реальності ми спостерігаємо набагато складнішу систему крос-субсидювання. Кошти, недовиплачені експортному виробництву, позбавленому від участі фіктивних підприємств, використовуються для крос-субсидювання не лише злочинних схем, але і законослухняних експортерів. І при цьому конкретний перелік таких галузей і масштаб їхньої такої непрямой підтримки практично не піддається прозорому визначенню. Однак, хоча цей масштаб може відрізнятися поміж галузями, можна сказати напевне, що її сукупний обсяг цілком відчутний.

Головний висновок цієї розширеної моделі полягає в тому, що використання коштів частини законослухняних експортерів для крос-субсидювання інших, законних і незаконних, видів бізнесу не зможе бути припиненом без повного і остаточного руйнування базових схем зловживання системою ПДВ. З економічної точки зору, часткові заходи, спрямовані на задоволення прав експортерів, скоріше за все призводять до поглиблення цієї проблеми.

Іншим висновком може бути ймовірність масштабних структурних змін, яких варто очікувати після того, як викривлення в адмініструванні ПДВ будуть ліквідовані. Крім винищення злочинного бізнесу з використанням фіктивних підприємств, ера функціонального ПДВ означатиме припинення непрямих субсидій для певних легітимних експортних галузей і відтворення нормальних умов роботи для інших. Попри важкість конкретного прогнозування в цій сфері, аналіз і підготовку до таких наслідків можна починати уже сьогодні.

Маніпуляції з системою ПДВ і субсидований експорт в Західній Європі

Податок на додану вартість є дуже молодим податком – його стрімке поширення у світі фактично припадає на останні п'ятдесят років. Такий молодий вік робить ПДВ не лише одним із найперспективніших і найсучасніших винаходів податкової політики, але і інструментом, що потребує вдосконалення і відладки. Протягом останніх десятиріч, ПДВ був впроваджений у 136 країнах світу, у тому числі у всіх Європейських країнах. За цей час уряди цих країн отримали змогу на практиці переконатися у привабливості цього податку як ефективного джерела наповнення бюджету з найменшими структурними втратами для економіки. У той же час практика його стягнення підкреслила і деякі проблемні аспекти, спільні для всіх країн, в тому числі для країн з високим рівнем економічного розвитку та фінансової прозорості. На сьогоднішній день найгострішими визнано три таких аспекти: стягнення ПДВ при операціях електронного продажу, стягнення ПДВ на операції бюджетних установ, а також можливості використання системи ПДВ із залученням фіктивних підприємств з метою незаконного привласнення бюджетних коштів. Характерно, що саме остання із перерахованих проблем вважається цими країнами найсерйознішою і найнагальнішою.

За визнанням західноєвропейських експертів, використання ПДВ в країнах Євросоюзу засвідчило, що найпривабливіша риса цього податку – механізм відшкодування його сум, витрачених у складі ціни закупівель – є також і його «ахілесовою п'ятою». Наявність можливості відшкодування в поєднанні зі звільненням від ПДВ операцій експорту за визначенням роблять цей податок вразливим до можливості змови між платниками податку, яка дозволяє одночасно уникати податкових зобов'язань та отримувати його безпідставне відшкодування із бюджету. Всі країни Євросоюзу визнають присутність цієї проблеми на своїй території, її вкрай шкідливий вплив як на обсяги бюджетів, так і на структурні характеристики економіки, а також її зростаючий обсяг.

Криміналізовані схеми використання системи ПДВ у Західній Європі є по суті подібними до української практики, за винятком того, що «європейська модель», як правило, не включає цінових маніпуляцій і перенесення доданої вартості на фірми-одноденки, а натомість ґрунтується на змові платників податку з двох чи декількох країн-членів ЄС, задіяних у операції прикордонної або транс-

кордонної торгівлі. Спрощено кажучи, експортер однієї з країн продає свої товари фірмі-одноденці у іншій країні, яка потім перепродає їх третьому «брокеру» на своїй же території, який, в свою чергу, експортує їх назад першому «гравцю». Фірма-одноденка зникає, не сплативши ПДВ, «брокер» отримує незаконне відшкодування, і таким чином ця схема може повторюватись декілька разів, через що у Європейській податковій практиці вона отримала назву «каруселі».

Європейські фахівці сходяться на думці, що оцінити прямі та опосередковані втрати від наявності таких злочинних схем досить тяжко, але навіть приблизні розрахунки свідчать, що ці втрати є дуже відчутними і становлять «єдину і найбільшу загрозу для існування ПДВ у цих країнах». Лише у Великобританії, яка є однією із найактивніших держав у боротьбі з порушеннями у системі ПДВ, річний обсяг бюджетних втрат через «карусельні» схеми за деякими оцінками сягає 1,73 мільярда фунтів¹.

Задля вивчення і подолання цієї проблеми протягом останніх років було розпочато серію спеціальних ініціатив як на рівні Євросоюзу, так і на рівні національної політики окремих держав. У 2000 році Рада міністрів Євросоюзу уповноважила Європейську Комісію та уряди країн-членів вжити негайних заходів для подолання тінювих схем використання системи ПДВ. У відповідь на цю вимогу Єврокомісією було випущено три спеціальних звіти, на основі яких було створено спеціальну робочу групу при Раді міністрів та Постійну комісію з адміністративної співпраці, а також випущене окреме комюніке із стратегії вдосконалення системи ПДВ в країнах ЄС. Активна робота щодо проблеми маніпулятивних схем з ПДВ ведеться також і на національному рівні урядами окремих європейських країн.

Загальноєвропейські заходи для боротьби з «каруселями», в основному, сконцентровані на покращенні адміністративної та інформаційної співпраці між країнами-членами, що дозволяє ефективніше відстежувати і протидіяти випадкам змовницьких транскордонних схем. Але вельми ефективними є також і індивідуальні заходи деяких національних урядів, більшість з яких спрямовано на те, щоб максимально ускладнити можливості для створення і функціонування фіктивних підприємств (починаючи від перешкод у реєстрації і закінчуючи спеціальними методами аудиту). Такі заходи уже демонструють певні успіхи, у тому числі у вигляді спадаючих показників відповідних бюджетних втрат.

Однак, крім прямих бюджетних втрат, європейські уряди також занепокоєні саме

¹ Е. Леггет. *Шахрайство в системі ПДВ і контроль за механізмом відшкодування та кредиту: стратегічний підхід до боротьби з втратами при адмініструванні ПДВ*. Матеріали до конференції «Міжнародного податкового діалогу» з проблем ПДВ, Рим, Березень 2005 р.

структурними наслідками «карусельних» зловживань, оскільки їхнє існування призводить до викривлення конкурентного середовища через занижені ціни у деяких секторах. Таке викривлення часто відбувається і на користь тих експортерів, що не беруть безпосередньої участі у змовницьких схемах і добросовісно сплачують податки, але яких приваблюють ціни, занижені попередніми учасниками виробничого ланцюжка через несплату ПДВ. Саме тому одним із законодавчих заходів, що був запроваджений, зокрема, у Британії, стала спеціальна норма про так звані «спільні або розмежовані податкові зобов'язання». Згідно з цією нормою, у разі, якщо стає можливим довести, що добросовісний платник податків мав можливість дізнатися про те, що ціни його закупівель були занижені шляхом уникнення ПВД на попередніх ланках виробничого процесу, податкова адміністрація має право накласти на нього додаткові «спільні або розме-

жовані» податкові зобов'язання з метою компенсації бюджетних втрат.

Серед великої кількості спроб віднайти спосіб подолання сьогоднішніх проблем з системою ПДВ, пов'язаних із системою відшкодувань, є і такі, що аналізують можливості модифікації цього податку як такого. Однак, наразі як теоретики, так і практики у цій галузі визнають, що жодної реалістичної пропозиції, яка б припускала режим, кращий від сучасного ПДВ, поки-що не існує. Як мінімум очевидно, що всі інші підходи до оподаткування споживання, без жодного винятку, відкривають ще ширші можливості для зловживань та податкового планування. Згідно з думкою більшості податківців Європи, проблеми з адмініструванням відшкодувань є елементом цього податку, що цілком може бути налагоджений і виправлений у межах класичної системи ПДВ без її кардинальних змін.

ANALYSIS OF LEGISLATIVE INITIATIVES ON REGULATION OF SPIRITS AND ALCOHOL PRODUCTION AND TURNOVER

Oleksandr MOSKOVENKO,
Ph. D. in Economics

Regulation of alcohol production and turnover is an important component of public policy, and any innovations in this area come into the focus of attention of both business communities and the public. Today these issues are regulated by the Law of Ukraine on State Regulation of Production and Turnover of Ethyl, Cognac, and Fruit Spirits, Alcohol Drinks and Tobacco Products (the Spirits and Tobacco Law). However, numerous reports on drawbacks this area bring about an acute need for improvement of the current legislation.

Generally, there are different approaches to the regulation of this sector that envisage anything between introduction of full state monopoly and certain liberalization guided by the European experience, calling about the need of relevant adaptation of Ukrainian legislation.

Nowadays, the Ukrainian parliament considers more than 40 bills on regulation of this sector. The majority of them propose only amendments of the Spirits and Tobacco Act. However, there are two legislative proposals that have been drafted as independent documents setting forth a different concept of state regulation of this sector, in particular the Bill on State Monopoly on Production, Preservation and Sale of Spirits, Alcohol and Tobacco Products submitted by MPs Tsybenko and Dorohuntsov, and the Bill on State Monopoly on Production and Turnover of Spirits and Alcohol Drinks submitted by MP Nasalyk. These bills introduce absolutely different approaches to the regulation of production and turnover of spirits and alcohol drinks.

Tsybenko-Dorohuntsov bill sets a total state control of this sector and actually withdraws it form the market environment. However, such a step will result only in negative consequences. Firstly, implementation of this concept of market regulation requires a broad-scale nationalization of companies working in this sector which will have a negative impact both on the sector, and the general investment climate in the country, to say nothing of the WTO and EU accession. Secondly, no true benefits can be expected from such measures, as the sector will lose development motivation and possibilities, which will cause decreased competitiveness and state budget losses.

Nasalyk bill proposes a more balanced but tougher than current approach to the regulation of production and turnover of alcohol products. Other positive aspects include efforts to have a separate law for the regulation of production and turnover of spirits and alcohol drinks, introduce a tougher control of the sector, increase the liability for violation of the legislation, protect the national producer etc. However, at the same time, the law should be based on more grounded approaches guided by the experience of other countries and adaptation of the Ukrainian legislation to the EU legislation. In addition, it would be advisable to work out in detail all the aspects of spirits and alcohol drinks production operations which will promote clearer and more stable activities in this area, as well as transparency and oversight of turnover of spirits and alcohol drinks.

EU-UKRAINE ACTION PLAN AND ITS LEGISLATIVE IMPLEMENTATION

Gabriel ASLANIAN,
*Expert of the Agency
for Legislative
Initiatives*

At the Cooperation Committee meeting on 21 February 2005, Ukraine and the European Union signed their three-year Action Plan (AP). As a matter of the fact, conclusion of this document means continuation of the previous EU-Ukraine dialogue that has been conducted under the Partnership and Cooperation Agreement (PCA). This dialogue shall result in the liberalization of EU trade relations with Ukraine and extension of four freedoms to Ukraine (free movement of goods, services, capital and people) effective in relations between EU member states. However, the European partners put the intensification of bilateral relations into dependence on Ukraine's progress on a broad number of requirements set in the Action Plan.

In parallel with objectives, the Action Plan also contains provisions on monitoring of their achievement by the PCA bodies. The first progress assessment may be done in two years upon the adoption of the Action Plan, while the Plan itself can be amended in a year time. Since the AP is developed for three years, its expiry shall coincide with the expiry of the PCA.

Even a superficial analysis of the Action Plan proves that the Ukraine's expectations of the Plan's balanced nature or full reflection of the interests of both partners have not been met. But for few exclusions, the Plan looks more like a new homework for Ukraine, and a homework which is extremely difficult to fulfill, since it is hardly possible to meet all the commitments within only three years. At the same time, the position of the European Union is that any future progress in the EU-Ukraine bilateral relations can only be made if the objectives are properly fulfilled.

To develop mechanisms for planning the AP implementation and monitoring there is a need for a high degree of consolidation of Ukrainian public authorities and civil society. This consolidation shall take place both at the level of cooperation between different branches of power, and at the level of civic organizations and independent think tanks that shall develop such specific mechanisms for implementation and monitoring of the Action Plan. This work shall be done under a special project involving many experts from different areas of public policy.

In general, analysis of the present stage European integration policy proves that Ukraine lacks elements of policy and implementation planning for specific aspects of the AP. If previously such problems were explained by the lack of political will of the Ukrainian leadership, today the problem seems to lie in the lack of qualified staff and gaps in the organization of the very process of integration into the European Union. Thus, no public agency has been set up for coordination of AP implementation.

Analysis of the AP priority provisions shows that there is a number of gaps in Ukraine's legisla-

tive regulation associated with practically all requirements envisaged by the Action Plan. Firstly, the provisions of the document are not specific enough calling about the need to develop more detailed requirements to our country, and secondly, it is necessary to have relevant mechanisms for their implementation and monitoring. In addition, all the above measures need reconciliation with EU institutions in order to avoid further ungrounded requirements to Ukraine from our Western partners.

WORLD PRACTICE AND UKRAINIAN EXPERIENCE OF THE USE PARLIAMENTARY AND COMMITTEE HEARINGS AS A TOOL OF PARLIAMENTARY OVERSIGHT FUNCTION

Angela
YEVHENYEVA,
Denys
KOVRYZHENKO,
*Experts of the Agency
of Legislative
Initiatives*

The monitoring of fulfillment of parliamentary hearings recommendations proves that no parliamentary resolution on recommendations of parliamentary hearings has been fully implemented by the Government, while individual resolutions have even remained out of attention of the Cabinet of Ministers. This has been due to a number of reasons including:

- ❑ **No proper public funding of measures proposed to the Cabinet of Ministers;**
- ❑ **No clearly set timetable and implementation stages;**
- ❑ **Vague wording of recommendations;**
- ❑ **Neglect of constitutional provisions;**
- ❑ **No efficient parliamentary oversight of the fulfillment of recommendations;**
- ❑ **Excessive attention of the parliament to individual public policy issues; and**
- ❑ **Insufficient public attention to the recommendations of parliamentary hearings.**

In our opinion, the following steps should help to improve the efficiency of parliamentary hearings:

1) Recommendations should be based on economic and legal realities. When developing proposals to the Government to increase the funding of certain public programs, participants of parliamentary hearings should take into account the economic situation in the country and its growth potential.

2) Recommendations should set a clear timetable or implementation stages. Participants of parliamentary hearings should focus more on the recommendations that can be fulfilled in a short or medium term perspective, since implementation of more strategic or long-term recommendations depends on the composition of the parliament, while the composition of political forces in parliament is important for the personal composition of the government, the internal and external public policy priorities and priorities of the governmental work.

3) Recommendations to the Cabinet of Ministers should be worded more clearly. Sometimes recommendations addressed to the Government

are not clear enough. When preparing recommendations to the Government on legislative drafting, participants of parliamentary hearings should also set forth conceptual provisions of the proposed legislative initiatives. Proposals on financial support to certain measures should also contain information on the recommended scope of funding. The clarity of wording can be checked by the possibility to oversee the implementation of recommendations. If the wording of the recommendation makes it impossible to oversee its implementation, such recommendation should not be given at all.

4) The Government should be recommended to undertake only those measures that are attributed to its competence. Since the accountability of the executive branch to the legislative branch is limited only to the accountability of the Cabinet of Ministers to the Verkhovna Rada (since the Ukrainian Constitution does not envisage the possibility of no-confidence vote into individual members of the Cabinet of Ministers or leaders of other central executive authorities, heads of local state administrations), recommendations of parliamentary hearings should be addressed directly to the Cabinet of Ministers of Ukraine.

5) Oversight of fulfillment of recommendations. There is a need to set a more clear legislative distinction between parliamentary hearings and presentation of governmental information. Thus it is necessary to oversee the completeness and timeliness of execution of proposals made at parliamentary hearings by listening to the information of the Cabinet of Ministers on execution of recommendations of parliamentary hearings at government days in the Verkhovna Rada, and not by organizing next parliamentary hearings on the same problem. In other words, it is advisable to intensify the information and not the oversight component of parliamentary hearings (by getting more information from the Government on potential mechanisms for solution of certain problems).

6) Subjects of hearings should be narrowed. Efficiency of parliamentary hearings as a tool to attract the Government's attention to certain

problems of public policies, and as an instrument of parliamentary oversight could be much higher, if agendas of parliamentary hearings would contain only of a limited number of issues. Since duration of hearings usually equals to that of a scientific conference or a round table, the subjects of hearings shall be narrowed as much as possible and should refer only to the most debatable issues, which lack consent on their solutions in and outside the parliament, and solution of which is important for the entire society.

7) Public access to the information on the course of hearings and recommendations should be increased, and citizens should be more involved in the oversight of fulfillment of recommendations. Experience of parliamentary hearings has proved that ordinary citizens have no access to the information on the course of parliamentary hearings, recommendations of their participants, and information on fulfillment of such recommendations. Clearly, publication of verbatim reports and results of hearings as annexes to parliamentary resolutions and one-time coverage of individual hearings cannot be efficient in raising the awareness of ordinary citizens

of the problems discussed at parliamentary hearings. In our opinion, information on the date of hearings, agenda, participants, and verbatim reports should be put on the official parliamentary web site. The web site should also provide the public with the possibilities of expressing their proposals on the problems proposed for discussion. This can be done by means of forums on specific subjects arranged on the parliamentary web site. There is also a need to increase transparency of committee hearings, since today there is no generally available information on agendas, time and venues, participants or recommendations of such hearings. It is also necessary to define more specifically the selection criteria for participants of parliamentary hearings and to increase transparency of the selection process, as hearings should aim at finding alternative solutions of the problems discussed and consequently involve relevant experts with different opinions into the solution of individual problems. This approach should be adopted as an alternative to the general, if not unanimous, approval of draft recommendations preliminary prepared in parliament.

BEYOND THE TRADITIONAL VISION OF VAT REIMBURSEMENT: CERTAIN STRUCTURAL ASPECTS OF VAT REFORM

Yuriy DZHYHYR,
MA in Economics,
Syracuse University
(USA),
Tax Consultant of the
Consultation Board of
the Financial Sector
Policies under the
Cabinet of Ministers
of Ukraine

Kateryna MAYNZYUK,
M. Sc. in Development
Studies (Economics),
London School of
Economics

VAT arrears fall within those few problems of the Ukrainian tax system that enjoy practically unanimous consensus in the related debates. Almost all opinions on this matter are limited to the recognition of this indebtedness as one of the key and systemic drawbacks of the Ukrainian economy. Even though technical arguments almost never get into the short media reports and political declarations (evidently, due to a number of reasons), more and more often these texts demonstrate consent that non-reimbursement is only a shadow of the main problem that lies in an abnormal approach to VAT administration and the use of fictitious companies to pump out budget money not only by means of reimbursement requests, but also by (non)-payment of this tax to the budget.

Specific mechanisms that use VAT for organization of this criminal process are well-known and they have been subject to broad discussion by research and political circles over a number of years already. The majority of such schemes are based on manipulations with added value and the use of fictitious or one-day companies. The idea behind them is to transfer the main part of production costs to such companies specially set up for these purposes and then close down the company without paying the arisen VAT liabilities. In such a way, such purposeful and efficient operations gradually turn this tax from a source of budget proceeds into a program of budget expenses. Aside from the recent initiative on restructuring the overdue reimbursement liabilities by government loan bonds which have tangibly weakened the shock effect of the reported figures on the dynamics of VAT proceeds as compared to the growth of

VAT reimbursement requests, the majority of sources witness a swiftly growing VAT share to be reimbursed. Already in 2002 it made up 56%.

It is necessary to broaden the traditional view that criminal groupings make profit at the expense of exporters that receive less of legal reimbursements. Most probably, in reality there is a much more complicated system of cross-subsidizing. The money that is not fully paid out to the export producers, which do not participate in illegal activities and do not set up fictitious companies, is used to cross-subsidize not only criminal schemes, but also good exporters. It is practically impossible to define transparently the list of specific industries and the scale of such indirect support. However, even though the scale of this support may differ from industry to industry, its accumulative scope is quite substantial.

The principal conclusion that can be drawn from the above extended model is that the use of money of law-abiding exporters to cross-subsidize other legal and illegal kinds of business cannot be stopped without full and final destruction of basic schemes of abuse of the VAT system. Another conclusion is that elimination of distorted VAT administration should result in scale structural changes. In addition to elimination of criminal business that uses fictitious companies, the era of functional VAT will mean elimination of indirect subsidies to certain legitimate export and recovery of normal working conditions for others. Even though it is difficult to make any specific forecasts in this field, analysis and preparation to such consequences can be started already today.