

## «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

### ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

### НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Тарас МИКОЛАЄНКО  
Наталія СИНЬООКА  
Олександр СИНЬООКИЙ  
Дмитро ОПАНАСЕНКО

### 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 10.05.2005.

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», № 2/2005

### Законопроекти

Чи потрібен Україні спеціалізований орган  
у галузі міграції? . . . . . стор. 2–4

### Тема

Шляхи удосконалення Закону України  
«Про вибори народних депутатів України»  
в контексті досвіду попередніх виборів . . . . . стор. 5–25

ПДВ чи альтернативні податки на споживання? . . . . . стор. 26–29

Європейська соціальна хартія (переглянута):  
нові підходи до забезпечення соціальних прав  
громадян та перспективи для України . . . . . стор. 30–39

### Статистика

Перелік парламентських слухань,  
проведених у Верховній Раді України другого –  
четвертого скликань . . . . . стор. 40–44

**Summaries** . . . . . стор. 45–48

Автори числа: Г. Асланян (2), Д. Ковриженко (5), І. Когут, М. Мельник (13),  
І. Плашкін (14), Ю. Ключковський (15), А. Магера (17),  
В. Ковтунець, М. Оніщук (18), Б. Беспалий (19), Ю. Джигир,  
К. Майнзюк (26), С. Панцир (30), Н. Синьоока, Д. Опанасенко (40)

# ЧИ ПОТРІБЕН УКРАЇНІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ ОРГАН У ГАЛУЗІ МІГРАЦІЇ?

№ 2446-д від 03.07.2003; суб'єкти законодавчої ініціативи – народний депутат України Удовенко Г. Й., народний депутат України Мигович І.І., відповідальний комітет – Комітет ВР з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин

**С**ьогодні в українському політичному та експертному середовищі активно дискутуються питання, пов'язані з національною міграційною політикою нашої держави. Вірніше, з її відсутністю. Оскільки за весь час свого існування Україна так і не спромоглася виробити належної політики в галузі міграції.

Державна міграційна політика як поняття комплексне складається з цілої низки елементів, а саме: системи загальних принципів та завдань міграційної політики та закріплення її на рівні нормативного документа вищої юридичної сили, ухвалення законодавства, яке містило би механізми втілення визначених завдань, створення належної інституційної бази, тобто органу або системи органів з чітко визначеними функціями, завданнями та повноваженнями, який/які несли би відповідальність за стан справ у відповідній сфері та за втілення в життя визначених пріоритетів. У цій статті йтиметься саме про цей останній елемент. Однак, спочатку варто розглянути ситуацію, яка склалася з виробленням підвалин національної міграційної політики.



**Габрієл АСЛАНІАН,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Згідно з пунктом 10 статті 92 Основного закону України, засади регулювання демографічних та міграційних процесів визначаються виключно законами України. Однак, практика свідчить, що з 1996 року парламентом так і не було ухвалено базових актів законодавства у сфері міграції. Хоча у Верховній Раді з 2002 року перебувало два законопроекти про загальні засади міграційної політики України. Перший було подано урядом під реєстраційним номером № 4227 від 6 жовтня 2003 року, 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 Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Головні висновки, які можна зробити з цього законопроекту, зводяться до наступного: документ неадекватний тим важливим завданням, які на нього покладаються. Фактично більша частина його положень зводиться до суто декларативних гасел, а практична реалізація такого закону була би неможлива. Таким чином, сьогодні, поки проект № 4227-1 перебуває на доопрацюванні, Україна залишається без базового документа в галузі регулювання міграції.

Поряд із основним документом, до парламенту було подано інші законопроекти, які ма-

ють входити до «законодавчого пакету» з питань міграції. З метою створення інституційного механізму 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, був рекомендований до прийняття за основу профільним комітетом і Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради (ГНЕУ), яке не знайшло в ньому жодних недоліків.

Законопроектом передбачалося створення нової системи спеціально уповноважених органів виконавчої влади, метою діяльності яких має бути забезпечення реалізації державної політики в галузі міграції. Зазначеним органам передавалася частина повноважень вже діючих структур: передусім органів внутрішніх справ, у галузі паспортизації, забезпечення діяльності пунктів розміщення відповідних категорій іноземців і навіть здійснення окремих елементів оперативно-розшукової діяльності та процесуальних дій (зокрема, криміналістичної експертизи); Прикордонної служби – у галузі контролю над дотриманням особами законодавства про в'їзд на територію України та виїзд безпосередньо на кордоні, а також у випадках і в порядку, встановлених законодавством, заборони в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства, а також виїзду з неї громадян України, іноземців та осіб без громадянства; діючого органу у справах національностей та міграції (Держкомнацміграції) – з питань біженців та надання політичного притулку; Міністерства праці та соціальної політики – з питань трудової міграції; консульських установ, що підпорядковуються Міністерству закордонних справ – у галузі видачі іноземцям та особам без громадянства, документів, які дають підстави для отримання в'їзdnих віз тощо. Крім того, пропонувалося наділити органи міграційної служби повноваженнями в галузі примусових дій, включно з можливістю видачі та застосування ними зброї та спеціальних засобів. Фактично йшлося про створення в нашій державі нової силової структури з широкими повноваженнями, які могли б бути застосовані як по відношенню до іноземців, так і до власних громадян.

Після обговорення в парламентській сесійній залі народні депутати відправили законопроект на доопрацювання до Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. Мотивація народних обранців була така: відсутність на той час схваленої концепції міграційної політики як базового документа у відповідній сфері; створення нової системи органів призведе до надмірного зростання витрат із державного бюджету (за мінімальними підрахунками – 360 млн. гривень); необґрунтованість пільг, які мали надаватися співробітникам міграційної служби згідно з законопроектом; недоцільність залучення робочої сили з-за кордону за умов, коли всередині держави існує досить високий рівень безробіття; відсутність у Верховній Раді повноважень щодо створення та реорганізації центральних органів виконавчої влади тощо. Однак, слід відзначити, що концептуально парламентарі погодилися з необхідністю створення спеціального органу у справах міграції.

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 зазначити, що доопрацьований документ не містив практично ніяких змін, окрім вилучення з нього положень про персональні звання службових осіб державної міграційної служби та надання їм пільг, які втратили актуальність ще під час подання законопроекту № 2446 у зв'язку зі зміною законодавства у соціальній сфері.

Висновок ГНЕУ щодо нового документа був значно критичнішим. Зауваження стосувалися як технічних питань, так і змістовних. Зокрема, наголошувалося на недостатній регламентації статусу центрального органу виконавчої влади з питань міграції, його повноважень. Неприйнятними визнавалися ті положення законопроекту, які передбачали покладення на міграційну службу функцій підрозділів оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів та прикордонної служби, а також повноважень щодо розгляду адміністративних справ, включно з можливістю накладення стягнень тощо.

За наявності великої кількості схвальних та критичних відгуків на адресу законопроекту № 2446-д варто спробувати максимально об'єктивно оцінити його актуальність, а також ключові переваги й недоліки. Передусім необхідно визначити проблеми, які цей документ покликаний вирішити. Із супровідних документів до проекту впливає, що розробку його обумовлено необхідністю удосконалення

управління міграційними потоками, утворення належного та ефективного механізму державного регулювання міграційних процесів.

Ключовою проблемою, що сьогодні активно пов'язується з міграційною політикою, є інтенсивний **відтік** українських громадян за кордон (за даними ООН – до 7 млн. осіб), який протягом тривалого часу створює велике позитивне сальдо на користь еміграції. Однак, слід усвідомлювати той факт, що перевищення кількості осіб, які виїжджають, над іммігрантами викликано передусім поганим станом вітчизняної економіки та, відповідно, соціальної сфери. Про це яскраво свідчить переважна частка саме трудової еміграції з території України. Зведення ж питання еміграції до необхідності створення нової системи органів влади більше скидається на практику заплущення очей на дійсно складні та комплексні проблеми.

Виходячи з природи сучасних **імміграційних** процесів в Україні, їхнє регулювання зводиться переважно до боротьби з нелегальною міграцією, яка головним чином викликана проблемами з оформленням державних кордонів та відсутністю угод про реадмісію із нашим північним сусідом – Російською Федерацією. Технічні ж питання боротьби з нелегалами покладаються на органи внутрішніх справ, Прикордонну службу, та, в окремих випадках, Службу безпеки. Зрозуміло, що головну проблему – оформлення державного кордону – неможливо вирішити шляхом прийняття національного закону. Відтак, якщо законопроект має на меті вдосконалення технічних питань, тоді незрозуміло, чому виникла потреба створювати спеціальний орган, який (можна очікувати) буде укомплектовано головно кадрами з органів внутрішніх справ. Звідси випливає, що створення нового органу сприятиме радше збільшенню штату чиновників та додаткових витрат із державного бюджету, а не вирішенню питань, про які сказано в супровідних документах.

Щодо вирішення загальних питань управління міграційними потоками, зокрема залучення праці трудових мігрантів, та визначення міграційної квоти, слід визнати, що сьогодні в Україні ці питання потребують спеціального регулювання. Однак, за відсутності базового законодавства у цій сфері (про що згадувалося вище) та законодавства про трудових мігрантів важко вести мову про ефективне здійснення відповідної державної політики.

За даними народного депутата О. М. Бандурки, наведеними під час обговорення законопроекту № 2446 1 квітня 2003 року і зафіксованими в парламентській стенограмі,

на той час в Україні нараховувалося майже 550 тисяч осіб, які очікували на отримання або підтвердження статусу громадянина (переважно етнічні українці та вихідці з країн СНД, які мають право на отримання громадянства за спрощеною процедурою) або реєстрації (стосується іноземних громадян та осіб без громадянства). Причому, станом на 2001–2002 роки загальна кількість іноземців в Україні дорівнювала не більше ніж 200 тисячам чоловік (з них нелегальних мігрантів, затриманих компетентними органами, – 21 тисяча). Щороку до нашої держави прибуває щонайбільше 42 тисячі чоловік. Ще більше виїжджає. Якщо прийняти ці показники за абсолютні, а також врахувати вимоги законопроекту (згідно яким відділення міграційної служби має бути відкрито в усіх районах України, включаючи

райони в містах), то на кожне районне відділення в середньому припадатиме до 1000 осіб на рік. Очевидно, що такі показники засвідчують відсутність достатнього навантаження на органи з міграції.

Пунктом першим ст. 7 проекту передбачено, що органи державної міграційної служби видають іноземцям та особам без громадянства документи, які дають підстави для отримання віз для в'їзду в Україну, але для реалізації таких повноважень необхідно буде відкривати спеціальні підрозділи міграційної служби закордоном. Цю функцію виконують сьогодні консульські установи, підпорядковані Міністерству закордонних справ України. Фактично це призведе до дублювання цих функцій міграційною службою, а, відповідно, – ускладнить процедуру отримання віз для в'їзду в Україну, вимагатиме невиправданого бюджетного фінансування на утримання додаткових представництв України закордоном.

Сьогодні лунають пропозиції про можливість створення не окремого органу, а спеціального департаменту або служби у справах міграції при Міністерстві внутрішніх справ. Однак, у такому разі втрачаються правові підстави для законодавчої регламентації діяльності цього органу, оскільки відповідні питання не відносяться до компетенції Верховної Ради України. У цьому контексті слід відзначити, що під час доопрацювання із законопроекту № 2446 було вилучено положення про спеціальний статус Державної міграційної служби України. Таким чином, розробники проекту № 2446-д припускаються істотної помилки, оскільки цим порушують вимоги Конституції, намагаючись створити центральний орган виконавчої влади, що відноситься до компетенції Президента України.

**Головною перевагою законопроекту є можливість покладення на конкретний орган відповідальності за стан справ у галузі міграції. Таким чином, усувається сьогоднішня проблема, коли за наявності 6 органів влади з повноваженнями у сфері міграції неможливо визначити відповідального за належне впровадження державної міграційної політики. Крім того, законопроектом на органи міграційної служби покладається обов'язок формування Єдиної державної автоматизованої реєстраційно-паспортної системи та Єдиної державної автоматизованої системи «Міграція», що також можна віднести до безперечних позитивів цього документа.**

**Однак, за сучасного стану справ та кількісних показників імміграції в Україну створення спеціалізованого органу в галузі міграції буде занадто витратним з фінансової точки зору. З іншого боку, залишаючи ситуацію в сьогоднішньому стані, наша держава постійно стикатиметься з проблемою відсутності відповідального за промахи у міграційній політиці. Крім того, при такому розпорощенні функцій між різними органами Україна може виявитися просто неготовою до істотного збільшення міграційних потоків з-за кордону.**



# ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОМУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ» В КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ ПОПЕРЕДНІХ ВИБОРІВ

**П**рийняття Законів України «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори Президента України» стало результатом політичного компромісу в стінах парламенту, що не могло позитивно позначитись на якості обох нормативно-правових актів. Варто також відзначити, що передбачена зазначеними Законами процедура підготовки та проведення відповідно виборів Президента України та народних депутатів України має ряд спільних ознак. У той же час досвід виборів 31 жовтня та 21 листопада 2004 року переконливо засвідчив потребу в суттєвому удосконаленні положень Закону «Про вибори Президента України».



**Денис КОВРИЖЕНКО,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Частина прогалин у правовому регулюванні відносин, пов'язаних з підготовкою та проведенням виборів Президента України, була усунута шляхом прийняття Закону «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року». Прийняття цього Закону дозволило створити більш дієві механізми реалізації громадянами їхніх конституційних виборчих прав, забезпечило проведення повторного голосування 26 грудня 2004 у відповідності до міжнародних стандартів виборів.

На суттєві зрушення у напрямі забезпечення проведення загальних, рівних, справедливих, відкритих і прозорих виборів звернула увагу і Міжнародна місія зі спостереження за виборами (МССВ), організована Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ, Парламентською асамблеєю ОБСЄ, Парламентською Асамблеєю Ради Європи, Європейським парламентом та парламентською Асамблеєю НАТО. Зокрема у Заяві про попередні результати спостереження та висновки МССВ відзначається, що «проведення виборів 26 грудня значно наблизило Україну до виконання зобов'язань ОБСЄ щодо виборів, стандартів Ради Європи та інших європейських стандартів. Упродовж передвиборчих перерогів напередодні гострого змагання у повторному проведенні повторного голосування умови кампанії були помітно рівніші, порівняно із попередніми турами виборів. Головні ЗМІ надавали виборцям збалансовану картину кампанії, а спостерігачі отримали невелику кількість повідомлень про чинення тиску на виборців для змушення їх голосувати за одного з кандидатів. Виборчі комісії в новому складі провели вибори значно прозоріше, ніж їхні попередники. Ці фактори помітно контрастують із попередніми турами виборів». У той же час у Заяві вказано і на окремі не-

доліки 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 зривання 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».

**З огляду на невинне наближення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року головна увага законодавця має бути приділена врахуванню в Законі «Про вибори народних депутатів України» позитивного досвіду практичного застосування Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», окремих рекомендацій МССВ. Крім того, варто звернути увагу й на ті проблеми, які виникли в ході підготовки та проведення виборів Президента України, однак через брак часу так і залишилися нерегульованими.** Серед таких проблем – питання відповідальності за виборчі порушення (його врегулювання має передбачати внесення відповідних змін до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів, Кодексу України про адміністративні правопорушення); процедури формування виборчих комісій; удосконалення правового регулювання підготовки та проведення виборів у закордонному виборчому окрузі, забезпечення прозорості голосування на спеціальних та закордонних виборчих дільницях; звуження кола осіб, які мають право голосувати за межами приміщення для голосування.

Саме тому варто коротко зупинитись на цих питаннях, на які, з нашої точки зору, законодавець має звернути особливу увагу.

### Удосконалення процедури формування дільничних та територіальних виборчих комісій

Передбачений статтями 22 та 23 Закону «Про вибори народних депутатів України» порядок формування територіальних (далі – ТВК) та дільничних виборчих комісій (далі – ДВК) має ті ж недоліки, що і порядок формування ТВК та ДВК за Законом України «Про вибори Президента України». Зокрема, відсутність будь-яких обмежень граничної кількості членів ТВК (частина 1 статті 22, частина 2 статті 23 Закону «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон) встановлює лише мінімальну кількість осіб, які можуть входити до складу ТВК – 14 осіб, та ДВК – 10 осіб) за умови участі у виборах значної кількості партій та блоків – суб'єктів виборчого процесу, може негативно вплинути на ефективність роботи відповідних виборчих комісій. Сумнівною видається і доцільність надання права висування кандидатур на посади членів комісії всім партіям та блокам – суб'єктам виборчого процесу. Можливо, відповідне право було б доцільно надати лише тим партіям, які на попередніх виборах народних депутатів України самостійно або у складі виборчого блоку подолали виборчий бар'єр (при цьому для партій, які на попередніх виборах народних депутатів України подолали виборчий бар'єр у складі виборчого блоку, варто встановити мінімальний рівень представництва у Верховній Раді України). Такий підхід сприяв би зменшенню кількісного складу виборчих комісій та, в перспективі, позитивно вплинув би на стабільність партійної системи. У Законі «Про вибори народних депутатів України» також варто закріпити положення, яке знайшло відображення в частині 7 статті 2 Закону «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» – місце постійного проживання члена виборчої комісії не повинно визначати його право бути призначеним на посаду члена комісії.

При підготовці змін до Закону «Про вибори народних депутатів України» на увагу заслуговують також положення згаданого Закону «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», якими встановлено заборону на прийняття рішень про внесення змін до складу виборчих комісій за певний строк до дня виборів, входження до складу виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, утвореної в стаціонарному лікувальному закладі, працівників відповідного закладу.

### Удосконалення процедури складання і уточнення списків виборців

Передбачена Законом «Про вибори народних депутатів України» процедура складання та уточнення списків виборців аналогічна тій, яка знайшла відображення у Законі «Про вибори Президента України». Цілком очевидно, що оскільки створення Державного реєстру виборців навряд чи буде завершено до проведення парламентських виборів 2006 року, то забезпечити максимальне втілення принципу загального виборчого права в життя під час проведення виборів 26 березня 2006 року навряд чи вдасться. Зокрема, навряд чи буде вирішено питання забезпечення участі у виборах більшості громадян, які у день виборів перебуватимуть за межами України (система формування списків виборців на закордонних виборчих дільницях на підставі даних консульського обліку (ч. 5 ст. 35 Закону «Про вибори народних депутатів України») як і під час проведення виборів Президента України у 2004 році фактично позбавить можливості участі у виборах громадян, що не перебувають на консульському обліку, у тому числі тих громадян, які нелегально перебувають на території відповідних держав).

У той же час, процедура складання та уточнення списків виборців може бути суттєво удосконала шляхом: 1) встановлення вимог до форми списку виборців (наскрізна нумерація виборців та аркушів, проставлення печаток комісії та підписів членів комісії на кожному аркуші списку виборців, врегулювання процедури внесення змін до списку виборців); 2) надання уповноваженим особам партій (блоків) права на отримання копії списку виборців у ТВК або ДВК на електронному або паперовому носії; 3) удосконалення процедури видачі та обліку відкритих посвідчень (на увагу заслуговує позитивний досвід застосування положень ст. 4 Закону «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» в ході підготовки та проведення повторного голосування 26 грудня 2004 року).

### Удосконалення процедури підготовки та проведення виборів у закордонному виборчому окрузі

Оскільки, за неофіційними даними, за межами території України постійно проживає до 7 мільйонів українських громадян, особлива увага законодавця має бути приділена удосконаленню процедури підготовки та проведення виборів народних депутатів України у закор-

донному виборчому округу. Хоча Закон «Про вибори народних депутатів України» (частина 6 статті 2 Закону) закріплює право голосу на виборах за всіма громадянами України, які в період підготовки та проведення виборів народних депутатів України проживають або перебувають за межами території України і перетнули державний кордон України на законних підставах, реалізація цього права ускладнюється положеннями частини 2 статті 35 цього Закону, за якою до списків виборців на закордонних виборчих дільницях включаються громадяни на підставі даних консульського обліку. З огляду на це потребує розширення коло підстав для включення громадян до списків виборців на закордонних виборчих дільницях.

До таких підстав можуть бути віднесені, зокрема, подані виборцями заяви про бажання взяти участь у виборах, офіційна інформація органів державної влади країни, надана за запитом офіційних представництв України за кордоном.

У будь-якому випадку складання списків виборців лише на підставі даних консульського обліку суттєво зменшить кількість виборців, які можуть взяти участь у виборах народних депутатів України.

Негативно впливає на участь виборців, які перебувають або постійно проживають за кордоном є, на наш погляд, недостатньо обґрунтований підхід, за яким діяльність ДВК на закордонних дільницях здійснюється лише у приміщеннях посольств, консульств та консульських відділів посольств.

На нашу думку, з вимог частини 5 статті 19 Закону «Про вибори народних депутатів України» (створення дільниць при офіційних представництвах) не впливає обов'язковість функціонування ДВК виключно в приміщеннях відповідних офіційних представництв. У той же час діяльність ДВК за межами офіційних представництв породжує низку інших проблем (зокрема – подвійна дія виборчого законодавства України та законодавства країни, в якій створюється ДВК). Саме тому потребують законодавчого уточнення функції МЗС в частині, що стосується участі Міністерства в підготовці та проведенні виборів народних депутатів України у закордонному виборчому округу.

Актуальним є також питання встановлення особливостей оскарження рішень ДВК у закордонному виборчому округу, врегулювання порядку складання та уточнення списків виборців на виборчих дільницях, утворених у військових частинах, що дислокуються за межами України, тощо.

## Підвищення прозорості фінансування передвиборчої агітації

Безсумнівним позитивом Закону «Про вибори народних депутатів України», який за умови подальшого удосконалення сприятиме підвищенню прозорості фінансування передвиборчої агітації, є відсутність граничного розміру виборчого фонду (як відомо, Закон «Про вибори Президента України» обмежував граничний розмір виборчого фонду кандидата на пост Президента України 50 000 мінімальних заробітних плат, що спонукало учасників виборчого процесу до тіньового фінансування виборчої кампанії); а також надання громадянам України права здійснювати значні за розміром внески до виборчих фондів партій і блоків – 400 мінімальних заробітних плат (для порівняння: Закон «Про вибори Президента України» обмежував розмір внеску громадянина до виборчого фонду кандидата на пост Президента України 25 мінімальними розмірами заробітної плати). В ідеалі забезпечення прозорості фінансування передвиборчої агітації на виборах народних депутатів України мало б передбачати:

1) встановлення заборони на фінансування передвиборчої агітації третіми особами та встановлення відповідальності у вигляді штрафу, кратного обсягу такого фінансування;

2) встановлення вимог щодо розкриття у звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів не лише напрямів використання коштів, але і відомостей про осіб, які здійснювали внески до виборчих фондів понад певний встановлений законом обсяг (значні внески);

3) запровадження адміністративної відповідальності за несвоєчасне подання звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів або подання завідомо недостовірних звітів;

4) конкретизацію поняття політичної реклами;

5) розширення напрямів використання коштів виборчих фондів (утримання виборчих штабів, оплата праці тощо);

6) покладення Законом на ЦВК обов'язку офіційного оприлюднення поданих розпорядниками виборчих фондів звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів.

У той же час цілком очевидним є той факт, що у забезпеченні повної прозорості фінансування виборів не зацікавлені ні «партія влади», ні «опозиція». Однак це аж ніяк не може бути аргументом на користь недоцільності внесення окремих змін, спрямованих на підвищення прозорості фінансування передвиборчої агітації. Завдання-мінімум – до офіційного

початку виборчої кампанії-2006 закріпити в Законі «Про вибори народних депутатів України» вимоги щодо розкриття у фінансових звітах інформації про джерела формування виборчих фондів, щодо процедури офіційного оприлюднення таких звітів, у Кодексі України про адміністративні правопорушення – встановити відповідальність розпорядників виборчих фондів за несвоєчасне подання звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів або подання завідомо недостовірних звітів.

#### **Удосконалення правового регулювання статусу офіційних спостерігачів**

У Законі «Про вибори народних депутатів України» мають бути закріплені гарантії доступу офіційних спостерігачів до приміщень для голосування на спеціальних виборчих дільницях; офіційним спостерігачам від партій та блоків, міжнародних організацій та іноземних держав має бути надане право здійснювати свої повноваження на закордонних виборчих дільницях; надання права мати офіційних спостерігачів на виборах всеукраїнським громадським організаціям, до статутних цілей яких віднесено спостереження за виборчим процесом та (або) захист виборчих прав громадян (як передбачено рекомендаціями ММСВ); встановлення конституційно-правової відповідальності за незаконне недопущення офіційних спостерігачів до участі у засіданні відповідної виборчої комісії, до приміщення для проведення голосування та підрахунку голосів під час відповідно проведення голосування та підрахунку голосів; конкретизовано підстави для прийняття рішень про позбавлення офіційних спостерігачів права бути присутніми на засіданні комісії.

#### **Удосконалення організація голосування та підрахунку голосів**

На рівні Закону «Про вибори народних депутатів України» має бути:

1) конкретизовано порядок контролю над виготовленням та використанням виборчих бюлетенів;

2) звужено перелік документів, які є підставою для отримання видачі бюлетеня виборцю, включеному до списків виборців відповідно на загальній, спеціальній та закордонній виборчій дільниці;

3) удосконалено механізми забезпечення таємності голосування (використання виборчих скриньок, виготовлених з прозорого матеріалу, потребує нанесення на виборчий бю-

летень лінії (ліній) перегину для складання бюлетеня);

4) покладено на ДВК обов'язок повідомлення ТВК інформації про кількість виборців, включених до списку виборців на дільниці, кількість виборців у витягу зі списку виборців для голосування за межами приміщення для голосування; кількість виборців, внесених до списку виборців на момент завершення голосування, кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені на момент завершення голосування, кількість виборців, включених до списків виборців на підставі відкріпних посвідчень, та виборців, які на момент завершення голосування проголосували на підставі відкріпних посвідчень;

5) визначено основні засади функціонування ІАС «Вибори»;

6) удосконалено, з урахуванням положень статті 14 Закону «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», порядок транспортування виборчої документації з ДВК до ТВК.

#### **Встановлення відповідальності за виборчі порушення**

Як і Закон «Про вибори Президента України», Закон «Про вибори народних депутатів України» містить низку забороняючих приписів, порушення яких не передбачає притягнення винних до юридичної відповідальності. Недоцільним, на нашу думку, є встановлення такого виду конституційно-правової відповідальності за виборчі порушення, як оголошення ЦВК попередження партіям (блокам), кандидатам у народні депутати. Існує потреба у розширенні кола порушень, які є підставою для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності (у зв'язку з необхідним є внесення відповідних змін до Кримінального кодексу України) та адміністративної відповідальності (у зв'язку з цим Кодекс України про адміністративні правопорушення доцільно доповнити новим розділом). Детальніше проблемні аспекти відповідальності розглянуто в статті «Відповідальність за порушення вимог Закону України «Про вибори народних депутатів України».



## ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ»

Відповідно до статті 98 Закону України «Про вибори народних депутатів України» особи, винні у порушенні законодавства про вибори народних депутатів України, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності.

Безпосередньо Законом «Про вибори народних депутатів України» передбачено **конституційно-правові** санкції у вигляді скасування реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати (частина 1 статті 51 Закону), визнання голосування на виборчій дільниці недейсним (стаття 72 Закону), дострокового припинення повноважень виборчої комісії та члена виборчої комісії, який входить до її складу (стаття 29 Закону), винесення попередження партіям, які утворили виборчий блок (частина 6 ст. 43 Закону), винесення попередження партіям, блоку, які висунули кандидатів (частина 3 статті 51 Закону); винесення попередження кандидатам у народні депутати (частина 3 статті 51 Закону).

Зокрема, відповідальність у вигляді оголошення **попередження** настає за:

1) *підкуп* виборців або членів виборчих комісій кандидатом, партією (блоком), яка висунула кандидатів, її уповноваженою чи іншою посадовою особою, а також за дорученням партії (блоку), яка висунула кандидатів, – іншою особою;

2) *надання під час виборчого процесу виборцям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей* організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат, партія, яка висунула кандидатів (одна з партій, яка входить до блоку, що висунув кандидатів), або посадова особа цієї партії;

3) *використання партією (блоком) при фінансуванні передвиборної агітації, крім коштів свого виборчого фонду, інших коштів;*

4) *зловживання кандидатом своїм службовим становищем* – залучення або використання кандидатом, який займає посаду, в тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, підлеглих йому осіб, службового транспорту, зв'язку, устаткування, приміщень, інших об'єктів та ресурсів за місцем роботи (вчинення відповідних дій окрім попередження кандидату тягне також відповідальність за ст. 364 КК України);

5) проведення партією (блоком), кандидатам у депутати *прямої чи опосередкованої передвиборної агітації під час виборчого процесу поза строками, встановленими Законом «Про вибори народних депутатів України».*

Вичерпний перелік підстав для **скасування реєстрації (кандидата) кандидатів** у народні депутати визначено частиною 1 статті 51 Закону. До таких підстав віднесено: звернення кандидата з письмовою заявою про відмову балотуватися; вихід партії зі складу блоку (у цьому разі скасовується рішення про реєстрацію кандидатів у депутати – членів відповідної партії); звернення партії із заявою про скасування рішення щодо реєстрації кандидата у депутати відповідно до рішення, прийнятого на підставі статуту партії (угоди про утворення блоку); припинення громадянства України кандидата у депутати; вибуття кандидата у депутати на проживання за межі України; визнання кандидата у депутати недієздатним; набрання щодо кандидата законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину; включення кандидата у депутати до кількох виборчих списків партій (блоків) за наявності письмових заяв про згоду балотуватися від цих партій (блоків); виявлення Центральною виборчою комісією обставин, які позбавляють особу, висунуту кандидатом у депутати, права бути обраною депутатом.

**Кримінальна відповідальність** за порушення вимог виборчого законодавства передбачена за три види діянь – перешкоджання здійсненню виборчого права (ст. 157 Кримінального кодексу України, далі – КК), неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів (ст. 158 КК), порушення таємниці голосування (стаття 159 КК). Варто відзначити, що за порушення окремих вимог Закону «Про вибори народних депутатів України» кримінальна відповідальність передбачена й іншими статтями КК. Зокрема, незаконне втручання у діяльність виборчих комісій (частина 18 ст. 27 Закону), залучення або використання для проведення передвиборчої агітації підлеглих осіб, службового транспорту, зв'язку, устаткування та ресурсів за місцем роботи залежно від обставин може бути кваліфіковане як зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 КК). Порушення окремих вимог виборчого законодавства може тягти відповідальність, передбачену іншими статтями КК,

зокрема – статтями 366, 368, 121, 122, 126 тощо.

**Адміністративна відповідальність** за порушення виборчого законодавства передбачена лише статтею 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення – за публічні заклики або агітацію за бойкотування виборів народних депутатів України, опублікування або поширення іншим способом неправдивих відомостей про кандидатів у народні депутати України, агітацію за або проти кандидата у день виборів, видачу членом дільничної виборчої комісії виборчого бюлетеня для голосування за іншу особу; втручання в роботу виборчих комісій, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних із реєстрацією кандидатів у Президенти, підрахунком голосів чи визначенням результатів або підбиттям загальних підсумків виборів.

#### **Відсутність відповідальності за окремі виборчі порушення**

Варто відзначити, що Закон «Про вибори народних депутатів України» містить ряд приписів, за порушення яких не передбачено юридичної відповідальності.

Зокрема частиною 4 статті 34 Закону заборонено вносити зміни до списків виборців після закінчення голосування. Настання відповідальності за порушення вказаної заборони може мати місце лише у випадку, коли внесені зміни до списків виборців мають ознаки підлогу (стаття 158 КК України), в інших випадках відповідальності за порушення згаданої заборони не передбачається взагалі.

Частиною 4 статті 52 Закону встановлено заборону на проведення передвиборчої агітації до прийняття ЦВК рішення про реєстрацію кандидатів у депутати, у переддень та в день виборів.

У той же час стаття 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність лише за здійснення передвиборчої агітації за або проти кандидатів у депутати лише у день виборів. Іншими словами, порушення заборони щодо проведення передвиборчої агітації у переддень виборів не має для порушника жодних негативних правових наслідків.

Не тягне юридичної відповідальності і порушення вимог Закону «Про вибори народних депутатів України» в частині заборони розміщення носіїв політичної реклами у громадському транспорті (частина 9 статті 53 Закону), заборони непрямого підкупу виборців (проведення передвиборчої агітації, що супроводжується наданням виборцям, закладам,

установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей – частина 6 статті 58 Закону) – якщо відповідні дії вчиняються не посадовою особою партії або блоку (при цьому якщо непрямий підкуп здійснюється посадовою особою партії, то відповідальність за її дії несе партія); покладення на розпорядника коштів накопичувального рахунку виборчого фонду партії (блоку) обов'язку не пізніше як на п'ятнадцятий день після дня виборів подати до ЦВК фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, блоку (частина 6 статті 39).

Ні Кодексом України про адміністративні правопорушення, ні Кримінальним кодексом України не передбачено відповідальності:

- за невиконання рішень виборчих комісій;
- неповідомлення членів виборчих комісій про час, місце проведення засідання комісії та порядок денний засідання (частина 5 статті 27 Закону);
- за відмову у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих або службових обов'язків на час виконання повноважень у комісії (частина 4 статті 28);
- перешкоджання офіційному спостерігачу здійснювати свої повноваження;
- перешкоджання використанню приміщень для проведення передвиборчої агітації;
- поширення агітаційних матеріалів, які не відповідають встановленій формі;
- умисне знищення або пошкодження агітаційних матеріалів;
- передачу виборцем бюлетеня будь-якій особі з метою надання такій особі можливості проголосувати більше, ніж один раз;
- умисне порушення таємниці голосування особою, яка не є членом виборчої комісії або службовою особою.

Суто декларативними є норми Закону, якими на засоби масової інформації покладається обов'язок об'єктивного висвітлення ходу підготовки та проведення виборів (частина 4 статті 13 Закону), на Міністерство закордонних справ України, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та виборчі комісії – обов'язок сприяння офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій у здійсненні ними повноважень (частина 7 статті 63 Закону); встановлено вимоги до мінімальної площі приміщень для голосування (частина 3 статті 67 Закону). Порушення відповідних положень Закону не тягне жодних негативних юридичних наслідків.

Варто відзначити, що за низку порушень вимог Закону «Про вибори народних депу-

татів України» встановлено відповідальність у вигляді оголошення попередження партії, блоку, кандидату. Як відомо, попередніми редакціями Закону передбачалося, що повторне оголошення попередження кандидату, партії або блоку має наслідком скасування відповідною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів) у народні депутати України. Загроза недостатньо обґрунтованого застосування санкцій у вигляді скасування реєстрації кандидатів у Президенти на виборах 2004 року та у народні депутати України на виборах 2006 року стала одним із чинників звуження передбачених Законами «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» кола підстав для скасування рішень про реєстрацію кандидатів на відповідних виборах, у тому числі – виключення з кола таких підстав повторного оголошення попередження кандидатом, партіям і блокам. У результаті такий вид санкції, як оголошення попередження, значною мірою втратив своє значення та мету і не може слугувати дієвим механізмом запобігання порушенням, за вчинення яких передбачено оголошення попередження.

#### **Неадекватність санкцій за виборчі порушення ступеню суспільної небезпеки протиправних діянь**

Оскільки значення такого виду відповідальності, як оголошення попередження кандидатом, партіям і блокам, виходячи зі змісту Закону «Про вибори народних депутатів України», зводиться до суто морального, на наш погляд, існує потреба у встановленні більш дієвих санкцій за порушення тих норм Закону, які за чинною редакцією Закону є підставою для оголошення попередження. Так, за підкуп виборців або членів виборчих комісій кандидатом, партією (блоком), яка висунула кандидатів, її уповноваженою чи іншою посадовою особою, а також за дорученням партії (блоку), яка висунула кандидатів, – іншою особою, доцільно встановити відповідальність у вигляді скасування рішення про реєстрацію кандидатів (кандидата).

Аналогічна відповідальність має наставати за надання під час виборчого процесу виборцям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей організації, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат, партія, яка висунула кандидатів (одна з партій, яка входить до блоку, що висунув кандидатів), або посадова особа цієї партії. У той же час правова конструкція цієї норми потребує удосконалення, оскільки поняттям «інші матеріальні цінності» охоплюється надто широкий перелік товарів, наприклад, канцелярські вироби із зображенням партійної символіки, календарі тощо.

За використання партією (блоком) при фінансуванні передвиборчої агітації, крім коштів свого виборчого фонду, інших коштів було б доцільно, на наш погляд, встановити відповідальність партії (партій, що входять до складу блоку) у вигляді штрафу, кратного сумі коштів, виділених на фінансування передвиборчої агітації.

Відповідальність за зловживання кандидатом своїм службовим становищем (залучення або використання кандидатом, який займає посаду, в тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, підлеглих йому осіб, службового транспорту, зв'язку, устаткування, приміщень, інших об'єктів та ресурсів за місцем роботи) передбачена статтею 364 Кримінального кодексу, що свідчить про високу суспільну небезпеку відповідного діяння. Саме тому вчинення зазначених дій має тягти як кримінальну, так і конституційно-правову відповідальність, але не у вигляді оголошення попередження відповідному кандидату, а у вигляді скасування рішення про його реєстрацію.

## УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНУ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ»: БАЛАНС БАЖАНОГО, ДОЦІЛЬНОГО ТА НЕОБХІДНОГО

Цілком очевидно, що до проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року Закон, за яким ці вибори проводитимуться, навряд чи зазнає суттєвих змін. На сьогодні можна констатувати, що без змін залишаться положення Закону, якими запроваджено пропорційну систему виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, визначено підстави для прийняття рішень про скасування реєстрації кандидатів (кандидата) у депутати, створено умови для «тіньового» фінансування виборів. Навряд чи кардинальних змін зазнають норми, якими врегульовано порядок проведення передвиборчої агітації, у тому числі – встановлено механізми забезпечення рівності партій та блоків – учасників виборчого процесу у здійсненні передвиборчої агітації; механізми забезпечення загального виборчого права, врегульовано процедуру оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з виборами; порядок підготовки та проведення виборів у закордонному виборчому окрузі.

Якщо говорити про зміни, які **необхідно** внести до Закону «Про вибори народних депутатів України» до офіційного початку виборчої кампанії, то такі зміни мають передбачати – як мінімум – врахування ключових недоліків підготовки та проведення виборів Президента України у 2004 році. Ідеться, насамперед, про врахування у майбутньому проекті Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» положень, відображених у випробуваному практикою Закону «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при проведенні повторного голосування 26 грудня 2006 року». Необхідно також суттєво удосконалити інститут відповідальності за порушення виборчого законодавства.

Якщо говорити про зміни, які доцільно внести до законодавства про вибори народних депутатів України у більш віддаленій перспективі, то такі зміни мають передбачати зокрема:

1) **персоніфікацію пропорційної системи виборів народних депутатів України.** Запровадження пропорційної виборчої системи з обранням народних депутатів України у загальнодержавному виборчому окрузі варто розглядати лише як тимчасовий механізм забезпечення політичної структуризації парламенту, формування уряду політичною більшістю у Верховній Раді України. На наш погляд, вибори 2011 року мають проводитись за такою виборчою системою, яка б, відводячи партіям ключову роль у виборах до парламенту, враховувала б політичні симпатії виборців до окремих кандидатів (наприклад, пропорційна виборча система

з голосуванням за регіональні списки партій і блоків тощо);

2) **більш повне втілення в життя принципу загального виборчого права.** Ключову роль у вирішенні цього завдання має відіграти створення Державного реєстру виборців, забезпечення права на участь у виборах громадян, які не мають встановленого місця проживання (безпритульних) та громадян, які постійно проживають за межами України;

3) **забезпечення реалізації принципу рівного активного та пасивного виборчого права.** Принцип рівного активного виборчого права, як і принцип загальних виборів має бути забезпечено запровадженням Державного реєстру виборців. Принцип рівного пасивного виборчого права потребує посилення гарантій рівності кандидатів у здійсненні передвиборчої агітації (що, у свою чергу, вимагає додаткового уточнення понять, пов'язаних з передвиборчою агітацією (зокрема політичної реклами);

4) **встановлення додаткових вимог до кандидатів на посади членів виборчих комісій.** Насамперед доцільно передбачити обов'язкову наявність у таких кандидатів юридичної освіти або попереднього досвіду роботи у складі виборчих комісій, проходження спеціального навчання (підготовки);

5) **підвищення прозорості фінансування виборів за рахунок коштів виборчих фондів.** Суттєву роль у здійсненні цього завдання має відіграти встановлення заборони на фінансування виборчої кампанії третіми особами, запровадження відповідальності за несвоєчасне подання звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів кандидатів або подання у звітах завідомо неправдивих відомостей, розширення дозволених напрямів використання коштів виборчих фондів, встановлення вимог щодо розкриття у звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів не тільки напрямів використання відповідних коштів;

6) **подальше удосконалення інституту відповідальності за порушення виборчого законодавства.** При підготовці нової редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення виникне об'єктивна потреба у декриміналізації ряду діянь, за які на сьогодні Кримінальним кодексом України передбачена відповідальність (наприклад за ті злочини, за вчинення яких встановлено відповідальність у вигляді штрафу). Відповідно, виникне потреба у звуженні кола злочинів проти виборчих прав громадян за рахунок відповідного розширення переліку підстав для притягнення особи до адміністративної відповідальності за виборчі правопорушення.



Тези виступів учасників круглого столу  
**«Рік до парламентських виборів 2006: ключові проблеми виборчого Закону»**  
 (29 березня 2005 року, Верховна Рада України)

**«НЕДОЛІКИ ЗАКОНУ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ» МОЖНА ПОДІЛИТИ НА ТІ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ НАГАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ, І ТІ, ВИРІШЕННЯ ЯКИХ Є ПИТАННЯМ ВІДДАЛЕНОЇ ПЕРСПЕКТИВИ»**



**Ігор КОГУТ,**  
 Голова Ради  
 Лабораторії  
 законодавчих  
 ініціатив

Аналіз Закону «Про вибори народних депутатів України» дозволяє стверджувати, що він містить ті ж недоліки правового регулювання процедури підготовки та проведення виборів, що і Закон «Про вибори Президента України». Насамперед це стосується порядку формування складу дільничних та територіальних виборчих комісій, забезпечення реального втілення в життя принципу загального виборчого права (що має передбачати удосконалення порядку складання та уточнення списків виборців, забезпечення участі у голосуванні на виборах для громадян, які постійно проживають за межами України); втілення в життя принципу рівного активного і пасивного виборчого права; організації голосування та підрахунку голосів, оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів виборчого процесу тощо.

Основні недоліки Закону «Про вибори народних депутатів України» можна поділити на ті, які потребують нагального законодавчого врегулювання шляхом внесення відповідних змін до Закону, і ті, вирішення яких є питан-

ням віддаленої перспективи. Очевидно, що до набрання чинності Законом «Про вибори народних депутатів України» (тобто, до завершення цієї сесії Верховної Ради України), у ньому мають знайти відображення апробовані практикою положення Закону «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року». Також необхідно посилити адміністративну та кримінальну відповідальність за виборчі порушення, розширити коло підстав для такої відповідальності. Це – завдання-мінімум. Серед проблем, які мають бути врегульовані вже після завершення виборчої кампанії 2006 року – запровадження Державного реєстру виборців, удосконалення процедури голосування громадян за кордоном, забезпечення прозорості фінансування виборчої кампанії (у тому числі – шляхом встановлення заборони на фінансування виборів третіми особами); персоналіфікація пропорційної виборчої системи.

**«МАЙЖЕ КОЖНА СТАТТЯ ЗАКОНУ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ» ВИДАЄТЬСЯ ПРОБЛЕМНОЮ»**



**Микола МЕЛЬНИК,**  
 заступник Голови  
 Центральної  
 виборчої комісії

Проблематика парламентських виборів є надзвичайно актуальною для суспільства і держави. Добре те, що робота над вдосконаленням виборчого законодавства, яке регламентує проведення парламентських виборів, почалася завчасно. Погано те, що доводиться вдосколювати закон, який не набрав чинності, і який ще не діяв, що говорить як про якість законодавчого процесу в цілому, так і про якість прийняття виборчих законів зокрема. Приймати закони у такий спосіб стало поганою традицією. Належного законодавства недостатньо для того, щоб проводити демократичні вибори. Для цього потрібна загальна атмосфера – суспільна, політична, націленість влади на проведення демократичних виборів. Цього року і в останні роки такої націленості у влади не було. Багато проблем виникало у виборчому процесі і, зокрема, у застосуванні законодавства. Це пов'язано з тим, що ставилась відповідна мета і визначався відповідний результат, і цей результат мав досягатися за будь-яку ціну, у тому числі шляхом своєрідного тлумачення закону.

За будь-яких обставин ми повинні мати належне досконале законодавство для того, щоб провести демократичні вибори, вибори з вибором, а не без вибору.

Якщо говорити про ситуацію, яка могла б забезпечити відповідне належне застосування виборчого законодавства, то вона безсумнівно змінилася. У той же час державна та соціальна системи змінилися ще не настільки, щоб можна було розраховувати на те, що буде прийнятий закон і вибори пройнуть належним чином.

Якщо ж говорити про проблеми, які виникають під час аналізу Закону «Про вибори народних депутатів України», то їх дуже багато. Майже кожна стаття видається проблемною. Закон розрахований на нормальне застосування, а не на таке, що мало місце на виборах, які відбулися у 2004 році. Законом неможливо врегулювати всі питання, не можна передбачити запобіжники на все і всіх, але разом з тим спроби мінімізації порушень і зловживань потрібно робити.

Говорячи про актуальні питання, які слід вирішувати вже сьогодні, то одним з таких питань є формування списків виборців. Однак його врегулювання поки що в процесі і, судячи з усього, на момент проведення парламентських виборів суттєвого удосконалення процедури складання та уточнення списків виборців (шляхом запровадження Державного реєстру виборців) не відбудеться. Тому необхідно почати організаційну роботу над виробленням методології формування списків виборців. Це – надактуальне завдання, і президентські вибори переконали у цьому всіх. Сьогодні органи місцевого самоврядування, на які покладється формування списків виборців, не мають належних матеріальних, фінансових ресурсів, інформації про виборців. Ті бази даних, які існують сьогодні в ДПА, в МВС, в Міністерстві юстиції, потребують відповідної переробки. Навіть в електронному варіанті інформації про виборців в державі не відшукаєш. Це питання є одним з тих, над якими потрібно працювати першочергово.

Ще однією ключовою проблемою є питання формування виборчих комісій. Якщо говорити про Закон, який сьогодні регламентує вибори народних депутатів, то він має декілька проблемних аспектів. Серед них – невизначена верхня межа кількісного складу виборчих комісій, зокрема – територіальних виборчих комісій, що може ускладнити їхню роботу. З іншого боку, якщо застосовувати відповідні технології за умови невизначеності кількості суб'єктів формування персонального складу виборчих комісій, то можна створити ситуацію, за якої членів комісії може бути менше 14, тобто – менше тієї мінімальної межі, яку встановлено законом. Відтак може повторитися ситу-

ація, яка була реальною на президентських виборах, коли за відповідного бажання можна було заблокувати роботу виборчих комісій.

Сьогодні слід думати над тим, щоб суб'єкти формування виборчих комісій несли відповідальність за тих, кого вони пропонують. Причому говорити слід про політичну, а не юридичну відповідальність.

У Законі України «Про вибори народних депутатів України» не визначено, як з правової точки зору оцінювати участь окремого громадянина в агітації на користь чи проти тієї чи іншої політичної сили, того чи іншого суб'єкта виборчого процесу за власний кошт.

Ще одним важливим питанням є питання оскарження дій, бездіяльності, рішень виборчих комісій, зокрема – Центральної виборчої комісії. Склалася досить парадоксальна ситуація, коли два закони – Закон України «Про вибори народних депутатів України» і Закон України «Про Центральну виборчу комісію» – по-різному вирішують це питання. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» говорить про те, що оскарження дій, бездіяльності, рішень ЦВК з 1 січня 2005 року має здійснюватись до Вищого адміністративного суду, тоді як за Законом «Про вибори народних депутатів України» таким адресатом є Верховний Суд України. На мою думку, це все ж таки має бути Верховний Суд України: по-перше, Вищий адміністративний суд України зараз перебуває лише в процесі становлення, по-друге, важливість спорів, які мають розглядатися, зумовлює потребу у розгляді відповідних справ саме Верховним Судом України. Загалом, на наступних виборах ми очікуємо посилення ролі суду у вирішенні виборчих спорів.

## «ВИБОРИ БУДУТЬ ЗНАХОДИТИСЬ ПІД ПИЛЬНИМ НАГЛЯДОМ МІЖНАРОДНОЇ СПІЛЬНОТИ»



**Ігор ПЛАШКІН,**  
Представництво  
Фонду Конрада  
Аденауера в Україні

Змінювати виборче законодавство в розпалі виборчої кампанії стає поганою традицією в Україні. У той же час, оскільки до чергових виборів народних депутатів України залишається близько року, то необхідно сконцентрувати зусилля на виваженому аналізі відповідного виборчого Закону з тим, щоб його не доводилось удосконалювати під час виборчих перегонів.

Напевне, не потрібно говорити про те, що парламентські вибори 2006 року будуть дуже важливими для України. Це – беззаперечний факт, однак слід згадати і про те, що ці вибори будуть перебувати під пильним наглядом міжнародної спільноти. Варто згадати, що ОБСЄ оцінило президентські вибори як знач-

ний крок в напрямку до демократії, до європейських стандартів. Хотілося б залишитися на цьому шляху. Рада Європи стверджує, що припинить свій моніторинг, якщо в Україні парламентські вибори 2006 року будуть відповідати демократичним критеріям.

## «ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО В УКРАЇНІ НА СЬОГОДНІ СТАБІЛЬНИМ БУТИ НЕ МОЖЕ»



**Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,**  
заступник Голови  
Комітету Верховної  
Ради України з питань  
державного будівни-  
цтва та місцевого  
самоврядування,  
Президент Інститу-  
ту виборчого права

Я не вважаю, що існує проблема якості виборчого законодавства, і що воно настільки погане. Той, хто слідкував за перебігом подій під час виборів Президента України уважно із законом у руках, мабуть звернув увагу, що проблеми були не так у самому законі. Проблеми були у його застосуванні. І тому хотілося б висловити ту тезу, яку я вже говорив: виборче законодавство в Україні на сьогодні стабільним бути не може. Воно мусить змінюватися, оскільки змінюється суспільна ситуація і відбувається постійна боротьба меча і щита. Меча того, хто порушує законодавство, того, хто намагається його обійти, і щита того, хто ставить перепони на цьому шляху, хто робить неможливим порушення законодавства. На жаль, така специфіка українського суспільства – суспільства, у якому немає багаторічних демократичних традицій. Нашу увагу вже не раз звертали на те, що, на відміну від західних країн, українські закони про вибори робляться щоразу все більш об'ємними.

Там, де в країнах розвинутої демократії достатньо звичаїв і традицій, в Україні необхідне правове регулювання. Проблема звернення до Закону України «Про вибори народних депутатів України» і певна пікантність ситуації полягають у тому, що ми говоримо про можливі зміни у законі, який ще не набув чинності. Адже відповідно до його Прикінцевих положень, він має вступити в дію 1 жовтня 2005 року. Чому ж ми вже кажемо, що до нього потрібні зміни? Бо рік тому, коли був прийнятий пакет виборчих законів, Верховна Рада логічно і послідовно йшла по шляху уніфікації виборчого законодавства. І Закон України «Про вибори народних депутатів України», особливо з врахуванням застосованої в ньому пропорційної виборчої системи з єдиним загальнодержавним округом, був дуже близьким до Закону «Про вибори Президента України». А закон «Про вибори Президента України» показав проблеми у застосуванні. Хотілося б підкреслити, що він показав не так свої недоліки, як проблеми у застосуванні. Я згодний з тим, що ціла низка питань виявилась недостатньо врегульованою навіть у цьому достатньо товстому законі.

Для того, щоб говорити про конкретні зміни, потрібно звернути увагу на структуру будь-якого виборчого закону. Раніше він складався з 3-х основних розділів, зараз фактично з 4-х: принципи, які застосовуються в законі, принципи виборчого права; виборча система; процедурні питання реалізації закону, його застосування; оскарження виборчого законодавства; питання порядку вирішення виборчих спорів.

Якщо досліджувати питання принципів виборчого Закону, то мені здається, що якраз попередній виборчий процес показав, що не можна ставитися до формулювання засадничих понять і підстав як до декларативних норм. Говорити про справжні вибори можна лише тоді, коли дотримуються основні принципи. Тому формулювання цих принципів не є другорядною річчю. Вони мають бути сформульовані так, щоб їх розуміння не викликало сумнівів. І щоб випадки, коли ці принципи порушуються, були очевидними. Тому і розділ «Принципи» теж потрібно уважно подивитися з тим, щоб зробити його ефективним.

Дискусії з приводу виборчої системи можна проводити безкінечно. Ще раз хочу нагадати позицію Конституційного Суду України, за яким вибір виборчої системи є питанням політичної доцільності. Однак Закон «Про внесення змін до Конституції України» у своїх прикінцевих положеннях зафіксував пропорційну виборчу систему. Сьогодні до Верховної Ради України вже внесено 3 нові проекти нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України», у першій статті яких робиться посилання на вибори на основі пропорційного представництва. Таким чином, на сьогодні є чотири варіанти виборчої системи, враховуючи і прийнятий рік тому закон з єдиним загальнодержавним округом і з єдиним жорстким списком. Це законопроекти №№ 6259, 6531 і 6531-1.

Перший з цих законопроектів, хоч і містить слова «пропорційне представництво», насправді по своїй суті описує чисто мажоритарну виборчу систему одномандатних округів і відносної більшості. Тому, читаючи законопроекти, треба бути уважними, тому що слово «пропорційне» тепер вважається обов'язковим, але зовсім не обов'язково відображується у змісті запропонованої виборчої системи. Що стосується законопроекту № 6531, то він закріплює нинішню змішану систему із представництвом 50% на 50% – тобто – половина депутатів обирається за списками, а половина – за одномандатними округами. Як завжди, наполегливим у пропагуванні своєї оригінальної виборчої системи є С.Б. Гавриш. Система має елементи пропорційності, однак зберігає, на мою думку, всі недоліки мажоритарної системи з персоніфікованим вибором, з можливістю застосування адміністративного ресурсу, характерного для мажоритарних одномандатних округів, однак з новими особливостями. Ця система може допускати і, в принципі, завжди буде допускати «перепредставлення» деяких округів не одним, а кількома

обраними депутатами відповідно з одночасною появою не представлених жодним депутатом виборчих округів – округів, в яких депутат не був обраний, хоча вибори відбулися у повному обсязі.

Отже, є чотири варіанти, з яких можна вибирати. Хотілося б нагадати, що Верховною Радою розглядався ще й п'ятий варіант (з регіональними списками). Навколо пропорційної системи з регіональними списками можна дискутувати багато. Однак ця дискусія певною мірою може відволікати увагу від реальних проблем. Так само, як і дискусії навколо рівня виборчого бар'єру (3%, 4%, 5% чи 7%) теж частково відволікають від інших проблем.

На мою думку, важливішим є вдосконалення процедурної частини закону, тобто тієї частини, що визначає порядок підготовки і проведення виборів, починаючи з етапу формування списків виборців, висування кандидатів, проведення агітації, підготовки виборчих дільниць, формування комісій, форми бюлетенів, процедури голосування, оформлення і передачі протоколів, встановлення результатів виборів. Без достатньої конкретизації цих процедур говорити про розмір виборчого бар'єру несерйозно. Не секрет, що під час виборів Президента України у 2004 році однією з головних проблем було складання та уточнення списків виборців. Я глибоко переконаний, що проблема стала актуальною тому, що при складанні списків відбувалася їхня свідомо деформація. Однак не лише державний реєстр, не лише незалежні органи ведення цього реєстру можуть вирішити дану ситуацію. Є дуже багато проблем, пов'язаних, наприклад, з включенням осіб до списків виборців на закордонних виборчих дільницях. Хто має право там голосувати? Це може бути будь-який громадянин України, чи лише той, який заздалегідь заявив про намір взяти участь у голосуванні?

Взагалі проблема списків виборців є внутрішньо суперечливою, оскільки вона покликана реалізувати два принципи одночасно: по-перше, забезпечити можливість голосувати кожному виборцю України; по-друге, забезпечити таку ситуацію, щоб цей голос міг бути відданий лише один раз. І ця внутрішня суперечливість викликає основні труднощі, пов'язані з цим.

Наступна проблема, пов'язана із складанням та уточненням списків виборців, – це голосування тих, хто перебуває не за місцем свого проживання. Як забезпечити їм реалізацію права голосу з тим, щоб не допустити зловживання цим правом? Сьогодні ми вже маємо десяток судових вироків у кримінальних справах, за якими засуджено людей, що проголосували декілька разів, засуджено відповідно до

Кримінального кодексу України. Щоправда, на превеликий жаль, організатори цього процесу поки що не притягнуті до відповідальності, але я думаю, що це питання часу. Отже, як це зробити?

Хочу нагадати і про таку непросту проблему, як спостереження за виборчим процесом. У Верховній Раді було багато дискусій щодо того, чи можна допустити громадські організації до спостереження за проведенням голосування і підрахунком голосів. З одного боку, це вимога наших більш досвідчених колег з Європи, це одне із зобов'язань, які Україна брала на себе. З іншого боку – десятки тисяч зареєстрованих громадських організацій можуть створити серйозну проблему. Тому це питання залишається відкритим.

Слід згадати і про ще одну актуальну проблему – проблему формування виборчих комісій. Сьогодні в Україні зареєстровано 126 партій, причому – зареєстровано у строки, які дозволяють їм брати участь у виборах. Існує думка, що коли встановити вищий бар'єр, то більшість зареєстрованих партій не братиме участі у виборах. Однак із 26 кандидатів, зареєстрованих на виборах Президента України, як мінімум 20 знали, що більше 1% вони ніколи не наберуть. Однак вони пішли на вибори. Мотивом цього було забезпечення одному з кандидатів за рахунок інших кандидатів контролю над виборчими комісіями через механізм представництва кандидатів у них. Цей самий мотив може стати сьогодні технологічним прийомом дезорганізації виборів народних депутатів через участь у виборах надто великої кількості політичних партій і блоків. Якщо ми будемо гарантувати кожній з них представництво у виборчих комісіях, то ситуація може повторитися. Цього допустити не можна. І жоден бар'єр тут не допоможе. Тому потрібно шукати механізм формування виборчих комісій, який, з одного боку, міг забезпечити перехресний контроль суб'єктів виборчого процесу та їхньої діяльності, професійний, об'єктивний характер цієї діяльності, а з іншого боку, – не створював би тих умов для їх дезорганізації, які виникли під час президентських виборів.

Крім того, треба зважати і на строки внесення змін до закону. Я думаю, що не можна затягувати з внесенням цих змін до останнього моменту – це питання має бути вирішене на цій сесії Верховної Ради України, тобто до початку липня 2005 року. Саме тому і Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, і Інститут виборчого права вже зараз працюють над підготовкою змін до Закону «Про вибори народних депутатів України». Питання полягає лише в тому, *якими*



будуть ці зміни, і який за підсумками буде розроблений законопроект: нова редакція закону в цілому чи лише внесення окремих змін до окремих положень. Це буде залежати від того, який обсяг змін буде необхідний, однак ступінь необхідності, який знову ж таки є оціночним поняттям, повинен вирішуватись на таких форумах, як сьогоднішній.

Таким чином, перед нами всіма дуже складне завдання – розробити і підготувати проект внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Особливість цього завдання полягає в тому, що вперше ці зміни будуть вноситись до закону, який ще не набрав чинності.

## «ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ» БУЛИ ВНЕСЕНІ НЕ ЗАВЖДИ ПОЗИТИВНІ І НАЙКРАЩІ ЗМІНИ»



**Андрій МАГЕРА,**  
член Центральної  
виборчої комісії

Виборче законодавство перебуває на межі вдосконалення. Слід відзначити, що до Закону України «Про вибори народних депутатів України», як і до Закону України «Про вибори Президента України» були внесені не завжди позитивні і найкращі зміни. Зокрема, якщо звернути увагу на Закон України «Про вибори народних депутатів України», а саме – на частину 6 статті 55, то там знову згадується сумно відомий середньозважений показник вартості одиниці друкованої площі чи ефірного часу. Це те питання, з яким Центральна виборча комісія розбиралася не один день, і через це питання ЦВК була піддана нищівній критиці. Очевидно, що якщо ця норма не буде змінена, то Центральній виборчій комісії навряд чи доведеться змінювати правила, і вона знову затверджуватиме певну формулу, за якою буде визначатися середньозважений показник. Більш об'єктивного підходу до даного питання існувати не може. Однак це знову призведе до того, що ЗМІ самостійно, на власний страх і ризик, будуть встановлювати середньозважений показник. Буде повністю ліберальний підхід до засобів масової інформації. Але, як представник ЦВК, я б зазначив, що згадану норму необхідно було б прибрати з Закону «Про вибори народних депутатів України», оскільки за умови високих розцінок партії та блоки не будуть звертатися до таких засобів масової інформації. ЗМІ, в свою чергу, користуючись власним аналізом ринку мають самі зважати на те, що у випадку встановлення надто високих розцінок до них не будуть звертатися. На мою думку, тут не потрібно зайвої зарегульованості питання. Тут скоріше мають спрацювати закони ринку.

Наступною проблемою є ч. 20 ст. 58 Закону «Про вибори Президента України», яка «перейшла» до Закону «Про вибори народних депутатів України». Згаданим положенням передбачено, що у випадку надходження до ЦВК або територіальної виборчої комісії заяви, скарги щодо порушення окремих вимог ст. 58 заява чи скарга одразу направляється до правоохоронних органів для якнайшвидшого реагування на неї. Якщо є матеріали, у яких

містяться заклики до повалення конституційного ладу, розпалювання національної, релігійної ворожнечі, тобто до дій, які становлять справжню небезпеку для держави, то їх необхідно направляти до правоохоронних органів. Задля уникнення проблемних ситуацій для ЦВК такі дії мають бути правом, а не обов'язком. Над цим питанням потрібно подумати, щоб не повторилися ситуації, які мали місце під час минулої президентської кампанії.

Ще однією проблемою є те, що закон не дає відповіді на запитання, що робити у випадках, коли у певних регіонах не існує державних телерадіоорганізацій, адже законом на такі організації покладено обов'язок висвітлювати агітаційні матеріали кандидатів, блоків, чи власне політичних партій. Такі випадки існують, а що в такій ситуації робити – чітко не визначено. Те ж саме стосується обласних друкованих видань. На мою думку, варто визначити одне друковане видання, у якому друкуватимуться матеріали передвиборчої агітації для уникнення марного витрачання коштів державного бюджету.

Також слід звернути увагу на те, чи варто передбачати теледебати для партій та блоків. Боротьба на цих виборах буде дуже жорсткою, і самі вибори будуть чи не найважчими в історії України.

Нова редакція Закону України «Про вибори народних депутатів України» є більш досконалою, ніж попередні, однак все ж залишаються певні проблемні питання, над якими потрібно думати і які необхідно вирішувати.

## «ОСНОВНОЮ ТЕНДЕНЦІЄЮ ЗМІНИ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА БУЛО ОБМЕЖЕННЯ ВПЛИВУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І САМОВРЯДУВАННЯ НА ВИБОРЧІ ПРОЦЕСИ»



**Володимир КОВТУНЕЦЬ**,  
заступник Керівника  
Проекту «Сприяння  
демократичним  
виборам в Україні»

Досить важливим є питання регулювання Дучасті місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у виборчому процесі. Однак попередньо хотілося б зробити застереження стосовно пропозиції скасування рішення про реєстрацію. Для кандидата скасування рішення про реєстрацію за жорсткістю покарання рівносильне кримінальній відповідальності. Однак якщо у кримінальному процесі є можливість захищатися і встановити істину, то у разі скасування рішення про реєстрацію у тому порядку, який передбачено законом, кандидати та партії фактично такого права на захист не мають. Такі норми не лише не потрібно повертати до Закону України «Про вибори народних депутатів України», а й вилучити із закону про місцеві вибори, і попередження в даному випадку виступає абсолютно адекватним стягненням, особливо коли мова йде про публічне попередження, яке доводиться до відома виборців. Цей метод є ефективним, адже сам виборець має вирішувати, чи голосувати йому за кандидата, який порушує законодавство.

Протягом останніх трьох років основною тенденцією зміни виборчого законодавства було обмеження впливу місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на виборчі процеси і виборчі комісії. Виборчі комісії формувались по вертикалі за поданнями суб'єктів виборчого процесу. Виконками лише вносили пропозиції із формування виборчих дільниць, і на тому їхні функції закінчувались.

Списки виборців подавалися територіальною виборчою комісією – і знову органи місцевого самоврядування було виключено з виборчого процесу. Однак практика свідчить, що виборчі комісії об'єктивно не можуть виконати весь обсяг роботи, яка покладається на них законом.

Хотілося б зупинитися на чотирьох основних проблемах.

Першою проблемою є утворення виборчих дільниць. Оскільки виконком місцевої ради подає пропозиції щодо формування виборчих дільниць, то вони за свої пропозиції повинні нести певну відповідальність.

Другою проблемою є оренда та обладнання приміщень для проведення голосування. Ми віддаємо Кабінету Міністрів право вирішувати питання оренди приміщень, що перебувають у комунальній власності. Потрібно також передбачити, що оренда майна здійснюється із належною оплатою.

Наступна проблема пов'язана із списками виборців. Я не знаю, як вирішиться справа з формуванням Державного реєстру. Однак у будь-якому випадку дотримуюся думки, що не можна залишати безвідповідальними органи місцевого самоврядування за якість списків виборців. Потрібно передбачити механізми, які б зобов'язували виконками (за умов подання неякісних списків) переробляти цю роботу.

Також потрібно змінити строки оскарження – оскільки 5–7 днів абсолютно недостатньо.

## «МАЄ БУТИ ВИРОБЛЕНИЙ КОДИФІКОВАНИЙ АКТ – КОДЕКС ПРО ВИБОРИ В УКРАЇНІ»



**Микола ОНЩУК**,  
народний депутат  
України, Перший  
заступник Голови  
Комітету Верховної  
Ради України з питань  
правової політики

На мій погляд, має бути вироблений кодифікований акт – кодекс про вибори в Україні. Це полегшить процедуру внесення змін до вже чинного виборчого законодавства і покращить його якість.

Наступною проблемою, на якій хотілося б зупинитися, є проблема оскарження порушень виборчих прав в ході виборчого процесу. Суттєвою новацією є те, що парламент нещодавно ухвалив Кодекс адміністративного судочинства, який суттєво змінив порядок і процедуру оскарження дій, бездіяльності, рішень під час виборчого процесу. Зокрема потрібно зауважити, що Верховний Суд України вилучений як «вхідний» суд, куди оскаржуються відповідні дії, бездіяльність та рішення. Натомість, за винятком рішень про визнання виборів недійсними та зняття з реєстрації, усі ак-

ти на дії, бездіяльність як ЦВК, так і ДВК, будуть оскаржуватись до окружних адміністративних судів. У порядку апеляції ці рішення будуть переглядатися Вищим апеляційним судом. Розгляд здійснюватиметься колегіально і у позовному провадженні. При цьому окружні суди, які утворюються в кожній області, будуть розглядати справи у складі не менше трьох суддів, а Вищий адміністративний суд повинен буде здійснювати розгляд у складі колегії не менш, як з п'яти суддів, при цьому присутніми має бути не менше двох третин від складу такої колегії.

І на завершення хотілося б розглянути питання відповідальності за порушення під час виборчого законодавства. Тут потрібно виділити три аспекти. По-перше, це декриміналізація, особливо тих видів порушень, де

замість кримінальної відповідальності передбачене адміністративне стягнення. І з цією точкою зору хотілося б погодитися. Щоб уникнути декларативності багатьох положень законодавства, потрібно запровадити відповідальність за низку порушень законодавства, наприклад, за перешкоджання діяльності спостерігача, а сьогодні такої відповідальності не передбачено, хоча присутність спостерігачів має дуже важливе значення; відповідальність за пошкодження та знищення агітаційних матеріалів, відповідальність за невиконання рішень виборчих комісій та ін. У нас є дуже багато дій, бездіяльності, за які насправді не

встановлено жодної відповідальності, але вони мають суттєве значення для виконання приписів виборчого законодавства.

Варто також переглянути таку конституційно-правову санкцію, як попередження. Закон не визначає, скільки має бути оголошено попереджень для зняття кандидата з реєстрації. Очевидно, що суто «механічно» таку кількість визначати не слід, однак мають бути визначені найбільш тяжкі порушення, за вчинення яких до суб'єктів має застосовуватись не повторне оголошення попередження, а скасування реєстрації.

## «У НАС ПРОБЛЕМА НЕ У ВИБОРЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ, А У СВІДОМОМУ ЦИНІЧНОМУ ЙОГО ПОРУШЕННІ»



**Борис  
БЕСПАЛИЙ,**  
народний депутат  
України

Кожні нові вибори мають проходити більш демократично, ніж попередні. Немає таких виборів, які пройшли б без зауважень, навіть у країнах Європи. Але більш демократично, ніж попередні – цього можна досягти. І хотів би погодитися з тим, що у нас проблема не у виборчому законодавстві, а у свідомому цинічному його порушенні.

Саме тому, на мою думку, для того, щоб вибори відбулися за кращими стандартами, має діяти принцип невідворотності покарання.

Законодавство теж має важливе значення. Воно не може гарантувати чесні вибори, не може передбачити все повністю, але воно або тому, або іншому сприяє. З цієї точки зору нам не слід змінювати виборчу систему на всіх рівнях, бо це лише спричинить хаос, оскільки підготовка до виборів вже почалася. Потрібно просто вдосконалювати законодавство. Це слід робити двома шляхами. По-перше, шляхом сподівання на чесність та порядність суб'єктів виборчого процесу, по-друге, шляхом недовіри до суб'єктів виборчого процесу. Особисто я схильний вважати, що саме шлях недовіри в результаті приносить кращий результат, оскільки створює більшу довіру виборців до процесу.

Тому важливим аспектом удосконалення законодавства є виборчий бар'єр. Я вважаю, що 4% бар'єр вже пройшов практику у 1998, у 2002 рр. Тому, маючи апробований бар'єр, не варто з ним експериментувати. Якщо знизити виборчий бар'єр, то це стимулюватиме дрібнопартійність – невеликі політичні партії чи блоки переконані, що подолають 3%-вий бар'єр, а це, в свою чергу, може призвести до деструктуризації парламенту. Можливо, 5% бар'єр був би ще кращим, однак, на мій погляд, саме 4% виборчий бар'єр є доцільнішим, він вже був перевіреним на практиці, всі мали змогу пере-

конатися в його ефективності. Тому найкращим рішенням був би перегляд відповідної норми Закону «Про вибори народних депутатів України» і встановлення 4% або 5% виборчого бар'єру.

Наступним принциповим питанням є проблема створення Державного реєстру виборців. Було б дуже добре, якби такий Реєстр був створений, але мені здається, що на це вже не вистачає часу. Тому потрібно на основі списків виборців третього туру президентських виборів створити нові списки виборців для парламентських виборів.

Актуальним є питання одночасного проведення місцевих і парламентських виборів. З нього я б теж не робив проблему, адже одночасність виборів вже попередньо себе нормально проявила і аргументи за нею є. По-перше, це 4-річний термін повноважень відповідних рад. По-друге, проведення виборів спочатку весною, а потім восени є економічно недоцільним, оскільки потребує додаткових витрат бюджетних коштів. Матиме місце ситуація, коли вся влада буде займатися лише виборами. І це вже підтверджено практикою. По-третє, в існуючих умовах, коли «розкрученими» є загальнонаціональні бренди, виборцям необхідні певні орієнтири. Тому вибори потрібно проводити одночасно. Окреме їх проведення, на мою думку, є неправильним.

## Додаток. АНАЛІЗ ПРОЕКТІВ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ»

Незважаючи на те, що до парламентських виборів залишається менше року, народні депутати України продовжують вносити на розгляд парламенту законопроекти, спрямовані як на зміну окремих положень чинного Закону «Про вибори народних депутатів України», так і на перегляд виборчої системи, за якою будуть проводитись вибори народних депутатів України, і, відповідно, процедури підготовки та проведення виборів народних депутатів України.

Зокрема, народні депутати С. Гавриш та В. Горбачов у січні 2005 року внесли на розгляд парламенту проекти Закону України «Про вибори народних депутатів України» (№№ відповідно 6531 та 6531-1), якими пропонується змінити виборчу систему, за якою проводитимуться вибори до органу законодавчої влади 26 березня 2006 року. Нижче викладено основні недоліки законопроектів.

### **Проекту Закону «Про вибори народних депутатів України», внесений В.С. Горбачовим (від 20.01.2005, ресстр. № 6531)**

Законопроектом № 6531 вибори у 2006 році пропонується провести на основі тієї ж виборчої системи, що використовувалась під час парламентських виборів у 2002 році (змішана виборча система – 225 депутатів обирається в одномандатних округах за мажоритарною системою відносної більшості, 225 – за пропорційною системою з 4% бар'єром в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за списками партій і блоків). Основні недоліки законопроекту, на які необхідно звернути особливу увагу, зводяться до наступного:

**1. Законопроект не узгоджується зі змінами до Конституції від 8 грудня 2004 року** – відповідно до п. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року конституційний склад Верховної Ради України у кількості 450 народних депутатів України обирається у 2006 році на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, ви-

борчих блоків політичних партій відповідно до закону.

**2. Низку недоліків містить передбачений проектом порядок формування виборчих комісій.** Зокрема, проект не встановлює граничної кількості членів ДВК, що за відсутності належного технічного забезпечення діяльності комісії може негативно вплинути на ефективність їх роботи; не передбачає шляхів врегулювання ситуації, коли кількість представників партій і блоків, які самостійно або у складі виборчих блоків подолали чотиривідсотковий бар'єр на попередніх виборах народних депутатів України, та партій, які у поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків), виявиться більшою за 20 (встановлена проектом гранична кількість членів окружних виборчих комісій); порядку розподілу керівних посад в ОВК та ДВК між суб'єктами висування відповідних кандидатур; не передбачає уніфікованої процедури формування складу виборчих комісій (подання щодо кандидатур членів ДВК можуть вносити як партії і блоки, так і окремі кандидати; тоді як участь у формуванні ТВК беруть лише партії та блоки); передбачає залежність між місцем проживання члена комісії та можливістю обіймання ним посади члена комісії тощо.

**3. Встановлений проектом механізм складання та уточнення списків виборців навряд чи можна назвати досконалим.** Так, проект фактично позбавляє окружні виборчі комісії можливості здійснювати контроль за складанням та уточненням списків виборців (списки виборців по кожній дільниці передаються ДВК виконавчими органами відповідних рад, а не ОВК); не встановлює вимог до форми відкріпних посвідчень, чіткого порядку їх видачі (передачі), обліку, погашення та використання (відповідні питання за задумом ініціаторів проекту мають регулюватись ЦВК); встановлює вузький перелік документів, на підставі яких має відбуватись уточнення списків виборців (до нього, зокрема, не включено рішення судів та окружних виборчих комісій); з проекту незрозуміло також, чи може ДВК приймати рішення про внесення змін до списків виборців у день голосування; проект не встановлює жодних вимог до форми списків виборців, порядку виклю-



чення виборця зі списку; не регламентує порядок складання і уточнення списку виборців на спеціальних та закордонних виборчих дільницях.

**4. Проектом не передбачено проведення розмежування між такими формами роботи виборчих комісій як засідання та організація голосування.** З проекту, зокрема, випливає, що під час проведення голосування виборча комісія може приймати рішення, зокрема – щодо позбавлення офіційних спостерігачів права бути присутніми у приміщенні для голосування. Оскільки одним з головних завдань ДВК є належна організація голосування, вважаємо, що під час проведення голосування до його закінчення виборча комісія не повинна мати права приймати будь-які рішення.

**5. Проект не забезпечує прозорого фінансування виборів за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів.** Встановлення низьких граничних обмежень витрат коштів виборчих фондів та розміру внеску від однієї особи спонукає суб'єктів виборчого процесу фінансувати власну виборчу кампанію за рахунок тіньових коштів; в той же час будь-яких обмежень на фінансування виборів за рахунок коштів третіх осіб проект не передбачає. Варто також відзначити, що проект не передбачає обов'язкового розкриття інформації про джерела фінансування виборчих фондів кандидатів, відповідальності за подання за відомо недостовірної інформації у звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів.

**6.** На наш погляд, передбачений проектом розмір **виборчої застави** потребує суттєвого підвищення з метою зменшення кількості «технічних» кандидатів, які могли б взяти участь у виборах. Окремі **підстави для скасування рішення про реєстрацію кандидатів** потребують коригування. Зокрема, згідно з проектом однією з підстав для прийняття такого рішення є встановлення судом, що підприємство, установа, організація, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат у депутати, під час виборчого процесу надавала виборцям або членам виборчих комісій гроші чи безоплатно або на пільгових умовах товари, роботи, послуги, цінні папери, кредити, лотереї, інші матеріальні цінності. На наш погляд, поняття «інші матеріальні цінності» є надмірно широким і потребує

уточнення. Досить сумнівною є доцільність встановлення в якості підстави для скасування рішення про реєстрацію фінансування передвиборної агітації за рахунок інших, ніж кошти виборчих фондів, коштів, перевищення граничного розміру витрат коштів виборчого фонду. Більш дієвим у цьому випадку могло б стати запровадження за вчинення цих порушень адміністративної відповідальності у вигляді штрафу, кратного розміру незаконного фінансування (сумі перевищення гранично допустимого обсягу витрат коштів виборчих фондів).

**7. Суттєвих коректив потребують норми законопроект у частині правового регулювання здійснення передвиборної агітації.** Оскільки агітація здійснюється учасниками виборів ще задовго до офіційного початку виборчої кампанії, недоцільним, на наш погляд, є закріплення норми, згідно з якою передвиборна агітація розпочинається за 50 днів до дня виборів. Натомість більш доцільно було б передбачити, що передвиборна агітація може розпочинатись відразу після прийняття відповідними виборчими комісіями рішень про реєстрацію кандидатів. Слід також наголосити на тому, що проект не визначає чітко, яку інформацію про кандидата, партію або блок слід відносити до передвиборної агітації (або політичної реклами). Надмірно «зарегульованим» є фінансування передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету. Оскільки виготовлення інформаційних плакатів, розміщення агітаційних матеріалів на державних каналах телебачення і радіомовлення, публікацію передвиборних програм не можна вважати найбільш ефективними формами здійснення передвиборної агітації, кандидатам було б доцільно надати право самостійно визначати форми здійснення передвиборної агітації в межах коштів, які виділяються на відповідні цілі з Державного бюджету. Проект не передбачає запровадження механізмів забезпечення рівності можливостей кандидатів у здійсненні передвиборної агітації.

**8.** Проект не встановлює **дієвих гарантій здійснення офіційними спостерігачами своїх повноважень.** Так, згідно з проектом виборча комісія може позбавити офіційного спостерігача права бути присутнім на всіх її засіданнях; уможлиблює необґрунтоване позбавлення офіційного спостерігача права бути присутнім на засіданні комісії.

**9. Проект містить ряд інших суттєвих недоліків.** Зокрема, він не передбачає належного обліку виборчих бюлетенів, закріплює надмірно широкий перелік документів, пред'явлення одного з яких є підставою для видачі бюлетеня; не встановлює жодних вимог до приміщення для голосування; уможливорює голосування більшої частини виборців на відповідній ділянці за межами приміщення для голосування (для цього виборцю достатньо подати відповідну заяву); недосконало регулює порядок транспортування виборчої документації до ОВК; оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з виборами.

**Проекту Закону «Про вибори народних депутатів України», внесений С. Б. Гавришем (від 20.01.2005, реєстр. № 6531)**

Законопроектом пропонується провести вибори у 2006 році за особливою виборчою системою, відомою у світовій практиці як «мажоритарно-пропорційна зв'язана виборча система», відповідно до якої:

- Партія, блок висуває список з 450 депутатів по 1 кандидату на кожен територіальний округ.
- Виборець має можливість проголосувати не лише за партію, але і за конкретного кандидата від неї. Голос, поданий за кандидата від партії вважається голосом, відданим на підтримку партії. Іншими словами, кількість голосів віддана сумарно за 450 кандидатів по кожному округу є кількістю голосів, отриманих партією.
- До участі у розподілі мандатів допускаються ті партії і блоки, які отримали 5% голосів виборців, що віддали свої голоси за політичні партії (виборчі блоки).
- Кількість голосів виборців, необхідних для отримання політичною партією (виборчим блоком), яка пододала виборчий бар'єр, одного депутатського мандата (виборча квота), обчислюється шляхом ділення сумарної кількості голосів виборців, які віддали свої голоси за політичну партію (виборчий блок) взяли участь у голосуванні, на 450. Кількість голосів виборців, поданих за кожну політичну партію (виборчий блок), що отримали право на участь у розподілі депутатських мандатів, ділиться на виборчу квоту. Ця частина отриманого числа становить кількість депутатських мандатів, на які має право ця політична партія (виборчий блок).

- Ці мандати отримають кандидати від партії і блоку відповідно до кількості поданих на їх підтримку голосів в територіальному окрузі.
- З метою забезпечення представництва в парламенті керівництва відповідних партій і блоків проектом передбачено, що визначена з'їздом партії (блоку) п'ятірка кандидатів потрапляє в парламент незалежно від кількості поданих за представників п'ятірки голосів виборців.

Основні недоліки пропонованих С. Б. Гавришем виборчої системи та процедури проведення парламентських виборів зводяться до наступного:

**1. Аналіз законопроекту дозволяє стверджувати, що пропонована С.Б. Гавришем виборча система має не менше недоліків ніж змішана або пропорційна система виборів у загальнодержавному виборчому окрузі.** Зокрема, така система:

- 1) Не сприяє політичній структуризації парламенту** – партія або блок змушені висувати в технологічних одномандатних округах осіб, які не стільки поділяють партійну програму, скільки користуються авторитетом серед виборців у відповідному окрузі; відповідно, такі кандидати ніяк не залежать від партійного керівництва, в парламенті можуть змінювати свою фракційну приналежність, позиціонуватись як «провладні» або, у разі зміни політичної кон'юнктури, як опозиційні, і на наступних парламентських виборах висуватись у тому ж «технологічному» виборчому окрузі, але вже в якості представника іншого партійного бренду. За таких умов про політичну структуризацію парламенту, формування в парламенті політичної більшості та уряду, який спирається на її підтримку говорити не доводиться. Застосування цієї системи гіпотетично може призвести до наслідків, аналогічних тим, які виникають за умови формування парламенту за мажоритарною системою.
- 2) Неадекватно відображує преференції виборців** – кандидат, який користується значною, навіть абсолютною, підтримкою виборців в окрузі може не потрапити в парламент лише тому, що партія, яку він представлятиме, не зможе набра-

ти необхідну кількість голосів у загальнодержавному масштабі. Натомість виборців округу в парламенті представлятиме депутат, кандидатура якого для більшості виборців є неприйнятною. Можливе виникнення ситуації, за якої округ не буде представленим у парламенті жодним депутатом. Варто відзначити, що неадекватність представництва та преференцій виборців посилюється також положеннями законопроекту, за якими партійне керівництво буде представлено в парламенті незалежно від кількості отриманих відповідними керівниками (5 особами, визначених з'їздом партії або блоку) голосів. Варто також відзначити і те, що за пропонованої системи виборець позбавляється можливості надати перевагу партії, якій він симпатизує, та найбільш бажаному для нього кандидату; потенційно може скластись така ситуація, що він може бути вимушений або підтримати кандидата від партії, погляди якої він не поділяє, або партію, кандидата від якої він не підтримує.

- 3) **Не вирішує проблеми розмежування бізнесу та політики** – мажоритарна система сприяє проходженню до парламенту представників фінансово-промислових груп.
- 4) **Суттєво посилює вплив так званого «адміністративного ресурсу»** на результат виборів (оскільки адміністративний вплив на результати виборів тим вищий, чим меншим є розмір виборчого округу).
- 5) **Потребує суттєвого збільшення суми коштів, які виділятимуться на підготовку та проведення виборів з Державного бюджету України** – крім 225 існуючих виборчих округів мають бути створені ще 225, і – відповідна кількість виборчих комісій, які мають бути забезпечені приміщеннями, оргтехнікою, меблями тощо; оплата праці членів новостворених комісій також потребуватиме додаткового бюджетного фінансування.

Чи не єдиною перевагою даної системи перед пропорційною виборчою системою є те, що за неї не втрачається зв'язок між виборцями та обраним депутатом. Але такі позитиви мають і ряд інших виборчих систем, зокрема – про-

порційна виборча система з регіональними списками. **Таким чином, достатніх аргументів на користь доцільності запровадження запропонованої С. Б. Гавришем виборчої системи, на наш погляд, немає.**

**2. Низку недоліків містить передбачений проектом порядок формування виборчих комісій.** Зокрема, проект не встановлює граничної кількості членів ТВК та ДВК, що, за відсутності належного технічного забезпечення діяльності комісій, може негативно вплинути на ефективність їх роботи. Згідно з проектом, процедура жеребкування по розподілу керівних посад в ТВК та ДВК погоджується з уповноваженими представниками уповноважених представників політичних партій (виборчих блоків) – суб'єктів виборчого процесу, однак шляхів вирішення ситуації, за якої хоча б один з уповноважених представників заперечує проти запропонованої процедури, проект не передбачає.

**3. Встановлений проектом механізм складання та уточнення списків виборців навряд чи можна назвати досконалим.** Так, проект:

- 1) фактично позбавляє ТВК можливості здійснювати контроль за складанням та уточненням списків виборців (списки виборців по кожній ділянці передаються ДВК виконавчими органами відповідних рад, а не ТВК);
- 2) уможливує неодноразове голосування виборців (якщо виборець вибуває за межі населеного пункту, в якому він постійно проживає до отримання відповідною ДВК від ТВК відкритих посвідчень, підставою для включення виборця до списку виборців на іншій ділянці є подана ним заява та документ, який підтверджує його громадянство);
- 3) не встановлює вимог до форми відкритих посвідчень, чіткого порядку їх видачі (передачі), обліку, погашення та використання (відповідні питання за задумом ініціатора проекту мають регулюватись ЦВК);
- 4) встановлює вузький перелік документів, на підставі яких має відбуватись уточнення списків виборців (до нього, зокрема, не включено рішення судів та територіальних виборчих комісій);

- 5) не дає чіткого розуміння того, чи може ДВК приймати рішення про внесення змін до списків виборців у день голосування;
  - 6) не встановлює жодних вимог до форми списків виборців, порядку виключення виборця зі списку;
  - 7) не регламентує порядок складання і уточнення списку виборців на спеціальних та закордонних виборчих дільницях.
- 4. Проектом не передбачено проведення розмежування між такими формами роботи виборчих комісій як засідання та організація голосування.** З проекту, зокрема, випливає, що під час проведення голосування виборча комісія може приймати рішення, зокрема – щодо позбавлення офіційних спостерігачів права бути присутніми у приміщенні для голосування. Оскільки одним з головних завдань ДВК є належна організація голосування, вважаємо, що під час проведення голосування до його закінчення виборча комісія не повинна мати права приймати будь-які рішення.
- 5. Потребують удосконалення норми проекту, якими регулюється порядок формування, використання коштів виборчих фондів, а також фінансування передвиборної агітації.** Зокрема, не встановлюючи обмежень щодо фінансування виборчої кампанії за рахунок коштів третіх осіб, проект тим самим не забезпечує прозорості фінансування виборчої кампанії. Дискусійними є положення законопроекту, якими право здійснювати внески до виборчих фондів пропонується закріпити за юридичними особами. Разом з тим, варто вказати і на певні позитиви законопроекту, як-то: скасування обмежень на обсяг витрат коштів виборчих фондів, а також положення відповідно до яких у звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів має розкриватись інформація про джерела їх надходження.
- 6. Проект фактично не містить норм, які б закріплювали порядок реєстрації кандидатів у народні депутати.** Не визначено чіткий перелік документів, який має бути поданий до ЦВК для реєстрації кандидатів; строки їх розгляду та прийняття рішення відповідно про реєстрацію кандидатів або про відмову у такій реєстрації; досить супе-

речливим є перелік підстав для прийняття рішення про скасування реєстрації кандидата (з одного боку, зі змісту ст. 39 проекту випливає, що рішення про скасування реєстрації кандидата може бути прийнято у разі будь-якого порушення кандидатом вимог Закону «Про вибори народних депутатів України»; з іншого – лише у випадку втрати громадянства України, набуття чинності вироком суду за вчинення умисного злочину, реєстрації кандидатом в іншому виборчому окрузі). На негативну оцінку заслуговує положення законопроекту, за яким грошова застава повертається партіям і блокам, які отримали 2,5% голосів виборців. На наш погляд, єдиною підставою повернення партіям (блокам) виборчої застави має бути подолання ними забороздвального бар'єру. Ще одним недоліком законопроекту є те, що скасування рішення про реєстрацію кандидата не має жодних наслідків для партії, яка його висунула у відповідному окрузі – за проектом замість вибулого кандидата партія (блок) може висунути іншого (причому не встановлюються граничні строки здійснення партіями (блоками) цього права, що може зумовити виникнення додаткових складнощів у вигляді, наприклад, висунування в окрузі іншого кандидата вже після того, як було віддруковано виборчі бюлетені).

- 7. Суттєвих коректив потребують норми законопроекту в частині правового регулювання здійснення передвиборної агітації.** Згідно зі статтею 40 проекту передвиборна агітація має припинитись в нуль годин дня виборів, з чим не можна погодитись – у більшості демократичних держав встановлено певний строк між завершенням передвиборної агітації та днем голосування, метою якого є надання виборцям можливості остаточно визначитись зі своїми електоральними уподобаннями. Законопроектом не встановлено належних гарантій рівності кандидатів у здійсненні передвиборної агітації, рівного доступу кандидатів до ЗМІ. Слід також наголосити на тому, що законопроектом не визначає чітко, яку інформацію про кандидата, партію або блок слід відносити до передвиборної агітації (або політичної реклами). Надмірно «зрегульованим» є фінансування передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету – оскільки виготовлення інформаційних плакатів, розміщення агітаційних



матеріалів на державних каналах телебачення і радіомовлення, публікацію передвиборних програм не можна вважати найбільш ефективними формами здійснення передвиборної агітації, кандидатам було б доцільно надати право самостійно визначати форми здійснення передвиборної агітації в межах коштів, які виділяються на відповідні цілі з Державного бюджету.

8. Проект не встановлює дієвих гарантій здійснення офіційними спостерігачами своїх повноважень. Так, згідно з проектом виборча комісія може позбавити офіційного спостерігача права бути присутнім на всіх її засіданнях; уможлиблює необґрунтоване позбавлення офіційного спостерігача права бути присутнім на засіданні комісії.
9. Проект містить ряд інших суттєвих недоліків. Зокрема, він не передбачає належного обліку виборчих бюлетенів, закріплює надмірно широкий перелік документів, пред'явлення одного з яких є підставою для видачі бюлетеня; не встановлює жодних

вимог до приміщення для голосування; уможлиблює голосування більшості виборців на відповідній ділянці за межами приміщення для голосування (для цього виборцю достатньо подати відповідну заяву); недосконало регулює порядок транспортування виборчої документації до ОВК; оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з виборами.

## Висновок

Таким чином, *обидва* проекти не передбачають належних механізмів реалізації принципів загального, рівного виборчого права, вільного волевиявлення виборців, уможлиблюють системні порушення, які не дозволятимуть встановити результати волевиявлення виборців в межах загальнодержавного виборчого округу. Застосування запропонованої системи не сприятиме політичній структуризації парламенту, формуванню уряду, який би спирався на підтримку політичної більшості у Верховній Раді; посиленню впливу партій в політичному житті; встановленню відповідальності депутатів перед виборцями. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне відхилити запропоновані законопроекти.

# ПДВ ЧИ АЛЬТЕРНАТИВНІ ПОДАТКИ НА СПОЖИВАННЯ?

**К**ритика сучасної версії українського ПДВ є ровесницею цього податку в нашій країні, і дуже часто критичні зауваження на адресу системи ПДВ мотивують пропозиції щодо повної відміни цього податку та (або) заміни його іншим видом податку на споживання – податком із продажу або податком на оборот. Остання ініціатива таких перетворень була висловлена Прем'єр-міністром Ю. Тимошенко в березні цього року, коли було оголошено, що урядом наразі розглядається можливість і прораховуються потенційні наслідки для бюджету широкомасштабної податкової реформи із заміною теперішнього 20-відсоткового ПДВ податком з обороту зі ставкою на рівні 7–10 відсотків<sup>1</sup>.

**Юрій ДЖИГИР,**  
магістр економіки,  
Сіракузький 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)

У коментарі Прем'єр-міністра зазначалося, що такі зміни дозволять збільшити бюджетні надходження і привнести загальне покращення в вітчизняну податкову систему, виходячи із тези, що сьогоденний ПДВ є однією із її найгостріших вад.

У цій статті ми намагаємось показати, що пропонується заміна ПДВ на податок з обороту навряд чи зможе допомогти у досягненні задекларованих цілей. Якраз навпаки, повернення до оподаткування повного обсягу продажів означатиме великий крок назад у розвитку української податкової системи і відволікатиме увагу від більш конструктивних і ефективних шляхів її подальшого вдосконалення.

## Маніпуляції з доданою вартістю як ключова проблема сучасного ПДВ

У тому вигляді, в якому ПДВ сьогодні існує в Україні, його, справді, цілком справедливо вважати чи не найбільшою проблемою у податковій системі і джерелом значних структурних викривлень для економіки. Попри певні недоліки в законодавстві, які потребують налагодження, істинні причини сьогоденної економічної хворобливості вітчизняного ПДВ перебувають за межами його законодавчої бази. Натомість, ці причини полягають у глибоко корумпованому адмініструванні цього податку, що базується на організованій системі шахрайської діяльності з активним залученням державних посадовців з контролюючих, правоохоронних та судових органів.

Основою цієї системи є вибіркове ставлення до платників ПДВ на тлі широкого застосування злочинних схем маніпулювання з заявками на відшкодування податку та зобов'язаннями з його сплати до бюджету. Значна частина такої діяльності за своєю суттю має цілком криміналізовану природу і базується на очікуванні толерантного ставлення певних держав-

них службовців до таких злочинних дій, а отже, наявність цих схем, по суті, не залежить від характеристик власне податкового законодавства.

Основою зловживань з системою ПДВ є законодавче прикриття фіктивних компаній (у європейській термінології – «зникаючих торговців» (*missing traders*)), що виконують центральну роль у функціонуванні згаданих схем. Ця роль полягає в тому, що основна частина вартості, доданої в процесі виробництва, переноситься саме на такі компанії, які, в свою чергу, закриваються до того, як сплатити відповідні зобов'язання з ПДВ до бюджету.

Один із двох негативних наслідків цієї ситуації – це загроза державному бюджету, оскільки за таких умов ПДВ фактично неминуче перетворюється з доходного джерела на додаткову зростаючу категорію бюджетних витрат.

Другий негативний наслідок пов'язаний із структурним впливом описаних маніпуляцій на експортний сектор. Як нещодавно обговорювалось у окремій статті з цієї проблематики<sup>2</sup>, можна ставити під питання той факт, що більшість експортерів стикається з безпосередніми втратами через несплачене державою відшкодування їхнього податкового кредиту. І в той же час, наявність маніпулятивних схем у системі ПДВ спричиняє відчутну шкоду експортному сектору, оскільки вони призводять до нерівномірного доступу учасників ринку до можливостей економії на несплаченому ПДВ, шляхом безпосередньої участі у маніпуляціях або через закупівлі товарів за цінами, заниженими попередніми учасниками виробничого ланцюжку. Іншими словами, описані схеми де-факто означають неконтрольоване державою субсидювання певних експортних галузей за рахунок інших експортерів, а також за рахунок підприємців, діяльність яких не пов'язана з експортом.

Механізм утворення податкового кредиту та його відшкодування, закладений у класичний ПДВ, свого часу був запроваджений як основна інноваційна риса цього податку і спеціально спрямований на подолання численних негативних побічних ефектів інших, більш ранніх форм оподаткування споживання, таких як податок на продаж або оборот. Справді, відміна ПДВ або заміна його на один із цих альтернативних податків означатиме скасування механізму відшкодування, а отже і автоматичну ліквідацію ніші для діяльності фіктивних фірм і ймовірності, що податки будуть не прос-

<sup>1</sup> Інтерфакс-Україна.  
11 березня 2005 року.

<sup>2</sup> За межами традиційного погляду на відшкодування ПДВ: деякі структурні аспекти реформування системи. – Часопис ПАРЛАМЕНТ, №1/2005.– ст. 44–49.

то мінімізуватись, а перетворюватись у бюджетні видатки. Однак ціна, яку довелося би заплатити економіці за цей результат, була б надзвичайно високою. Без перебільшень, подібна зміна була б величезним кроком назад у розвитку національної податкової системи із значними негативними наслідками для приватного сектору, а отже, в довготерміновій перспективі, – і для бюджету. Чимало сьогоднішніх структурних негараздів, таких, як деформуючий тиск на експортний сектор, від цього можуть лише поглибитись. Та найголовніше, що такий крок назад, по суті, відволік би увагу від вірного напрямку, у якому насправді лежить рішення цієї проблеми. Подолання хворобливих аспектів ПДВ може бути здійснено набагато ефективніше і за менших витрат, якщо увагу буде сконцентровано безпосередньо на активній боротьбі з можливостями створення злочинних схем за участю фіктивних компаній. До речі, саме у такому напрямку наразі розвивається робота у боротьбі із шахрайством в системі ПДВ в країнах Західної Європи.

## Визначення

*Податок на продаж, або оборот, накладається на повний обсяг закупівлі товарів та послуг виробником. Залежно від специфіки обраної моделі, він може стягуватись або виключно з роздрібних цін при продажу кінцевому споживачу (як найчастіше буває у випадку податку з продажу), або при кожній операції купівлі-продажу в багатоетапному виробничому ланцюжку (будучи, таким чином, власне податком з обороту). Важливо, що в обох випадках податок стягується з повної суми операції купівлі-продажу. Принциповою відмінністю ПДВ від обох цих податків є те, що кожен підприємець в багатоетапному виробничому ланцюжку не лише сплачує ПДВ з усіх операцій продажу, але і має право на відшкодування сум цього податку, сплаченого в сумі своїх закупівель. Таким чином, ПДВ стягується лише з обсягу тої вартості, що була додана до товарів на кожній із стадій виробництва.*

## Негативні сторони альтернативних податків на споживання

Як податок на продаж, так і податок з обороту мають низку загально визнаних негативних рис, найдеструктивнішою з яких є їх шкідливий вплив на вітчизняний приватний сектор, зокрема на його міжнародну конкурентоспроможність. Однак такі податки, як правило, не лише створюють перешкоди для розвитку приватного сектору, але і мають негативні

макроекономічні та соціальні наслідки. У цьому розділі ми окремо зупиняємось на основних проблемах, пов'язаних із впровадженням таких податків.

## Зниження конкурентноздатності вітчизняного виробництва

Оскільки податок на оборот (найчастіше) стягується на кожній операції купівлі-продажу у багатоетапному виробничому ланцюжку, він завжди має потужний каскадний ефект. На кожній із стадій база оподаткування для наступного виробника зростає з урахуванням податку, сплаченого кожним із попередніх учасників процесу. Ці податкові нашарування неминуче призводять до значного зростання витрат виробництва.

Описане зростання виробничих витрат є одним із факторів зростаючого тиску на експортний сектор, оскільки воно безпосередньо знижує привабливість його продукції на іноземних ринках. Більше того, враховуючи, що імпорт оподатковується податком на оборот лише один раз, при ввезенні в країну, вироблені у Україні товари стануть відносно менш привабливими і на своїх власних ринках, в порівнянні з імпортованими, оскільки у їх ціні буде накопичуватись податок, сплачений на всіх етапах виробництва. ПДВ, який дозволяє місцевим підприємцям відшкодувати податок, сплачений у ціні закупівель, наразі є єдиним податком на споживання, який не ставить вітчизняне виробництво у менш сприятливі умови порівняно з іноземним.

Нарешті, крім індивідуальних витрат окремих виробників, податок з обороту негативно впливає на структуру економіки в цілому, оскільки оподаткування факторів виробництва, зашите в їхній ціні, значно викривляє відносні ціни залежно від характеристик окремих виробничих процесів у кожному із секторів.

## Специфічні перешкоди для експортного сектора

На відміну від ПДВ, який не стягується з операцій експорту (шляхом застосування нульової ставки в поєднанні з відшкодуванням вихідного податку), податок на оборот покриває всі експортні операції, хоча ставка для них може інколи встановлюватись на дещо нижчому рівні. Очевидно, що введення такого податку змусить українських експортерів реагувати в один із двох можливих способів: підвищуючи ціну на іноземних ринках або поглинаючи ці додаткові витрати у власний виробничий процес. У будь-якому випадку такі зміни не мо-

жуть не зробити український експорт менш привабливим, особливо враховуючи, що решта європейських країн звільняє свій експорт від споживання, оскільки застосовує на своїх територіях повноцінний ПДВ.

#### *Звуження можливостей для інвестицій*

У більшості із пропозицій щодо моделі потенційного податку з обороту згадується ідея стягнення його з відсоткових платежів за користування кредитами та з продажу цінних паперів. Майже напевне таке рішення негайно збільшить ціну залучення додаткових коштів у виробництво, а отже – можливості для додаткових виробничих витрат та інвестицій.

Крім того, інвестиційні проекти стануть на загал дорожчими для підприємців, оскільки у ціні капітальних видатків також з'явиться частка податку, що не буде відшкодовуватись.

#### *Додаткові стимули для уникнення від сплати податків*

Попри те, що ставка податку з обороту часто обирається на рівні, нижчому від ПДВ (у випадку українських пропозицій – на рівні, нижчому майже вдвічі), сподівання на те, що таке зниження може сприяти детінізації підприємницької діяльності, є марним. У порівнянні з ПДВ оподаткування обороту створює набагато більше стимулів для уникнення податків та виходу в тінь. При стягненні податку з доданої вартості необхідним елементом є система відшкодування податкового кредиту. Ця система ефективно мотивує підприємців ретельно фіксувати податкові платежі, сплачені ними при закупівлі товарів у попередніх учасників виробничого процесу, оскільки декларація цих платежів безпосередньо впливає на суму відшкодування, яку вони можуть отримати із бюджету. Без такого запобіжного механізму стимули до фінансової прозорості для бізнесу фактично втрачаються, що практично завжди призводить до його активного переходу у тінювий сектор.

Більше того, оподаткування обороту інтенсивно стимулює виробників до вертикальної інтеграції, оскільки таким чином вони отримують змогу мінімізувати свої податкові зобов'язання, скорочуючи кількість етапів у виробничому ланцюжку, а отже і ситуації купівлі-продажу, що повинні обкладатись податком.

#### *Висока ймовірність подальшого викривлення податкової бази*

Податок з обороту за визначенням припускає надзвичайно широку базу. На практиці це означає, що його введення майже напевне су-

проводжується значним політичним тиском, спрямованим на створення різноманітних пілг в оподаткуванні у вигляді звільнень від податку або встановлення нульової ставки.

#### *Повернення заборгованості з відшкодування ПДВ*

При скасуванні ПДВ перед урядом виникне питання того, яким чином буде повернуто не лише накопичений обсяг невідшкодованого ПДВ, але і ті заявки до відшкодування, що надійдуть на момент цієї законодавчої зміни. Ця проблема скоріше за все буде супроводжуватись значним політичним і бюджетним тиском.

#### *Ускладнення бюджетного прогнозування та контролю над збором доходів*

Світова практика свідчить, що навіть найбільш приблизний обрахунок можливих надходжень від багатоетапних податків на споживання є, по суті, неможливим. Для того, щоб здійснити такий прогноз, було би необхідно не лише оцінити кількість ланок у кожному виробничому процесі, але й отримувати і постійно оновлювати інформацію про трансфертні ціни на кожній із цих ланок.

#### *Євроінтеграційні процеси*

Саме ті проблеми з каскадним оподаткуванням, що були описані в цьому розділі, а також той факт, що ПДВ був розроблений спеціально для подолання цих проблем, пояснюють те, що так багато країн останнім часом вирішили перейти на оподаткування доданої вартості, позбавившись більш ранніх версій податків на споживання. Протягом останніх 30 років на ПДВ переорієнтувалось більше 70 країн. Зокрема, ПДВ був запроваджений у всіх без винятку країнах Європи.

Збереження цього податку, з дотриманням його ключового елементу, що дозволяє оподатковувати додану вартість, а не загальний обсяг продажу, є дуже важливим стратегічним завданням для України, оскільки вона споріднена не лише із довготерміновою метою гармонізації української економіки з європейськими стандартами, але із більш негайною потребою встановлення цивілізованих і взаємовигідних торговельних стосунків з партнерами із країн ЄС. Крім того, лояльність до цього сучасного і визнаного у світі податку є запорукою створення в Україні привабливих умов для іноземних



інвесторів, враховуючи вигідність ПДВ для бізнесової діяльності та звичність цього податку для представників розвинених економік.

### Міжнародний досвід

Як уже зазначалося, протягом останніх десятиліть, ПДВ стрімко поширився серед дуже різноманітних країн, до яких належать не лише розвинені європейські країни, але і всі країни з перехідними економіками, а також дуже багато країн, економіки яких розвиваються. Попри певні ускладнення, що інколи виникали під час його запровадження, у всіх цих країнах ПДВ був швидко визнаний як надійне і ефективне джерело бюджетних доходів, що лише збільшило його популярність.

Однією із позитивних свідчень на користь ПДВ є той факт, що світова практика знає лише п'ять випадків, коли країни, які вводили цей податок, відмовлялися від нього: В'єтнам (70-ті роки), Гренада (80-ті роки), Гана (90-ті роки), Мальга (90-ті роки) та Белізе (90-ті роки). Більше того, із цих п'яти країн три з часом вирішили повернутись до нього (Гана, Мальга та В'єтнам)<sup>3</sup>.

### Вплив на доходи бюджету

Попри те, що потреба у додаткових бюджетних коштах була проголошена в числі основних сподівань від пропонованої податкової реформи, важливо пам'ятати, що завдання розширення бюджетних доходів не повинні слугувати як самодостатні підстави для змін у податковій політиці, оскільки розширення доходів саме по собі може і повинно досягатись модифікуванням ставки, а не структури та економічного змісту податків, а також того, яким чином вони впливають на економіку та суспільство. Тому, навіть якщо б прогноз зміни в потоках бюджетних надходжень від переходу на альтернативні податки на споживання був би можливим, жоден його результат не мав би стати достатнім для обґрунтування таких змін.

Однак, як зазначалось у попередньому розділі, надійне прогнозування надходжень від податку з обороту є вкрай важким завданням. Єдине міркування, яке можна запропонувати при всіх пов'язаних з цим ускладненнях, полягає в тому, що ймовірність відходу частини бізнесу в тінь, політичного тиску до звуження бази та структурні викривлення через оподаткування обороту дозволяє очікувати, що принаймні деякі канали впливу такої зміни на обсяги бюджетних доходів будуть гостро негативними.

### Чи допоможе податок з обороту позбавитись інших традиційних тривог стосовно ПДВ?

Крім тих суттєвих проблем, що сьогодні можна спостерігати в системі ПДВ через наявність шахрайських схем з незаконним відшкодуванням податку із бюджету та вимиванням бюджетних коштів, часто доводиться чути і інші закиди в адресу цього податку, більшість з яких пов'язана з оцінкою тих адміністративних ускладнень, які він створює для повсякденних операцій ведення бізнесу в країні. Зокрема, ці критичні зауваження часто сфокусовані на тому, що сплата ПДВ тимчасово позбавляє підприємців змоги використовувати частину своїх оборотних коштів (на період між сплатою вихідного ПДВ та отриманням відшкодування), а також на технічних складностях бухгалтерського обліку та інших адміністративних процедур, пов'язаних з ПДВ.

Є абсолютно очевидним, що жодна з цих проблем не зникне із запровадженням будь-якої з альтернативних форм оподаткування споживання. Податок на оборот скоротить потоки оборотних коштів вітчизняного бізнесу, не залишаючи можливості отримати відшкодування навіть у перспективі. Адміністративні процедури та бухгалтерський облік також не можуть стати простішими процедурами, хоча, безумовно, що із переходом на податок з обороту багато хто із підприємців відчує, що стимул до дотримання цих процедур взагалі відсутній, і зможе обрати тіньовий спосіб ведення бізнесу.

### ВИСНОВОК

Підсумовуючи, можна сказати, що пропоновані зміни у податковій політиці є тривожним сигналом про ймовірність значного кроку назад із економічними втратами як у довготерміновій, так і у короткотерміновій перспективі. Основним каналом негативного впливу при цьому повинне стати погіршення умов для ведення бізнесу та інвестиційного клімату, а також пов'язане з цим зниження конкурентоспроможності українського виробництва, особливо в частині експортної діяльності. Крім того, цей радикальний крок означав би серйозне відхилення від задекларованої Україною стратегічної мети поступової інтеграції до європейських економічних інститутів. Проблеми сьогодення ПДВ повинні активно вирішуватись, однак необхідні для цього кроки є менш радикальними, ніж повне знищення цього податку, позитивні якості якого заслуговують на розгляд і збереження.

<sup>3</sup> *The Value Added Tax: Experiences and Issues.* Background Paper prepared for the International Tax Dialogue Conference on VAT, Rome, March 15–16, 2005.

# ЄВРОПЕЙСЬКА СОЦІАЛЬНА ХАРТІЯ (ПЕРЕГЛЯНУТА): НОВІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Уряд Ю. Тимошенко заявив про свій намір приєднатися до Європейської соціальної хартії (переглянутої). Відповідний законопроект про приєднання до Хартії внесений на розгляд парламенту Головою Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці. Значна увага до цього документу зумовлюється такими його особливостями, як істотне розширення соціальних та економічних прав громадян, узгодженість із сучасним досвідом застосування таких прав та з базовими нормами Міжнародної організації праці і Європейського союзу. Не менш важливим є застосування нових інструментів контролю над виконанням державами положень Хартії – механізму колективних скарг до Ради Європи з боку соціальних партнерів (національних об'єднань профспілок та організацій роботодавців) та міжнародних громадських організацій.



**Сергій ПАНЦИР,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Приєднання до переглянутої Хартії передбачає визнання державою для себе обов'язковими 6 із 9 статей, які визначають основні соціальні та економічні права. Який вибір зробить український уряд, поки що достеменно не відомо, оскільки він до цього часу не вніс відповідного законопроекту. Проте для того, щоб оцінити такий вибір у майбутньому, варто розкрити питання співвідносності вимог переглянутої Хартії та чинної законодавчої та нормативної бази України. Дане питання є ключовим завданням пропонованої публікації.

## Частина 1. Основні новели Європейської соціальної хартії (переглянутої)

### 1.1. Історія перегляду Європейської Соціальної Хартії (ЄСХ)

Перші зміни та доповнення до Європейської соціальної хартії 1961 року були прийняті у вигляді Додаткового протоколу до ЄСХ від 5 травня 1988 року. Протокол визначав такі права працівників:

- на рівні можливості та рівне ставлення при вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі. Ідеться про усунення дискримінації за ознакою статі у сферах: працевлаштування, захисту від звільнення та професійної реадптації; професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки та перекваліфікації; умов працевлаштування і праці, включаючи винагороду; професійний ріст, включаючи просування по службі.
- на інформацію і консультації на підприємстві. Ідеться про право регулярно чи

своєчасно та у доступній формі отримувати інформацію про економічний та фінансовий стан підприємства, за винятком конфіденційної інформації, поширення якої може нанести шкоду підприємству. Крім того, працівники мають право на своєчасні консультації щодо рішень роботодавця, які можуть зашкодити інтересам працівників, особливо це стосується рішень, що істотно впливають на наявність робочих місць на підприємстві;

- брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища. Ідеться про забезпечення можливості працівникам або їхнім представникам сприяти: покращенню умов праці, організації праці та виробничого середовища; охороні здоров'я та праці на підприємстві; організації соціальних та соціально-культурних послуг і заходів на підприємстві; нагляду за виконанням нормативних положень, які регулюють зазначені питання;

У Протоколі визначено також право осіб похилого віку на соціальний захист. Дане право передбачає надання особам похилого віку можливості якомога довше залишатись повноцінними членами суспільства, що реалізується шляхом забезпечення достатніх ресурсів для задовільного рівня життя та участі у суспільному, соціальному та культурному житті. Крім того, особам похилого віку повинна забезпечуватись можливість вільно обирати спосіб життя та незалежно жити у знайомому для них оточенні. Така можливість реалізується шляхом забезпечення житлом (реконструкцією наявного у них житла), пристосованим до їхніх потреб та стану здоров'я; забезпечення медичним обслуговуванням та послугами, яких вимагає стан їхнього здоров'я.

21 жовтня 1991 року був прийнятий Протокол про внесення поправок до Європейської соціальної хартії. Зміни стосувались процедури звітування та контролю над дотриманням ЄСХ з боку Ради Європи. Зокрема право на ознайомлення з доповідями країн із виконання ЄСХ надано національним організаціям роботодавців та профспілок, які є членами міжнародних організацій. Доповіді надаються також міжнародним недержавним організаціям, що мають консультативний статус при Раді Європи. Визначено повноваження Комітету незалежних експертів та Комітету

Міністрів щодо розгляду доповідей та підготовки рекомендацій країнам за результатами розгляду.

9 листопада 1995 року був прийнятий Додатковий протокол до Європейської соціальної хартії, який передбачає систему колективного оскарження. Протокол передбачає надання права подавати скарги щодо незадовільного застосування Хартії європейським міжнародним організаціям роботодавців та профспілок, неурядовим організаціям із консультативним статусом при Раді Європи, представницьким національним організаціям роботодавців і профспілок країн, що приєдналися до Хартії. Зазначені організації можуть подавати скарги тільки з тих питань, які належать до їхньої компетенції. Розгляд скарги здійснює Комітет незалежних експертів, який вимагає від країни, на яку подано скаргу, необхідну інформацію та роз'яснення. Якщо, на думку Комітету незалежних експертів, положення Хартії країною не виконуються, Комітет Міністрів може прийняти рекомендацію країні щодо вжиття заходів із усунення порушення. У подальшому країна повинна звітувати у виконанні рекомендацій.

Потреба комплексного перегляду основного тексту Європейської соціальної хартії 1961 року була визначена на неофіційній конференції міністрів країн – членів Ради Європи 5 листопада 1990 року. За результатами конференції Комітет Міністрів Ради Європи був закликаний здійснити якнайшвидше вивчення ролі, змісту та дієвості ЄСХ. На 449-му засіданні Комітету Міністрів у листопаді-грудні 1990 р. було прийнято рішення про створення спеціального Комітету з Європейської соціальної хартії, покликаного виробити пропозиції щодо підвищення ефективності Хартії, особливо механізму контролю над її дотриманням. До складу Комітету ввійшли незалежні експерти, призначені кожною країною-членом Ради Європи. Засідання Комітету відбувалися за участі представників Парламентської асамблеї Ради Європи, Міжнародної організації праці, Союзу індустріальних конфедерацій роботодавців Європи.

На своєму 20 засіданні у жовтні 1994 року Комітет ухвалив проект Європейської соціальної хартії (переглянутої) і представив його для ухвалення Комітетом Міністрів Ради Європи. Після тривалого обговорення проекту із Комітетом незалежних експертів та Парламентською асамблеєю Ради Європи Комітет Міністрів прийняв текст переглянутої Хартії 3 квітня 1996 року. До підписання Хартія була відкрита з 3 травня 1996 року. Хартія набрала чинності з 1 липня 1999 року.

## 1.2. Сутність та основні положення переглянутої ЄСХ

У Пояснювальному звіті з переглянутої ЄСХ зазначається, що вона є всебічним чи вичерпним міжнародним договором, який об'єднує в один інструмент всі гарантовані Хартією права, Додатковий протокол 1988 року та нові права, визначені Комітетом із ЄСХ. Переглянута Хартія враховує зміни у трудовому законодавстві та соціальній політиці країн-членів Ради Європи, які відбулися з часу прийняття ЄСХ у 1961 році. При цьому переглянута Хартія не передбачає денонсацію ЄСХ 1961 року. Якщо країна приймає певне положення переглянутої Хартії, відповідне положення ЄСХ 1961 року вже не поширюється на цю країну.

### 1.2.1. Зміни до частини першої ЄСХ (декларація прав)

**Частина перша** переглянутої Хартії, як і відповідна частина Хартії 1961 року, носить характер політичних декларацій щодо соціальних та економічних прав. Вона повинна прийматися в цілому країною, яка приєднується до переглянутої Хартії, навіть якщо країна не братиме на себе зобов'язань щодо окремих прав та принципів, деталізованих у статтях частини другої.

До деяких пунктів декларативної частини першої, які відображають положення ЄСХ 1961 року, внесені незначні зміни, у зв'язку із переглядом статей 8, 15, 17 частини другої. Зокрема змінено редакцію пункту 8, який проголошував право жінок у випадку материнства на особливий захист за місцем роботи у відповідних випадках. Вилучено обмеження щодо обумовленості захисту місцем роботи та особливими випадками. Відповідно, в кінцевій редакції всім жінкам у випадку материнства гарантується особливий захист. У пункті 15 змінено формулювання соціальних прав інвалідів, які у редакції 1961 року визначалось як право на професійне навчання, перекваліфікацію та соціальну реадaptaцію. Оскільки в переглянутій статті 15 більшого значення надано соціальній інтеграції та участі інвалідів у житті суспільства, декларація прав інвалідів набула більш широкого змісту як права інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства. У пункті 17 для дітей та підлітків, крім права на соціальний та економічний захист, у зміненій редакції передбачено також право на правовий захист.

У зв'язку з включенням до тексту переглянутої Хартії положень Додаткового протоколу 1988 року у частині першій додатково задекларовано наступні права: пункт 20 – право всіх

працівників на рівні можливості та рівне ставлення до них при вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі; пункт 21 – право працівників отримувати інформацію та консультації на підприємстві; пункт 22 – право працівників брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища на підприємстві; пункт 23 – право кожної особи похилого віку на соціальний захист.

Також додано вісім нових положень про соціальні та економічні права, які передбачають декларацію наступних прав:

- право всіх працівників на захист у випадку звільнення;
- право працівників на захист своїх прав у випадку банкрутства роботодавця;
- право працівників на гідне ставлення до них на роботі;
- право осіб із сімейними обов'язками працювати по можливості у такий спосіб, щоб професійні обов'язки не суперечили сімейним;
- право представників працівників на підприємстві на захист від дій, які завдають їм шкоди. Їм також повинні створюватись умови для виконання своїх обов'язків;
- право працівників отримувати інформацію та консультації під час колективного звільнення;
- право кожної людини на захист від убогості та соціального відчуження;
- право кожної людини на житло.

#### 1.2.2. Положення частини другої щодо зобов'язань держав, які не зазнали змін

У частині другій переглянутої Хартії, як і у попередній редакції, визначені конкретні обов'язки країн щодо реалізації задекларованих прав.

Не зазнали змін у порівнянні із редакцією 1961 року наступні статті:

- стаття 1 – право на працю (зобов'язання: визначення серед найголовніших цілей досягнення високого рівня зайнятості; захищати право працівника заробляти на життя вільно обраною працею; створювати безкоштовні служби працевлаштування; забезпечувати або сприяти професійній орієнтації, підготовці та перепідготовці);
- стаття 4 – право на справедливую винагороду (зобов'язання: визнати право працівників на винагороду, яка забезпечує їх сім'ям достатній рівень життя; визнати право на підвищену ставку винагороди за роботу у надурочний час; визнати право чо-

ловіків і жінок на рівну винагороду за рівноцінну працю; визнати право на розумний строк попередження про звільнення з роботи; здійснювати відрахування із заробітної плати тільки на умовах та у розмірах, передбачених законодавством, колективними договорами або арбітражними рішеннями; здійснення цих прав шляхом вільного укладання колективних договорів, запровадженням законних систем нарахування зарплати);

- стаття 5 – право на створення організацій (зобов'язання: національне законодавство не повинно обмежувати право працівників та роботодавців створювати місцеві, національні та міжнародні організації для захисту економічних та соціальних інтересів; щодо міліції та збройних сил зазначене право повинно визначатись законодавством);
- стаття 6 – право на укладання колективних договорів (зобов'язання: сприяти проведенню спільних консультацій між працівниками та роботодавцями; сприяти створенню механізму переговорів між організаціями працівників та роботодавців щодо регулювання умов праці за допомогою колективних договорів; сприяти створенню механізму примирення та добровільного арбітражу для врегулювання трудових спорів; визнати право працівників і роботодавців на колективні дії у випадку розбіжності інтересів, включаючи право на страйк);
- стаття 9 – право на професійну орієнтацію (зобов'язання: у разі необхідності створити або сприяти діяльності служб, які допомагають всім особам, включаючи інвалідів, у вирішенні проблем вибору професії та професійної підготовки з урахуванням здібностей осіб та потреби у них на ринку праці; допомога служб надається на безоплатній основі);
- стаття 11 – право на охорону здоров'я (зобов'язання: вживати заходів щодо усунення причин слабого здоров'я; забезпечити діяльність консультативно-просвітницьких служб, які сприяють поліпшенню здоров'я та особистої відповідальності за стан здоров'я; запобігати епідемічним, ендемічним, іншим захворюванням та нещасним випадкам на виробництві);
- стаття 13 – право на соціальну та медичну допомогу (зобов'язання: забезпечити будь-якій малозабезпеченій особі належну допомогу, а у випадку захворювання забезпечувати догляд, відповідний стану здоров'я; забезпечити дотримання у повному обсязі політичних та соціальних прав осіб, які



отримують допомогу; передбачити щоб кожна людина отримувала у відповідних державних чи приватних службах консультації та особисту допомогу щодо уникнення, подолання чи полегшення нужденного становища; зазначені заходи повинні передбачатися для іноземних громадян, які перебувають у країні на законних підставах);

- стаття 14 – право на користування соціальними службами (зобов'язання: сприяти функціонуванню (створенню) служб, які, використовуючи методи соціальної роботи, сприяють підвищенню добробуту та розвитку окремих осіб та груп; заохочувати окремих осіб та організації до роботи таких служб);
- стаття 16 – право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (зобов'язання: сприяти захисту сімейного життя шляхом соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, фіскальними заходами, наданням житла, допомоги молодим);
- стаття 18 – право займатися прибутковою діяльністю на території інших країн, що приєдналися до Хартії (зобов'язання: спростити існуючі формальності, зменшити чи скасувати державне мито та інші збори, які сплачуються іноземними робітниками та їх роботодавцями; лібералізувати правила, які регулюють працю іноземних робітників; визнати право своїх громадян займатися прибутковою діяльністю на території інших країн).

### 1.2.3. Положення щодо зобов'язань держав, які зазнали змін

Внесені зміни до наступних статей ЄСХ 1961 року.

#### Стаття 2. Право на справедливі умови праці.

Внесені зміни до параграфів 3 та 4, які визначають зобов'язання щодо надання щорічної оплачуваної відпустки та додаткової оплачуваної відпустки за роботу у шкідливих умовах. Зміна у параграфі 3 передбачає збільшення щорічної оплачуваної відпустки з двох до чотирьох тижнів. Зміна у параграфі 4 передбачають встановлення зобов'язання усувати ризики, що властиві роботам з небезпечними чи шкідливими умовами праці. Тільки у випадку, коли такі ризики неможливо усунути, повинна надаватися додаткова оплачувана відпустка або встановлюватися скорочена тривалість робочого часу. Дана зміна відображає принципи сучасної політики, що полягають у пріоритеті ліквідації ризиків, яким піддаються працівники, та наголосу на запобіганні нещасним ви-

падкам. Іншими словами, роботодавці повинні у першу чергу усунути всі ризики на виробництві, забезпечити належну безпеку праці і тільки у виключних випадках неможливості повної ліквідації ризиків застосовувати працю на умовах скороченого робочого часу та з правом додаткової щорічної відпустки.

Статтю 2 доповнено двома параграфами. У параграфі 6 визначено зобов'язання роботодавця поінформувати працівника протягом двох місяців від початку виконання ним трудових обов'язків про істотні умови трудового договору або трудових відносин. У цьому положенні проблемним є поняття «істотні умови», оскільки воно не конкретизоване і передбачає повноваження держав самим визначати істотні умови трудового договору. Тим не менше, у Пояснювальному звіті до переглянутої Хартії рекомендується орієнтуватися на мінімальні стандарти щодо інформування працівників, визначені у Директиві ЄС (91/533). За цією директивою до істотних умов договору відносяться: визначення сторін договору; назва, характер, класифікація чи короткий опис роботи; дата набрання чинності трудового договору, а у випадку тимчасової роботи – тривалість договору; тривалість оплачуваної відпустки; тривалість розгляду повідомлення з боку роботодавця чи працівника про розірвання трудового договору чи трудових відносин; базова сума зарплати, доплати, компенсації та періодичність виплати; тривалість робочого дня чи тижня; колективні договори та угоди, які визначають умови праці працівників. Загалом положення про вимогу інформувати щодо умов трудового договору повинно поширюватися на всіх працівників. Проте можливі виключення у випадках, коли трудовий договір укладений на дуже короткий період.

Параграф 7 статті 2 вимагає: «працівники, зайняті на роботах у нічний час, повинні користуватись заходами, які враховують особливий характер такої роботи». Унесення цього положення обумовлене загальним визнанням того факту, що робота у нічний час створює специфічні труднощі для працівників. У ЄСХ 1961 року спеціальне регулювання роботи у нічний час передбачалося тільки для жінок. За новим положенням врахування особливостей нічної праці повинно стосуватися рівною мірою і жінок, і чоловіків. Визначення природи нічної праці, її особливостей не подається у Хартії і відноситься до компетенції держав.

#### Стаття 3. Право на безпечні та здорові умови праці.

У новій редакції статті змінено підходи до виконання зобов'язань держави щодо забезпечення права на безпечні умови праці. Усі

зобов'язання повинні виконуватися за умови обов'язкових консультацій з організаціями роботодавців та працівників. У попередній редакції передбачалося проведення таких консультацій тільки у разі необхідності.

Два зобов'язання держав не зазнали змін: прийняти правила з техніки безпеки і гігієни праці та забезпечити виконання цих правил шляхом державного нагляду над їхнім виконанням. Знову ж таки, відмінність від попередньої редакції передбачає обов'язкові консультації із роботодавцями та працівниками щодо прийняття правил безпеки та дотримання їх виконання.

Статтю доповнено двома параграфами 1 та 4. *Параграф 1* визначає зобов'язання держави розробити, впроваджувати та періодично переглядати державну політику у галузі охорони праці. Головною метою цієї політики повинно стати покращення охорони та гігієни праці, запобігання травматизму та нещасним випадкам, зокрема шляхом мінімізації виробничих ризиків. Дане положення є досить важливим, оскільки вимагає більшої відповідальності держави та соціальних партнерів щодо забезпечення права на безпечні умови праці і – найголовніше – визначає ключове завдання постійного удосконалення системи охорони праці.

*Параграф 4* статті 2 передбачає зобов'язання держави поступово розвивати для всіх працівників *служби виробничої гігієни, головним завданням яких є здійснення профілактичних та консультативних функцій*. Організація та функціонування таких служб повинні визначитися національним законодавством, колективними угодами та іншими нормативними актами.

#### *Стаття 7. Право дітей та підлітків на захист.*

Не зазнали змін параграфи, які визначають зобов'язання країн: встановлювати мінімальний вік прийняття на роботу у 15 років, за виключенням легких робіт, які не завдають шкоди здоров'ю; заборонити працю осіб, які здобувають обов'язкову освіту, на роботах, які можуть порушувати процес навчання; визнати права молодих працівників та учнів на виробництві на справедливую зарплату; встановити, що час, витрачений підлітками на професійну підготовку зараховується до робочого часу; заборонити роботу осіб, молодших 18 років, у нічний час, за деякими винятками, визначеними у законодавстві; передбачити, що працюючі особи, молодші 18 років, підлягають обов'язковому регулярному медичному огляду; забезпечити особливий захист дітей та підлітків від фізичних та моральних ризиків, особливо тих, що пов'язані із їхньою роботою.

Внесено зміни до параграфів 2, 4 та 7. У параграфі 2 ст.7 визначено, що *мінімальний вік прийому на роботу, умови праці на якій визначено небезпечними або шкідливими, повинен становити 18 років*. Попередня норма передбачала вимогу збільшення мінімального віку без конкретного його визначення. Зміна була зроблена з посиланням на вимоги Директиви ЄС 94/33.

У параграфі 4 збільшено з 16 до 18 років вік осіб, для яких обмежується тривалість робочого часу. У параграфі 7 збільшено тривалість щорічної оплачуваної відпустки для молодих працівників з трьох до чотирьох тижнів.

#### *Стаття 8. Право працюючих жінок на охорону материнства.*

Назву статті змінено, і мова йде про захист не всіх працюючих жінок, а тільки тих, що перебувають у періоді вагітності та пологів. Така зміна має принципове значення, оскільки утверджується принцип рівності між працюючими жінками та чоловіками, а особливий захист передбачений тільки для випадків вагітності.

Не зазнав змін параграф 3, який визначає зобов'язання держави забезпечити матерям, які мають грудних дітей, перерви, достатніх за тривалістю для годування дитини.

Також не зазнав змін параграф 2, який вимагає вважати незаконним здійснення процедури звільнення жінки у період між повідомленням роботодавця про вагітність до завершення відпустки по вагітності та пологах. Проте у додатках визначені певні виключення із цього зобов'язання. Виключення стосуються випадків серйозних посадових зловживань чи злочинів, припинення діяльності підприємства та завершення строку трудового договору. Дані застереження є важливими, оскільки збалансовують інтереси роботодавців та працюючих жінок.

Внесено зміни до параграфу 1, які передбачають *збільшення з 12 до 14 тижнів оплачуваної відпустки на період до і після пологів*. Така ж норма визначена у Директиві ЄС 92/85.

Зміна до параграфу 4 ст.8 передбачає застосування регламентації праці у нічний час *не до всіх жінок, а тільки до вагітних жінок, тих, які нещодавно народили дитину та годують своїх грудних дітей*. Ідея такого обмеження категорії жінок, щодо яких обмежується застосування нічної праці, запозичена із положень ст. 7 Конвенції №171 Про нічну працю та ст. 7 Директиви ЄС 92/85. Згідно з Директивою держави-члени ЄС зобов'язані вжити заходів, щоб уникнути зобов'язання працювати у нічний час жінок, які попередили роботодавця про свою вагітність. До таких заходів відно-

ситься забезпечення роботи у денний час або подовження відпустки на час вагітності та пологів. Конвенція № 171 встановлює конкретний період протягом якого не допускається робота жінки у нічний час. А саме – протягом періоду не менше ніж 16 тижнів до і після народження дитини. При цьому до народження нічна робота не допускається протягом 8 тижнів. Звільнення від роботи в нічний час також допускається у додаткові періоди, визначені медичною довідкою щодо необхідності збереження здоров'я матері та дитини під час вагітності та після народження дитини. Конкретні альтернативи нічній праці вагітних жінок у Конвенції не визначені. Проте визначені соціальні гарантії на період обмеження праці у нічний час: захист від звільнення, за винятком випадків наявності законних підстав, не пов'язаних із вагітністю та пологами; забезпечення належного доходу, необхідного для утримання жінки та дитини; збереження за працюючою жінкою пільг, що надаються їй у зв'язку із роботою у нічний час.

Зміна до параграфу 5 ст.8 передбачає заборону праці *не всіх жінок, а тільки вагітних жінок, тих, які нещодавно народили дитину та годують своїх грудних дітей* на підземних та всіх інших роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці. Інша зміна передбачає зобов'язання держави вживати необхідних заходів для захисту трудових прав цих жінок. У Пояснювальному звіті до переглянутої Хартії зазначається, що такими заходами може бути переведення на іншу відповідну роботу, а там, де неможливе таке переведення, необхідно надавати оплачувані відпустки без втрати пільг, пов'язаних зі становищем, вислугою років, професійним просуванням, які передбачені у зв'язку з роботою в небезпечних та шкідливих умовах.

#### *Стаття 10. Право на професійну підготовку.*

Статтю додано параграфом 4, який визначає зобов'язання держави *започатковувати спеціальні програми перепідготовки та реінтеграції тривало безробітних*, оскільки їхні можливості реінтеграції до ринку праці є незначними.

Не зазнали змін інші параграфи статті, які передбачають зобов'язання держави: сприяти професійно-технічній підготовці всіх осіб, включаючи інвалідів; започаткувати систему виробничого навчання чи регулярних програм професійної підготовки підлітків; започаткувати легкодоступні програми професійної підготовки та перепідготовки для повнолітніх працівників; максимально використовувати існуючі освітні програми шляхом зменшення чи скасування зборів або внесків, надання

в окремих випадках грошової допомоги, зарахування до робочого часу періоду професійної підготовки без відриву від виробництва, забезпечення контролю над ефективністю професійного навчання.

#### *Стаття 12. Право на соціальне забезпечення.*

До статті внесено одну принципову зміну, яка визначає обов'язок держави підтримувати систему соціального забезпечення на рівні, необхідному для ратифікації **Європейського кодексу соціального забезпечення**. У редакції ЄСХ 1961 року рівень соціального забезпечення визначався відповідно до Конвенції МОП про мінімальні норми соціального забезпечення №102. Принципова різниця між цими документами полягає у тому, що Конвенція вимагає від країни ратифікації трьох її частин, а кодекс – шести. Зокрема за Кодексом необхідно ратифікувати шість із таких частин: медична допомога (частина 2), допомога по хворобі (ч. 3), допомога по безробіттю (ч. 4), допомога по старості (ч. 5), допомога у разі виробничої травми (ч. 6), допомога сім'ям з дітьми (ч. 7), допомога по вагітності та пологам (ч. 8), допомога по інвалідності (ч. 9), допомога в разі втрати годувальника (ч. 9). Особливе значення надається частині 2 щодо **медичного обслуговування**, ратифікація якої рахується за дві частини, та частині 5 щодо **допомоги по старості**, ратифікація якої рахується за три частини.

#### *Стаття 15. Право інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства.*

У порівнянні із попередньою редакцією змінено концептуальні підходи до визначення прав інвалідів. Зокрема попереднє визначення встановлювало тільки право на професійну реабілітацію. Зараз це право **розширено** і передбачає **незалежну** соціальну інтеграцію, персональну автономію та участь у житті суспільства в цілому.

Попередня редакція параграфу 1 визначає обов'язок держави вживати заходи для забезпечення програм професійного навчання інвалідів, а у разі потреби створювати спеціалізовані державні чи приватні навчальні заклади. Зміна передбачає врахування сучасних тенденцій та *наголошення на тому, що професійна освіта та навчання інвалідів повинні проводитися в межах загальних освітніх програм*, і тільки у випадку, коли це зробити неможливо, передбачається навчання у спеціалізованих закладах. Такий підхід до професійного навчання запозичений із Рекомендації № R (92) Комітету Міністрів Ради Європи.

Подібні зміни передбачені у параграфі 2, який у ЄСХ 1961 року визначав обов'язок держави вживати для працевлаштування інвалідів таких заходів, як створення спеціалізованих служб працевлаштування, забезпечення особливих умов праці та заохочення роботодавців до прийняття інвалідів на роботу. Знову ж таки змінами передбачено, що *використання спеціалізованих служб працевлаштування можливе у деяких випадках, як виняток*. У працевлаштуванні інвалідів основний акцент робиться на заходах держави щодо заохочення роботодавців працевлаштовувати та утримувати інвалідів у звичайному виробничому середовищі, пристосовуючи умови праці до їх потреб. Тільки у випадку неможливості утримання інваліда у звичайному виробничому середовищі з причин інвалідності *може передбачатись створення спеціальних робочих місць*.

Статтю додано параграфом 3, який визначає обов'язок держави сприяти всебічній соціальній інтеграції інвалідів, вживаючи такі заходи, як усунення перешкод для спілкування та пересування, забезпечення доступу до транспорту, житла, культурної діяльності та відпочинку.

*Стаття 17. Право дітей і підлітків на соціальний правовий та економічний захист.*

У статті 7 визначено право дітей на захист у сфері праці. Стаття 17 визначає право дітей та підлітків на захист загалом, з урахуванням особливих потреб дітей, що впливають з їхньої вразливості. Відповідно, в статті визначено право дітей та підлітків рости в умовах, які сприяють всебічному розвитку їхньої особистості та їхніх фізичних і розумових здібностей. Таке право надається всім дітям, незалежно від сімейного статусу їхніх батьків. Заходи щодо захисту прав дітей держава повинна здійснювати *у співпраці з громадськими та приватними організаціями*.

У статті визначено право дітей на *правовий захист*. Така зміна була внесена з огляду на необхідність захисту, наприклад права дитини на спадок.

Додано параграф 1, у якому визначено, що держава забезпечує функціонування закладів та служб, які сприяють державі у забезпеченні дітям і підліткам з урахуванням прав і обов'язків їхніх батьків *догляду, допомоги, освіти та підготовки*. Повинен здійснюватися захист дітей від *недбайливості, насильства або експлуатації*. Держава повинна надавати *спеціальну допомогу дітям та підліткам, які тимчасово позбавлені батьківської опіки*. У Пояснювальному звіті уточнено, що під словом «батьки» маються на увазі опікуни чи

будь-які особи, які на законних підставах несуть відповідальність за дитину.

У параграфі 2 визначено зобов'язання держави забезпечити дітям безкоштовну початкову та середню освіту та заохочувати до регулярного відвідування школи. У Пояснювальному звіті зазначено, що реалізація права дитини на доступ до освіти не стосується приватних шкіл. Крім того, дане зобов'язання держави не вимагає від держави запроваджувати обов'язкову середню освіту.

*Стаття 19. Право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу.*

До статті додано два параграфи, які визначають зобов'язання держави сприяти викладанню національної мови приймаючої держави або, якщо їх декілька, однієї з цих мов трудящим-мігрантам і членам їхніх сімей (параграф 11), та сприяти у міру можливості викладанню рідної мови трудящих-мігрантів їхнім дітям (параграф 12). У Пояснювальному звіті визначено, що вивчення рідної мови дітьми мігрантів має важливе значення з точки зору підтримки їх культурної та мовної спадщини, а також можливості реінтеграції дітей у разі повернення мігранта на батьківщину.

#### 1.2.4. Нові положення щодо зобов'язань держав

До ЄСХ 1961 року додано наступні статті.

Відповідно до **Додаткового протоколу 1988**, про який ішлося вище, внесені стаття 20 – Право на рівні можливості та рівне ставлення при вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі, стаття 21 – Право на інформацію і консультації, стаття 22 – Право брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища, стаття 23 – Право осіб похилого віку на соціальний захист.

*Стаття 24. Право на захист у випадках звільнення.*

У статті визначається зобов'язання держави *визначити право працівників не бути звільненими без поважних причин* та право звільнених без поважних причин працівників на *належну компенсацію або іншу відповідну допомогу*. Також держава зобов'язана вжити заходи, щоб кожен працівник, який вважає себе звільненим без поважних причин, *мав право на оскарження у незалежному органі*.

Дана стаття була внесена відповідно до Конвенції МОП про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця № 158. Так, у додатку до переглянутої Хартії уточнюється,



що коли мова йде про захист від звільнення, мається на увазі звільнення з ініціативи роботодавця. Із статей 4–6 Конвенції запозичені положення про обставини, за яких *не допускається розірвання трудового договору*: членство у профспілках або участь у профспілковій діяльності в неробочий час; намагання отримати повноваження представника працівників; подання скарги або участь у процесі, порушеному проти роботодавця у зв'язку із звинуваченням останнього у порушенні законів; раса, колір шкіри, стать, сімейний стан, сімейні обов'язки, вагітність, релігія, політичні переконання, національна приналежність або соціальне походження; відпустка по вагітності та пологах або по догляду за дитиною; тимчасова відсутність на роботі у зв'язку із захворюванням або травмою.

Відповідно до Рекомендацій 166 щодо Конвенції № 158, у додатку до переглянутої Хартії визначено *категорії осіб, які можуть виключатись із сфери захисту*. Зокрема це: працівники, найняті за трудовим договором на визначений період часу або на час виконання конкретної роботи; працівники, що проходять випробувальний термін або не мають необхідної вислуги років; працівники, що приймаються на роботу тимчасово на короткий період часу.

У Додатку також зазначено, що компенсація або інша відповідна допомога у випадку звільнення без поважних причин визначається національними законами або колективними договорами. Положення Конвенції № 158 щодо видів компенсацій у разі незаконного звільнення (вихідна допомога, яка виплачується роботодавцем, та допомога з фонду страхування по безробіттю) у Додатку не визначені.

#### *Стаття 25. Право працівників на захист їхніх прав у випадку банкрутства їхнього роботодавця.*

Стаття визначає зобов'язання держави забезпечити, щоб права працівників, що випливають з трудових договорів або трудових відносин, гарантувалися тією чи іншою установою-гарантом або будь-яким іншим ефективним засобом захисту.

Дана стаття внесена до переглянутої Хартії відповідно до Конвенції МОП про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця №173 та Директиви ЄС 80/987 про наближення законодавства країн-членів ЄС стосовно захисту працівників у випадку неплатоспроможності їхнього роботодавця. Хоча дані документи передбачають для здійснення гарантійних виплат працівникам у разі неплатоспроможності роботодавця створення гарантійних установ чи надання відповідних повноважень страховим компа-

ніям, Хартія не вимагає виконання зобов'язань саме в такий спосіб. Можливе комбінування таких інструментів, як забезпечення привілею задоволення вимог працівників (наприклад, визначення першочерговості виплати зарплати порівняно із іншими платежами) та створення гарантійних установ.

У Додатку відповідно до Конвенції та Директиви визначено право держави після консультацій із соціальними партнерами *зробити виключення щодо непоширення захисту на деякі категорії працівників* з огляду на специфічний характер трудових договорів чи трудових відносин. Це може стосуватися, наприклад, керівників дрібних підприємств чи працівників державних підприємств.

У Додатку також визначена *необхідність чіткого визначення поняття «неплатоспроможності» (банкрутства)*. Таке визначення повинно включати різні випадки та умови початку процедури банкрутства чи звернення стягнення на активи та майно роботодавця. Такими умовами можуть бути необхідність задоволення колективних вимог кредиторів та фінансовий стан роботодавця, який не дозволяє задовольнити вимоги працівників щодо виплат.

Відповідно до тексту Конвенції у Додатках визначені *вимоги працівників щодо виплат, які підлягають захисту*: заробітна плата за період не менше як три місяці до встановлення неплатоспроможності роботодавця або за період не менше 8 тижнів у разі здійснення виплат гарантійними установами; виплати за оплачувані відпустки; виплати за інші оплачувані періоди відсутності на роботі. До переглянутої Хартії не включено наявне у Конвенції положення про захист такого виду виплат, як вихідна допомога у зв'язку із припиненням трудових відносин.

Також затверджене право держави визначати у національному законодавстві *обмежений обсяг захищених вимог працівників певною сумою, яка повинна бути не нижчою від соціально прийняттого рівня*. У Рекомендації МОП № 180 щодо Конвенції № 173 визначено, що соціально прийнятний рівень суми передбачає врахування в ній мінімальної заробітної плати, частини заробітної плати, яка звільнена від відрахувань, заробітної плати, на основі якої розраховуються внески до фондів соціального страхування, чи середня заробітна плата в галузі.

#### *Стаття 26. Право на гідне ставлення на роботі.*

Стаття визначає зобов'язання держави *поглиблювати поінформованість, поширювати інформацію про сексуальні домагання на робочому місці*, сприяти запобіганню таким дома-

ганням і вживати всіх відповідних заходів для захисту працівників від такої поведінки. Також у параграфі 2 передбачається зобов'язання поширювати інформацію *про систематичні непорядні або явно негативні та образливі дії щодо окремих працівників* на робочому місці та вживати заходи для захисту працівників від такої поведінки. У цьому параграфі мова йде про дії, які передбачають приниження гідності, зокрема залякування, проте не йдеться про сексуальні домагання.

Відповідно до Додатку дані зобов'язання можуть прийматися державами окремо один від одного, і вони не вимагають їх відображення у законодавстві. Крім того, у Пояснювальному звіті зазначено, що ці зобов'язання повинні сприяти поширенню негативного ставлення та стурбованості щодо сексуальних домагань та негідного ставлення до працівників, проте не вимагають від держави та соціальних партнерів забезпечення стовідсоткових гарантій уникнення такої поведінки на робочому місці. Разом із тим вимагається застосовувати всі необхідні заходи для її попередження.

*Стаття 27. Право працівників із сімейними обов'язками на рівні можливості та рівне ставлення до них.*

Стаття визначає наступні зобов'язання держави. У параграфі 1 визначено зобов'язання: *забезпечувати особам із сімейними обов'язками можливість працевлаштовуватись, працювати та повертатись на роботу після відсутності, зумовленої сімейними обов'язками; при визначенні умов прийняття на роботу та соціального захисту враховувати сімейні обов'язки; створювати та розширювати мережу державних та приватних послуг по догляду за дітьми.*

У параграфі 2 визначено зобов'язання забезпечити *можливість отримувати відпустку по догляду за дитиною* у період після відпустки по вагітності та пологах. Тривалість такої відпустки визначається у законодавстві. У параграфі 3 визначені зобов'язання *забезпечити, щоб сімейні обов'язки не були причиною звільнення.*

Дана стаття внесена відповідно до Конвенції МОП про рівне ставлення й рівні можливості для працівників чоловіків і жінок: працівники із сімейними обов'язками № 156 та Рекомендації 165 до цієї Конвенції.

*Стаття 28. Права представників працівників на підприємстві та умови, які мають створюватися для них.*

Визначається зобов'язання держави забезпечувати представникам працівників *ефективний захист від дій, що завдають їм шкоди,*

*включаючи звільнення* на підставі їхнього статусу або діяльності як представників працівників, а також створювати для них *умови, які можуть бути необхідними для швидкого та ефективного виконання ними своїх обов'язків*, з урахуванням системи виробничих відносин країни та потреб, розмірів і можливостей відповідного підприємства.

Стаття внесена до Хартії у відповідності до Конвенції МОП про захист прав представників працівників на підприємстві і можливості, що їм надаються № 135 та Рекомендацію № 143 щодо цієї Конвенції. Виключенням, яке не визначене в цих документах, є застереження проте, що для представників працівників створюються умови з урахуванням системи виробничих відносин у країні, розміру, потреб та можливостей підприємства. Таке застереження є доцільним з огляду на можливу відсутність потреби забезпечувати такі умови, наприклад на дрібних підприємствах.

У Пояснювальному звіті рекомендується при визначенні умов, необхідних для здійснення представником працівників своєї діяльності, орієнтуватися на перелік, поданий у Рекомендації № 143. Зокрема йдеться про: надання вільного від роботи часу із збереженням заробітної плати для виконання представницьких функцій, участі у профспілкових зборах, навчальних курсах, семінарах, конференціях; забезпечення доступу до всіх робочих місць на підприємстві, до адміністрації підприємства та представників адміністрації, уповноважених приймати рішення; забезпечення можливості збирати профспілкові внески за умови надання повноважень з боку профспілки тощо.

*Стаття 29. Право на інформацію та консультації під час колективного звільнення.*

Держава зобов'язується забезпечити, щоб роботодавці до колективного звільнення *завчасно інформували і консультували представників працівників про шляхи і засоби запобігання колективному звільненню* або обмеження кількості вивільнюваних осіб і пом'якшення наслідків звільнення, наприклад шляхом вжиття соціальних заходів, спрямованих зокрема на надання відповідним працівникам допомоги у працевлаштуванні або перепідготовці.

Дана стаття вносилась до Хартії у відповідності до статті 13 Конвенції МОП про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця № 158 та Директиви ЄС 92/56, яка у 1998 році була змінена Директивою 98/59. За цими документами інформування та консультування можуть забезпечити можливість уникнення колективного звільнення чи пом'якшення наслідків такого звільнення.

Для ефективного виконання зобов'язань за цією статтею досить продуктивним є врахування норм Директиви ЄС 98/59. Крім зазначених у цій статті Хартії положень, у Директиві визначено, що держава повинна забезпечити представникам працівників, з якими проводяться консультації, можливість скористатися послугами експертів, спроможних надати консультації щодо уникнення колективного звільнення. Для того, щоб представники працівників мали змогу під час консультацій надати належні рекомендації щодо уникнення звільнення, роботодавець зобов'язаний забезпечити їх необхідною інформацією щодо: причин запланованого звільнення; категорій працівників, які повинні бути звільнені; кількості і категорій працівників, зайнятих напередодні звільнення; періоду, протягом якого буде здійснюватися звільнення; запропонованих роботодавцем критеріїв відбору працівників, які мають бути звільнені; методу розрахунку вихідної допомоги працівникам понад норми, визначені національним законодавством.

#### *Стаття 30. Право на захист від бідності та соціального відчуження.*

Визначається зобов'язання держави вживати заходів для надання особам, які перебувають чи можуть перебувати у стані бідності чи соціального відчуження, доступу до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури, соціальної та медичної допомоги. Держава також зобов'язується у разі необхідності переглядати ці заходи з метою їх коригування.

У Пояснювальному звіті зазначається, що це зобов'язання вимагає від держави поставити за важливу мету здійснювати скоординовану та комплексну політику щодо зниження рівня бідності та соціального відчуження. Стаття не повторює юридичні аспекти соціального захисту, передбачені у попередніх статтях, хоча у звіті держави про виконання цієї статті повинна враховуватись інформація щодо інших положень Хартії.

Досить важливим є визначення осіб, захист яких передбачений цією статтею. Поняття «бідність» стосується осіб, які перебувають у різних ситуаціях, від ситуації важкої тривалої (протягом кількох поколінь) бідності до тимчасової ситуації, пов'язаної із ризиком бідності. Поняття «соціального відчуження» стосується осіб, які опинилися в ситуації крайньої бідності через цілий комплекс негативних соціальних факторів, страждають від соціальної деградації та відчуження і протягом тривалого часу не можуть підтвердити своє право на соціальну допомогу. Соціальне відчуження також стосується людей, які не є бідними, але не мають доступу до суспільних послуг

та служб, не можуть реалізувати свої громадянські та соціальні права з причин довготривалої хвороби, розпаду сім'ї, насильства, звільнення із місць позбавлення волі, маргінальної поведінки, пов'язаної із алкоголізмом чи вживанням наркотиків.

У статті не визначено право бідних осіб на мінімальне забезпечення, оскільки таке право вже визначено в статті 13, а саме: будь-якій малозабезпеченій особі надається належна допомога.

Зобов'язання переглядати заходи подолання бідності виписані досить загально і передбачають право країни самостійно визначати механізми цієї політики. Тим не менше, забезпечення ефективності перегляду та удосконалення політики подолання бідності передбачає залучення до цього процесу соціальних партнерів та інші організації, включаючи ті, що представляють інтереси громадян, які перебувають у стані бідності та соціального відчуження.

#### *Стаття 31. Право на житло.*

Держава зобов'язується вживати заходи, що спрямовані на сприяння доступу до житла належного рівня, на запобігання бездомності та її поступову ліквідацію, на встановлення цін на житло, доступних для малозабезпечених осіб.

Зазначені зобов'язання держави спрямовуються на вирішення проблеми бездомності та забезпечення соціально вразливих категорій населення доступним за вартістю житлом належного рівня. Належний рівень означає визначення стандартів житла з точки зору його безпечності для здоров'я. Тим не менше, встановлення житлових стандартів відноситься до виключної компетенції держави.

*Продовження статті у наступних номерах  
Часопису ПАРЛАМЕНТ.*

# ПЕРЕЛІК ПАРЛАМЕНТСЬКИХ СЛУХАНЬ, ПРОВЕДЕНИХ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ ДРУГОГО – ЧЕТВЕРТОГО СКЛИКАНЬ (станом на 4 травня 2005 року)

Підготовлено:

Наталя  
СИНЬООКА,  
Дмитро  
ОПАНАСЕНКО,  
Лабораторія  
законодавчих  
ініціатив

**Верховна Рада України II скликання**

**Дата:** 12.02.1995  
**Назва:** Про стан освіти в Україні  
**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні (№ 72/95-ВР від 17.02.1995)

**Дата:** 12.07.1995  
**Назва:** Про реалізацію в Україні Конвенції Організації Об'єднаних Націй «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок»  
**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації учасників парламентських слухань щодо реалізації в Україні Конвенції ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» (№ 298/95-ВР від 12.07.1995)

**Дата:** 22.12.1995  
**Назва:** Про становище молоді в Україні  
**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації учасників парламентських слухань про становище молоді в Україні (№ 495/95-ВР від 22.12.1995)

**Дата:** 08.04.1996  
**Назва:** Про проект Основ законодавства України про соціальне страхування  
**Рекомендації за наслідками:** -

**Дата:** 18.04.1996  
**Назва:** Про десяту річницю Чорнобильської катастрофи  
**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації учасників парламентських слухань щодо десятої річниці Чорнобильської катастрофи (№ 127/96-ВР від 19.04.1996)

**Дата:** 21.05.1996  
**Назва:** Про зміни і доповнення до Земельного Кодексу України  
**Рекомендації за наслідками:** -

**Дата:** 17.06.1996  
**Назва:** Про удосконалення законодавства щодо місцевих податків і зборів  
**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації учасників парламентських слухань про удосконалення законодавства щодо місцевих податків і зборів (№ 264/96-ВР від 03.07.1996)

**Дата:** 10.04.1997  
**Назва:** Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи  
**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації

учасників парламентських слухань «Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи» (236/97-ВР від 25.04.1997)

**Верховна Рада України III скликання**

**Дата:** 09.11.1998  
**Назва:** З питань фізичної культури і спорту  
**Рекомендації за наслідками:** -

**Дата:** 14.04.1999  
**Назва:** Про невідкладні заходи по виконанню законодавства щодо соціального захисту пенсіонерів, ветеранів та інвалідів і шляхи його удосконалення  
**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань щодо невідкладних заходів по виконанню законодавства з питань соціального захисту пенсіонерів, ветеранів та інвалідів і шляхи його удосконалення (№ 621-XIV від 05.05.1999)

**Дата:** 12.05.1999  
**Назва:** Інформаційна політика України: стан і перспективи  
**Рекомендації за наслідками:** Про підсумки парламентських слухань «Інформаційна політика України: стан і перспективи» (№ 705-XIV від 02.06.1999)

**Дата:** 21.06.1999  
**Назва:** Діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства у сфері молодіжної політики  
**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань з питань практичної діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства у сфері молодіжної політики (№ 822-XIV від 06.07.1999)

**Дата:** 29.06.1999  
**Назва:** Реформування Збройних Сил України. Політико-правові та соціально-економічні аспекти  
**Рекомендації за наслідками:** Про схвалення рекомендацій парламентських слухань з питань реформування Збройних Сил України (№ 931-XIV від 14.07.1999)

**Дата:** 05.04.2000  
**Назва:** Проблеми законодавчого врегулювання та реалізації державної політики щодо забезпечення прав кримськотатарського народу



і національних меншин, які були депортовані і добровільно повертаються в Україну  
**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань «Проблеми законодавчого врегулювання та реалізації державної політики щодо забезпечення прав кримськотатарського народу та національних меншин, які були депортовані і добровільно повертаються в Україну» (№ 1660-III від 20.04.2000)

**Дата:** 18.04.2000

**Назва:** У зв'язку з чотирнадцятою річницею Чорнобильської катастрофи

**Рекомендації за наслідками:** -

**Дата:** 14.06.2000

**Назва:** Про становище молоді в Україні «Соціальне становлення молоді як один із головних чинників підвищення добробуту народу»

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні «Соціальне становлення молоді як один із головних чинників підвищення добробуту народу» (№ 1873-III від 13.07.2000)

**Дата:** 15.06.2000

**Назва:** Енергетична політика України

**Рекомендації за наслідками:** Про підсумки парламентських слухань «Енергетична політика України» (№ 1826-III від 22.06.2000)

**Дата:** 05.07.2000

**Назва:** Про порядок ратифікації Угоди між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього державного боргу та активів колишнього СРСР

**Рекомендації за наслідками:** Про підсумки парламентських слухань з питань виконання Постанови Верховної Ради України від 19 лютого 1997 року «Про порядок ратифікації Угоди між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього державного боргу та активів колишнього СРСР» (№ 2043-III від 19.10.2000)

**Дата:** 09.10.2000

**Назва:** Про стан та перспективи розвитку туризму в Україні

**Рекомендації за наслідками:** Про підсумки парламентських слухань про стан та перспективи розвитку туризму в Україні (№ 2068-III від 02.11.2000)

**Дата:** 29.11.2000

**Назва:** Щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрями реалізації та вдосконалення екологічної політики

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики (№ 2130-III від 07.12.2000)

**Дата:** 05.12.2000

**Назва:** Стосовно закриття Чорнобильської АЕС

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації учасників парламентських слухань стосовно закриття Чорнобильської АЕС (№ 2147-III від 14.12.2000)

**Дата:** 16.01.2001

**Назва:** Щодо стану інформаційної безпеки України, проблем інформаційної діяльності та свободи слова

**Рекомендації за наслідками:** Про підсумки парламентських слухань «Проблеми інформаційної діяльності, свободи слова, дотримання законності та стану інформаційної безпеки України» (№ 2498-III від 07.06.2001)

**Дата:** 18.04.2001

**Назва:** Енергетична стратегія України на період до 2030 року

**Рекомендації за наслідками:** Про підсумки парламентських слухань «Енергетична стратегія України на період до 2030 року» (№ 2455-III від 24.05.2001)

**Дата:** 25.04.2001

**Назва:** 15 річниця Чорнобильської катастрофи. Досвід подолання

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації учасників парламентських слухань «15 річниця Чорнобильської катастрофи. Досвід подолання» (№ 2404-III від 26.04.2001)

**Дата:** 20.06.2001

**Назва:** 5 річниця Конституції України.

Права і свободи громадян України – сподівання і реальність

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань «П'ять річниця прийняття Конституції України. Права і свободи громадян України – сподівання і реальність» (№ 2692-III від 13.09.2001)

**Дата:** 04.07.2001

**Назва:** Виконання законів України по боротьбі з корупцією в Україні

**Рекомендації за наслідками:** -

**Дата:** 11.12.2001

**Назва:** Реалізація державної політики інтеграції до Європейського Союзу

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу (№ 2999-III від 17.01.2002)

#### Верховна Рада України IV скликання

**Дата:** 19.06.2002

**Назва:** З питань бюджетної політики на 2003 рік (рішення Погоджувальної ради)

**Рекомендації за наслідками:** -

**Дата:** 16.10.2002

**Назва:** Про виконання законодавства щодо

розвитку загальної середньої освіти в Україні (№ 128-IV від 12.09.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про підсумки парламентських слухань «Про виконання законодавства щодо розвитку загальної середньої освіти в Україні» (№ 210-IV від 24.10.2002)

**Дата:** 23.10.2002

**Назва:** Про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО (№ 126-IV від 12.09.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО (№ 233-IV від 20.11.2002)

**Дата:** 20.11.2002

**Назва:** Про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом (№ 126-IV від 12.09.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом (№ 299-IV від 28.11.2002)

**Дата:** 27.11.2002

**Назва:** Нове покоління незалежної України (1991-2001 роки) (№ 127-IV від 12.09.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Не передбачається прийняття рішення

**Дата:** 04.12.2002

**Назва:** Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні (№ 190-IV від 24.12.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про підсумки парламентських слухань «Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні» (№ 441-IV від 16.01.2003)

**Дата:** 11.12.2002

**Назва:** Українська культура: стан та перспективи розвитку (№ 129-IV від 12.09.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Українська культура: стан та перспективи розвитку» (№ 405-IV від 26.12.2002)

**Дата:** 13.01.2003

**Назва:** Про дотримання вимог природоохоронного законодавства України (№ 222-IV від 21.11.2002, № 351-IV від 25.12.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні (№ 565-IV від 20.02.2003)

**Дата:** 15.01.2003

**Назва:** Про хід реформування та заходи щодо поліпшення ситуації на селі (№ 256-IV від 28.11.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань про хід реформування та заходи щодо поліпшення ситуації на селі (№ 495-IV від 06.02.2003)

**Дата:** 12.02.2003

**Назва:** Щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років (№ 257-IV від 28.11.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років (№ 607-IV від 06.03.2003)

**Дата:** 19.02.2003

**Назва:** Підтоплення земель в Україні: проблема та шляхи подолання (№ 358-IV від 25.12.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Підтоплення земель в Україні: проблема та шляхи подолання» (№ 609-IV від 06.03.2003)

**Дата:** 26.02.2003

**Назва:** Наслідки і перспективи приватизації в Україні (№ 357-IV від 25.12.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Наслідки і перспективи приватизації в Україні» (№ 883-IV від 22.05.2003)

**Дата:** 12.03.2003

**Назва:** Про функціонування української мови в Україні (№ 480-IV від 06.02.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Про функціонування української мови в Україні» (№ 886-IV від 22.05.2003)

**Дата:** 19.03.2003

**Назва:** Про стан підготовки до вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ) (№ 530-IV від 20.02.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань про стан підготовки до вступу України до Світової організації торгівлі (№ 780-IV від 15.05.2003)

**Дата:** 02.04.2003

**Назва:** Фінанси і банківська діяльність: сучасний стан та перспективи розвитку (№ 531-IV від 20.02.2002)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Фінанси і банківська діяльність: сучасний стан та перспективи розвитку» (№ 781-IV від 15.05.2003)

**Дата:** 09.04.2003

**Назва:** Реформа політичної системи в Україні: мета та концептуальні засади конституційних змін (№ 645-IV від 01.04.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Рішення не прийнято

**Дата:** 14.04.2003

**Назва:** 17 річниця Чорнобильської катастрофи. Досвід подолання (№ 637-IV від 20.03.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації учасників парламентських слухань «17 річниця Чорнобильської катастрофи. Досвід подолання» (№ 783-IV від 15.05.2003)

**Дата:** 16.04.2003

**Назва:** Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти (№ 476-IV від 06.02.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування (№ 939-IV від 05.06.2003)

**Дата:** 14.05.2003

**Назва:** Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу (№ 532-IV від 20.02.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань «Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу» (№ 990-IV від 19.06.2003)

**Дата:** 19.05.2003

**Назва:** Епідемія туберкульозу в Україні та шляхи її подолання (№ 477-IV від 06.02.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань на тему: «Епідемія туберкульозу в Україні та шляхи її подолання» (№ 989-IV від 19.06.2003)

**Дата:** 21.05.2003

**Назва:** Демографічна криза в Україні: її причини та наслідки (від 06.03.2003 № 591-IV)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань «Демографічна криза в Україні: її причини та наслідки» (№ 940-IV від 05.06.2003)

**Дата:** 01.10.2003

**Назва:** Державний бюджет України: реальні джерела наповнення та розширення відтворення фінансових ресурсів держави (№ 1149-IV від 11.09.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Рішення не прийнято

**Дата:** 22.10.2003

**Назва:** Українсько-російські відносини: сучасний стан та перспективи (№ 529-IV від 20.02.2003, № 894-IV від 05.06.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань з питання сучасного стану та перспектив розвитку українсько-російських відносин (№ 1305-IV від 20.11.2003)

**Дата:** 05.11.2003

**Назва:** Духовна криза суспільства і шляхи її подолання (№ 1206-IV від 19.09.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань «Духовна криза суспільства і шляхи її подолання» (№ 1689-IV від 20.04.2004)

**Дата:** 19.11.2003

**Назва:** Зовнішня політика України як інструмент забезпечення національних інтересів

держави: здобутки, реалії та перспективи (№ 1153-IV від 11.09.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань «Зовнішня політика України як інструмент забезпечення національних інтересів держави: здобутки, реалії та перспективи» (№ 1531-IV від 19.02.2004)

**Дата:** 26.11.2003

**Назва:** Про становище молоді в Україні «Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми та перспективи» (№ 1084-IV від 10.07.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні «Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми та перспективи» (№ 1425-IV від 03.02.2004)

**Дата:** 01.12.2003

**Назва:** Соціально-економічні проблеми ВІЛ/СНІДу, наркоманії та алкоголізму в Україні та шляхи їх розв'язання (№ 1150-IV від 11.09.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань на тему «Соціально-економічні проблеми ВІЛ/СНІДу, наркоманії та алкоголізму в Україні та шляхи їх розв'язання» (№ 1426-IV від 03.02.2003)

**Дата:** 08.12.2003

**Назва:** Про державну політику в галузі повернення та компенсації втрачених (знецінених) заощаджень громадян. Стан відновлення та перспективи (№ 1152-IV від 11.09.2003, № 1248-IV від 18.11.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань «Про державну політику в галузі повернення та компенсації втрачених (знецінених) заощаджень громадян. Стан відновлення та перспективи» (№ 1427-IV від 03.02.2004)

**Дата:** 10.12.2003

**Назва:** Стратегія розвитку телерадіоінформаційного простору України (№ 1166-IV від 18.09.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань «Стратегія розвитку телерадіоінформаційного простору України» від 10 грудня 2003 року (№ 1587-IV від 04.03.2004)

**Дата:** 22.12.2003

**Назва:** Про проблему бездомних громадян та безпритульних дітей і шляхи її подолання (№ 730-IV від 17.04.2003, № 738-IV від 15.05.2003, № 1151-IV від 11.09.2003)

**Рекомендації за наслідками:** Про рекомендації парламентських слухань «Про проблему бездомних громадян та безпритульних дітей і шляхи її подолання» (№ 1428-IV від 03.02.2004)

**Дата:** 10.03.2004

**Назва:** Про підсумки проведення в Україні у 2003 році Року людей з інвалідністю щодо

забезпечення соціальних, економічних, правових і конституційних гарантій у сфері соціального захисту та реабілітації інвалідів (№ 1438-IV від 03.02.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Про підсумки проведення в Україні у 2003 році Року людей з інвалідністю щодо забезпечення соціальних, економічних, правових і конституційних гарантій у сфері соціального захисту та реабілітації інвалідів» (№ 1690-IV від 20.04.2004)

**Дата:** 17.03.2004

**Назва:** Онкологічні захворювання в Україні. Проблема та шляхи подолання (№ 1439 від 03.02.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Онкологічні захворювання в Україні. Проблема та шляхи подолання» (№ 1688-IV від 20.04.2004)

**Дата:** 04.2004

**Назва:** Про стан і перспективи реформування Збройних Сил України, та здійснювані Урядом України заходи щодо забезпечення надійної обороноздатності України (№ 1613-IV від 18.03.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Не відбулись

**Дата:** 21.04.2004

**Назва:** 18 річниця Чорнобильської катастрофи. Погляд у майбутнє (№ 1614-IV від 18.03.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «18 річниця Чорнобильської катастрофи. Погляд у майбутнє» (№ 1756-IV від 04.06.2004)

**Дата:** 13.05.2004

**Назва:** Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні (№ 1443-IV від 03.02.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні» (№ 1755-IV від 04.06.2004)

**Дата:** 02.06.2004

**Назва:** З питань бюджетної політики на 2005 рік (проведено згідно з положеннями Бюджетного кодексу)

**Рекомендації за наслідками:** Про Основні напрямки бюджетної політики на 2005 рік (№ 1854-IV від 24.06.2004)

**Дата:** 08.06.2004

**Назва:** Про збереження та цільове використання об'єктів соціально-культурного призначення в процесі зміни форми власності суб'єктів

господарювання, що їх утримують (№ 1585-IV від 04.03.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Про збереження та цільове використання об'єктів соціально-культурного призначення в процесі зміни форми власності суб'єктів господарювання, що їх утримують» (№ 1826-IV від 22.06.2004)

**Дата:** 09.06.2004

**Назва:** Становище жінок в Україні: реалії та перспективи (№ 1663-IV від 25.03.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Становище жінок в Україні: реалії та перспективи» (№ 1904-IV від 29.06.2004)

**Дата:** 16.06.2004

**Назва:** Економічна політика України: актуальні питання (№ 1615-IV від 18.03.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Рішення не прийнято

**Дата:** 17.11.2004

**Назва:** Стан та проблеми правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції (№ 2098-IV від 21.10.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Рішення не прийнято

**Дата:** 16.03.2005

**Назва:** З питань здійснення судово-правової реформи в Україні (№ 2041-IV від 23.09.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Рішення не прийнято

**Дата:** 23.02.2005

**Назва:** Національна кінематографія: стан, проблеми та шляхи їх вирішення (№ 2335-IV від 13.01.2005)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань «Національна кінематографія: стан, проблеми та шляхи їх вирішення» (№ 2497-IV від 18.03.2005)

**Дата:** 16.02.2005

**Назва:** Про законодавче забезпечення розвитку бурякоцукрового комплексу в Україні та заходи щодо його покращення (№ 2099-IV від 21.10.2004)

**Рекомендації за наслідками:** Про Рекомендації парламентських слухань з питання: «Про законодавче забезпечення розвитку бурякоцукрового комплексу в Україні та заходи щодо його покращення» (№ 2465-IV від 03.03.2005)



## DOES UKRAINE NEED A SPECIALIZED MIGRATION AUTHORITY?

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

After bill No. 24446 was prepared for the repeat first reading, it was filed by MPs Udovenko and Myhovych with the Parliament and registered on 3 July 2003 under the same name (Registration No. 2446-д). With positive and critical comments of the document, it is worthwhile to make a maximum objective analysis of its topicality, as well as its key advantages and drawbacks. First of all, it is necessary to highlight the problems that this document targets to solve.

The key issue that is currently closely associated with the migration policy is an intense **flow-out** of Ukrainian citizens abroad (which make up to 7 mln people according to the United Nations). This results in a considerable migration disbalance in favour of emigration. Such steep growth of the number of people leaving the country as compared to those coming into the country is caused primarily by the poor status of the domestic economy and the social sphere as a consequence. The clear proof to it is the dominant share of the labour emigration from Ukraine. However, the whole issue of emigration cannot be brought down to the necessity to set up a new system of authorities, since this would look more like the conniving of complex and comprehensive problems.

The character of the modern **immigration** processes in Ukraine proves that their settlement basically comes down to the struggle against the illegal migration mainly caused by the problems with the establishment of state borders and lack of readmission agreements with the Russian Federation. Responsibility for technical issues of the fight with illegal migrants is put on law-enforcement bodies, the Border Service and, in some cases, on the Security Service of Ukraine. It is clear that the main problem – the establishment of the state border – cannot be solved through the adoption of a national law. This means that if the bill aims to improve technical issues, than it is not clear why there is a need for a special authority which, as it may be expected, will be staffed by law-enforcement officers. In such a way, creation of a new public authority will promote an increase of the number of bureaucrats and require additional expenses from the state budget, while it will not solve problems indicated in the documents accompanying the bill.

As to the settlement of the general problems related to the administration of migration flows, in particular attraction of labour migrants and establishment of the migration quota, these are the issues that need to be particularly regulated in Ukraine. However, with the lack of the basic legislation in the sector, as well as specific legislation on labour migrants, it is difficult to have an efficient implementation of the relevant state policy.

According to the information provided by MP Bandurka during the discussion of bill № 2446 on 1 April 2003, which was fixed in the parliamen-

tary records, at that time there were already 550,000 people in Ukraine who expected either to receive or to get a confirmation of the status of the Ukrainian citizen (mostly ethnic Ukrainians and natives of CIS countries entitled to acquire the Ukrainian citizenship under a simplified procedure), or to get registered (foreign citizens and persons without citizenship). In 2001-2002, the total number of foreigners in Ukraine was not more than 200,000 people (where the share of illegal migrants arrested by competent authorities was 21,000). Annually, at most 42,000 people come to our country, and even more people leave. Taken as absolute these indicators and requirements of the bill (according to which migration offices shall be set up in all districts of Ukraine, including city boroughs) suggest that every district office will have to deal on average with up to 1,000 people annually. Obviously, such indicators prove that migration authorities will lack sufficient workload.

Today, proposals are put forward to create not a separate authority, but a special department or a service for migration at the Ministry of Internal Affairs. However, this eliminates all legal grounds for the legislative regulation of the operation of such an office, since such issues are out of the competence of the Ukrainian Parliament. It is noteworthy that the provision on the special status of the State Migration Service of Ukraine was excluded from bill 2446. Thus developers of bill № 2446-д violate the constitutional provisions when they try to set up a central executive authority which is the competence of the Ukrainian President.

**The main advantage of the bill is the possibility to make a specific body responsible for the migration sector. This will help to eliminate the current problem when, with 6 authorities responsible for migration, it is impossible to find out which of them is in charge of the proper implementation of the migration policy. In addition, the bill on the migration authorities imposes an obligation to set up a Single State Automated Registration and Passport System and a Single State Automated System “Migration” which can also be mentioned among the undeniable positive aspects of this document.**

**However, the current circumstances and the quantitative immigration indicators suggest that creation of a specialized migration body will be too expensive in terms of its financial support. On the other side, if everything remains unchanged, Ukraine will continue lacking an agency responsible for the failure of the migration policy. In addition, with the current dispersion of functions between different bodies, Ukraine may appear to be not ready to deal with sharp increase of migration flows from abroad.**

## KEY PROBLEMS OF THE PARLIAMENTARY ELECTION LAW AND MAIN WAYS OF ITS IMPROVEMENT

Denys KOVRYZHENKO,  
*Expert of the Agency  
for Legislative  
Initiatives*

The Parliamentary and the Presidential Election Laws were passed as a result of a political compromise achieved in Parliament which could not have positive consequences for the quality of this legislation. Both laws feature similar election preparation and voting procedures for parliamentary and presidential elections alike. The 31 October and 21 November 2004 ballots clearly exposed certain deficiencies of the election procedure, which signaled the need of profound amendments to the regulating law. At the same time, the imminent approximation of the parliamentary elections on 26 March 2006 prompt legislators to improve the law governing such elections with due consideration of the positive amendments that were made to the presidential election act that served the repeat ballot on 26 December 2004. Another source of amendment suggestions is the recommendations made by the organizations that observed the last year presidential elections. It would also be advisable to look into the problems of the previous elections that were not regulated due to the lack of time.

Such problems include:

- Liability for violation of election legislation (a need to amend the Criminal Code, the Code of Criminal Procedures, and the Code of Administrative Infringements);
- Improved legislative regulation of preparation and conduct of elections in the foreign constituency, security of ballot transparency at special and foreign polling stations; and
- Limitation of the number of people entitled to vote outside polling stations.

**It is doubtful, however, that any drastic or substantial amendments would be made to the parliamentary election law before 26 March 2006.** There is a number of provisions that will definitely remain **unchanged**, including those that introduce a proportional representation system in the nationwide multi-seat constituency, or those that define the grounds for cancellation of candidate registration and create conditions for shadow election funding. It is also unlikely that any changes would be made to the procedure that regulates the election campaign, including the mechanisms that ensure the equality of parties and blocs of political parties participating in elections, or mechanisms that ensure universal suffrage, establish procedures to appeal against decisions, action or omission of action related to elections, or procedures that govern the preparation and conduct of elections in the foreign election constituency.

As to the changes that **shall undoubtedly be made to the parliamentary election law** before

the official campaign sets out, they shall at minimum **eliminate the key drawbacks revealed in the preparation and conduct of the 2004 presidential election.** The relevant amendments should reflect the changes that were made to the presidential election act passed for the 26 December ballot last year. It would also be important to improve the provisions regulating the liability for violation of the election legislation.

There are also a number changes that **can be made in a more distant future:**

- 1) **Personification of the Proportional Representation System of Parliamentary Elections.** Introduction of the proportional representation system for the election of members of parliament in the nationwide constituency should be regarded only as a temporary measure to ensure the political structuring of the Parliament and formation of the government by the political majority of the Verkhovna Rada. In our opinion, the 2011 elections shall be conducted under such an election system that, while giving the key role to political parties, would also take into account individual political preferences of voters (this could be a proportional representation system where voters could make their choice on the basis of regional lists of parties and blocs of political parties etc).
- 2) **Better Implementation of the Universal Suffrage Principle.** Here it is important to set up a State Voter Register, and ensure the right to participate in elections to the people who do not have a permanent place of residence (homeless), as well as to the people who constantly live abroad.
- 3) **Proper Implementation of the Principle of Equal Active and Passive Election Rights.** The principle of the active election right and that of the universal suffrage shall be ensured through the introduction of the State Voter Register. The principle of the passive election right requires strengthened guarantees of equality of candidates in the election campaign (this will require additional specification of certain terms related to the election campaign (in particular, the political advertising)).
- 4) **Establishment of Additional Requirements to Candidate Members of Election Commissions.** Such candidates should be required to have legal education or the experience of previous work in election commissions, as well as special training.
- 5) **Improved Transparency of Election Finance and the Use of Election Funds.** Here it is

essential to prohibit the third party funding of election campaigns, to introduce liability for the failure to meet the deadlines established for submission of reports on the use of election funds or deliberate provision of false data, to increase the number of legal possibilities of the use of election fund, and to establish the requirement to disclose in the reports on election funds incomes and expenses not only in terms of the way they are used.

#### 6) Further Improvement of Provisions on Liability for Violation of Election Legislation.

Development of a new version of the Code of

Administrative Infringements will objectively require decriminalization of a number of actions punishable under the current Criminal Code (e.g. those crimes that are punished by a fine). This will result in the need to narrow the circle of crimes against election rights and extend the grounds for administrative liability for election violations.

## VAT OR ALTERNATIVE CONSUMPTION TAX?

**Yuriy DZHYHYR,**  
*Master of Economics*  
*Syracuse University*  
*(USA) Taxation*  
*Adviser to the*  
*Coordination Council*  
*for Financial Sector*  
*Policy under the*  
*Cabinet of Ministers*  
*of Ukraine*

**Kateryna MAYZENYUK,**  
*Master of Develop-*  
*ment Economics*  
*London School of*  
*Economics (UK)*

The current Ukrainian version of the VAT has been criticized since the times when this tax was first introduced in Ukraine. Very often highly critical comments on the VAT systems are based on the proposals to cancel this tax and/or replace it by another kind of a consumption tax, like a sales tax or a turnover tax. A relevant initiative for such transformations was worded by Prime Minister Tymoshenko this March when it was announced that the government was considering a broad scale tax reform envisaging among other the replacement of the current 20% VAT by the 7–10% turnover tax<sup>1</sup>. For that purpose, the government was calculating potential budgetary implications of such a reform. In her comment, the Prime Minister pointed out that such changes would help to increase budgetary earnings and would improve the domestic taxation system in general, if the today's VAT is taken as one of its most bitter drawbacks.

The Ukrainian form of the VAT is really something that can fairly be considered nearly the biggest problem of the Ukrainian taxation system and the source of palpable structural distortions in the economy. Aside from certain legislative deficiencies waiting for regulation, the true reasons of the current economic morbidity of the domestic VAT lie outside its legislative framework in the thoroughly corrupted administration of this tax with its selective approach to VAT payers and wide use of criminal schemes to manipulate the reimbursement requests and obligations of VAT payments to the budget.

The tax loan and its reimbursement mechanism, placed in the classic VAT, was in its time introduced as an innovative feature of the tax aiming to overcome numerous negative side effects of the other, earlier forms of consumption taxation, such as the sales or the turnover taxes. Indeed, the cancellation of the VAT and its replacement by one of these alternative taxes would result in the cancellation of the reimbursement mechanism, automatically eliminating the

niche of the fictitious companies operation, and ensuring the probability that the taxes would not just minimize, but transform into budgetary expenses.

However, the price that the economy would have to pay for this result would be extremely high. Without exaggerations, such a change would be a step far back in the development of the national tax system with huge negative consequences for the private sector, and thus, in the long-term, for the national budget. A number of present structural deficiencies, such as the distorting pressure on the export sector, can only be aggravated by this. Most importantly, such a backward step would distract attention from the true solution of this problem. The morbid aspects of the VAT could be overcome in a much more efficient way and with less expense, if attention would focus directly on the fight with potential creation of criminal schemes involving fictitious companies, which is also practiced by Western Europe countries in their fight against VAT fraud

The proposed changes to the tax policy seem to signal in a worrisome way about the potential and considerable step back with both long and short term economic losses. The main dangers are the subsequent threat of deterioration of business conditions and investment climate, as well as the related weakening of the Ukrainian producer competitiveness, especially in the export section. In addition, such a radical step would mean a serious deviation from the declared strategic aim of Ukraine of gradual integration into the European economic institutions. The problems of the present VAT should be efficiently addressed, however through steps less drastic than complete elimination of the tax, the positive qualities of which deserve to be considered and preserved.

<sup>1</sup> Interfax-Ukraine, 11 March 2005

## EUROPEAN SOCIAL CHARTER (REVISED): NEW APPROACHES TO THE SECURITY OF SOCIAL RIGHTS AND PROSPECTS FOR UKRAINE

Serhiy  
PANTSUR,  
*Expert of the Agency  
for Legislative  
Initiatives*

Yulia Tymoshenko's government has declared its intention to join the European Social Charter (revised). A relevant legislative proposal on accession to the Charter has been filed for parliamentary consideration by the Chairman of the Parliamentary Committee for Social Policy and Labour. A huge interest to this initiative is driven by a considerable extension of social and economic rights, and its compliance with the modern practice of application of such rights, as well as basic ILO and EU norms. No less important is also the use of new control instruments to oversee how governments implement the provisions of the Charter, namely the mechanism of collective complaints to the Council of Europe by social partners (national trade union associations and

employer organizations) and international non-governmental organizations.

Accession to the revised Charter envisages that the governments shall recognize mandatory Articles 6 and 9 of the Charter setting the main social and economic rights. The choice of the Ukrainian government is still unclear, since it has not yet submitted any legislative proposal on the subject. However, the assessment of its choice would require an examination of how the requirements of the revised Charter correlate with the Ukrainian laws and regulations. The above issues are investigated by the author of the article.