

## «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  
Олександр СИНЬООКИЙ  
Тетяна ШОРОХОВА

### 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 29.07.2005.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно

### ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

### ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ  
Катерина ЧЕПУРНА

### ДРУК

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



## ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 4 / 2005

### *Законопроекти*

Проблеми законодавчого забезпечення  
адміністративно-територіальної реформи в Україні . . . .стор. 2–8

### *Тема*

Підсумки роботи 7 сесії Верховної Ради України  
IV скликання . . . . .стор. 9–24

Удосконалення законодавства про вибори народних  
депутатів України в контексті рекомендацій офіційних  
спостерігачів на виборах Президента України  
у 2004 році . . . . .стор. 25–43

### *Український та зарубіжний парламентаризм*

Особливості грецького парламентаризму . . . . .стор. 44–48

### *Статистика*

Статистичний зріз роботи 7 сесії Верховної Ради  
України IV скликання . . . . .стор. 49–53

**Summaries** . . . . .стор. 54–56

Автори числа: А. Захарченко (2), В. Слаута (7), В. Василенко (7), О. Синьокий (8)  
Д. Ковриженко (25), А. Іванюченко (42), Д. Опанасенко (44),  
Н. Синьока, Д. Опанасенко (49)

# ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Останнім часом питання проведення адміністративно-територіальної реформи перебувають у центрі уваги громадськості. Поновлення інтересу до цієї проблеми обумовлено винесенням на громадське обговорення проекту Закону України «Про територіальний устрій України», розробленого робочою групою Кабінету Міністрів України<sup>1</sup> (далі – законопроект). Попередні результати обговорення зазначеного законопроекту за участю представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та наукових установ свідчать про досить неоднозначне ставлення суспільства до запропонованих шляхів проведення реформи (від радикального неприйняття до повної підтримки), та дозволяють окреслити деякі проблемні аспекти її законодавчого забезпечення.



**Андрій ЗАХАРЧЕНКО,**  
юрисконсульт  
Центру  
законодавчих  
ініціатив  
(м. Донецьк)

Ідея проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні не є новою. Ще сім років тому Указом Президента України від 22.07.98 № 810/98 була затверджена Концепція адміністративної реформи в Україні, підготовлена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. Згідно з цією Концепцією реформування територіального устрою держави є однією із складових адміністративної реформи. Відзначимо, що дана Концепція залишається чинною і дотепер та передбачає здійснення реформування територіального устрою України у три етапи.

На першому та другому етапах реформування пріоритетним заходом визнана трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг. Передбачено, що процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень має здійснюватися шляхом проведення державно-правових експериментів у різних регіонах України.

На третьому етапі Концепцією заплановано трансформування адміністративно-територіальної одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою на основі збереження його конституційної триланкової структури. Водночас Концепція не виключає можливості паралель-

ного вивчення питання переходу до дво- або чотириланкової системи адміністративно-територіального устрою.

З урахуванням того, що згідно з Концепцією перший етап реформи територіального устрою мав тривати орієнтовно до 2004 року, можна констатувати, що передбачені нею заходи цього етапу залишилися фактично не реалізованими. Не відбулося ні початкової трансформації низової ланки системи адміністративно-територіального устрою, ні відповідних державно-правових експериментів, за виключенням експерименту розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області, результати якого не отримали належного висвітлення та оцінки. Передбачене Концепцією «законодавче, ресурсне (фінансово-економічне) і експериментальне забезпечення трансформації існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування» як складова першого етапу реформи залишилося побажанням на майбутнє.

Щоправда, спроби законодавчого врегулювання питань адміністративно-територіального устрою мали місце. З 1997 року на розгляді Верховної Ради України перебував проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (реєстр. № 0907, ініціатори внесення – народні депутати України Р.П. Безсмертний, І.Р. Юхновський, В.М. Стретович). Передбачена зазначеним законопроектом система адміністративно-територіального устрою відповідала статті 133 Конституції України, тобто адміністративно-територіальними одиницями пропонувалося визначити села, селища, міста, райони у містах, райони, області та Автономну Республіку Крим. При цьому у законопроекті передбачалася певна диференціація населених пунктів відповідно до реалій сформованого територіального устрою України (селища міського типу, міста районного значення, міста обласного значення), а також закріплювалася можливість створення особливих територіальних утворень – сільських та міських округів на основі об'єднання кількох територіальних громад в єдину громаду. Проте після тривалого розгляду 20.09.2001 даний законопроект врешті решт був відхилений.

<sup>1</sup> З текстом законопроекту можна ознайомитися на урядовому веб-порталі за адресою: [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

Концепція нового проекту Закону України «Про територіальний устрій України», розробленою робочою групою Кабінету Міністрів України, містить принципи новачки та побудована на розмежуванні понять «поселення» та «адміністративно-територіальна одиниця». Відповідно до законопроекту поселенням визнається компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, відокремлену від інших межею забудови територію та зареєстроване в установленому законом порядку. За чисельністю населення та соціально-економічними характеристиками поселенням надається статус села, містечка або міста (ст. ст. 4, 5 законопроекту). Адміністративно-територіальна одиниця визначається як цілісна частина території держави в установлених відповідно до закону межах, що за наявності відповідних географічних, демографічних та соціально-економічних умов є територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 7 законопроекту).

На основі викладеного та відповідно до інших положень законопроекту майбутня система територіального устрою України має бути побудована таким чином:

Позитивною рисою запропонованого законопроекту є його спрямованість на забезпечення повсюдності місцевого самоврядування шляхом віднесення до території громад земель, розташованих за межами населених пунктів. Так, згідно із ст. 17 законопроекту межа громади відокремлює територію відповідної громади від території інших (суміжних) громад. Крім того, законопроект спрямований на вирішення наявної проблеми конкуренції компетенцій органів місцевого самоврядування у тих випадках, коли на одній і тій самій території існують декілька територіальних громад, які відповідно до Конституції України мають однакові самоврядні права. У зв'язку з цим ст. ст. 7, 17 законопроекту встановлюють, що до складу території адміністративно-територіальної одиниці не може включатися територія іншої адміністративно-територіальної одиниці того ж рівня або її частина. Територія громади має буди цільною, на ній не допускається існування територій, що належать до інших громад.

Поряд з цим окремі положення законопроекту є досить дискусійними. Очевидно, що критерій чисельності населення не може бути єдиним при вирішенні питання щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Його механічне застосування без ураху-

| Рівень адміністративно-територіальної одиниці                                 | Орієнтовна чисельність населення | Визначення  |
|---|----------------------------------|---|
| <b>1. Громади</b><br>(у тому числі зі статусом міста-району та міста-регіону) | 5000 жителів                     | – адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох поселень, яка має визначені в установленому законом порядку межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг   |
| місто-район   | не менше 70 000 жителів          | – громада з особливим статусом, до якої входить хоча б одне місто із зазначеною чисельністю населення, яке забезпечується послугами в обсязі, визначеному законом для громади та району   |
| місто-регіон  | не менше 750 000 жителів         | – громада з особливим статусом, до якої входить хоча б одне місто із зазначеною чисельністю населення, яке забезпечується послугами в обсязі, визначеному законом для громади, району та регіону.   |
| <b>2. Райони</b>  | не менше 70 000 жителів          | – адміністративно-територіальна одиниця, яка об'єднує громади та має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру для забезпечення реалізації спільних інтересів цих громад і населення якої забезпечується визначеними законом адміністративними, соціальними та культурними послугами, які об'єктивно не можуть бути надані у цих громадах. Міста-райони до складу районів не входять.   |
| <b>3. Регіони</b>   | не визначена                     | – адміністративно-територіальна одиниця, утворена з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, об'єднує райони та міста-райони, забезпечує реалізацію їх спільних інтересів, надання їх населенню визначеного законом обсягу спеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об'єктивно не можуть бути надані у районах та містах-районах. Регіонами є Автономна Республіка Крим, області та міста-регіони. |

вання історично сформованих географічних, економічних, соціальних та культурних умов різних територій навряд чи призведе до позитивного ефекту.

В ході громадських обговорень законопроекту досить часто висловлюються побоювання, що його прийняття може призвести до подальшого занепаду сільських населених пунктів у зв'язку із відтоком сільського населення до більш розвинутих адміністративних центрів громад. Водночас слід відзначити, що незважаючи на застосування у законопроекті поняття адміністративного центру громади (району, регіону), визначення цього поняття у тексті законопроекту не надається.

Неоднозначними є положення законопроекту щодо порядку вирішення питань, пов'язаних зі змінами територіального устрою. Так, відповідно до законопроекту рішення про утворення і ліквідацію громад (районів, регіонів), надання громадам статусу міста-району та міста-регіону, встановлення і зміну меж адміністративно-територіальних одиниць, встановлення та перенесення їх адміністративних центрів приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. При цьому зазначене подання вноситься Кабінетом Міністрів України за пропозиціями рад громад *або за власною ініціативою*. До подання повинна додаватися довідка про рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, результати консультативного опитування населення з відповідних питань, висновки місцевих рад. Проте згідно з частиною 3 ст. 27 законопроекту надання цими радами негативного висновку щодо пропозицій при вирішення питань територіального устрою не може бути підставою для відмови у внесенні подання або проекту рішення до органу, уповноваженого цим Законом на прийняття відповідного рішення. Результати консультативного опитування населення, як відомо, також не є обов'язковими. Таким чином, закладається потенційно небезпечна можливість прийняття рішень про зміну територіального устрою всупереч позиції населення та органів місцевого самоврядування. З метою перешкоджання цьому у законопроекті слід було б визначити додаткові гарантії врахування позиції населення та представників місцевого самоврядування при вирі-

шенні питань територіального устрою. До речі, згідно зі ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування при будь-якій зміні місцевих територіальних розмежувань необхідно попередньо консультуватися з відповідними органами місцевого самоврядування за можливістю та, де це дозволяє закон, шляхом проведення референдуму. Так само, відповідно до ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», питання про об'єднання в одну з однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, вирішуються виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Згідно зі ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл.

Стаття 15 законопроекту визначає, що при утворенні чи перейменуванні адміністративно-територіальних одиниць чи поселень присвоєння їм назв, що вже існують у даному регіоні, не допускається. Можна припустити, що наявність такої норми призведе до багатьох зайвих процедурних ускладнень та додаткових бюджетних витрат, пов'язаних із перейменуванням населених пунктів. Адже наявність значної кількості поселень з однаковою назвою має місце у багатьох регіонах України. Наприклад, лише у Донецькій області п'ять населених пунктів з назвою «Зелене» (відповідно в Амвросіївському, Добропільському, Червоноармійському, Олександрівському, Старобешівському районах), сімнадцять населених пунктів із назвою «Шевченко», шість «Кам'янок», три «Дмитрівки» тощо. Перелік поселень з однаковою назвою можна продовжити.

Взагалі, фінансова готовність України до запропонованої реформи викликає сумніви, оскільки її проведення вимагатиме величезних витрат. За словами Першого заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету Л.П. Супрун, які наводяться у деяких українських засобах масової інформації, витрати на цю мету складуть не менше 10 – 12 мільярдів доларів. Стаття 32 законопроекту не досить чітко регламентує питання розмежування між Державним та місцевими бюджета-

ми фінансового навантаження, пов'язаного з вирішенням питань територіального устрою. Так, згідно із цією статтею за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, одержаних як цільова субвенція з Державного бюджету України, здійснюються витрати на проведення заходів, пов'язаних:

1) з утворенням та ліквідацією адміністративно-територіальних одиниць, поселень, районів у місті;

2) з віднесенням поселенських утворень до категорії сіл або містечок, віднесенням сіл до категорії містечок, віднесенням поселень до категорії міст, надання громадам статусу міста-району, міста-регіону;

3) з встановленням та зміною меж адміністративно-територіальних одиниць, поселень, районів у місті, включаючи встановлення меж в натурі на місцевості;

4) з найменуванням адміністративно-територіальних одиниць, поселень, поселенських утворень, районів у місті та перейменуванням адміністративно-територіальних одиниць, не пов'язаних за найменуванням або перейменуванням поселень.

Інші витрати на здійснення заходів, пов'язаних з вирішенням питань територіального устрою, мають здійснюватися виключно за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів. Проте у зв'язку з тим, що вищенаведені критерії розмежування бюджетних видатків мають досить загальний характер, виникає питання щодо того, які конкретні заходи будуть визнаватися такими, що мають фінансуватися за рахунок субвенції з Державного бюджету, а які будуть вважатися такими, що належать до «інших витрат, пов'язаних з вирішенням питань територіального устрою» та мають фінансуватися з місцевого бюджету.

Не вдаючись до викладення окремих більш дрібних недоліків та суперечностей у тексті законопроекту «Про територіальний устрій України», слід відзначити, що прийняття його у запропонованій редакції без одночасного внесення відповідних змін до цілої низки законодавчих актів не лише не вирішить існуючих проблем, але й поглибить їх. Зміни територіального устрою безумовно вимагають зустрічних змін у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, бюджетній та податковій системах. Проте у даний

час відповідні законопроекти перебувають лише у стадії розробки, і жодного з них ще не зареєстровано у Секретаріаті Верховної Ради України (як не зареєстрований і розглянутий вище проект Закону України «Про територіальний устрій України»). Крім того, у даний час відсутня й оновлена конституційна основа пропонованої адміністративно-територіальної реформи. Прийнятий парламентом за основу проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1), що передбачає певні зміни конституційних положень в частині адміністративно-територіального устрою, продовжує перебувати на розгляді у Конституційному Суді України. При цьому деякі положення законопроекту «Про територіальний устрій України» не в повному обсязі узгоджуються із положеннями проекту Закону України № 3207-1. Зокрема, у законопроекті № 3207-1 застосовується термін «населений пункт», тоді як у законопроекті «Про територіальний устрій України» використовується термін «поселення». У законопроекті № 3207-1 не деталізується можливість надання громадам статусу міст-районів та міст-регіонів, віднесення Автономної Республіки Крим, областей, міст-регіонів до рівня регіонів, а також не передбачається можливість утворення місцевих державних адміністрацій у містах-регіонах. Зважаючи на це, існує необхідність часткового корегування відповідних законопроектів в частині їх узгодження.

У контексті розгляду питання щодо можливих змін конституційних основ адміністративно-територіального устрою України викликає інтерес досвід у цій сфері зарубіжних країн, зокрема країн, у яких унітарна форма державного устрою поєднується із широкою децентралізацією управління. У конституціях таких країн їх адміністративно-територіальні утворення часто наділяються правами юридичних осіб або прямо визначаються як юридичні особи, наділені власною компетенцією. Зокрема, відповідно до Конституції Іспанії територіальний устрій цієї держави включає муніципії, провінції та автономні Співтовариства. При цьому територіальні утворення володіють усією повнотою прав юридичної особи та мають свої предмети відання. Конституція Португалії також визначає місцеві са-

моврядні одиниці (приходи, муніципії, адміністративні області) як територіальні юридичні особи, що мають представницькі органи, спрямовані на захист інтересів місцевого населення. Згідно зі статтею 114 Конституції Італії адміністративні утворення республіки (області, провінції та комуни) визнаються автономними утвореннями з власними правами та функціями. При цьому перелік питань, що належать до відання областей, визначений безпосередньо у Конституції. Зокрема, до відання областей віднесено вирішення питань ор-

ганізації відомств та адміністративних установ, місцевої міської та сільської поліції, ярмарок та ринків, благодійних установ, санітарних та лікарняних служб, професійного навчання, шляхових, водопровідних та громадських робіт обласного значення, сільського господарства та лісів та інші. Таким чином, компетенція держави та адміністративних одиниць розмежовується безпосередньо на конституційному рівні.

Уявляється, що остаточному прийняттю в Україні конституційних змін в частині визначення адміністративно-територіального устрою мала б передувати розробка та обговорення чіткої програми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи, яка б визначала послідовність, перелік та орієнтовані терміни прийняття відповідних законів України, строки введення їх в дію. Зараз є очевидним, що законопроекти про реформування системи територіального устрою та місцевого самоврядування, що готуються робочою групою Кабінету Міністрів України, не в повному обсязі узгоджуються з офіційно чинною Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.98 № 810/98. У зв'язку з цим слід було б розглянути питання щодо перегляду та корегування даної Концепції, у тому числі й у частині законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи.

Не слід було б виключати й можливість розробки альтернативних варіантів проведення реформи, менш революційного характеру. Першочергову увагу при цьому слід було б зосередити на вдосконаленні чинного законодавства України в частині укріплення фінансово-матеріальних основ місцевого самоврядування, розширення власних джерел надходжень місцевих бюджетів, розмежування повноважень між сільськими, селищними та міськими радами, а також між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, центром та регіонами. Найбільш суттєві недоліки територіального устрою країни, такі як наявність декількох територіальних громад на одній території, можна було б усувати поступово.

Заслужують на увагу пропозиції деяких урядовців та представників місцевого самоврядування щодо доцільності провадження адміністративно-територіальної реформи шляхом проведення відповідних експериментів в межах окремих територій. Такі експерименти дозволили б завчасно виявити вади тих чи інших схем територіального устрою та скорегувати їх в подальшому з урахуванням набутого досвіду. Проте, проведення таких експериментів також вимагає належної законодавчої основи. Отже, основний обсяг роботи парламентарів в напрямі законодавчого забезпечення реформи адміністративно-територіального устрою держави ще попереду.

## «ЧАСТКОВЕ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ БЕЗПЕРЕЧНО ПОТРІБНО»



**Віктор СЛАУТА,**  
народний депутат  
України, перший  
заступник Голови  
Комітету з питань  
державного будів-  
ництва та місцевого  
самоврядування

Часткове реформування системи територіального устрою безперечно потрібно. Насамперед, це стосується проблемних питань, пов'язаних із розташуванням декількох територіальних громад на одній і тій самій території («міста у містах», «міста у районах міст» тощо). Так само потребує вирішення питання щодо належності громадам земель, розташованих за межами населених пунктів. Разом з тим, територіальний аспект – лише частина багатьох нагальних проблем у сфері місцевого самоврядування, що потребують вирішення. Першочерговими з них є закладення реальної, а не декларованої, матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, надання йому власних джерел надходжень, необхідних для виконання усього комплексу завдань і повноважень. У зв'язку з цим, питання територіального устрою потрібно розглядати у

комплексі з іншими проблемами сьогодення. Водночас проведення будь-якої реформи потребує відповідного законодавчого забезпечення, у тому числі й на конституційному рівні. Проте у даний час відповідність запропонованої реформи положенням Конституції України викликає сумніви.

## «ЗАПИТАНЬ БІЛЬШЕ, НІЖ ВІДПОВІДЕЙ»



**Валерій  
ВАСИЛЕНКО,**  
заступник  
директора Інститу-  
ту економіко-право-  
вих досліджень  
НАН України,  
доктор економічних  
наук, професор

Не відкидаючи доцільності проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи як такої, слід констатувати, що у запропонованому вигляді реформа викликає більше запитань, ніж відповідей. У даний час основи територіального устрою України визначені розділом IX Конституції України, і будь-які спроби їх корегування законодавчими актами без одночасного прийняття відповідних конституційних змін були б неправомірними. При цьому у цій частині проект Закону України про внесення змін до Конституції України № 3207-1, прийнятий Верховною Радою України за основу та направлений до Конституційного Суду України для надання висновку, також не є ідеальним і потребує додаткового опрацювання.

Переконаний, що при вирішенні будь-яких питань щодо майбутніх змін територіального устрою повинна в обов'язковому порядку враховуватися думка жителів територіальних громад, виражена ними шляхом референдуму. Проведення реформи «зверху» у даному випадку є неприпустимим. При цьому штучне об'єднання сільських населених пунктів у громади з використанням виключно арифметичного принципу – 5 тисяч жителів – може спричинити виникнення конфліктів: від суто побутових до соціально-економічних. Кожний населений пункт так чи інакше має свої історичні та культурні традиції, особливий менталітет

населення тощо. У зв'язку з цим підходити до питань реформування територіального устрою слід досить обережно.

Особливо турбує питання щодо джерел та обсягів фінансового забезпечення запропонованої реформи. Реформування територіального устрою вимагає величезних бюджетних витрат, тоді як джерела їх компенсації є поки-що невизначеними.

## «НАСЛІДКИ ВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ НЕПРОДУМАНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ МОЖУТЬ БУТИ НАДТО НЕБЕЗПЕЧНИМИ»



**Олександр СИНЬООКИЙ,**  
Заступник голови  
Ради Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Адміністративно-територіальна реформа – надзвичайно складний і потужний процес. Як свідчить міжнародний досвід, для вдалого запровадження і ефективного функціонування необхідне підґрунтя, яке б забезпечило політичну і економічну спроможність такої реформи. Наслідком адміністративно-територіальної реформи може бути як оптимізація розподілу бюджетних ресурсів з центру, уніфікація інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць, так і руйнація традиційних зв'язків та методів взаємодії між ними, а іноді й загострення етнічних конфліктів. На сьогоднішній день багато економічно потужних і демократично розвинутих країн Європи досі не здійснили адміністративно-територіальну реформу через один чи декілька вище перерахованих чинників; інші країни здійснювали подібні процеси протягом тривалого часу, зокрема у Польщі реформа тривала близько десяти років і вимагала величезних фінансових ресурсів.

Питання адміністративно-територіальної реформи обговорювалося в Україні ще з початку 90-х рр., проте й досі не вироблено єдиного варіанту економічно та політично ефективного вирішення цієї проблеми, хоча доробок науковців у цій сфері за попередні п'ятнадцять років заслуговує на ретельне вивчення та дослідження.

З огляду на це зовсім небезпідставною є критика поспішності і хаотичності кроків нової влади, яка, піднявши цю справді гостру проблему, встигла проілюструвати відсутність альтернативних пропозицій щодо проведення адміністративно-територіальної реформи та певну закритість дискусії. Не важко помітити відсутність стратегії досягнення цілей адміністративно-територіальної реформи, що викликає значний опір з боку зацікавлених груп та веде до зменшення її підтримки як у владних коридорах, так і серед населення.

Отже, на даний момент проблема адміністративно-територіальної реформи стоїть досить гостро, проте в Україні ще немає міцної бази для її ефективного запровадження. Досі не знайдено єдиного оптимального варіанту вирішення цього завдання, не сформовано законодавчу та фінансово-економічну основу. Разом із тим першочергові кроки, такі як: створення кваліфікованої комісії у розширеному складі, вивчення попередніх напрацювань, розробка законодавчої бази та пошук відповідних рішень необхідно робити вже зараз. Необхідно усвідомити тривалість і відповідальність процесу проведення адміністративно-територіальної реформи, зокрема повинні бути визначені етапи її впровадження, порахована реальна вартість тощо. Одночасно слід забезпечити відкритість цього процесу для громадськості. В іншому разі наслідки від запровадження такої реформи можуть бути надто небезпечними.



# ПІДСУМКИ РОБОТИ 7 СЕСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ IV СКЛИКАННЯ

**С**ьома сесія Верховної Ради України була особливою через те, що її результати є не лише підсумками роботи законодавчої гілки влади, а й першими індикаторами роботи нового Кабінету Міністрів та Президента. У цій публікації зроблено спробу оцінити реальні здобутки цієї сесії та найбільші «парламентські невдачі» у таких сферах як: державне будівництво та місцеве самоврядування, права, соціальна та зовнішня політика.

Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив у рамках проекту «Парламентський моніторинг»<sup>1</sup>  
([www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua))

## 1. Державне будівництво та місцеве самоврядування

Протягом сьомої сесії Верховної Ради України на розгляд парламенту було внесено 30 законопроектів у галузі державного будівництва та місцевого самоврядування. Традиційно Президент України та Кабінет Міністрів України не вирізнялися особливою активністю у цій сфері. Так, глава держави не вніс жодного законопроекту, Кабінет Міністрів України – лише один проект (проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо цільових фондів)). Таким чином, основними ініціаторами удосконалення законодавства у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування вже вкотре виступили народні депутати України.

Найбільша активність щодо внесення законопроектів, які стосувалися державного будівництва і місцевого самоврядування, виходила від фракції «Наша Україна», представниками якої на розгляд парламенту протягом сесії було подано 11 законопроектів (серед них зокрема проекти Законів «Про спеціальний статус міста-героя Севастополя», «Про вибори народних депутатів України»). Досить активними були також представники фракції Блоку Юлії Тимошенко (4 проекти), УНП (3 проекти), Народної партії України (2 законопроекти), СПУ (2 законопроекти). Депутати «Демократичної України», фракцій КПУ, ППУ, «Регіонів України» та СДПУ (о) внесли по одному проекту.

Результати опрацювання законопроектів у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування парламентом невисокі – з внесених законопроектів прийнято Верховною Радою України та підписано Президентом України лише один – Закон України «Про внесення змін до статей 26 та 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ще два законопроекти парламент прийняв в ціло-

му як Закони (Закон України «Про вибори народних депутатів України» та Закон України «Про місто-герой Севастополь»). Доля інших 27 законопроектів, внесених протягом 7 сесії, виявилася невтішною – 5 з них не було підтримано взагалі, решта законопроектів не була розглянута народними депутатами України навіть у першому читанні.

Протягом 6 сесії Верховної Ради глава держави підписав лише один Закон у сфері державного будівництва і місцевого самоврядування – Закон «Про внесення змін до статей 26 та 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (реєстр. № 7161 від 7 квітня 2005 року, внесений на розгляд парламенту народним депутатом України І. В. Іванчо). Закон має «технічний» характер і ним передбачено, що у разі звільнення з посади секретаря ради за відсутності сільського, селищного, міського голови місцева рада зі свого складу за пропозицією однієї третини депутатів від її загального складу має право обрати секретаря ради, який працюватиме в раді на постійній основі.

Також парламентом було схвалено в цілому ще 2 законопроекти – «Про вибори народних депутатів України» (нова редакція) та «Про місто-герой Севастополь», жоден з яких на момент підготовки цього матеріалу не був підписаний Президентом або повернутий на повторний розгляд парламенту із зауваженнями і пропозиціями. Зупинимось більш детально на характеристиці кожного з них.

*Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України»* (реєстр. № 6531-2 від 28.04.2005 року, внесений народними депутатами України Ю.Ключковським, О.Зарубінським, М.Оніщуком, Г.Пономаренком, А.Мокроусовим) був підтриманий 7 липня 2005 року у другому читанні та в цілому 319 народними депутатами України, зокрема – членами фракцій «Наша Україна», «Єдина Україна», СДПУ (о), Партії промисловців та підприємців України, Української народної партії, Соціалістичної партії України, Блоку Юлії Тимошенко, Народної Партії, «Регіони України», групи «Демократична Україна». Участь у голосуванні не брали лише фракція КПУ та більшість позафракційних депутатів. На сьогодні цей Закон має всі шанси бути підписаним главою держави.

<sup>1</sup> Проект здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та «Програми сприяння Парламенту України» університету Індіана (США).

До основних позитивів Закону слід віднести обмеження граничного складу окружних та дільничних виборчих комісій (при цьому Законом встановлено мінімальну та максимальну кількість членів дільничних виборчих комісій для малих, середніх та великих дільниць); конкретизацію процедури документування діяльності виборчих комісій; введення норми, згідно з якою у разі дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії в останній день перед днем виборів таке рішення приймається одночасно з рішенням про включення до складу відповідної виборчої комісії іншого представника від того ж суб'єкта подання кандидатури; суттєву конкретизацію порядку складання і уточнення списків виборців (основним суб'єктом складання і уточнення списків виборців за законом виступатимуть робочі групи обліку виборців, які утворюватимуться районними та обласними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських рад; з метою забезпечення громадського контролю за складанням і уточненням списків виборців Закон передбачає створення центральних та регіональних контрольних груп; Законом встановлено дієві механізми унеможливлення зловживань, пов'язаних з голосуванням за відкритими посвідченнями; на ДВК передбачається покласти обов'язок інформування виборців щодо включення їх до списку виборців; конкретизовано процедуру оскарження неправильностей у списках виборців та порядок прийняття рішень про внесення змін до списку виборців тощо); встановлення заборони на фінансування передвиборної агітації за рахунок коштів третіх осіб; встановлення заборони на розміщення носіїв політичної реклами, а також розповсюдження політичної реклами через радіотрансляційні або інші мережі сповіщення пасажирів, у транспортних засобах громадського користування, на станціях метрополітену, вокзалах, портах та аеропортах; встановлення дієвих гарантій забезпечення прав офіційних спостерігачів та членів виборчих комісій; конкретизацію перебування працівників органів внутрішніх справ у приміщеннях для голосування; надання права мати офіційних спостерігачів на виборах громадським організаціям; конкретизацію процедури голосування, підрахунку голосів, транспортування виборчої документації тощо. У Законі враховано більшість рекомендацій міжнародних організацій в частині удосконалення виборчого законодавства, у тому числі – рекомендації ОБСЄ.

До недосконалостей Закону слід віднести відсутність дієвих механізмів забезпечення

прозорості фінансування виборів народних депутатів України (у фінансових звітах про надходження і використання коштів виборчих фондів не передбачається оприлюднення інформації про фізичних осіб, які здійснили добровільні внески до виборчих фондів понад певний розмір; чинним законодавством України не передбачено відповідальності третіх осіб за фінансування виборів з джерел, заборонених Законом, зокрема – за рахунок власних коштів); встановлення надмірно жорстких заборон щодо здійснення передвиборної агітації, які в окремих випадках не кореспондуються з правом на вільне вираження думок і переконань (у свій час подібні обмеження були піддані критиці з боку міжнародної спільноти); недосконале, з нашої точки зору, розмежування між офіційними повідомленнями про дії кандидатів, які обіймають посади в органах державної влади або місцевого самоврядування, передвиборною агітацією на користь таких кандидатів; а також – між політичною рекламою та передвиборною агітацією.

Варто також відзначити, що за порушення багатьох вимог новоприйнятого парламентом Закону не передбачено юридичної відповідальності, у зв'язку з чим виникає об'єктивна потреба у внесенні низки змін до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Загалом, новий Закон «Про вибори народних депутатів України» має забезпечити проведення чергових парламентських виборів у відповідності до міжнародних стандартів демократичних, загальних, рівних, справедливих виборів.

Другий Закон, який Верховна Рада України прийняла в цілому, – Закон «Про місто-герой Севастополь» (проект Закону був внесений на розгляд Верховної Ради народними депутатами І. Вернидубовим, В. Заїчко 12 квітня 2005 року (реєстр. № 3187-1), прийнятий у першому читанні 19 травня 2005 року, у другому читанні та в цілому – 23 червня 2005 року) Його, без сумніву, можна віднести до категорії «багатостраждальних» – хоча його прийняття було прямо передбачено Конституцією України 1996 року, статус Севастополя залишається законодавчо не визначеним і нині. Основною причиною «затягування» процесу врегулювання статусу цього міста була відсутність єдиного варіанту відповіді на запитання про те, хто має здійснювати виконавчу владу в місті:

а) чи то виборний міський голова, на якого за аналогією з Київським міським головою покладатимуться функції голови Севастопольської міської державної адміністрації;

б) чи то одночасно міський голова та голова Севастопольської міської державної адміністрації (що зумовило б виникнення проблеми «двовладдя» у місті);

в) або ж лише голова Севастопольської міської державної адміністрації (за таких умов місто Севастополь не мало б власного міського голови).

Різні моделі організації виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Севастополі свого часу пропонувалися членами парламентської фракції «Наша Україна», народними депутатами-кримчанами, Кабінетом Міністрів України (відповідний проект подавався В.Януковичем). Зрештою, був прийнятий Закон, який передбачає запровадження моделі управління в місті Севастополі, аналогічної тій, яка функціонує в столиці України. За прийняття Закону «Про місто-герой Севастополь» у другому читанні та в цілому проголосував 261 народний депутат. При цьому участі у голосуванні не брали члени фракцій «Наша Україна», Блоку Юлії Тимошенко, Української Народної Партії, партії «Єдина Україна», а також більшість позафракційних народних депутатів.

Безперечним позитивом Закону є хоча б той факт, що він вперше за роки української незалежності визначає статус Севастополя на рівні Закону України, у тому числі – його особливі функції, систему місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, особливості формування бюджету міста Севастополя.

До основних негативів Закону слід віднести неузгодженість низки його положень з вимогами Основного Закону. Так, не відповідає Основному Закону ст. 5 Закону, якою до системи місцевого самоврядування у м. Севастополі включено територіальні громади міста Інкерман, населених пунктів, що розташовані на території Севастополя; сільських, селищних голів, Інкерманського міського голову; відповідні місцеві ради та їхні виконавчі органи. Потребує узгодження з Конституцією ст. 6 Закону, відповідно до якої Севастопольська міська рада є органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селища, міста, які включені до складу міста Севастополя. Суперечить Конституції і ст. 16 Закону, якою звужено повноваження Президента щодо звільнення з посади Голови Севастопольської міської державної адміністрації (Законом передбачено, що відповідне рішення приймається у разі висловлення Голові недовіри міською радою, а також за підтвердженням рішенням суду, яке набрало законної сили, за згодою Севастопольської міської ради).

Ці недоліки, очевидно, і стануть однією з підстав для повернення Президентом Закону «Про місто-герой Севастополь» із зауваженнями і пропозиціями на повторний розгляд Верховною Радою України. Але 300 необхідних голосів для подолання вето Президента, з огляду на результати голосування за прийняття Закону «Про місто-герой Севастополь» в цілому, може не вистачити – і нинішній статус міста-героя залишиться незмінним.

## ВИСНОВКИ

**Продуктивність роботи парламенту у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування протягом 7 сесії навряд чи можна вважати плідною – з понад 30 законопроектів, які внесли суб'єкти права законодавчої ініціативи протягом 6 сесії, Верховна Рада України спромоглася ухвалити лише 3. До основних результатів праці народних депутатів на ниві державного будівництва слід віднести прийняття Закону «Про вибори народних депутатів України» у новій редакції та Закону «Про місто-герой Севастополь».**

## 2. Правова політика

З 2 лютого 2005 року на розгляд Верховної Ради України було внесено 86 законопроектів у сфері правової політики. Переважна більшість з них була зареєстрована народними депутатами України, 13 законопроектів вніс Кабінет Міністрів України, 6 – Президент України. Найбільш активними ініціаторами законопроектів з питань правової політики виступили представники Комуністичної партії України (24 проекти), «Наша Україна» (11 проектів), фракція Народної Партії (10 проектів), фракція Української народної партії (8 проектів), фракція Блоку Юлії Тимошенко (7 проектів), «Регіони України» (5 проектів), фракція Соціалістичної партії України (5 проектів), група «Демократичні ініціативи» (4 проекти), СДПУ (о) (3 проекти), фракція Партії промисловців і підприємців України (3 проекти).

Ефективність роботи парламенту у сфері правової політики в цілому була невисокою – в цілому було схвалено лише 7 (4 з яких підписано Президентом України). Інші законопроекти не були прийняті навіть у першому читанні.

Найважчий «тягар» в опрацюванні проектів, пов'язаних з правовою політикою, ліг на Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (46 проектів), найменше з внесених проектів опрацьовувалось у Комітеті з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією (7 проектів).

До найбільш вагомих результатів роботи парламенту у сфері правової політики слід віднести зокрема прийняття Кодексу адміністративного судочинства, Закону «Про амністію», Закону «Про внесення змін до статті 177 Сімейного кодексу України і статті 32 Цивільного кодексу України».

Протягом сьомої сесії парламентом прийнято 10 законів у сфері правової політики, з яких 5 підписано Президентом України. Серед підписаних главою держави законів – Закони України «Про ратифікацію Договору між Україною та Корейською Народно-Демократичною Республікою про передачу осіб, засуджених до позбавлення волі, для відбування покарання», «Про ратифікацію Договору між Україною та Арабською Республікою Єгипет про взаємну правову допомогу в кримінальних справах», «Про ратифікацію Договору між Україною та Арабською Республікою Єгипет про видачу правопорушників», «Про амністію», «Про внесення змін до статті 177 Сімейного кодексу України і статті 32 Цивільного кодексу України».

На момент підготовки цієї статті на підпис Президенту України передано Закони «Про ратифікацію Договору між Україною та Ісламською Республікою Іран про передачу засуджених осіб», «Про ратифікацію Договору між Україною та Ісламською Республікою Іран про видачу правопорушників», «Про внесення змін і доповнень до Кримінально-процесуального кодексу України» (щодо запобіжного заходу як поруки не менш ніж 150 народних депутатів України), «Про внесення змін та доповнень до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» (щодо складу та компетенції), Кодекс адміністративного судочинства України.

Не торкаючись аналізу Угод, що стосуються екстрадиції та взаємної правової допомоги у кримінальних справах, зупинимось на характеристиці найбільш важливих законів з-поміж тих, які були схвалені Верховною Радою України протягом цієї парламентської сесії.

Проект *Кодексу адміністративного судочинства України* (реєстр. № 1331 від 27.07.2003 року) був внесений на розгляд парламенту народними депутатами В. Онопенком, В. Мусіякою, В. Мойсиком, В. Стретовичем та прийнятий органом законодавчої влади у квітні 2005 року. 20 квітня 2005 року Президент повернув прийнятий Закон для повторного розгляду Верховною Радою України із своїми зауваженнями та пропозиціями, аргументація більшості з яких не витримувала ніякої критики. Саме тому всі найбільш суттєві пропозиції глави держави народними

депутатами України була відхилені, і Кодекс Адміністративного судочинства був схвалений 6 липня 2005 року у новій редакції (з врахуванням однієї несуттєвої пропозиції Президента) 305 народними депутатами України. Участь у голосуванні не брали у повному складі фракція комуністів та частина позафракційних депутатів.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Кодекс спрямований на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Прийняття Кодексу сприятиме належному захисту прав і законних інтересів особи у відносинах з органами публічної влади, наближенню системи судоустрою та судочинства до демократичних стандартів. З набранням Кодексом чинності пов'язаний вступ у дію ще одного важливого нормативно-правового акту – Цивільно-процесуального кодексу України у новій редакції.

Проект *Закону України «Про амністію»* (реєстр. № 5629-2 від 29.03.2005 року) був внесений на розгляд органу законодавчої влади главою держави і прийнятий парламентом у другому читанні та в цілому 31 травня 2005 року. За прийняття Закону проголосували представники фракцій комуністів, СДПУ (о), Блоку Юлії Тимошенко, Соціалістичної партії України, «Регіони України», партії «Єдина Україна», Народної Партії, груп «Демократична Україна», «Демократичні ініціативи» (всього 286 народних депутатів). Участь у голосуванні не брали позафракційні депутати, частина фракції Партії промисловців та підприємців України, більшість депутатів фракції УНП та «Наша Україна».

Враховуючи той факт, що Закон «Про амністію» останній раз приймався у 2003 році, прийняття Закону «Про амністію» у 2005 році слід розцінювати як позитивний факт. Закон передбачає звільнення від покарання у вигляді позбавлення волі та інших покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, окремих категорій осіб (неповнолітніх, вагітних жінок, жінок віком понад 50 років та чоловіків віком

понад 55 років, ветеранів війни, інвалідів першої та другої груп тощо), засуджених за умисні злочини, за які Кримінальним кодексом України передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 5 років або до 10 років (за злочини, вчинені з необережності). Окрім цих соціально найменш захищених груп, від покарання пропонувалося звільнити також засуджених за умисні злочини, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше п'яти років, та за злочини, вчинені з необережності, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше дванадцяти років, якщо вони відбули не менше половини призначеного строку основного покарання; засуджених вперше за умисні злочини, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше восьми років, якщо вони відбули не менше половини призначеного строку основного покарання; а також жінок, засуджених за умисні злочини, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше десяти років, якщо вони відбули не менше половини призначеного строку основного покарання. Всього за Законом «Про амністію» від відбуття покарання у вигляді позбавлення волі передбачалося звільнити близько 17 000 засуджених.

Цілком позитивно оцінюючи подібний прояв гуманізму з боку держави, варто вказати і на ряд негативів Закону «Про амністію», зокрема – поширення його дії на осіб, що вчинили злочини проти виборчих прав громадян (свого часу глава держави заявляв про необхідність покарання осіб, які «фальсифікували» вибори 2004 року), злочинів середньої тяжкості (зокрема – крадіжок, зґвалтувань без обтяжуючих обставин тощо). Надмірний, на наш погляд, гуманізм Президента та Верховної Ради України навряд чи сприятиме втіленню в життя принципу невідворотності покарання за злочин, належному захисту інтересів потерпілих.

Прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кримінально-процесуального кодексу України» (щодо запобіжного заходу у вигляді поруки не менш як 150 народних депутатів України) було обумовлене суто політичними чинниками – бажанням депутатів від «опозиції» змінити запобіжні заходи у вигляді тримання під вартою, застосовані до окремих опозиційних діячів, які в минулому обіймали відповідальні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Законопроект «Про внесення змін і доповнень до Кримінально-процесуального кодексу України» (щодо запобіжного заходу у вигляді

поруки не менш як 150 народних депутатів України) був внесений на розгляд парламенту народними депутатами Л.Кравчуком та В.Зайцем 23 травня 2005 року (реєстр. № 7540) і прийнятий в цілому як Закон 21 червня 2005 року. Участь у голосуванні не брали представники фракцій «Наша Україна», Соціалістичної партії України, УНП, більшість позафракційних депутатів та частина фракції Народної Партії.

Основною особливістю цього Закону є те, що у разі надходження клопотання про передачу на поруки 150 депутатів особи, щодо якої обрано передбачений КПК запобіжний захід (наприклад, взяття під варту), орган дізнання, слідства, суддя або суд не мають права відмовити у задоволенні такого клопотання і зобов'язані застосувати пропонований ініціаторами законопроекту запобіжний захід до відповідної особи. Такий підхід, на наш погляд, не узгоджується ні з вимогами Конституції, яка закріплює принципи поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, незалежності судової гілки влади, рівності громадян перед законом, ні з метою запобіжних заходів, визначеною КПК України.

З нашої точки зору, врегулювання проблеми, на вирішення якої спрямовано прийнятий парламентом Закон, потребує системного підходу, зокрема – більш чіткого визначення підстав застосування запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою, застави та передачі на поруки. Зокрема, до будь-якої особи, яка може внести визначену органом слідства або суду заставу, має бути обрано запобіжний захід у вигляді застави (як це має місце, наприклад, в країнах з англосаксонською правовою системою), а не тримання під вартою.

**Висновки**

В цілому результати діяльності органу законодавчої влади у сфері правової політики не були високими – більшість «здобутків» парламенту у цій сфері зводиться до ратифікації угод про екстрадицію та взаємну допомогу у кримінальних справах. Чи не найбільш вагомим результатом праці членів парламенту протягом 6 сесії стало прийняття з урахуванням пропозицій Президента України Кодексу адміністративного судочинства – документу, який сприятиме належному захисту прав і законних інтересів особи у відносинах з органами публічної влади, наближенню системи судоустрою та судочинства до демократичних стандартів.

### 3. Соціальна політика

В порядку денному 7 сесії передбачався розгляд досить принципових законопроектів, які істотно впливають на правову основу

соціальної політики. Ключовими були рішення щодо двох кодексів (Трудового та Житлового), проектів законів щодо єдиного соціального внеску, сприяння зайнятості та системи реабілітації інвалідів, медичного страхування, збільшення допомоги при народженні дитини, видів діяльності та підзвітності фондів соціального страхування, розмежування бюджетних та страхових пенсійних програм тощо. Незважаючи на очевидну актуальність, у порядку денному 7 сесії не було поставлено питання про прийняття нової редакції ЗУ «Про зайнятість населення».

Незважаючи на значні політичні труднощі у роботі парламенту протягом сесії, продуктивність законотворчої роботи у сфері соціальної політики була досить високою і варто звернути увагу на наступні найбільш характерні рішення.

### 3.1. Житлова політика

За результатами 7 сесії у правовому забезпеченні житлової політики зроблено істотний прорив. 16 червня був прийнятий в цілому проект Житлового кодексу, що завершило процес модернізації чинного житлового законодавства. В прийнятій редакції проект кодексу істотно відрізняється від запропонованого урядом до першого читання. Зокрема поновлено чимало чинних норм щодо житлових кооперативів, обліку та черговості надання житла тощо. Важливим є збереження чинних норм законодавства щодо пільгового (позачергового та першочергового) забезпечення житлом ветеранів війни, інвалідів, дітей-сиріт, багатодітних сімей, військовослужбовців.

Щодо проблеми забезпечення житлових прав малозабезпечених громадян, у Кодексі у повній мірі відображена концепція житлового фонду соціального призначення. Зокрема врегульоване принципове питання фінансування будівництва соціального житла. Таке фінансування здійснюється за рахунок державного та місцевого бюджетів, і необхідні кошти передбачаються щорічно у законі про державний бюджет. Передбачене також фінансування будівництва соціального житла за кошти приватних юридичних та фізичних осіб у порядку здійснення благодійної діяльності. Прикінцевим положеннями Кодексу визначено необхідність формування житлового фонду соціального призначення на основі загальнодержавної програми будівництва та використання соціального житла. Більш-менш вичерпно визначено порядок надання соціального житла. Таке житло надається на умовах дого-

вору найму. Умовами набуття права на соціальне житло визначено відсутність у громадянина житла та одержання сукупного доходу сім'ї за останні 6 місяців нижче прожиткового мінімуму з урахуванням вартості майна. Загалом, норми щодо права громадян на соціальне житло позначені певною жорсткістю і спрямованістю на забезпечення максимальної адресності житлових соціальних пільг. Враховуючи обмеженість житлового фонду соціального призначення, передбачені соціальні пільги щодо черговості надання соціального житла. Позачергово соціальне житло одержують інваліди та ветерани війни, дітисироти, громадяни, житло яких визнано непридатним, першочергово – сім'ї з неповнолітніми дітьми, вагітні жінки, непрацездатні особи, пенсіонери.

Кодексом також врегульовані питання найму та експлуатації житла у загальному та приватному житловому фонді, плати за житло, управління житловим фондом тощо.

### 3.2. Соціальний захист

Протягом 7 сесії були прийняті два принципових законопроекти щодо *соціального захисту інвалідів*. Законопроектom № 4595 передбачено посилення відповідальності роботодавців за невиконання нормативу працевлаштування інвалідів та неподання звітності про працевлаштування інвалідів у Фонд соціального захисту інвалідів; визначено альтернативний інструмент зарахування нормативу працевлаштування інвалідів у формі здійснення роботодавцями замовлень робіт та послуг підприємствам, заснованим організаціями інвалідів; передбачена відповідальність за не своєчасну сплату штрафів за невиконання нормативу працевлаштування інвалідів, причому до такої відповідальності притягаються і підприємства, засновані організаціями інвалідів; посилено повноваження громадських об'єднань інвалідів щодо впливу на роботодавців в питаннях працевлаштування інвалідів та здійснення громадського контролю за дотриманням прав інвалідів; розширено повноваження Фонду соціального захисту інвалідів щодо контролю за виконанням роботодавцями нормативу працевлаштування інвалідів; переглянуті та деталізовані положення щодо адміністрування пільгового забезпечення організацій та підприємств інвалідів з боку міжвідомчої Комісії з питань реалізації державної політики у сфері трудової зайнятості інвалідів, якій надано повноваження спеціально уповноваженого державного органу; при

вирішенні питань надання доцільності пільг, позик, фінансової допомоги Комісія повинна керуватися не тільки соціальною, але й економічною доцільністю; податкові пільги надаються за рішенням Комісії; збільшено податкові пільги організаціям та підприємствам інвалідів.

Варто зазначити, що 7 липня законопроект № 4595 отримав вето Президента з тих причин, що надання Комісією податкових пільг суперечить податковому законодавству; створення Комісії як спеціально уповноваженого державного органу із широкими повноваженнями є недоцільним; запровадження альтернатив виконанню квот працевлаштування інвалідів мінімізує ефективність системи працевлаштування інвалідів на основі квот, оскільки допускає зловживання у формі багаторазового зарахування квот через одне підприємство інвалідів тощо.

Прийняття законопроекту № 5699 «Про реабілітацію інвалідів в Україні» має принципове значення для забезпечення системності, послідовності та ефективності державної політики щодо соціальної інтеграції осіб з обмеженими можливостями. До останнього часу питання адміністративної, організаційної, матеріально-технічної та фінансової основи цієї політики регулювались переважно підзаконними актами, масив яких характеризувався у першу чергу безсистемністю та неузгодженістю. Прийнятий законопроект значною мірою вирішує зазначені проблеми. Ним визначено засади державної політики у сфері реабілітації та система адміністрування цієї політики на основі розподілу повноважень між різними центральними органами виконавчої влади (Мінпраці, МОЗ, МОЗ тощо), які в свою чергу координують діяльність місцевих органів державної влади та місцевого самоуправління. Ключові повноваження закріплені за Мінпраці. В контексті забезпечення системності політики реабілітації законопроектом визначена структура системи реабілітації, в яку входять органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, спеціалізовані освітні та реабілітаційні заклади різних типів. Тут варто відзначити, що концентрація системи реабілітації виключно на спеціалізованих заходах не відповідає міжнародним стандартам, відповідно до яких успіх реабілітації інвалідів залежить від здійснення заходів реабілітації у загальних закладах (освіти, охорони здоров'я тощо). В системі реабілітації визначені також реабілітаційні послуги чи заходи (медичні, фізичні, психологічні, професійні, трудові, соціальні тощо), які відповідають вимогам су-

часної практики політики реабілітації. Законопроектом також визначено, що фінансування заходів реабілітації інвалідів здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів, добровільних пожертвувань та інших джерел.

Протягом 7 сесії розгорталась активність навколо передвибірчої обіцянки президента збільшити у 20 разів *одноразову допомогу при народженні дитини*. Були внесені та розглянуті чисельні законопроекти опозиційних депутатів щодо реалізації президентської обіцянки, рішення щодо яких не було прийнято. Натомість, за результатами 7 сесії набрав чинності закон (підписаний президентом) законопроект № 5638, який більш ніж принципово розходиться з президентською обіцянкою. Законопроектом передбачено збільшення розміру одноразової допомоги при народженні дитини з двох до трьох розмірів прожиткового мінімуму. В початковій редакції законопроекту пропонувалася прогресивна норма щодо заборони застосування гарантованого прожиткового мінімуму до цього виду допомоги. Проте за пропозицією нинішнього міністра охорони здоров'я положення про гарантований мінімум були поновлені. В прийнятій редакції законопроекту розмір гарантованого мінімуму збільшено з 25% до 50% прожиткового мінімуму для дітей до 6 років. 50%-вий гарантований мінімум застосовується також для допомоги на дітей, які перебувають під опікою. Таким чином, в кінцевій редакції законопроект не передбачив гарантоване збільшення допомоги при народженні у 2005 році. Крім того, збережена нерівність у праві на однаковий розмір допомоги застрахованих та незастрахованих жінок. Найгіршим недоліком кінцевої редакції є збереження положень про гарантований прожитковий мінімум.

Протягом 7 сесії внесені зміни до законодавства щодо пенсійного забезпечення *ветеранів війни*. Після проведення пенсійної реформи головним завданням у сфері пенсійного забезпечення ветеранів стала зміна соціального стандарту, на основі якого визначається розмір пенсій. Оскільки стандарт мінімальної пенсії застосовується у системі пенсійного страхування, державні пенсійні програми повинні базуватися на стандарті прожиткового мінімуму. Прийнятий у цілому законопроект № 5439 загалом виконав це завдання для пенсійної програми, визначеної ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Зокрема визначені такі розміри доплат до пенсій: учасникам бойових дій – 25% прожиткового мінімуму для непрацевдатних, інвалідам війни – 50% (I група), 40% (II гру-

па), 30% (III група), учасникам війни – 10–15%, особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, – 70%.

У питаннях соціального захисту *інвалідів з дитинства* протягом 7 сесії актуальним було питання узгодження відповідного законодавства із новим пенсійним та вилучення із законодавства положень про гарантований прожитковий мінімум, які дозволяли уряду «ручне» управління розміром соціальних допомог соціально вразливим категоріям населення. Прийнятим законопроектом № 6052 ЗУ «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» приводиться у відповідність із новим пенсійним законодавством: ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ЗУ «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам».

Зокрема, у частині щодо визначення права на допомогу зазначається, що інваліди з дитинства мають право вибирати один з наступних видів соціальних виплат: державна соціальна допомога за цим законом, пенсія за віком, пенсія з інвалідності, державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам. Відповідно до ЗУ «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» пропонується встановити такі види допомоги: інвалідам з дитинства: II група – 80% прожиткового мінімуму для непрацездатних (за попередньою редакцією – 70%); III групи – 60% (попередня редакція – 50%); дітям-інвалідам до 16 років – 80% (попередня редакція – 70%). Відповідно до цього ж закону встановлюється надбавка на догляд інвалідам II та III груп у розмірі 15% прожиткового мінімуму за умови, що середньмісячний дохід інваліда за попередні 6 місяців не перевищував прожиткового мінімуму. Заборонено застосовувати рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для визначення розміру надбавки на догляд за інвалідами з дитинства з важкими формами інвалідності внаслідок захворювань, перелік яких встановлюється Кабміном. Інвалідам з дитинства, які перебувають на повному державному утриманні в спеціальних закладах, соціальна допомога виплачується в обсязі 25% від призначеного розміру. Чинна редакція передбачає 20%-ву частку призначеної допомоги. Якщо у таких інвалідів на утриманні є непрацездатні члени їхніх сімей, то додатково на таке утримання спрямовуються 50% призначеної допомоги. Діти-інваліди з числа сиріт, які перебувають на повному державному утриманні, одержують призначену

допомогу у повному обсязі. Інші діти-інваліди отримують 50% призначеної допомоги.

Стосовно соціального захисту та освіти *дітей-інвалідів* важливе значення має прийнятий законопроект № 2522. Законопроектом пропонується внести наступні зміни до ЗУ «Про охорону дитинства». Щодо права на освіту: передбачається право інвалідів з дитинства та дітей-інвалідів, які потребують стороннього догляду, здобувати освіту за загальнодержавною чи спеціальною освітньою програмою в домашніх умовах з урахуванням індивідуальної програми реабілітації. Діти-інваліди та інваліди з дитинства, які перебувають у спеціальних закладах, здобувають початкову, середню та професійно-технічну освіту за спеціальними програмами, які розробляються з урахуванням індивідуальних програм реабілітації. Щодо забезпечення реабілітаційними засобами: діти-інваліди та інваліди з дитинства безоплатно забезпечуються ортопедичними засобами та засобами пересування. Крім того, діти, які досягли 7 років і мають порушення опорно-рухового апарату, мають право на забезпечення автомобілем безоплатно чи на пільгових умовах. Право на управління автомобілем набуває один із повнолітніх членів сім'ї. Загалом, законопроект має цілком позитивне значення, оскільки передбачає надання додаткових гарантій реалізації прав на освіту та забезпечення дітей-інвалідів з найважчими формами інвалідності. Зокрема, це стосується дітей, які потребують постійного стороннього догляду і не мають змоги здобувати освіту у спеціалізованих чи звичайних закладах освіти. Розробка програм навчання з врахуванням індивідуальних програм реабілітації забезпечує належний рівень соціальної та професійної адаптації. Досить оригінальним і, разом з тим, важливим є положення про забезпечення автомобілями дітей-інвалідів, які досягли 7 років. Для забезпечення належного соціального розвитку, доступу до установ соціальної та культурної сфери дітей з вадами опорно-рухового апарату транспортне забезпечення має важливе значення.

У контексті загострення проблеми *безпритульності* в Україні варто відзначити прийняття законопроекту № 5415 „Про профілактику безпритульності». Цим законом визначається організаційно-правові механізми реалізації конституційних прав безпритульних громадян на соціальний захист, охорону здоров'я, правову допомогу тощо. Особлива увага приділяється питанням реєстрації безпритульних. Дорослі громадяни реєструються за



переважним місцезнаходженням у спеціально створених органами місцевого самоврядування закладах. Ставши на облік у цих закладах, безпритульні отримують посвідчення, яке засвідчує реєстрацію (прописку) за адресою цих закладів. На підставі такої реєстрації безпритульні можуть поновити документи, що посвідчують особу. Законопроектом визначаються такі інструменти попередження безпритульності, як просвітницька робота, першочергове забезпечення дітей-сиріт житлом, надання правової допомоги при відчуженні нерухомого майна. Визначені також особливості соціального захисту безпритульних і надання їм соціальних послуг у таких соціальних закладах, як будинок нічного перебування, центр реінтеграції та соціальний готель, які створюються місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Фінансування заходів соціального захисту безпритульних здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів через механізм конкурсного відбору організацій, які надають соціальні послуги.

### 3.3. Соціально-трудова відносина

Прийнятим законопроектом №6066 приводиться у відповідність до міжнародних та європейських норм ЗУ «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Цим самим вирішується проблема належного соціального захисту працівників у разі масового звільнення. Так, до першочергових виплат у разі банкрутства віднесено наступні виплати: виплата заборгованості із заробітної плати за три місяці до початку процедури банкрутства; грошові компенсації за невикористані дні щорічної та додаткової відпустки; інші кошти, належні працівникам за оплачувані періоди відсутності на роботі (оплата часу простою не з вини працівника, гарантії на час виконання державних або громадських обов'язків, гарантії і компенсації при службових відрядженнях, гарантії для працівників, що направляються для підвищення кваліфікації, гарантії для донорів, гарантії для працівників, що направляються на обстеження до медичного закладу, соціальні виплати у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності за рахунок коштів підприємства тощо). Попереднє законодавство передбачало виплату у першу чергу тільки вихідної допомоги працівникам.

У контексті гармонізації українського законодавства із міжнародним трудовим правом щодо *дитячої праці* важливого значення набув

прийнятий законопроект № 5106. Законопроектом пропонується внести зміни до статті 21 ЗУ «Про охорону дитинства» щодо дитячої праці і привести її зміст у відповідність до ратифікованої Україною у 2000 році Конвенції Міжнародної організації праці № 182 «Про заборону та негативні дії щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці». У строгій відповідності до тексту Конвенції, зокрема статті 3, виписано положення про повну заборону найгірших форм дитячої праці та подано визначення таких форм. Ідеться про всі форми рабства або практики подібної до рабства (торгівля дітьми, боргова кабала, примусова праця, вербування для участі у збройних конфліктах), заняття проституцією, участь у виробництві порнографічної продукції, вербування для участі у незаконній діяльності (виробництво наркотиків), здійснення робіт, які можуть завдати шкоди здоров'ю, безпеці та моральності дитини. За своєю суттю закон носить виключно технічний характер, оскільки передбачає внесення у спеціальне українське законодавство щодо захисту прав дітей міжнародних норм, виконання яких є обов'язковим для України. Ним практично не враховуються інші вимоги Конвенції щодо встановлення переліку робіт, на яких забороняється дитяча праця та визначення у законодавстві осіб, які несуть відповідальність за недотримання норм про ліквідацію найгірших форм дитячої праці.

Законопроектом № 4482 передбачається надання працюючим батькам права на неоплачувану щорічну відпустку на строк не менше 12 днів для супроводу дітей віком до 18 років, які вступають до навчальних закладів, розташованих у іншій місцевості. Даний закон дозволяє вирішити конкретну неврегульовану проблему, пов'язану із захистом трудових прав батьків, які вимушені супроводжувати неповнолітніх дітей в іншу місцевість для вступу до навчального закладу.

### 3.4. Пенсійне забезпечення

За результатами 7 сесії незначною мірою зазнали змін положення про пільгове пенсійне забезпечення *багатодітних матерів*. Прийнятим законопроектом № 4423 вносяться зміни у ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і встановлюється право на дострокове (на 5 років) отримання пенсії за віком багатодітними матерями, які виховали 5 і більше дітей віком до 6 років (попереднє законодавство передбачає вік дітей до 8 років). За цієї ж умови передбачається надання надбавки до пенсії згідно ЗУ «Про пенсії за особ-

ливі заслуги перед Україною». Даний закон незначною мірою підвищує рівень соціального захисту багатодітних матерів, оскільки право на дострокову пенсію мало залежить від віку дітей. Разом із тим збільшується число матерів, які отримують право на пільгову пенсію «За заслуги».

Були прийняті зміни до законодавчих норм, які регулюють пільгове пенсійне забезпечення *військовослужбовців*. Ідеться про зарахування строку проходження військової служби та навчання у професійно-технічних навчальних закладах до стажу, який дає право на пільгову пенсію. Прийнятим законопроектом № 6111 передбачається зарахування строкової військової служби до стажу роботи, який надає право на пільгову пенсію, передбачається тільки для тих осіб, які мали право на пільгову пенсію до введення в дію ЗУ «Про пенсійне забезпечення» (1992 рік) або на пенсію за віком на пільгових умовах до набрання чинності ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (2004 рік). Час навчання в професійно-технічному навчальному закладі і час проходження строкової військової служби, які зараховуються до пільгового стажу, не повинні перевищувати наявного стажу роботи, що дає право на пенсію на пільгових умовах. Даний закон практично передбачає поновлення норм щодо пільгового пенсійного забезпечення, які до 2004 року були визначені у підзаконних актах. Проблема пільгового обчислення стажу набуває гостроти у випадку призначення пільговий пенсій працівникам за роботу у небезпечних та шкідливих для здоров'я умовах. Саме тому закріплення у законодавстві положення про врахування строку військової служби до стажу, який дає право на призначення пільгових пенсій, забезпечує належні гарантії реалізації соціальних прав таких працівників.

Щодо пенсійного забезпечення *сільгоспвиробників* протягом 7 сесії було прийнято законопроект № 7206, яким пропонується для підприємств, які є платниками фіксованого сільськогосподарського податку, не включати до об'єктів оподаткування суми фактичних витрат на виплату та доставку пенсій працівникам, які мають право на пенсію за віком на пільгових умовах. Крім того, пільгові пенсії для сільськогосподарських працівників фінансуватимуться за рахунок держбюджету. Даний закон має важливе значення, оскільки пільга по сплаті пенсійного збору запроваджувалася з метою максимально допустимого обмеження соціальних зобов'язань сільськогосподарських підприємств як форми їх економічної підтримки.

### 3.5. Освіта та наука

У сфері освіти та науки був прийнятий тільки один не досить принциповий законопроект № 5365. Цим законопроектом передбачається визначити специфіку правового регулювання діяльності початкових спеціалізованих мистецьких навчальних закладів (далі ПСМНЗ) у ЗУ «Про позашкільну освіту»: вилучається положення про обов'язкове погодження річних планів роботи позашкільних закладів відповідним органом виконавчої влади; передбачається визначити порядок наповнення навчальних груп у ПСМНЗ Типовими навчальними планами, які затверджуються Міністерством культури і туризму України (інші позашкільні заклади діють на основі Типових положень, затверджених Міносвіти); вилучається положення про граничний розмір навчальних груп, у яких передбачається індивідуальне навчання, не більше 5 учнів; на педагогічних працівників ПСМНЗ поширюється положення про педагогічне навантаження 18 годин на тиждень (оплата праці здійснюється пропорційно до відпрацьованого часу; перерозподіл педагогічного навантаження протягом року допускається у разі вибуття або зарахування учнів ПСМНЗ, при цьому порядок такого перерозподілу визначається керівником закладу; передбачається фінансування діяльності державних та комунальних ПСМНЗ як за рахунок відповідних бюджетів, так і за рахунок батьківської плати за навчання.

### 3.6. Охорона здоров'я

Протягом сьомої сесії було прийнято досить важливий законопроект № 5150 щодо *профілактики туберкульозу*. Передбачається проходження щороку обов'язкового обстеження на туберкульоз незайнятими особами та особами, які отримують державну соціальну допомогу для малозабезпечених сімей. Особи, звільнені з установ кримінально-виконавчої служби, проходять огляд протягом місяця після звільнення. Гарантується безоплатність проведення обстеження на туберкульоз. Порядок проведення обстеження зазначених категорій громадян визначається урядом. Важливість цього закону пов'язана із тим, що найбільшу частку (65%) серед осіб, у яких вперше виявлений туберкульоз, складають соціально незахищені верстви населення (особи, звільнені з місць позбавлення волі, непрацюючі громадяни, безпритульні, пенсіонери, мігранти). Важливим є те, що у прийнятій ре-

дакції закон уникає обмеження конституційних прав громадян на соціальні та адміністративні послуги в соціальних службах та органах державної влади необхідністю проходження обстеження на туберкульоз.

Внесені зміни у законодавство щодо *соціально-трудоових гарантій медичним працівникам*. Законопроектом № 3270 надаються додаткові гарантії отримання додаткової триденної відпустки за умови трирічного стажу таким категоріям медичних працівників, як: лікарі дільничних лікарень та амбулаторій, розташованих в сільській місцевості, дільничні лікарі-терапевти, лікарі загальної практики, лікарі-педіатри та дільничні медсестри територіальних ділянок міських поліклінік, завідувачі терапевтичними та педіатричними відділеннями поліклінік, лікарі (старші лікарі) та середній медичний персонал виїзних станцій та відділень швидкої та невідкладної медичної допомоги, станцій санітарної авіації й відділень планової та екстреної консультативної допомоги.

Протягом 7 сесії була вирішена проблема рівності пільгового безоплатного *забезпечення житлом та комунальними послугами медичних працівників*, які працюють у сільській місцевості та селищах міського типу. Медичним працівникам у селищах міського типу таких пільгах вимагали. Законопроектом № 6340 дана проблема розв'язана шляхом обумовлення надання пільг, фактом роботи медичного працівника у селищах, незалежно від їх типів. Крім того, передбачено, що відповідна пільга також поширюється на пенсіонерів, які працювали медичними працівниками у сільській місцевості.

## Висновки

Таким чином, у сфері соціальної політики парламентом протягом 7 сесії в цілому було прийнято 31 законопроект, з яких 24 були підписані Президентом України. Найбільшим успіхом варто вважати прийняття нового Житлового кодексу, покликаного істотно вплинути на реформування та удосконалення державної політики у сфері забезпечення житлових прав громадян, особливо соціально вразливих категорій. Найбільшою невдачею 7 сесії варто вважати відкладення прийняття рішення щодо Трудового кодексу. Мотиви такого відкладення швидше за все політичні, оскільки кодекс пройшов досить широке обговорення, а його остання редакція значною мірою відповідає міжна-

родним та європейським стандартам забезпечення соціально-трудоових прав і витримана в контексті балансу інтересів роботодавців та працівників. Суттєвою втратою є неприйняття рішення щодо запровадження єдиного соціального внеску, яке відповідає інтересам як платників таких внесків щодо зменшення адміністративного навантаження, так і держави щодо забезпечення фінансової стабільності страхових фондів. Серед невдалих рішень парламенту варто відзначити законопроект щодо підвищення допомоги при народженні дитини, який, крім того, що не відповідає стратегічним завданням уряду та президента, продовжив ганебну практику обмеження соціальних прав через застосування гарантованого прожиткового мінімуму.

## 4. Зовнішня політика

Робота 7 сесії Верховної Ради четвертого скликання в галузі зовнішньої політики не відрізнялася особливою активністю, хоча такої вимагала ціла низка завдань нашої держави у зовнішньополітичній сфері, які потребують швидкого вирішення. Першочерговим серед них є створення передумов для набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі (СОТ). Попри тривалий період переговорів, які наша країна провадить з членами цієї організації, проблема законодавчого забезпечення процесу вступу до СОТ досі залишається актуальною. Передусім це стосується приведення у відповідність зі стандартами СОТ вітчизняного законодавства щодо: митних тарифів на певні категорії товарів, скасування або зменшення експортних мит, відкриття ринку послуг України для іноземних суб'єктів господарювання, обмеження або скасування протекціоністських заходів щодо окремих галузей вітчизняної промисловості, послаблення або скасування кількісних обмежень на здійснення транскордонної торгівлі, послаблення або скасування непрямих обмежень у торгівлі (технічних бар'єрів, а також низки санітарних і фітосанітарних заходів), встановлення правил визначення країни походження товарів, захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Особливо великого значення в цьому контексті набув рівень співпраці єдиного законодавчого органу України з новим урядом, який поставив собі пріоритетну мету – набуття Україною членства в СОТ протягом 2005 року.

Слід відзначити, що відносини між парламентом і Кабміном з приводу законодавчого забезпечення вступу нашої держави до СОТ не можна назвати простими. З огляду на те, що низка запропонованих урядом законопроектів містили положення, якими скасовувалися протекціоністські заходи держави по відношенню до вітчизняних виробників, від самого моменту їх подання слід було очікувати складного процесу проходження цих проектів у стінах Верховної Ради.

Протягом 7 сесії у парламенті було зареєстровано низку законопроектів, головною метою яких було приведення вітчизняного законодавства у відповідність до стандартів СОТ. Більшість з них було розроблено Кабінетом Міністрів, однак авторство щодо окремих з них належало народним депутатам України. Варто детальніше ознайомитися із зазначеними законодавчими ініціативами.

#### *4.1. Приведення митних тарифів України у відповідність до вимог СОТ*

Найбільш успішним був процес проходження у вищому законодавчому органі законопроектів, які стосувалися тарифних обмежень на доступ іноземних товарів до українського ринку. Попри досить складний процес переговорів та суперечок, яким супроводжувалося схвалення кожного з них, всі вони були прийняті парламентом протягом 7 сесії. Серед них можна відзначити проекти законів: про внесення змін до Митного тарифу України під реєстраційними номерами 7114, 7354, 7181.

Законопроектom № 7114 пропонувалося зменшити ставки ввізного мита на: їстівні плоди, що не вирощуються на Україні; на білизну; взуття, гетри та аналогічні вироби, їх частини; деякі механічні пристрої та електричні машини; мобільні телефони; телевізори та комплектуючі до них; електроустаткування звукове або відео сигналізаційне. Для поступового переходу від діючої ставки ввізного мита, яка дорівнює на ці товари 25%, до зв'язаного рівня законопроектom пропонується встановити на зазначені товарні підкатегорії ставку ввізного мита на рівні 2003 року – 10 %.

Законопроектom № 7354 передбачалося зменшення пільгових ставок ввізного мита, встановлення повних ставок на рівні пільгових, а також, у багатьох випадках, заміна специфічних та комбінованих ставок на адвалерні по 54 товарних групах Митного тарифу, що складає 56 % його товарної номенклатури.

Проектom № 7181 пропонувалося зниження діючих середньоарифметичних ставок на окремі категорії імпортованої сільськогоспо-

дарської продукції (1 – 24 згідно УКТ ЗЕД) з 19,69 % до 10,54 %.

Як було зазначено вище, процес зниження митних ставок на ввезення перерахованих груп товарів не був простим. Найгостріша боротьба в парламенті розгорілася з приводу встановлення нової шкали ставок на імпортовану сільськогосподарську продукцію (законопроект № 7181). Обговорення законопроекту № 7181 фактично розділило законодавців на дві частини. Перша частина – більшість народних депутатів – зайняла проурядову позицію, яка базувалася на необхідності термінового схвалення законодавства, що забезпечить вступ України до СОТ вже цього року. Інша частина парламентарів виходила з позиції збереження діючих важелів захисту вітчизняних товаровиробників, а саме – високих тарифних ставок та кількісних обмежень на імпорт окремих категорій товарів. Причому голосування за зазначений законопроект засвідчило повну відсутність точок компромісу між парламентарями. Навіть у середовищі більшості не було повної єдності з приводу способів забезпечення захисту вітчизняних агропромислових товаровиробників: слід згадати хоча б негативне голосування соціалістів з приводу радикального зниження ставок ввізного мита на сільськогосподарську продукцію. Поясненням такого розколу серед різних політичних сил, представлених у Верховній Раді, є наближення парламентських виборів, а відтак і намагання заробити якомога більшу кількість балів в очах своїх виборців до початку виборчого процесу.

Водночас слід наголосити на недостатній аргументованості наданих урядом супровідних матеріалів до законопроектів. Виходячи з відчутного впливу, який справить на цілі галузі виробництва полегшення доступу до вітчизняного ринку такої кількості категорій товарів, слід було би ретельніше поставитися до співставлення конкретних переваг та втрат від запровадження зазначених заходів, зокрема: дати прогноз їх можливого впливу на індекс споживчих цін у державі; оцінити потенційні масштаби закриття неконкурентноспроможних підприємств та зростання у зв'язку з цим рівня безробіття тощо.

Заради об'єктивності слід відзначити, що зниження ставок ввізного мита на цілу низку категорій товарів дійсно може болуче вдарити по значній частині вітчизняних товаровиробників внаслідок спрощення доступу іноземних товарів до національного ринку. Однак посилення конкуренції витисне з ринку переважно неконкурентноспроможні підприємства та

підштовхне інших суб'єктів господарювання до вдосконалення власного виробництва й посилення своїх конкурентних переваг. Заповнення внутрішнього ринку дешевшими, ніж сьогодні, імпортними товарами призведе до посилення конкуренції між ними та товарами вітчизняного виробництва, що сприятиме зменшенню або стабілізації цін, а також підвищенню якості таких товарів, від чого істотно виграє споживач.

#### 4.2. Скасування/обмеження експортних мит у зовнішній торгівлі

З цією метою урядом було внесено до парламенту низку законодавчих ініціатив. Серед них:

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про ставки вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур» (щодо поступового зниження ставки вивізного мита) (реєстр. № 5200-2);
- проект Закону про внесення змін до статті 1 Закону України «Про вивізне (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів» (реєстр. № 7563);
- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про вивізне (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів» (реєстр. № 7565);
- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину» (реєстр. № 7567).

Свого часу метою прийняття зазначених законів було завантаження виробничих потужностей вітчизняних переробних підприємств та убезпечення їх від простою, що міг бути спричинений інтенсивним вивезенням з території України первинної та вторинної сировини. Такі заходи здебільшого увінчалися успіхом: запровадження тарифних обмежень на вивезення сировини перешкодили їй «вимиванню» з національного ринку та сприяли належному рівню завантаження українських переробних підприємств. Однак застосування експортних мит вважається негативною практикою згідно з угодами системи СОТ, а її обмеження або скасування перманентно вимагається країнами-учасницями Робочої групи з приєднання України до цієї організації. Таким чином, з метою створення передумов для набуття членства в СОТ урядом було запропоновано парламенту знизити ставки на експорт зазначених груп товарів.

Зокрема законопроектом № 5200-2 передбачається зниження 17-відсоткової ставки експортного мита на насіння сояшнику, льону та рижію до 16 %. Причому, починаючи з 1 січня 2007 року, зазначені ставки експортного мита у 16 % повинні щорічно зменшуватися на 1 відсотковий пункт до досягнення ними величини у 10 %. Схожі заходи планувалося здійснити й у решті перерахованих сфер. Однак з огляду на відчутну протидію в парламенті опозиційних фракцій та груп, з чотирьох зазначених законопроектів в цілому було схвалено лише один (реєстр. № 5200-2). Законопроект № 7565 був підтриманий в першому читанні, а інші два (№ 7563 та № 7567) парламентом відхилено.

В цілому позитивно оцінюючи намагання уряду створити передумови для вступу України до СОТ, слід відмітити той факт, що в супровідних документах до законопроекту не було надано чітких та аргументованих прогнозів щодо подальшого впливу зниження експортних ставок на обіг первинної та вторинної сировини, що є предметом правового регулювання зазначених законопроектів. Відтак важко зробити висновки щодо перспективи подальшого забезпечення вітчизняних переробних підприємств сировиною та підтримання належного рівня їх функціонування. Також необхідно виходити з того, що зниження ставок як експортних, так і імпорتنних мит призведе до втрат Державного бюджету України вже в найближчій перспективі.

#### 4.3. Допуск нерезидентів до вітчизняного ринку послуг

Лібералізація ринку послуг України та допуск до нього іноземних суб'єктів господарювання є важливою передумовою входження нашої держави на міжнародні ринки та зростання її інвестиційної привабливості. Крім того, за умови вступу до СОТ Україна буде зобов'язана, згідно з Генеральною угодою про торгівлю послугами (ГАТС), запровадити для іноземних компаній, що надають послуги, національний режим, оскільки має аналогічні зобов'язання згідно з Угодою про партнерство і співробітництво (ГАТС передбачено надання компаніям з країн-членів СОТ режиму найбільшого сприяння). Однак такі заходи повинні здійснюватися з розумінням того, що надмірна та передчасна лібералізація призведе до приходу на національний ринок потужних іноземних корпорацій, які повністю витиснуть відносно слабких вітчизняних суб'єктів ринку послуг або маргіналізують їх присутність на ринку.

Під час 7 сесії Верховною Радою четвертого скликання було розглянуто 3 законопроекти, спрямовані на лібералізацію вітчизняного ринку послуг, зокрема:

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» (щодо філій іноземних банків) (реєстр. № 7274);
- проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про страхування» (реєстр. № 7564-1);
- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про аудиторську діяльність» (щодо приведення його окремих положень у відповідність до вимог щодо вступу України до СОТ) (реєстр. № 7566).

Метою подання законопроекту № 7274 є надання іноземним банкам права відкривати на території України філії та представництва для здійснення ними банківської діяльності. Нагадаємо, що 4 березня 2004 року парламентом вже розглядався схожий законопроект (реєстр. № 3561). Однак він не був підтриманий Верховною Радою. Водночас новий документ, що надійшов на розгляд до парламенту, є досконалішим за попередній: він значно детальніше регламентує порядок відкриття та здійснення банківської діяльності філіями та представництвами іноземних банків. Крім того, законопроект містить одне важливе нововведення, а саме: пропонується внести зміни до Господарського кодексу України, якими правовий статус філії іноземного банку буде прирівняний до правового статусу банку з особливостями, встановленими законом про банки і банківську діяльність. Поряд із позитивною оцінкою нововведень запропонованих авторами законопроекту (суб'єкт ініціативи – Національний банк), слід звернути увагу на терміни набуття ним чинності – з моменту опублікування. В цьому контексті актуальними є зауваження, висловлені вище з приводу допуску іноземних суб'єктів господарювання на національний ринок послуг. Цей законопроект було схвалено парламентом у першому читанні. Відтак доцільно було б розглянути можливість відкладення строку набуття ним чинності під час його доопрацювання у Верховній Раді.

Законопроект № 7564-1 пропонується врегулювати порядок діяльності філій страхових компаній-нерезидентів на ринку України та дозволити її через 5 років після вступу України до СОТ. Позитивно оцінюючи намагання авторів цього законопроекту сприяти створенню правової бази для вступу нашої держави до СОТ, слід наголосити на концепту-

альних недоліках цього документа, зокрема на невідповідності статусу філії, визначеного законопроектом, Цивільному та Господарському кодексам України та Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг». Крім того, законопроектом не встановлено гарантій задоволення вимог українських кредиторів при ліквідації іноземної страхової компанії, а також не визначено, яким чином виконуватимуться обов'язки по договорах страхування при ліквідації філії страхової компанії-нерезидента.

Метою подання законопроекту № 7566, як визначено в супровідних документах, є приведення окремих положень чинного законодавства про аудиторську діяльність у відповідність до вимог щодо вступу України до Світової організації торгівлі та виконання Плану дій Україна – ЄС, тобто надати право нерезидентам здійснювати аудиторську діяльність на території України.

6 липня парламент схвалив законопроекти № 7564-1 та № 7566 у цілому.

#### *4.4. Обмеження/скасування протекціоністських заходів щодо окремих галузей вітчизняної промисловості*

7 сесією парламенту було схвалено низку радикальних змін до чинного законодавства, якими скасовувалися протекціоністські заходи щодо низки галузей вітчизняної промисловості. 25 березня 2005 року було ухвалено Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України, яким парламент фактично надав свою згоду на скасування вільних економічних зон і податкових пільг деяким галузям економіки: автомобілебудуванню, суднобудуванню, воєнно-промислому комплексу, зокрема літакобудуванню та космічній галузі. Крім того, Верховною Радою було затверджено мораторій на надання нових пільг і розширення наявних. Таким чином, було враховано зауваження членів Робочої групи з приєднання України до СОТ у галузі заборонених Генеральною угодою з тарифів і торгівлі (ГАТТ) заходів непрямой державної підтримки вітчизняним підприємствам, яка створює конкуренцію у транскордонній торгівлі.

Крім того, протягом 7 сесії було схвалено Закон «Про деякі питання ввезення на митну територію України транспортних засобів». Цим документом було дозволено ввезення на територію України для постійного користу-

вання автобусів та вантажних автомобілів (у тому числі тих, що ввозяться з метою їх розуконплектування на запасні частини), які на момент ввезення виготовлені та/або експлуатувалися більше ніж 8 років (згідно з чинним законодавством, цей термін становить 5 років). Прийняття Закону матиме істотний вплив на функціонування ринку автобусів та вантажних автомобілів в Україні. Зокрема послаблення технічних вимог до транспортних засобів, які імпортуються на територію України, фактично є скасуванням протекціоністських заходів, проти яких активно виступали країни-члени СОТ. Це матиме позитивний вплив на процес вступу України до Світової організації торгівлі. Водночас скасування протекціоністських заходів може болісно ударити по національних виробниках автобусів та вантажних автомобілів, продукції яких буде важко конкурувати з імпортованими транспортними засобами, виробленими навіть 8 років тому.

#### 4.5. Заборона/мінімізація застосування кількісних обмежень у зовнішній торгівлі

Під час 7 сесії парламентом було розглянуто 1 законопроект, метою якого було скасування кількісних обмежень у зовнішній торгівлі. Нагадаємо, що відхід від практики кількісних обмежень у зовнішній торгівлі вимагається Угодою СОТ про сільське господарство. Таким чином, урядом було подано до парламенту проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» (щодо внутрішніх квот), яким передбачалося вилучення поняття квот В, С з механізму внутрішнього регулювання ринку цукру як таких, що є недовісими (квоти В, С ніколи не встановлювалися) та суперечать принципам СОТ. Крім того, зазначений законопроект передбачав скасування положення статті 3.11 щодо обов'язкового вивозу цукру, виробленого з імпортованої сировини, як таке, що суперечить нормам СОТ та викликає численні зауваження країн-членів СОТ.

Цей законопроект не було підтримано парламентарями.

#### 4.6. Застосування непрямих обмежень у транскордонній торгівлі (технічні бар'єри, санітарні та фітосанітарні заходи)

Під час 7 сесії на розгляді парламенту перебувало п'ять законопроектів з відповідним предметом правового регулювання, зокрема:

- проект Закону про загальну безпеку продукції (реєстр. № 7562);
- проект Закону про розроблення та застосування стандартів, технічних регламентів та процедур оцінки відповідності (реєстр. № 7586);
- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини» (реєстр. № 7587);
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо санітарно-епідемічних норм харчових продуктів) (реєстр. № 7595);
- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про ветеринарну медицину» (реєстр. № 7602).

Однак жоден із зазначених документів не було прийнято в цілому. Лише законопроект № 7562 було схвалено парламентом. Решту було або відхилено, або відправлено на повторне перше читання. Характерною рисою більшості із зазначених документів було їх значне недоопрацювання, що викликало досить ґрунтовні зауваження Головного науково-експертного управління ВРУ.

#### 4.7. Встановлення правил визначення країни походження товарів

Серед актів у цій сфері, які було прийнято парламентом, можна виділити Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про розвиток автомобільної промисловості України». Цим документом передбачається виключення з чинного Закону норми щодо умов локалізації при виготовленні автомобілів, мотоциклів, комплектуючих виробів та запасних частин, дотримання яких є необхідним, для визначення країни походження кінцевого продукту. Натомість пропонується застосовувати з цією метою положення Угоди СОТ про правила визначення походження у рамках ГАТТ «Принципи застосування правил визначення походження».

#### 4.8. Забезпечення захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності

Протягом 7 сесії парламентом було розглянуто й прийнято в цілому один закон, що регулює питання захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, а саме – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо впорядкування операцій, пов'язаних з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування, обладнання та сировини для їх виробництва)».

Головними цілями подання законопроекту були забезпечення імплементації до законодавства України норм багатосторонньої Угоди СОТ про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС), а також усунення суперечностей між Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та Законом України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування».

Прийняття Закону істотно посилює державний контроль за виробництвом та обігом

дисків, обладнання та сировини для їх виробництва. Однак його недоліком є надання контрольним органам права застосовувати до суб'єктів господарювання такі заходи, як тимчасова заборона діяльності та вилучення дисків, вироблених з порушенням вимог закону. Очевидно, доцільніше було би застосовувати подібні заходи виключно за рішенням суду.

Робота 7 сесії Верховної Ради України четвертого скликання продемонструвала намагання парламенту забезпечити собі активну роль у процесі підготовки та опрацювання законодавчих актів у галузі зовнішньої політики. Передусім про це свідчить останній тиждень пленарної роботи, що супроводжувався бурхливими подіями під час голосування пакету законопроектів, спрямованих на створення передумов для набуття нашою державою членства у СОТ. Намагання уряду форсувати прийняття необхідних документів наштовхнулися на активний спротив як представників опозиційних сил у парламенті, так і на критику з боку представників проурядових фракцій та груп. Це було зумовлено низкою причин, зокрема:

(1) недостатньо представницьким рівнем супроводження у Верховній Раді процесу обговорення та проходження низки доленосних законопроектів протягом переважної частини сесії (наприклад, під час розгляду комітетами ВРУ окремих проектів з «пакету СОТ» уряд був представлений співробітниками міністерств середнього та нижчого рівня);

(2) в цілому низьким рівнем поінформованості народних депутатів України про зміст та завдання низки важливих законопроектів;

(3) надмірним форсуванням з боку уряду проходження законопроектів, спрямованих на набуття членства в СОТ. Досить яскравим прикладом цього є поява в стінах парламенту проекту постанови про прийняття одночасно за принципом *ad hoc* всього «пакету СОТ», представленого Кабінетом Міністрів (14 законопроектів).

Недостатньо ефективний діалог між урядом і парламентом призвів до того, що з 14 урядових та низки депутатських законопроектів з «пакету СОТ» в цілому було схвалено лише сім: проект Закону про внесення змін до Закону України «Про ставки вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур» (щодо поступового зниження ставки вивізного мита) (реєстр. № 5200-2); проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо імплементації законодавства до вимог багатосторонньої Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС) СОТ) (реєстр. № 7032); проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо митного тарифу) (реєстр. № 7181); проект Закону про внесення змін до Закону України «Про страхування» (щодо філій страхових компаній-нерезидентів) (реєстр. № 7564); проект Закону про внесення змін до Закону України «Про аудиторську діяльність» (щодо приведення його окремих положень у відповідність до вимог щодо вступу України до СОТ) (реєстр. № 7566); проект Закону про внесення змін до Закону України «Про розвиток автомобільної промисловості України» (щодо скасування умов локалізації) (реєстр. № 7569); проект Закону про деякі питання ввезення на митну територію України транспортних засобів (реєстр. № 7570).

Решту законопроектів з «пакету СОТ» парламент розглядатиме вже протягом наступної сесії, яка розпочнеться 6 вересня. Однак уряду необхідно буде виявити неабияку «тактовність» під час проходження цих документів у стінах Верховної Ради, оскільки права на помилку він не матиме – наступний самміт СОТ відбудеться з 13 по 18 грудня цього року в Гонконгу. Як відомо, саме там має бути розглянуто остаточний звіт Робочої групи з приєднання України до цієї організації.

На тлі ускладнень, що виникли в процесі ухвалення законодавства щодо вступу України до СОТ, інша частина діяльності парламенту, яка стосувалася питань зовнішньої політики, також не вражає результативністю. Протягом 7 сесії Верховною Радою було надано згоду на набуття чинності лише 13 міжнародних договорів, які носили здебільшого технічний характер.



# УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕКОМЕНДАЦІЙ ОФІЦІЙНИХ СПОСТЕРІГАЧІВ НА ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У 2004 РОЦІ

Спостереження за виборами Президента України здійснювалося представниками низки міжнародних організацій, зокрема – Українського конгресового комітету Америки, Національного демократичного інституту, СНД, Українсько-польського форуму, Freedom House, CIS-ЕМО, БДПЛ/ОБСЄ, Світового конгресу Українців, Міжнародної організації «Справедливі вибори», парламентської асамблеї ОБСЄ, міжнародної організації «Elections & Democracy» та інших організацій<sup>2</sup>. За результатами спостереження окремими з них підготовлено звіти та пропозиції стосовно удосконалення законодавства про вибори. Найбільш ґрунтовним серед останніх є Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереженнями за виборами Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 року<sup>3</sup> (далі – Заключний звіт). У зв'язку з невинним наближенням чергових виборів народних депутатів України 2006 року висновки та рекомендації офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій стосовно удосконалення законодавства про вибори набувають неабиякої ваги.



Керівник проекту<sup>1</sup>  
Денис  
КОВРИЖЕНКО,  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Цілком очевидно, що Закон «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 р. має зазнати суттєвих змін ще до набрання ним чинності 1 жовтня 2005 року. Метою цих змін має стати, серед іншого, усунення недоліків, виявлених при практичному застосуванні Закону «Про вибори Президента України» – Закону, більшість положень якого відтворено у Законі «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 р. На сьогодні найбільші шанси на прийняття в цілому та підписання Президентом України має проект Закону «Про вибори народних депутатів України» № 6531-2, внесений 28 квітня 2004 року на розгляд парламенту групою народних депутатів України (Ю.Ключковським, О.Зарубінським, М.Оніщуком, Г.Пономаренком, А.Мокроусовим) та

на момент завершення цього дослідження прийнятий Верховною Радою України у першому читанні<sup>4</sup>. У зв'язку з цим у даній статті основна увага приділена ступеню врахування рекомендацій офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій у законопроекті №6531-2 та пропозиціям стосовно удосконалення як цього документа, так і виборчого законодавства в цілому.

## Складання та уточнення списків виборців

### Зміст рекомендацій спостерігачів на виборах Президента України

Практично всі організації, які здійснювали спостереження за підготовкою та проведенням виборів Президента України, звернули увагу на серйозні порушення, що виникли під час складання та уточнення списків виборців. За результатами спостереження за виборами рекомендовано:

- переглянути систему реєстрації виборців (що передбачає запровадження централізованого, постійно поновлюваного Державного реєстру виборців, на основі якого формуватимуться списки виборців і, у зв'язку з цим – чітке визначення прав і обов'язків органів державної влади з метою забезпечення конфіденційності особистих даних громадян);
- забезпечити доступність списків виборців для громадян з тим, щоб вони могли перевіряти свої дані періодично, а не лише під час виборчого процесу;
- встановити розумний крайній термін до дня виборів, після якого списки не можуть

<sup>1</sup> Виконання проекту стало можливим завдяки програмі Freedom House «Участь громадян у виборчих процесах в Україні», яка виконується за сприяння Агенції Міжнародного Розвитку Сполучених Штатів (USAID) / Угода про співробітництво № 121-A-00-04-00703-00. Погляди авторів публікації не завжди збігаються з точкою зору Freedom House або USAID.

This project was made possible by support from the Freedom House Partnership for Reform Program, which is funded by the United States Agency for International Development. The opinion expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of Freedom House or USAID.

<sup>2</sup> Повний перелік організацій, що здійснювали спостереження за виборчим процесом під час президентських виборів, доступний на офіційній веб-сторінці ЦВК. – <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/wp0011>.

<sup>3</sup> Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереженнями за виборами Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 року. – [http://www.osce.org/documents/odihr/2005/05/14224\\_uk.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2005/05/14224_uk.pdf).

<sup>4</sup> У період підготовки видання до друку законопроект № 6531-2 було прийнято в цілому.

змінюватися; деталізувати обов'язки місцевих органів виконавчої влади та виборчих комісій стосовно оновлення списків виборців.

*Основні позитиви законопроекту № 6531-2 в частині правового регулювання складання та уточнення списків виборців*

Положення законопроекту, якими уточнено процедуру складання та уточнення списків виборців, кардинально відрізняються від положень раніше прийнятих та чинних законів України, у тому числі Закону «Про вибори народних депутатів України» – як в напрямі деталізації відповідного правового регулювання, так і в напрямі забезпечення прозорості процедури складання та уточнення списків виборців, практичного втілення в життя принципів загального і рівного виборчого права. У проекті враховано рекомендації ОБСЄ щодо встановлення граничного терміну, після якого списки виборців не можуть змінюватись, контролю за використанням відкріпних посвідчень (положення законопроекту в частині правового регулювання процедури видачі, обліку та використання відкріпних посвідчень в цілому аналогічні положенням Закону від 08.12.2004 року, більшість положень якого була схвально оцінена міжнародною спільнотою, у тому числі й БДПЛ/ОБСЄ), більш чіткого визначення обов'язків суб'єктів, які беруть участь у складанні списків виборців та їх уточненні.

*Положення законопроекту № 6531-2, які потребують удосконалення*

Аналіз положень законопроекту дозволяє говорити про те, що відповідальності за порушення його вимог в частині складання та уточнення списків виборців у ряді випадків не передбачається. До таких норм слід віднести, зокрема, положення частин 5, 6, 7, 9, 13 ст. 38 проекту, частин 4, 11 ст. 41, ч. 4 ст. 43, частин 2, 4, 6 ст. 44 та 2, 7 ст. 45, ч. 3, 13, 15 ст. 46 та ч. 3 ст. 47 проекту тощо. Так, чинними законами не передбачено відповідальності за несвоєчасне подання відомостей, подання неповних, недостовірних відомостей, бездіяльність посадових осіб, керівників органів, підприємств, закладів, установ, організацій, представництв, командирів військових частин (формувань), із забезпечення своєчасного подання повних і достовірних відомостей за відповідною формою; за порушення порядку і строків подання загального списку виборців в електронному форматі відповідним відділом обліку виборців до Центральної виборчої комісії; виготовлення

відкріпних посвідчень понад встановлену кількість; порушення процедури видачі відкріпного посвідчення тощо. На нашу думку, відсутність юридичної відповідальності може стати однією з причин невиконання органами державної влади та місцевого самоврядування, службовими особами відповідних органів вимог закону (у разі його прийняття) в частині складання та уточнення списків виборців.

Низка концептуальних положень законопроекту є дискусійними. Зокрема, пропонуючи покласти основний «тягар» складання та уточнення списків виборців на відділи обліку виборців, розробники законопроекту не передбачили джерел фінансування роботи таких відділів, не визначили, хто несе персональну відповідальність за результати роботи цих відділів. Більше того, з частини 2 статті 38 проекту незрозумілою є сама природа відділів – чи вони є структурними підрозділами відповідних виконавчих апаратів рад, виконавчих органів місцевого самоврядування, чи окремими органами «поза» структурою органів. Вважаємо також, що створення відділів обліку виборців «при» виконавчих апаратах рад навряд чи відповідає функціональному призначенню останніх – вони створюються з метою забезпечення внутрішнього функціонування відповідної ради. Більш логічним було б створення таких відділів на рівні районів у складі місцевих державних адміністрацій, але такий підхід може зумовити виникнення відомих проблем.

Загалом, створення в системі органів, відповідальних за складання і уточнення списків виборців, ще однієї ланки у вигляді апаратів районних і обласних рад та виконавчих комітетів місцевих рад, на наш погляд, є недостатньо виправданим – і без того неконкретизована відповідальність органів і посадових осіб за повноту і достовірність інформації, що подається ними для складання списків виборців, стане ще більш «розмитою».

Частина 5 статті 38 проекту, покладаючи на місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування обов'язок надання інформації про громадян, не встановлює вимог до змісту (обсягу) такої інформації. В цих умовах стає очевидним той факт, що ефективність складання списків виборців напряму залежатиме від того, які вимоги до змісту відповідної інформації буде встановлено ЦВК (відповідні питання законопроектом не врегульовано). А передача вирішення цього питання «на відкуп» ЦВК може створити ряд проблем як для самої Комісії, так і для виборців, механізми захисту персональних даних яких законопроектом не передбачено.

Частиною 10 статті 38 законопроекту пропонується передбачити, що державний контроль за дотриманням органами, підприємствами, закладами, установами, організаціями, представництвами, командирами військових частин (формувань) порядку складання загальних списків виборців здійснюють Кабінет Міністрів України та Центральна виборча комісія. При цьому розробники законопроекту не визначили, у чому саме полягають контрольні повноваження Кабінету Міністрів у відповідній сфері. На наш погляд, залучення Кабінету Міністрів України у процес складання та уточнення списків виборців (навіть опосередковане) видається нелогічним, оскільки жоден з органів, які беруть участь у складанні та уточненні списків виборців, не підпорядкований безпосередньо Кабінету Міністрів, що вже саме по собі визначатиме ефективність урядового контролю у відповідній сфері.

З незрозумілих причин право участі у формуванні складу контрольної групи при ЦВК (яка за законопроектом здійснюватиме громадський контроль за складанням та уточненням списків виборців) надано надмірно вузькому колу суб'єктів – ЦВК, МЗС та представникам партій (блоків), які в поточному скликанні Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків чи їх правонаступників). Представники засобів масової інформації, офіційні спостерігачі та партії (блоки), які не мають фракцій у поточному скликанні Верховної Ради України, за законопроектом участі у роботі контрольної групи не беруть. Крім того, очевидно, що така група не може «самостворитися», у зв'язку з чим виникає потреба у визначенні органу, який прийматиме відповідне рішення. На наш погляд, таким органом має бути ЦВК. Аналогічні недоліки містить також частина 7 статті 39 проекту, відповідно до якої «уточнення загального списку виборців проводиться відділами обліку виборців спільно з місцевими контрольними групами, до складу яких входять по одному представнику від політичних партій (блоків), які в поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків чи їх правонаступників) за поданням контрольної групи, створеної при Центральній виборчій комісії».

*Пропозиції стосовно удосконалення правового регулювання процедури складання та уточнення списків виборців*

Очевидно, що запропонована у законопроекті процедура складання та уточнення списків виборців може бути застосована лише

на наступних парламентських виборах і лише один раз. Тому у цьому дослідженні ми не пропонуємо кардинальних напрямів її реформування, вказавши натомість на окремі «технічні» недоліки такої моделі:

1. *З метою персоніфікації відповідальності за дотримання положень законопроекту в частині складання та уточнення списків виборців у законопроекті доцільно чітко визначити, які суб'єкти мають подавати відомості про громадян до відповідних відділів обліку виборців.* На нашу думку, обов'язки щодо подання таких відомостей мають бути покладені на керівників відповідних органів. Тому існує потреба у відповідному уточненні положень частини 5 статті 38 законопроекту.

2. *У законопроекті слід визначити, за рішеннями яких органів мають утворюватись місцеві контрольні групи та контрольна група при ЦВК.* Зокрема контрольна група при ЦВК має створюватися за рішенням ЦВК, місцеві контрольні групи – за рішенням відповідних окружних виборчих комісій (або ЦВК, якщо ТВК відповідні рішення не прийнято). Тому частину 11 статті 38 слід викласти у такій редакції:

«11. Для забезпечення громадського контролю за процесом складання загальних списків виборців при Центральній виборчій комісії на підставі її рішення, прийнятого не пізніше 1 вересня року, що передуює рокові проведення виборів, створюється контрольна група, до якої входять три члени Центральної виборчої комісії, визначені її рішенням, один представник Міністерства закордонних справ України та по одному представнику від партій, які на останніх чергових виборах народних депутатів України самостійно або у складі виборчих блоків взяли участь у розподілі депутатських мандатів та на день набуття повноважень Верховною Радою України відповідного скликання були представлені в парламенті не менш, ніж 14 членами відповідної партії – народними депутатами України».

Відповідного уточнення потребує і частина 7 статті 39 законопроекту, в якій слід передбачити, що уточнення загального списку виборців проводиться відділами обліку виборців спільно з місцевими контрольними групами, які утворюються керівниками відділів обліку виборців за поданням контрольної групи, створеної при Центральній виборчій комісії у складі представників партій, які на останніх чергових виборах народних депутатів України самостійно або у складі виборчих блоків взяли

участь у розподілі депутатських мандатів та на день набуття повноважень Верховною Радою України відповідного скликання були представлені в парламенті не менш, ніж 14 членами відповідної партії – народними депутатами України (по одному представнику від кожної партії).

3. Частиною 5 статті 39 законопроекту передбачається, що громадянин має право оскаржити до місцевого суду допущені при складанні списку виборців неправильності, в тому числі невключення, неправильне включення або виключення із списку виборців інших осіб. Важливо, що надавати таке право особі, права якої не порушено, не слід. Тому у частині 5 статті 39 законопроекту необхідно передбачити, що громадянин має право оскаржити до відділу обліку виборців району, міста, району в місті або до місцевого суду допущені при складанні списку виборців неправильності, в тому числі своє невключення, неправильне включення або виключення із списку виборців. Кожен громадянин має право подати до відділу обліку виборців району, міста, району в місті заяву, в якій вказати на неправильності, допущені при складанні списку виборців щодо інших осіб, у тому числі невключення, неправильне включення або виключення таких осіб зі списку виборців.

### **Формування та організація роботи виборчих комісій, статус членів виборчих комісій**

*Зміст висновків і рекомендацій спостерігачів на виборах Президента України*

Найбільш суттєвими недоліками правового регулювання Законом «Про вибори Президента України» процедури формування виборчих комісій, на які звернули увагу всі міжнародні організації, спостерігачі від яких здійснювали спостереження за виборчим процесом на президентських виборах, стали:

- відсутність граничних обмежень кількісного складу виборчих комісій, формування складу комісій за поданнями кандидатів на пост Президента (що за умови великої кількості зареєстрованих кандидатів негативно вплинуло на роботу виборчих комісій);
- наявність у складі комісій більшості членів від т.зв. «технічних кандидатів», які надавали явну підтримку лише одному з зареєстрованих кандидатів на пост Президента;

- наявність у Законі «Про вибори Президента України» низки прогалин, які дозволили достроково припинити повноваження окремих членів комісій за день до дня проведення голосування.

Зміст рекомендацій стосовно удосконалення процедури формування та організації роботи виборчих комісій зводився до необхідності врахування у виборчому законодавстві позитивного досвіду практичного застосування Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 08.12.2004 р., розроблення методу рівномірного розподілу керівних посад у виборчих комісіях між суб'єктами виборчого процесу, закріплення у виборчому законодавстві положень, за якими виборчі комісії мали надавати свої рішення для оприлюднення у місцевих ЗМІ, та надавати їхні копії суб'єктам виборчого процесу та спостерігачам.

### *Основні позитиви законопроекту № 6531-2 в частині правового регулювання формування та організації роботи виборчих комісій, статусу членів комісій*

До основних позитивів законопроекту № 6531-2 в частині правового регулювання порядку формування, організації роботи виборчих комісій та статусу членів виборчих комісій слід віднести наступні: встановлення мінімальної та максимальної кількості членів окружних виборчих комісій; уточнення механізму розподілу керівних посад в окружних та дільничних виборчих комісіях (в межах відповідного округу); встановлення диференційованої мінімальної та максимальної кількості членів дільничних виборчих комісій для малих, середніх та великих дільниць; закріплення положення, у відповідності до якого у день голосування, зокрема при підрахунку голосів, встановленні результатів голосування на виборчій дільниці, підсумку голосування в межах територіального виборчого округу засідання окружної або дільничної виборчої комісії є повноважним за умови присутності більше половини складу цієї комісії; надання права присутності на засіданнях виборчих комісій офіційним спостерігачам від громадських організацій; уточнення строку, протягом якого член виборчої комісії може висловити окрему думку.

Заслуговує на увагу ч. 8 ст. 37 законопроекту, відповідно до якої у разі дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії в останній день перед днем виборів та-

ке рішення приймається одночасно з рішенням про включення до складу відповідної виборчої комісії іншого представника від того ж суб'єкта виборчого процесу.

*Положення законопроекту № 6531-2, які потребують удосконалення*

Відповідно до частини 2 статті 27 законопроекту право подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій мають партії (блоки, до складу яких входять партії), які в поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків або їх правонаступників). Аналогічне положення закріплено в частині 4 статті 28 законопроекту – право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій мають партії (блоки, до складу яких входять партії), які в поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків або їх правонаступників).

Разом з тим у чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «правонаступник блоку», а сам блок, як і його керівний орган (про який згадується в частині 3 статті 27 законопроекту) є тимчасовим утворенням, функціонування якого завершується із закінченням виборчого процесу.

У частині 6 статті 26 проекту встановлено вимогу, якій має відповідати претендент на посаду секретаря виборчої комісії – володіння державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства. Але проект не дає відповіді на питання про те, ким і в якому порядку має перевірятись рівень володіння кандидатом на посаду секретаря комісії державною мовою; правові наслідки встановлення факту, що кандидат на посаду секретаря не володіє державною мовою; у тому числі – якщо такий факт буде виявлено після сформування складу відповідної виборчої комісії.

Частиною 4 статті 27 законопроекту встановлено перелік даних про кандидатів на посаду члена окружної виборчої комісії, які мають бути відображені у поданні кандидатур до складу окружних та дільничних виборчих комісій. При цьому недотримання окремих з цих вимог (зокрема незазначення у поданні наявності у особи досвіду роботи у виборчих комісіях, відповідної освіти та підготовки, обсягу володіння державною мовою), так само як і подання недостовірної інформації про досвід роботи у складі виборчих комісій, обсяг володіння українською мовою, освіту та підготовку особи, не тягне жодних правових наслідків.

Частина 5 статті 35 законопроекту передбачає, що у разі присутності менше ніж двох третин від складу комісії на засіданні окружної або дільничної виборчої комісії у день голосування, зокрема при підрахунку голосів, встановленні результатів голосування на виборчій дільниці, підсумку голосування в межах територіального виборчого округу рішення комісії приймається не менше ніж двома третинами від числа присутніх на засіданні комісії. Розуміючи мету закріплення такої норми у законопроекті, не можемо погодитися з її змістом, оскільки прийняті 4/9 від складу комісії (тобто меншістю) рішення, зокрема за результатами розгляду скарг суб'єктів виборчого процесу, вважатимуться законними.

Недосконалим, з нашої точки зору, є запропоноване у ч. 10 статті 35 законопроекту визначення акту комісії (згідно з яким акт комісії засвідчує певний факт або певну подію, виявлені і визнані комісією). З цього визначення незрозуміло, чи має передувати підписанню акту рішення комісії, прийняте за наявності кворуму більшістю від її складу про «визнання» комісією певного факту або події, чи може акт бути підписаним, якщо таке рішення прийнято не було. Незрозумілими є правові наслідки порушення вимог частини 11 статті 35 проекту, відповідно до якої акт (протокол) повинен бути підписаний всіма присутніми членами комісії.

Розробники законопроекту № 6531-2 не врахували рекомендацій БДПЛ/ОБСЄ в частині невідкладного надання копій рішень виборчих комісій суб'єктам виборчого процесу та спостерігачам, що також може бути віднесено до недоліків законопроекту.

*Пропозиції стосовно удосконалення правового регулювання формування та організації роботи виборчих комісій, статусу членів виборчих комісій*

1. *Враховуючи те, що у чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «правонаступник блоку», «фракція блоку», а також той факт, що блок як такий перестає існувати в момент завершення виборчого процесу, суб'єкти подання кандидатур до складу виборчих комісій у законопроекті мають визначатися більш чітко.* Зокрема можливим є варіант, за якого пріоритетне право на участь у формуванні складу дільничних та окружних виборчих комісій отримують партії, які на останніх чергових виборах народних депутатів України самостійно або у складі виборчих блоків взяли участь у розподілі депутатських мандатів та на день набуття повноважень Верховною Радою

України відповідного скликання були представлені в парламенті не менш, ніж 14 членами партії – народними депутатами України. Ця пропозиція має бути відображена у ч.ч. 2, 6, 7 ст. 27 проекту, ч. 4 ст. 28 проекту, ч. 3 ст. 29 проекту.

*2. У законопроекті варто провести більш чіткі відмінності між документами виборчої комісії як колегіального органу та документами, які складаються членами виборчої комісії. Тому пропонуємо викласти частини 10 та 11 статті 35 законопроекту у нижчеподаній редакції:*

«10. Виборча комісія складає акти та протоколи. Акт комісії засвідчує певний факт або певну подію, виявлені і визнані членами комісії, які підписали акт. Протокол комісії встановлює підсумки певних дій, виконаних членами комісії.

11. Акти і протоколи виборчої комісії складаються у випадках, передбачених цим Законом, за формами, затвердженими Центральною виборчою комісією, та у кількості примірників, встановлених цим Законом. Акт або протокол комісії підписується всіма присутніми на засіданні членами виборчої комісії, підписи яких скріплюються печаткою виборчої комісії. У разі відсутності підпису члена виборчої комісії у акті, протоколі проти його прізвища зазначається причина відсутності підпису. Перший примірник акту чи протоколу мають право підписати присутні на засіданні кандидати у депутати, представники партій (блоків) у Центральній виборчій комісії чи уповноважені особи партій (блоків), офіційні спостерігачі.»

*3. З метою недопущення прийняття виборчими комісіями рішень меншістю від їхнього складу вважаємо за доцільне виключити зі статті 35 проекту частину п'яту, відповідно до якої у разі присутності на засіданні окружної або дільничної виборчої комісії у день голосування, зокрема при підрахунку голосів, встановленні результатів голосування на виборчій дільниці, підсумку голосування в межах територіального виборчого округу менше ніж двох третин від складу комісії, рішення комісії приймається не менше ніж двома третинами від числа присутніх на засіданні комісії (тобто, для прийняття такого рішення необхідна підтримка лише 4/9 від складу комісії).*

*4. Слід виконати рекомендацію ОБСЄ в частині невідкладного надання копій рішень виборчих комісій суб'єктам виборчого процесу,*

*яких стосуються ці рішення. Тому частину 7 статті 35 законопроекту слід доповнити реченням такого змісту: «Копія прийнятого виборчою комісією рішення не пізніше, ніж через три години після його прийняття, а в день голосування – невідкладно, видається головою або секретарем виборчої комісії суб'єкту виборчого процесу, якого воно стосується, на його вимогу.»*

## **Правове регулювання передвиборної агітації**

### *Зміст рекомендацій спостерігачів на виборах Президента України*

У Заключному звіті Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереженнями за виборами Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 року вказано на низку недоліків виборчого законодавства в частині правового регулювання процедури здійснення передвиборної агітації. Зокрема відзначається, що відсутність чітких вимог до змісту до офіційних повідомлень дозволяє окремим кандидатам на виборах, які обіймають посади в органах державної влади, здійснювати передвиборну агітацію виключно або переважно у формі офіційних повідомлень. ОБСЄ також висловила проти встановлення обмеження кола осіб, які можуть здійснювати передвиборну агітацію, особами, що мають право голосу на виборах, заборони проведення передвиборної агітації у закordonних засобах масової інформації, оскільки відповідні обмеження не узгоджуються з вимогами Загальної декларації прав людини (ст. 19), Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод (ст. 10), Конвенції ООН про права дитини (ст.ст. 13, 14, 15), Європейською конвенцією про транскордонне телебачення. Звертається увага також на відсутність чіткого законодавчого визначення поняття «засобу масової інформації», розмежування між державними та приватними ЗМІ. Досліджуючи практику реалізації Закону «Про вибори Президента України» в частині правового регулювання передвиборної агітації, ОБСЄ звернуло увагу на факти масового поширення агітаційних матеріалів без вихідних даних, здійснення передвиборної агітації посадовими особами органів виконавчої влади, розміщення виборчих штабів одного з кандидатів на пост Президента України в державних установах, укладання т.зв. «соціальних договорів» між виборцями та одним з кандидатів на пост Президента України, використання негативних агітаційних матеріалів,

які часто видавалися як такі, що агітують за одного кандидата, а насправді були спрямовані на його дискредитацію. Комітет виборців України, Комітет «Рівність можливостей» та Асоціація «Спільний простір» звернули увагу на порушення вимог Закону в частині обмеження передвиборної агітації у військових частинах (розміщення біг-бордів на території військових частин), заборони здійснювати передвиборну агітацію іноземними громадянами, розміщувати агітаційні матеріали в приміщеннях державних органів та установ, коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми протягом 20 хвилин до і після її телетрансляції.

#### *Основні позитиви законопроекту № 6531-2 в частині правового регулювання передвиборної агітації*

До безперечних позитивів законопроекту слід віднести: удосконалення визначення поняття політичної реклами (політичною рекламою за законопроектом є друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо або опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу, сформувані у суспільстві та у свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до них або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп у їх ставленні до суб'єктів виборчого процесу під час виборів, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із вказаною метою); встановлення заборони на використання власних коштів кандидатів у депутати чи коштів з інших, ніж кошти виборчих фондів та коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів, джерел для проведення передвиборної агітації, у тому числі з ініціативи виборців; встановлення заборони на розміщення носіїв політичної реклами, а також розповсюдження політичної реклами через радіотрансляційні або інші мережі сповіщення пасажирів, у транспортних засобах громадського користування, на станціях метрополітену, вокзалах, портах та аеропортах; удосконалення правового регулювання встановлення розцінок вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу; встановлення заборони на розповсюдження завідомо неправдивих або наклепницьких відомостей про партію (блок) – суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати; лібералізацію порядку фінансування передвиборної кампанії за рахунок коштів виборчих фондів партій, блоків (відмова від встановлен-

ня граничного розміру витрат коштів виборчих фондів партій, блоків, підвищення розміру добровільного внеску до виборчого фонду).

#### *Положення законопроекту № 6531-2, які потребують удосконалення*

Разом з тим норми проекту № 6531-2 в частині правового регулювання передвиборної агітації все ще потребують удосконалення.

Зокрема, автори законопроекту не врахували пропозиції, висловлені у Заключному звіті в частині скасування заборони на участь у передвиборній агітації осіб, які не мають права голосу (стаття 70 проекту забороняє участь у передвиборній агітації особам без громадянства, громадянам інших держав); заборони на проведення передвиборної агітації в закордонних ЗМІ (ч. 14 ст. 70 проекту встановлено заборону на проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50 відсотків). Більше того, у проекті закріплено ряд нових вимог і заборон, які обмежують гарантоване Конституцією, Загальною декларацією прав людини, Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод право кожної людини на свободу висловлення власних поглядів та переконань, свободу слова. Наприклад, ч. 4 ст. 70 проекту творчим працівникам ЗМІ пропонується заборонити оцінювати передвиборні програми партій і блоків.

Розробники проекту не передбачили механізмів втілення в життя рекомендацій МСВ в частині проведення більш чіткого розмежування між передвиборною агітацією та офіційними повідомленнями в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України. За передбаченого ч. 4 ст. 65 проекту визначення офіційного повідомлення, передвиборна агітація за окремих кандидатів у народні депутати України у 2006 році здійснюватиметься у формі офіційних повідомлень, що спричинить виникнення тих самих проблем, які мали місце під час підготовки виборів Президента України у 2004 році (незбалансоване висвітлення діяльності кандидатів, партій і блоків; нерівність умов у фінансуванні передвиборної агітації партій і блоків, кандидати від яких обіймають посади в органах державної влади і діяльність яких висвітлюється в формі офіційних повідомлень, та партій і блоків, кан-

дидати від яких не обіймають відповідних посад і які, відповідно, не можуть проводити передвиборну агітацію у формі офіційних повідомлень тощо).

Без належного реагування залишено пропозицію Місії ОБСЄ/БДПЛ в частині посилення регулювання фінансування передвиборної агітації для поглиблення прозорості формування виборчих фондів кандидатів, оприлюдненням даних про добровільні внески до виборчих фондів та витрати (встановлення вимог щодо розкриття джерел формування виборчого фонду, конкретизації процедури перевірки реальних витрат на виборчу кампанію та їх відповідності витратам, відображеним у фінансових звітах; встановлення санкцій за порушення положень щодо фінансування передвиборчої кампанії).

Низка положень законопроекту потребують узгодження між собою. Зокрема, частиною 12 ст. 70 проекту передбачається, що включення до інформаційних теле- і радіо-програм (новин) передвиборних агітаційних матеріалів партій (блоків), у тому числі політичної реклами забороняється. Разом з тим частиною 3 статті 65 проекту до політичної реклами пропонується віднести друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо або опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу. Іншими словами, будь-яку згадку про партію, блок, організовані ними заходи (з'їзди, конференції, концерти тощо), зустрічі кандидатів від партій і блоків з виборцями слід відносити до політичної реклами, і відповідна інформація, як впливає зі змісту ч. 12 ст. 70 проекту, не може включатися до випусків новин. За таких умов протягом передвиборної кампанії у новинах висвітлюватиметься лише діяльність кандидатів, які обіймають посади в органах державної влади – висвітлення інших подій політичного життя може призвести до зупинення дії ліцензії відповідного ЗМІ за рішенням суду. З нашої точки зору, подібний підхід розробників законопроекту заслуговує на критичну оцінку.

Окремі положення законопроекту, як свідчить досвід виборів Президента України у 2004 році, буде складно реалізувати на практиці. Зокрема, у проекті, як і у Законі «Про вибори Президента України», наявні норми, у відповідності до яких засіб масової інформації, що надав ефірний час або друковану площу одній партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншій партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу

(ч. 8 ст. 67 проекту). Як відомо, Закон «Про рекламу» встановлює квоти реклами у загальному обсязі мовлення, перевищити яку відповідний ЗМІ не має права. У контексті зазначеного положення ч. 8 ст. 67 проекту, на нашу думку, мають декларативний характер. На аналогічну оцінку заслуговує ч. 7 статті 70 проекту, за якою засіб масової інформації, що оприлюднив недостовірний матеріал, не пізніше як через три дні після дня звернення з вимогою про спростування, але не пізніше останнього дня перед днем виборів, зобов'язаний надати партії (блоку), кандидату у депутати, щодо яких поширено недостовірну інформацію, можливість спростувати такі матеріали. Цілком очевидно, що ця вимога може бути виконана лише тими ЗМІ, які не вичерпали наявну квоту для реклами, та друківаними ЗМІ, періодичність виходу яких у друк дозволяє забезпечити виконання вимог ч. 7 ст. 70 законопроекту.

Ефективність реалізації низки положень законопроекту в частині правового регулювання передвиборної агітації може ускладнитись у зв'язку з відсутністю санкцій за їхні порушення. Так, проведення передвиборної агітації в останню суботу перед днем виборів (що є порушенням встановлених проектом строкових обмежень для здійснення передвиборної агітації) не є підставою для притягнення особи, яка проводить таку агітацію, до юридичної відповідальності (ст. 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення забороняє передвиборну агітацію лише в день виборів). Розповсюдження виборчих листівок, плакатів, інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації, публічні заклики голосувати за чи проти партій (блоків), якщо відповідні дії вчиняються підприємством, установою чи організацією, не тягне для відповідних суб'єктів негативних правових наслідків. Не передбачено юридичної відповідальності також за розповсюдження політичної реклами через радіотрансляційні або інші мережі сповіщення пасажирів, у транспортних засобах громадського користування, на станціях метрополітену, вокзалах, портах та аеропортах; порушення заборони на участь у передвиборній агітації особами без громадянства та громадянами іноземних держав; здійснення агітації із застосуванням непрямого підкупу виборців; розповсюдження друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск тощо.



*Пропозиції стосовно удосконалення правового регулювання передвиборної агітації*

1. У ч. 4 ст. 70 законопроекту № 6531-2 доцільно конкретизувати вимоги до офіційних повідомлень про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України. Зокрема, частину 4 статті 70 проекту пропонується викласти у такій редакції:

«4. Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України, і підготовлені у порядку, передбаченому Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», не вважаються передвиборною агітацією за умови відповідності такого повідомлення всім наступним вимогам:

1) повідомлення включено до інформаційної теле- і радіопроеграми (новин);

2) впродовж 20 хвилин до теле-, радіотрансляції офіційного повідомлення йому не передують коментарі, пов'язані зі змістом такого повідомлення, у тому числі – про позитивні або негативні наслідки дій посадової (службової) особи – кандидата у народні депутати України, про дії якого повідомляється у офіційному повідомленні;

3) впродовж 20 хвилин після теле-, радіотрансляції офіційного повідомлення воно не супроводжується коментарями, пов'язаними зі змістом повідомлення, у тому числі – про позитивні або негативні наслідки дій посадової (службової) особи – кандидата у народні депутати України, про дії якого повідомляється в офіційному повідомленні;

4) у повідомленні не згадується повна або скорочена назва партії (блоку), яка (який) висунув кандидата у народні депутати України, про дії якого повідомляється;

5) повідомлення не містить візуальних зображень, за якими можна встановити партію (партію, що входять до складу блоку, блок), яка висунула кандидата у народні депутати України – посадову (службову) особу, про дії якої повідомляється в офіційному повідомленні, у тому числі – візуальних зображень символіки, знаків, емблем, прапорів партій (партії, що входить до складу блоку; блоку);

6) повідомлення не містить інформації про те, що посадова (службова) особа, про дії якої

повідомляється в офіційному повідомленні, є кандидатом у народні депутати України;

7) повідомлення не містить інформації про дії посадової (службової) особи як кандидата у народні депутати України».

2. Положення законопроекту в частині заборони на здійснення передвиборної агітації громадянами іноземних держав та особами без громадянства та здійснення передвиборної агітації в зарубіжних ЗМІ мають бути приведені у відповідність до вимог Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, Московського документа ОБСЄ, Європейської конвенції транскордонного телебачення. З огляду на це окремі положення законопроекту слід викласти в новій редакції. Так, громадянам іноземних держав та особам без громадянства, на наш погляд, слід заборонити здійснювати передвиборну агітацію лише під час проведення концертів, вистав, спортивних змагань та інших публічних заходів на підтримку чи за підтримки партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу або кандидата у депутати, а також агітацію у ЗМІ. Такий підхід забезпечуватиме реалізацію громадянами іноземних держав та особами без громадянства права на свободу слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. З метою приведення законопроекту № 6531-2 у відповідність до п. 26.1 Московського документа ОБСЄ існує потреба у викладенні в новій редакції ч. 14 ст. 70 проекту, яка забороняє проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50 відсотків:

«14. Партіям (блокам) – суб'єктам виборчого процесу забороняється розміщувати політичну рекламу в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50 відсотків.»

3. Потребують удосконалення у напрямі забезпечення прозорості формування виборчих фондів партій (блоків) положення законопроекту, якими врегульовано порядок фінансування виборів за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів (відповідна рекомендація висловлена у Заключному звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ (п. 25 Розділу XVI).

Статтю 51 законопроекту, з нашої точки зору, слід доповнити новою частиною восьмою такого змісту:

«8. Фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів партій (блоків) не пізніше як на сороковий день після дня виборів оприлюднюються Центральною виборчою комісією в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» та на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії. Оприлюднений фінансовий звіт повинен містити інформацію про джерела надходження коштів виборчих фондів (назву партії (блоку), яка висунула кандидатів у народні депутати України; прізвище, ім'я, по-батькові, дату народження (день, місяць, рік), населений пункт (село, селище, місто), в якому постійно проживає фізична особа, яка зробила добровільний внесок до виборчого фонду партії (блоку) – у випадку, якщо сума внеску перевищує п'ятдесят мінімальних розмірів заробітної плати; суми внесків партії (блоку), фізичних осіб, які зробили добровільні внески до виборчого фонду партії (блоку) у розмірі понад п'ятдесят мінімальних розмірів заробітної плати); а також інші дані, визначені Центральною виборчою комісією в порядку та в строки, передбачені частиною сьомою цієї статті.»

4. *Законопроект не проводить чіткого розмежування між політичною рекламою та передвиборною агітацією.* На нашу думку, варто виходити з того, що політична реклама та передвиборна агітація співвідносяться між собою, як родове та видове поняття. *Поняття політичної реклами є ширшим за своїм змістом за поняття передвиборної агітації* – політична реклама має на меті привернути увагу до певних суб'єктів виборчого процесу, у тому числі без мети сформувати у суспільстві та у свідомості громадян позитивне чи негативне ставлення до суб'єктів виборчого процесу (наприклад, звичайна згадка про проведення з'їзду певної партії привертає увагу виборця до такої партії, тобто є політичною рекламою), однак в принципі не передбачає формування у виборця позитивного або негативного ставлення до відповідної партії). Натомість передвиборна агітація є частиною загального поняття політичної реклами і передбачає будь-які не заборонені законодавством України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, які прямо або опосередковано схиляють громадян до реалізації права голосу на виборах за або проти певного суб'єкта виборчого процесу, або можуть сформувати у суспільстві та у свідомості громадян позитивне чи негативне ставлення до суб'єктів виборчого процесу, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або

підтримуються із вказаною метою. При цьому, з нашої точки зору, в Законі немає потреби перераховувати перелік форм здійснення передвиборної агітації – цілком очевидно, що передвиборна агітація може вільно здійснюватись у будь-яких формах з урахуванням обмежень, встановлених Конституцією та законами України.

Варто наголосити на тому, що *поняття політичної реклами зустрічається не лише у законопроекті № 6531-2, але і у Законі «Про рекламу», у зв'язку з чим виникає практична потреба в узгодженні цих актів. Ця необхідність зумовлюється, зокрема, тим, що стаття 13 Закону «Про рекламу» встановлює граничний час (квоту) мовлення, яка може бути відведена на рекламу в загальному обсязі мовлення, а також визначає частку реклами протягом астрономічної години фактичного мовлення. За порушення відповідних обмежень Закон «Про рекламу» встановлює відповідні санкції, які застосовуються до ЗМІ.* Такий підхід може серйозно ускладнити виконання ЗМІ своїх обов'язків із надання ефірного часу, друкованої площі партіям (блокам) на тих самих умовах, на яких такий ефірний час (друкована площа) надавались іншим суб'єктам виборчого процесу для розміщення політичної реклами.

Виходячи з вищевказаного, вважаємо за доцільне викласти частини 2 і 3 ст. 65 проекту № 6531-2 у такій редакції:

«2. *Передвиборна агітація є різновидом політичної реклами і включає будь-які не заборонені законодавством України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, які прямо або опосередковано схиляють громадян до реалізації права голосу на виборах за або проти певного суб'єкта виборчого процесу або можуть сформувати у суспільстві та у свідомості громадян позитивне чи негативне ставлення до суб'єктів виборчого процесу, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із вказаною метою. Передвиборна агітація може здійснюватись у будь-яких формах з урахуванням обмежень, встановлених Конституцією України, цим та іншими законами України.*

3. *Політична реклама включає будь-які не заборонені законодавством України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо або опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу. Політична реклама повинна відповідати вимогам, передбаченим Законом України «Про рекламу», як-*

що інше не передбачено цим Законом або не випливає з цього Закону. Для цілей цього Закону протягом строків, визначених статтею 64 цього Закону, час мовлення, відведений на політичну рекламу, не включається до часу мовлення, відведеного на рекламу частиною першою статті 13 Закону України «Про рекламу». Для цілей цього Закону протягом строків, визначених статтею 64 цього Закону, частка реклами протягом кожної астрономічної години фактичного мовлення, встановлена Законом «Про рекламу», збільшується до 30 відсотків у такому розрахунку: не менше 10 відсотків протягом кожної астрономічної години фактичного мовлення виключно для політичної реклами та 20 відсотків протягом кожної астрономічної години мовлення для іншої реклами, у тому числі політичної реклами.»

Варто відзначити, що відмінності між політичною рекламою та передвиборною агітацією мають бути проведені більш чітко і в інших положеннях законопроекту. Зокрема, посилання на політичну рекламу, а не на передвиборну агітацію, слід зробити в частинах 1, 2 ст. 64 проекту, ч.ч. 5, 6 ст. 65 проекту, ч. 2 ст. 67 проекту, ч.ч. 11, 12 ст. 68, ч. 14, 16 ст. 70 проекту. І навпаки, посилання на передвиборну агітацію, а не політичну рекламу, слід зробити у ч. 12 ст. 70 законопроекту (відповідно до положень ч. 12 ст. 68 у редакції проекту № 6531-2, схваленого у першому читанні) забороняється включення до інформаційних теле- і радіо-програм (новин) передвиборних агітаційних матеріалів партій (блоків), у тому числі політичної реклами (що фактично унеможливає будь-які згадки у новинах про партії та блоки, які висунули кандидатів протягом всього періоду передвиборної агітації).

5. Згідно з частиною 8 статті 70 проекту забороняється проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей. Така передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати або не голосувати за певну партію (блок) або згадуванням назви партії (блоку) чи імені кандидата, вважається *непрямим підкупом виборців*. Оскільки під час прове-

дення передвиборної агітації партійні активісти зазвичай розповсюджують певні матеріальні цінності (наприклад, ручки, блокноти, календарі із зображенням назв та символіки партії (блоку), поняття непрямого підкупу виборців доцільно визначити більш чітко. Тому частину 8 статті 70 проекту слід, на нашу думку, викласти у такій редакції:

«8. Забороняється проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора партії (партії, що входить до складу блоку; блоку), за умови, що вартість товару, який надається виборцю, не перевищує 0,1 неоподаткованого мінімуму доходів громадян), послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей, Така передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати або не голосувати за певну партію (блок) або згадуванням назви партії (блоку) чи імені кандидата, вважається непрямим підкупом виборців, зазначеним у пункті 2 частини четвертої статті 63 цього Закону».

6. Окремі положення законопроекту в частині правового регулювання передвиборної агітації потребують редакційного уточнення. Так, частину 16 статті 70 законопроекту, якою встановлено заборону на розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на пам'ятках архітектури, слід викласти у такій редакції:

«16. Забороняється розміщення політичної реклами, у тому числі матеріалів передвиборної агітації та повідомлень про перебіг виборчого процесу на об'єктах культурної спадщини.»

Також на засоби масової інформації (у разі оприлюднення результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами депутатів) доцільно покласти обов'язок зазначення замовника опитування – фізичної або юридичної особи, на підставі договору з якою проводилось опитування або відшкодовувались витрати на його проведення.

7. У перспективі мають бути виконані рекомендації ОБСЄ в частині трансформації державного телерадіомовлення у незалежний

громадський ЗМІ, який дотримуватиметься неупередженої та об'єктивної редакторської політики й надаватиме збалансовані репортажі, в тому числі під час виборчого процесу; створення незалежної ради з питань ЗМІ з контрольними повноваженнями для забезпечення вільного, рівного та справедливого доступу до державного телерадіомовлення; лібералізації вимог, які ставляться до приватних ЗМІ (після демонополізації медійного ринку).

### Статус офіційних спостерігачів

#### *Зміст рекомендацій спостерігачів на виборах Президента України*

У звітах та рекомендаціях офіційних спостерігачів на виборах Президента України у 2004 році, підготовлених за результатами цих виборів, міститься низка пропозицій стосовно подальшого удосконалення норм виборчого законодавства, якими визначено коло суб'єктів, що можуть мати офіційних спостерігачів на виборах, права, обов'язки та відповідальність офіційних спостерігачів. Такі пропозиції стосувались: надання національним громадським організаціям права здійснювати спостереження за виборчим процесом (що впливає з п. 8 Копенгагенського документа); надання офіційним спостерігачам від національних організацій прав та обов'язків у тому ж обсязі, що і офіційним спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій; перегляд законодавчих положень, які дозволяють тривалу відео-зйомку всередині приміщень для голосування у напрямі забезпечення таємниці голосування; надання міжнародним спостерігачам права спостерігати за виборами на закордонних виборчих дільницях, надання офіційним спостерігачам права одержувати копії виборчих документів.

#### *Основні позитиви законопроекту № 6531-2 в частині правового регулювання статусу офіційних спостерігачів*

Розробниками законопроекту № 6531-2 було враховано низку рекомендацій міжнародної спільноти в частині надання громадським організаціям права здійснювати спостереження за ходом виборчого процесу, конкретизації їхніх повноважень та відповідальності.

Так, частиною 2 статті 73 законопроекту офіційним спостерігачам від громадських організацій надано право здійснювати спостереження за ходом виборчого процесу. До організацій, що мають відповідне право, статтею

75 законопроекту віднесено ті з них, до статутної діяльності яких відносяться питання виборчого процесу та спостереження за ним, зареєстровані у встановленому законом порядку не менше як за два роки до дня виборів. На позитивну оцінку заслуговує надання офіційним спостерігачам від громадських організацій права здійснювати спостереження за ходом виборчого процесу на закордонних виборчих дільницях (аналогічне право ч. 5 ст. 76 проекту надано також спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій); права отримувати копію протоколу про передачу виборчих бюлетенів, про підрахунок голосів та встановлення результатів голосування та інших документів у випадках, передбачених законом.

До позитивів проекту слід віднести суттєве розширення прав офіційних спостерігачів від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, зокрема – надання таким спостерігачам права звертатися до суду чи відповідної виборчої комісії з вимогою про усунення порушень Закону у разі їх виявлення, права вживати необхідних заходів щодо припинення протиправних дій під час голосування та підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці тощо.

Також слід погодитися з пропозицією розробників законопроекту № 6531-2, що в якості підстави для визнання голосування на виборчій дільниці недійсним передбачили виявлення ТВК фактів навмисного створення перешкод у реалізації офіційними спостерігачами, представниками засобів масової інформації права бути присутніми під час проведення голосування на виборчій дільниці у приміщенні, де проводиться голосування, на засіданнях виборчих комісій при підрахунку голосів, встановленні результатів голосування на виборчих дільницях та підсумків голосування в межах виборчого округу, а так само неправомірного недопущення зазначених осіб у приміщення для голосування (ч. 13 статті 91 законопроекту).

#### *Положення законопроекту № 6531-2, які потребують удосконалення*

Разом з тим законопроект № 6531-2 містить низку недоліків, які мають бути виправлені до його прийняття як Закону «Про вибори народних депутатів України». До таких недоліків слід віднести, наприклад, надмірно широкі підстави для дострокового припинення повноважень офіційного спостерігача, відсутність механізмів, які б забезпечували таємницю голосування під час здійснення

офіційними спостерігачами своїх прав (наприклад, під час проведення фото- та кінозйомки); різні санкції за порушення норм закону, які можуть бути застосовані до офіційних спостерігачів від партій (блоків) та від громадських організацій.

Пунктом 5 частини 7 статті 74 законопроекту офіційним спостерігачам від політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу надано право звертатися до суду з вимогами про усунення порушень Закону «Про вибори народних депутатів України». Такий підхід законодавця видається недостатньо обґрунтованим – зазвичай правом звернення до суду наділено осіб, права яких порушено, або їх законних представників; крім того, чинним процесуальним законодавством не передбачено такої процесуальної форми звернення до суду, як «вимога».

Частина 3 статті 75 законопроекту не покладає на ЦВК обов'язку надання громадській організації копії рішення про надання дозволу громадській організації мати офіційних спостерігачів або про відмову у наданні такого дозволу, що також слід віднести до недоліків закону.

Відповідно до частини 10 статті 75 законопроекту № 6531-2 на засіданні виборчої комісії, на виборчій дільниці під час голосування мають право бути присутніми одночасно не більше трьох офіційних спостерігачів від громадських організацій. У результаті може скластися ситуація, коли на засіданні виборчої комісії або на виборчій дільниці будуть присутні відразу три представники від однієї організації, а спостерігачі від інших громадських організацій будуть змушені залишити засідання (дільницю).

#### *Пропозиції стосовно удосконалення правового регулювання статусу офіційних спостерігачів*

1. *З метою зменшення кількості організацій, які отримають право здійснювати спостереження за виборчим процесом, в якості умови надання громадській організації права мати офіційних спостерігачів на виборах слід встановити ще одну вимогу, якій має відповідати відповідна організація, – наявність всеукраїнського статусу.*

Тому частину 1 статті 75 законопроекту слід викласти у такій редакції:

«1. Громадські організації, які мають всеукраїнський статус та до статутної діяльності яких віднесено питання виборів та спостереження за виборчим процесом, зареєстровані у встановленому законом порядку не менше як

за два роки до дня виборів, мають право за дозволом Центральної виборчої комісії мати офіційних спостерігачів, які ведуть спостереження за перебігом виборчого процесу, у тому числі за голосуванням, підрахунком голосів та встановленням підсумків голосування на виборчій дільниці та в територіальному виборчому окрузі.»

2. Варто відзначити, що в якості умови прийняття рішення про надання дозволу громадській організації мати офіційних спостерігачів законопроектом пропонується встановити її реєстрацію за два роки до дня виборів. Однак обов'язку подання копії свідоцтва про державну реєстрацію громадської організації разом з клопотанням про дозвіл мати офіційних спостерігачів під час виборів законопроект на громадські організації не покладає. Тому пропонуємо частину 2 статті 75 законопроекту викласти у такій редакції: «2. Громадська організація, яка відповідає вимогам, зазначеним у частині першій цієї статті, не пізніше ніж за дев'яносто днів до дня виборів може звернутися до Центральної виборчої комісії з клопотанням про дозвіл мати офіційних спостерігачів під час виборів. До клопотання, підписаного керівником громадської організації та засвідченого печаткою організації, додається копія статуту громадської організації, засвідчена в нотаріальному порядку, а також копія свідоцтва про державну реєстрацію громадської організації, засвідчена органом, що видав оригінал документа або в нотаріальному порядку.»

3. З метою забезпечення рівних прав громадських організацій, які отримали дозвіл ЦВК мати офіційних спостерігачів на виборах, спостерігати за ходом виборчого процесу, варто обмежити кількість представників від однієї організації на засіданні виборчої комісії або на дільниці під час голосування двома особами і збільшити кількість офіційних спостерігачів від громадських організацій на засіданні або на дільниці з 3 до 4 осіб з тим, щоб представники принаймні двох громадських організацій могли бути присутніми відповідно на засіданні комісії або на дільниці у день голосування.

Тому частину 10 статті 75 законопроекту пропонуємо викласти у такій редакції:

«10. На засіданні виборчої комісії, на виборчій дільниці під час голосування мають право бути присутніми одночасно не більше двох офіційних спостерігачів від однієї громадської організації і не більше чотирьох офіційних спостерігачів від всіх громадських

організацій, які зареєстрували спостерігачів у відповідному окрузі.»

4. *Право офіційних спостерігачів на здійснення фото-, кінозйомки, аудіо- та відеозаписів слід обмежити вимогою про забезпечення в ході здійснення цього права таємниці голосування.*

5. *Необхідно узгодити (уніфікувати) підстави притягнення офіційних спостерігачів від різних суб'єктів до відповідальності у вигляді позбавлення права на присутність на засіданні комісії. Підставами такої відповідальності, незалежно від того, якого суб'єкта представляє офіційний спостерігач, мають бути лише безпідставне втручання в роботу виборчої комісії, вчинення дій, що порушують законний хід виборчого процесу або неправомірне заважання членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження; заповнення замість виборця (у тому числі і на його прохання) виборчого бюлетеня; присутність спостерігача при заповненні виборцем виборчого бюлетеня у кабіні (кімнаті) для таємного голосування або інше порушення таємниці голосування. Відповідні зміни необхідно відобразити в ч.ч. 8, 9 ст. 74 законопроекту та ч. 14 ст. 75 проекту.*

6. *Підстава дострокового припинення повноважень офіційного спостерігача (згідно з ч. 5 статті 73 законопроекту такою підставою є «порушення спостерігачем законів України») має бути конкретизована. Тому частину 5 статті 73 законопроекту пропонуємо викласти у такій редакції:*

«5. Виборча комісія, яка зареєструвала офіційного спостерігача, може достроково припинити його повноваження у разі, якщо окружною або дільничними виборчими комісіями два і більше разів приймалось рішення про позбавлення офіційного спостерігача права бути присутнім на засіданні відповідної виборчої комісії до його закінчення».

### **Організація голосування та підрахунку голосів, встановлення результатів виборів**

#### *Зміст рекомендацій спостерігачів на виборах Президента України*

Всі організації, які здійснювали спостереження за організацією голосування та підрахунку голосів під час першого та другого туру президентських виборів у 2004 році, звернули увагу на невиконання норм Закону України «Про вибори Президента України» в частині

заборони присутності у приміщенні для голосування осіб, які не мають відповідного права, зокрема – співробітників органів внутрішніх справ та, в окремих випадках, – військовослужбовців. З огляду на це було рекомендовано чітко визначити перелік обставин, за яких працівники правоохоронних органів можуть бути присутні всередині приміщень для голосування. ОБСЄ також радила розширити перелік відомостей, які мають відображатись у протоколах підрахунку голосів. Зокрема, пропонувалося, щоб у таких протоколах відображалась інформація про кількість виборців, які проголосували за межами приміщення для голосування, за відкріпними посвідченнями (п.п. 46, 51 Рекомендацій Заключного звіту МСВ ОБСЄ/БДІПЛ). Також ОБСЄ запропонувала «переглянути положення щодо голосування з використанням переносних виборчих скриньок» з тим, щоб полегшити можливості для реалізації виборчого права всіма громадянами (у тому числі тими, хто за станом здоров'я не може проголосувати в приміщенні для голосування); закріпити у виборчому законодавстві положення, відображені у Законі «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» в частині обліку бюлетенів та відкріпних посвідчень; оголошення ТВК та ДВК перед початком голосування даних про кількість зареєстрованих виборців, кількість поданих заяв про голосування за межами приміщення для голосування, кількість виборців, які отримали відкріпні посвідчення та голосуватимуть за ними; відмовитись від «правила 10% порогу», визначеного статтею 80 Закону «Про вибори Президента України» (на думку ОБСЄ, визнання голосування недійсним слід зробити можливим лише за умови, що порушення виборчого законодавства не дозволяють встановити результати волевиявлення виборців); вилучити з тексту виборчого бюлетеня графу «не підтримую жодного з кандидатів» (оскільки, як вважає ОБСЄ, виборці повинні заохочуватися голосувати за партію або кандидата, і тим самим брати відповідальність за орган, який обирається).

#### *Основні позитиви законопроекту № 6531-2 в частині правового регулювання організації голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів*

Стаття 81 законопроекту суттєво деталізує процедуру підготовки до голосування. Зокрема, на відміну від Закону «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 р., зако-

нопроект передбачає проведення ДВК в останній день перед виборами засідання, на якому ДВК розподіляє обов'язки між членами комісії і визначає відповідальних за встановлення особи виборця та його наявність у списку виборців; видачу виборцю виборчого бюлетеня; контроль за проходженням виборців у кабіни для таємного голосування; контроль за виборчими скриньками; організацію голосування за межами приміщення для голосування; контроль входу та виходу із приміщення для голосування. Частиною 11 цієї ж статті передбачається, що перед початком голосування ДВК зобов'язана поінформувати окружну виборчу комісію про кількість виборців, внесених до списку виборців на виборчій дільниці, на момент початку голосування; кількість виборців у витягу зі списку виборців для голосування за межами приміщення для голосування; кількість виборців, внесених до списку виборців на підставі відкріпних посвідчень (для виборчих дільниць, визначених для проведення голосування за відкріпними посвідченнями), а ОВК – передати відповідні відомості до ЦВК до 10 години дня голосування. На ДВК також покладається обов'язок передати після закінчення голосування до окружної виборчої комісії відомості про кількість виборців, внесених до списку виборців на виборчій дільниці, на момент закінчення голосування; кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці, на момент закінчення голосування; кількість виборців, які проголосували за межами приміщення для голосування; кількість виборців, які проголосували за відкріпними посвідченнями (для виборчих дільниць, визначених для проведення голосування за відкріпними посвідченнями).

У частині 2 статті 82 законопроекту його розробники врахували пропозицію ОБСЄ в частині конкретизації підстав перебування співробітників органів внутрішніх справ у приміщенні для проведення голосування. Так, передбачається, що працівник органів внутрішніх справ може бути запрошений у приміщення для голосування для виведення порушника із приміщення голосування (у разі грубого втручання порушника у перебіг голосування, вчинення ним хуліганських дій або інших порушень, які передбачають притягнення до відповідальності).

У проекті також враховано рекомендації ОБСЄ в частині забезпечення умов для голосування громадянам, які за станом здоров'я не можуть проголосувати в приміщенні для голосування, відображення у протоколах про підрахунок голосів відомостей про кількість

виборців, що отримали виборчі бюлетені за місцем перебування; кількість виборців, що отримали виборчі бюлетені на підставі відкріпних посвідчень тощо.

#### *Окремі недоліки правового регулювання організації голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів*

Загалом, розробники законопроекту № 6531-2 врахували переважну більшість рекомендацій ОБСЄ в частині організації голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. Серед неврахованих рекомендацій – пропозиція скасувати т. зв. «десятивідсотковий поріг», за якого вибори визнаються недійсними, усунення з тексту виборчого бюлетеня графи «Не підтримую жодного кандидата».

#### **Відповідальність за порушення виборчого законодавства**

##### *Основні недоліки правового регулювання відповідальності за виборчі правопорушення*

У проекті № 6531-2 міститься ряд положень, за порушення яких не передбачено відповідальності ні Кримінальним кодексом України, ні Кодексом України про адміністративні правопорушення. Зокрема, за видачу бюлетеня виборцю за умови пред'явлення ним неналежного документа, скорочення відведеного законом часу відпустки військовослужбовцям, порушення строків вивіщення рішень виборчих комісій на стенді офіційних матеріалів комісій, порушення встановленої процедури видачі відкріпних посвідчень, подання розпорядниками рахунків виборчих фондів недостовірної інформації у фінансових звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів, здійснення у зарубіжних ЗМІ передвиборної агітації, перебування виборця у приміщенні для голосування після здійснення ним свого волевиявлення; заповнення протоколів олівцем, відмову у видачі визначеним проектом суб'єктам копій протоколів про підрахунок голосів виборців на дільниці, уточнених протоколів; незаконне супроводження транспортування документів від ДВК до ОВК; залишення секретарем, який не супроводжує виборчу документацію, приміщення ДВК тощо юридичної відповідальності не передбачено, що значною мірою применшує значення передбачених проектом обмежень і заборон.

На розгляді Верховної Ради України перебуває ряд законопроектів, які передбачають

внесення ґрунтовних змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України. Серед них варто виділити, зокрема, законопроекти № 6096 від 06.09.2004 року, № 6444 від 22.12.2004 року, № 6419 від 22.12.2004 року, № 6389 від 10.02.2005 року, № 6418 від 02.03.2005 року.

Найбільш ґрунтовні зміни до КК України запропоновано у законопроекті № 6418 від 02.03.2005 року. Попри схвальні зауваження Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, цей проект, на наше переконання, потребує суттєвого доопрацювання, у тому числі – в напрямі приведення його положень у відповідність до Конституції України.

Зокрема, не відповідає Основному Закону запровадження такого виду покарання, як позбавлення виборчого права. Відповідно до частини першої статті 70 Конституції право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Право голосу є конституційним правом, а відповідно до статті 64 Конституції конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Основний Закон України закріплює вичерпний перелік обмежень права голосу на виборах та референдумах: відповідно до частини 2 статті 70 Конституції не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними; відповідно до ч. 3 ст. 76 Конституції не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Аналогічна правова позиція знайшла відображення у Рішенні Конституційного Суду України від 26.02.1998 р. № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України. У зв'язку з цим пропонується у проекті № 6418 від 02.03.2005 зміни до ст.ст. 51, 52, 77, 389 в частині встановлення покарання у вигляді позбавлення виборчого права повинні розглядатись як такі, що не відповідають Основному Закону.

Зміст запропонованої в проекті № 6418 редакції статті 157 КК України не узгоджується з її назвою, а сама конструкція нової редакції цієї статті є, на нашу думку, недосконалою. Вважаємо за необхідне виокремити перешкоджання законній діяльності члена виборчої комісії, офіційного спостерігача, довіреної особи кандидата, уповноваженої особи партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу в окремий склад злочину, залишивши при цьому в

нинішній редакції гіпотезу норми, якою в чинному КК передбачено відповідальність за перешкоджання здійсненню виборчого права.

В окремий склад злочину варто виділити здійснення передвиборної 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, вартість яких перевищує певну межу (непрямий підкуп виборців), виготовлення та розповсюдження друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск; умисне знищення або пошкодження агітаційних матеріалів.

Недосконалими є і правові конструкції нової редакції статей 158 та 159 КК України. На наш погляд, у нинішній редакції статті 158 КК України необхідно передбачити відповідальність за незаконне отримання виборчого бюлетеня (а не лише видачу та передачу, як передбачено ч.1 ст. 158 КК України), незаконну передачу заповненого виборчого бюлетеня (ч. 1 ст. 158 відповідальність встановлено за передачу незаповненого бюлетеня), видачу виборчого бюлетеня на підставі документа, не передбаченого законом про вибори; вчинення членом виборчої комісії дій, внаслідок яких бюлетень визнається недійсним; виготовлення бюлетенів та бланків відкріпних посвідчень понад замовлену кількість; незаконне перевезення, зберігання, знищення виборчих документів та їх викрадення; незаконне розпечатування пакетів з виборчими документами.

До відповідальності за порушення таємниці голосування мають притягатися не лише члени виборчих комісій та службові особи, як передбачено ст. 159 КК України, а й будь-які інші особи, які умисно порушують таємницю голосування.

Що стосується запропонованого розробниками проекту запровадження кримінальної відповідальності за порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, виборчого об'єднання, виборчого блоку, то такий крок, з урахуванням існуючих реалій фінансування передвиборної агітації, є передчасним.

Також до Верховної Ради України внесено низку законопроектів, які передбачають внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Серед них, зокрема, проекти №№ 2018 від 23.07.2002 р. (внесений О. Задорожнім), 5674 від 21.06.2004 (внесений В. Асадчевим), 6418 від 02.03.2005 (внесений



Ю. Кармазіним, О. Бандуркою, М. Маркуш). Окремі положення законопроекту № 2018 заслуговують на підтримку, зокрема – в частині встановлення адміністративної відповідальності за публічні заклики або агітацію за бойкотування виборів, референдуму; відмову у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих або службових обов'язків на час виконання повноважень у виборчій комісії; порушення встановленого порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму, порушення права громадян на ознайомлення зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі; передвиборну агітацію, агітацію з референдуму в період та в місцях, що заборонені законом; несвоєчасне надання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду; подання завідомо недостовірної інформації в фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду.

*Пропозиції стосовно удосконалення правового регулювання інституту відповідальності за виборчі порушення*

З огляду на те, що відносини, пов'язані з підготовкою та проведенням виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування, та відносини, пов'язані з підготовкою і проведенням референдумів, потребують однакової правової охорони від протиправних посягань, вважаємо виключити з Кримінального Кодексу України статтю 160, яка встановлює відповідальність за порушення законодавства про референдуми, передбачивши при цьому у статтях 157, 157-1, 158 та 159 кримінальну відповідальність за злочини як проти виборчих прав громадян, так і проти прав громадян на участь у референдумах. При цьому з Кодексу України про адміністративні правопорушення слід виключити статті 186-2 та 186-4, у яких не враховано реалії розвитку виборчого законодавства та законодавства про референдуми, виокремивши адміністративні правопорушення у сфері підготовки та проведення виборів, референдумів та відповідальність за них в окремий Розділ 15-А Кодексу.

З нашої точки зору, необхідно передбачити кримінальну відповідальність за перешкоджання насильством, обманом, погрозами, підкупом або іншим чином здійсненню членом виборчої комісії, комісії з референдуму, офіційним спостерігачем на виборах, референдумі своїх повноважень, визначених законом; отримання виборчого бюлетеня, бюлетеня для

голосування на референдумі від особи, не уповноваженої видавати виборчі бюлетені, бюлетені для голосування на референдумі, або отримання виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі особою, яка не має права голосу на виборах, референдумі, або особою, яка проголосувала один раз у ході голосування на відповідних виборах, референдумі; виготовлення виборчих документів, документів референдуму понад встановлену законами про вибори і референдуми кількість, завідомо незаконне перевезення, зберігання, знищення виборчих документів, документів референдуму чи їх викрадення; умисне порушення таємниці голосування будь-якою особою, а не лише членом виборчої комісії чи іншою службовою особою, як передбачено статтею 159 КК України у нинішній редакції.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення слід передбачити відповідальність за втручання у здійснення виборчою комісією, комісією з референдуму повноважень, визначених законом; порушення встановленого порядку здійснення передвиборної або передреферендумної агітації (до таких порушень віднесено проведення передвиборної або передреферендумної агітації особами, які не мають такого права; проведення передвиборної або передреферендумної агітації у період, коли здійснення такої агітації забороняється; проведення передвиборної або передреферендумної агітації у заборонених законом місцях, а так само розміщення друкованих матеріалів передвиборної чи передреферендумної агітації у заборонених законом місцях; виготовлення чи розповсюдження друкованих передвиборних або передреферендумних агітаційних матеріалів без вихідних даних; так званій «непрямий підкуп» виборців, учасників референдуму); порушення розпорядником рахунку виборчого фонду встановлених законом строків подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду, а так само подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду, що містить неповну або недостовірну інформацію.

## Висновки

***У законопроекті № 6531-2 враховано переважну більшість рекомендацій щодо удосконалення виборчого законодавства, висловлених міжнародними організаціями, які здійснювали спостереження за підготовкою та проведенням виборів Президента України у 2004 році, у тому числі – відповідні рекомендації БДПЛ/ОБСЄ.***

Аналіз законопроекту дозволяє говорити про те, що удосконалення потребують головним чином ті його положення, якими врегульовано порядок проведення передвиборної агітації, зокрема – в частині конкретизації поняття офіційного повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України; розмежування понять політичної реклами та передвиборної агітації; приведення положень законопроекту в частині заборони на здійснення передвиборної агітації громадянами іноземних держав та особами без громадянства та здійснення передвиборної агітації в зарубіжних ЗМІ у відповідність до вимог Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, Московського документа ОБСЄ, Європейської конвенції транскордонного телебачення; посилення прозорості фінансування передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів (що має передбачати, зокрема, встановлення відповідальності за фінансування передвиборної агітації за рахунок третіх осіб, відображення у фінансових звітах про над-

ходження та використання коштів виборчих фондів інформації про фізичних осіб, які зробили добровільні внески понад певну суму (наприклад, більше 100 мінімальних розмірів заробітної плати); конкретизації поняття «непрямого підкупу» виборців тощо.

Варто відзначити, що законопроект № 6532-1 містить близько 60 положень, за порушення яких не передбачено юридичної відповідальності<sup>5</sup>. У зв'язку з цим існує потреба у внесенні ґрунтовних змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Такі зміни відображено у розробленому Лабораторією законодавчих ініціатив проекті Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення» (щодо відповідальності за злочини та порушення у сфері виборів та референдумів), реєстр. № 7790 від 7.07.2005 року, внесеному на розгляд парламенту народними депутатами України С. В. Соболевим та І. О. Гринівим.

## «ЧЕРГОВІ ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ БУДУТЬ СКЛАДНИМИ»

Анатолій  
ІВАНЮЧЕНКО,  
голова  
Миколаївського  
обласного комітету  
«Правозахисник-1»

Проаналізувавши численні порушення чинного законодавства, які мали місце під час останньої президентської виборчої кампанії, експерти ВОГО «Поступ» сформувавши пропозиції щодо вдосконалення закону «Про вибори народних депутатів України», які були внесені до профільного комітету Верховної Ради України. Ми дійшли до висновку, що в ході підготовки та проведення виборів народних депутатів України можуть мати місце порушення вимог виборчого законодавства, зокрема – непрямий підкуп виборців та членів виборчих комісій, незаконне втручання органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, діючих народних депутатів у виборчий процес, незаконна агітація з боку партій і блоків, фальсифікація списків виборців, порушення членами виборчих комісій правил голосування на дільниці тощо. Зупинююсь на цих порушеннях більш детально.

1. Підкуп виборців. На виборах 2004 р. це порушення поки не зафіксоване офіційно або не кваліфіковане юридично як підкуп. Наприклад, підвищення пенсій перед виборами 2004 р, кошти на яке було взято з майбутнього бюджету 2005 р., є підкупом виборців-пенсіонерів – з боку провладного кандидата. Серійні нагороди, відзначення якихось подій,

які поза виборами залишилися би без уваги, постачання комп'ютерів до шкіл від кандидата чи партії – це все прояви підкупу. На парламентських виборах підкуп виступає у більш явній і конкретній формі: подарунки, безплатні ремонти, гроші на лікування виборця, «плата за голос» заангажованого виборця, плата за винесений за межі дільниці чистий бюлетень і голосування заздалегідь заповненим бюлетенем (так звана «карусель») тощо. На виборах 2006 р. можна очікувати підкупу виборців у різних варіаціях (передусім соціально мало захищених груп населення, молоді). Тому слід розгорнути широке інформування населення щодо кримінальної відповідальності за підкуп виборців.

2. Підкуп членів виборчих комісій. З досвіду попередніх виборів відомо, що спроби підкупу членів виборчих комісій були не поодинокими. Можна очікувати, що на виборах 2006 р. явище підкупу членів комісії також буде розповсюдженим. Формування виборчих комісій за поданням партій, блоків вже припускає схильність членів комісій «підіграти» певній силі: партії, блоку, представникам місцевої влади, які «делегували» свою людину до виборчої комісії. У таких умовах роль підкупу

<sup>5</sup> Ці положення подано у вигляді таблиці, розміщеній на веб-сторінці Лабораторії законодавчих ініціатив у мережі Інтернет. – <http://parlament.org.ua/docs/uploads/do>

(в першу чергу когось із керівної трійки – голови комісії, заступника голови, секретаря) зростає. На практиці можлива ситуація, коли частина членів виборчої комісії працює на одну партію (блок), частина підкуплена іншою, ще хтось – третьою. Ознакою цього будуть зміни в керівному складі комісії протягом 3–2 місяців до дня голосування.

Ще одним проблемним аспектом є те, що, хоча кримінальна відповідальність за отримання хабара посадовою особою передбачена Кримінальним кодексом, член ДВК не є службовцем чи посадовою особою. З огляду на це є потреба ввести до виборчого законодавства поняття «підкуп члена виборчої комісії» і розробити механізм його попередження. Важливим захисним механізмом має стати висока оплата праці членів комісії. Не тільки голова, заступник голови, секретар та інші два члени виборчої комісії, але й (за бажанням) всі члени комісії мають бути переведеними на роботу в комісії на професійній основі.

*3. Незаконне втручання органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, діючих народних депутатів у виборчий процес.* Незаконне втручання органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, діючих народних депутатів у виборчий процес виявляється у трьох напрямках: формування виборчих комісій зі «своїх людей»; маніпулювання настроями виборців (через виробництво, ЗМІ, органи самоорганізації населення, тощо); забезпечення голосування саме тих категорій виборців, в яких влада впевнена. Під час виборів 2006 р. важливу роль будуть відігравати діючі народні депутати, обрані в одномандатних виборчих округах. На виборах 2004 р. вони мали суттєвий вплив на облдержадміністрації, на райдержадміністрації, на ТВК, ДВК в своїх виборчих округах.

Саме тому на законодавчому рівні слід розвести у строках вибори до Верховної Ради України і до місцевих рад; запровадити підготовку членів комісій з питань виборчого законодавства; ввести розподіл функцій між членами комісії на основі жеребкування; заборонити вводити до складу виборчої комісії осіб, що працюють на одному виробництві; запровадити присягу члена виборчої комісії з визначенням санкцій за її порушення.

Попередження маніпулювання настроями виборців полягає в посиленні контролю та відповідальності керівників виробництв і комунальних підприємств (градація: відчутний штраф, відсторонення від виконання обов'язків до закінчення виборчого процесу, звільнення з посади за рішенням суду).

Масова доставка виборців до дільниць може бути способом забезпечення більшості

голосів на користь певних партійних списків і тому її слід заборонити законодавчо.

*4. Незаконна агітація з боку партій та блоків.* Основними порушеннями встановленого порядку проведення передвиборної агітації у 2006 році може стати незаконна агітація у день голосування та нерівноцінне розміщення офіційних інформаційних матеріалів у приміщеннях дільниць. Під час виборчої кампанії знову може мати вплив інших держав на виборчий процес в Україні, провокація протистояння виборців за критеріями: схід – захід, російська мова – українська, Росія – НАТО тощо. Не виключено, що в умовах безкарності за порушення та злочини під час виборів 2004 року буде продовжено агітаційний тиск на виборців із боку осіб або сил від яких виборці залежать (студенти вузів – від керівництва вузу і викладачів, малий бізнес на ринках – від власників ринків тощо). Тому слід посилити контроль за дотриманням закону під час проведення агітації із застосуванням дієвих санкцій за порушення, включно із притягненням до відповідальності за застосування способів психологічного маніпулювання (наприклад, т.зв. «25-й кадр»).

*5. Фальсифікація списків виборців.* Досягнення достовірності списків можливе за умови покладання на сільських, селищних та міських голів юридичної відповідальності за недостовірність відомостей, що містяться у списках виборців; закріплення у виборчому законодавстві положення відповідно до якого підпис і печатка комісії має розміщуватись на кожному аркуші списку. Крім того, у законі необхідно відобразити норму відповідної до якої скарга має обов'язково (а не «як правило») розглядатись у присутності скаржника, про що він повинен бути повідомлений у письмовій формі членом комісії, який прийняв скаргу.

*6. Порушення членами ДВК правил голосування на дільниці.* У виборчому законодавстві доцільно передбачити, що якщо виборець відмовляється підписати акт про порушення, допущене членом виборчої комісії щодо нього, то спостерігачі, які були свідками порушення і які належать до різних партій, блоків (у кількості не менше трьох), мають право скласти акт про порушення із зазначенням даних про виборця, його адреси, часу голосування. Будь-який акт про порушення має бути обов'язково зареєстрованим в ДВК, інформація про нього негайно має передаватись в ТВК по телефону.

## ОСОБЛИВОСТІ ГРЕЦЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

**С**тановлення парламентаризму в Греції є яскравим прикладом необхідності існування в будь-якій державі такого режиму, який би ефективно забезпечував захист прав і свобод громадян, гарантував справедливе представлення інтересів народу в уряді та створив сприятливі умови для розвитку економіки, соціального забезпечення, реформування і покращення діяльності тих сфер, які цього потребують.

Цікаво, що навіть непересічні здобутки грецької цивілізації в розвитку демократії не запобігли встановленню монархії в 70-х рр. XX ст., що є особливо парадоксальним після запровадження прогресивних економічних перетворень в 1952 р. І лише після чергової зміни влади і референдуму країна змінила монархічний лад на республіканський.

Приклад формування та функціонування парламенту Греції є цікавим і важливим як для порівняльного аналізу з парламентами інших європейських держав, так і для визначення ефективності діяльності та забезпечення прав і свобод громадян в парламентських республіках як таких.

Дмитро  
ОПАНАСЕНКО,  
асистент  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

### Порядок формування

Грецький парламент є вищим представницьким органом в країні, що репрезентує весь грецький народ. Він є однопалатним і обирається строком на чотири роки шляхом прямого, загального та таємного голосування. За час існування у Греції парламентської республіки в більшості випадків застосовувалася пропорційна система розподілу парламентських мандатів.

Цікаво, що участь у виборах до парламенту є обов'язковою, крім встановлених законом випадків. За порушення цієї вимоги законом визначаються відповідні санкції, зокрема, кримінальна відповідальність у вигляді ув'язнення строком від 1 місяця до 1 року. Якщо заглибитися в історію, то ідея виборчого права як обов'язку виборця вперше виникла в XIX ст. в Бельгії, а на сучасному етапі подібний обов'язок передбачений також в Австралії, Нідерландах, Туреччині, Італії та деяких інших країнах. Зазвичай такий обов'язок закріплюється у виборчих законах, і лише іноді – в конституції. Політичний сенс встановлення обов'язку голосувати полягає у тому, щоб ліквідувати абсентеїзм виборців або пом'якшити його наслідки.

Вимогами до самого кандидата в депутати є досягнення 25 років, громадянство Греції та наявність права голосу. Кандидати можуть або самовисуватись, або заручитися підтримкою дванадцяти виборців. Щодо політичних партій, то вони висувають кандидатів у кожному виборчому окрузі шляхом подачі списків кан-

дидатів. Крім того, кожна партія висуває список кандидатів в загальнодержавному виборчому окрузі, де обирається 12 «державних депутатів». Наявність «державних депутатів» пояснюється бажанням законодавця полегшити обрання певних професійних політиків, які навряд чи були б обрані за умови необхідності набрання визначеної кількості уподобань у виборчому окрузі, проте своїми знаннями та досвідом могли би покращити роботу парламенту.

Відповідно до Конституції Греції кількість депутатів парламенту визначається законом, однак вона не може бути меншою 200 та більшою 300 осіб. На сьогоднішній день в результаті проведення виборів обирається 300 депутатів. Кількість депутатів для кожного виборчого округу визначається президентським декретом на основі чисельності населення округу за результатами останнього перепису населення.

Участь у виборах можуть брати практично будь-які партії і лише трьохвідсотковий бар'єр перешкоджає найдрібнішим з них опинитися в парламенті. Функцію контролю за законністю виборчого процесу виконує Вищий спеціальний суд, який створюється відповідно до Конституції.

У Греції діє так звана «покращена» система пропорційного представництва з голосуванням за партійні списки або індивідуальних кандидатів. Виборці голосують за списки політичних партій, при цьому всередині списку виборці можуть визначити свої уподобання, які враховуються, якщо загальний список був допущений до участі в розподілі місць. Партії та самостійні кандидати допускаються до участі в розподілі місць лише в разі набрання не менше 3% від загальної по країні кількості голосів.

Визначення результатів голосування здійснюється в декілька етапів. При остаточному підрахунку партія, яка пододала 3% виборчий бар'єр, але отримала кількість місць, меншу за 70% свого реального рівня представництва, наділяється додатковими місцями за рахунок наступної за кількістю місць партії.

Вибори дванадцяти «державних депутатів» здійснюються на пропорційній основі в одному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі шляхом голосування за списки кандидатів, які висуваються партіями. Тут також діє вимога про 3% виборчий бар'єр, подолання якого є необхідним для участі в розподілі місць.

Отже, виборча система Греції передбачає голосування за партійні списки або індивідуальних кандидатів; вибори у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі; 3% бар'єр для партій і «державних депутатів» та три етапи визначення результатів голосування.

### Партійна система

Грецька партійна система в її сучасному вигляді склалася після встановлення республіки у 1974 році. У середині – другій половині 1970-х років виокремилася дві основні політичні сили: партія Нова Демократія, що представила стриману консервативну програму, та більш ліберальний Загальногрецький Соціалістичний Рух. Третю позицію на виборах майже завжди займає найстаріша у країні Комуністична партія Греції. Далі можна відзначити лівосоціалістичний блок Союз Лівої та Прогресу, а також невеликі партії, що періодично утворюються у результаті розколів двох найбільших політичних гравців. Оскільки під час проведення виборів головна боротьба завжди розгортається між партією Нова Демократія та Загальногрецьким Соціалістичним Рухом, то партійну систему можна назвати двопартійною. Разом із тим це не виключає існування у Греції значної кількості дрібних партій. Частина з них представляє інтереси мешканців окремих провінцій або етнічних груп, а частина – має своїх прихильників по всій країні. Їхня діяльність забезпечує представлення і захист інтересів різних верств населення, збалансовує і контролює функціонування двох провідних партій.

Таблиця 1. Результати останніх виборів до грецького парламенту, які відбулися 07 березня 2004 року

| Політична партія/група                       | % голосів | Кількість місць (з 300) |
|--|-----------|-------------------------|
| Партія Нова Демократія (ND)                  | 45,4      | 165                     |
| Загальногрецький Соціалістичний Рух (PASOK)  | 40,5      | 117                     |
| Комуністична партія Греції (ККЕ)             | 5,9       | 12                      |
| Блок Лівої та Прогресу (SIN)                 | 3,3       | 6                       |
| Популістське ортодоксальне об'єднання (LAOS) | 2,2       | –                       |
| Демократичний Соціалістичний Рух (DIKKI)     | 1,8       | –                       |

### Правовий статус членів парламенту

Депутатом грецького парламенту може бути обраний кожен громадянин Греції, який наділений активним виборчим правом та досяг на день проведення парламентських виборів

25-річного віку. За конституцією, висуватися у депутати не можуть особи, які перебувають на державній службі. До того ж, депутат парламенту не може обіймати посаду керівника або генерального директора підприємства, що користується особливими пільгами та державними дотаціями, а також підприємства, що отримує державні концесії.

Перш ніж розпочати виконувати свої обов'язки, депутати складають присягу. Конституцією Греції закріплено необмежене право депутатів на власну думку та голос в парламенті. Крім того, депутат не може бути притягнутий до відповідальності за висловлену думку або використання свого голосу в процесі виконання своїх депутатських обов'язків (за виключенням звинувачення у наклепі, однак для проведення розслідування необхідно отримати дозвіл парламенту), не може бути об'єктом обмежень та переслідувань з боку органів охорони порядку.

### Організація роботи парламенту

З метою належної організації діяльності парламент з числа депутатів обирає Голову та членів Президії, що складається з п'яти заступників голови, трьох управляючих справами та шести секретарів. Голова та члени Президії обираються таємним голосуванням на початку кожного строку повноважень парламенту.

Відповідно до Регламенту парламенту створюється Координаційна Рада, до якої входять Голова парламенту, його заступники, голови постійних і спеціальних парламентських комітетів, депутатських об'єднань, екс-голови парламенту й один незалежний депутат. Рада визначає порядок денний і порядок роботи парламенту на наступний тиждень, встановлює тривалість дебатів і пояснює окремі пункти Регламенту.

Відповідно до Конституції й Регламенту парламент може здійснювати свої функції на пленарному засіданні або під час роботи секцій. На пленарне засідання покладається вирішення найбільш важливих питань. Секцій не може бути більше двох. Порядок їхнього формування й діяльності визначається на початку кожної сесії парламенту абсолютною більшістю голосів від загального числа депутатів. Передбачене також створення спеціальної секції парламенту, яка у період перерви в його роботі здійснює його функції, за винятком тих, що покладені на пленарне засідання.

Парламентські комітети формуються пропорційно представництву політичних партій і поділяються на:

1. Постійні комітети (створюються рішенням Голови парламенту з метою аналізу законопроектів і законодавчих пропозицій, що надходять до законодавчого органу. Відповідно до Регламенту створюється шість постійних комітетів:

- з питань державного управління, громадського порядку і юстиції;
- з питань національної оборони і зовнішньої політики;
- з соціальних питань;
- з питань культури та освіти;
- з економічних питань;
- з питань виробництва й торгівлі.

2. Комітет у справах державних підприємств та інфраструктури. Створюється за рішенням Голови парламенту на початку роботи нового складу законодавчого органу. Він складається з 15 членів, серед яких Голова і заступники голови парламенту. На цей комітет покладається контроль за призначенням керівників найважливіших державних підприємств, банків і компаній, що забезпечують функціонування інфраструктури.

3. Спеціальні комітети. Створюються у випадку необхідності рішенням Голови парламенту за пропозицією уряду.

### **Парламентські групи**

У сучасних демократичних країнах головну роль у політичному житті відіграють політичні партії. Ця тенденція простежується на прикладі сучасних парламентів, де лише незначна кількість членів цього представницького органу є незалежними, оскільки переважна більшість з них обирається за списками партій та в подальшому вони формують парламентські групи.

За загальним правилом парламентські групи у Греції складаються щонайменше з 10 депутатів, які належать до однієї політичної партії. Однак передбачається, що парламентська група може бути створена меншою кількістю депутатів (але не менше 5) за певних передбачених законом умов.

### **Повноваження парламенту**

До повноважень парламенту відносяться перегляд Конституції, прийняття законів, оголошення надзвичайного стану, ухвалення рішення про проведення референдуму, обрання президента республіки, формування уряду й контроль над його діяльністю, прийняття державного бюджету й ряд повноважень судового характеру.

Оскільки Конституція є основним законом держави, право її перегляду належить до числа найважливіших повноважень парламенту. Однак низка положень Конституції, зокрема ті, що визначають форму правління держави як парламентську республіку, низка демократичних прав і свобод, а також принцип поділу влади не підлягають перегляду. Для внесення змін до Конституції необхідно, щоб була подана пропозиція не менш ніж 50 депутатами й проведено три голосування. Два перших покликані зафіксувати необхідність перегляду й визначити статтю, що підлягає зміні, причому між ними повинно пройти не менше місяця. Третє голосування стосується тільки тих положень Конституції, що підлягають перегляду, й проводиться після розпуску парламенту й нових парламентських виборів, щоб дати можливість електорату висловитися щодо цього питання. Рішення приймаються кваліфікованою більшістю: або трьома п'ятими – для двох перших голосувань й абсолютною більшістю від загального числа депутатів – для третього голосування, або навпаки. Така складна процедура покликана забезпечити стабільність конституційного ладу в країні. До того ж, нова зміна Конституції неможлива протягом п'яти років після останньої.

Попереднього рішення парламенту вимагає введення надзвичайного стану на території всієї країни або її частини. Тим же рішенням парламент може санкціонувати створення спеціальних трибуналів, а також призупинити дію деяких конституційних гарантій, які стосуються захисту прав і свобод особи. Винятковий характер цих заходів і диктує необхідність ухвалення відповідного рішення народними представниками. Парламент визначає також тривалість надзвичайних заходів, що не можуть перевищувати 15 днів. У випадку відсутності парламенту або наявності об'єктивної неможливості його негайного скликання ці заходи запроваджуються президентським рішенням, що видається за пропозицією уряду. Однак таке рішення все одно має бути схвалене парламентом, як тільки з'явиться можливість його скликання, навіть у тому випадку, коли строк його повноважень закінчився і він розпущений.

Референдум у Греції може проводитися з національно важливих питань за рішенням абсолютної більшості від загальної кількості депутатів, прийнятому після пропозиції уряду. Також він може відбуватися щодо законопроектів, які регламентують серйозні суспільно значимі питання (за винятком фінансових). У цьому випадку рішення приймається біль-

шістю у три п'ятих від загальної кількості депутатів за пропозицією двох п'ятих депутатського корпусу. Відповідний президентський указ про референдум повинен бути скріплений підписом Голови парламенту. Важливо, що для проведення референдуму обов'язкове попереднє рішення законодавчого органу.

Вибори Президента республіки проводяться поіменним голосуванням на спеціальному засіданні, що скликається Головою парламенту не пізніше ніж за місяць до закінчення строку повноважень діючого Президента. Обрання Президента проводиться кваліфікованою більшістю у дві третини голосів від загальної кількості депутатів. Якщо після двох голосувань така більшість не набереться, Конституція передбачає процедуру голосування з поступовим зменшенням розміру більшості – у три п'ятих, потім абсолютною більшістю голосів від загального числа депутатів і, нарешті, відносною більшістю голосів присутніх депутатів – доки не буде обраний новий глава держави. Якщо й третє голосування виявиться невдалим, парламент розпускається і проводяться нові вибори. Таким чином, виборці отримують можливість виявити свою волю з даного питання. Строк повноважень Президента становить п'ять років, однак, якщо протягом цього часу з'ясується, що він не в змозі виконувати свої обов'язки більш ніж 30 днів підряд, Конституція наполягає на обов'язковому скликанні парламенту і прийнятті більшістю (три п'ятих голосів) рішення про необхідність обрання нового Президента.

Відповідно до Конституції парламент має навіть деякі повноваження судового характеру. Наприклад, він може висунути проти Президента обвинувачення в державній зраді або навмисному порушенні Конституції, а також залучити до суду міністрів. Судовий розгляд над Президентом і міністрами здійснює вже спеціальний суд, проте цікаво, що засуджені цим судом можуть бути помилувані тільки за рішенням парламенту. Також рішення законодавчого органу потрібне для позбавлення парламентаря його депутатської недоторканності. Крім того, на парламент покладене прийняття відповідного закону у випадку оголошення політичної амністії. Для прийняття такого закону потрібна більшість у три п'ятих голосів від загальної кількості депутатів.

Отже, грецький парламент має доволі широке коло повноважень і в змозі чинити потужний вплив на всі процеси в країні, що свідчить про демократичність державного режиму та гарантію захисту прав та інтересів всіх верств і груп населення.

### Законодавчий процес

Відповідно до Конституції Греції право законодавчої ініціативи належить парламенту та уряду. Депутати мають право вносити законодавчі пропозиції, поправки та доповнення до них, а Уряду належить право на внесення законопроектів, поправок та доповнень. Усі законодавчі пропозиції та законопроекти в обов'язковому порядку мають супроводжуватися пояснювальною запискою, в якій розкриваються причини, мета та необхідність їх прийняття. А у випадку, коли для реалізації законопроекту необхідно виділення коштів за рахунок державного бюджету, до нього обов'язково має додаватися відповідний звіт Головного фінансового управління країни. Законопроекти та законодавчі пропозиції, що надходять для розгляду, парламент передає для ознайомлення до відповідного комітету, який за результатами проведеної роботи готує звіт.

У Греції обговорення та прийняття законопроектів та законодавчих пропозицій відбувається у три стадії. Під час голосування у першому читанні приймається проект за основу, а у другому – постатейне голосування, після чого відбувається остаточне голосування.

Особливістю законодавчого процесу в Греції є те, що крім вищезгаданої загальної процедури прийняття законопроектів та законодавчих пропозицій, передбачається скорочена процедура прийняття законів. Тут ідеться про голосування щодо законопроекту без обговорення або з обмеженим обговоренням, а також про процедуру прийняття термінових законопроектів. Регламент також встановлює окремі законодавчі процедури для прийняття законів в окремих сферах, наприклад щодо ратифікації міжнародних договорів.

Після прийняття документ передається Президенту, який протягом місяця повинен прийняти рішення щодо нього та опублікувати текст закону. Протягом місячного терміну Президент має право відхилити закон та повернути його на доопрацювання. У випадку відхилення парламент знову повертається до обговорення документа. Повторне голосування проводиться більшістю голосів від загальної кількості депутатів. Після цієї процедури Президент вже не має права відхилити закон.

### Відносини між урядом і парламентом

Відповідно до законодавства парламент Греції здійснює контроль за діяльністю уряду як єдиного цілого, так і за діяльністю кожного з його членів. Існує чотири види парламентсь-

кого контролю. Перший з них здійснюється під час пленарних засідань парламенту як мінімум два рази на тиждень за допомогою таких засобів, як клопотання, запити, термінові запити, спеціальні запити та термінові спеціальні запити. Допоміжний парламентський контроль є другим видом парламентського контролю, який здійснюється постійними комітетами і їхніми підкомітетами, комісіями із розслідування та за допомогою парламентських слухань. Парламентський контроль може мати і випадковий характер. Наприклад,

під час голосування по бюджету, під час затвердження звіту за минулий фінансовий рік і державного балансу, а також під час затвердження програм економічного й соціального розвитку, прийняття законопроектів.

Отже, грецький парламент має багато як типових, так і відмінних від парламентів інших європейських країн рис. Виборча система відрізняється від більшості країн Європи 3% бар'єром, який мають подолати політичні партії і «державні депутати»; більшим віком для кандидатів на мандат депутата, які обов'язково мають досягти 25 років; методом підрахунку голосів та обов'язком громадян брати участь у виборах.

Греція характеризується двопартійною системою, адже найбільшу кількість місць у парламенті контролюють дві провідні партії, в той час як дрібніші забезпечують захист інтересів і дотримання прав усіх груп населення.

Грецький парламент покликаний контролювати процес функціонування уряду і забезпечити максимальну ефективність його діяльності, тому в руках парламенту зосереджені всі необхідні засоби правового впливу і контролю за політичними, економічними і соціальними процесами, що відбуваються в державі. Таким чином, законодавча влада є компетентною приймати всі національно важливі рішення та визначати стратегію розвитку держави, напрями співробітництва та пріоритети як у внутрішній політиці, так і на міжнародній арені.



# СТАТИСТИЧНИЙ ЗРІЗ РОБОТИ 7 СЕСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ІV СКЛИКАННЯ

Статистичний зріз роботи 7 сесії Верховної Ради України свідчить про те, що загальні результати її законодавчої діяльності (у порівнянні із відповідним періодом минулого року) знизилась. Якщо протягом п'ятої сесії (з 03 лютого по 02 липня 2004 року) парламентом було схвалено, а Президентом України підписано, 202 закони, то під час роботи 7 сесії – лише 82. Разом із тим, значно зменшилась кількість ветованих документів. Цікавим результатом статичного зрізу стало те, що з 25 законопроектів, внесених протягом сесії Президентом України, 10 – було прийнято і підписано, тоді як із 586 документів, зареєстрованих протягом сесії народними депутатами України, прийнято та підписано лише 8. Щодо депутатських запитів, то ситуація в загальних рисах відповідає минулорічній. Найбільш активним у цій сфері є Кармазін Ю.А., а першу трійку найпопулярніших адресатів складають – Генеральна прокуратура України, Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ<sup>2</sup>.

Наталя  
СИНЬООКА,  
асистент  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Дмитро  
ОПАНАСЕНКО,  
асистент  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

## Загальні результати діяльності

| Стан проходження   | Кількість |
|--|-----------|
| Закони, ухвалені Верховною Радою та підписані Президентом                                | 82        |
| Закони, ухвалені Верховною Радою та очікують на підпис Президента                        | 31        |
| Закони, ухвалені Верховною Радою, але ветовані Президентом                               | 6         |
| Законопроекти, ухвалені в 1-ому читанні (очікують на 2-ге)                               | 71        |
| Законопроекти, ухвалені в 2-ому читанні  | 119       |
| Законопроекти, відправлені на повторне 1-е читання (у т.ч. відправлені на доопрацювання) | 10        |
| Законопроекти, відправлені на повторне 2-ге читання                                      | 9         |
| Відхилені законопроекти  | 96        |

## Активність суб'єктів законодавчої ініціативи щодо внесених законопроектів

(01 лютого – 08 липня 2005 р.)

| Суб'єкт законодавчої ініціативи | Кількість  | Відсоток від загальної кількості | З них прийнято і підписано | Відсоток від загальної кількості |
|---------------------------------|------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| Народний депутат України        | 586        | 84%                              | 8                          | 31%                              |
| Президент України               | 25         | 4%                               | 10                         | 39%                              |
| Кабінет Міністрів України       | 86         | 12%                              | 8                          | 31%                              |
| Національний банк України       | 1          | 0,1%                             | 0                          | 0%                               |
| <b>РАЗОМ</b>                    | <b>698</b> | <b>100%</b>                      | <b>26</b>                  | <b>100%</b>                      |

<sup>1</sup> При підготовці статистики щодо законопроектів враховувались лише проекти законів та кодексів, проекти будь-яких постанов не враховувались (далі під законопроектами розуміються саме проекти законів і кодексів). При підготовці матеріалів використовувались дані офіційного веб-сайту Верховної Ради України ([www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)) та сайту Лабораторії законодавчих ініціатив ([www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)).

<sup>2</sup> Результати роботи п'ятої сесії Верховної ради України ІV скликання висвітлено у журналі «Часопис ПАРЛАМЕНТ», №6/2004 (електронну версію можна знайти на веб-сторінці – [www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)).

**Активність народних депутатів за внесеними законопроектами<sup>3</sup>**  
(01 лютого – 08 липня 2005 р.)

| №   | Народний депутат України        | Фракція (група)  | Кількість законопроектів |
|-----|---------------------------------|--|--------------------------|
| 1.  | Матвеев Валентин Григорович     | Фракція комуністів   | 78                       |
| 2.  | Супрун Людмила Павлівна         | Позафракційна  | 67                       |
| 3.  | Буряк Сергій Васильович         | Фракція Партії промисловців та підприємців України           | 59                       |
| 4.  | Хара Василь Георгійович         | Фракція «Регіони України»                                    | 49                       |
| 5.  | Онопенко Василь Васильович      | Фракція Блоку Юлії Тимошенко                                 | 42                       |
|     | Гуренко Станіслав Іванович      | Фракція комуністів   | 42                       |
| 6.  | Демьохін Володимир Анатолійович | Позафракційний   | 41                       |
| 7.  | Цибенко Петро Степанович        | Фракція комуністів   | 35                       |
| 8.  | Оніщук Микола Васильович        | Фракція Партії промисловців та підприємців України           | 33                       |
| 9.  | Томич Іван Федорович            | Фракція «Наша Україна»                                       | 29                       |
| 10. | Гавриш Степан Богданович        | Група «Демократичні ініціативи»                              | 28                       |
| 11. | Лобода Михайло Васильович       | Фракція комуністів   | 26                       |
|     | Мойсик Володимир Романович      | Фракція Української Народної Партії                          | 26                       |
|     | Руденко Геннадій Борисович      | Позафракційний   | 26                       |
| 12. | Хомутиннік Віталій Юрійович     | Фракція «Регіони України»                                    | 25                       |
| 13. | Кармазін Юрій Анатолійович      | Фракція «Наша Україна»                                       | 23                       |
|     | Танюк Леонід Степанович         | Фракція «Наша Україна»                                       | 23                       |
| 14. | Сухий Ярослав Михайлович        | Фракція «Наша Україна»<br>(припинив повноваження 07.07.2005) | 20                       |
| 15. | Бондар Володимир Налькович      | Фракція «Наша Україна»<br>(припинив повноваження 07.07.2005) | 19                       |
|     | Черновецький Леонід Михайлович  | Фракція «Наша Україна»                                       | 19                       |
|     | Шурма Ігор Михайлович           | Фракція Соціал-демократичної партії України (о)              | 19                       |
| 16. | Гуров Вадим Миколайович         | Фракція партії «Єдина Україна»                               | 18                       |
|     | Мельничук Михайло Васильович    | Фракція Соціалістичної партії України                        | 18                       |
| 17. | Правденко Сергій Макарович      | Фракція партії «Єдина Україна»                               | 17                       |
|     | Семинога Анатолій Іванович      | Фракція Блоку Юлії Тимошенко                                 | 17                       |
|     | Тягнибок Олег Ярославович       | Позафракційний   | 17                       |
|     | Юхновський Ігор Рафаїлович      | Фракція «Наша Україна»                                       | 17                       |
| 18. | Беспалий Борис Якович           | Фракція «Наша Україна»                                       | 16                       |
|     | Матвієнко Павло Володимирович   | Фракція Партії промисловців та підприємців України           | 16                       |
| 19. | Маркуш Марія Андріївна          | Фракція комуністів   | 15                       |
|     | Олуйко Віталій Миколайович      | Фракція Народної Партії                                      | 15                       |
|     | Пустовойтенко Валерій Павлович  | Позафракційний   | 15                       |
|     | Шаров Ігор Федорович            | Група «Демократична Україна»                                 | 15                       |
| 20. | Бандурка Олександр Маркович     | Фракція Народної Партії                                      | 14                       |
|     | Коновалюк Валерій Ілліч         | Позафракційний   | 14                       |
|     | Осика Сергій Григорович         | Фракція партії «Єдина Україна»                               | 14                       |

<sup>3</sup> Законопроекти, внесені кількома народними депутатами, зараховуються кожному із них.

**Активність народних депутатів за поданими запитами\***  
(01 лютого – 08 липня 2005 р.)

| №                             | Народний депутат України            | Фракція /група                                  | Кількість поданих запитів |
|-------------------------------|-------------------------------------|---|---------------------------|
| 1.                            | Кармазін Юрій Анатолійович          | Фракція «Наша Україна»                          | 145                       |
| 2.                            | Рудковський Дмитро Олександрович    | Фракція Соціалістичної партії України           | 64                        |
|                               | Рудковський Микола Миколайович      | Фракція Соціалістичної партії України           | 64                        |
| 3.                            | Шурма Ігор Михайлович               | Фракція Соціал-демократичної партії України (о) | 57                        |
| 4.                            | Сулковський Павло Гнатович          | Фракція «Регіони України»                       | 53                        |
| 5.                            | Оржахівський Анатолій Володимирович | Фракція комуністів                              | 50                        |
| 6.                            | Білорус Олег Григорович             | Фракція Блоку Юлії Тимошенко                    | 44                        |
| 7.                            | Пузаков Володимир Тихонович         | Фракція комуністів                              | 43                        |
| 8.                            | Маркуш Марія Андріївна              | Фракція комуністів                              | 41                        |
|                               | Тягнибок Олег Ярославович           | Позафракційний                                  | 41                        |
| 9.                            | Чорновіл Тарас В'ячеславович        | Фракція «Регіони України»                       | 39                        |
| 10.                           | Развадовський Віктор Йосипович      | Фракція Народної Партії                         | 38                        |
| 11.                           | Писарчук Петро Іванович             | Фракція «Регіони України»                       | 37                        |
| 12.                           | Лещенко Володимир Олексійович       | Фракція комуністів                              | 36                        |
|                               | Яворівський Володимир Олександрович | Фракція «Наша Україна»                          | 36                        |
| 13.                           | Петренко Володимир Сергійович       | Фракція комуністів                              | 35                        |
| 14.                           | Хмара Степан Ілліч                  | Фракція Української Народної Партії             | 34                        |
| 15.                           | Раханський Анатолій Варфоломійович  | Група «Демократична Україна»                    | 33                        |
| 16.                           | Соломатін Юрій Петрович             | Фракція комуністів                              | 30                        |
| 17.                           | Єщенко Володимир Миколайович        | Фракція комуністів                              | 29                        |
|                               | Симоненко Петро Миколайович         | Фракція комуністів                              | 29                        |
| 18.                           | Нечипорук Володимир Павлович        | Фракція партії «Єдина Україна»                  | 27                        |
|                               | Родіонов Михайло Кузьмич            | Фракція комуністів                              | 27                        |
| 19.                           | Голуб Олександр Володимирович       | Фракція комуністів                              | 26                        |
|                               | Мовчан Павло Михайлович             | Фракція Української Народної Партії             | 26                        |
| 20.                           | Руденко Геннадій Борисович          | Позафракційний                                  | 24                        |
|                               | Гірник Євген Олексійович            | Фракція «Наша Україна»                          | 24                        |
|                               | Дем'яшин Володимир Анатолійович     | Позафракційний                                  | 24                        |
|                               | Добкін Михайло Маркович             | Фракція Соціал-демократичної партії України (о) | 24                        |
|                               | Кирильчук Євген Іванович            | Фракція Блоку Юлії Тимошенко                    | 24                        |
|                               | Комар Микола Степанович             | Фракція «Регіони України»                       | 24                        |
|                               | Косів Михайло Васильович            | Фракція «Наша Україна»                          | 24                        |
|                               | Манчуленко Георгій Манолійович      | Фракція Української Народної Партії             | 24                        |
|                               | Мельник Микола Євтихійович          | Фракція Соціалістичної партії України           | 24                        |
| Ткаленко Олександр Сергійович | Фракція комуністів                  | 24  |                           |

\* При поданні колективного запиту запит зараховувався народному депутату, який стояв першим у списку авторів. У випадку однакової кількості запитів депутати розташовувались в алфавітному порядку.

Найпопулярніші адресати запитів

(01 лютого – 08 липня 2005 р.)

| №   | Орган (посадова особа)   | Кількість запитів |
|-----|--|-------------------|
| 1.  | Генеральна прокуратура України (Піскун С.М.)                                   | 838               |
| 2.  | Кабінет Міністрів України (Тимошенко Ю.В.)                                     | 803               |
| 3.  | Міністерство внутрішніх справ України (Луценко Ю.В.)                           | 221               |
| 4.  | Служба безпеки України (Турчинов О.В.)   | 135               |
| 5.  | Міністерство охорони здоров'я України (Поліщук М.Є)                            | 67                |
| 6.  | Міністерство юстиції України (Зварич Р.М.)                                     | 56                |
| 7.  | Київська міська державна адміністрація (Омельченко О.О.)                       | 54                |
| 8.  | Міністерство освіти і науки України (Ніколаєнко С.М.)                          | 49                |
| 9.  | Міністерство праці та соціальної політики України (Кириленко В.А.)             | 48                |
|     | Міністерство оборони України (Гриценко А.С.)                                   | 48                |
| 10. | Міністерство аграрної політики України (Баранівський О.П.)                     | 42                |
|     | Міністерство транспорту та зв'язку України (Червоненко Є.А.)                   | 42                |
| 11. | Верховна Рада України (Литвин В.М.)  | 41                |
| 12. | Рада національної безпеки та оборони при Президентові України (Порошенко П.О.) | 40                |
| 13. | Фонд державного майна (Чечетов М.В.)   | 31                |
| 14. | Президент України (Ющенко В.А.)  | 28                |
| 15. | Міністерство фінансів України (Пинзеник В.М.)                                  | 27                |
| 16. | Державна податкова адміністрація України (Кіреєв О.І.)                         | 26                |
| 17. | Верховний Суд України (Маляренко В.Т.)   | 24                |
|     | Кабінет Міністрів України (Томенко М.В.)                                       | 24                |
| 18. | Міністерство палива та енергетики України (Плачков І.В.)                       | 20                |
| 19. | Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Карпачова Н.І.)            | 19                |
|     | Міністерство з питань надзвичайних ситуацій України (Жванія Д.В.)              | 19                |
|     | Міністерство охорони навколишнього природного середовища (Ігнатенко П.М.)      | 19                |
| 20. | Фонд державного майна України (Семенюк В.П.)                                   | 18                |

Чисельний склад парламентських фракцій та депутатських груп

| №             | Фракція/група                                      | Кількість членів станом на: |            | Зміна (+/-) |
|---------------|--|-----------------------------|------------|-------------|
|               |  | 01.01.2005                  | 08.07.2005 |             |
| 1.            | Фракція «Наша Україна»                             | 101                         | 77         | -24         |
| 2.            | Фракція комуністів                                 | 56                          | 56         | 0           |
| 3.            | Фракція «Регіони України»                          | 54                          | 51         | -3          |
| 4.            | Фракція Народної Партії                            | 33                          | 46         | +13         |
| 5.            | Фракція Блоку Юлії Тимошенко                       | 18                          | 39         | +21         |
| 6.            | Фракція Соціалістичної партії України              | 24                          | 25         | +1          |
| 7.            | Фракція Української Народної Партії                | 0                           | 24         | +24         |
| 8.            | Фракція Соціал-демократичної партії України (о)    | 23                          | 20         | -3          |
| 9.            | Фракція партії «Єдина Україна»                     | 22                          | 20         | -2          |
| 10.           | Група «Демократична Україна»                       | 16                          | 19         | +3          |
| 11.           | Фракція Партії промисловців та підприємців України | 0                           | 15         | +15         |
| 12.           | Група «Демократичні ініціативи»                    | 14                          | 4          | -10         |
| 13.           | Група «Демократичні ініціативи»                    | 15                          | 0          | -15         |
| 14.           | Група «Союз»                                       | 15                          | 0          | -15         |
| 15.           | Група «Центр»                                      | 12                          | 0          | -12         |
| 16.           | Фракція НДП та групи «Республіка»                  | 10                          | 0          | -10         |
| 17.           | Позафракційні                                      | 36                          | 37         | +1          |
| <b>ВСЬОГО</b> |  | <b>449</b>                  | <b>433</b> |             |

**Список народних депутатів, які склали депутатські повноваження\*\***  
(01 лютого – 08 липня 2005 р.)

| №   | Народний депутат України              | Фракція/група                         | Дата складання повноважень |
|-----|---------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.  | Томенко Микола Володимирович          | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 2.  | Білозір Оксана Володимирівна          | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 3.  | Павленко Юрій Олексійович             | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 4.  | Луценко Юрій Віталійович              | Фракція Соціалістичної партії України | 03 березня 2005 року       |
| 5.  | Рибачук Олег Борисович                | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 6.  | Кириленко В'ячеслав Анатолійович      | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 7.  | Зварич Роман Михайлович               | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 8.  | Безсмертний Роман Петрович            | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 9.  | Ігнатенко Павло Миколайович           | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 10. | Третьяков Олександр Юрійович          | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 11. | Баранівський Олександр Петрович       | Фракція Соціалістичної партії України | 03 березня 2005 року       |
| 12. | Шандра Володимир Миколайович          | Фракція «Наша Україна»                | 03 березня 2005 року       |
| 13. | Зінченко Олександр Олексійович        | Позафракційні                         | 17 березня 2005 року       |
| 14. | Скомаровський Володимир Володимирович | Фракція «Наша Україна»                | 17 березня 2005 року       |
| 15. | Червоний Василь Михайлович            | Фракція «Наша Україна»                | 17 березня 2005 року       |
| 16. | Жванія Давид Важаєвич                 | Фракція «Наша Україна»                | 07 квітня 2005 року        |
| 17. | Матвієнко Анатолій Сергійович         | Фракція Блоку Юлії Тимошенко          | 19 травня 2005 року        |
| 18. | Васюник Іван Васильович               | Фракція «Наша Україна»                | 19 травня 2005 року        |
| 19. | Бульба Степан Степанович              | Фракція Соціалістичної партії України | 19 травня 2005 року        |
| 20. | Єхануров Юрій Іванович                | Фракція «Наша Україна»                | 23 червня 2005 року        |
| 21. | Жебрівський Павло Іванович            | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 22. | Іванов Сергій Анатолійович            | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 23. | Івченко Олексій Григорович            | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 24. | Ніколаєнко Станіслав Миколайович      | Фракція Соціалістичної партії України | 07 липня 2005 року         |
| 25. | Поліщук Микола Єфремович              | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 26. | Рябікін Павло Борисович               | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 27. | Турчинов Олександр Валентинович       | Фракція Блоку Юлії Тимошенко          | 07 липня 2005 року         |
| 28. | Цушко Василь Петрович                 | Фракція Соціалістичної партії України | 07 липня 2005 року         |
| 29. | Атрошенко Владислав Анатолійович      | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 30. | Жовтяк Євген Дмитрович                | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 31. | Ткач Роман Володимирович              | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 32. | Пинзеник Віктор Михайлович            | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 33. | Семенюк Валентина Петрівна            | Фракція Соціалістичної партії України | 07 липня 2005 року         |
| 34. | Стойко Іван Михайлович                | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 35. | Артеменко Юрій Анатолійович           | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |
| 36. | Терьохін Сергій Анатолійович          | Фракція «Наша Україна»                | 07 липня 2005 року         |

\*\* За інформацією «Програми сприяння парламенту України» університету Індіана (США) ще більш ніж 12 депутатів повинні відмовитись від депутатського мандату, щоб не порушувати Конституцію України. Йдеться про Петра Порошенка, Віктора Тополю, Віктора Бойка, Ігоря Тарасюка, Миколу Катеринчука, Віталія Шевченка, Сергія Бондарчука, Едуарда Гурвіца, Олександра Морозова, Миколи Павлюка, Віктора Балогу та Юрія Бойка.

## PROBLEMATIC ISSUES OF LEGISLATIVE SUPPORT TO THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE

**Andriy ZAKHARCHENKO**,  
*Legal Adviser to the  
Center for Legislative  
Initiatives (Donetsk)*

Lately, the administrative and territorial reform issues have been enjoying the most scrupulous public attention. A renewed interest to this problem has been triggered by the public discussion of the bill on the territorial system of Ukraine developed by a special working group of the Cabinet of Ministers of Ukraine.<sup>1</sup> The preliminary results of the discussion that involved executive authorities, local self-government bodies and academic circles signal about quite ambiguous attitude to the proposed ways of the reform (from radical negation to absolute support) making it also possible to outline certain problematic aspects of its legislative support.

First of all, individual minor drawbacks and discrepancies of the bill aside, adoption of the bill in its currently proposed version without simultaneous amendment of a quite a number of other legislative acts will not only fail to solve the existing problems, but will even deepen them. Changes that need to be introduced to the territorial system will also require similar counter changes to the system of executive authorities and local self-government, as well as the budget and the tax systems. However, as of now relevant bills are only in the progress of development, and none of them has yet been submitted to Parliament. In addition, today there are also no updated constitutional grounds in place for the proposed reform. The constitutional amendments (registration No. 3207-1) passed as a basis envisage certain transformation of the provisions concerning the administrative and territorial system, but they are still under the consideration of the Constitutional Court of Ukraine.

The final adoption of the constitutional amendments related to the administrative and territorial system should be preceded by the development and discussion of a program for the legislative support to the reform that would define the order, the list and the tentative terms for the adoption of relevant laws, as well as the dates of their enactment. Today it is clear that the bills reforming the territorial system and local self-government developed by the above men-

tioned government group do not fully comply with the current official Administrative Reform Concept approved by Presidential Decree № 810/98 of 22.07.98. Therefore, the Concept needs to be revisited and adjusted accordingly, including as concerns the legislative support to the reform.

Development of alternative reform variants of less revolutionary character should not be excluded. Here it is important to focus on the improvement of the current Ukrainian legislation to strengthen financial and material grounds of local self-government, enhance its own sources of local budget revenues, divide powers between village, settlement and town/city councils, as well as local self-government bodies and executive authorities, the center and the regions. The most essential drawbacks of the territorial system such as existence of a number of territorial communities on one territory could be eliminated gradually.

It is also worth considering the proposals put forward by some representatives of the central and local governments concerning implementation of the administrative and territorial reform by conducting relevant experiments within the boundaries of individual territories. Such experiments would make it possible to reveal beforehand the drawbacks of certain versions of the territorial system and adjust them in the future with due consideration of the experience acquired. However, such experiments should also be based on proper legislation. This means that the main bulk of work on the development of the legislative support to the administrative and territorial system is still ahead of the members of parliament.

<sup>1</sup> The bill is available at the government web-site: [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

## OUTCOMES OF THE 7<sup>th</sup> SESSION OF THE 4<sup>th</sup> UKRAINIAN PARLIAMENT

Prepared by experts of the Agency for Legislative Initiatives for the Parliamentary Monitoring Project<sup>1</sup> ([www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua))

The 7<sup>th</sup> parliamentary session was distinctive in many respects, in particular since its results do not only demonstrate the outcomes of the efforts of the legislative branch, but are also the first indicators of the work of the new government and the President of Ukraine. This publication attempts to assess the true achievements of the session and the biggest “parliamentary failures” in the areas of central and local government development, as well as legal, social, and foreign policies.

*Central and Local Government Development.* The efforts of the Ukrainian Parliament in this area can hardly be called fruitful: out of 30 bills submitted during the 7<sup>th</sup> session only 3 were passed. Amongst the main achievements count the adoption of the new version of the Law on Parliamentary Elections and the Law on the Hero-City of Sevastopol.

*Legal Policy.* Here the results were also not many, since the majority of “achievements” come down to ratification of treaties on extradition and mutual assistance in criminal cases. Probably the most important result of the 7<sup>th</sup> session was adoption of the Code of Administrative Justice with President’s proposals which will promote better protection of human rights and legal interests of citizens in their relations with public authorities and will bring the court system and justice administration closer to the democratic standards.

*Social Policy.* In this sector 31 bills were passed 24 of which were submitted by the President. The biggest success was adoption of the new Housing Code aiming to reform and improve public policy in the area of civil housing rights, especially as concerns socially vulnerable categories. The biggest drawback, however, was postponement of the Labor Code adoption. The motives behind are most probably political, since the Code has been quite widely discussed, and its most recent version corresponds to the international and European standards of security of social and labor rights and balances the interests of employers and employees. Another essential loss is the failure to introduce the single social contribution which would meet the interests of both the payers, in terms of decrease of administrative burden, and the state, in terms of security of financial stability of insurance funds. As unsuccessful one can also consider adoption of the bill on increased birth aid which neither corresponds to the strategic objectives of the government and the President, nor stops limitation of social rights through the application of the guaranteed cost of living.

*Foreign Policy.* During the 7<sup>th</sup> session the Parliament made efforts to ensure that it plays an active role in the preparation and development of legislative acts concerning foreign policy. This became especially evident in the last plenary week that witnessed stormy events around the vote on the bills aiming at setting conditions for Ukraine’s accession to the WTO. The efforts of the government to force the adoption of the necessary documents ran into the active resistance of the parliamentary opposition and criticism of the government factions and groups. The reasons included:

- (1) Low government representation in parliamentary debates of the WTO bills during the major part of the session (e.g. in parliamentary committees deliberations, the government was represented by the middle and lower level ministerial staff);
- (2) General low awareness of MPs of the content and objectives of many important WTO bills;
- (3) Excessive government pressure, in particular through its lobbying of the resolution on ad hoc adoption of the entire WTO package (14 bills) filed by the government.

The insufficient legislative-executive dialogue resulted in adoption of only 7 laws out of the notorious WTO package that included 14 bills mostly prepared by the government with the exception of few parliamentary developments. The rest of the package will be considered only at the next session starting on 6 September. The government will need to show the true “tactfulness” this time since it will have no right to another error: the next WTO summit in Hong Kong takes place between 13 and 18 December. It is at this summit that the final report of the Working Group on Ukraine’s accession to the WTO will be considered.

At the background of the WTO controversy, other parliamentary affairs concerning foreign policy issues do not impress by their effectiveness with only 13 international treaties of mostly technical nature ratified.

<sup>1</sup> The Project is supported by the International Renaissance Foundation and the Indiana University Parliamentary Development Project (USA).

## IMPROVEMENT OF THE PARLIAMENTARY ELECTION LEGISLATION IN THE CONTEXT OF RECOMMENDATIONS OF OFFICIAL OBSERVERS OF 2004 PRESIDENTIAL ELECTIONS IN UKRAINE

**Denis KOVRYZHENKO,**  
*Project Manager,  
Expert of the Agency  
for Legislative  
Initiatives*

Obviously enough, the Law on Parliamentary Elections in Ukraine of 25.03.2004 needs to be substantially amended before it comes into effect on 1 October 2005. The amendments, in particular, shall aim i.a. at elimination of the drawbacks revealed in the process of application of the Law on Presidential Elections in Ukraine since the majority of its provisions are reflected in the above mentioned Law on Parliamentary Elections. In this regard, the Parliament will most probably pass bill № 6531-2 filed on 28 April 2004 by a group of MPs (Yu. Klyuchkovskiy, O. Zarubinskyi, M. Onishchuk, H. Ponamarenko, A. Mokrousov) which has the best chances to be signed by the President. The bill was passed in the first reading by Parliament when this research was completed;<sup>1</sup> therefore, this article focuses on the extent to which it takes into account the recommendations made by official observers from foreign countries and international organizations, as well as proposals on improvement of both this document and the electoral legislation in general.

It was revealed that mainly the provisions regulating the issues below need to be improved:

- election campaign procedures, in particular as concerns more specific definition of the concept of official information on the actions of parliamentary candidates related to the execution of their official (service) powers envisaged by the Constitution and laws of Ukraine in the period of the election process;
- separation of the concepts of the political advertisement and the election campaign;

- bringing provisions of the bill governing prohibition of election campaign by foreign citizens and persons without citizenship in the foreign media in compliance with the requirements of the European Convention on Protection of Human Rights and Freedoms, OSCE Moscow Document, and the European Convention on Transborder Television;
- improvement of transparency of election campaign funding by election funds; and
- specification of the concept of “indirect bribery” of voters etc.

No. 6532-1 has approximately 60 provisions violation of which envisages no legal responsibility. Therefore there is a need to amend the Criminal Code and Code of Administrative Infringements. The relevant proposals have been included into the amendments to the Criminal Code, the Code of Criminal Procedure, and the Code of Administrative Infringements developed by the Agency for Legislative Initiative (concerning responsibility for crimes and offences in the area of elections and referenda; registration No. 7790 of 7.07.2005 filed by MPs Sobolev and Hryniv).

Despite of the above observations, the analyzed bill includes the majority of recommendations on improvement of the election legislation expressed by international organizations that observed the 2004 presidential elections, including the ODHIR/OSCE recommendations.

## PARTICULAR FEATURES OF THE GREEK PARLIAMENTARISM

**Dmytro OPANASENKO,**  
*Assistant of the  
Agency of Legislative  
Initiatives*

The establishment of parliamentarism in Greece evidently proves that any country needs a regime that would efficiently ensure protection of civil rights and freedoms, guarantee fair representation of public interests in the government, and set beneficial conditions for the development of economy, social security, and improved functioning of the deficient areas.

Interestingly enough, even extraordinary achievements of the Greek civilization in the development of democracy did not prevent the establishment of the monarchy in Greece in the 1970s which seemed to be especially paradoxical after the introduction of the progressive economic transformations in 1952. Only after the next change of government and a referendum the country replaced its monarchic system by the republican.

The Greek parliament has many features that are both typical and atypical for other European parliaments. The election system is different from the majority of the European states with its 3% barrier set for political parties and “state deputies”. The parliamentary candidates shall be no less than 25 years old, and citizens are obliged to participate in the election and the count of votes. Greece has a bi-party system as the majority of seats in parliament are controlled by two leading parties, while the minor ones protect the rights and interests of all social groups.

The reform and the functioning of the Greek parliament is interesting and important both for the comparative analysis of other European parliaments, and for the measurement of the efficiency and respect of civil rights and freedoms in parliamentary republics as such.