

## «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.: (044) 531 37 68  
факс: (044) 425 25 33

### ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Igor KOYUT

### ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

### ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

### НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Тетяна ШОРОХОВА  
Тарас МИКОЛАЄНКО  
Олександр СИНЬООКІЙ  
Дмитро ОПАНАСЕНКО

### ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО

### ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки  
демократії США  
www.ned.org

### THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy  
www.ned.org

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

Підписано до друку 22.09.2005.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно

### ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

### ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ

### ДРУК

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



## ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 5 / 2005

### Законопроекти

Закон України «Про зайнятість населення»:  
відкладені спроби удосконалення . . . . . стор. 2

### Тема

Проблеми вдосконалення інституційних механізмів  
європейської інтеграції України . . . . . стор. 19

Використання досвіду країн Західної Європи в сфері  
боротьби з маніпуляціями в системі оподаткування  
доданої вартості . . . . . стор. 42

**Summaries** . . . . . стор. 49

Автори числа: С. Панцир (2), Г. Асланян, Д. Ковриженко (19), О. Зарубінський (29),  
Р. Ваксмут (30), І. Когут (31), Г. Удовенко (32), І. Коліушко (32),  
Г. Немиря (33), І. Дір (35), В. Трюхан (36), Г. Друзенко (38),  
О. Омельченко (40), Д. Луценко (41), Ю. Джигір, К. Майнзюк (42)

# ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ»: ВІДКЛАДЕНІ СПРОБИ УДОСКОНАЛЕННЯ

**Н**айбільш очевидно потреба перегляду ЗУ «Про зайнятість населення» постала після прийняття ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» в березні 2000 року. Запровадження системи соціального страхування потребувало внесення істотних змін у ЗУ «Про зайнятість населення» щодо соціального захисту безробітних, фінансування та управління в сфері політики зайнятості. Крім того, очевидно ставала невідповідність законодавчого регулювання політики зайнятості новим умовам соціально-економічного розвитку держави та розвитку нових підходів до регулювання ринку праці. Акцент на соціальному захисті безробітних, визначений у ЗУ «Про зайнятість населення» в редакції 1991 року, потребував заміщення пріоритетом активних заходів сприяння зайнятості відповідно до потреб ринку праці.



**Сергій ПАНЦИР**,  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Підготовка урядом нової редакції ЗУ «Про зайнятість населення» розпочалась у 2002 році і тільки в квітні 2004 року відповідний законопроект № 5406 був зареєстрований у Верховній Раді України. Незважаючи на рекомендацію Головного науково-експертного управління ВРУ прийняти законопроект у першому читанні, його розгляд відкладався до кінця 2004 року, а в порядок денний 7 сесії він взагалі не був внесений. Цілком можливо, що початок перегляду державної політики, започаткований після політичної кризи 2004 року, вимагає ґрунтовної переоцінки<sup>1</sup>. Тим більше, що політика зайнятості є безперечним пріоритетом передвиборчої президентської та урядових програм. Проте, до останнього часу законопроект № 5604 залишається єдиною спробою комплексного перегляду ЗУ «Про зайнятість населення».

Наразі невідомо, чи буде запропоновано урядом своє бачення законодавчого забезпечення політики зайнятості, проте варто оцінити потребу у такого роду зусиллях, проаналізувавши відповідність законопроекту № 604 сучасним вимогам.

Варто відзначити пропозиції щодо зміни структури чинного ЗУ «Про зайнятість населення». За рахунок подрібнення деяких статей та внесення нових загальне число статей збільшено з 34 до 49. Вилучено розділ «Компенсації та гарантії при втраті роботи», натомість додано такі розділи: «Гарантії держави у сфері зайнятості», «Соціальний захист від безробіття», «Інформація та статистика ринку праці».

**У розділі 1** статті 3 законопроекту *більш детально визначені категорії громадян, які відносяться до зайнятого населення*. Зокрема, додатково визначені такі категорії зайнятих:

- працівники, зайняті у фізичних осіб-підприємців;
- працівники, які працюють у дипломатичних представництвах та консульських установах, у філіях, представництвах та інших підрозділах іноземних підприємств та організацій. Чинна редакція визначала більш загально працівників іноземних та міжнародних організацій;
- члени колективних, орендних підприємств та особистих селянських господарств. За чинною редакцією – тільки члени сільськогосподарських кооперативів та фермерських господарств;
- особи, які займаються адвокатською та нотаріальною діяльністю;
- особи, які займаються господарською діяльністю, зареєстрованою відповідно до законодавства (вироблення, переробка та реалізація сільгоспродукції на земельних ділянках, що перебувають у приватній власності чи користуванні);
- громадяни України, які на законних підставах працюють закордоном у іноземного роботодавця;
- іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні і працюють у роботодавця або забезпечують себе роботою самостійно;
- особи, які здійснюють догляд за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- особи, які здійснюють догляд за дитиною-інвалідом, інвалідом I групи, особою похилого віку, які за медичним висновком потребують стороннього догляду.

Із переліку категорій зайнятого населення вилучено осіб, які проходять професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації із відривом від виробництва та тих, які навчаються у денних загальноосвітніх школах та вищих навчальних закладах.

Визначення переліку груп зайнятого населення продуктивне з точки зору чіткого розмежування зайнятих та безробітних, що важливо для діяльності Державної служби зайнятості (далі – ДСЗ) та визначення кінцевого результату надання послуг із працевлаштування. Якщо особа здійснює догляд за інвалідом I групи чи за рекомендацією служби зайнятості вона приступила до цієї роботи, відповідно втрачається статус зареєстрованого безробітного з належними йому правами на матеріальну до-

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

помогу та послуги ДСЗ. У зв'язку із цим виникають певні проблеми із забезпеченням трудових прав таких працівників. А саме, відповідно до ЗУ «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» допомога на догляд за інвалідами призначається у розмірах від 15 до 50% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Подібним чином передбачається оплата праці відповідно до Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги (Постанова КМУ № 558 від 20.04.2004). За постійний догляд за особами похилого віку та інвалідами здійснюється компенсаційна виплата у розмірі від 7 до 15% прожиткового мінімуму для працездатних осіб. У той же час трудовим законодавством передбачається гарантія оплати праці у розмірі не менше мінімальної заробітної плати.

**Розділ II**, який визначає права громадян у сфері зайнятості, порівняно із чинною редакцією виписаний більш детально та ґрунтовно.

Із статті 5 (чинна стаття 8) (Права громадян на працевлаштування) винесено у окрему статтю 36 законопроекту із певними змінами положення **про працевлаштування іноземців**. На відміну від чинної редакції у законопроекті визначено рівне з громадянами України право іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на законних підставах в Україні, на трудову діяльність. При цьому збережено положення про необхідність одержання іноземцями дозволу на працевлаштування, якщо працевлаштування без такого дозволу не передбачене міжнародними договорами. Уточнено, що *порядок одержання роботодавцем дозволу на працевлаштування іноземців* визначається спеціальним законодавством. Із положення про штрафи за працевлаштування іноземців без дозволу *вилучаються конкретні обсяги штрафів (15 неоподатковуваних мінімумів)* і такі обсяги визначаються спеціальним законодавством. Додано положення про *право іноземців займатись підприємницькою (інвестиційною) та зовнішньоекономічною діяльністю* за умови реєстрації в органах виконавчої влади відповідно до законодавства. Додатковим положенням визначено *обмеження права іноземців займати певні посади* чи займатися певними видами діяльності, якщо така діяльність *пов'язана із українським громадянством*.

Із передбачених у статті змін важливим є визначення рівності прав щодо працевлаштування іноземців та громадян України. Зокрема, це передбачено Конвенцією МОП про працівників-мігрантів № 97 та Конвенцією МОП про зловживання в галузі міграції і про забез-

печення працівникам-мігрантам рівних можливостей та рівного ставлення № 143. Положення про необхідність одержання дозволу на працевлаштування відповідає положенням про ліквідацію таємного міграційного руху та незаконного найму мігрантів, визначених Конвенцією № 143. Концептуально позитивним з точки зору міжнародного права та адміністративного контролю є розмежування прав іноземних працівників-мігрантів, які працевлаштовуються за рахунок роботодавця, та іноземців-підприємців.

У статті 5 (8) визначені **права громадян на вибір місця та виду діяльності**, підкреслено вільний характер такого вибору. Крім того, визначено, що *реалізацію такого права гарантує держава*, створюючи відповідні організаційні та правові умови. Щодо *шляхів реалізації цього права*, чинна редакція передбачає безпосереднє звернення громадян до підприємств, установ, організацій, або використання безоплатних посередницьких послуг державної служби зайнятості. У законопроекті до шляхів реалізації права на працевлаштування віднесені також: *самостійне забезпечення себе роботою* відповідно до законодавства та *звернення до недержавних установ та організацій*, які надають послуги із працевлаштування. Рішення про прийняття на роботу оформляється трудовим договором, який укладається між роботодавцем та працівником.

Розширено зміст статті 6 (9), яка визначає **право громадян на професійну орієнтацію та професійну освіту**. Зокрема, окремим параграфом визначено зобов'язання держави забезпечувати вільний доступ до професійної освіти шляхом реалізації відповідної державної політики та створення умов для розвитку установ з професійної орієнтації та професійно-технічних навчальних закладів усіх форм власності. Таке формулювання загалом відповідає визначенню прав на професійну орієнтацію та професійну підготовку, передбачених у статтях 9 та 10 Європейської соціальної хартії (переглянутої).

У статті 7 (11) (Право громадян на соціальний захист у сфері зайнятості) визначено, що **безробітні мають право на матеріальне забезпечення** та соціальні послуги відповідно до ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

Окремо статтею 8 визначено **право на захист від дискримінації**. Зокрема, із чинної статті 3 запозичене положення про державні гарантії захисту від дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, статі, етнічного походження тощо. Крім того, визначено, що захист

від дискримінації здійснюється відповідно до Конституції України, цього закону та міжнародних договорів. Захист осіб, які не здатні конкурувати на ринку праці (інваліди, жінки, які виховують малолітніх дітей, та трудові мігранти), здійснюється шляхом сприяння їх зайнятості.

Для більш чіткого розуміння змісту державних гарантій захисту від дискримінації варто визначити сфери політики зайнятості, у яких реалізуються ці гарантії. Так, відповідно до статті 20 Європейської соціальної хартії (переглянутої) захист від дискримінації здійснюється у таких галузях: працевлаштування, захист від звільнення, професійна адаптація; професійна орієнтація, підготовка, перепідготовка та перекваліфікація; умови працевлаштування і праці.

Окремо статтею 9 визначено **право на одержання інформації щодо зайнятості**. Зокрема, визначається право на *безоплатну інформацію* про вільні робочі місця, попит на робочу силу, можливості працевлаштування в Україні та закордоном, професійну орієнтацію, освіту та інші послуги. Доступ до інформації забезпечується через органи державної влади, службу зайнятості, недержавні організації та ЗМІ. Держава повинна постійно розширювати та удосконалювати систему інформування громадян.

Серед соціальних прав, визначених у міжнародному праві, право на безоплатну інформацію про зайнятість окремо не визначено. Право на інформацію про ринок праці визначене як складова частина права на професійну орієнтацію у Конвенції МОП про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142. Згідно зі статтею 3 Конвенції держави зобов'язуються розширювати свої системи професійної інформації з метою забезпечення широкого доступу до всебічної інформації дітей, молодих людей та дорослих. Таке зобов'язання держави загалом відображено у законопроекті. Згідно з Конвенцією професійна інформація та орієнтація повинні охоплювати вибір професії, професійну підготовку та пов'язані з нею можливості освіти, становище і перспективи у галузі зайнятості, перспективи просування по роботі, умови праці, безпеку та гігієну праці, а також інші аспекти трудового життя. Хоча законопроектом передбачений менш широкий перелік складових професійної інформації, який не включає такі важливі компоненти, як питання умов та безпеки праці, варто визнати загальну відповідність його положень Конвенції.

Зроблений у законопроекті акцент на інформаційних правах відповідає сучасним тенденціям розвитку політики зайнятості. У багатьох розвинених країнах увага до доступних і широких потоків інформації про ринок праці обумовлюється перебудовою системи послуг служби зайнятості із зміщенням акценту на самообслуговування у пошуку роботи. Відповідно якість, повнота та точність інформації у поєднанні з використанням сучасних інформаційних технологій набуває вирішального значення у забезпеченні ефективності практики самообслуговування осіб, які шукають роботу. Належне інформаційне забезпечення та поширення практики самообслуговування дозволяє ДСЗ зосередитися на наданні індивідуальних послуг особам, які не можуть на рівних конкурувати на ринку праці, та оптимізувати значні витрати ДСЗ на постачання послуг із працевлаштування.

У статті 11 (12) розширено перелік установ та суб'єктів, діяльність чи бездіяльність яких у сфері зайнятості може бути оскаржена громадянами до суду. Крім визначеної у статті служби зайнятості, передбачається відповідальність роботодавців, органів державної влади, недержавних установ та організацій, які надають послуги у сфері зайнятості, виконавча дирекція Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

**Державні гарантії у сфері зайнятості**, які визначались у чинному законі статтями 4, 5 та 26, виокремлені у законопроекті **розділом III**. У статті 12 (4) (Гарантії на вибір професії та виду діяльності) *вилучено чинні положення про наступні гарантії працевдатним громадянам*: виплата вихідної допомоги працівникам, які втратили постійну роботу; виплата безробітним допомоги по безробіттю; включення до загального трудового стажу періоду професійної перепідготовки, участі у оплачуваних громадських роботах та періоду одержання допомоги по безробіттю; надання молодим спеціалістам – випускникам навчальних закладів (раніше заявлених підприємствами) – роботи за фахом на період не менше трьох років.

Внесені деякі суттєві зміни до статті 13 (26), яка визначає **гарантії працівникам, звільненим у зв'язку із змінами в організації виробництва**. Право на достроковий вихід на пенсію (за 1,5 роки до досягнення пенсійного віку) для таких працівників настає з моменту звільнення та реєстрації протягом 30 днів у службі зайнятості. Чинна редакція закону вимагає реєстрації протягом 7 днів. Крім того, із переліку особливих гарантій, передбачених

для цієї категорії звільнених працівників, *вилучено положення про виплату допомоги по безробіттю у визначеному розмірі (100% середньої зарплати за останнім місцем роботи протягом перших 60 днів, 75% – протягом наступних 90 днів та 50% – протягом наступних 210 днів)*. Відповідно ця категорія безробітних отримуватиме допомогу з безробіття у розмірах та порядку, визначеному у статті 23 ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття». Допомога по безробіттю виплачується в залежності від страхового стажу у розмірі від 50 до 70% середньої заробітної плати протягом перших 90 днів набуття статусу безробітного. Протягом наступних 90 днів виплачується 80% початкової суми допомоги. Таким чином, гарантії щодо збільшеного обсягу допомоги для вивільнених працівників у зв'язку з реорганізацією виробництва законопроектом відмінюються, що безперечно погіршує соціальне становище таких безробітних. Разом із тим, належні гарантії передбачені трудовим законодавством, які відповідають міжнародним нормам.

Із статті 13 (26) вилучається також положення про таку додаткову гарантію вивільнюваним працівникам, як *збереження на новому робочому місці попередньої середньої заробітної плати* на період професійного перенавчання з відривом від виробництва.

Вилучено положення про **податкові пільги**, які надаються підприємствам та організаціям для організації перенавчання працівників, звільнених у зв'язку з реорганізацією виробництва. За цим положенням такі підприємства могли зараховувати до валових витрат кошти, спрямовані на організацію перенавчання. Вилучення положень про податкові пільги варто вважати правомірним, оскільки професійна перепідготовка здійснюється за рахунок коштів Фонду соціального страхування на випадок безробіття, що не є бюджетною установою, чи роботодавця. Крім того, практика застосування податкових пільг не є ефективною в Україні, оскільки призводить до систематичних зловживань.

Окремо новою статтею 14 передбачене положення про можливість визначення у законодавстві забезпечення за рахунок державного бюджету **додаткових гарантій працівникам, які вивільняються у зв'язку із здійсненням заходів з поліпшення екологічної безпеки або внаслідок стихійного лиха**. Зокрема, це стосується громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Така норма є важливою, оскільки практика визначення у законодавстві додаткових гарантій працівникам,

які вивільнялись у зв'язку із закриттям ЧАЕС, вже мала місце і її варто узгодити із ЗУ «Про зайнятість населення».

Деякі зміни внесені до досить важливої статті 15 (5), яка визначає додаткові гарантії зайнятості особам, які не здатні на рівних конкурувати на ринку праці – **соціально вразливі категорії населення**. Зокрема, розширено перелік осіб, які мають право на додаткові гарантії. Крім вже визначених категорій (жінки, які мають дітей віком до 6 років; одинокі батьки, які мають дітей віком до 14 років або дитину-інваліда; молодь, якій надається перше робоче місце; особи перед пенсійного віку та особи, звільнені після відбуття покарання) право на додаткові гарантії передбачене для *осіб, які входять до складу сім'ї, у якій двоє і більше її членів є безробітними*, та для осіб з обмеженими фізичними та розумовими можливостями, які не досягли пенсійного віку. Порядок квотування робочих місць для зазначених категорій осіб не зазнав змін (5% від загального числа робочих місць на підприємствах з числом працівників понад 20). При цьому уточнено, що до квоти зараховуються вже працюючі на підприємстві представники зазначених категорій громадян.

Статтею 16 визначені **гарантії щодо зайнятості осіб з обмеженими фізичними та розумовими можливостями**. Зокрема, визначено, що держава гарантує створення умов для працевлаштування таких осіб відповідно до їх індивідуальних здібностей та інтересів. Особи з обмеженими фізичними можливостями реалізують своє право на працю шляхом започаткування власної справи, безпосереднім зверненням до роботодавця, до державної служби зайнятості, Фонду соціального захисту інвалідів та інших організацій, які надають послуги інвалідам. Гарантії щодо зайнятості інвалідів держава здійснює відповідно до ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». Крім того, визначено зобов'язання державної служби зайнятості сприяти працевлаштуванню інвалідів шляхом надання інформаційних та консультаційних послуг, проведення професійної орієнтації, направлення на заброньовані робочі місця та інші робочі місця, де може використовуватись праця інвалідів. Якщо інваліду потрібна професійна освіта, за його згодою він може бути направлений на професійну підготовку чи перепідготовку, яка надається відповідно до ЗУ «Про зайнятість» та ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні».

У **розділі IV** (Регулювання зайнятості населення) визначені принципи та напрями

політики зайнятості, управління у сфері зайнятості, повноваження органів виконавчої влади, функції державної служби зайнятості та недержавних установ, які надають послуги на ринку праці, участь роботодавців та профспілок у забезпеченні зайнятості, застосування програмного підходу до здійснення політики зайнятості (державні та регіональні програми зайнятості), застосування таких інструментів сприяння зайнятості, як професійна орієнтація, професійна освіта, створення робочих місць, зайнятість за найманням, підприємницька діяльність, а також питання сприяння зайнятості громадян України за кордоном, використання праці іноземців в Україні та регулювання масового звільнення з ініціативи роботодавця.

У статті 17 (3), яка визначає **принципи політики зайнятості**, зміни передбачають визначення пріоритету *забезпечення повної зайнятості, відповідальності держави* за формування та реалізацію політики зайнятості та *пріоритетності норм міжнародних договорів* у сфері зайнятості. Okремо визначена *мета політики зайнятості* – створення умов для повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості та зменшення безробіття. Такі визначення по суті відповідають вимогам статті 1 Конвенції МОП про політику у галузі зайнятості № 122.

У цій же статті законопроекту істотно переглянуті **напрями політики**, які у чинній редакції викладені у статті 13 (Регулювання зайнятості). У новій редакції вже не йдеться про заходи інвестиційної та податкової політики для раціонального розміщення робочої сили, сприяння мобільності трудящих, створення нових технологій, застосування гнучких режимів праці та роботи вдома, забезпечення прав та інтересів працівників, проведення досліджень структури економіки для прогнозування якості та розподілу робочої сили, залучення іноземної робочої сили на основі квотування та ліцензування. Не зазнали змін положення, які визначають такі напрями політики зайнятості, як створення робочих місць на підприємствах, в установах, організаціях та сприяння підприємницькій діяльності. Новими є такі напрями політики зайнятості, як *сприяння підготовці робочої сили*, яка відповідає потребам ринку праці, сприяння підвищенню *якості робочої сили* та розвитку системи професійної підготовки впродовж життя, *посилення мотивації до легальної зайнятості*, *підтримка осіб, які не здатні на рівних конкурувати на ринку праці*, *соціальна підтримка зареєстрованих безробітних* з метою їх повер-

нення до зайнятості, забезпечення соціального захисту *громадян України, які працюють за кордоном*, розвиток системи *колективно-договірного забезпечення зайнятості*.

Вилучення із основних напрямків політики зайнятості тих положень, що стосуються економічної політики, не є правомірним. Рекомендацією МОП щодо політики у галузі зайнятості № 169 визначено, що реалізацію права на працю слід пов'язувати із соціальною та економічною політикою. В цьому ж документі визначено необхідність при реалізації політики зайнятості особливої уваги приділяти розвитку виробництва та технологій.

Новими статтями 18–20 визначено повноваження Кабінету Міністрів України, Міністерства праці та соціальної політики, місцевих органів влади у сфері зайнятості населення. Зокрема, **КМУ** визначає стратегію забезпечення повної зайнятості, здійснює політику зайнятості відповідно до вище названих принципів, погоджує із соціальними партнерами та вносить до парламенту пропозиції щодо удосконалення правового регулювання ринку праці, організовує розроблення державної програми зайнятості.

**Мінпраці** реалізує державну політику зайнятості щодо ефективного функціонування ринку праці, здійснює контроль за реалізацією політики зайнятості, дотриманням законодавства про зайнятість органами виконавчої влади, роботодавцями та працівниками, співпрацює з організаціями профспілок та роботодавців для сприяння повній зайнятості. Okремо виділені основні **функції** Мінпраці: розроблення проектів законів та державних програм зайнятості, організація та контроль за виконанням державної програми зайнятості, проведення аналізу і прогнозування розвитку ринку праці, ліцензування діяльності щодо надання посередницьких послуг у працевлаштуванні за кордоном, надання дозволів роботодавцям щодо працевлаштування іноземців, керівництво діяльністю державної служби зайнятості, координація діяльності щодо захисту прав та інтересів працівників, професійної освіти, трудової міграції тощо.

**Місцеві органи влади** забезпечують пріоритетність сфери зайнятості під час розробки та реалізації регіональних програм економічного і соціального розвитку, забезпечують на місцях державні гарантії у сфері зайнятості, здійснюються заходи щодо запобігання масовому безробіттю та заходи щодо розширення застосування праці у регіоні. Місцеві органи влади також розробляють та реалізують регіональні програми зайнятості.

Істотно змінені норми щодо **державної служби зайнятості (ДСЗ)**. У статті 21 (18) законопроекту більш чітко визначено статус ДСЗ як державного органу, який забезпечує додержання наданих державою гарантій зайнятості та соціального захисту безробітних. Діяльність ДСЗ спрямовується та координується Мінпраці, хоча в чинній редакції мова йде про безпосереднє керівництво. ДСЗ здійснює функції *виконавчої дирекції Фонду соціального страхування на випадок безробіття* відповідно до ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття». За цим же законом відбувається *фінансування діяльності ДСЗ*, тобто в рамках бюджету Фонду соціального страхування на випадок безробіття, який затверджується правлінням Фонду. Положення про ДСЗ затверджується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до зазначених змін з чинного закону вилучаються положення про структуру ДСЗ (територіальні центри зайнятості, центри організації професійного навчання, центри професійної орієнтації, інспекції з контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення), порядок фінансування за рахунок Фонду сприяння зайнятості.

Фактично законопроектом закріплюється положення ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» щодо правового статусу ДСЗ як виконавчої дирекції Фонду. Відповідно ДСЗ за правовим статусом включено у систему соціального страхування, управління якою здійснюється на тристоронній основі соціальними партнерами. Подібна правова модель, яка в літературі визначається як квазінезалежна з тристороннім самоуправлінням, найбільш характерно представлена в Німеччині, де вона розвивається з 1927 року. Серед інших моделей, визначених фахівцями Міжнародного бюро праці, варто назвати ДСЗ інтегрованою в систему міністерства праці та приватизованою організацією. Найбільш поширеними є моделі тристороннього самоуправління та інтеграції ДСЗ у систему міністерства праці. Недоліками моделі інтеграції є надмірна політична залежність ДСЗ від виконавчої влади. Тристороннє автономне управління ДСЗ має переваги у тому, що, приймаючи участь в управлінні ДСЗ, соціальні партнери підтримують її діяльність. Така підтримка з боку асоціацій роботодавців полягає, наприклад, у пріоритетному використанні роботодавцями послуг ДСЗ щодо найму робочої сили, до чого у більшості випадків вони вдаються в останню чергу. Умовами успішного функціонування ДСЗ з

тристороннім автономним управлінням є безконфліктність та налагодженість діалогу між соціальними партнерами та урядом. У світовій практиці існує чимало прикладів, коли протистояння між урядом та профспілками паралізувало діяльність ДСЗ, роблячи її заручником політичних та ідеологічних ігор.

Оцінювати стан та ефективність соціального партнерства в Україні на даний момент досить важко. За результатами дослідження соціально-трудова відносин в Україні, організованого Міжнародним бюро праці у 2002 році, соціальне партнерство позначене значними недоліками. Зокрема, йшлося про неадекватне представництво роботодавців у всеукраїнських організаціях, надмірну зосередженість профспілкових лідерів на політичній кар'єрі, слабку зацікавленість уряду у розвитку соціального партнерства тощо. Після політичної кризи 2004 відбуваються певні позитивні зміни у профспілковому русі, які спрямовані на посилення правозахисної діяльності профспілок. Варто сподіватись і на удосконалення системи представництва профспілок на національному рівні, враховуючи посилення ролі незалежних профспілок, які під час кризи 2004 року були на протилежному політичному боці від ФПУ. Більш загрозливими є тенденції політизації та протистояння із урядом всеукраїнських організацій роботодавців, лідери яких виявляють схильність поглиблювати неконструктивне політичне протистояння уряду. Позиція уряду щодо розвитку соціального партнерства поки що неоднозначна, що зумовлено непослідовністю його діяльності. Належна оцінка перспектив розвитку соціального партнерства може бути дана після зняття політичної напруги, пов'язаної із конституційною реформою та парламентськими виборами 2006 року. Тим не менше, започатковані політичною кризою 2004 року процеси десакралізації влади, посилення значення реальної самоврядності та соціально-політичного діалогу дають загальні підстави вважати процес розвитку ефективного соціального партнерства об'єктивним. Оцінка ефективності моделі організації ДСЗ на основі тристороннього автономного управління значною мірою залежить від обсягу повноважень та функцій ДСЗ.

У статті 22 (19) істотно переглянуті **повноваження ДСЗ**. У чинній редакції йдеться про права і обов'язки ДСЗ. У змінній редакції визначаються основні завдання та функції. Основні завдання сформульовані досить узагальнено і новим є визначення завдання надавати громадянам, які звернулись до ДСЗ, соціальні послуги та матеріальне забезпечення

відповідно до ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття». Таким чином, відповідно до статті 7 зазначеного закону, ДСЗ повинна забезпечувати *виплату допомоги по безробіттю*, матеріальної допомоги у період професійної підготовки, допомоги на поховання. ДСЗ також зобов'язана надавати такі *соціальні послуги*: професійна підготовка та перепідготовка, підвищення кваліфікації та профорієнтація, пошук підходящої роботи та сприяння у працевлаштуванні (в тому числі шляхом надання дотацій роботодавцям на створення робочих місць та фінансування організації оплачуваних громадських робіт), інформаційні та консультаційні послуги. У запропонованому переліку функцій не знаходять відображення чимало положень з чинного переліку прав та обов'язків ДСЗ і додатково визначено завдання інформувати населення про свої послуги. Зокрема, **не відображені такі чинні норми**: обов'язок ДСЗ аналізувати пропозицію та попит на робочу силу; організувати у разі потреби професійну підготовку громадян у системі служби зайнятості; надавати послуги із працевлаштування та професійної орієнтації працівникам, які бажають змінити професію; право вносити на розгляд місцевих органів влади пропозиції щодо квотування робочих місць для соціально вразливих категорій населення; направляти для працевлаштування на підприємства громадян, які звернулись до служби зайнятості; направляти безробітних на оплачувані громадські роботи, оплачувати вартість професійної підготовки осіб, працевлаштування яких потребує здобуття нової професії; виплачувати допомогу по безробіттю та матеріальну допомогу; вносити пропозиції про зупинення на строк до 6 місяців рішення підприємств про звільнення працівників; компенсувати підприємствам до 50% їх витрат на перепідготовку працівників, які підлягають звільненню тощо. В результаті **законопроектом визначаються наступні функції ДСЗ**:

- інформувати населення та органи влади про послуги, які надаються ДСЗ, та результати її діяльності;
- на підставі інформації роботодавців створювати банк даних про вільні робочі місця;
- забезпечувати громадянам вільний доступ до інформації про вільні робочі місця;
- надавати громадянам інформаційні та консультаційні послуги щодо працевлаштування або започаткування власної справи;
- вести облік громадян, які звернулись до ДСЗ, та реєструвати їх як безробітних;

- здійснювати підбір підходящої роботи та сприяти працевлаштуванню безробітних або започаткуванню власної справи;
- одержувати від роботодавців інформацію про наявність вільних робочих місць, чисельність звільнених та прийнятих на роботу працівників, чисельність працівників, які працюють неповний робочий день тощо;
- опрацьовувати адміністративні дані про стан ринку праці;
- інші обов'язки та функції визначені законодавством.

Конвенцією МОП про організацію служби зайнятості № 88 визначено такі загальні функції ДСЗ: сприяння працівникам у працевлаштуванні та роботодавцям у наймі робочої сили (реєстрація та облік шукачів роботи, збір у роботодавців інформації щодо вакантних посад, направлення на вакантні посади); сприяння професійній та географічній мобільності (сприяння зміні професії для збалансування попиту та пропозиції робочих місць, сприяння переміщенню у трудонедостатні регіони, сприяння міжнародній міграції робочої сили); збір та аналіз даних про ринок праці; співробітництво в управлінні страхуванням на випадок безробіття; сприяння у соціально-економічному плануванні. Функції, визначені законопроектом, відповідають зазначеним у Конвенції, за винятком функцій сприяння мобільності робочої сили та сприяння соціально-економічному плануванню. За Конвенцією остання не відноситься до обов'язкових і запроваджується у разі потреби. Тим не менше, у країнах із моделлю тристороннього автономного управління ДСЗ наділено більшими повноваженнями у сфері розробки та реалізації політики зайнятості. Функції щодо управління соціальним страхуванням на випадок безробіття визначені у ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

Таким чином, враховуючи визначені законопроектом повноваження Мінпраці та обмеженість повноважень ДСЗ послугами у працевлаштуванні, адмініструванням у сфері соціального страхування на випадок безробіття, ДСЗ не відіграє стратегічної ролі у формуванні політики зайнятості. Відповідно, модель тристороннього самоуправління представлена досить обмежено і сучасні недоліки соціального партнерства в Україні істотно не відобразатимуться на діяльності ДСЗ.

Ключовим недоліком законопроекту є те, що чітко не розмежовані повноваження Фонду соціального страхування на випадок без-



робіття та центральних органів виконавчої влади щодо управління ДСЗ. Це питання досить важливе, оскільки діяльність ДСЗ одночасно спрямовують і контролюють Правління Фонду та Мінпраці. Говорити про те, що Фонд спрямовує діяльність ДСЗ виключно у сфері адміністрування соціальним страхуванням, не можна. ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» регулює діяльність ДСЗ і у сфері надання соціальних послуг, пов'язаних із працевлаштуванням.

Окремо статтею 23 (п.6 ст.18) визначається **діяльність недержавних установ та організацій, які надають послуги на ринку праці**. Чинна редакція закону визначає тільки можливість надання суб'єктами підприємницької діяльності посередницьких послуг із працевлаштування та з професійної орієнтації на підставі дозволу (ліцензії), наданого Державним центром зайнятості Мінпраці. У законопроекті більш чітко визначено права, обов'язки недержавних установ та умови надання послуг на ринку праці. Зокрема визначено, що такі установи мають право надавати послуги громадянам щодо підбору робочих місць та послуги роботодавцям щодо добору працівників відповідно до їх замовлень. За ці послуги справляється плата відповідно до законодавства. Визначені наступні **обов'язки недержавних установ та організацій**: надавати громадянам *правдиву інформацію про робочі місця*, заявлені роботодавцями, включаючи інформацію, яка поширюється у вигляді реклами; *співпрацювати з державними установами, організаціями профспілок та роботодавців*; забезпечувати *конфіденційність інформації*, одержаної від роботодавців та громадян. За невиконання зазначених вимог передбачається притягнення керівників недержавних установ до адміністративної та кримінальної відповідальності. Загалом, запропоновані зміни відповідають основним положенням Конвенції МОП про приватні агентства зайнятості №181. Разом із тим визначення видів послуг, що надаються недержавними установами, досить обмежений, і варто було б передбачити право органів влади та соціальних партнерів визначати інші послуги у сфері зайнятості.

Відповідно до ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» законопроектом переглядається **система фінансування ДСЗ та заходів по сприянню зайнятості**. Зокрема, вилучаються положення про державний фонд сприяння зайнятості (стаття 22). Натомість у статті 24 законопроекту визначено, що фінансування

заходів із сприяння зайнятості населення здійснюється згідно з державною та територіальними програмами зайнятості за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, Фонду соціального страхування на випадок безробіття та інших джерел.

Істотних змін зазнали положення чинного закону про **державні та територіальні програми зайнятості**. Чинна стаття 14 визначає обов'язок уряду, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування розробляти річні та довгострокові програми зайнятості. Також визначені цілі державної та територіальних програм зайнятості (сприяння розвитку та структурній перебудові економіки, запобігання розвитку безробіття, поліпшення системи відтворення робочої сили, соціальний захист безробітних, фінансування та адміністрування бази ДСЗ).

У законопроекті пропонується розмежувати вимоги до державної та територіальної програм. Так, у статті 25 (Державна програма зайнятості населення) визначена обов'язковість затвердження державної програми зайнятості Верховною Радою України. Передбачається чітка узгодженість державної програми зайнятості із програмами соціально-економічного розвитку України та регіонів. Відповідно вона розробляється на основі прогностичних показників розвитку, передбачених у програмах розвитку. Визначені основні вимоги до **змісту державної програми**. Зокрема, у ній повинні зазначатись: *пріоритети у сфері зайнятості та механізми їх реалізації, прогностичні показники зайнятості та безробіття, оцінка стану та прогноз розвитку ринку праці*, механізми реалізації *основних напрямків державної політики зайнятості* (визначених у цьому законі), *джерела фінансування* програми. Конкретні заходи з реалізації державної програми відображаються у планах дій, які розробляються Мінпраці. Це ж відомство здійснює контроль та координацію виконання програми. *Виконавцями державної програми* є центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК, обласні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

У статті 26 законопроекту **територіальні та місцеві програми зайнятості** визначені як механізм реалізації державної програми зайнятості в регіонах. Відповідальність за розробку та реалізацію територіальних програм покладено на регіональні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Координацію виконання програм здійснює Мінпраці та місцеві підрозділи у сфері праці та соціального захисту. Визначені наступні вимоги до змісту

програм: показники територіального ринку праці, заходи по збалансуванню попиту та пропозиції робочої сили, соціального захисту безробітних та забезпечення додаткових гарантій зайнятості соціально вразливих категорій населення.

Новий підхід до унормування програмно-го підходу у політиці зайнятості заслугоує на увагу, особливо в питанні розмежування державної та територіальної програм. Це дозволяє максимально враховувати особливості функціонування регіональних ринків та дозволить застосовувати адекватні інструменти політики зайнятості відповідно до місцевих умов. Проте тут як недолік знову варто відзначити невизначеність повноважень ДСЗ щодо участі у програмах, специфіки управління службами зайнятості на місцях, їх ролі у реалізації територіальних програм. Іншими словами, поширена у світі практика децентралізації служби зайнятості не знаходить відображення у законопроекті.

Законопроектом пропонується вилучити із чинної редакції законопроекту положення статті 15 про **добровільне переселення громадян** у трудонедостатні регіони та статті 16 про **території пріоритетного розвитку**, які визначаються урядом для розвитку робочих місць. Вилучення положень про території пріоритетного розвитку з точки зору підтвердженої останнім часом неефективності їх застосування як інструменту державної політики можна вважати виправданим. Вилучення положень щодо сприяння добровільному переселенню у трудонедостатні регіони важко вважати правомірним. Вже згадувалось, що Конвенцією МОП про організацію служби зайнятості № 88 сприяння географічній мобільності робочої сили є базовою сферою політики зайнятості. Практична ефективність такого інструменту регулювання ринку праці в Україні не була досягнута. Тим не менше, проблема трудонедостатніх регіонів може виникнути у майбутньому і необхідні будуть підстави для надання ДСЗ послуг по переселенню із відповідним фінансуванням.

У статті 27 (20) (**Участь роботодавців, їх об'єднань у реалізації державної політики зайнятості**) більш детально вписані обов'язки роботодавців. На відміну від чинної редакції визначені права роботодавців та особливості участі їх об'єднань у реалізації державної політики зайнятості. У пропонованій редакції статті є важлива концептуальна особливість. Знімається акцент із елемента заохочення роботодавців до активної участі у вирішенні проблем зайнятості. Чинний параграф 2 статті

20 обумовлює надання податкових пільг та інших заохочень активною участю роботодавців у вирішенні проблем зайнятості: створення додаткових робочих місць, організацію оплачуваних громадських робіт, працевлаштування соціально вразливих категорій працівників понад встановлену квоту. У законопроекті більший акцент робиться на обов'язках роботодавця, і хоча право на податкові пільги збережено, умови його застосування не визначені.

Хоча перелік **зобов'язань роботодавців** розширено, їх зміст істотних змін не зазнав. Обов'язки своєчасно виплачувати заробітну плату, створювати належні умови праці, реалізовувати заходи, передбачені колективними угодами та договорами, фінансувати заходи сприяння зайнятості вже визначені трудовим законодавством та законодавством про соціальне страхування.

У законопроекті більш детально вписані вимоги до змісту **адміністративних даних**, які повинні надаватися роботодавцями ДСЗ. У чинній редакції визначається вимога до роботодавців щомісяця подавати ДСЗ дані про наявність вільних робочих місць та про працівників, які працюють неповний робочий день або не працюють у зв'язку з простоем виробництва. Протягом 10 днів повинна надаватися інформація про всіх прийнятих на роботу працівників. У законопроекті не встановлюються строки подачі інформації, оскільки порядок та форма надання адміністративних даних повинні визначатися спеціальним законодавством. Уточнено, що інформація про вільні робочі місця *повинна включати дані про заброньовані робочі місця* для соціально вразливих категорій населення та інвалідів. При наданні такої інформації роботодавець (юридична особа) зобов'язаний вказувати свій *ідентифікаційний код* згідно з Єдиним державним реєстром підприємств або ідентифікаційний код згідно з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів для роботодавців – фізичних осіб. До адміністративних даних додатково віднесено інформацію про *причини відмови у працевлаштуванні* громадян, направлених службою зайнятості, про *застосування до підприємств процедури банкрутства* та про *планове звільнення працівників* у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією підприємства. Оцінюючи запропоновані зміни, варто відзначити наступне. Вилучення положень про строки надання адміністративних даних не є правомірним, оскільки закон про зайнятість є базовим законом, який регулює зобов'язання ро-

ботодавців у сфері зайнятості і зобов'язання надавати інформацію, необхідну для регулювання ринку праці, має принципове значення у політиці зайнятості. Визначення у законі конкретних строків подання даних гарантує регулярність та стабільність надходження інформації без будь-яких застережень. Інші зміни до положення про адміністративні дані носять цілком позитивний характер, оскільки забезпечують повноту та структурованість інформації, необхідної для забезпечення ефективності та адекватності заходів політики зайнятості. Дані вимоги визначені у Конвенції МОП про політику в галузі зайнятості № 122.

Щодо **планового вивільнення працівників** у зв'язку з реорганізацією виробництва на роботодавців покладається завдання інформувати первинні профспілкові організації про таке вивільнення, його причини, кількість та категорії працівників, які будуть вивільнятися. Крім того, роботодавці зобов'язані проводити із профспілками обговорення шляхів запобігання звільненню чи пом'якшення його наслідків. Дані положення у законопроекті носять формальний характер, оскільки на даний момент вони знаходять більш ґрунтовне відображення у КЗпПУ та проекті Трудового кодексу.

У законопроекті визначені наступні **права роботодавців**: здійснювати наймання робочої сили; її підготовку відповідно до потреб виробництва, організувати та проводити оплачувані громадські роботи за власний кошт; брати участь в управлінні Фондом соціального страхування на випадок безробіття; взаємодіяти з ДСЗ щодо сприяння працевлаштуванню безробітних; одержувати від ДСЗ безкоштовну інформацію про громадян, які звернулись до ДСЗ з метою працевлаштування; оскаржувати дії ДСЗ, одержувати пільги щодо сплати податків та обов'язкових платежів; брати участь у фінансуванні заходів сприяння зайнятості. Визначення прав роботодавців має один принциповий недолік, який підсилює негативи концепції обмеження заохочувальних заходів участі роботодавців у політиці зайнятості. Недолік полягає у тому, що не визначено право роботодавців на послуги ДСЗ щодо підбору робочої сили, коли ДСЗ на безоплатній основі здійснює підбір працівників на вакантні посади відповідно до вимог роботодавця. Визначення такого права у перспективі підвищення якості послуг ДСЗ носило б характер заохочення роботодавців до використання послуг ДСЗ, яка переважно вирішує проблему працевлаштування осіб, не здатних на рівних конкурувати на ринку праці. В комплексі із ефек-

тивними заходами професійної освіти та перепідготовки це забезпечує взаємовигідну співпрацю роботодавців та ДСЗ і дозволило б у перспективі обмежити застосування «репресивного» та малоефективного інструменту квотування робочих місць для соціально вразливих категорій населення.

Повноваження **організацій роботодавців** передбачають участь: у формуванні та реалізації державної політики зайнятості, підготовці програм зайнятості; в управлінні соціальним страхуванням на випадок безробіття; у створенні та діяльності координаційних комітетів сприяння зайнятості. Пропозиції організацій роботодавців органам виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо зайнятості є обов'язковими для розгляду цими органами.

У статті 28 (21) (**Участь профспілок, їх об'єднань у забезпечені зайнятості**) визначено додаткові повноваження профспілок щодо участі у політиці сприяння зайнятості. Чинна редакція передбачає такі повноваження як участь у розробці державної політики зайнятості, зокрема законодавчих актів та рішень місцевих органів, проведення консультацій із роботодавцями щодо вирішення проблем зайнятості. Передбачається більш чітке визначення прав та повноважень профспілок щодо захисту громадян від безробіття у генеральних, галузевих та територіальних угодах. Дані положення не зазнали змін, проте додані наступні положення щодо повноважень. Профспілки беруть участь у розробці та контролі над виконанням програм зайнятості, розробляють заходи щодо працевлаштування та соціального захисту працівників, що звільнюються, беруть участь в управлінні соціальним страхуванням. Як і у випадку з роботодавцями, пропозиції профспілок щодо зайнятості є обов'язковими до розгляду органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У статті 29 (17) (**Координаційні комітети сприяння зайнятості населення**) істотно переглянуті положення щодо діяльності координаційних комітетів. На відміну від чинної редакції, передбачена обов'язковість створення комітетів, які об'єднують представників виконавчої влади, профспілок та роботодавців для підготовки узгоджених рішень з питань зайнятості. Передбачається діяльність таких комітетів на центральному та регіональному рівні. На центральному рівні створюється *Український координаційний комітет*, до компетенції якого належить: внесення пропозицій щодо проведення політики зайнятості Президенту України, ВРУ, КМУ; внесення пропозицій

щодо удосконалення законодавства; узгодження проектів нормативно-правових актів; розгляд стану додержання законодавства. *Регіональні координаційні центри* готують пропозиції місцевим органам виконавчої влади щодо удосконалення регулювання місцевих ринків праці, узгоджуються проекти територіальних програм зайнятості, розробляють заходи запобігання масовим звільненням, вносять пропозиції Українському координаційному центру щодо удосконалення законодавства.

Оцінюючи положення законопроекту про участь соціальних партнерів в реалізації політики зайнятості, варто відзначити наступне. Рекомендація МОП щодо консультацій та співробітництва між державною владою та організаціями підприємців та працівників у галузевому та національному масштабі № 113 визначає наступні методи забезпечення співробітництва між соціальними партнерами: добровільні дії з боку організацій працівників та роботодавців, заходи заохочення з боку органів державної влади, нормування співробітництва законодавством та будь-яке поєднання цих методів. Законопроектом односторонньо надається перевага методу визначення прав та обов'язків сторін соціального партнерства, організаційних форм співробітництва у сфері зайнятості національним законодавством. Враховуючи визначені вище труднощі розвитку соціального партнерства в Україні, така система жорсткого стимулювання співробітництва цілком виправдана, оскільки механізми активної добровільної участі та стимулювання з різних причин не давали ефекту. Позитивом є певна системність співробітництва, яка вимагає участі соціальних партнерів у формі координаційних комітетів на національному та галузевому рівнях, залучення до розробки державних та територіальних програм зайнятості та законотворчого процесу.

Новими статтями 30–34 визначені такі **інструменти забезпечення зайнятості**, як професійна орієнтація, професійна освіта, створення робочих місць, зайнятість за найманням та підприємницька діяльність.

**Професійна орієнтація** (стаття 30) визначається як політика держави, спрямована на задоволення потреб ринку праці, шляхом забезпечення свідомого вибору громадянином виду трудової діяльності чи професії з урахуванням його індивідуальних потреб. Вказані такі складові професійної орієнтації: професійне інформування, консультування, професійний вибір та професійна адаптація. Також подається перелік структур, які здійснюють ці послуги: соціально-психологічна служ-

ба системи освіти та науки (МОН), відповідні структурні підрозділи ДСЗ, соціальні служби підприємств, установ, організацій різних форм власності і господарювання, реабілітаційні центри та медико-соціальні експертні комісії (МСЕК) для осіб із обмеженими фізичними та розумовими можливостями (інвалідів). Варто зауважити, що, на відміну від інших структур, у законодавстві не мають визначення соціальні служби підприємств. Таке визначення досить важливе, оскільки незрозуміло, через які структури підприємство виконуватиме передбачені законом функції професійної орієнтації.

**Професійна освіта** (стаття 31) також визначається як політика держави, яка здійснюється для одержання громадянами професійних знань з метою задоволення їх особистих потреб в світі та потреб ринку праці. Професійна освіта здобувається у вищих та професійно-технічних навчальних закладах та безпосередньо на виробництві. Визначено *фокус політики, чи цільові групи* політики професійної освіти. Професійною освітою охоплюються наступні категорії громадян: *молодь*, яка здобуває первинну професійну підготовку, *працюючі громадяни*, які проходять професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації у процесі трудової діяльності, та *безробітні громадяни*, які шукають роботу. Таким чином, професійною освітою охоплюється все працездатне населення і передбачається довічне здобуття працівниками освіти. Державна політика професійної освіти здійснюється з допомогою таких інструментів, як *державне замовлення* відповідно до потреб ринку праці, *економічне стимулювання освітніх закладів*, які здійснюють підготовку за спеціальностями, що мають попит на ринку праці, *економічне стимулювання роботодавців*, що здійснюють професійну підготовку на своєму виробництві.

У статті особлива увага приділена нормуванню **державного замовлення**. Так, державне замовлення відповідно до потреб ринку праці формує центральний орган виконавчої влади у сфері економіки (Мінекономіки) на підставі подань МОН, інших органів влади, які мають у своєму підпорядкуванні навчальні заклади, та Мінпраці. Щодо розміщення держзамовлення на робітничі кадри у регіонах, відповідні координаційні заходи здійснюються Мінпраці.

У статті 32 (**Створення робочих місць**) визначені *інтереси роботодавців, працівників та держави* у процесі створення робочих місць. Працівники задовольняють свої інтереси щодо можливості отримання роботи, за-

робітної плати та роботи у безпечних умовах. Для роботодавців створення робочих місць забезпечує розвиток виробництва та отримання доходу. Держава розв'язує соціальні проблеми та забезпечує повну, продуктивну зайнятість населення. Програмами соціально-економічного розвитку та програмами зайнятості визначаються *пріоритетні напрямки створення робочих місць*. *Заходи по створенню робочих місць* передбачають стимулювання роботодавців та інших суб'єктів господарської діяльності за умови узгодженості таких заходів із державною бюджетною, інвестиційною, кредитно-фінансовою та податковою політикою. *Фінансове забезпечення* процесу створення робочих місць здійснюється за рахунок роботодавця, державного та місцевих бюджетів, а також коштів Фонду соціального страхування на випадок безробіття.

Стаття 33 визначає **зайнятість за найменям** як інструмент реалізації права на працю, особливістю якого є укладання трудового договору між працівником та роботодавцем. Трудовий договір встановлює умови використання праці працівника із додержанням гарантій працівнику, визначених законодавством та колективними договорами.

Стаття 34 визначає, що **зайняття підприємницькою діяльністю** є також інструментом реалізації права на працю з тією особливістю, що підприємець сам забезпечує себе роботою. Відповідно він самостійно з дотриманням вимог законодавства визначає умови праці і несе відповідальність за кінцеві результати своєї діяльності. Тим не менше, підприємці мають право на добровільне страхування від безробіття відповідно до ЗУ «Про страхування» та соціальний захист від безробіття відповідно до ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

У статті 35 (10) дещо розширено положення про **сприяння зайнятості та соціальний захист громадян України за кордоном**. Чинна редакція передбачала тільки декларацію права громадян на роботу за кордоном та положення про регулювання соціального захисту відповідно до двосторонніх міжнародних угод. За законопроектом власне трудова діяльність громадян України за кордоном регулюється міжнародними та міждержавними угодами, сторонами яких є Україна та держава, у якій здійснюватиметься трудова діяльність. Визначено основи надання послуг по працевлаштуванню за кордоном *недержавними установами*. Такі установи надають інформаційно-консультаційні послуги щодо працевлаштування

за кордоном та посередницькі послуги по працевлаштуванню відповідно до заявок іноземних роботодавців про вільні робочі місця. Надання цих послуг здійснюється на основі дозволу (ліцензії), наданому Мінпраці. *Соціальний захист* громадян, які працюють, надається у разі настання страхових випадків за умови участі громадян у соціальному страхуванні відповідно до законодавства України.

На відміну від чинної редакції, яка визначає тільки гарантії працівникам у разі масового звільнення, законопроектом у статті 37 передбачено власне **регулювання самого процесу масового звільнення**. Перш за все, визначено критерії масового звільнення. Масовим вважається одноразове або протягом року звільнення 10 і більше осіб з підприємства чисельністю до 100 чоловік, 10% осіб – з підприємства чисельністю від 101 до 300 працівників та 30 і більше осіб з підприємства чисельністю понад 300 працівників. Колективними договорами та угодами можуть встановлюватись нижчі критерії масового звільнення. У разі масового звільнення органи виконавчої влади та місцевого самоврядування спільно з координаційними комітетами сприяння зайнятості та роботодавцями розробляють заходи щодо збереження робочих місць або працевлаштування вивільнюваних працівників. Якщо забезпечення працевлаштування звільнених працівників неможливе, координаційні комітети можуть рекомендувати виконавчим органам влади призупинити масове звільнення. Масове звільнення, яке призводить до різкого зростання безробіття в регіоні, визначається як кризове. У випадку кризового звільнення створюються спеціальні комісії, які вживають необхідних запобіжних заходів. Статус цих комісій визначається урядом.

Варто відзначити, що в праві ЄС проблемі регулювання масових звільнень приділяється значна увага, і вимоги до такого регулювання визначені у *Директиві ЄС 98/59*. Що стосується критеріїв визначення масового звільнення, то положення щодо чисельних критеріїв у Директиві та законопроекті чітко співпадають. Принципова відмінність полягає у тому, що Директива передбачає вважати масовими звільнення ті, які відбуваються протягом одного місяця, а законопроект – протягом року. Положення Директиви є більш сприятливим як для вивільнюваних працівників, так і для роботодавців. Якщо звільнення 10% *працівників* відбувається протягом місяця, то на цих працівників досить швидко поширюються гарантії соціального захисту та зайнятості, передбачені процедурою регулювання масового

звільнення. У разі визнання звільнення масовим, якщо воно відбувається протягом року, окремі працівники, звільнені на початку року, можуть скористатися гарантіями збереження робочих місць чи працевлаштування тільки через рік, що, звичайно ж, не відповідає їхнім інтересам. У цьому ж випадку виникають труднощі застосування процедури регулювання масового звільнення. Якщо працівників звільняли протягом року, то застосування такого повноваження органів влади, як призупинення рішення про звільнення практично втрачає сенс. Повністю зникають можливості вживати заходи попередження масового звільнення, оскільки ідентифікація такого звільнення можлива тільки в кінці року, коли, наприклад, 9% працівників вже фактично звільнено. Для роботодавців застосування регулювання масового звільнення загалом не вигідне з огляду на адміністративні обтяження, передбачені процедурою. У випадку з річним періодом ідентифікації масового звільнення, з одного боку, можна припускати певні вигоди для роботодавця. Якщо він здійснює поетапне звільнення протягом року 9% працівників, він практично уникає відповідальності та обтяжень, передбачених регулюванням масового звільнення. З іншого боку, місячна ідентифікація масового звільнення є для нього вигіднішою, оскільки у цьому випадку поетапне звільнення протягом року взагалі не передбачає застосування заходів регулювання масового звільнення. Відповідно, застосування річної ідентифікації масового звільнення малоефективне з усіх точок зору, тому варто орієнтуватися на норми ЄС.

Продовжуючи порівняння цих положень законопроекту із нормами ЄС, варто відзначити істотну відмінність підходів до регулювання масового звільнення. В основі механізму регулювання, визначеного Директивою, лежить зобов'язання роботодавця забезпечити ефективність консультацій із представниками працівників. Консультації покликані виробити шляхи та засоби уникнення масового звільнення, зменшення кількості працівників, які звільняються, або пом'якшити наслідки масового звільнення шляхом забезпечення соціальних гарантій вивільнюваних працівників та їх професійної перепідготовки. Для забезпечення ефективності консультацій держава може передбачити надання представникам працівників допомоги з боку спеціальних експертних служб. Як зазначалося вище, законопроектом не передбачається надання особливих повноважень профспілкам та представникам працівників щодо участі у процесі регулювання

масового звільнення. Щоправда, профспілки представлені у координаційних комітетах сприяння зайнятості спільно з роботодавцями та органами влади. Крім того, у трудовому законодавстві (КЗпПУ) та проекті Трудового кодексу вже передбачена активна участь профспілок у регулюванні масового звільнення. Проте це не означає, що положення ЗУ «Про зайнятість населення» щодо регулювання звільнення не повинні містити повне визначення повноважень та обов'язків органів влади профспілок та роботодавців у процесі регулювання звільнення. Оскільки у цій статті немає відповідних посилань на трудове законодавство, можна робити висновок про невідповідність положень статті 37 законопроекту трудовому законодавству та нормам ЄС.

Щодо участі органів влади у процедурі масового звільнення, Директива визначає порядок попередження чи повідомлення роботодавцем органів влади про заплановане звільнення, яка повинна бути достатня для розробки заходів щодо уникнення звільнення чи пом'якшення його наслідків. Значна увага приділяється визначенню періоду між надходженням повідомлення і можливістю здійснення фактичного звільнення. Цей період повинен бути достатнім для того, щоб вжити всіх можливих заходів із пом'якшення наслідків звільнення. Мінімальний період між повідомленням про звільнення і фактичним звільненням повинен складати 30 днів, при цьому органи влади набувають повноваження його зменшувати. Якщо у законодавстві визначено період менше 60 днів, то органи влади можуть його збільшувати до 60 днів, якщо вирішення проблем, пов'язаних із звільненням, вимагає більшого часу. На жаль, у законопроекті жодних застережень щодо строків здійснення регулювання масового звільнення не зазначено, що є безперечним недоліком законопроекту. Невизначеність процедури врегулювання масового звільнення може призвести до порушень з боку влади інтересів та прав як працівників, так і роботодавців. Положення законопроекту про кризове масове звільнення не визначає чітких параметрів (кількості звільнених) такого звільнення та повноважень спеціальних комісій (повноваження визначає уряд). Це, в свою чергу, допускає надання надмірних повноважень, які можуть зачепити передусім інтереси роботодавця.

Таким чином, положення законопроекту про масові звільнення порушує принципи соціального партнерства (невизначеність прав представників працівників, можливість надмірних повноважень органів влади), не унор-

мовує регулювання масового звільнення з точки зору його ефективності та відповідності інтересам правників та роботодавців, не відповідає українському трудовому законодавству та нормам ЄС.

Оцінюючи загалом положення щодо інструментів політики зайнятості, варто відзначити наступне. Враховуючи сучасні тенденції розвитку політики зайнятості, перелік інструментів такої політики варто вважати достатнім. Помітною є незбалансованість у визначеннях тих чи інших інструментів, що виявляється у ступені деталізації положень про них. Це зумовлено тим, що такі принципи інструменти політики зайнятості, як професійна орієнтація та професійна перепідготовка більш детально виписані у розділ законопроекту щодо соціального захисту безробітних. Положення щодо заходів створення робочих місць коротко і системно відображають зміст статей законопроекту, присвячених соціальному партнерству, програмам зайнятості тощо. Визначення зайнятості за найманням досить поверхово відображає відповідні положення трудового законодавства. Більша увага приділена досить важливим положенням щодо професійної освіти та регулювання масового звільнення. Хоча питання професійної освіти є предметом відповідного спеціалізованого законодавства щодо професійно-технічної та вищої освіти, його визначення у законі про зайнятість має принципове значення. Практика реалізації політики зайнятості в Україні виявила серйозний дисбаланс між політикою освіти та зайнятості, що виявляється у невідповідності результатів професійної освіти потребам ринку праці у кваліфікованих робітниках та зростанні безробіття серед молоді – випускників навчальних закладів. Запропонований законопроект правовий механізм збалансування цих напрямків державної політики варто оцінювати як цілком адекватний.

**Розділ 5** (Соціальний захист громадян від безробіття) істотно змінює підходи до соціальних гарантій визначених у чинній редакції (розділ 4 – компенсації і гарантії при втраті роботи). По суті, вилучено розділ 4 чинної редакції, який визначає норми щодо виплати безробітним допомоги по безробіттю та матеріальної допомоги по безробіттю. Натомість, у статті 38 законопроекту зазначено, що соціальний захист безробітних здійснюється шляхом загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Також стаття 40 визначає право зареєстрованих безробітних на одержання ма-

теріальної допомоги на випадок безробіття відповідно до законодавства. Таким чином, хоч у законопроекті це прямо не зазначено, соціальний захист у частині підтримки доходів безробітних здійснюється відповідно до ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

Структура розділу демонструє *суттєву зміну концепції соціального захисту безробітних* у новій редакції закону. Крім вже зазначеного соціального страхування, до елементів соціального захисту віднесено послуги та заходи сприяння зайнятості, які здійснюються ДСЗ (пошук підходящої роботи, професійна орієнтація безробітних, професійна підготовка та перепідготовка, участь у громадських роботах). Відповідно, із чинної редакції закону частково чи повністю запозичені положення статей 2 (Безробітні), 7 (Підходяща робота), 23 (Організація оплачуваних громадських робіт) та 24 (Професійна підготовка та перепідготовка незайнятих громадян).

Проте стаття 38 (**Державні гарантії соціального захисту громадян від безробіття**) розділу не відображає таку зміну концепції соціального захисту. Зокрема, до засобів реалізації державних гарантій віднесено: участь у соціальному страхуванні на випадок безробіття, надання спеціальних гарантій працівникам, звільненим у зв'язку з реорганізацією виробництва, додаткових гарантій категоріям громадян, нездатним на рівних конкурувати на ринку праці, та інвалідам, а також добровільна участь громадян у недержавному страхуванні на випадок безробіття. Застосування цих засобів забезпечення соціальних гарантій деталізовано у попередніх розділах законопроекту і не знаходить відображення у наступних статтях розділу 5.

У статті 39 (2) (**Порядок та умови визнання громадян безробітними**) дещо змінено визначення безробітних. Якщо у чинній редакції безробітними вважались тільки ті особи, які зареєстровані у ДСЗ, то за законопроектом безробітними визначаються і незареєстровані громадяни. До критеріїв визнання громадян безробітними, окрім вже визначених у чинній редакції таких ознак, як відсутність роботи та готовність приступити до підходящої роботи, додається активний пошук громадянином роботи або вияв прагнення організувати власну справу. При цьому вилучається чинне положення про визначення категорій громадян, які не можуть бути визнані безробітними, а саме: особи віком до 16 років; ті, які вперше шукають роботу і не мають спеціальності (у разі їх відмови від проходження професійної підго-

товки і від оплачуваної роботи); громадяни, які відмовились від двох пропозицій підходящої роботи, і ті, що мають право на пенсію.

Розширено **перелік документів, необхідних для отримання статусу зареєстрованого безробітного**. Крім вже визначених паспорта та трудової книжки, вимагається свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (для застрахованих осіб), документи, які підтверджують освіту та професійно-кваліфікаційний рівень, ідентифікаційний номер згідно з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів, а у разі потреби – і довідку про середню заробітну плату за визначений період за останнім місцем роботи. Від громадян, які раніше не працювали, трудова книжка та свідоцтво про соціальне страхування не вимагається. Інваліди зобов'язані подати висновки медико-соціальної експертної комісії.

У законопроекті не знайшло відображення чинне положення про **строки реєстрації та реєстрацію громадян у статусі тих, що шукають роботу**. За цим положенням надання статусу безробітного відбувається з 8 дня після реєстрації громадянина, як такого, що шукає роботу за умови, що протягом 8 днів для нього не була знайдена підходяща робота. Цілком можливо, що автором законопроекту дане положення було вилучено з метою його подальшого визначення у підзаконних актах КМУ щодо порядку реєстрації. Проте така позиція навряд чи є правомірною. За цим положенням незареєстрований безробітний протягом 8 днів мав право скористатися послугами ДСЗ щодо пошуку підходящої роботи. Законопроект, у свою чергу, хоча і відносить до категорії безробітних незареєстрованих у ДСЗ громадян, не передбачає чітке визначення їх прав на послуги ДСЗ. Відповідно до статті 43 законопроекту, громадяни, які звернулись до ДСЗ, мають право на послуги з професійної орієнтації. Для однозначного розуміння того, що саме незареєстровані у ДСЗ громади мають таке право, необхідне чітке визначення такого права та вживання терміну «незареєстровані у ДСЗ громадяни» у статті 43.

Стаття 40 визначає **права, обов'язки та відповідальність зареєстрованих безробітних**. Визначені такі основні **права**: право на інформацію про права та обов'язки, пов'язані із статусом безробітних, та обов'язки органів влади та ДСЗ щодо зайнятості та соціального захисту від безробіття; право на інформаційні, консультаційні та профорієнтаційні послуги ДСЗ; право на одержання від ДСЗ інформації

про відомості щодо особи безробітного, які зберігаються у базі даних ДСЗ; право на консультаційну допомогу щодо самостійної зайнятості; право на послуги ДСЗ щодо пошуку підходящої роботи; право на участь в оплачуваних громадських роботах; право на оскарження дій чи бездіяльності органів ДСЗ та інших органів влади. Додаткові права передбачені *для осіб, які застраховані у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття*: право на професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації; право на *матеріальну допомогу* на випадок безробіття.

До **обов'язків** зареєстрованих безробітних віднесено: щомісячна перереєстрація у ДСЗ, повідомлення ДСЗ про зміну обставин, які впливають на рішення щодо надання безоплатних послуг та матеріальної допомоги з безробіття (часткова зайнятість, зміна місця проживання тощо); виконання письмових рекомендацій ДСЗ щодо засобів і методів пошуку роботи. Передбачається **відповідальність** безробітних за достовірність даних та документів, на підставі яких приймається рішення про реєстрацію та перереєстрацію. Зміст такої відповідальності не визначений, але можна припустити, що це зняття безробітного з реєстрації з правом повторної реєстрації через 90 днів, передбачене у наступній статті

Стаття 41 (**Зняття безробітних з обліку у ДСЗ**) визначає наступні підстави позбавлення безробітного реєстрації: набуття статусу зайнятої особи; подання заяви про відмову від послуг ДСЗ; зміна місця проживання; дві відмови від підходящої роботи (для тих, хто шукає роботу вперше і не мають спеціальності – дві відмови від проходження професійної підготовки); відмова від підходящої роботи за професією, набутою за направленням ДСЗ; переривання без поважних причин навчання, яке проводиться за направленням ДСЗ; не проходження без поважних причин перереєстрації протягом 3 днів з дати її призначення; подання безробітним завідомо недостовірних даних та документів; позбавлення волі; смерть безробітного. Повторна реєстрація можлива тільки через 90 днів після зняття з обліку у ДСЗ.

Загалом, положення щодо регулювання статусу безробітного відповідають сучасним вимогам надання якісних послуг із працевлаштування у відповідності до здібностей та можливостей безробітного із застосуванням заходів стимулювання до активного пошуку роботи.

У статті 42 (7) (**Підходяща робота**) визначення підходящої роботи у порівнянні із чинною редакцією істотних змін не зазнало.



Новим позитивом є визначення ознак, відповідно до яких робота не може вважатися підходящою, а саме: робота, пов'язана із зміною місця проживання без згоди громадянина; умови праці не відповідають нормам, визначеним законодавством про охорону праці; заробітна плата нижча, ніж на попередньому робочому місці.

У статті 43 (**Професійна орієнтація громадян, які звернулись до ДСЗ**), на відміну від статті 30 законопроекту, дано визначення складових послуг в рамках професійної орієнтації. Зокрема, *професійне інформування* передбачає надання відомостей про стан ринку праці, професійної освіти, перспективи у працевлаштуванні, законодавство про зайнятість та види соціального забезпечення та послуги ДСЗ. Надання цієї послуги здійснюється за допомогою фахівців ДСЗ шляхом забезпечення доступу до відповідних інформаційних джерел. *Професійне консультування* передбачає надання допомоги у виборі, зміні професії відповідно до індивідуальних здібностей, професійної підготовки громадян та потреб ринку праці. *Професійний відбір* на вільні робочі місця здійснюється ДСЗ на замовлення роботодавця. Проте ця послуга надається тільки зареєстрованим безробітним. Таким чином, незареєстровані у ДСЗ громадяни мають право тільки на послуги професійного інформування та професійного консультування. Ці послуги надаються на безоплатній основі.

Стаття 44 (24) (**Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації зареєстрованих безробітних**) передбачає наступні зміни до чинних норм. Визначена *мета цього виду послуг* – підвищення конкурентноздатності безробітних з метою їх подальшого працевлаштування відповідно до потреб територіальних ринків праці. Крім уже визначених *підстав направлення на професійну підготовку та перепідготовку* (низький рівень професійної кваліфікації безробітного, що не дозволяє підібрати підходящу роботу; відсутність роботи за професією безробітного; втрата здатності виконувати роботу за попередньою професією; пошук роботи вперше; відсутність професії), *передбачається така підстава, як необхідність підібрати підходящу роботу для інвалідів*. Безробітні з числа соціально вразливих категорій громадян та інваліди забезпечуються правом проходити професійну підготовку та перепідготовку у *пріоритетному порядку*. Щоправда, не визначено зміст такого пріоритетного порядку. Вилучається чинне положення про можливість проходження професійної підготовки та перепідготовки у

*спеціалізованих центрах ДСЗ*. Знято обмеження щодо *джерел фінансування* профпідготовки безробітних. Крім коштів Фонду соціального страхування на випадок безробіття, передбачається фінансування з боку роботодавців та інших джерел, визначених законодавством. Зроблено уточнення щодо порядку фінансування системи профпідготовки. Ідеться про поширення на систему профпідготовки *процедури закупівлі робіт і послуг на конкурсних засадах*. Тут варто було б уточнити, що така процедура визначена саме у ЗУ «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».

Загалом, положення про професійну підготовку та перепідготовку безробітних відповідають Конвенції МОП про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 та сучасним підходам у наданні таких послуг.

Положення статті 45 (23) (**Організація оплачуваних громадських робіт**) істотних змін не зазнало. Хоча чинною редакцією передбачається залучення до громадських робіт за бажанням безробітного, для усунення двозначності окремим параграфом визначено принцип добровільної участі у громадських роботах. Таке уточнення є досить важливим, оскільки часто служби зайнятості ставили у залежність від участі у громадських роботах надання чи збереження статусу безробітного.

Окремим **розділом 6 (Інформація та статистика ринку праці)** визначені структура інформації про ринок праці, види даних та державні органи, відповідальні за формування визначених видів інформації. **Інформація про ринок праці** складається з даних про переписи населення, вибіркового обстежень домашніх господарств щодо економічної активності, державної статистичної звітності щодо зайнятості населення, адміністративних даних щодо зайнятості населення та безробіття.

Вибіркове обстеження домашніх господарств здійснюється за методологією МОП *органами державної статистики*. До повноважень цих органів також віднесено ведення статистичної інформації щодо використання найманої праці на основі даних роботодавців. Зокрема, до такої інформації належать дані щодо використання робочого часу, умов праці та її оплати, кваліфікації працівників, руху робочої сили.

**До адміністративних даних**, які ведуться ДСЗ, належать дані роботодавців щодо руху робочої сили, наявності вільних та створення робочих місць, працевлаштування іноземних громадян, а також дані неурядових організацій щодо трудової еміграції українців. Окремо визначено структуру *адміністративних даних*

щодо руху незайнятого населення: інформація щодо обліку та соціального забезпечення незайнятих громадян, матеріального забезпечення та надання соціальних послуг. До компетенції органів виконавчої влади належить ведення адміністративних даних щодо зайнятості фізичних осіб. Окремо визначені державні гарантії доступу громадян до статистичної інформації та адміністративних даних про стан ринку праці, зайнятість та безробіття.

Запропонований підхід до унормування порядку збору та змісту інформації про ринок праці загалом відповідає пропозиціям Додатку до Конвенції МОП про політику в галузі зайнятості № 122 щодо інформаційного забезпечення політики зайнятості. Позитивом є більш чітке визначення структури інформації про ринок праці та визначення відповідальних органів за її збір. Реальним проблемам статистики міграції робочої сили відповідає положення про включення до бази даних інформації про ринок праці, відомостей та результатів досліджень, що проводяться неурядовими організаціями. Враховуючи значення централізованості системи інформації та її систематизації, варто було б визначити повноваження та зобов'язання Мінпраці щодо підтримки та розвитку системи інформації про ринок праці.

У розділі 7 (5) змінено чинні норми щодо контролю та відповідальності у сфері зайнятості. Чинна норма, передбачає здійснення контролю за дотриманням законодавства про зайнятість місцевими державним адміністраціями, виконавчими органами рад, відповідними державними органами, інспекціями служби зайнятості та профспілками. Такий багатовекторний контроль у законопроекті замінено вертикально інтегрованим та компетентним контролем з боку Мінпраці через орган державного управління нагляду за додержанням законодавства про працю (Держнаглядпраці). Таким чином, за законопроектом ДСЗ та органи місцевого самоврядування

втрачають контрольні повноваження. Таке положення не суперечить положенням Конвенції МОП № 150 про адміністрацію праці. Крім того, воно відповідає концепції законопроекту, що спрямована на обмеження адміністративних повноважень ДСЗ управлінням у сфері соціального страхування та акцентування пріоритету у діяльності ДСЗ соціальних послуг.

Також застосовано розмежування державного та громадського контролю, і профспілки разом з іншими представницькими органами працівників отримали повноваження громадського контролю. Розмежування державного та громадського контролю є цілком продуктивним, проте варто відзначити неповноту запропонованого положення. По-перше, не визначено зміст громадського контролю, особливо в питаннях повноважень. Крім того, профспілки не можуть бути виключним суб'єктом громадського контролю в питаннях зайнятості. Наприклад, у законодавстві визначені повноваження всеукраїнських громадських організацій інвалідів у питаннях соціального захисту та зайнятості інвалідів. Інтереси громадян, звільнених з місць позбавлення волі, як правило, відстоюють правозахисні організації. Відповідно, закон не повинен обмежувати можливості здійснення громадського контролю з боку зазначених та інших неурядових організацій.

Щодо відповідальності за порушення законодавства про зайнятість уточнено види відповідальності посадових осіб – адміністративна та кримінальна відповідальність відповідно до закону. Передбачене також судове розв'язання спорів, пов'язаних із застосуванням цього закону.

Варто відзначити, що запропоновані у законопроекті нові концептуальні та нормативні підходи до ЗУ «Про зайнятість населення» не втратили своєї актуальності в контексті реформування державної політики після політичної кризи 2004 року. Його актуальність підтверджується відповідністю більшості його положень міжнародним стандартам та вимогам, сучасним тенденціям та успішній практиці реалізації політики зайнятості, відзначеними фахівцями Міжнародного бюро праці. Більш-менш вдало відбувається узгодження ЗУ «Про зайнятість населення» із ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

Серед слабких місць законопроекту, які потребують уточнення та доопрацювання, варто відзначити неправомірні підходи до визначення категорій зайнятого населення, нечітке визначення правового статусу та моделі управління Державною службою зайнятості, обмеження її впливу на формування політики зайнятості, суперечливість норм щодо регулювання масового звільнення працівників, вилучення положень про сприяння географічній мобільності працівників, непослідовність у визначенні норм щодо заохочення роботодавців у формуванні та реалізації політики зайнятості.

# ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

**П**ротягом історії свого формування інституційні механізми європейської інтеграції України пройшли декілька етапів. Перший етап тривав від моменту прийняття Декларації про державний суверенітет до набуття чинності Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) 1 березня 1998 року. В цей період перспективною метою української зовнішньої політики визнається набуття членства у Європейських Співтовариствах. Однак комплексної стратегії європейської інтеграції України чи програми набуття членства в ЄС вироблено так і не було: на той момент головним пріоритетом розвитку двосторонніх відносин було визначено укладення та виконання УПС як передумови набуття асоційованого, а згодом повного членства. Відтак, державні інституції створювалися лише з метою забезпечення відносин України з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) на рівні двостороннього співробітництва і партнерства.



**Габріел АСЛАНЯН,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Система органів, створена в цей час, складалася з Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств (згодом – Європейського Союзу), створеного на підставі Указу Президента № 358/93 від 28 серпня 1993 року з подальшими змінами. Основними завданнями Комітету були:

- міжвідомча координація робіт з питань підготовки рекомендацій щодо діяльності України стосовно Європейського Союзу;
- аналіз реалізації політики України стосовно Європейського Союзу, тенденцій розвитку процесів, які відбуваються в Україні за допомогою і за сприяння органів Європейського Союзу;
- розробка заходів щодо забезпечення диверсифікації економічних та науково-технічних зв'язків України з Європейським Союзом;
- контроль за реалізацією договорів між Україною та Європейським Союзом.

Комітет було ліквідовано на підставі Указу Президента № 148/98 «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» від 24 лютого 1998 року, який поклав функції співробітництва України з Європейським Союзом (поряд з органами співробітництва, які мали бути створеними за УПС) на два органи – Міністерство закордонних справ (забезпечення політичних відносин з ЄС та координація діяльності органів вико-

навчої влади у сфері зовнішньої політики та політики безпеки) та Міністерство економіки (здійснення міжвідомчої координації з питань економічного та соціального співробітництва з ЄС). Водночас, згідно з Указом Президента від 23 квітня 1998 року, Національне агентство України з реконструкції та розвитку, створене 1996 року, було реорганізовано в Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції з функціями щодо здійснення міжвідомчої координації з питань міжгалузевого економічного та соціального співробітництва України з Європейськими Співтовариствами. Тобто функції Національного агентства дублювали аналогічні функції Міністерства економіки. Зрештою, Указом Президента № 1159/2000 «Про Міністерство економіки» від 23 жовтня 2000 року Національне агентство було включено до структури міністерства.

Система органів, відповідальних за європейську політику, включала, окрім зазначених вище, також Спеціального представника Уряду України при Європейському Союзі (Європейських Співтовариствах), якого 1997 року було змінено на Представництво України при Європейських Співтовариствах (Європейському Союзі).

Аналіз завдань тогочасної системи органів у справах Європейських Співтовариств (Європейського Союзу) свідчить про відсутність у ній таких компонентів, як адаптація законодавства України до законодавства ЄС та інформування громадськості щодо питань європейської інтеграції, що в цілому свідчить про відсутність як такої інтеграційної складової у двосторонніх відносинах між Україною та ЄС. Політику щодо Європейського Союзу не було належним чином сегментовано, невизначеними залишалися повноваження органів виконавчої влади щодо реалізації європейської політики в окремих галузях (а в деяких випадках повноваження одного органу дублювалися іншим), структура окремих органів виконавчої влади не передбачала спеціальних підрозділів, відповідальних за її вироблення та впровадження. Відтак, прийняття рішень щодо відносин з ЄС відбувалося здебільшого на рівні вищого політичного керівництва і мало безсистемний характер. Крім того, можна відзначити повну відсутність у системі органів, відповідальних за вироблення та реалізацію євро-



**Денис КОВРИЖЕНКО,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

пейської політики, законодавчого органу – Верховної Ради України.

### **Розбудова системи інституційного забезпечення європейської інтеграції України в період 1998–2005 років**

Початок активної фази процесу інституційного забезпечення європейської інтеграції України припадає фактично на період набуття чинності УПС. Саме в цей період відбувається формальне визначення європейської інтеграції стратегічною метою України, а відтак – визнається необхідність побудови інтеграційного формату відносин з ЄС. Цей період характеризується появою великої кількості комплексних стратегічних документів (Стратегія інтеграції України і Програма інтеграції України до Європейського союзу, Послання Президента до Верховної Ради «Європейський вибір», Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 роки «Шляхом європейської інтеграції» та інші), якими встановлювалися принципи розбудови інституційних механізмів європейської інтеграції. Починаючи з 1998 року з'являється велика кількість галузевих та міжгалузевих актів, спрямованих на розвиток відповідної інституційної системи, *більшість з яких є чинними дотепер, а створена протягом цього періоду інституційна система працює, з певними модифікаціями, й сьогодні.*

#### *Вплив рішень Президента України на формування інституційних механізмів європейської інтеграції*

З моменту набуття чинності Конституцією України головним центром вироблення зовнішньополітичного та зовнішньоекономічного курсу України, в тому числі – у сфері взаємодії з ЄС, став глава держави. Це було обумовлено низкою чинників. По-перше, Основний Закон закріпив ключові кадрові та повноваження у сфері виконавчої влади не за Урядом, а за Президентом. Відповідно керівники органів виконавчої влади, відповідальні за вироблення та впровадження зовнішньої політики (наприклад, Міністр закордонних справ України, Міністр економіки та з питань європейської інтеграції тощо) не мали можливості самостійно приймати рішення із зовнішньополітичних питань – у разі, якщо їхні ініціативи йшли врозріз з відповідним баченням глави держави, повноваження таких керівників припинялися достроково і на заміну їм призначалися більш толерантні щодо

президентського курсу особи. На наш погляд, саме зосередження в руках Президента України повноважень щодо призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади із загальнодержавною компетенцією і стало однією з причин того, що роль центральних органів виконавчої влади, відповідальних за зовнішньополітичний курс, поступово була зведена до ролі звичайних технічних виконавців рішень Президента України. Другою причиною перетворення глави держави на фактично єдиний центр вироблення стратегічних зовнішньополітичних рішень стала відсутність розмежування на рівні Основного Закону повноважень Уряду та Президента у сфері зовнішньої політики. Зокрема, відповідно до п.3 частини першої статті 106 Конституції Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. При цьому дещо схожі функції Конституція України поклала і на Кабінет Міністрів України: відповідно до статті 116 Основного Закону Кабінет Міністрів України зобов'язаний забезпечувати державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення зовнішньої політики держави, здійснювати заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України тощо. Оскільки з моменту затвердження Конституції України повноваження вищого органу в системі органів виконавчої влади та глави держави на рівні закону розмежовано не було, роль виконавчої влади у здійсненні зовнішньої політики була зведена до забезпечення виконання актів Президента України у відповідній сфері.

Визначальний вплив Президента на політику у сфері європейської інтеграції виявився у декількох моментах.

Зокрема, Указом Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 року *визначено основні напрями інтеграційного процесу:*

- адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини;
- економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною і ЄС;
- інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки;
- політична консолідація та зміцнення демократії;

- адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС;
- культурно-освітня і науково-технічна інтеграція;
- регіональна інтеграція України;
- галузева співпраця;
- співробітництво у галузі охорони довкілля.

Поряд з визначенням окремих сфер інтеграційної політики було визначено й органи, відповідальні за належну імплементацію державної політики в кожній сфері. Згідно з Указом «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 року та Розпорядженням Президента «Про перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу» від 27 червня 1999 року, система органів з питань європейської інтеграції мала виглядати таким чином:

- керівництво стратегією інтеграції України до ЄС здійснює Президент України;
- Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу;
- ЦОВВ виконують завдання у сфері європейської інтеграції у межах своєї компетенції.

Поряд із позитивними тенденціями щодо структуризації системи органів, відповідальних за впровадження європейської політики, які намітилися протягом 1998–1999 років, слід звернути увагу на низку недоліків, які призвели в подальшому до її дестабілізації та низької ефективності. В цілому, після прийняття Стратегії європейської інтеграції та переліку органів, відповідальних за її імплементацію, інституційна політика главою держави провадилася здебільшого за принципом «створення інституцій заради самих інституцій». Останні створювалися без оцінки ефективності роботи попередніх структур та часто шляхом механічного копіювання систем, які діяли в нових країнах-кандидатах на вступ до ЄС, без врахування особливостей діючої в Україні адміністративної моделі або елементарної доцільності.

*Також необхідно звернути увагу на перманентне зростання кількості координаційних (консультативно-дорадчих) органів при главі держави, діяльність яких у багатьох випадках «підміняла» роботу органів, які у відповідності до Конституції мали би брати участь у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави (наприклад, МЗС). Зокрема, протягом 2000–2002 рр. було створено:*

- *Державну раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України* (далі – Державна рада); створена згідно з Указом Президента України від 30 серпня 2002 року № 791/2002;
- *інститут Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції* (до 2003 року – з питань європейської інтеграції) (далі – Уповноважений); завдання та функції Уповноваженого визначались Указом Президента від 21 серпня 2001 року № 725/2001;
- *Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу* (далі – НРПА); НРПА створено згідно з Указом Президента від 30 серпня 2000 року № 1033 як консультативно-дорадчий орган при Президентові України з питань адаптації законодавства.

Крім того, що робота цих органів значною мірою дублювала діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері зовнішньої політики, їхнє функціонування мало і ряд інших недоліків. Зокрема, жодним актом глави держави не було визначено засад їхньої взаємодії між собою, не розмежованою була і їхня компетенція. Так, дублювання функцій одних консультативних органів іншими відбувалося за цілою низкою напрямів, зокрема – щодо координації та забезпечення взаємодії міністерств та ЦОВВ; формування єдиного (!) підходу, стратегії та пріоритетних напрямів державної політики у сфері європейської інтеграції (адаптації законодавства); моніторингу законодавства та роботи в галузі адаптації; розробки пропозицій щодо пріоритетних сфер спрямування технічної допомоги. За такого підходу діяльність державного апарату у сфері європейської інтеграції не можна було визнати задовільною.

Зрештою, перетворення Президента на єдиний центр прийняття зовнішньополітичних рішень завершилось підписанням Указу «Про заходи щодо підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності держави» від 29 листопада 2003 року № 1387/2003. Сутність цього нормативно-правового акту (конституційність якого є досить сумнівною) зводилась до надання Головному управлінню з питань зовнішньої політики Адміністрації Президента широких повноважень у галузі управління зовнішньополітичною сферою та посилення контролю за діяльністю Міністерства закордонних справ за основними напрямками зовнішньої політики України, у тому числі у сфері європейської інтеграції.

На наш погляд, у контексті переходу України до т. зв. «парламентсько-президентської» республіки вплив глави держави на зовнішньополітичний курс України, у тому числі – його європейський вектор, має бути істотно звужений.

Обмеження цього впливу потребує, зокрема, позбавлення Президента України повноважень щодо звільнення з посади за власною ініціативою керівників центральних органів виконавчої влади (зокрема, керівників органів, відповідальних за формування та реалізацію зовнішньої політики), конкретизації змісту функцій керівництва у сфері зовнішньої політики, забезпечення національної безпеки і державної незалежності України. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» частково закладає підвалини для перенесення центру прийняття зовнішньополітичних рішень від Президента до Кабінету Міністрів України. Важливу роль у розмежуванні компетенції глави держави та уряду має відіграти прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який враховуватиме останні конституційні зміни та визначатиме урядову компетенцію у сфері зовнішньої політики України.

З нашої точки зору, суттєвого реформування потребує система існуючих консультативно-дорадчих органів при Президентові України. Передусім, актуальним є питання доцільності існування низки органів. Наприклад, сумнівною є спроможність Державної ради та Уповноваженого одночасно координувати процес інтеграції до двох різних за своєю природою міжнародних організацій – ЄС і НАТО, що обумовлено відмінністю стратегій підготовки до приєднання, відповідно, до ЄС і НАТО. Крім того, подібне суміщення функцій двох різних за своїм призначенням інституційних механізмів суперечить досвіду нових країн-членів ЄС та країн-кандидатів, які здебільшого є членами НАТО. Оскільки Уповноважений на сьогодні не наділений будь-якими вагомими важелями безпосереднього впливу на органи виконавчої влади, питання про доцільність існування цього інституту, як і, до речі, Національної Ради (яка за весь період своєї діяльності спромоглася ухвалити лише два рішення) є досить дискусійним.

З нашої точки зору, аналітичне, інформаційне та інше забезпечення реалізації Президентом своїх функцій у зовнішньополітичній сфері після набрання чинності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» має бути покладене лише на профільну службу Секретаріату Президента України.

### *Органи виконавчої влади як ключова ланка в системі інституційного забезпечення європейської політики України*

Враховуючи керівну роль глави держави у сфері зовнішньої політики, уряд протягом всієї історії відносин України з ЄС був практично відсторонений від визначення стратегічних питань європейської інтеграції. Водночас на Кабінет Міністрів покладено завдання забезпечувати реалізацію Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. З цією метою на рівні Кабінету Міністрів України створено низку координаційних органів, зокрема:

- Указом Президента України від 24 лютого 1998 року № 148 «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» було визначено склад та повноваження *Української частини Ради з питань співробітництва*. Обидві частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС погоджують питання та стежать за виконанням УПС, у тому числі в частині адаптації законодавства.
- Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 1998 року № 1074 було затверджено склад та порядок роботи *Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС*. На відміну від Ради з питань співробітництва, що є органом прийняття важливих політичних рішень на двосторонньому рівні, Комітет відповідає переважно за координацію галузевого й міжгалузевого співробітництва. В межах Комітету з питань співробітництва діє 7 підкомітетів з галузевих питань.
- Постановою Кабінету Міністрів від 5 вересня 2001 року № 1141 в структурі Секретаріату КМУ було створено *Управління з питань європейської інтеграції* як окремий підрозділ Департаменту економічної політики. Сьогодні це Управління виконує обов'язки Служби Віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції.

Свого часу на підставі постанови Кабінету Міністрів від 12 червня 1998 р. № 852 при Міністерстві юстиції діяла *Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу*

(МКР), яка повинна була здійснювати координацію діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням адаптації законодавства. Однак доцільність існування в системі органів координації МКР від самого її створення викликала сумніви з огляду на недостатній рівень політичної ваги прийнятих нею рішень, а відтак – і відсутність способів забезпечення їх виконання (фактично участь у роботі цього органу брали особи з незначним рівнем владних повноважень – начальники відділів та управлінь ЦОВВ). МКР припинила свою діяльність у зв'язку зі створенням Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС у 2004 році.

*Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу* було створено постановою Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 року № 1365 на виконання вимог Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Координаційна рада забезпечує взаємодію органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації. Зі створенням цього інституту міжвідомча координація процесу адаптації має відбуватися на вищому, ніж раніше, рівні: якщо до складу МКР входили заступники міністрів, а очолював її Міністр юстиції, то до складу Координаційної ради входять міністри та голови інших відомств, а очолює її Прем'єр-міністр. Для забезпечення виконання рішень Координаційної ради можуть надаватися доручення Прем'єр-міністра України або Кабінету Міністрів України. Рішення Координаційної ради, прийняті у межах її компетенції, обов'язкові для міністерств, інших органів виконавчої влади.

Характеристика розвитку інституційних механізмів європейської інтеграції буде неповною, якщо не згадати про структурні трансформації, які відбувалися безпосередньо в органах влади України.

Розпорядженням Президента від 27 червня 1999 року було визначено перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу. За прикладом країн Центрально-Східної Європи в структурі ЦОВВ були створені підрозділи, що відповідають за питання європейської інтеграції. ЦОВВ, окрім підтримання відносин з ЄС у межах своєї компетенції, відповідають за виконання заходів з адаптації вітчизняного законодавства до зако-

нодавства ЄС у відповідній сфері, що передбачає: подання пропозицій до плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС та забезпечення виконання заходів, передбачених планами; врахування законодавства ЄС під час розробки проектів нормативно-правових актів.

Постановою Кабінету Міністрів від 12 червня 1998 року № 852 «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» при Міністерстві юстиції було створено Центр порівняльного права. Метою діяльності Центру було сприяння органам державної влади України в роботі з підготовки проектів нормативно-правових актів з урахуванням світового досвіду та основних положень законодавства Європейського Союзу, організаційне забезпечення діяльності Міжвідомчої координаційної ради з адаптації законодавства тощо. На базі існуючих Центру порівняльного права та Центру перекладів актів європейського права при Мініюсті постановою Кабінету Міністрів № 716 від 15 травня 2003 року було утворено Центр європейського та порівняльного права, завданнями якого, згідно з Наказом Міністерства юстиції від 28 жовтня 2004 року № 1385/9984, були: сприяння Мініюсту в реалізації покладених на нього функцій у сфері адаптації законодавства; здійснення перекладу документів, необхідних для реалізації функцій Мініюсту; створення та адміністрування загальнодержавної мережі з питань європейського права. З метою активізації роботи з адаптації законодавства постановою Кабінету Міністрів від 24 грудня 2004 року № 1742 на базі Центру європейського та порівняльного права, який ліквідувався, було створено Державний департамент з питань адаптації законодавства.

В цілому, попри створення розгалуженого механізму європейської інтеграції, до якого було залучено практично всі міністерства і відомства (крім силових), процес інтеграції протягом 1998-2004 років переживав стагнацію. Оскільки за умови низької, а подекуди нульової ефективності координації процесу європейської інтеграції фактично нівелювалася можливість ефективного здійснення окремих завдань галузевими міністерствами та іншими ЦОВВ.

Сьогодні головними проблемами, які стримують ефективну роботу ЦОВВ в галузі європейської інтеграції, залишаються:

- відсутність координації роботи відповідних органів;

- незабезпеченість кваліфікованими кадрами у кількості, достатній для їх ефективної роботи. У цій сфері досить корисними інструментами можуть виступити так звані twinning (обмін досвідом між вітчизняними державними службовцями) та здійснення цільових консультацій і підтримки через механізм обміну інформацією про технічну допомогу (TAIEX), як передбачено Планом дій «Україна – ЄС».

З огляду на останні конституційні зміни роль Кабінету Міністрів у системі органів влади суттєво зростає, а тому актуалізується питання перегляду створених в Україні механізмів координації європейської політики, які були орієнтовані переважно на Президента. Відтак, слід звернути увагу на можливість створення на базі Кабміну структури органів, відповідальних за вироблення стратегічних засад і загальну координацію європейської політики України. Останні тенденції в цій галузі свідчать про намагання нової української влади переглянути інституційну систему європейської інтеграції, створену її попередниками.

Передусім слід відзначити появу в уряді посади **віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції**. З березня 2005 року було схвалено постанову Кабінету Міністрів № 174 «Про Деякі питання координації діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції». Постановою запроваджується низка нововведень:

- віце-прем'єр з питань європейської інтеграції призначається Головою Української частини Комітету з питань співробітництва (замість Міністра економіки) та заступником Голови Координаційної ради з адаптації законодавства, поряд з Міністром юстиції (Голова – Прем'єр-міністр за посадою – може делегувати одному із заступників виконання своїх обов'язків «у разі потреби»). Як Голова Української частини Комітету віце-прем'єр-міністр затверджує персональний склад Української частини Комітету за поданням керівників центральних органів виконавчої влади та інших державних органів; спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою Української частини Комітету; визначає завдання членів Української частини Комітету та контролює їх виконання. Таким чином, віце-прем'єру з питань європейської інтеграції надано повноваження щодо вироблення позиції під час визначення окремих питань галузевого співробітництва між Україною та ЄС, а також на-

дано можливість впливати на визначення завдань ЦОВВ в галузі адаптації законодавства;

- збільшується кількість співробітників Управління з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів (з 14 до 50 осіб). Причому, тепер Управлінню доручається здійснювати забезпечення діяльності Українських частин Ради та Комітету з питань співробітництва.

Крім того, згідно з постановою № 174, в складі Кабміну утворюється Міжвідомча група з інформування громадськості та підготовки фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, співголовами якої є віце-прем'єр-міністр з питань європейської інтеграції та віце-прем'єр-міністр з гуманітарних питань. Таким чином, **зроблено спробу підсилити інформаційний та кадровий компоненти європейської політики України**. Завданнями Міжвідомчої групи є постійний моніторинг виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції на 2004–2007 роки та Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції на 2004–2007 роки.

В цілому, оцінюючи роботу уряду Ю. Тимошенко в галузі інституційного забезпечення європейської інтеграції, слід відзначити, що здійснені кроки виглядають радше «косметичними», ніж революційними, оскільки введення посади віце-прем'єра-міністра з питань європейської інтеграції та відповідного управління не вирішує питання забезпечення належного рівня координації європейської політики. Такий висновок пояснюється:

- фактичною нездатністю віце-прем'єр-міністра здійснювати реальний вплив на процес виконання завдань у галузі європейської інтеграції секторальними міністерствами та ЦОВВ. Навіть незначний досвід діяльності останнього уряду засвідчив мінімальний вплив віце-прем'єра на роботу різних органів виконавчої влади, не кажучи вже про здійснення над ними контролю та координації;
- неадекватністю виконання функції забезпечення ефективної координації такого масштабного процесу, як європейська інтеграція, Управлінням з питань європейської інтеграції в складі 50 осіб.

Такий підхід до питання вирішення проблем інституційного забезпечення процесу європейської інтеграції ставився під сумнів від самого початку роботи уряду. 11 березня цього



року на спеціально скликаному колишнім віце-прем'єром з питань європейської інтеграції О. Рибачуком громадському форумі було представлено проект Національної стратегії європейської інтеграції. Згідно з цим документом, для забезпечення ефективної координації процесу європейської інтеграції потрібні суттєві зміни в плануванні програми роботи уряду. Окрім цього, слід прискорити процес консультацій між міністерствами та розв'язання спірних питань. Для координації політики європейської інтеграції має бути створено новий урядовий комітет – Комітет європейської інтеграції – під головуванням прем'єр-міністра.

Комітет європейської інтеграції повинен бути головним державним органом у сфері програмування й координування системної трансформації України та інтеграційної політики. Цей орган буде також відповідальним за координацію й програмування міжнародної технічної допомоги. Зокрема, до завдань комітету має бути віднесено:

- координування адаптаційних та інтеграційних процесів України з ЄС, включно з ініціюванням, організацією й координацією дій, що формують ці процеси;
- проведення оцінки проектів законодавчих актів, які готують секторні міністерства, щодо їх відповідності нормам права Європейського Союзу;
- співпрацю з Європейською комісією в підготовці пов'язаних з ЄС програм адаптації;
- проведення оцінки прогресу виконання програми гармонізації законодавства в цілому;
- координацію програмування і моніторингу технічної допомоги;
- організацію інформаційної діяльності та підготовку концепцій навчання державних службовців, яких залучають до процесу інтеграції в ЄС;
- співпрацю з громадськими організаціями щодо їх залучення до сприяння інтеграції в ЄС.

Щоденну діяльність Комітету європейської інтеграції повинен забезпечувати Секретаріат, який тісно співпрацюватиме з підрозділами європейської інтеграції в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, а також надаватиме експертну допомогу органам, що беруть участь у процесі адаптації українського законодавства до європейського.

Оцінюючи механізми інституційного забезпечення європейської інтеграції, запропоновані авторами проекту Національної стра-

тегії, слід позитивно відзначити підхід до сегментації європейської політики України, а також покладення координаційних повноважень на вищий орган у системі виконавчої влади – Кабінет Міністрів. Однак, не можна не помітити відсутності в документі положень щодо порядку взаємодії між різними органами виконавчої влади у процесі виконання ними євроінтеграційних завдань, розподілу повноважень між ними, здійснення контролю та оцінки їх діяльності в галузі європейської інтеграції. Не визначено документом і порядок узгодження суперечливих позицій, що можуть виникнути між різними органами виконавчої влади в процесі реалізації конкретних заходів, спрямованих на виконання інтеграційних завдань. Відтак механізм, запропонований у Національній стратегії європейської інтеграції, потребує суттєвої деталізації.

Досвід країн-кандидатів на вступ до ЄС свідчить про ключову роль у сфері координації європейської політики уряду та органів виконавчої влади, що входять до структури уряду. Це пояснюється тим, що завдання, які постають перед країною в ході реалізації її євроінтеграційного курсу, здебільшого відносяться до компетенції органів виконавчої влади. Враховуючи складність та комплексний характер багатьох реформ, які неминуче супроводжують процес європейської інтеграції, це завдання під силу виконати лише за наявності потужної, розгалуженої та водночас вертикально інтегрованої системи органів, які володіють відповідною матеріально-технічною базою, належним кадровим потенціалом та повноваженнями. Не є винятком і процес адаптації законодавства, оскільки переважна частина роботи щодо планування заходів з адаптації законодавства виконується координаційними структурами, що створюються на базі уряду, а підготовка законопроектів, адаптованих до вимог законодавства ЄС, здійснюється в спеціалізованих підрозділах галузевих міністерств і відомств. У цьому випадку роль парламенту полягає головно в здійсненні контролю за роботою уряду та прийнятті остаточних рішень щодо проектів законів.

Сутність інституційних моделей, які застосовувалися в країнах-кандидатах на вступ до ЄС, полягала у створенні урядової структури, що здійснювала загальне керівництво процесом європейської інтеграції й визначала стратегічні напрями подальшого співробітництва країни з Європейським Союзом. Така структура працювала колегіально та включала голову уряду й керівників більшості органів виконавчої влади. Функції координації поточ-

ної роботи вирішувалися або спеціальним органом виконавчої влади, уповноваженим з питань європейської інтеграції (Румунія), або доручалися відомству закордонних справ країни-кандидата (Угорщина, Чехія). Хоча в більшості країн було поширено практику розподілу функцій із забезпечення координації процесу інтеграції до ЄС між спеціалізованим органом та відомством закордонних справ (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія). Розподіл функцій між спеціалізованим органом і відомством закордонних справ полягав у тому, що перший координував роботу з адаптації різних сфер життя країни до європейських стандартів, а МЗС відповідало за підтримання політичних відносин з ЄС та організацію переговорів про набуття членства.

Водночас **в українських умовах слід зважати на необхідність максимально ефективного виконання завдань, які випливають з Плану дій «Україна – ЄС»**. Це вимагає від нашої держави швидкого проведення реформ, які в країнах-кандидатах на вступ до ЄС вже були здебільшого здійснені на момент початку ними переговорів про набуття членства у Євросоюзі. Тому, з метою економії часу та максимального зосередження на виконанні Плану дій, в Україні сьогодні варто передусім використати ті інституційні механізми європейської інтеграції, які вже засвідчили свою ефективність. З урахуванням тієї адміністративної системи, що склалася в Україні сьогодні, та набуття невдовзі чинності змін до Конституції, найефективніше функцію координації виконання Плану дій може здійснювати вертикально інтегрована система органів виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів.

Таким чином, оптимальним у теперішніх умовах буде застосування інституційної моделі, що передбачає створення на базі уряду координаційного органу на чолі з Прем'єр-міністром і в складі керівників міністерств та інших ЦОВВ, які мають відношення до виконання Плану дій «Україна – ЄС». Завдання такого органу повинні включати:

- визначення планів роботи для різних органів виконавчої влади в галузі європейської інтеграції;
- контроль та оцінка виконання міністерствами та іншими ЦОВВ визначених попередньо планів роботи;
- координацію програмування і моніторингу технічної допомоги тощо.

Робота такого органу може проводитися у форматі засідань уряду, а його рішення можуть затверджуватися актами Кабінету Міністрів. Сьогодні вже створено передумови для засто-

сування описаної вище моделі координації європейської політики України. В галузі адаптації законодавства схожі функції виконує Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Водночас слід наголосити, що задля забезпечення ефективності роботи такого органу його засідання мають проводитися досить часто (щотижня або, принаймні, раз на два тижні), що дозволить йому оперативно реагувати на проблемні питання реалізації Плану дій та максимально пов'яже його виконання з поточною роботою уряду.

Питання організації роботи координаційного органу, створеного на основі уряду, доцільно буде покласти на Віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції. Служба ж віце-прем'єра могла би виконувати функції секретаріату такого органу. Однак? у такому разі відповідну структуру слід укомплектувати кваліфікованими кадрами у кількості, достатній для забезпечення її повноцінного функціонування.

За умови поглиблення відносин між Україною та ЄС і переходу їх до інтеграційного формату, можливо, буде доцільно переглянути механізми інституційного забезпечення європейської політики. **В подальшому може бути застосовано модель, розроблену на базі досвіду наших сусідів, країн Центральної та Східної Європи.**

Затвердження головних напрямів європейської політики, стратегії відносин з ЄС, її сегментів, програми та планів реалізації стратегії, вирішення спірних питань у процесі виконання програмних документів повинно здійснюватися колегіальним органом на чолі з Прем'єр-міністром і в складі керівників міністерств та інших ЦОВВ. Таким органом може бути *Українська частина Ради з питань співробітництва*, яка, поряд з функціями на національному рівні, має ключові повноваження щодо визначення стратегії відносин України з Європейським Союзом на двосторонньому рівні.

Головною структурою, відповідальною за здійснення координації європейської політики та заходів, спрямованих на набуття членства України в ЄС, має стати *спеціалізований орган виконавчої влади з європейських питань*. Окрім передбачених проектом Національної стратегії для Комітету європейської інтеграції, до його безпосередніх завдань мають входити:

- розробка стратегії відносин України з ЄС, програми її реалізації, планування поточної роботи на коротко- і середньостроковий період;

- поточний контроль та перевірка діяльності галузевих міністерств та інших ЦОВВ в галузі європейської інтеграції, що здійснюється ними в межах їх компетенції;
- оцінка, включно з поданням періодичних звітів, діяльності галузевих міністерств та інших ЦОВВ в галузі європейської інтеграції.

Погодження планів поточної діяльності, вирішення робочих питань у сфері європейської інтеграції на галузевому та міжгалузевому рівні доцільно покласти на *Українську частину Комітету з питань співробітництва*. Причому головування його роботою має здійснювати керівник спеціалізованого органу виконавчої влади з питань європейської інтеграції або його заступник.

*Галузевим міністерствам* доцільно доручити виконання євроінтеграційних завдань, що належать до сфери їх компетенції, що зокрема включатиме:

- розробку секторно-регіональних узгоджувальних та інтеграційних програм з Європейським Союзом;
- підготовку секторно-регіональної документації, необхідної для програмування використання коштів закордонної допомоги;
- підготовку проектів нормативних актів з урахуванням вимог законодавства ЄС;
- підготовку звітів щодо реалізації програм гармонізації та інтеграційних заходів.

#### *Місце парламенту в системі інституційного забезпечення європейської інтеграції*

Одне з важливих місць в системі інституційного забезпечення євроінтеграції належить Верховній Раді України. Її місце і статус у системі відповідних органів визначається обсягом конституційних повноважень парламенту, зокрема – щодо прийняття законів у відповідній сфері, здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, у тому числі – в частині діяльності, пов'язаною з європейською інтеграцією, визначення основних напрямів зовнішньої політики тощо.

Протягом тривалого часу парламентський вплив на євроінтеграційні процеси суттєво поступався президентському. Діяльність парламенту як органу в системі інституційного забезпечення протягом ряду років зводилась в основному до законодавчого забезпечення євроінтеграційних процесів та проведення парламентських слухань з відповідної проблематики. Враховуючи загальну низьку ефективність парламентських слухань як інструменту парламентського контролю у сфері ви-

конавчої влади, можна з впевненістю констатувати, що роль парламенту у сфері європейської інтеграції (як і зовнішньополітичного курсу в цілому) зводилась переважно до втілення в законодавстві політики, визначеної Президентом.

Посилення ролі парламенту як органу інституційного забезпечення євроінтеграції відбулось у 2002 році після створення Комітету з питань європейської інтеграції. До головних завдань цього комітету було віднесено здійснення законопроектної роботи в частині наближення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу, запобігання прийняттю нормативно-правових актів, що не відповідають європейському праву, УПС, нормам і принципам СОТ, зобов'язанням України в рамках Ради Європи; здійснення парламентського контролю за виконанням органами влади та місцевого самоврядування законодавчих актів з питань, що належать до компетенції Комітету; забезпечення міжпарламентських зв'язків і парламентського контролю в рамках співробітництва України з ЄС, НАТО, Радою Європи (спільно з Комітетом у закордонних справах), Асамблеєю Західноєвропейського Союзу; координація міжпарламентських зв'язків з європейськими країнами з питань євроекспертизи.

Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року (далі – Програма) встановлюється порядок взаємодії парламенту й органів виконавчої влади в галузі адаптації законодавства. Так, кожен законопроект, внесений до Верховної Ради, протягом семи днів має подаватися до Комітету з питань європейської інтеграції для визначення належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС (тобто чи підлягає він євроекспертизі).

Законопроекти, які згідно з висновком Комітету підлягають євроекспертизі, протягом трьох днів передаються до Міністерства юстиції для підготовки експертного висновку щодо відповідності законопроектів праву Європейського Союзу. Міністерство юстиції у двадцятиденний термін готує експертний висновок щодо відповідності законопроектів *acquis communautaire* і передає його до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для підготовки пропозицій щодо доцільності прийняття законопроекту Верховною Радою України і термінів набрання ним чинності.

В цілому позитивно оцінюючи факт прийняття закону, яким регулюється порядок здійснення адаптації законодавства, слід визначити низку його недоліків, які пов'язані з інституційним забезпеченням процесу адаптації. Зокрема, Програма не передбачає:

- можливості здійснення парламентським Комітетом з питань європейської інтеграції євроекспертизи законопроектів або, принаймні, замовлення такої експертизи в незалежних експертних установах, що частково знижує рівень ефективності парламентського контролю за процесом адаптації законодавства;
- можливості передачі галузевих законопроектів на експертизу відповідним ЦОВВ. Таким чином, Мінюст відповідатиме за проведення експертизи фактично всього масиву галузевого законодавства України, в розробці якого не беруть участі ЦОВВ. Слід зауважити, що виникають небезпідставні сумніви з приводу спроможності до такої роботи установи, яка укомплектована кадрами з переважно юридичною освітою;
- механізмів (у тому числі інституційних) аналізу на предмет відповідності законодавству ЄС законопроектів, що виносяться на друге (третє) читання;
- порядку проведення експертизи на предмет відповідності вимогам законодавства ЄС пропозицій та зауважень Президента до прийнятого парламентом закону.

Амбітні цілі, які ставить перед собою Україна, вимагають активних дій, спрямованих на внутрішню трансформацію. За умови відповідального ставлення до виконання завдань, що містяться в Плані дій «Україна – ЄС» та в Угоді про партнерство і співробітництво, наша держава може розраховувати на вагомий підтримку з боку Європейського Союзу. Принаймні в Плані дій, який встановлює низку вимог до України, зокрема і в інституційній сфері, передбачається можливість надання нашої державі з боку ЄС допомоги на розбудову ефективної адміністративної системи.

Головною проблемою системи інституційного забезпечення європейської інтеграції України залишається відсутність ефективної координації в цій сфері, а також недостатнє кадрове забезпечення процесу європейської інтеграції (особливо у сфері адаптації законодавства). Створена в період 1998–2004 років система виявила свою неефективність і потребує суттєвого вдосконалення.

Під час побудови нової інституційної системи забезпечення європейської інтеграції України варто враховувати недоліки попередньої (точніше – нині діючої), уважно дослідити досвід країн, які спромоглися до успішного діалогу з Європейським Союзом, а також виходити з принципу створення в Україні парламентсько-президентської республіки.

У загальному вигляді рекомендації щодо створення нової системи інституційного забезпечення європейської політики можна окреслити таким чином:

- слід розглянути питання про доцільність функціонування низки координаційних структур в галузі європейської інтеграції (Державна рада з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України, Уповноважений України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції, Національна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу), що були створені згідно з указами Президента України. Водночас актуалізується питання передачі повноважень щодо загального управління європейською політикою інституції, створеній на базі Кабінету Міністрів;
- у майбутньому необхідно буде визначитися з питанням створення спеціалізованого органу в системі органів виконавчої влади України, який відповідав би за розробку програмних документів щодо відносин України з ЄС, а також за їхнє ефективне впровадження;
- слід провести аналіз та переглянути функціональні обов'язки і діяльність структурних підрозділів ЦОВВ, які відповідають за здійснення політики в галузі європейської інтеграції, з метою визначення проблем з інституційним забезпеченням на «низовому» рівні;
- доцільним видається розширення компетенції парламентського Комітету з питань європейської інтеграції / Головного юридичного управління Верховної Ради в галузі адаптації законодавства з метою підвищення спроможності парламенту здійснювати належний контроль за цією діяльністю.

Тези виступів учасників круглого столу  
**«Проблеми вдосконалення інституційних механізмів  
 європейської інтеграції України»<sup>1</sup>**

**«ДО СЬОГОДНІ В УКРАЇНІ НЕ СТВОРЕНО КООРДИНУЮЧОГО ОРГАНУ, ЯКИЙ БИ ЗАЙМАВСЯ  
 ВИРІШЕННЯМ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ЗАВДАНЬ»**



**Олег  
 ЗАРУБІНСЬКИЙ,**  
 виконуючий  
 обов'язки Голови  
 Комітету ВРУ  
 з питань  
 європейської  
 інтеграції

Питання створення і вдосконалення інституційних механізмів європейської інтеграції є надзвичайно актуальними, і від їх вирішення значною мірою залежить, чи стануть реальністю євроінтеграційні прагнення нашої держави, чи вони залишаться лише деклараціями. Інституціоналізація процесу євроінтеграції – це створення і функціонування мережі спеціальних інституцій, функціями яких є розробка, реалізація, моніторинг та оцінка політики держави щодо інтеграції до Європейського Союзу. Як має виглядати, на думку Комітету з питань європейської інтеграції, інституційний механізм, покликаний впроваджувати європейську політику України? На сьогодні ми маємо оновлений План дій «Україна – ЄС», який необхідно виконати для того, щоб отримати перспективу членства. Його реалізація вимагає скоординованих дій по всіх напрямках. На жаль, до сьогодні в Україні не створено координуючого органу, який би займався вирішенням зазначених питань. Останнім часом ведеться багато розмов навколо створення такої структури, однак, справа ніяк не зрушить з місця. На нашу думку, цим органом не обов'язково має бути окреме міністерство. Такою структурою може бути і комітет євроінтеграції, як наприклад, у Польщі або в країнах Балтії. Однак – і це головне – такий орган має бути наділений усіма необхідними повноваженнями, а також належним чином фінансуватися. Він має підпорядковуватися або Прем'єр-міністру, або Віце-прем'єру і координувати євроінтеграційний процес по всіх напрямках, відповідати за його реалізацію.

Практично всі сфери нашого суспільного життя є далекими від стандартів ЄС. Насамперед це стосується забезпечення прав людини, реформування економіки, місцевого самоврядування, охорони здоров'я (зокрема, впровадження страхової медицини), реформування пенсійної системи, освіти і науки. Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» створено механізм адаптації українського законодавства до законодавства ЄС. Можливо, цей механізм і не найдосконаліший, але він почав працювати. У складі Міністерства юстиції, як відомо, створено Департамент адаптації законодавства України до законодавства ЄС, який з кінця минулого року розпочав роботу над комплексним аналізом проектів законодавчих

актів на предмет їх відповідності праву ЄС. Водночас, ми змушені констатувати, що адаптація законодавства, як одна з найголовніших передумов нашого наближення до ЄС, сьогодні не стала справою державної ваги. Очевидно, прийшов час подумати про створення дієвого механізму реальної співпраці законодавчої і виконавчої гілок влади щодо питання адаптації законодавства. Оскільки уявити цей процес без налагодження активного діалогу та зворотного зв'язку між виконавчим та законодавчим органами влади не видається можливим.

Виступаючи на Координаційній раді з адаптації законодавства, засідання якої нещодавно відбулося в Кабміні, я привертав увагу також до затягування процесу створення централізованої, доступної всім бази офіційних перекладів законодавчих актів ЄС. Ми знаємо, що далеко не вся законодавча база Європейського Союзу перекладена українською мовою, але навіть те, що вже зроблено за останні роки, має стати доступним для громадськості, як це було передбачено Законом «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС». Сьогодні, однак, ситуація виглядає інакше.

Наступним питанням є створення інституційних механізмів розвитку територій у контексті європейської інтеграції. Це питання набуває особливої актуальності, з огляду на те, що забезпечення підтримки регіонів розглядається Планом дій «Україна – ЄС» як один з пріоритетів. Адже сучасна Європа – це Європа регіонів. Основним завданням регіональної політики в країнах Європи до 80-х рр. було створення умов для переміщення капіталу з розвинутих територій у ті, що є більш відсталими та депресивними. Однак упродовж останніх двох десятиліть потреба залучення зовнішніх інвестицій для розвитку регіону доповнюється визнанням необхідності стимулювати внутрішній потенціал регіонів, зокрема, підтримувати місцеві малі та середні підприємства, заохочувати використання ними нових технологій та інноваційних підходів до виробництва. Узагальнюючи досвід європейських країн, можна навести класифікацію інституцій, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій поряд з органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів. До них належать: асоціації муніципалітетів, бізнесові та інноваційні центри, регіональні фінансові компанії, профспілки, організації, які займаються працевлаш-

<sup>1</sup> Круглий стіл було проведено Лабораторією законодавчих ініціатив спільно із Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції та Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні 6 липня 2005 року.

туванням населення, заклади вищої освіти та регіональні наукові центри, агентства регіонального розвитку. На наше переконання, особливої уваги заслуговує аналіз діяльності агентства регіонального розвитку – своєрідного інституційного феномену 80х–90х рр. ХХ ст., філософія якого була запозичена Європою з досвіду США. Своєрідність агентств регіонального розвитку полягає в тому, що вони виконують функцію посередника між місцевими та регіональними громадами підприємців та стратегічними намірами влади всіх рівнів щодо соціально-економічного розвитку даних територій.

Для значної частини наших співвітчизників, на жаль, Європейський Союз залишається чимось далеким або навіть екзотичним. Які механізми необхідно створити, аби позбутися цього? У країнах, які минулого року стали членами ЄС, поширення інформації про Європейський Союз було надзвичайно масштабним явищем. Натомість про стан інформаційного забезпечення євроінтеграційного процесу в Україні, я думаю, всі фахівці і досвідчені люди можуть самі зробити висновки. Отже, на часі створення в нашій державі інформаційних центрів, європейських товариств, клубів, фондів, які б займалися популя-

ризацією ідеї європейської інтеграції по всій країні, організацією т.зв. всеукраїнських європейських зустрічей, конференцій, поширенням інформації про ЄС через Інтернет тощо.

Працюючи над питаннями популяризації ідеї євроінтеграції, важливо врахувати думки громадян України щодо євроінтеграційних прагнень нашої держави. За останніми соціологічними опитуваннями, більшість громадян України хочуть бачити свою країну в Європі, хоча й немало бажаючих жити всередині Євразійського утворення. Необхідно прислухатися не лише до євроінтузіастів, а й до євроскептиків, хоча можливо це не популярно звучить у сьогодиншній ситуації. Євроскептики також висловлюють здорові думки, претензії та побоювання щодо того, як членство в ЄС відобразиться на національних інтересах держави.

У контексті обговорення питання інституційних механізмів європейської інтеграції не можна обминути увагою також проблеми, пов'язані з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів у цій сфері. Без вирішення зазначених питань в найближчому майбутньому буде важко розраховувати на позитивний результат.

## «МИ, ЄВРОПЕЙЦІ, ЗАРАЗ ШУКАЄМО ОДИН ТЕЛЕФОННИЙ НОМЕР І ОДНУ ІНСТИТУЦІЮ, ЯКА ДІЙСНО ВІДПОВІДАЛА Б ЗА ПИТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ»



**Ральф  
ВАКСМУТ,**  
голова  
Представництва  
Фонду Конрада  
Аденауера в Україні

Протягом одинадцятирічної присутності Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні основним напрямом нашої роботи була інтеграція цієї держави до Європи. Як відомо, Аденауер був одним з батьків Європейського Союзу, і ми сподіваємося, що Україна стане повноправним членом ЄС. Дуже приємним є той факт, що український уряд демонструє політичну волю до просування в напрямку європейської інтеграції. Але самих тільки політичної волі та декларацій недостатньо. Потрібно створювати структури, які будуть втілювати цю волю і наміри в життя. Структури, які мають бути демократичними, повинні мати демократичну легітимізацію, бути прозорими, ефективними і не занадто бюрократизованими. Має бути досягнуто оптимізації роботи і належного рівня координації між органами виконавчої та законодавчої влади, урядом і суспільством. Необхідно розробити механізм прийняття і втілення рішень в галузі європейської інтеграції.

Ми, європейці, зараз шукаємо один телефонний номер і одну інституцію, яка дійсно відповідала б за питання європейської інтеграції: стратегію, планування політики і моніторинг її впровадження. Не важливо, чи вона складається з 50 чи 60 людей, але вони мусять бути експертами, тими, хто визначає політику.

Друге. Я думаю, ми також зацікавлені в тому, щоб Прем'єр-міністр брав набагато активнішу участь у процесі європейської інте-

рації, ніж сьогодні. Оскільки євроінтеграція є дуже важливим питанням і, звичайно, головною відповідальністю за впровадження європейської політики покладається на Уряд. Мусить бути сформульована одна чітка позиція від основних відповідальних міністерств, а саме: Мінекономіки і Мініюсту. Має бути створено спеціальну координаційну комісію чи комітет. Причому, не важливо, де саме він буде знаходитися, – важливо, щоб він існував. Хоча, звичайно, вирішення зазначених питань залежить передусім від української влади.

Дуже важливо донести європейську ідею до людей. Але ж де ці люди? Люди – це не тільки ті, які працюють у міністерствах і у Верховній Раді. Навпаки, зазвичай останні втрачають контакт з народом. Це призводить до необхідності посилювати неурядові організації, які працюють з населенням у регіонах, в областях. Так само в регіоні чи в області мусить працювати спеціальна комісія з європейських справ, яка була б відповідальна не тільки за координацію діяльності органів влади на місцях, але й за поширення європейської ідеї та донесення її до людей. Події останнього часу довели, що в ЄС припустилися дуже великої помилки. Ми розглядали процес євроінтеграції лише як проект економічних та політичних еліт. Але ми втратили людей, втратили народ, і результатом такої політики є те, що в нас немає підтримки більшості в інтеграційному процесі.

## «СУПЕРНИЦТВО МІЖ СОБОЮ РІЗНИХ СЕГМЕНТІВ ВЛАДИ ЗНАЧНО УПОВІЛЬНЮЄ НАШ РУХ У НАПРЯМІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ»



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

Сьогодні вже створюються певні передумови для інституційного забезпечення європейської політики України. Принаймні створено офіс і посаду віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції. Але я не впевнений у здатності цієї структури ефективно здійснювати подальшу координацію дій усіх органів виконавчої влади і належним чином співпрацювати із законодавчою владою.

Ми маємо змогу спостерігати ситуацію, коли у нас існує цілий ряд міністерств, які в тій чи іншій мірі сегментарно займаються діяльністю, пов'язаною з інтеграцією України до ЄС. Одні відомства відповідальні за адаптацію законодавства, інші – за провадження політичних відносин з ЄС. Однак досі не створено належного механізму координації їхньої роботи, механізму, який би враховував основні засади адміністративної реформи, потребу вдосконалення роботи органів виконавчої влади.

Виходячи з оцінки сучасного рівня розвитку інституційних механізмів європейської інтеграції, слід визначити шляхи та перспективи їх удосконалення. З цією метою необхідно визначити сегменти європейської політики України, структури, відповідальні за імплементацію кожного сегмента, порядок координації європейської політики, що реалізуватиметься різними органами, вироблення єдиної позиції держави з ключових питань європейської інтеграції, а також порядок здійснення контролю за імплементацією європейської політики. Зрештою, необхідно визначитися з питанням, чи потрібно створити спеціалізований орган у системі органів виконавчої влади, який відповідав би за розробку програмних документів щодо відносин України з ЄС і за їх ефективне впровадження, чи доцільніше буде покласти відповідні функції на Кабінет Міністрів.

Сьогодні в галузевих міністерствах склався достатній кадровий потенціал у сфері європейської інтеграції. Оскільки в них протягом вже доволі тривалого періоду функціонують відповідні департаменти, управління з європейської проблематики, де працюють

кваліфіковані спеціалісти, які проходили багато тренінгів і є доволі поінформованими з європейських справ. Однак за останні декілька років їхня кваліфікація не була належним чином використана.

Розглядаючи європейську проблематику, не можна обминути увагою і політичні обставини, які супроводжують процес інтеграції до ЄС. Ситуація, що склалася в парламенті в останні дні роботи 7 сесії четвертого скликання, дискусії щодо участі України в ЄП вказують на те, що політичний контекст істотно впливає на процес побудови механізмів європейської інтеграції нашої держави. Причому, сьогодні він не зовсім сприятливий. Досі не утворилася єдина владна команда, котра могла б і справді об'єднатися навколо якихось принципів, стратегії. Сьогодні суперництво між собою різних сегментів влади значно уповільнює наш рух у напрямі європейської інтеграції.

У свою чергу, від нас, від громадянського суспільства, вимагається вказати на ці недоліки, на проблеми взаємної змагальності. Для того, щоб зрештою вийти на рівень стратегічного діалогу, ми повинні створити для нової влади систему аргументів і доказів того, що громадянське суспільство не є стороннім спостерігачем. Ми люди, які хочуть і можуть допомогти, і наш потенціал повинен бути використаний максимально.

## «ГОЛОВНЕ ДЛЯ НАС – ДІЙСНО АДАПТУВАТИ СВОЄ ЗАКОНОДАВСТВО ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС»



**Геннадій УДОВЕНКО,**  
Голова Комітету ВРУ  
з питань прав людини,  
національних меншин  
і міжнародних відносин

Україна повинна керуватися тими настановами, які свого часу Верховна Рада затвердила в засадах зовнішньої політики – це курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Причому йдеться не про те, приймуть Україну в ЄС чи не приймуть. Як на мене, це має другорядне значення для України. Головне для нас – дійсно адаптувати своє законодавство до прогресивного законодавства західно-європейських структур, зокрема, до законодавства ЄС. І це буде слугувати інтересам України. Нам потрібно боротися за перетворення України на справді демократичну, економічно розвинену державу.

Ми повинні сьогодні спрямовувати свій рух не в багатьох напрямках: з одного боку ЄС, з іншого – Єдиний економічний простір. Ми, нарешті, повинні визначитися з тим, про що ми говорили на Майдані – європейською та євроатлантичною інтеграцією.

## «СТВОРЕННЯ ОКРЕМОГО МІНІСТЕРСТВА З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ПРИЗВЕДЕ ДО КОНФЛІКТІВ МІЖ МІНІСТЕРСТВАМИ»



**Ігор КОЛУШКО,**  
Директор Центру  
політико-правових  
реформ

Сьогодні досить активно обговорюється питання створення спеціалізованого органу з питань європейської інтеграції. На моє глибоке переконання, це був би дуже хибний шлях. Що означає створити окреме міністерство з питань європейської інтеграції? Це призведе до того, що відразу ж почнуться конфлікти між цим міністерством і всіма іншими міністерствами, тому що не можна забрати в Мінюсту відповідальність за розвиток законодавства, а в Міністерства охорони здоров'я чи в Міністерства праці й соціальної політики – відповідальність за їхню сферу діяльності. Але водночас центральним напрямом реформування кожного з цих секторів державної політики має бути курс на європейську інтеграцію.

У цьому контексті мені видається дуже раціональним і обґрунтованим досвід розбудови інституційних механізмів європейської інтеграції, що застосовувався Польщею. В цій країні було створено урядовий Комітет з питань європейської інтеграції. Що це означає? Крім засідань Уряду раз на тиждень чи раз на два тижні проводиться засідання урядового Комітету з питань європейської інтеграції, членами якого є всі члени Уряду, а можливо, навіть більша кількість осіб, які мають безпосереднє відношення до питань європейської інтеграції. Причому, роль Віце-прем'єр-міністра з європейської інтеграції полягала в тому, щоб організувати роботу цього урядового Комітету і фактично контролювати виконання в кожному міністерстві план робіт щодо європейської інтеграції. Тільки таким шляхом, мені видається

можна рухатися вперед. Якщо зараз затіяти війну, щось забирати в одних міністерств, передавати в Секретаріат Кабміну, потім звідити знову кудись передавати, це тільки затягне час і призведе до непотрібних конфліктів.

У кожному міністерстві можна було б запровадити окрему посаду заступника міністра, який спеціально буде займатися напрямком європейської інтеграції. І саме цей заступник міністра в разі зайнятості міністра міг би брати участь у засіданнях урядового Комітету з питань європейської інтеграції. Таким чином, можна було б забезпечити цілісно і вертикально достатньо інтегровану систему інституційного забезпечення європейської інтеграції.

Останнє зауваження на цю тему. При урядовому Комітеті з питань європейської інтеграції доцільно було б зробити більший, ніж звичайно, апарат. Якщо звичайно урядові Комітети обслуговують десяток-півтора державних службовців, тут можна було би говорити про кілька десятків. Але я не думаю, що треба створювати апарат чисельністю в кілька сот державних службовців. Я чув цифри 400 осіб. По-перше, невідомо, де взяти цих людей. У нас сьогодні є брак такої кількості підготовлених спеціалістів. Можливо, поступово ми прийдемо до такої кількості, але відразу набирати такий штат було би помилкою. Це, також, могло б призвести до конфліктних відносин з апаратами міністерств.

До речі, такий підхід було обґрунтовано рік тому. Я особисто брав участь у робочій групі, яка готувала проект, що передбачав створення Комітету європейської інтеграції на



випадок перемоги Віктора Ющенка на виборах. Мені важко відповісти, чому рекомендації, що містилися в цих матеріалах, не було реалізовано на практиці.

Друга проблема, на якій я хочу зупинитися, – це порядок прийняття законів, пов'язаних з європейською інтеграцією. В тих же розробках, які готувалися за півроку до президентських виборів, фігурувало поняття, запозичене з досвіду наших західних сусідів, – так званої «короткої стежки» прийняття законів у парламенті, пов'язаних з європейською інтеграцією. Тобто, це є спрощена парламентська процедура, яка забезпечує пакетний, спрощений спосіб прийняття в парламенті законів у зв'язку з тим, що їх потрібно прийняти дуже багато і це мають бути достатньо фахово підготовлені законопроекти. З багатьох питань дійсно дуже важко організувати широкі громадські обговорення тому, що є дуже фахові та вузькі питання. Але після спостереження за подіями, особливо останніх днів, у парламенті, у мене виникає страх від ініціатив нашого Уряду щодо запровадження короткої стежки.

Найбільшу суперечку в парламенті 6–7 липня викликав проект постанови Верховної Ради «Про розгляд та прийняття законопроектів, пов'язаних із вступом України до Світової організації торгівлі», в третьому пункті якої пропонується прийняти за процедурою ad hoc у першому і в другому читанні та в цілому 14 проектів законів. Причому, багато депутатів стверджувало, що цілий ряд цих законопроектів взагалі не було їм роздано. Ті, хто слідував за цими подіями, пам'ятають напругу, яка панувала в парламенті, прихід Президента. Здавалося, що все робиться надзвичайно серйозно. Насправді ж, з організаційного боку – це відвертий провал і перекреслення

всякого парламентаризму. Такими «короткими стежками» ми до Європи не прийдемо. В цьому я глибоко переконаний. Представники нової влади мають бажання отримати велику більшість у майбутньому складі Верховної Ради після парламентських виборів. І, власне, тоді повернутися до питання «короткої стежки». Але, якщо не зміниться підхід, ми отримаємо тільки шкоду від таких ініціатив.

Слід окремо зупинитися на питанні «Європи регіонів». Я хочу наголосити на тому, що це одне із найбільш спірних питань у розробці концепцій і плану проведення адміністративної реформи в Україні. Якщо в питаннях муніципальної реформи, реформи адміністративно-територіальної, а також у розробках, які сьогодні має Уряд, щодо реформування центрального рівня виконавчої влади, є згода і напрацьовані єдині підходи, які узгоджуються, принаймні в моєму розумінні і в розумінні багатьох інших фахівців, з вимогами ЄС, то стосовно регіонального рівня, на жаль, у нас відбувається розрив. У законопроектах, які сьогодні підготовлені робочою групою, взагалі не фігурує поняття регіонального самоврядування чи щось подібне. Підготовлений законопроект «Про місцеве самоврядування на обласному рівні», що зовсім, навіть термінологічно, не відповідає європейським підходам, де чітко розмежується місцеве самоврядування і регіональне самоврядування. Вони мають різні завдання, різні організаційні форми і т. д. Тому я просив би тих, хто опікується питаннями європейської інтеграції, звернути зараз особливу увагу на вивчення питання регіональної організації у європейських країнах і спробувати домогтися узгодження тих законопроектів, які готуються в службі Віце-прем'єр-міністра Романа Безсмертного, з європейськими підходами.

## «ЗАРАЗ НЕ ІСНУЄ ПОТРЕБИ СТВОРЮВАТИ ЯКИЙСЬ НОВИЙ ОРГАН УПРАВЛІННЯ І КООРДИНАЦІЇ»



**Григорій НЕМИРЯ,**  
Радник Прем'єр-міністра  
України з питань  
європейської інтеграції

Проблема інституційного забезпечення європейської інтеграції, безумовно, є такою, що заслуговує на увагу. Якщо не існує або не буде існувати відповідного, ефективного інституційного забезпечення європейської інтеграції, в черговий раз спроба наблизитися до ЄС може закінчитись напівуспіхом.

Мені хотілося б наголосити на двох аспектах розбудови інституційних механізмів європейської інтеграції. Перший стосується проблеми відповідності інституцій меті. Питання європейської інтеграції в даному контексті потребує звучення тому, що досягнення стратегічної мети України – членства в ЄС – потребує розподілу відповідного процесу на

декілька послідовних етапів. І тоді доцільно поставити питання: наскільки інституційна система координації відповідає змісту й завданням теперішнього етапу інтеграції України до ЄС? Це питання є дуже важливим, оскільки якщо відповідь на нього буде даватися з точки зору наступних етапів, більш віддалених у часі, ми ризикуємо діяти за прислів'ям: «Краще ворог доброго». З цієї точки зору очевидно, що пріоритетом номер один сьогодні та протягом наступних двох років є успішне виконання Плану дій «Україна – ЄС».

Друге зауваження: чи відповідає теперішня інституційна система завданням сучасного етапу інтеграції? Сьогодні ми маємо

структуру, яка склалася за останні кілька років: є Державна Рада з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, є Уповноважений України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (посада, якої ніхто не скасовував), є ціла низка інших структур. Крім того, ми спостерігаємо зараз намагання створити нові структури під різними назвами. Про спробу створити Міністерство європейської інтеграції вже йшлося. Остання новація – це спроба створити міжвідомчий координаційний комітет з питань європейської інтеграції. Відтак постає питання: чи не опинимося ми в ситуації, коли переобтяженість інституціями спричинить до уповільнення інтеграційного процесу? Найкращий приклад – це функціонування СНД. Організація, яка від самого початку була переобтяжена інституціями, котрі мали на меті координувати все і вся. І нічого, як ми знаємо, не працює.

З цієї точки зору, безумовно, треба відповісти чітко на питання: чи потрібно зараз створювати нову структуру на додаток до існуючих (перший варіант)? Чи потрібно створювати нову структуру, при цьому ліквідувати деякі з існуючих (другий варіант)? І тоді виникає додаткове питання: які саме варто ліквідувати? Третій варіант: чи можливо, проаналізувавши роботу тих структур, які існують, розформувати деякі з них, залишивши основні, які будуть забезпечувати імплементацію Плану дій, і внісши необхідні зміни до способу їх діяльності. Я є прихильником третього варіанту. На мою думку, зараз не існує потреби створювати якийсь новий орган управління і координації – чи то у вигляді міністерства, чи то у вигляді міжвідомчого координаційного комітету з питань європейської інтеграції. Оскільки навіть з технічної точки зору створення нової структури в умовах, коли ми вже знаходимося у середині першого року виконання Плану дій «Україна – ЄС», тягне за собою великий ризик продовження прикритої ситуації, коли координація діяльності в галузі європейської інтеграції здійснюється в неефективний спосіб.

Звідси постає питання: які з існуючих інституцій варто ліквідувати, а які – вдосконалити? На мою думку, під сумнівом у теперішній ситуації є необхідність подальшого існування посади Уповноваженого України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, оскільки є посада Віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції, якої не існувало раніше. Ми знаємо, що раніше ці функції, як правило, поєднувалися. Останнього разу посади Уповноваженого, Першого віце-пре-

м'єра та Міністра фінансів обіймалися паном Азаровим.

У рамках інституцій співпраці України і ЄС діють Українська частина Ради з питань співробітництва й Українська частина Комітету з питань співробітництва Україна – ЄС, що включає сім галузевих робочих груп. На мою думку, Українська частина Комітету співробітництва Україна – ЄС є, власне, тією структурою, яка може впоратись ефективно з питанням координації європейської політики за умови, якщо буде використано всі можливості, які навіть нинішній Регламент Комітету надає Голові Української частини Комітету – Віце-прем'єру з питань європейської інтеграції. Треба навчитися ефективно використовувати зазначений інструмент. З цією метою, можливо, доцільно внести певні зміни до його Регламенту. Чинним Регламентом передбачається, що цей Комітет збирається не рідше ніж тричі на квартал. Можливо, з точки зору моніторингу виконання Плану дій такий період є завеликим. Для того, щоб моніторинг був більш регулярний, постійний, а його механізми більш відпрацьовані, доцільніше було би проводити його засідання декілька разів на місяць. Чи дозволяє це робити структура Комітету? Дозволяє. Робочі групи мають активно працювати між засіданнями Української частини Комітету, а не поспішно готуватися до них, коли яке-небудь питання виноситься на порядок денний.

2002 року відповідно до Указу Президента України було створено Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Ми знаємо політичний контекст, який склався на момент створення цього органу. Я публічно висловлювався з приводу того, що це було радше гальмо, ніж інституція, яка дозволила би прискорити європейську та євроатлантичну інтеграцію. Рада навіть не збиралася, як це передбачено – щоквартально. Зрештою, головні напрями зовнішньої політики були зосереджені і непрозоро впроваджувалися Адміністрацією Президента. Всі пам'ятають ту прикру ситуацію, коли цей орган фактично перебрав функції, притаманні Міністерству закордонних справ. Відтак постає питання: чи потрібна нам у новому контексті така структура, як Державна Рада з питань європейської та євроатлантичної інтеграції? На мою думку, потрібна. Але чи може вона продовжувати існувати при теперішньому Регламенті й способі організації роботи? На мою думку, ні. Я знаю, що існують відповідні пропозиції внести зміни до способу роботи Державної ради з питань європейської та євроатлантичної

інтеграції. Слід розуміти, що цей орган є додатковим рівнем стратегічної координації європейської політики, яку Державна рада, безумовно, могла би здійснювати, поєднуючи в своїй структурі Президента, Прем'єра, Голову Верховної Ради та інших високопоставлених осіб – особливо в теперішній період, коли зміни до Конституції не набули чинності й існує невизначеність щодо часу і способу, в який це буде здійснено.

Я погоджуюсь із думкою про необхідність розширення компетенції парламентського Комітету з питань європейської інтеграції в галузі адаптації законодавства з метою підвищення спроможності Парламенту здійснювати належний контроль за цією діяльністю. Але розширення компетенції не повинно бути самоціллю. Важливим елементом координації європейської політики є розуміння виконавчою владою законодавчого процесу.

Безпосереднє відношення до розвитку інституційних механізмів європейської інтеграції має питання кадрового забезпечення. Оскільки будь-яка ідеальна інституційна структура виявиться неефективною, якщо не буде підготовлено достатньої кількості людей, які можуть і будуть працювати в галузі європейської інтеграції України. Таким чином, ми ризикуємо опинитися в ситуації, коли є механізм, але немає тих, хто міг би ним вправно керувати.

Сьогодні в нашій державі і ззовні існують два дуже потужних імпульси. Всередині

України є велике бажання людей, які працювали в неурядових структурах, молодих людей, які нещодавно закінчили відповідні навчальні заклади в Україні та й закордоном, прийти на роботу в органи державної влади. Другий сильний імпульс полягає в бажанні наших друзів і партнерів, зокрема з Німеччини, Франції, Великобританії, США, Польщі, Балтійських країн, допомогти з підготовкою нових кадрів. Ця проблема заслуговує на увагу, зокрема і з точки зору функціонування структур, про які було зазначено вище. Водночас кількість фахівців з європейської проблематики, що працюють в органах влади, не повинна бути занадто великою. Потрібно дотримуватися чіткого плану підготовки таких працівників, бажано – під конкретні посади.

Слід також максимально використати потенціал, закладений помаранчевою революцією. Він полягає в можливості проведення громадської експертизи поза межами Уряду, що має бути використана в діяльності Української частини Комітету. До роботи підкомітетів чи робочих груп в рамках цього органу мають бути долучені неурядові організації, які серед іншого проводили б моніторинг виконання Плану дій. Особливо в тій частині, що стосується верховенства права. Це питання, можливо, перезріло і ми сподіваємося, що на найближчому засіданні буде прийнято рішення про створення такої групи.

## «ДІЮЧІ ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ В ЦІЛОМУ ПІДТВЕРДИЛИ СВОЮ ДІЄЗДАТНІСТЬ, ОДНАК ВИМАГАЮТЬ ПОДАЛЬШОГО НАРОЩУВАННЯ ІНТЕНСИВНОСТІ РОБОТИ»



**Ігор ДІР,**  
Керівник Управління  
європейської  
інтеграції  
Міністерства  
закордонних  
справ

Наш успіх на шляху європейської інтеграції залежить передусім від успішної імплементації Плану дій. Результати роботи у цьому напрямі, безумовно, в подальшому приведуть нас до перспектив якісно нового рівня взаємних відносин. Сьогодні ми маємо чітко розуміти: все, що ми робимо, відбувається не на стадії, на якій перебували десять нових держав-членів ЄС або Болгарія та Румунія. Ми знаходимося на стадії, коли тільки відбувається підготовка до подання заявки і початку серйозної роботи зі вступу до Європейського Союзу. Тому я би хотів представити декілька висновків, які Міністерство закордонних справ зробило за останні місяці роботи над імплементацією Плану дій «Україна – ЄС».

Передусім слід зазначити, що діючі інституційні механізми європейської інтеграції в цілому підтвердили свою дієздатність, однак вимагають подальшого нарощування інтен-

сивності роботи в цьому напрямку. Безумовно, виникла потреба їх подальшого розвитку з акцентом на ефективне виконання цілком конкретних завдань, що впливають з Плану дій. По-друге, європейська інтеграція – це процес майже виключно внутрішньодержавний, тому існує потреба переорієнтування меж компетенції відповідних органів державного управління на виконання передусім так званих «домашніх завдань» європейської інтеграції. Кожного дня наші партнери повторюють нам: «This is your homework». Третє, в процесі вдосконалення інституційних механізмів, відповідальних за європейську інтеграцію, головний акцент слід робити не на створенні нових, додаткових органів управління чи координації, а на посиленні низових виконавчих ланок. У цьому контексті слід звернути увагу на роботу Української частини Ради й Комітету з питань співробітництва, вірніше замислитися,

як би вони мали функціонувати на сучасному етапі. Безумовно, нам ще треба попрацювати над тим, щоб їх ефективність була вищою.

Я хотів би зупинитися на роботі Міністерства закордонних справ. Формально ми здатні виконувати не тільки обов'язки координації щодо зовнішньополітичної й безпекової роботи, а й взагалі щодо всього обсягу двосторонніх відносин між Україною та ЄС з огляду на те, що політична складова існує в кожній сфері. Сьогодні ми приводимо нашу структуру у відповідність до нових вимог, які постали перед Україною. У МЗС було створено Департамент ЄС на базі Управління європейської інтеграції. Створено чотири відділи: відділ політики безпеки і оборони; відділ юстиції і внутрішніх справ; відділ секторального, економічного, торговельного співробітництва; відділ аналізу і прогнозування.

Мені хотілося б зауважити, що, на жаль, створення таких самих структурних підрозділів в інших ЦОВВ пробуксовує. У більшості міністерств і відомств формально не створено спеціальних департаментів, відділів, управлінь, секторів з питань європейської інтеграції. Тобто, можна говорити про те, що в нас існує Українська частина Ради, що формально визначено заступників міністрів, які є членами

Української частини Ради. Але на практиці в рамках функціональних обов'язків міністерств чи в рамках Кабінету Міністрів за ними не затверджено обов'язок відповідати за європейську інтеграцію.

Сьогодні ми повністю втратили регіональний вимір європейської інтеграції. Можна багато почути про необхідність запровадження посад заступників губернаторів, про створення департаментів чи управлінь з питань європейської інтеграції в межах обласних адміністрацій. На практиці в тих областях, де є розуміння важливості європейської інтеграції – а їх можна порахувати на пальцях однієї руки – губернатори працюють у цьому напрямі. У решті регіонів відповідна робота переживає стагнацію. Наприклад, нещодавно я брав участь у зустрічі з представниками Угорщини. Вони запропонували направити до них заступників губернаторів, які відповідають за європейську інтеграцію, задля ознайомлення їх з реалізацією європейського курсу на регіональному рівні в Угорщині. Нам незрозуміло, кого туди можна направити. Хто у нас в регіонах відповідає за інтеграційний процес? Це першочергові питання, на які необхідно дати відповідь вже найближчим часом.

## «ГОЛОВНОЮ ПОЛІТИЧНОЮ ЛАНКОЮ МАЄ СТАТИ ДЕРЖАВНА РАДА З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ»



**Вадим ТРЮХАН,**  
Заступник керівника  
Департаменту  
європейської та  
євроатлантичної  
інтеграції  
Секретаріату  
Президента України

Ми переживаємо досить відповідальний період у житті нашої держави, пов'язаний з її інтеграцією до ЄС. Наскільки мені відомо, найближчим часом будуть прийматися дуже важливі рішення, покликані оптимізувати інституційне забезпечення європейської інтеграції. Відтак виникає низка запитань, пов'язаних з цією проблемою. Перше з них: хто має відповідати за реалізацію політики інтеграції України до ЄС? Друге: на чому потрібно концентрувати зусилля?

На мою думку, перемога помаранчевої революції та перші місяці діяльності нової влади утвердили сприйняття України як держави, яка твердо налаштована стати повноправним членом європейських та євроатлантичних структур. При цьому, як українським суспільством, так і світовою громадськістю курс України на приєднання до ЄС пов'язується насамперед з Президентом України. Визначивши європейську інтеграцію головним стратегічним напрямком розвитку України, глава держави взяв на себе відповідальність за успішне втілення цього курсу. З практичної точки зору у короткостроковій перспективі головне зав-

дання полягає в тому, щоб у відносинах України з ЄС відбувся перехід від партнерства та співробітництва до формату інтеграції та асоціації. В цьому контексті одним з нагальних завдань нової влади є завершення удосконалення загальнодержавного механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції. В рамках такого механізму важливо віднайти оптимальний баланс між здійсненням Президентом України загальнополітичного керівництва та контролю за діяльністю органів влади та водночас, зберегти координуючу роль Кабінету Міністрів України.

На мою думку, найбільш ефективно ці завдання могли би бути реалізовані саме шляхом відновлення діяльності Державної Ради з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Дійсно, в роботі цієї структури були певні недоліки, але по своїй сутності вона є унікальною. Оскільки до її складу входять глава держави, глави виконавчої і законодавчої гілок влади, керівники наукових установ, якот Національний інститут стратегічних досліджень, Національна Академія наук. Тобто Державна рада – той центр, де дійсно може здійс-

нюватися фаховий, експертний обмін думками та визначатися стратегічні напрямки діяльності у сфері європейської інтеграції. За попередньої влади потенціал Державної ради значною мірою залишався незадіяним, оскільки курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію був скоріше декларацією, ніж реальним прагненням колишнього керівництва держави. Однак сьогодні, враховуючи те, що Президент має значний кредит довіри в українського народу, саме ця структура має стати головною політичною ланкою в загальнодержавному механізмі на сучасному етапі.

Водночас забезпечувати практичну реалізацію політики у сфері європейської інтеграції мав би Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади. Слід враховувати, що одним з ключових прорахунків організації роботи у цій сфері в минулому була або фактична відірваність інтеграційних зусиль від діяльності Кабінету Міністрів України, або факультативність інтеграційної проблематики в роботі Уряду. Зокрема, відповідні структури створювались або поза Кабінетом Міністрів і не мали необхідних повноважень, або в рамках Уряду, але їх діяльність здебільшого розглядалась як один з багатьох напрямків роботи. Наприклад, Уповноважений, який займався одночасно ЄП, європейською інтеграцією та іншими питаннями. В цьому контексті обов'язковою передумовою успіху інтеграційної політики є утвердження принципового ставлення до організації роботи в цій сфері.

По-перше, у коротко- та середньостроковій перспективі європейська інтеграція означатиме для України насамперед внутрішні перетворення, спрямовані на досягнення європейських стандартів організації життя держави та суспільства. Вона має розглядатися всіма органами державної влади не як один з напрямів їх роботи, а як головний фактор, який визначає та спрямовує всю діяльність Уряду та кожного окремого органу влади в межах його компетенції.

По-друге, втілення державної політики в цій сфері має бути відповідальністю кожного органу влади в цілому, а не окремого структурного підрозділу в його рамках. А керівництво роботи на євроінтеграційному напрямку має здійснювати безпосередньо Прем'єр-міністр та керівники відповідних органів.

По-третє, на етапі до початку переговорів про вступ України до ЄС необхідно чітко визначити основні цілі та завдання політики інтеграції. На мою думку, до цього часу вони ще не визначені. Передусім це забезпечення

сталого економічного зростання. Сьогодні навіть немає жодного нормативного акту, який би говорив про забезпечення конкурентоспроможності української економіки чи інноваційного розвитку в процесі інтеграції до ЄС, зміцнення судової гілки влади, подолання корупції і т. д.

Чинним елементом загальнодержавного механізму у сфері європейської інтеграції мала би стати підзвітна Державній раді Міжвідомча комісія з питань європейської інтеграції на чолі з Прем'єр-міністром України. При цьому Віце-прем'єр-міністр України, який відповідає за євроінтеграцію, мав би здійснювати оперативне керівництво діяльністю Комісії й забезпечувати підготовку і супровід виконання рішень, які вона приймає. Водночас решта органів, відповідальних за втілення європейської політики, має бути або ліквідована, або суттєво реорганізована. Повноваження органів, які ліквідуються, повинна перебрати на себе Комісія.

Деякі фахівці можуть піддати сумніву доцільність створення такої Міжвідомчої комісії, запевняючи, що для координації достатньо Української частини Ради, яка на цей момент формально існує. Проте, розглядаючи це питання, на мою думку, потрібно враховувати те, що зовнішньополітичне становище України та її внутрішні пріоритети кардинальним чином змінилися за останні сім років. Тому наразі йдеться не лише про забезпечення виконання УПС, за що відповідає Українська частина Ради, а й про якісно новий рівень відносин з ЄС, які фактично вже вийшли далеко за межі УПС чи інших угод з ЄС. Іншими словами, для України важливо уникнути жорсткої прив'язки до положень УПС, показуючи на практиці свою налаштованість на поглиблення відносин з ЄС, зокрема й удосконалюючи інституційне забезпечення політики інтеграції до ЄС. Функції Української частини Ради можуть бути передані зазначеній Комісії. Таким чином, ми, по-перше, зберегли би той інструмент, яким є Українська частина Ради, а по-друге, підвищили б політично її статус всередині країни і в очах ЄС.

На відомчому рівні, на мою думку, доцільно було би покласти відповідальність за опрацювання питань в сфері європейської інтеграції на перших заступників міністрів чи керівників відомств. А низовою ланкою структури загальнодержавного механізму мали б бути відповідні підрозділи місцевих державних адміністрацій. У цьому контексті необхідно в оперативному порядку внести відповідні зміни до Указу Президента «Про вдосконален-

ня структури місцевих державних адміністрацій» і передбачити створення підрозділів з питань європейської інтеграції при ОДА. В цьому є раціональне зерно. Оскільки підрозділ має у своєму складі фахівців, які на щоденній основі займаються відповідними питаннями.

Друге моє питання стосувалося концентрації зусиль. Мені здається, що План дій – це єдиний пріоритет, про який зараз треба говорити. Скептики вважають, що він був розроблений за старої влади і не приносить нічого нового у відносинах з ЄС. Оптимісти, навпаки, стверджують, що це прорив на європейському напрямку і ледве не пряма дорога до повноправного членства в ЄС. На моє переконання, погоджуватися ні з першими, ні з останніми підстав не має. Потрібно виходити з реалій теперішнього моменту. План дій – це плід болісного компромісу між Україною та ЄС. Те, наскільки складно ЄС було погодитися саме на такий зміст, доводить той факт, що в іншому документі, який був схвалений одночасно з Планом дій після перемоги помаранчевої революції і анонсувався широко як десять нових пропозицій ЄС щодо посилення співробітництва, по суті не виявилось жодного нового елементу, крім повторення чи переказування іншими словами тих положень, які містяться в Плані дій. Відтак Україні вкрай важливо зрозуміти, що потенціал цього документа, народженого в таких муках, повинен бути викорис-

таний на всі сто відсотків. Інакше надія на укладення європейської угоди про асоціацію виявиться нежиттєздатною. Погодившись на компромісний варіант Плану дій, ЄС буде прискіпливо спостерігати за тим, як виконуються його положення. Лише потім буде ухвалюватись наступне, ще більш болюче, рішення про наступні рамки відносин з Україною.

Таким чином наразі склалася унікальна ситуація, яка потенційно може сприяти виконанню пріоритетного завдання України щодо переведення відносин з ЄС від партнерства та співробітництва до інтеграції та асоціації. Проте для досягнення практичних результатів на цьому шляху потрібно приймати не половинчасті, а чіткі рішення, покликані забезпечити досягнення реального прогресу в цьому питанні. На мою думку, завершення формування чи вдосконалення вертикалі та горизонталі органів державної влади у сфері європейської інтеграції, формування сильного центру прийняття оперативних рішень в розумінні не комітету чи міністерства, а в розумінні дискусійного органу, як-от Державна рада й міжвідомча комісія, дозволило б сконцентрувати зусилля на виконанні Плану дій і зробити ефективнішими ті рішення, які приймаються. А головне – забезпечити контроль за їх належним виконанням.

## «ЗАДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ КООРДИНАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ДОСТАТНЬО ТАКОЇ СТРУКТУРИ, ЯК УРЯД»



**Геннадій ДРУЗЕНКО,**  
Керівник Центру європейського права

Мене завжди непокоїло, що для європейської інтеграції України існує спокуса бути річчю в собі. Слухаючи наших урядовців, аналітиків, я себе ловлю на тому, що ми не рідко просто випадаємо з європейського контексту. Ми говоримо про Україну так, начебто в нас вже кілька років тривають переговори про вступ. Натомість, якщо ми реально оцінимо себе, то побачимо, що Україна стоїть чи не останньою у довгій європейській черзі. Якщо умовно розбити країни, які межують з ЄС, за ступенем їхньої, зокрема економічної, інтеграції, стане зрозуміло, що перед нашою державою стоять не тільки ті, перед ким вже відкрита перспектива членства, як-от Болгарія, Румунія, Хорватія, Македонія або Туреччина, але й абсолютна більшість країн Північної Африки. Оскільки багато з них створили зону вільної торгівлі з ЄС. Для нас це поки що лише завдання. Тому насамперед потрібно тверезо зважити і оцінити своє місце на євроінтеграційному шляху.

Коли ми намагаємося копіювати досвід Польщі, Угорщини або інших країн, які нещодавно вступили до ЄС, ми потрапляємо в певну хронологічну прострацію. Зокрема, у проєкті Національної стратегії європейської інтеграції був списаний польський досвід побудови відповідних інституційних механізмів. Але ті, хто писав цей проєкт, забули, що це польський досвід часів, коли вже були відкриті переговори про вступ до ЄС. Тобто другої половини 90-х років. Якщо на сьогодні порівнювати стосунки України з ЄС, то слід говорити про Польщу початку 90-х або навіть кінця 80-х. Тому, створюючи певну інтеграційну модель, ми маємо орієнтуватися на приклади, що є найменш реалістичними для України. Оглядаючи ті країни, які поставили перед собою схожі з Україною євроінтеграційні завдання, я бачу лише одну країну, яка може бути порівняною з Україною за масштабом завдань і проблем. Це не Польща, це Туреччина. Оскільки, коли за основними параметрами порівняти Польщу,

Туреччину й Україну (нагадаю, що Польща за територією, населенням, ВВП та іншими за-садничими параметрами становила половину з тих країн, що вступили до ЄС минулого року), Україна набагато ближча до Туреччини.

Тому, щоб вибудувати адекватну, інституційну систему європейської інтеграції України, ми маємо чітко визначити мету, як кінцевий пункт призначення нашої інтеграції, і цілі, які ведуть до цієї мети. Сподіваюсь, що нові провідники України цілком щиро стверджують, що метою європейської інтеграції України є вступ до ЄС, як вступили до ЄС 10 нових держав-членів. Якщо це є насправді мета, слід розглянути шлях її досягнення.

Одним з критеріїв готовності країни до вступу в ЄС є відповідність національного законодавства *acquis*. Тут потрібно бути особливо обережним, оскільки, прийняття *acquis* за визначенням є проблемою переговорного процесу. Для нових держав-членів весь масив права ЄС було поділено на 31 розділ, для Туреччини, Хорватії, Македонії – 35. Причому переговори відбуваються про імплементацію кожного розділу *acquis*. Вони полягають у тому, що держава «виторговує» для себе певні відстрочки і перехідні періоди щодо імплементації тієї або іншої частини *acquis*. Важливо, що прийнята адаптація законодавства має здійснюватися не лише через внутрішню волю до прийняття *acquis*, а й під зовнішнім контролем. На жаль, в Україні сьогодні бракує саме останнього елементу.

Мабуть, через інституційні проблеми зі створенням Департаменту з питань адаптації законодавства при Мінюсті у відкритий доступ потрапляють лише одиниці документів, до яких був причетний Департамент. Чи не останній з них – це План заходів з виконання Програми адаптації у 2005 році. Насамперед трохи дивує, що план заходів на рік був затверджений в середині року, а саме 16 червня. Але уважне дослідження Плану просто викликає посмішку. Скажімо, в тому самому документі, які готували, я сподіваюсь, ті самі люди, англійське слово «*regulation*» перекладається одночасно як постанова і як регламент. Очевидно, це один із наслідків відсутності зовнішнього контролю.

Одним з останніх пунктів імплементації *acquis* у сфері транспорту є прийняття третього протоколу до відомої Конвенції КОТІФ. Однак ЄС немає ніякого відношення до її розробки й прийняття. Ця Конвенція є типовою міжнародною угодою у сфері транспорту. Її членами є Північноафриканські країни, Ірак, Іран, держави Європи.

В плані прийняття *acquis* було б дуже перспективним зосередитись на перекладі актів законодавства ЄС, оскільки це об'єднання сьогодні є об'єктивно нашим найбільшим торгівельним партнером. На жаль, попри те, що навіть прийнятий нещодавно наказ Мінюсту про порядок перекладу актів *acquis* передбачає, що перекладений акт ЄС протягом десяти робочих днів з моменту надання йому статусу офіційного розміщується на Інтернет-сторінці Департаменту. Цей наказ набув чинності 8 червня 2005 року. Всі мої пошуки сторінки Департаменту в Інтернеті так і не призвели до успіху. Навіщо ж тоді Мінюст розробляє, готує і приймає нормативно-правовий документ, який не збирається виконувати? Це не відповідає європейським підходам.

Зазначені приклади свідчать про те, що нам потрібний зовнішній контролер і вчитель. Він потрібен саме тому, що, попри всі наші зусилля, ми ще далеко не завжди адекватно розуміємо європейське право. Це дуже складна і феноменальна по-своєму система. В цьому контексті нагадаю, що сьогодні в Україні існує лише дві чи три кафедри європейського права в провідних юридичних вузах, які тільки почали готувати студентів.

Україні протягом найближчих двох з половиною років слід зосередитися на виконанні Плану дій. Відтак постає питання: чи потрібно для того, щоб виконувати План дій, мати такий складний інституційний механізм, який створено в Україні? У Єврокомісії, Європарламенті і Європейській Раді немає структурного підрозділу, який би опікувався виключно Україною. Навіть представництво в Києві називається «Представництво Європейської Комісії в Україні, Білорусі та Молдові». З нашого боку запроваджено окрему посаду Віцепрем'єр-міністра, створено Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Національну раду з питань адаптації, Координаційну раду з питань адаптації. Я думаю, пальців двох рук не вистачить, щоб перерахувати всі органи. Чи не заважають вони один одному? Чи потрібен нам Віцепрем'єр з питань європейської інтеграції? Нагадаю, що коли головним євроінтегратором у нас був пан Чалий зі статусом заступника Міністра закордонних справ, ми в переговорах, можливо, мали більше преференцій від ЄС, ніж зараз. Сьогодні єдиним досягненням, яким можна пишатися в переговорах з ЄС, є збільшення квоти на сталеливарні вироби. Все решта поки що є деклараціями.

Нас тішать тим, що українські громадяни будуть легше отримувати Шенгенські візи.

Але, на жаль, замовчують те, що в обмін ЄС хоче підписання угоди про реадмісію. Чи варто менше стояти в посольстві європейської країни заради того, щоб Україна стала «відстійником» всіх, хто намагається дістатися ЄС з найбільш небезпечних країн Сходу? Тому сьогодні інституційну структуру слід оцінювати саме за завданнями того етапу, на якому ми знаходимося.

Я вважаю, що задля здійснення ефективної координації європейської політики достатньо такої структури, як Уряд, оскільки всі заходи з виконання, зокрема Плану дій, затвер-

джуються на урядовому рівні. Якщо в нас виконання розпоряджень Уряду є обов'язковим, то жодних інших засобів додаткового контролю в принципі не потрібно. Питання окремого віце-прем'єра було б актуальним, якби Україна подала заявку на вступ до ЄС. Однак сьогодні ми повинні зробити систему інституційного забезпечення європейської інтеграції простою, логічною і такою, що відповідає завданням, які стоять перед Україною.

## «НЕМАЄ СЕНСУ СТВОРЮВАТИ СПЕЦІАЛІЗОВАНЕ МІНІСТЕРСТВО»



**Олена ОМЕЛЬЧЕНКО,**  
Керівник відділу  
європейського права  
Державного  
департаменту з  
питань адаптації  
законодавства при  
Міністерстві  
юстиції України

Я вважаю слушною думку про те, що немає сенсу створювати спеціалізоване міністерство, до відання якого були б передані всі питання з європейської інтеграції. Однак зважаючи на сферу компетенції органу, в якому я працюю, вважаю доцільним зупинитися на одному з аспектів європейської інтеграції, а саме на питаннях створення інституційного механізму адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Робота в напрямку адаптації розпочалася після прийняття Програми інтеграції України до Європейського Союзу у 2000 році. Тоді ж були здійснені перші спроби побудови відповідного інституційного механізму. Однак тільки минулого року після прийняття Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» на законодавчому рівні були створені такі інституційні механізми. З метою забезпечення реалізації Програми на урядовому рівні було створено Координаційну Раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також Державний департамент з питань адаптації законодавства, який функціонує при Міністерстві юстиції і є окремою юридичною особою.

Структура Державного департаменту побудована таким чином, щоб можна було забезпечити виконання покладених на нього завдань, а саме: координацію робіт, пов'язаних з виконанням Програми. З цією метою створено спеціальне управління, яке має два відділи. Крім цього, завданнями Департаменту є створення та забезпечення функціонування загальнодержавної інформаційної мережі з питань європейського права. Для цього в нас існує окреме управління, яке складається з двох відділів. Один відділ займається питаннями перекладів актів ЄС, а другий – створенням загальнодержавної інформаційної мережі

та її адмініструванням. На жаль, Департамент поки що не має власного розрахункового рахунку, оскільки відповідні документи було подано до розгляду компетентними структурами зовсім нещодавно. Відтак неможливо здійснювати платежі, що не дозволяє нам адмініструвати власну сторінку. Ми сподіваємося на вирішення зазначених питань до кінця літа і появу веб-сторінки Державного департаменту з питань адаптації зі всією інформацією, яка повинна там бути.

До ключових завдань Департаменту відноситься проведення експертизи та аналізу проектів нормативних актів на предмет їх відповідності праву ЄС. З листопада 2004 року до сьогоднішнього дня проаналізовано 187 проектів нормативно-правових актів. З них 129 проектів законів. Позитивний висновок було надано на 121 проект. 10 проектів не відповідали законодавству ЄС. Окрім цього, у висновках Департаменту містилися рекомендації щодо врахування тих чи інших положень під час доопрацювання проектів нормативних актів.

На мою думку, створений на урядовому рівні механізм цілком забезпечує реалізацію поставлених завдань. Водночас слід зазначити, що досвід співробітництва Мінюсту з Комітетом Верховної Ради з питань європейської інтеграції в процесі перевірки проектів законів на предмет їх відповідності *acquis* свідчить про те, що відповідний механізм у Верховній Раді досі не створено. По-перше, це стосується необхідності законодавчого визначення повноважень Комітету Верховної Ради з питань європейської інтеграції шляхом затвердження положення про нього. По-друге, в Регламенті Верховної Ради необхідно передбачити процедуру підготовки та внесення до Верховної Ради України проектів законів України, які за предметом правового регулювання належать до пріоритетних сфер, визначених у Програмі,



а також вимоги щодо обов'язкового врахування асquis у проектах Законів України, що розробляються народними депутатами в рамках законодавчої ініціативи, включаючи процедуру розгляду таких проектів. Крім того, має бути визначено порядок здійснення експертизи законопроектів, внесених до Верховної Ради всіма суб'єктами законодавчої ініціативи, на їх відповідність асquis на всіх етапах розгляду

законопроектів, а також створено механізм запобігання прийняттю законів, що суперечать законодавству ЄС. Сьогодні такого механізму не існує. Тільки після врегулювання всіх зазначених вище питань буде можливо забезпечити виконання Загальнодержавної програми адаптації й досягнення третього Копенгагенського критерію.

## «ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ – ЦЕ НЕ ТІЛЬКИ СПРАВА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ»



**Дмитро  
ЛУЦЕНКО,**

*Керівник*

*Консалтингового  
департаменту*

*Громадського центру  
інституційного  
розвитку*

Основним передвиборчим гаслом блоку «Наша Україна» було: «Не словом, а ділом». Але зараз, на жаль, це гасло виконується не повністю. Зараз в Україні основною проблемою є те, що існує дуже багато непоганих законів, але вони просто не виконуються. Замість того, щоб робити діло, у нас постійно щось нове приймають або створюють. Не буду зупинятися на питаннях утворення органу та його кадрового забезпечення. Я скоріше хотів би зосередитися на іншому аспекті розуміння слова «діло» – це закон. Оскільки Україні справді треба адаптувати своє законодавство до законодавства ЄС. В цьому контексті слід визначити дві проблеми: як це робиться, тобто, як пишуться ці закони і як вони виконуються.

По-перше, як вони пишуться? З власного досвіду я можу назвати мінімум чотири проблеми. Це, до речі, не тільки українські проблеми. Насправді, наші колишні брати з соціалістичного табору – республіки Прибалтики, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина – так само мали ці проблеми. Перша проблема: дуже часто під ідеєю європейської інтеграції в українське законодавство різні відомства «протягують» норми, еквівалент яких абсолютно відсутній у європейському законодавстві. Тобто, ніякого фільтру, який би стояв на заваді цій тенденції, немає. Друга проблема. При запровадженні європейських норм в Україні поширена тенденція щодо набуття ними чинності ментально, з дня опублікування закону. Хоча абсолютно ніхто ніколи не питав і навіть не замислювався над тим, що українським підприємствам необхідно багато часу для того, щоб навчитися жити відповідно до певних європейських норм. До речі, я хочу зауважити, що для транспозиції європейських директив в межах ЄС зазвичай встановлюється дуже великий перехідний період: до семи-восьми років. Третя проблема. Транспозиція норм європейських регламентів здебільшого відбувається буквально. Інші документи – директиви й рішення – мають загальне спрямування. Тобто, їх норми повинні бути транспоновані в загальному вигляді: в один спосіб або в інший. Таким чином транспозиція може відбуватися в такий спосіб, який «задушить» в Україні всіх, або навпаки, так, що відповідні норми гарно

працюватимуть і виконуватимуться. Хочу зазначити, що ніхто і ніколи не питав українське суспільство, в який спосіб норми цих директив мають бути транспоновані в національне законодавство. І остання, четверта проблема. Україна за роки свого незалежного і радянського існування вже нагромадила величезну кількість різних регуляторних механізмів, які регламентують кожний крок громадянина чи підприємця. Коли відбувається адаптація до європейського законодавства, європейський механізм насаджується на український ґрунт на додачу до вже діючих національних механізмів без їх скасування. Хоча за своєю сутністю вони дублюються.

В інституційному контексті, мені здається, ми повинні говорити так само про те, що європейська інтеграція – це не тільки справа органів державної влади. Потрібно вибудовувати форум, який би охоплював як органи виконавчої влади, так і парламентарів, представників громадянського суспільства, підприємців і т.д. Цей форум повинен бути мережею, в якій би вільно циркулювала інформація, і всі недоліки того, що готується в органах влади, ставали відомими й обговорювались публічно. Це, зокрема, сприятиме освіті підприємців та чиновників в галузі європейської інтеграції. Якщо ж ні з ким не радитись, не пояснювати змісту закону, як можна очікувати його належного виконання? Адже європейське право складне й незрозуміле. З приводу його тлумачення навіть серед експертів можуть виникати суперечки. Що вже казати про простих громадян? Цей форум повинен сприяти проведенню інформаційних кампаній та семінарів. Причому, семінарів як для бізнесу, так і для державних службовців, особливо на місцях. Оскільки саме їм доводиться виконувати закони, що приймаються в центрі.

Я вважаю неправильною точку зору, що всім повинна опікуватися держава і вона все гарантує. Навпаки. Всі приклади і всі проблеми, про які було сказано вище, це типове свідчення того, що насправді держава неспроможна гарантувати абсолютну якість. Абсолютна якість буде народжена тільки в діалозі, і справа європейської інтеграції, мені здається, має бути так само продуктом такого діалогу.

# ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ В СФЕРІ БОРТЬБИ З МАНІПУЛЯЦІЯМИ В СИСТЕМІ ОПОДАТКУВАННЯ ДОДАНОЇ ВАРТОСТІ

**П**одаток на додану вартість є одним із найновіших винаходів податкової політики, і водночас одним із її найдискусійніших інструментів. Гострота дискусій щодо ПДВ у світі викликана істотними побічними ефектами, з якими на практиці виявилось пов'язане запровадження наріжної і, теоретично, найпривабливішої його риси – механізму відшкодування сум податку, витрачених у складі ціни закупівель. Практичний досвід всіх без винятку країн, де було введено цей податок, незалежно від рівня розвитку їх економік та прозорості фінансових систем засвідчив, що наявність можливості відшкодування в поєднанні зі звільненням від ПДВ операцій експорту роблять цей податок вразливим до можливості змови між платниками податку, яка дозволяє одночасно уникати сплати податкових зобов'язань та отримувати відшкодування несплаченого податку із бюджету.

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

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

## Спорідненість у схемах зловживання системою ПДВ між Україною та ЄС

Очевидно, що методи зловживання системою ПДВ відрізняються поміж країнами залежно від специфіки та ступеню розвиненості їх податкових систем. І в той же час їхня спорідненість, пов'язана із центральною роллю в шахрайських схемах механізму відшкодування та ознак злочинної змови платників податку, дозволяє аналізувати міжнародний досвід боротьби з цією проблемою, а також брати повноцінну участь у дискусії щодо майбутнього цього податку як такого.

Як відомо, податок на додану вартість є широко запровадженим у країнах ЄС, і проблемність його адміністрування внаслідок змовницьких схем на європейських ринках сьогодні є однією із найдискусійніших тем європейської податкової політики. Значна кількість цих проблем виразно співпадають із тими, з якими стикається сьогодні Україна. У одній із попередніх публікацій цього часопису з питань реформування українського ПДВ ми уже згадували про наявність цього збігу, підкреслюючи, що уряди країн ЄС не лише визнають наявність масштабних втрат бюджетних доходів до яких призводить зловживання в системі ПДВ, але і надають особливої ваги тим негативним структурним наслідкам, які таке шахрайство спричиняє для економіки ЄС шляхом неконтрольованого субсидювання виробників через опосередковане здешевлення їхніх закупівельних цін<sup>1</sup>. У цій статті ми представляємо європейській досвід щодо проблеми шахрайства з ПДВ більш широко, з

акцентом на ті кроки, які розробляються і впроваджуються для її подолання.

Нагадаємо, що криміналізовані схеми використання системи ПДВ у Західній Європі є по суті подібними до української практики, за винятком того, що «європейська модель», як правило, не включає цінових маніпуляцій і перенесення доданої вартості на фірми-однорівні, а натомість ґрунтується на змові платників податку з двох чи декількох країн-членів ЄС, задіяних у експортно-імпорتنних операціях. Спрощено кажучи, експортер однієї з країн продає свої товари фірмі-однорівні<sup>2</sup>, у іншій країні, яка потім перепродає їх третьому «брокеру» на своїй же території, який, в свою чергу, експортує їх назад першому «гравцю». Фірма-однорівні зникає, не сплативши ПДВ, «брокер» отримує відшкодування несплаченого податку, і таким чином ця схема може повторюватися декілька разів, через що у Європейській податковій практиці вона отримала назву «каруселі».

Для країн ЄС додаткове ускладнення полягає також у відсутності митного контролю торговельних операцій між країнами-членами починаючи з 1993 року, що звужує можливості викриття та припинення «карусельних» схем і висуває якісно нові вимоги до роботи відповідних органів податкової адміністрації.

Європейські фахівці сходяться на думці, що оцінити прямі та опосередковані втрати від наявності таких злочинних схем досить тяжко, але навіть приблизні розрахунки свідчать, що ці втрати є дуже відчутними і становлять «єдину і найбільшу загрозу для існування ПДВ у цих країнах». Лише у Великобританії, яка є однією із найактивніших держав у боротьбі з порушеннями у системі ПДВ, річний обсяг бюджетних втрат через «карусельні» схеми за деякими оцінками сягає 1,73 мільярда фунтів<sup>3</sup>. Згідно з інформацією Єврокомісії, деякі із країн-членів ЄС оцінюють втрати від махінацій з ПДВ у 10 відсотків від загального обсягу надходжень від цього податку.

## Європейська практика боротьби з шахрайством у сфері ПДВ

Вивчення цієї проблеми та варіантів її розв'язання сьогодні ведеться як на рівні Євросоюзу, так і в межах податкової політики

<sup>1</sup> Ю. Джигир, К. Майнзюк. За межами традиційного погляду на відшкодування ПДВ: деякі структурні аспекти реформування системи / Часопис Парламент. – №1, 2005.

<sup>2</sup> У європейській термінології – зникаючий торговець (missing trader – англ.).

<sup>3</sup> Е. Леггет. Шахрайство в системі ПДВ і контроль за механізмом відшкодування та кредиту: стратегічний підхід до боротьби з втратами при адмініструванні ПДВ / Матеріали до конференції «Міжнародного податкового діалогу» з проблем ПДВ. – Рим, Березень 2005 р.

окремих його членів. При цьому пошук оптимального рішення відчутно ускладнюється тим, що модифікація системи оподаткування доданої вартості є темою, щільно дотичною до інших, більш політично чутливих аспектів європейської податкової політики, в яких інтереси країн-членів часто стратегічно відрізняються між собою та відносно загальноєвропейської лінії, втіленої у позиції Єврокомісії.

У цій статті представлено огляд існуючих напрацювань у цій сфері згідно з одним із найостанніших звітів Єврокомісії<sup>4</sup> до Ради міністрів та Європарламенту щодо використання адміністративних заходів у боротьбі із зловживаннями в системі ПДВ (далі – Звіт). У той же час ми наводимо також і деякі контраргументи та відгуки на запропоновані в звіті Єврокомісії підходи, у тому числі з точки зору їх сприйняття окремими країнами-членами.

Звіт, що використовувався у цій статті, є одним із документів, випущених у ході впровадження серії спеціальних ініціатив, що ведуться в ЄС починаючи з 2000 року. Саме тоді Рада міністрів Євросоюзу уповноважила Європейську Комісію та уряди країн-членів вжити негайних заходів для подолання тінювих схем використання системи ПДВ. У відповідь на цю вимогу, Єврокомісією було випущено три спеціальних звіти, на основі яких було створено спеціальну робочу групу при Раді міністрів та Постійну комісію з адміністративної співпраці, а також випущено окреме коментаріє із стратегією вдосконалення системи ПДВ в країнах ЄС.

## Регуляторна політика на рівні Європейської Комісії<sup>5</sup>

*1. Прийняття єдиного законодавства в частині боротьби зі зловживаннями з ПДВ із встановленням чітких правил щодо обміну інформацією та адміністративної співпраці податкових органів країн-членів.*

Основним документом, що встановлює заходи безпеки в питаннях шахрайства в системі ПДВ на рівні ЄС є Постанова Європейської Комісії «Про адміністративну співпрацю при стягненні ПДВ» (№1798/2003), що була затверджена Радою міністрів ЄС 8 жовтня 2003 р. і вступила в дію 1 січня 2004 р. Ця постанова чітко встановлює процедури, обов'язкові для виконання всіма органами податкового адміністрування у кожній країні ЄС, що стосуються співпраці та обміну інформацією, необхідною для протидії «карусельним» зловживанням.

□ *Обмін інформацією.* Постанова встановлює не лише перелік даних, що підлягають обов'язковому звітуванню, але і чіткий порядок подачі запитів на отримання додаткової інформації від органу податкової адміністрації та правила подання відповіді на такі запити (з вказанням максимального часу обробки запиту, формату відповіді, а також окремих правил щодо обслуговування запитів з країн-нечленів ЄС). Одна з головних задач полягає в тому, щоб зобов'язати податкові органи надавати необхідну інформацію іншим органам влади в інших країнах у тих випадках, коли це може допомогти запобігти реєстрації або діяльності фіктивних підприємств, що беруть участь у «карусельних» змовах.

□ *Адміністративна співпраця.* Постанова встановлює широкі можливості для співпраці між податковими органами, зокрема надаючи можливість одному органу діяти від імені іншого, скажімо представляючи його рішення юридичній особі, що знаходиться на території іншої країни, дозволяючи податковій адміністрації однієї країни вимагати проведення аудиту чи інших необхідних контролюючих процедур на території іншої, і навіть брати в них участь, а також встановлюючи можливості для транс-територіальних розслідувань для ідентифікації та збору даних щодо юридичних та фізичних осіб, задіяних у «карусельні» зловживання.

□ *Горизонтальні контакти між податківцями.* На відміну від попередніх правил, за якими працівники підрозділів, задіяних у боротьбі з шахрайством в системі ПДВ, могли контактувати зі своїми колегами у інших регіонах лише через центральну ланку (спеціальний національний відділ співпраці з податковими органами інших країн), Постанова дозволила і спонукала безпосередні контакти між податківцями одного рівня із різних країн у разі, коли цього вимагає оперативне розслідування випадків «карусельних» зловживань.

*2. Виділення фінансування у вигляді спеціальної програми.*

Технічне, адміністративне та освітнє забезпечення розроблених заходів у боротьбі з «карусельними» схемами фінансується через спеціально затверджену програму «Фіскаліс 2003–2007». Крім розробки та впровадження спеціального комп'ютерного забезпечення, коштами цієї програми фінансуються чис-

<sup>4</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Use of Administrative Cooperation Arrangements in the Fight against VAT Fraud. – Brussels, 16.04.2004.

<sup>5</sup> Детальніше – див. Звіт.

ленні тренінги для працівників відповідних податкових органів та навчальні поїздки в інші регіони для обміну досвідом та встановлення робочих контактів, а також деякі спільні заходи податкових органів у процесі боротьби зі зловживаннями. Окремим вагомим компонентом програми «Фіскаліс» є створення можливостей для десяти нових членів ЄС якомога швидше опанувати прийняті в Західній Європі методи протидії «карусельним» махінаціям. Бюджет цієї п'ятирічної програми під час затвердження становив 44 мільйони євро з перспективою подальшого збільшення.

### 3. Вдосконалення програмного забезпечення.

Для покращення можливості контролю за зловживаннями розглядається можливість докорінного оновлення існуючої комп'ютерної системи обміну інформацією між податковими органами ЄС. Ця система, VIES, була створена у 1993 році на чотири роки, однак з тих пір її так і не було оновлено, попри те, що щоденне використання цієї системи стрімко зростає. Нова версія системи VIES-II пошириться на торгівлю послугами і включить нові елементи електронного обміну даними. В той же час, така інформаційна система визнається в принципі недосконалим методом боротьби зі злочинами, перш за все через повільність та неповність надходження первинної інформації в саму систему. Дуже часто державні органи країн ЄС довідуються про «карусельну» трансакцію мінімум через три місяці після її настання, чого цілком достатньо для того, щоб фіктивно створена компанія встигла зникнути.

### Діяльність урядів країн ЄС у відповідь на загальноєвропейські вимоги <sup>6</sup>

У відповідь на рекомендації Єврокомісії уряди країн ЄС досягли значного прогресу у впровадженні запропонованих методів боротьби із зловживаннями в сфері ПДВ. Перш за все, стрімко зростає обсяг потоків з обміну необхідною інформацією між податковими органами, а також їх обізнаність в цій тематиці. Крім того, у всіх країнах відбувається активне запровадження оновлених систем аналізу ризиків та розробка методів проведення комп'ютеризованого аудиту платників податку. Комп'ютеризований аудит є особливо зручною інновацією, враховуючи зростаюче використання підприємцями електронних систем ведення обліку, однак його запровадження час-

то потребує змін в національному законодавстві та значних коштів на закупівлю обладнання, впровадження та тренінг персоналу.

У той же час на рівні окремих країн ЄС залишаються численні проблеми, що перешкоджають успішно запроваджувати загальноєвропейські правила в боротьбі зі злочинним використанням ПДВ.

- *Брак скоординованості контролюючих дій податкових органів.* Найнеобхіднішим елементом такої координації, який досі часто діє неадекватно, є організація спільних контролюючих заходів декількох країн з метою встановлення податкових обставин за участі платників податків на територіях декількох податкових органів. Попри важливість таких заходів їх проведення вимагає значних ресурсів і знання персоналом декількох європейських мов.
- *Бар'єри до співпраці, що містяться в законодавстві окремих країн.* Здебільшого такі законодавчі перешкоди виникають у вигляді заборон на оприлюднення та поширення певних категорій інформації щодо діяльності платників податків з метою охорони таємниці особистості. Скажімо, досить часто законодавство певних країн вимагає, щоб платник податку був повідомлений перед тим, як будь-яка інформація, що стосується його діяльності, буде відкрита для користування іншими державними органами, у тому числі податковими органами інших країн. Очевидно, що така ситуація значно ускладнює спільне викриття «карусельних» махінацій.
- *Неналежне фінансування з боку окремих країн, що виливається в затримки з відповідями на інформаційні запити та невиконання інших обов'язків стосовно інших країн у зв'язку з перевантаженням персоналу.*

### Додаткові законодавчі ініціативи окремих країн Євросоюзу у боротьбі з «карусельними» зловживаннями <sup>7</sup>

Особливий інтерес викликає низка інновацій, запроваджених окремими урядами ЄС на додаток до загальноєвропейських рекомендацій з метою протидіяти економічним втратам від «карусельних» схем у своїх країнах. Більшість цих законодавчих ініціатив спрямована на створення якомога більшої кількості перешкод для створення, діяльності та безслідного зникнення фіктивних підприємств, що використовуються в «карусельному» зло-

<sup>6</sup> Детальніше – див. Звіт.

<sup>7</sup> Детальніше – див. Звіт.

чині. У той же час успішними виявились і заходи, спрямовані на безпосереднє подолання результатів діяльності змовницьких схем.

- *Перешкоджання у реєстрації фіктивних підприємств.* Це вимагає спеціальних технік перевірки автентичності реєстраційних документів, а також окремих режимів податкового контролю над щойно зареєстрованими компаніями у перший час їхнього існування, що включає поєднання помісячного подання декларацій, використання фінансових гарантій та окремих податкових перевірок.
- *Виявлення існуючих фіктивних підприємств.* Для виявлення цих компаній на якнайбільш ранніх етапах залучаються спеціально створені підрозділи розвідки і системи аналізу ризиків. Оцінка ризиків відбувається на основі аналізу податкових декларацій, неспівпадінь у записах інформаційних систем та інших оперативних даних.
- *Припинення виявлених схем.* Деякі європейські країни запровадили в свої закони про ПДВ спеціальні норми, які регулюють дії податківців у ситуаціях виявлення змовницької поведінки платників податку і дозволяють припинити подальше поширення наслідків злочину. Передусім ці норми вимагають негайного припинення виплат відшкодування за поданими «експортерами» вимогами до моменту повного роз'яснення обставин підозрюваної змови.
- *Повернення несплаченого ПДВ до бюджету після виявлення злочину.* Найбажанішим результатом боротьби з «карусельним» зловживанням, очевидно, є компенсація бюджетних втрат у результаті несплати ПДВ учасниками змови. Оскільки стягнення цих сум із фіктивної компанії є практично неможливим, більш ефективними повинні бути методи, що базуються на ідеї накладання додаткових зобов'язань на інші підприємства, що задіяні у змовницькій схемі. Інновацією, що вважається багатьма фахівцями найперспективнішою на сьогоднішній день, є запровадження у декількох країнах (зокрема у Великобританії) система «спільних або розмежованих податкових зобов'язань» («joint or several liability»). Згідно з цією нормою, у разі, якщо стає можливим довести, що платник податків знав або мав можливість дізнатись про те, що його контрактори були задіяні у схемі «карусельного» уникнення від сплати ПДВ (в тому числі, що ціни його закупівель були занижені шля-

хом уникнення ПВД на попередніх ланках виробничого процесу), податкова адміністрація має право накласти на нього додаткові «спільні або розмежовані» податкові зобов'язання з метою компенсації бюджетних втрат.

Варто зазначити, що думки податкових фахівців ЄС щодо ефективності механізму спільних або розмежованих зобов'язань не є однаковими. Оponentи цього підходу вказують на дві його ключові вади. Передусім спільні та розмежовані зобов'язання як правило можуть бути застосовані лише у випадку прямої операції із фіктивним підприємством і їх досить тяжко використати для більш складних змовницьких схем. Для країн ЄС це означає, серед іншого, що спільні та розмежовані зобов'язання могли би допомогти викриттю передусім «лінійних», а не «карусельних» схем. По-друге, існуючі пропозиції щодо цього механізму припускають його запровадження лише для окремих, особливо схильних до ризику товарних груп, що лише підштовхує змовників для переходу на інші ринки, навіть якщо це потребує додаткових «інвестицій». На сьогоднішній день, попри наявність прийнятої законодавчої бази і широких практичних дискусій з цього приводу, не було зареєстровано жодного випадку практичного стягнення цих зобов'язань<sup>8</sup>.

- *Створення спеціальних підрозділів для боротьби з «карусельними злочинами».* Наявність таких спеціалізованих структур в межах податкових адміністрацій і наділення їх достатніми повноваженнями для швидкого обміну інформацією та контролюючих заходів є важливою ланкою в побудові оперативного опору «карусельним» махінаціям.

#### **Ідеї щодо модифікації природи податку на додану вартість<sup>9</sup>**

Серед великої кількості спроб віднайти спосіб подолання сьогоднішніх проблем із системою ПДВ, пов'язаних із системою відшкодувань, є і такі, що аналізують можливості модифікації цього податку як такого. Ці пропозиції на сьогодні існують у вигляді декількох основних ідей, практичне втілення яких наразі визнається досить проблематичним. Однак ще гострішим контраргументом у дискусії навколо таких існуючих пропозицій щодо модифікації є той факт, що більшість цих ідей, ліквідовуючи певні негативні елементи ПДВ, ставлять під загрозу існування і певних найпривабливіших рис цього податку.

<sup>8</sup> Paul Lasok. Joint and Several Liability: the Answer to VAT Fraud? / Indirect Tax Voice. – Січень, 2005.

<sup>9</sup> Детальніше – див. Звіт.

Три основні течії в пропонуваніх варіантах змін у ПДВ сконцентровані навколо таких задач, кожна із яких могла би потенційно скоротити можливості для злочинної змови платників податку:

- Запровадження податку на міжнародні операції купівлі-продажу.
- Звільнення від податку для операцій, що відбуваються між підприємствами на території кожної з країн.
- «Прив'язка» отримання відшкодування до сплати ПДВ постачальником.

### **Запровадження податку на міжнародні операції купівлі-продажу**

Ключовим елементом в організації схеми зловживання системою ПДВ є нульова ставка податку на експорт товарів, що дозволяє змовникам безпідставно отримувати відшкодування несплаченого податку із бюджету. Враховуючи центральне значення експортної ланки у змові, одним із варіантів налагодження системи ПДВ могло би бути відновлення повного оподаткування експортних операцій з подальшим перерозподілом цих коштів між бюджетами країн, серед яких відбувається торгівля.

Перевагою такої пропозиції є повне збереження основних рис податку на додану вартість, дія якого таким чином просто поширюється на досі неохоплені операції продажу. У той же час така модифікація могла би суттєво знизити обсяги втрат від зловживань з системою шляхом використання фіктивних підприємств, не позбавляючи її найпривабливішого з інших точок зору механізму – механізму відшкодування податку, сплаченого в ціні закупівель. Справді, якщо операції продажу за межі країни обкладатимуться за звичайною ставкою, максимальною втратою від шахрайства за участю фірми-одноденки могла би бути різниця між вхідним та вихідним ПДВ, несплачена до бюджету в разі зникнення такої фірми.

Очевидно, що така пропозиція є набагато більш реалістичною для впровадження серед країн ЄС, для яких еквівалентом експортних операцій є так звані операції внутрішньосоюзної торгівлі (intra-community transactions), тобто торгівлі між країнами-членами, що також обкладаються за нульовою ставкою. Більше того, саме така інтегрована система ПДВ залишається стратегічним орієнтиром Єврокомісії в її баченні майбутньої податкової політики ЄС. З технічної точки зору впровадження таких змін означає перехід на стягнен-

ня ПДВ за принципом походження, коли при продажу товарів закордон, податок з їхньої доданої вартості перераховується в ту країну, на чийй території їх було вироблено. Альтернативна система, яка діє у більшості країн, припускає, що податок на додану вартість перераховується в бюджет країни, де відбулося споживання товару, – в такому випадку податок діє за принципом призначення.

Однак попри теоретичну привабливість такої моделі її запровадження навіть в межах території ЄС виглядає все більш проблематичним. Передусім перехід на принцип походження і оподаткування експортних операцій символізує значний ступінь податкової інтеграції між системами окремих країн-членів. Доцільність такої інтеграції залишається темою, гострота і дискусійність якої продовжує зростати. На прикладі ПДВ, який ми розглядаємо в цій статті, можна побачити, до якого зміщення ролей у податковій політиці між інститутами ЄС повинен був би призвести такий інтеграційний рух.

Найімовірніше, що стягнення ПДВ за принципом походження припускало би встановлення його ставки за шкалою країни-споживача товару і призводило би, врешті решт, до значної уніфікації ставок між країнами. Адже, як мінімум, запровадження ПДВ на операції продажу між країнами, навіть в межах ЄС, тягне за собою необхідність встановлення певної системи перерозподілу сплачених коштів з країни походження до країни призначення. Застосування при цьому ставки країни призначення було би надзвичайно тяжкою адміністративною задачею, оскільки кожна із країн повинна була би слідкувати за множиною ставок на весь спектр свого експорту.

З іншого боку, гармонізація ставок є надзвичайно складним політичним питанням, оскільки втрачаючи автономію у впливі на ставки податку, уряди країн-членів ЄС повинні були би практично втратити автономію і у важелі фіскального впливу на розвиток економіки своїх країн. Саме тому сьогодні, на фоні наростаючої напруженості в дебатах щодо ступеня економічної інтегрованості ЄС, більшість його країн проводить політику жорсткого відстоювання принципу призначення в оподаткуванні доданої вартості.

Попри наполегливу стратегічну позицію Єврокомісії у цьому питанні, її офіційні документи визнають, що на сьогодні можливість такого переходу є вкрай проблематичним. Таким чином, цей досить привабливий варіант модифікації ПДВ на сьогодні залишається у кращому випадку питанням далекого майбутнього-

го навіть для такої високо інтегрованої системи, як ЄС, а також заручником вирішення більш глибокого питання практичних перспектив поєднання економічної інтеграції за умов збереження бажаного рівня політичної автономії.

Треба зазначити, що в якості компромісного варіанту між принципами призначення та походження інколи пропонується впровадження ПДВ на експорт принаймні деяких груп товарів, враховуючи, що застосування змовницьких схем, як правило, відбувається у певних товарних групах (здебільшого з товарами, які найлегше підлягають транспортуванню – для ЄС найризикованішими наразі є комплектуючі комп'ютерного обладнання та мобільні телефони). Однак визнається, що навіть в межах окремих товарних груп ускладнення, пов'язані з встановленням ставки та механізмами міжбюджетного перерахування коштів, були би вкрай небажаними. Крім того, встановлення бар'єрів для окремих ринків найімовірніше призвело б до переміщення шахрайської активності на інші товарні категорії, навіть при їхній відносно меншій прихильності для такої діяльності.

### **Звільнення від податку для операцій, що відбуваються між підприємствами на території кожної з країн**

Друга із запропонованих течій в пропозиціях щодо модифікації ПДВ спрямована на подолання іншого критичного елементу злочинних змов – самого механізму відшкодування податку, сплаченого в складі закупівель підприємства-виробника. Знешкодити цей механізм пропонується шляхом призупинення дії ПДВ для операцій купівлі-продажу між підприємствами (business-to-business або B2B transactions). В ідеалі це означатиме, що фірми-змовники втратять можливість злочинно користуватися системою ПДВ, оскільки для бізнесових операцій буде ліквідовано як необхідність сплати податку, так і відповідно можливість його повернення із бюджету.

Пропозиції щодо таких змін містять низку ідей щодо того, яким чином подібне призупинення могло би запроваджуватися технічно. Найбезпосереднішим способом є звільнення від оподаткування всіх операцій між підприємствами. Іншим варіантом є запровадження елементів зворотного нарахування при сплаті податку (reverse charge).

Очевидно, що в тому чи іншому технічному оформленні описані модифікації фактично

означають перенесення обов'язку зі сплати податку на додану вартість у повному обсязі на останню ланку виробничого процесу – операцію продажу товару роздрібним торговцем кінцевому споживачу. В одній з попередніх публікацій цього часопису доводилось, що така пропозиція є не лише сумнівною з точки зору перспективи протидії змовницьким схемам, але і має велику низку недоліків, пов'язаних передусім з ушкодженням найважливіших елементів ПДВ як податкового інструменту<sup>10</sup>.

Перенесення відповідальності за сплату податку на роздрібногo продавця означає, в першу чергу, ліквідацію одного з основних принципів ПДВ – розподілу цієї відповідальності між усіма учасниками виробничого процесу шляхом фракціонованого перерахування на кожній його ланці. Фракціоноване перерахування дозволяє не лише рівномірно розділити будь-які видатки, пов'язані зі сплатою податку між виробниками, але й, найголовніше, створює систему перехресного контролю над його обліком через механізм податкового кредиту. Перенесення всього тягаря відповідальності на роздрібногo продавця не лише усуває таку систему, але і значно збільшує мотивацію як до уникнення від оподаткування, так і до зловживання системою на етапі продажу кінцевому споживачу. Очевидно, що в такій ситуації фіктивні підприємства могли би використовуватись з такою ж успішністю для несплати ПДВ, як і при нормальному оподаткуванні операцій між підприємствами – компанії, що зникають, не сплативши ПДВ, цілком можуть бути фіктивними роздрібними продавцями. Крім того, продаж товарів кінцевим споживачам може досить легко декларуватись як комерційна операція, що відкриває нові можливості для змови. Всі ці обставини вимагатимуть додаткових адміністративних ресурсів з метою податкового контролю, але також і означатимуть значні додаткові адміністративні ускладнення для добросовісних роздрібних продавців.

Знов-таки, ідея призупинення дії ПДВ на бізнесові операції інколи розглядається як варіант до запровадження для окремих товарних груп, де ризик змовницького зловживання є найбільшим. Однак такі пропозиції видаються ще ризикованішими, оскільки вони повинні призводити до співіснування в країні двох паралельних режимів стягнення податку, що відкриває можливості для нових змовницьких схем, що могли би діяти без залучення експортної ланки та міжнародних операцій шляхом використання замість неї звільнених операцій між вітчизняними підприємствами.

<sup>10</sup> Ю. Джигир, К. Майнзюк. ПДВ чи альтернативні податки на споживання / Часопис Парламент. – № 2, 2005.

### Встановлення умови для отримання відшкодування у вигляді сплати ПДВ постачальником

Популярним полем для пошуку способів протидії карусельним схемам є варіанти прив'язки права на відшкодування до факту доведеної сплати ПДВ попереднім учасником виробничого ланцюжку. Загальна ідея такої прив'язки теоретично дозволяє знешкодити основну проблему змови – відшкодування сум податку, що ніколи не потрапляли до бюджету.

У той же час, попри теоретичну привабливість, практичне впровадження цієї ідеї є досить проблематичним. Передусім реалізація подібних запобіжників вимагає виключної обережності, оскільки при цьому завжди присутній ризик позбавлення права на відшкодування добросовісних платників податку, що є наріжним елементом ПДВ. Крім того, заходи такого порядку належать до розряду досить інтрузивних, тобто таких, що створюють для підприємств, незалежно від ступеню їхньої добросовісності, значну кількість додаткових адміністративних проблем, що вимагають фінансових та людських затрат, а отже збільшують стимули для уникнення від оподаткування.

Одна із пропозицій щодо модифікації адміністрування ПДВ, що ставить право на відшкодування в залежність від доведення факту попередньої сплати податку, припускає зібрання та утримання вичерпних баз даних щодо операцій купівлі-продажу всіх зареєстрованих платників ПДВ з метою їх подальшої перехресної звірки. Очевидно, що захід такого масштабу є вкрай вибагливим і ресурсомістким.

Відомі також приклади декількох країн, що розглядали можливість впровадження в своїх податкових системах спеціальних ПДВ-рахунків, на яких повинні були утримуватись кошти, належні до сплати за зобов'язаннями з ПДВ покупцями до моменту виконання податкових зобов'язань продавцем. Основним контраргументом проти таких пропозицій є пов'язана з ними необхідність відволікання обігових коштів підприємств, незалежно від рівня їхньої добросовісності. Попри те, що подібні пропозиції розглядалися декількома країнами (включно з Україною), на сьогодні ця ідея не отримала широкого практичного застосування<sup>11</sup>.

Основною перешкодою для потенційного застосування багатьох європейських напрацювань для вирішення сьогоденних проблем ПДВ в Україні є не тільки і не стільки відносно вищий рівень фінансової прозорості та розвитку систем податкового адміністрування в країнах ЄС, скільки набагато інтенсивніша економічна і політична взаємна інтегрованість його країн, яка дозволяє аналізувати можливості якісно іншої міжнародної адміністративної співпраці, обміну інформацією і навіть ідеї досить радикальних змін самого податку на додану вартість. Зокрема, модифікації на зразок відміни нульової ставки на операції експорту очевидно залишаються нереалістичними для української ситуації.

У той же час напрями, в яких розвивається ця дискусія, і деякі її результати заслуговують на негайну увагу, як мінімум з точки зору ретельного зважування тих кроків, практичне запровадження яких в інших країнах викликало застереження.

Крім того, заходи, що сьогодні обговорюються на рівні Євросоюзу, повинні розглядатись Україною з точки зору її стратегічних євроінтеграційних прагнень і пов'язаною з ними перспективою подальшої гармонізації податкових систем. Як видно із матеріалів цієї статті, така гармонізація (або її відсутність) оточена великою кількістю політичних аспектів, однак її потужний стимул лежить в царині економічної співпраці, зокрема у сфері протидії бюджетним втратам через зловживання з ПДВ. Таким чином, відповідні загальноєвропейські заходи повинні розглядатись як перспектива, пов'язана не стільки із потенційною політичною інтеграцією, скільки з наближенням України до спільного європейського ринку, тобто реалістичнішою і наближеною мети.

Врешті, незалежно від напрацювань, пов'язаних з міжнародною співпрацею, українські фахівці могли би бути зацікавлені в аналізі та використанні політики урядів окремих країн, що припускають боротьбу із зловживаннями в режимі окремо взятої податкової системи. Зокрема, як видно із наведених матеріалів, увагу привертає той факт, що об'ємна робота з цього питання, проведена в країнах Західної Європи, схиляє податківців до центральної ролі заходів, спрямованих на безпосередню боротьбу із створенням та діяльністю фіктивних підприємств, які залишаються ключовим елементом будь-яких змовницьких схем.

<sup>11</sup> The Value-Added Tax: Experience and Issues / Background paper prepared for the International Tax Dialogue Conference on the VAT. – Rome, March 2005.



## EMPLOYMENT ACT: IMPROVEMENT POSTPONED

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

The necessity to review the Employment Act became especially evident after the Act on Mandatory State Social Unemployment Insurance was passed in March 2000. Introduction of the social insurance system triggered the need to make proper amendments to the above-mentioned Employment Act in terms of social protection of the unemployed, funding and administration of the employment policy. In addition, it also became obvious that the legislative regulation of the employment policy did not match the new conditions of the social and economic progress of the country, as well as development of new approaches to the regulation of the labor market. There also arose a need to replace the emphasis on the social protection of the unemployed, made in the 1991 Employment Act, by active steps to promote employment and meet the needs of the labor market.

The Government started working on the new version of the Employment Act in 2002, but the bill (No. 5406) was filed with the Parliament only in April 2004. Even though the Parliamentary Main Research Department recommended passing the bill in the first reading, its consideration was first postponed till the end of 2004, and then it was not even included into the 7<sup>th</sup> Session Agenda. It may well be that the revision of the public policy launched after the 2004 political crisis will need to include a substantial re-assessment of the legislative initiatives developed by the previous government, especially since the employment policy is a top priority both of the President's election program and the Go-

vernment's plan. However, till now No. 5604 remains the only attempt of a comprehensive revision of the current Employment Act.

Importantly enough, the new conceptual and normative approaches to the Employment Act proposed in bill 5604 have not lost their topicality in the context of the newly launched public administration reform, in particular in the view that the majority of its provisions meet the international standards and requirements, the modern trends and successful practice of employment policy implementation as noted by the International Labor Office. The Employment Act has also been more or less successfully reconciled with the Mandatory State Social Unemployment Insurance Act.

The bill, however, also has a number of weaknesses that need either to be specified or made over and include the following:

- unlawful approaches to the definition of the employed categories;
- unclear definition of the legal status and administration model of the State Employment Service, restriction of its influence on the formation of the employment policy;
- controversial regulation of mass dismissals;
- extraction of provisions on promotion of geographic labor mobility; and
- inconsistency in the definition of norms on encouragement of employers to form and implement the employment policy.

## PROBLEMATIC ISSUES CONCERNING THE IMPROVEMENT OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

**Gabriel ASLANIAN,**

**Denys KOVRYZHENKO,**  
*Experts, Agency  
for Legislative  
Initiatives*

Over the history of their formation, the institutional mechanisms of Ukraine's European integration have gone through a number of stages. The first stage lasted from the adoption of the State Sovereignty Declaration and until the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) came into force on March 1, 1998. Analysis of the system of public authorities that were in charge of the European Communities (European Union) affairs at that time suggests lack of integration component in the EU-Ukraine bilateral relations and a number of other drawbacks.

The beginning of the active process of institutional support to the European integration coincides with the entry into force of the PCA.

### **Influence of the President's Decisions on the Formation of the Institutional Mechanisms of European Integration**

Since the time, when Ukraine's Constitution came into force, the head of state has been the main center for the development of foreign political relations and economic policies of Ukraine, including the cooperation with the EU. This has been due to a number of factors. Firstly, the Basic Law vested the

key staffing powers in the executive branch not onto the Government, but the President. Secondly, the President of Ukraine holds the powers for appointment and dismissal of the heads of executive authorities with nationwide jurisdiction, which became one of the reasons why the role of central authorities responsible for foreign policies came down to ordinary technical execution of the decisions made by the President. The determinant influence of the President on the European integration policy was revealed in a number of issues.

Thus, the President's Decree of 11 June 1998, which approved the Strategy of Ukraine's Integration into the European Union (the Strategy), defined the main priorities of the integration process. The Decree not only defined individual areas of the integration policy, but also put forward the authorities in charge of proper implementation of the public policy in each individual area. The above decree, as well as the President's Instruction of 27 June 1999 on the List of Central Executive Authorities Responsible for the Execution of Tasks Set by the Strategy established the following system of authorities in charge of the European integration:

- The President of Ukraine manages the Strategy;
- The Cabinet of Ministers of Ukraine implements the Strategy;
- The public central executive authorities fulfill integration objectives within their powers.

In line with positive trends in the structuring of the system of authorities responsible for the implementation of Ukraine's European policy that began to take shape over 1998–1999, there was also a number of drawbacks that later led to its destabilization and low efficiency.

In particular, one could observe a permanent grow of coordination (consultation and advisory) bodies created under the head of state's authority. In many cases such bodies "replaced" the work of the authorities that should have been forming and implementing foreign policies in accordance with the Constitution (like the Ministry of Foreign Affairs for example). The bodies created over 2000–2002 included the following: State Council for Ukraine's European and Euro-Atlantic Integration; Authorized Representative of Ukraine for European and Euro-Atlantic Integration (before 2003 – for European integration only); National Council for Adaptation of Ukraine's Legislation to the EU Legislation.

Not only the work of the above bodies replicated to a considerable extent the efforts of the central public executive authorities in the area of foreign policies, but also their functioning features certain deficiencies. Thus, the head of state neither defined the principles of cooperation between the above bodies, nor separated their competences. As to the replicated functions, they included the following:

- coordination and ensuring cooperation between ministries and other central public executive authorities;
- formation of the single (!) approach, the strategy and priorities of the public policy in the area of European integration (adaptation of legislation);
- monitoring of legislation and the work done on adaptation;
- development of proposals on priority areas for the use of technical assistance.

In the context of Ukraine's transition to the parliamentary-presidential republic, the influence of the head of state on the foreign policy of Ukraine, including its European vector, will be considerably narrowed. It is necessary to decide whether there is any need for the European integration coordination structures that were set up by President's decrees (like the above State Council, the Authorized Representative or the National Council). At the same time, today is the time to consider the transfer of powers on general management of integration policies to an institution set up on the basis of the Cabinet of Ministers, while the President can receive analytical, information and other support to his foreign policy functions by the profile service of the Presidential Secretariat especially in view of the enactment of the constitutional amendments.

### Public Executive Authorities As a Key Component in the System of Institutional Support to Ukraine's European Policies

Due to the leading role of the head of state in the country's foreign policy, the Government, over the entire history of EU-Ukraine relations, was practically set aside from the definition of strategic integration issues. At the same time, the Cabinet of Ministers was required to ensure the implementation of the European Integration Strategy, for which purpose it set up a number of its own coordination bodies:

- *Ukrainian Side of the EU-Ukraine Cooperation Council;*
- *Ukrainian Side of EU-Ukraine Cooperation Committee;*
- *European Integration Department;*
- *Coordination Council for Adaptation of Ukraine's Legislation.*

Guided by the example of the CEC countries, Ukraine also set up relevant units within the central executive authorities in charge of the European integration. The central executive authorities, apart from supporting relations with the EU within their powers, are also responsible for fulfilling objectives on adaptation of the national legislation in relevant areas.

To activate the work on adaptation of Ukraine's legislation, on 24 December 2004 the Cabinet of Ministers issued Resolution No. 1742 to set up a Legislation Adaptation Department on the basis of the Center for European and Comparative Law under the Ministry of Justice of Ukraine.

However, despite of the expanding integration mechanism, that included practically all ministries and other authorities (excluding the defense and law-enforcement bodies), the integration process in 1998–2004 was in stagnation. The main problems that set back the efficiency of integration efforts remain as follows:

- lack of coordination of work between relevant authorities;
- lack of properly trained staff in the number sufficient for their effective functioning.

The constitutional amendments will boost the role of the Cabinet of Ministers in the system of public authorities. Therefore, the President's coordination mechanisms will have to be revisited, since the coordination body needs to be set up within the Cabinet of Ministers for development of strategic principles and general coordination of Ukraine's European policies. The recent trends in this area prove that the former Ukraine's government makes attempts to reconsider the institutional system of the European integration set up by its predecessors.

Thus, the new government has created a special position of the **Vice Prime Minister for European Integration**, and on 3 March 2005, it also approved its Resolution No. 174 on Coordination of Executive Authorities in the Area of European Integration which introduced a number of institutional innovations.

However, the steps undertaken by the new government towards institutional support to the European integration look more “cosmetic” rather than revolutionary, since the introduction of the position of the Vice Prime Minister for European Integration and the establishment of the relevant department do not solve the issue of proper support to the coordination of the EU-related policy. Thus, the Vice Prime Minister is practically unable to make any real influence on the fulfillment of integration objectives by sector ministries and central executive authorities, while the European Integration Department with its 50 members of staff cannot adequately support such a large-scale process, as the European integration.

Therefore the above approach to the institutional support to the integration process has been doubted from the very beginning of the work of Yuliya Tymoshenko’s government. On 11 March 2005, Oleg Rybachuk, who was the Vice Prime Minister for European Integration at that time, called a public forum where he presented the draft National European Integration Strategy whereby he proposed to set up a new governmental Committee for European Integration to be headed by the Prime Minister of Ukraine. The Committee was to become the main public authority to program and coordinate the systemic transformation of Ukraine, integration policy, and technical assistance.

The draft National Strategy sets a positive approach to the segmentation of Ukraine’s European policy and vests the coordination powers on the top executive authority in Ukraine – the Cabinet of Ministers. However, the document lacks provisions concerning the procedure for cooperation between various public executive authorities in their efforts to reach their European integration objectives, as well as for control and assessment of such efforts. There is also no procedure set for the regulation of controversial positions that may arise between such authorities. Thus, the mechanism proposed by the above National Strategy requires further specification.

The complexity and the comprehensive nature of many reforms that unavoidably accompany the integration process, need a potent, broad and at the same time vertically integrated system of bodies with a relevant logistic basis, proper staff potential and powers. The same is true for the adaptation of legislation as well.

The former candidate states would usually create a governmental structure and make it in charge of the general management of the European integration and development of strategic priorities for further cooperation with the EU countries. Such a structure would work as a collective authority and include the head of government and heads of the majority of executive authorities. Most of the countries (Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia, Slovenia) practiced the division of functions on coordination of the integration process between the specialized authority and the ministry of foreign

affairs, where the first coordinated the work on adaptation of various spheres of life to the European standards, while the MFA was responsible for the support of political relations with the EU and organization of membership negotiations.

*In the case of Ukraine, there is also a need to bear in mind the necessity of the maximally efficient fulfillment of the EU-Ukraine Action Plan.* It requires quick implementation of reforms that the former EU candidate states would usually have completed by the beginning of their membership negotiations. Therefore, to save the time and focus on the implementation of the Action Plan, it would be advisable to use those institutional mechanisms of European integration that have already proved their efficiency. With Ukraine’s current administrative system and the upcoming enactment of the constitutional amendments, most efficiently the fulfillment of the Action Plan can be coordinated by the vertically integrated executive system headed by the Cabinet.

For this purpose, a special coordination body set up within the government can be headed by the Prime Minister and comprise the heads of ministries and other central executive authorities dealing with the Action Plan. This body could be responsible for the following:

- Definition of integration working plans for various executive authorities;
- Control and assessment of the progress done on such working plans;
- Coordination of the programming and monitoring of the technical assistance etc.

Such a body could work in the format of government meetings, and its decisions could be approved by the Cabinet’s acts. To ensure its efficiency, the body will have to meet quite frequently (every week or at least twice a week) to be able to react in a timely manner to the problematic issues of the Action Plan implementation and to link its efforts to the government’s day-to-day work.

The Vice PM for European Integration could be made responsible for the organization of work of the above coordination body, while such Vice PM’s office could fulfill the functions of its secretariat. However, to demonstrate efficiency it would need to be properly staffed with the sufficient number of highly qualified people.

With EU-Ukraine relations deepening and moving towards the integration format, the mechanisms of institutional support to the European policy will need to be reconsidered, for which purpose *a model developed on the basis of the experience of the neighboring CEC countries could be used.*

### **The Role of Parliament in the System of Institutional Support to the European Integration**

Over a long time the role of the parliament in the European integration (and foreign policy in general) mostly came down to the legislative definition of the policies set by the President.

The role of the parliament as a body of institutional support to the European integration was

strengthened in 2002 after a Committee for European Integration was set up in the Verkhovna Rada of Ukraine. This Committee's main tasks included the following:

- legislative work on approximation of Ukraine's legislation;
- prevention of adoption of acts incompliant with the EU law, the PCA, the WTO norms and principles, and Ukraine's Council of Europe commitments;
- parliamentary control of fulfillment by executive authorities and local self-government bodies of the acts on the issues related to the Committee's competence;
- support to the interparliamentary relations and the parliamentary control within the framework of EU-Ukraine cooperation;
- coordination of interparliamentary connections with the European countries for legislative analysis purposes.

The Act on the Nationwide Program for Adaptation of Ukraine's Legislation to the EU Legislation passed on 18 March 2004 (the Program) set the procedure for cooperation between the parliament and public executive authorities as concerns the adaptation of legislation.

The adoption of the above act has generally had a positive effect, however, the Program does not envisage the following:

- *The analysis of legislative initiatives by the Committee or, at least, the possibility to order such an analysis to be done by independent expert institutions, which partially decreases the efficiency of the parliamentary control of the adaptation process;*
- *The possibility to transfer sector bills for analysis to the relevant central executive authorities. Without this, the Ministry of Justice will have to be responsible for the analysis of practically the whole Ukrainian sector legislation, developed without the participation of public executive authorities. It is quite doubtful, however, that this work can be adequately done by the institution staffed by the people that mostly have education in law;*
- *Analysis mechanisms (including institutional) to check the compliance of the bills filed for the second (third) reading with the EU legislation;*
- *Analysis procedure to check the compliance of President's proposals and objections to laws passed by parliament with the EU legislation.*

## THE USE OF THE WESTERN-EUROPEAN EXPERIENCE OF FIGHTING THE VAT MANIPULATIONS

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

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

The VAT is one of the most recent inventions in the tax system, and at the same time one of its most debatable instruments. The acute international discussions around the VAT have been incited by the practical side effects of the introduction and use of its most important and theoretically most attractive feature – reimbursement of the tax amounts in the composition of the procurement price. All without exception countries that use the VAT, independently of the level of their economic development and transparency of their financial systems, experience that the existence of the reimbursement possibility combined with the VAT exemption of export transactions make this tax vulnerable to a collusion between tax payers aiming to avoid both payment of tax obligations and to get the reimbursement of the unpaid tax from the budget.

The European practices of fighting the VAT manipulations prove that the main barrier for the potential application of many European developments to the current VAT problems in Ukraine is not only and not so much a relatively higher level of financial transparency and development of the tax administration systems in the EU countries, but also their much more intensive economic and political mutual integration, which makes it possible to analyze the possibilities of a qualitatively different international administrative cooperation, exchange of information and even ideas of quite radical changes of the VAT itself. In particular, modifications like the elimination of the zero rate for export

transactions remain to be clearly inapplicable to the Ukrainian circumstances.

At the same time the directions in which this discussion is developing and some of its results deserve immediate attention, at least in order to carefully balance the steps that raised concerns in other countries.

It is also important to consider the measures that are discussed today in the European Union in view of Ukraine's strategic aspirations of European integration and the related prospective of further harmonization of tax systems. The article proves that such harmonization (or lack of it) features many political aspects. However its potential stimulus lies in the area of economic cooperation, in particular the counteraction to budget losses due to VAT abuses. Thus, relevant all-European measures shall be considered as a prospective associated not so much with the potential political integration, but rather with approximation of Ukraine to the single European market as a more realistic and close aim.

Finally, independently of the developments related to the international cooperation, Ukrainian experts should be interested in the analysis and use of government policies developed by individual countries that fight with offenses within the regime of an individual tax system. Thus considerable work on this issue undertaken in the Western European countries encourages tax officers directly fight creation and activities of fake companies as a key element of all collusion schemes.