

«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

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Тарас МИКОЛАЄНКО
Дмитро ОПАНАСЕНКО
Олеся ПРОНИК
Наталія СИНЬООКА
Олександр СИНЬООКИЙ
Тетяна ЧЕРНИНСЬКА
Тетяна ШОРОХОВА

ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО

ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки
демократії США
www.ned.org

THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy
www.ned.org

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

Підписано до друку 10.10.2005.
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», № 6 / 2005

Законопроекти

Базовий закон у галузі зовнішньоекономічної діяльності потребує змін	стор. 2
Трудовий кодекс у перипетіях парламентського проходження	стор. 6

Тема

Запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму в Україні	стор. 16
Проблеми удосконалення інституту відповідальності за порушення виборчого законодавства	стор. 22
Політична освіта в Україні: проблеми та перспективи розвитку	стор. 27

Український та зарубіжний парламентаризм

Право вето: історія, міжнародний досвід та «українська специфіка»	стор. 34
----------------------------------------------------------------------------	----------

Статистика

Комітети Верховної Ради: аналіз фракційного складу	стор. 46
Summaries	стор. 48

Автори числа: Г. Асланян (2), С. Панцир (6), О. Наумов (16), Д. Ковриженко (22),
В. Штаудахер (27), Ю. Ключковський (28), Г. Гайс (29),
С. Рябов (31), В. Данилів (34), Т. Шорохова (46)

БАЗОВИЙ ЗАКОН У ГАЛУЗІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОТРЕБУЄ ЗМІН

8 липня в парламенті було зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (реєстр. № 7126, суб'єкт законодавчої ініціативи – Осика С.Г.), який передбачає викладення однойменного чинного закону в новій редакції. Поява останньої в стінах законодавчого органу є закономірною, оскільки умови, за яких відбувалася розробка цих документів, є принципово відмінними. Нагадаємо, що чинний закон було розроблено й ухвалено ще 1991 року.



Габрієл АСЛАНЯН,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Підготовка зазначеної законодавчої ініціативи викликана низкою причин, зокрема: потребою в оновленні чинного закону, що містить багато положень, які вже морально застаріли й втратили актуальність з огляду на прийняття Конституції України (в частині розподілу компетенції законодавчої та виконавчої гілок влади в регулюванні зовнішньоекономічної діяльності), Цивільного, Господарського, Митного кодексів та інших законів, що регулюють відносини в галузі зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД), а також необхідністю правового забезпечення процесу набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі (СОТ).

У цілому, порівняння чинного Закону в пропонованій редакції свідчить про відсутність в останній яких-небудь революційних змін або нововведень: попри виключення з документу низки архаїчних норм, його було підготовлено на базі чинного Закону, відтак, вони здебільшого збігаються за своєю структурою. Головні новели стосуються переважно окремих положень.

У цьому контексті до законопроекту можна висловити певні концептуальні зауваження. Так, згідно з новою редакцією закону, до сфери його правового регулювання відноситимуться:

- експорт та імпорт товарів, робіт, послуг, капіталів та робочої сили;
- наукова, науково-технічна, науково-виробнича, виробнича, навчальна та інша кооперація з іноземними суб'єктами господарської діяльності;
- навчання та підготовка спеціалістів на комерційній основі;
- спільна підприємницька діяльність між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності, що включає створення підприємств з іноземними інвестиціями різних видів і форм, проведення спільних господарських операцій та спільне во-

лодіння майном як на території України, так і за її межами;

- товарообмінні (бартерні) операції та інша діяльність, побудована на формах зустрічної торгівлі між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності;
- орендні, в тому числі лізингові, операції між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іноземними суб'єктами господарської діяльності;
- роботи на контрактній основі фізичних осіб України з іноземними суб'єктами господарської діяльності як на території України, так і за її межами;
- роботи іноземних фізичних осіб на контрактній оплатній основі з суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності як на території України, так і за її межами;
- будь-які інші види зовнішньоекономічної діяльності, не заборонені прямо і у виключній формі законами України.

Чинний закон містить багато положень, які вже морально застаріли й втратили актуальність з огляду на прийняття ряду нових законодавчих актів. Потреба його оновлення також зумовлена необхідністю правового забезпечення процесу набуття Україною членства у СОТ

Уважне ознайомлення з текстом проекту свідчить про те, що поряд із досить розгалуженим переліком питань, які включено автором до предмету його правового регулювання, фактично переважна більшість положень останнього визначає принципи й порядок застосування лише тих чи інших інструментів державної політики у сфері регулювання транскордонної торгівлі товарами й товарообмінних (бартерних) операцій. Решта видів діяльності прямо не регламентується законом про ЗЕД і відноситься до сфери правового регулювання інших законодавчих актів, зокрема: Цивільного, Господарського, Митного кодексів та цілої низки спеціальних законів. Таким чином, задля уникнення надмірного перенавантаження вітчизняного законодавства в галузі ЗЕД, доцільним виглядає обмеження предмету регулювання Закону «Про зовнішньоекономічну діяльність» і перейменування його, наприклад, на закон про зовнішню торгівлю. Крім того, з

метою кодифікації законодавства в галузі зовнішньої торгівлі (ЗТ) до базового закону можуть бути включені також акти, що регламентують порядок застосування окремих інститутів державного регулювання ЗТ.

Автором законопроекту пропонується суттєво оновити понятійний апарат чинного закону, з нової редакції якого вилучено визначення аудиту, валютних коштів, господарської діяльності, демпінгу, іноземних інвестицій, обмежувальної ділової практики, спільної підприємницької (господарської) діяльності, які втратили актуальність у зв'язку з прийняттям численних актів галузевого законодавства. З чинної редакції вилучено також терміни, які не узгоджуються з вимогами стандартів СОТ, зокрема «квоти антидемпінгові», «квоти компенсаційні», «ліцензія антидемпінгова», «ліцензія компенсаційна», «глобальні квоти», «групові квоти», «квоти індивідуальні», «відкрита ліцензія», «генеральна ліцензія». Водночас частину дефініцій чинного закону деталізовано та доповнено (наприклад, до поняття «товару» включено, зокрема, електричну, теплову та інші види енергії, а також транспортні засоби). В проекті з'явилися нові визначення, які не передбачені в чинній редакції Закону або входять до складу інших понять, зокрема: дозвіл на імпорт, нетарифне регулювання, орган ліцензування, послуга, реекспорт та реімпорт. Причому, з огляду на концептуальні зауваження до законопроекту, висловлені вище, включення терміну «послуга» до законопроекту видається анахронізмом. Порядок надання різних видів послуг (фінансових, освітніх та ін.) сьогодні визначається спеціальними законами. На користь такого підходу свідчить і досвід СОТ, в межах якої торгівля товарами й послугами регулюються окремими угодами (в цій сфері діє ГАТС – Генеральна угода з торгівлі послугами).

В законопроекті передбачено заміну термінів «спеціальне розслідування» й «спеціальні заходи» на «захисне розслідування» та «захисні заходи» у зв'язку з потребою гармонізації термінології законодавства України з вимогами стандартів СОТ. Слід зауважити, що чинний Закон «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» застосовує саме перший варіант позначення відповідних заходів. Відтак реалізація даної частини законодавчої ініціативи вимагає обов'язкового внесення змін до чинного законодавства, що, до речі, не передбачено в проекті й може призвести до наявності в національному законодавстві термінології, яка припускатиме подвійне тлумачення. Крім того, не обов'язко-

во переносити до вітчизняного законодавства терміни міжнародних угод в буквальному перекладі, оскільки ключовим принципом при їх застосуванні є відображення змістовних параметрів відповідних норм.

Деякі положення документу не відповідають чинному законодавству України. Наприклад, визначення зовнішньоекономічної діяльності, дане в статті 1 законопроекту, котре лишилося йому в спадок від попередника, суперечить дефініції, яка міститься в ст. 377 Господарського кодексу України. Так само термін «суб'єкти господарської діяльності», який широко застосовується автором законопроекту, суперечить ГК, що оперує поняттям «суб'єкти господарювання». Крім того, під час підготовки документу його авторами, очевидно, не було враховано вимоги до порядку укладення договорів за участі іноземного елемента, викладені в Законі України «Про міжнародне приватне право». Такий висновок, можна зробити під час порівняння вимог відповідних положень закону про міжнародне приватне право з положеннями ч. 2-11 ст. 6 законопроекту, які суперечать одне одному (зокрема в частині застосування колізійних норм) або просто дублюються. Очевидно, доцільно було би просто виключити ч. 2-11 зі статті 6 законопроекту й залишити відповідні питання у сфері регулювання Закону «Про міжнародне приватне право», який є базовим у цій сфері.

Автором законопроекту практично здійснено повну рецепцію (тобто включено без будь-якої деталізації та змін) положень Генеральної угоди з тарифів і торгівлі від 1994 року (ГАТТ) щодо правових режимів, які надаються суб'єктам ЗЕД. Зокрема, пропонується законодавчо закріпити національний режим та режим найбільшого сприяння для всіх суб'єктів ЗЕД, що походять з держав-членів СОТ. У даному випадку доцільність буквального копіювання положень угод СОТ без їх деталізації авторами законопроекту викликає сумнів, оскільки за своєю природою відповідні угоди є міжнародними договорами і накладають зобов'язання на країни-учасниці щодо результатів, які мають бути досягнуті, або щодо принципів регулювання політики у відповідній сфері. У свою чергу, країни повинні імплементувати положення міжнародних угод у відповідності до своїх власних правових традицій і процедур для того, щоб забезпечити їм максимальну дієвість у рамках національної правової системи.

Відтак низку положень законопроекту (зокрема, в частині, яка стосується розкриття змісту національного режиму або режиму

найбільшого сприяння для суб'єктів ЗЕД), які є надто загальними, доцільно або конкретизувати, або взагалі виключити з документа, оскільки у вітчизняному законодавстві немає визначення, наприклад, таких понять, як «внутрішнє кількісне регулювання», «захист для вітчизняного виробництва», «перевага, сприяння, привілей чи імунітет». У частині регламентації правових режимів зовнішньої торгівлі законопроект містить, зокрема, й таке положення: «Україна забезпечує товарам, що імпортуються з країн СОТ, національний режим та режим найбільшого сприяння». Буквальне тлумачення зазначеної норми свідчить про те, що вона не несе фактично ніякого нормативного навантаження, оскільки не конкретизує належним чином перелік товарів, яким надається той чи інший режим. Таким чином, зазначені положення є надто загальними й фактично не зможуть відігравати ролі ефективного регулятора ЗЕД.

Поряд із визначенням загальних правил застосування режиму найбільшого сприяння в зовнішній торгівлі, законодавець встановлює підстави для виключення з нього. Однією з таких підстав є застосування генеральної системи преференцій (ГСП).

Довідка Генеральну (загальну) систему преференцій було запроваджено відповідно до Резолюції № 21 Конференції ООН з питань торгівлі та розвитку (UNCTAD) від 1968 року з метою підтримки економічного розвитку країн, що розвиваються, шляхом надання преференцій у доступі їх товарів на ринки індустріально розвинутих країн. Сьогодні цей інструмент зовнішньоторгівельної політики застосовується Австралією, Білоруссю, Болгарією, Європейським Співтовариством, Канадою, Новою Зеландією, Норвегією, Російською Федерацією, Сполученими Штатами, Туреччиною, Швейцарією, Японією.

Проте слід відзначити, що у вітчизняній правовій системі практично не визначено порядок застосування ГСП і, зокрема, принципи надання тих чи інших торгівельних преференцій іноземним країнам. Таким чином, незрозуміло, яким чином має бути застосоване відповідне положення законопроекту, коли він набуде статусу закону. Зрештою, слід відмітити, що в українській юридичній термінології застосовується термін «загальна система преференцій».

Законопроектом дещо деталізовано порядок застосування спеціальних санкцій у разі порушення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності відповідного законодавства. Зокрема, встановлено форму подання щодо застосування санкцій та клопотань про припинення

застосування санкцій. Застосуванню спеціальних санкцій до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів господарської діяльності відтепер може (тобто встановлюється факультативна вимога) передувати офіційне попередження з боку центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики. Відповідальність за достовірність інформації, зазначеної в поданнях, щодо застосування (скасування, зміни виду) санкцій, на підставі яких приймаються відповідні рішення центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, несе ініціатор подання у порядку, передбаченому чинним законодавством України.

У цілому, порівняння чинного Закону із запропованою редакцією свідчить про відсутність в останній яких-небудь революційних змін або нововведень

Однак слід звернути увагу на статтю 34 законопроекту, де йдеться про застосування до суб'єктів ЗЕД спеціальних санкцій за порушення законодавства в галузі ЗЕД. Зокрема, визначено такі види санкцій, як: індивідуальний режим ліцензування і тимчасове зупинення ЗЕД. Проте законопроект недостатнім чином розмежовує порушення, які призводять до накладення тієї чи іншої санкції. Навряд чи достатнім критерієм розмежування порушень можна вважати шкоду інтересам національної економічної безпеки, оскільки зміст цього поняття не витлумачено в законопроекті.

Серед позитивних новацій у проекті можна виділити вимогу про створення центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики у своєму складі Центру обробки запитів та надання повідомлень. Завданням Центру є обробка всіх «розумних» запитів з боку країн-членів СОТ та всіх зацікавлених сторін у країнах-членах СОТ, надання на них відповіді і відповідних документів, в тому числі прийнятих та запропонованих законодавчих і нормативно-правових актів. За умови його ефективної діяльності Центр слугуватиме дієвим інструментом розвитку торгівлі та може бути використаний з метою проведення постійного моніторингу торгівельної політики України, а, відповідно, визначення проблемних питань у цій сфері, які потребують вирішення. Досвід успішного функціонування подібних установ існує, наприклад, у нашого найбільшого торгівельного партнера – Європейського Союзу. Причому, необхідною умовою існування подібного центру має бути створення відповідного Інтернет-ре-

сурсу, який би містив регулярно поновлювану інформацію і був доступний широкому загалу користувачів. Можливо, доцільним було би створення в межах системи органів виконавчої влади України також установи, відповідальної за моніторинг державної політики в галузі залучення закордонних інвестицій та надання відповідної інформації потенційним інвесторам.

Єдине зауваження в цьому контексті викликає термін «розумних», який автором вжито як критерій прийняття запитів, що мають оброблятися зазначеною установою. Можливо, доцільніше взагалі вилучити з тексту це поняття, оскільки нижче в законопроекті визначено сферу діяльності Центру. Водночас серед питань, яких мають стосуватися запити, необхідно уточнити такі поняття, як «експортні податки» та «концесійний експорт», оскільки в законопроекті відсутнє їхнє тлумачення.

Іншим позитивом проекту є запровадження рівного статусу для товарів, які імпортуються на митну територію України через спеціальні економічні зони (вироблені або достатньо перероблені в спеціальних економічних зонах), з товарами іноземного походження при оподаткуванні, проходженні митних формальностей та технічного контролю.

Висновки

Базове законодавство України в галузі ЗЕД ані в його теперішньому стані, ані в запропонованій новій редакції не відповідає потребам сьогодення. Очевидно, має сенс концептуальне доопрацювання законопроекту № 7126, який повинен відіграти роль систематизуючого фактора в галузі законодавчого регулювання зовнішньої торгівлі й забезпечити належне відображення принципів ГАТТ/СОТ у вітчизняному законодавстві.

ТРУДОВИЙ КОДЕКС У ПЕРИПЕТИЯХ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ПРОХОДЖЕННЯ

Як і для більшості нових кодексів, для Трудового кодексу України характерне тривале та суперечливе проходження в парламенті. Його прийняття у другому читанні та в цілому ще на 7 сесії Верховної Ради України IV скликання, здавалось, було цілком очевидним і очікуваним. Проте під час голосування 19 травня 2005 року проект було відправлено у профільний комітет для підготовки узгодженого тексту. При цьому в ході обговорення та голосування проекту Голова Комітету ВРУ з питань соціальної політики та праці В. Г. Хара висловив нерозуміння того, що і з ким комітет повинен узгоджувати, адже проект пройшов широке громадське обговорення та консультації із соціальними партнерами. У зв'язку із цим виникають сумніви щодо наявності об'єктивних причин відкладення прийняття рішення щодо кодексу на 8 сесію і підозри щодо наміру політизувати процес його розгляду напередодні парламентських виборів 2006 року. Підтвердження таких сумнівів говоритиме про загрозу неприйняття Трудового кодексу як дієвого та ефективного документу, що забезпечує баланс інтересів працівників та роботодавців. З огляду на гостроту питання аналіз проходження проекту кодексу у парламенті має досить важливе значення.



Сергій ПАНЦИР,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Проект Трудового кодексу, прийнятий у першому читанні

Проект Трудового кодексу № 1038-1 розроблявся за дорученням Президента України Міжвідомчою тресторонньою робочою групою при Міністерстві праці та соціальної політики за технічної та консультативної підтримки Міжнародної організації праці. До складу групи входили представники сторін соціального партнерства, провідні фахівці у сфері трудового права.

Варто відзначити такі найхарактерніші новації проекту:

До трудових відносин належить будь-яка робота, яку фізична особа виконує в інтересах роботодавця. Відповідно трудове законодавство не поширюється на виконання робіт приватними підприємцями, членами особистого селянського господарства, творчими працівниками та фізичними особами, які виконують роботу не більше 10 днів підряд. Це положення може сприяти вирішенню однієї із найважливіших проблем трудового законодавства – охоплення трудовим правом якнайбільшого числа працівників. Як відомо, в Україні поширена практика найму працівників за цивільно-правовими, а не трудовими угодами. Як наслідок, трудові та соціальні права таких працівників практично не захищаються, оскільки їх трудові відносини не підпадають під регулювання трудовим законодавством.

Запроваджується механізм правонаступництва щодо трудових відносин. Трудові відносини продовжуються у разі не лише реорганізації та зміни власника, а також у разі ліквідації юридичної особи роботодавця. Якщо на майні ліквідованої юридичної особи створюється нова із тим же видом діяльності, то трудові відносини не припиняються. Такі положення можуть вирішувати проблему захисту прав працівників при ліквідації підприємства або зміни власника.

Надається право працівникові на відшкодування моральної втрати, заподіяної роботодавцем чи керівником. Практично дається можливість захистити свою честь та гідність від «емоційного» свавілля, яке ми отримали в спадок від радянського стилю керівництва. Чинним законодавством передбачається відшкодування моральної втрати тільки під час вирішення індивідуальних трудових спорів, що недостатньо для вирішення проблеми морального тиску на працівника.

Положення про трудову книжку, як основний документ при прийнятті на роботу, знімається. Ведення та пред'явлення такого документу носить добровільний характер. На даному етапі реформування соціальної політики трудова книжка, як документ, який засвідчує трудовий стаж чи трудову історію громадянина, що впливає на рівень пенсійного забезпечення, навряд чи потрібна. Практика пенсійної реформи показує успішність застосування персоналізованих пенсійних та інших рахунків соціального страхування. Крім того, в силу багатьох причин чимало трудових книжок не відбивають реальний трудовий стаж працівників.

Щодо інших документів, які необхідно надавати під час прийому на роботу, то їх кількість збільшується у зв'язку із вимогами новітнього податкового та соціального законодавства. Йдеться про свідоцтво про загальнообов'язкове соціальне страхування та довідку податкової служби про присвоєння ідентифікаційного номера.

Встановлюється обов'язкова письмова форма договору. Визначаються обов'язкові умови, що у чинному КЗУпІ не знаходять відображення. До таких відносяться місце роботи, трудова функція, або професія, за якою буде працювати працівник, а також умови оплати праці, режим праці та відпочинку. Зміст трудової функції визначається за кож-

ною професією, передбаченою трудовим договором, спеціальним законодавством або кваліфікаційними характеристиками, затвердженими Міністерством праці та соціальної політики. За згодою працівника в умовах неповної завантаженості роботою за основною професією можливе виконання роботи за іншою професією.

Вилучають положення щодо тимчасових та сезонних контрактів. З одного боку, це надає сезонним працівникам додаткові гарантії збереження робочого місця, оскільки знімаються спрощені умови звільнення. З іншого боку, це обмежує право роботодавця ефективно використовувати робочу силу у складних умовах сезонного виробництва. Враховуючи складність аграрного сектору в Україні, такі додаткові обтяження не є виправданими.

Переведення на іншу роботу, не передбачену трудовим договором, можливе виключно за згодою працівника. Зберігається положення чинного законодавства, за яким переведення на іншу роботу без згоди можливе тільки для ліквідації стихійного лиха та виробничих аварій. У роботодавця виникають зобов'язання щодо уникнення масового звільнення працівників. Якщо загроза масового звільнення виникає, пропонується застосовувати такі інструменти, як обмеження найму нових працівників, скасування надурочних робіт, зупинення роботи окремих підрозділів підприємства, адміністративні відпустки на строк не більше двох місяців, застосування режиму неповного робочого часу протягом не більше шести місяців, або запровадження поступового скорочення часу. Збереження права на адміністративні відпустки навряд чи є виправданим, навіть протягом двох місяців, оскільки це є грубим порушенням соціальних прав працівників.

Передбачене право роботодавця звільнити працівника, який був відсутній на роботі протягом 4 місяців. Така норма є недоцільною, оскільки вже передбачено звільнення за прогул, що є цілком достатньою підставою для звільнення.

Державні гарантії переважного залишення на роботі поширюються в основному на сімейних працівників, учасників бойових дій, працівників з обмеженими фізичними можливостями, соціально незахищених громадян, які працевлаштовані за квотами.

Передбачено обмеження права працедавця на звільнення працівника за умови досягнення ним пенсійного віку. У попередні роки такий спосіб звільнення став найпопулярнішим, не зважаючи на його повну суперечність соціальній політиці держави.

Вилучається положення про обов'язковість згоди профспілок на звільнення працівника. Йдеться про врахування думки та пропозицій профспілки щодо звільнення того чи іншого працівника. Таке положення є більш ніж революційним, оскільки вперше порушується тенденція посилення контрольних та дозвільних функцій профспілок, закріплена чинним Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Крім того, обмежено право профспілок вимагати звільнення керівника, який порушив трудове законодавство.

Передбачаються додаткові заходи із захисту заробітної плати. Зокрема, йдеться про першочерговість виплати заробітної плати з коштів, які надходять на банківський рахунок роботодавця, або від реалізації майна роботодавця, крім того, що перебуває у заставі. За наявності заборгованості із зарплати, ніякі платежі, в тому числі до бюджетів та цільових фондів, здійснюватися не можуть. При ліквідації підприємства погашення заборгованості із зарплати є першочерговим.

Щодо трудових відносин у сфері малого підприємництва, то передбачається, що підприємства чисельністю не більше 20 працівників звільняються від обов'язку бронювати робочі місця для соціально незахищених верств населення, вони також не повинні створювати робочі місця для інвалідів. Суб'єкту підприємницької діяльності надаються достатні повноваження для самостійного визначення режиму роботи та умов праці. Передбачається приєднання малих підприємств та їх працівників до колективних угод, що дає додаткові гарантії захисту соціальних та трудових прав працівників.

На працівників – членів виробничих кооперативів поширюються норми трудового законодавства щодо соціального страхування та захисту заробітної плати.

Передбачається, що працівник зобов'язаний відпрацювати певний час на роботодавця, який інвестував у нього кошти на навчання, або відшкодувати здійснені витрати. Таке положення дозволяє вирішувати проблему поширення практики безвідповідального ставлення працівників до роботодавців, які здійснили витрати на підвищення їх кваліфікації.

Введено положення про судовий захист прав учасників колективних трудових відносин, що дає додаткові гарантії дотримання колективного договору. Передбачається переважне вирішення трудових спорів у судовому порядку, при цьому строк позовної давності збільшено до трьох років.

Під час пленарного обговорення 10 грудня 2003 року були висловлені наступні зауваження до законопроекту представниками парламентських фракцій:

- **СПУ:** обмежено права профспілок щодо надання попередньої згоди про звільнення (до другого читання положення по суті не зазнало змін);
- **КПУ:** законопроект зорієнтований в бік договірного регулювання трудових відносин, а не державного, що демонструє обов'язковість укладання трудових договорів (до другого читання 100%-ва обов'язковість не передбачена); незадовільним є положення про нерозголошення комерційної таємниці (до другого читання це положення не змінено), про заборону переходити до конкуруючого роботодавця (до другого читання положення вилучено), про право роботодавця за власною ініціативою звільняти вагітних жінок (до другого читання положення вилучено); не враховані визначені чинним законодавством права профспілок (право надавати згоду на звільнення працівника та вимагати звільнення керівника, який порушив законодавство, до другого читання у повній мірі не поновлено);
- **«Наша Україна»:** звуження прав профспілок призводить до розбалансування прав сторін трудових відносин (до другого читання права профспілок у повній мірі не поновлено);
- **БЮТ:** обмежено право на страйк (до другого читання це питання врегульовано);
- **Регіони України:** необхідно поновити право профспілок давати згоду на звільнення (до другого читання не враховано), вимагати звільнення керівника, який грубо порушив трудове законодавство (до другого читання не враховано), здійснювати громадський контроль за дотриманням трудового законодавства (до другого читання враховано); необхідно вилучити положення щодо заборони переходити до конкуруючого роботодавця (до другого читання враховано), збільшення строку випробування до трьох місяців (до другого читання враховано), розширення підстав для звільнення вагітних жінок (до другого читання врегульовано).

11 грудня 2003 року проект Трудового кодексу був прийнятий за основу: за – 279, проти – 53, не голосувало – 71, утрималось – 0, всього – 442. За прийняття проекту проголосували більшістю голосів фракції «Наша Україна», СДПУ(о), АПУ, НДП, РУ, ППУ/ТУ, групи «Демократичні ініціативи» та «Наро-

довладдя». Категорично проти проголосували депутати фракції КПУ, не підтримали жодним голосом – БЮТ, більшістю голосів не підтримали депутати фракції СПУ.

Проект Трудового кодексу, підготовлений комітетом до другого читання

Після прийняття проекту у другому читанні до профільного комітету було передано 2899 поправок. З них комітетом були враховані наступні найбільш суттєві правки:

Загальні положення (Книга перша)

- До *засад правового регулювання трудових відносин* додано: захист від незаконного звільнення, сприяння веденню колективних переговорів з метою укладання колективних договорів і угод, заборона дитячої праці (Хара В.Г., Єхануров Ю.І.), забезпечення права працівників на участь в управлінні роботодавцем юридичною особою (Коновалюк В.І.).
- Визначено зміст *дискримінації за ознакою статі* – включає сексуальні домагання, що виражаються у формі небажаної словесної, несловесної або фізичної поведінки сексуального характеру з метою або наслідками приниження честі та гідності (створення ситуації залякування, ворожості, приниження або образ) (Хара В.Г.).
- Уточнено, що військова служба не вважається примусовою працею тільки *за умови, що робота має суто військовий чи службовий характер* (Хара В.Г., Єхануров Ю.І., Баграєв М.Г., Кириленко В.А.).
- *Випадки, коли не застосовується трудове законодавство.* Уточнюється, що трудове законодавство не застосовується до фізичних осіб, які виконують обов'язки за цивільним договором. При цьому, якщо в судовому порядку доведено, що цивільним договором фактично регулюються трудові відносини, то до них застосовуються норми трудового законодавства.

Нормативно-правові акти у сфері праці (Глава 2)

- Уточнено, що генеральними, галузевими та колективними угодами регулюються тільки ті відносини, що не врегульовані трудовим законодавством.

Суб'єкти трудових відносин (Глава 3)

- Іноземці та особи без громадянства, які прибули на визначений термін, одержують право на трудову діяльність лише за наяв-

- ності дозволу на працевлаштування, виданого службою зайнятості. Дозвіл не потрібен для представників іноземного морського та повітряного флоту, які обслуговують свої компанії, акредитованим представникам іноземних ЗМІ, артистам та працівникам мистецтва для роботи за фахом, працівникам аварійно-рятувальних служб, керівникам іноземних суб'єктів господарювання, працівникам, які працюють за посадами, визначеними в угодах про розподіл продукції.
- У статті 21 додатково визначені такі *права працівників*, як право на захист від незаконного звільнення та право на захист своїх трудових прав, в тому числі у суді.
 - У ст. 22 додатково визначено такі основні *обов'язки* працівника, як шанування честі, гідності та інших особистих немайнових прав роботодавця, відшкодування шкоди, заподіяної майну роботодавця винними діями під час виконання трудових обов'язків, нерозголошення державної чи комерційної таємниці та іншої захищеної законом інформації.
 - *Вилучено статтю 29 (Зобов'язання працівника не переходити на роботу до конкуруючого роботодавця)*. Поправки внесли Стоян О.М., Поліщук К.А., Коновалюк В.І., Горбаль В.М. (РУ), Чикал А.В., Кукоба А.Т. (ДемУкр), Атрошенко В.А., Артеменко Ю.А., Черновецький Л.М. (НУ), Анісімов В.О., Катушева З.Г., Александровська А.О., Бондарчук О.В., Борщевський В.В., Мироненко В.А. (КПУ), Ващук К.Т., Рішняк І.М. (НП) тощо.
 - В ст. 24 (ст. 30 у тексті, прийнятому за основу) (Роботодавець) залишено без виключень вимогу до роботодавця мати повну цивільну дієздатність. Вилучено положення про можливість представлення у трудових відносинах *роботодавця, який обмежений у цивільній дієздатності* його представником відповідно до цивільного законодавства. Оскільки у кодексі вписано положення про аналогію закону та права, то вилучення цього положення не передбачає погіршення прав осіб, які не мають цивільної дієздатності. За аналогією може застосовуватися цивільне законодавство, яке передбачає представництво у випадках цивільної недієздатності.
 - У статті 26 (32) визначено *додаткові права роботодавців*: право на добір працівників, у тому числі шляхом *тестування* (Єхануров Ю.І., Артеменко Ю.А. (НУ), Сухий Я.М. (ДемУкр), Бронніков В.К.(РУ), Майко В.І. (ПУ)); право на *відшкодування шкоди, заподіяної працівником* унаслідок порушення ним своїх трудових обов'язків (Хара В.Г., Ландик В.І. (РУ), Єхануров Ю.І.); право приймати нормативні акти.
 - У ст. 27 (33) визначено *додаткові обов'язки роботодавця*: забезпечити захист та конфіденційність *персональних даних працівника* (Хара В.Г.); сприяти *участі працівників в управлінні* роботодавцем юридичною особою.
 - У ст. 28 (40) уточнено, що при здійсненні контролю за виконанням працівником своїх обов'язків можуть використовуватись тільки ті *технічні засоби, які не заборонені законом*, за умови попередження працівника про їх застосування (Хара В.Г., Єхануров Ю.І.).
- #### Працевлаштування (Глава 4)
- У ст. 29 (45) (Право роботодавця на добір працівників) *вилучено* положення, яке *зобов'язує роботодавця погоджувати із профспілкою звільнення працівників* у разі зміни штатного розпису.
 - У ст. 34 (49) (Бронювання робочих місць) вилучено положення, яке визначає конкретний обсяг *броні* робочих місць для працевлаштування осіб, які потребують соціального захисту у *5% від всіх працівників* на підприємствах з чисельністю працюючих понад 20 осіб. Натомість визначено, що бронювання здійснюється відповідно до спеціального законодавства. *Зменшено* з 58 до 55 років для чоловіків та з 53 до 50– для жінок *вік, який визначає осіб передпенсійного віку*, для яких повинні бронюватись робочі місця.
 - У ст. 35 (50) вилучено положення, яке визначає конкретний *норматив робочих місць для інвалідів у 4%* всіх робочих місць. Визначення конкретного нормативу повинно бути передбачене у спеціальному законодавстві.
 - У ст. 36 (51), яка визначає порядок прийняття на роботу у рахунок броні, уточнено, що роботодавець *приймає на роботу особу в рахунок броні за умови відповідності цієї особи вимогам ст. 23* (вимоги стосовно наявності у працівника відповідної освіти, професійної підготовки, досвіду трудової діяльності, віку тощо). У попередній редакції подібне працевлаштування нічим не обумовлювалось. Крім того, *збільшено компенсації з боку роботодавця особі, якій відмовлено у працевлаштуванні за бронею (квотою) з одного розміру мінімальної заробітної плати до трьох*.

*Трудові відносини і трудовий договір
(Книга 2, Глава 1)*

- У ст. 37 (61) (Виникнення трудових відносин) визначено, що *підставою* виникнення трудових відносин є *укладання трудового договору*.
- У ст. 38 (64) *вилучено* положення про те, що *відсутність трудового договору не перешкоджає виникненню трудових відносин*. Це підкреслює обов'язковість укладання трудового договору.
- У ст. 39 (65) (зміст трудового договору) *вилучено із переліку обов'язкових умов договору* положення про *режим праці та відпочинку* (Хара В.Г.). Відповідно, серед обов'язкових умов договору визначено: місце роботи, час початку дії трудового договору, трудова функція (найменування професії, спеціалізації, кваліфікації, посади), умови оплати праці. Варто зауважити, що у Директиві ЄС (91/533), рекомендованою Радою Європи для виконання умов Європейської соціальної хартії (переглянутої), серед істотних умов трудового договору, крім вже зазначених, визначені наступні: тривалість оплачуваної відпустки; тривалість розгляду повідомлення з боку роботодавця чи працівника про розірвання трудового договору чи трудових відносин; тривалість робочого дня чи тижня; колективні договори та угоди, які визначають умови праці працівників. Таким чином, вилучення положення про режим праці та відпочинку і віднесення його до додаткових умов договору є неправомірним, і це положення кодексу тільки частково відповідає вимогам ЄС.
- У ст. 40 (61) (форма трудового договору) додано положення про те, що *трудовий договір вважається укладеним* навіть тоді, коли працівник почав роботу за розпорядженням роботодавця, *не уклавши його у письмовій формі*. При цьому у письмовій формі він може бути укладений у будь-який час після початку працівником роботи. Це положення підтверджує спрямованість нової редакції в бік забезпечення обов'язковості укладання трудового договору, таким чином, щоб права працівника, який почав роботу без укладання трудового договору у письмовій формі, були максимально захищені.
- Додано статтю 50, яка визначає особливості укладання трудового договору за умови роботи вдома.
- У статті 47 (38) уточнено, що *строк випробування* для працівників робітничих

спеціальностей не може перевищувати одного місяця. Для всіх інших строк випробування встановлюється до трьох місяців (Хара В.Г., Коновалюк В.І., Стоян О.М. (РУ)). КПУ та НУ вимагали загального для всіх працівників строку випробування у один місяць. Відповідно, комітет обрав компромісний варіант.

- У ст. 52 (75) (Сумісництво) визначені *обмеження та нормування роботи за сумісництвом*. Зокрема, обмежується застосування роботи за сумісництвом осіб, які не досягли 18 років, вагітних жінок, якщо основна робота пов'язана із шкідливими умовами праці. Тривалість роботи за сумісництвом не повинна перевищувати 4 годин у робочий день та повного робочого дня у вихідні дні.
- У ст. 58 (62) (документи та відомості, що подаються під час прийняття на роботу) збережено положення про право роботодавця за письмовою згодою працівника *збирати інформацію про попередню діяльність* працівника. При цьому уточнено, що *відмова працівника надати письмову згоду не може бути підставою для звільнення*. Положення щодо необов'язковості подання трудової книжки збережено.
- Додано ст. 71 (Особливості трудових відносин на визначений *строк до двох місяців*): випробування не встановлюється; роботодавець розриває угоду у разі припинення роботи на строк більше одного тижня з причин виробничого характеру, нез'явлення працівника на роботу протягом більше двох тижнів підряд, невиконання чи неналежного виконання працівником трудових обов'язків.

Атестація працівників (Глава 3)

- Обмежено *право роботодавця самостійно приймати рішення про проведення атестації* працівників. Проведення атестації допускається у випадках, передбачених законом та колективним договором. Якщо колективний договір не укладався, атестація проводиться на підставі акту роботодавця за погодженням із профспілкою.
- У ст. 75 (44) (Результати та наслідки атестації) *вилучено положення, яке передбачає право працівника оскаржити до суду рішення роботодавця, прийняте відповідно до рішення атестаційної комісії*.

Зміна умов трудового договору (Глава 4)

- Главу додано ст. 77, 78, 79, які визначають *випадки змін умов трудового договору* (переміщення, переведення на іншу роботу,

зміна істотних умов праці, зміна інших умов трудового договору) (Хара В. Г.).

- Додано ст. 83 (зміна істотних умов праці). Зміна істотних умов допускається у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці, зокрема, запровадженням нової техніки та технології виробництва, раціоналізації робочих місць, веденням нових форм організації праці. Трудовий договір припиняється, якщо працівник не погоджується із істотними змінами і не має можливості перевести його на іншу роботу.

Припинення трудових відносин (Глава 6)

- У ст. 95 (98) (Розірвання трудового договору за ініціативою працівника) вилучені застереження щодо можливості визначення у законодавстві більшого ніж два тижні строку розгляду заяви працівника про звільнення.
- Вилучено статтю 102 (Особливості розірвання трудового договору за власною ініціативою працівника), яка надавала роботодавцеві право встановлювати додаткові вимоги щодо звільнення за власною ініціативою працівника, якому роботодавцем надавались у власність майно чи гроші, майно у користування, оплачувалася вартість навчання, проводилася перепідготовка, підвищення кваліфікації. Підстава вилучення – невідповідність 22 та 43 ст. Конституції (Хара В.Г., Стоян О.М., Горбаль В.М. (РУ), Катусева З.Г., Мироненко В.А. (КПУ), Атрошенко В.А., Кириленко В.А. (НУ), Ващук К.Т. (НП)).
- У ст. 98 (103) (Право роботодавця на розірвання трудового договору у зв'язку із скороченням) додатково визначається перелік умов, які обґрунтовують недоцільність використання праці працівника і дають право проводити скорочення штату: ліквідація, злиття, приєднання, поділ, виділення, перетворення, перепрофілювання юридичної особи – роботодавця, зміни в організації виробництва та праці. Припинення діяльності філій та підрозділів роботодавця в іншій місцевості передбачає розірвання трудових договорів за правилами, передбаченими при ліквідації юридичної особи – роботодавця.
- У ст. 99 (104) (Обов'язок роботодавця щодо проведення консультацій у зв'язку із скороченням) положення щодо повноваження профспілок і прав отримувати інформацію про скорочення за 3 місяці і проводити консультації щодо запобігання звільненню не зазнало змін.

- У ст. 100 (105) (порядок звільнення у зв'язку із скороченням) передбачено положення, яке дозволяє працівнику протягом періоду звільнення не більше одного дня на тиждень самостійно шукати роботу. Пропозиції депутатів фракцій КПУ, РУ, НП щодо скорочення штатів за обов'язкової згоди профспілок не враховані.
- У ст. 104 (109) (Розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця на підставі невиконання чи неналежного виконання працівником своїх трудових обов'язків) передбачено, що звільнення допускається за прогул – відсутність на роботі більше чотирьох годин, а не робочого дня, як визначалось у попередній редакції. До підстав звільнення за невиконання трудових обов'язків віднесено додатково порушення керівником, членами виконавчого органу господарського товариства прав його засновників (учасників).
- Вилучено ст. 113 (Розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця на підставі досягнення працівником граничного віку).
- Додано статтю 109 (Розірвання трудового договору з керівником юридичної особи на вимогу державної інспекції праці), яка передбачає розірвання трудового договору із керівником юридичної особи, якщо у разі перевірки інспекцією праці, яка може бути проведена за заявою профспілки, виявлено грубе та систематичне порушення трудового законодавства. Цією нормою частково поновлюється право профспілок вимагати звільнення керівника.

Порядок звільнення (Глава 7)

- Додано ст. 119 (Надання працівникам можливостей для захисту від незаконних звільнень), яка передбачає надання працівникові можливості дати пояснення з приводу допущених порушень чи неналежного виконання обов'язків та надати докази правомірності своїх дій чи бездіяльності.
- У ст. 120 (125) (Розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації) уточнено, що розірвання трудового договору здійснюється не з врахуванням думки профспілки, а за погодженням із профспілкою. Відповідно, невраховані пропозиції депутатів від КПУ, НУ та інших поновити положення про звільнення за попередньою згодою профспілки. Конвенція МОП 158 Про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця вимагає поінформування профспілки про причини звільнення та провести

відповідні консультації. Поінформування та консультації можна вважати співвідносними із положенням про погодження із профспілкою.

Умови праці (Книга 3). Робочий час (Глава 1)

- У ст. 139 (144) (Заборона залучення до роботи в нічний час) доповнено заборону залучення до роботи *у нічний час жінок із дітьми до 3 років*.

Час відпочинку (Глава 2)

- У ст. 160 (165) (Дні державних і релігійних свят, робота в які не проводиться) *вилучено норму про святкування Нового року 2 січня* (Хара В.Г.), додано положення про святкування Міжнародного дня солідарності трудящих також 2 травня.

Відпустки (Глава 3)

- У ст. 164 (169) (Право працівника на використання відпустки на власний розсуд) доповнено, що *працівник зобов'язаний повідомляти роботодавця про місце проведення відпустки* в разі, якщо закон надає роботодавцеві право відкликати працівника з відпустки (Хара В.Г.).
- У ст. 170 (175) (Щорічна основна трудова відпустка мінімальної тривалості) *збережено положення про тривалість щорічної відпустки у 24 дні*. ЄСХ (переглянута) передбачає надання щорічної відпустки тривалістю 4 тижні або 28 календарних днів. У контексті приєднання до ЄСХ (переглянутої) очевидна невідповідність.
- У ст. 181 (187) (Право на щорічну трудову відпустку за *перший рік роботи*) додано положення про надання відповідного права працівникам, які *мають путівку* (курсівку) для *санаторно-курортного лікування та сумісникам* – одночасно з відпусткою за основним місцем роботи.
- У ст. 188 (194) (Відкликання з щорічної трудової відпустки) уточнено, що таке відкликання можливе *лише для відвернення стихійного лиха, виробничої аварії або негайного усунення їх наслідків, для відвернення нещасних випадків, простою, загибелі або псування майна юридичної особи*.

Нормування праці (Глава 4)

- У ст. 203 (210) (Встановлення, заміна і перегляд норм праці) внесено доповнення про те, що перегляд норм праці провадять-

ся роботодавцем *за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації*. (Чикал А. В., Сас С. В.).

Заробітна плата (Глава 5)

- У ст. 213 (220) (Тарифна система оплати праці) доповнено, що тарифна *ставка працівника першого розряду* встановлюється колективними угодами у розмірі, що *перевищує розмір мінімальної зарплати* (Хара В. Г.).
- Ст. 220 (224) (Мінімальна заробітна плата) доповнено положенням про те, що *мінімальна заробітна плата не може бути нижчою за прожитковий мінімум* (Хара В.Г., Чикал А.В., Волинець М.Я.). Передбачено, що розмір мінімальної заробітної плати може *переглядатися* при внесенні змін до закону про Держбюджет залежно від зростання індексу цін на *споживчі товари і тарифи на послуги за угодою сторін колективних переговорів і укладення генеральної угоди*.
- У ст. 263 (267) (Наслідки порушення строків виплати заробітної плати, гарантійних та компенсаційних виплат працівнику) визначені *конкретні обсяги додаткових виплат працівнику за затримку заробітної плати*: при затримці виплат до 30 календарних днів у розмірі 10 відсотків від нарахованих, але не виплачених сум; при затримці виплат до 90 календарних днів у розмірі 50 відсотків від нарахованих, але не виплачених сум; при затримці виплат понад 90 календарних днів у розмірі 100 відсотків від нарахованих, але не виплачених сум (Чикал А.В., Волинець М.Я.).

Охорона праці (Глава 9)

- Ст. 271 (275) (Обов'язки працівника щодо охорони праці) *додано положення про обов'язок працівника співпрацювати з роботодавцем у справі організації безпечних і здорових умов праці*, особисто вживати потужних заходів щодо усунення будь-якої виробничої ситуації, яка створює загрозу життю чи здоров'ю його або людей, які його оточують, і довікілью; негайно повідомляти про виявлену небезпеку і нещасні випадки свого безпосереднього керівника, роботодавця або спеціалістів служби охорони праці; надавати невідкладну допомогу іншим працівникам, які опинилися в загрозовому для життя чи здоров'я стані (відповідає вимогам МОП) (Чикал А.В., Волинець М.Я., Турманов В.І.).

Особливості регулювання трудових відносин за участю окремих категорій працівників і роботодавців (Книга 4). Особливості прав працівників із сімейними обов'язками (Глава 1)

- У ст. 283 (285) збережено положення про заборону праці жінок на важких роботах, крім випадків займання керівних посад. Дане положення не відповідає ЄСХ (*нереглянутій*) щодо рівності трудових прав чоловіків і жінок і необхідності здійснення активної політики усунення виробничих ризиків для гарантій безпеки праці як для чоловіків, так і для жінок.
- У ст. 284 (286) додано положення про гарантії вагітним жінкам та жінкам з дітьми при прийнятті на роботу. Зокрема визначено, що забороняється відмовляти жінкам у прийнятті на роботу та знижувати їм заробітну плату з мотивів, пов'язаних з вагітністю або наявністю дітей віком до трьох років, а одиноким матерям – за наявності дитини віком до чотирнадцяти років (Єхануров Ю.І.).

Особливості праці молоді (Глава 2)

- У ст. 289 (291) додано положення щодо заборони роботи неповнолітній осіб за сумісництвом (Хара В.Г.).

Особливості регулювання трудових відносин за участю юридичної особи – суб'єкта малого підприємництва, фізичної особи – підприємця (Глава 3)

- Дана глава збережена у законопроекті незважаючи на пропозиції її відхилити з боку депутатів РУ, НУ та КПУ.
- *Вилучено* ст. 304, яка передбачала, що *строкові договори за участю СМП можуть укладатись без будь-яких обмежень* (Кириленко В.А.).
- У ст. 302 (305) уточнено в сторону інтересів працівника *порядок звільнення за скороченням штатів* працівників, які працюють у роботодавця – СМП: працівник попереджається про звільнення за два тижні, роботодавець повідомляє ДСЗ про звільнення за два тижні до звільнення, до працівників право на повторне прийняття на роботу не застосовується, звільнення неповнолітніх працівників проводиться без отримання згоди служби у справах неповнолітніх.
- *Вилучено* ст. 308, яка звільняла роботодавця – СМП від обов'язку оплачувати навчальні та творчі відпустки.

Колективні трудові відносини (Книга 6)

Додана глава 1 «Соціальне партнерство», в якій визначено:

- *принципи соціального партнерства* (соціального діалогу, добровільності вибору форм соціального партнерства, рівноправності сторін, поваги, погодження і врахування інтересів сторін, пріоритетів процедур примирення, добровільності та реальності прийнятих на себе зобов'язань, обов'язковості та взаємного контролю за виконанням сторонами своїх зобов'язань);
- *сторони соціального партнерства* (працівники, роботодавці, органи державної влади);
- *роль держави у соціальному партнерстві* (узгодження зі сторонами соціального партнерства на національному рівні основних напрямків соціально-економічної політики, законодавчого забезпечення системи соціального партнерства; органи влади повинні погоджувати із соціальними партнерами проекти нормативно-правових актів);
- *органи соціального партнерства* (Національна рада соціального партнерства, регіональні та галузеві ради соціального партнерства);
- *форми соціального партнерства* (консультації та переговори, ведення колективних переговорів з метою укладання угод та колективних договорів, застосування процедур примирення).

Колективні переговори та укладання колективних договорів та угод (Глава 2)

- Додано ст. 350 (Підготовка до ведення колективних переговорів), 351 (Порядок ведення колективних переговорів), 352 (Гарантії та компенсації учасникам колективних переговорів), які *уточнюють процедуру* колективних переговорів.
- Додані статті 354, яка визначає *зміст колективного договору* (щодо організації виробництва і праці, забезпечення повної зайнятості, професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, режиму роботи, тривалості робочого часу і часу відпочинку, встановлення правил внутрішнього трудового розпорядку, умов формування і зростання обсягів фонду оплати праці, мінімального рівня оплати праці, встановлення форм і систем оплати праці, відрядних розцінок, тарифної сітки, міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень, строків і форм випла-

ти заробітної плати, норм праці, соціально-побутових пільг тощо) та ст.355, яка визначає *порядок укладання колективного договору* та внесення до нього змін. Зміст цих статей *кореспондується із КЗпПУ*.

- Додано додаткові статті (359–363), які деталізують *зміст та порядок укладання колективних угод*.
- Додано главу 3 Колективні трудові спори, яка відтворює норми чинного законодавства та норми КЗпПУ щодо цього питання.

Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства (Книга 8). Загальні положення (Глава 1)

- Додано ст. 394, яка визначає, що *громадський контроль* за дотриманням трудового законодавства *здійснюють професійні спілки* та їх об'єднання. Стаття внесена за поправками депутатів РУ (Стоян О.М., Хара В.Г.), НП та КПУ.

Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства (Глава 2)

- У ст. 398 (380) (Основні права державних інспекторів праці) додано положення, яке визначає *повноваження вносити обов'язкові до виконання подання щодо розірвання трудового договору з керівником* юридичної особи у зв'язку з порушенням ним трудового законодавства (Хара В.Г.).
- У ст. 401 (384) (Порядок проведення перевірок органами державного нагляду), визначено, що *кількість планових перевірок роботодавця* не може перевищувати *однієї на календарний рік*. Позапланові перевірки роботодавця можуть проводитися *тільки за зверненням працівників, професійних спілок*.
- У ст. 404 (Відповідальність державних інспекторів праці) вилучено положення про *відшкодування з державного бюджету збитків роботодавцю, внаслідок неналежного виконання інспектором праці своїх обов'язків*.

Відповідальність сторін трудових відносин (Книга 8). Відповідальність працівників (Глава 1)

- У ст. 407 (390) (Порядок застосування дисциплінарних стягнень) внесено положення про те, що застосуванню дисциплінарного стягнення *може передувати службове розслідування*.
- У ст. 410 (393) (Випадки притягнення працівника до *матеріальної відповідаль-*

ності в повному розмірі) до випадків, які передбачають таку відповідальність, додано пряму дійсну майнову шкоду заподіяну внаслідок *розголошення державної таємниці* та іншої захищеної законом інформації.

- У ст. 414 (397) (Порядок відшкодування шкоди) додано положення, яке передбачає, що *роботодавець* з урахуванням конкретних обставин заподіяння прямої дійсної майнової шкоди *може відмовитися від її стягнення з працівника* повністю чи частково.

Індивідуальні трудові спори (Книга 9).

Розгляд індивідуальних трудових спорів (Глава 3)

- У ст. 443 (425) (Рішення у справах, пов'язаних із звільненням з роботи або переведенням на іншу роботу) *вилучено положення*, яке обмежує *розмір моральної шкоди* у разі незаконного звільнення *середньою заробітною платою за шість місяців*.

Підсумовуючи аналіз поправок до другого читання, варто відзначити, що більшість зауважень, висловлених під час обговорення проекту 10 грудня 2003 року, були комітетом враховані. Проте не були враховані у повній мірі принципові зауваження щодо поновлення прав профспілок надавати згоду на звільнення працівників та вимагати звільнення керівників, які порушують трудове законодавство. Дані права замінені положеннями, які передбачають погодження із профспілками питань звільнення, що хоча і відповідає міжнародним нормам, тим не менше, обмежує чинні контролюючі повноваження профспілок. Для позиції лівих фракцій (СПУ, КПУ) це питання можна вважати ідеологічно принциповим, яке об'єктивно впливає на їх голосування проти проекту кодексу.

Незважаючи на зусилля профільного комітету збалансувати положення законопроекту з точки зору інтересів працівників та роботодавців з відповідним узгодженням ідеологічних позицій «лівих» та «правих» сил парламенту, результати виявились невтішними

Щодо ідеологічних чи політичних протиріч навколо проекту, аналіз поправок показує наступну характерну тенденцію. Поправки, спрямовані на усунення із тексту проекту найбільш яскравих положень, які обмежують права працівників (контрольні повноваження профспілок, заборона переходу працівника до конкуруючого роботодавця, збільшення стро-

ків випробовування тощо) вносились представниками всіх фракцій, включаючи і ті, що переважно орієнтуються на інтереси роботодавців (РУ, НУ). Відповідно в роботі над проектом кодексу до другого читання жорсткого та принципового протистояння «роботодавців» та «працівників» не відбувалося. Тим не менше, значення ідеологічних розбіжностей не варто недооцінювати.

Найбільш активна та прагматична позиція щодо відстоювання інтересів роботодавців виявлялась у поправках представників фракції «Регіони України», незважаючи на те, що у фракції перебував активний представник профспілок О.М. Стоян. Більшість поправок, зорієнтованих на інтереси роботодавців, комітетом відхилено. Найбільш характерними з цих поправок є право роботодавця збирати інформацію про працівника без його згоди, переведення працівника на іншу роботу без його згоди у разі виробничої необхідності, застосування броні робочих місць для інвалідів тільки до тих робочих місць, які можуть бути зайняті інвалідами, бронювання робочих місць тільки на підприємствах державної форми власності тощо. Відхилення більшості важливих для депутатів РУ поправок дозволяє припустити загальну негативну позицію фракції щодо проекту кодексу, що й було висловлено під час голосування 19 травня. Характер поправок та позиція фракції партії промисловців та підприємців подібні до РУ, що має під собою об'єктивне ідеологічне підґрунтя.

Інтересам роботодавців відповідали також більшість відхилених поправок представників фракції НУ, проте принципову позицію самої фракції вони не відображали, оскільки не менш вагомими були поправки, орієнтовані на інтереси малого підприємництва та працівників.

На іншому від РУ ідеологічному полюсі знаходиться позиція КПУ. Комітетом відхилено або враховано частково чимало поправок, жорстко орієнтованих на інтереси працівників та профспілок. Зокрема, йдеться про такі найбільш характерні: обмеження права роботодавця встановлювати додаткові вимоги (крім тих, що визначені у законодавстві) до працівника в залежності від умов роботи, заборона застосовувати санкції до працівника за розголошення комерційної таємниці, заборона роботодавцю збирати інформацію про попередню діяльність працівника, заборона переведення працівника на іншу роботу без його згоди, повна заборона тривалих відпусток без збереження заробітної плати, додати до переліку державних свят 7 листопада тощо. Невраховання таких поправок викликало негативну позицію фракції щодо проекту кодексу напередодні голосування 19 травня.

Представники інших фракцій та груп не виявляли істотної активності у підготовці проекту до другого читання, і їх позиції визначаються вимогами «політичної» доцільності з ухилом до «лівого» скептицизму.

Незважаючи на зусилля профільного комітету збалансувати положення законопроекту з точки зору інтересів працівників та роботодавців з відповідним узгодженням ідеологічних позицій «лівих» та «правих» сил парламенту, результати виявились невтішними. Політичної згоди не було досягнуто. Крім того, виявилось, що проект остаточно не узгоджений із соціальними партнерами. Голова комітету В. Г. Хара, представляючи проект, запропонував приймати у другому читанні основний текст проекту із винесенням на третє читання частин щодо колективних трудових відносин, умов праці та трудових відносин окремих категорій працівників і роботодавців. Такі технічні ускладнення помножені на обопільне невдоволення ключових зацікавлених сторін зумовили зволікання із прийняттям рішення. КПУ та СПУ майже одностайно підтримали постанови про неприйнятність проекту кодексу. Найбільша фракція парламенту (НУ) не давала голосів за жодну із пропозицій щодо подальшого розгляду проекту. Як наслідок – 291 голос (КПУ, СПУ, РУ, НП, УНП) був відданий за відправлення документа на повторне друге читання.

Повторне друге читання, заплановане на передвиборчу восьму сесію, може мати негативні наслідки з точки зору якості остаточної редакції проекту. Тверда позиція «роботодавців» буде послаблена потребами передвиборчого популізму, відповідно, ліва риторика і принциповість захисників працівників посилюватиметься, впливаючи на формування відповідної позиції фракцій, для яких трудове законодавство не має принципового ідеологічного значення. В такій ситуації найвірогіднішим є чергове відкладення розгляду проекту. Шанси на швидке проходження проекту зростуть у випадку успішної підготовки комітетом узгодженої редакції кодексу разом із сприятливою політичною кон'юнктурою – наявністю більш привабливих для впливу на електорат проектів рішень.

ЗАПОБІГАННЯ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ТА ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У світовій економіці останнім часом чіткою домінантою у сфері регулювання фінансових взаємовідносин стала боротьба з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму. Відмивання грошей вже вийшло за рамки окремих країн чи регіонів, набувши глобального значення. За оцінками експертів щорічно у світі в законний фінансовий обіг вливається від 150 до 500 мільярдів доларів США, набутих злочинним шляхом. Найсприятливішими для відмивання грошей є нові фінансові ринки в країнах із перехідною економікою.

Олександр НАУМОВ,
магістр
правознавства

Історично термін «відмивання грошей» вперше з'явився у США у 1980-ті роки. Президентська комісія США з боротьби з організованою злочинністю у 1984 році визначила відмивання доходів злочинних угруповань як процес приховування наявності незаконного походження або незаконного використання доходів, а також спроби представити ці доходи.

У міжнародному праві визначення легалізації (відмивання) доходів від злочинної діяльності було наведено у Віденській конвенції ООН про боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин 19 грудня 1988 року. Згідно зі ст. 3 цієї Конвенції під легалізацією (відмиванням) доходів від злочинної діяльності слід розуміти:

- «конверсію», або переведення власності, якщо відомо, що така власність отримана внаслідок будь-якого правопорушення або правопорушення, пов'язаного з обігом наркотичних засобів, або внаслідок участі в такому правопорушенні чи правопорушеннях з метою приховування або утаювання незаконного джерела власності, або з метою надання допомоги будь-якій особі, яка бере участь у вчиненні такого правопорушення чи правопорушень, із тим, щоб вона могла ухилитися від відповідальності за свої дії;
- приховування або утаювання справжнього характеру, джерела, місцезнаходження, способу розпорядження, переміщення, справжніх прав стосовно власності або її належності, якщо відомо, що така власність одержана внаслідок правопорушення або правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, або

внаслідок участі в такому правопорушенні або правопорушеннях;

- придбання, володіння або використання майна, якщо в період його отримання було відомо, що таке майно отримано в результаті правопорушення або в результаті участі в такому правопорушенні або в правопорушеннях;
- участь, співучасть або вступ в злочинну змову з метою здійснення будь-якого правопорушення або правопорушень, наведених вище, замах на здійснення такого правопорушення або правопорушень, а також пособництво, підбурювання, сприяння або консультування при їх скоєнні.

Із середини 1980 року міжнародна спільнота розпочала активну боротьбу з відмиванням коштів кримінального походження. До цього спонукало зростання злочинності, пов'язаної з незаконним обігом наркотиків, торгівлею зброєю, збільшення кількості терористичних випадків, активним інвестуванням капіталів сумнівного походження в економіку деяких держав, у тому числі тих, які розвиваються стабільно.

З огляду на актуальність проблем, пов'язаних із відмиванням злочинно набутих коштів, на зустрічі керівників країн «Великої сімки» у Парижі у 1989 році було створено *Групу з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом* (далі – FATF).

Діяльність FATF спрямовано на виконання таких завдань:

- поширення інформації про заходи у сфері боротьби з відмиванням грошей на всіх континентах і у всіх регіонах світу;
- здійснення моніторингу реалізації Сорока рекомендацій у країнах – членах FATF;
- огляд тенденцій у сфері відмивання грошей та відповідних контрзаходів (проведення «типологічних досліджень» з метою виявлення нових схем відмивання коштів) тощо.

FATF – міждержавний орган, що розробляє політику боротьби з легалізацією коштів, набутих злочинним шляхом, та сприяє її виконанню на національному і міжнародному рівні. До FATF входять 29 країн-учасниць: Австралія, Австрія, Аргентина, Бельгія, Бразилія, Великобританія, Греція, Данія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Гонконг (Китай), Люксембург, Мексика, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Норвегія, Португалія, Сінгапур, Сполучені Штати Америки, Туреччина, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Швеція та Японія та дві регіональні організації: Європейська комісія та Рада співробітництва країн Перської затоки. FATF здійснює співробітництво з іншими міжнародними організаціями, що працюють в цій сфері, такими як Відділ ООН по контролю за наркотиками і запобіганню злочинності, Рада Європи, Азіатсько-тихоокеанська група боротьби з відмиванням коштів і Цільова група фінансових дій країн Карибського басейну. Секретаріат FATF міститься в Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Основне завдання FATF – забезпечити прийняття всіма фінансовими центрами міжнародних стандартів у сфері запобігання, виявлення і притягнення до відповідальності за відмивання грошей. На виконання цього завдання FATF були розроблені Сорок рекомендацій, які є міжнародними стандартами і становлять базову структуру спрямованих проти відмивання коштів заходів, що мають застосовуватися на загальносвітовому рівні. Сорок рекомендацій визначають загальні принципи дій, які мають знайти своє відображення у національних законодавствах країн з наступних питань: кримінальна відповідальність, здійснення правосуддя, застосування заходів адміністративного та цивільного примусу, діяльність фінансової системи, питання міжнародного співробітництва тощо. У них наголошується на необхідності посилення національних правових дій, спрямованих на протидію відмиванню грошей, підвищення ролі фінансово-банківської системи в цій справі та розширення міжнародної співпраці. Хоча рекомендації не є міжнародною конвенцією, обов'язковою до виконання, багато країн світу взяли на себе зобов'язання боротися з відмиванням грошей шляхом реалізації їх на практиці.

Першорядного значення FATF надає аналізу світових фінансових потоків, діяльності банківських і фінансових систем та методів відмивання грошей, прагнучи виявити

слабкі місця у боротьбі із цим явищем. Вона постійно здійснює моніторинг та аналіз як стану боротьби країн – членів FATF з відмиванням коштів, так і процесів приведення у відповідність до рекомендацій FATF законодавств певних країн, що висловили свою підтримку загальносвітової боротьби з відмиванням «брудних» коштів. У разі негативних висновків за результатами такого аналізу FATF має право застосовувати певні «заходи впливу», що можуть виражатися у направленні попереджень окремій країні, внесенні країни до «чорного списку» (списку країн, що не співпрацюють з FATF з питань боротьби з відмиванням коштів), аж до застосування рекомендацій щодо обмеження співробітництва з країнами-порушниками. Наслідком застосування таких санкцій можуть бути обмеження та зупинення розрахунків, блокування коштів на кореспондентських рахунках банків та рахунках підприємств, закриття цих рахунків тощо.

Весь світ дійшов згоди, що боротьба з відмиванням грошей, набутих злочинним шляхом, у банківському секторі економіки – справа виняткової ваги. Щоб запобігти легалізації «брудних» грошей, вдаються до різних методів і засобів. Зокрема, розробляють і приймають відповідні закони та підзаконні акти, директиви міжнародних економічних союзів, провідні світові банки встановлюють спеціальні правила, а органи виконавчої влади запроваджують відповідні системи контролю, надають рекомендації стосовно конкретних напрямів боротьби із цим явищем та ін.

Рекомендації FATF як один з базових документів, яким керуються країни та фінансові установи всього світу при здійсненні заходів щодо запобігання проведенню легалізації коштів, передбачають необхідність:

- визначення країнами переліку та ознак операцій, пов'язаних з легалізацією отриманих злочинним шляхом коштів, з урахуванням наведених у рекомендаціях принципів;
- запровадження правил ідентифікації клієнтів та моніторингу інформації;
- створення в країнах уповноважених органів, відповідальних за боротьбу з легалізацією «брудних» коштів;
- тісної співпраці фінансових установ з компетентними органами з питань протидії відмиванню коштів тощо.

Кожна країна, користуючись зазначеними рекомендаціями, розробляє та впроваджує власну систему та заходи боротьби з легалізацією злочинних коштів (дивись – Таблицю 1).

Таблиця 1. Боротьба з легалізацією коштів, здобутих злочинним шляхом: міжнародний досвід

Назва держави	Практика боротьби з легалізацією коштів, здобутих злочинним шляхом
США	У рекомендаціях Міністерства фінансів США пропонується ретельно досліджувати на «підозрілість» всі доступні факти стосовно угод на суми від 10 тисяч доларів США. Особливу обережність пропонується проявляти щодо трансакцій і банківських стосунків, якщо є сумніви щодо ідентифікації клієнтів, трансакцій, що здійснюються за участю третіх країн тощо. За даними закордонних періодичних видань великі банки США значно збільшили витрати на технології аналізу даних про грошові трансферти на предмет фіксування підозрілої діяльності.
Італія	Чинне законодавство Італії зобов'язує банки та інші посередницькі структури вести детальну документацію щодо валютних операцій резидентів, аби не пропустити спроби відмивання коштів.
Ірландія	В Ірландії Кримінальний юридичний акт (1994 рік) зобов'язує всі фінансові інститути вимагати від нових клієнтів, які здійснюватимуть великі трансакції, документального підтвердження походження грошей.
Кіпр	Стратегія банків Кіпру базується на принципі «знай свого клієнта» і спрямована на виявлення осіб, які мають кілька довірчих рахунків, не сумісних із формою їх бізнесу, або рахунків, на які надходять депозити від значної кількості різних приватних адресатів, а також тих клієнтів, які намагаються відкрити рахунок на велику суму навіть на не вигідних умовах. Згідно із цією стратегією банкірам слід знати походження коштів, історію всіх відкритих у банку рахунків, періодичність звернень клієнта до банку.
Греція	Законодавством Греції передбачається ідентифікація клієнтів у разі укладення контрактів, відкриття рахунків, найму сейфів, кредитування під заставу; водночас ідентифікації не потребують страхові операції на незначні суми і терміни та пов'язані з пенсійним страхуванням.
Швейцарія	У 1991 році Федеральна банківська комісія Швейцарії заборонила (за винятком надзвичайних випадків) відкривати анонімні рахунки та позбавила розпорядників майна права приховувати при відкритті рахунків справжні імена своїх клієнтів.
Австрія	В Австрії – єдиній у Європейському Союзі державі, яка дозволяла вести анонімні банківські рахунки – під тиском FATF розроблено програму їх поетапного скасування.
Бельгія	Фінансові органи Бельгії, суворо контролюючи переміщення грошей, обов'язково перевіряють всі угоди на суму понад 10 тисяч євро.
Литва	Відповідно до Закону Литви «Про запобігання відмиванню грошей» (січень 1998 року) банки та інші кредитні установи, страхові компанії, митниця, пошта, нотаріуси, ломбарди, спецслужби країни надають податковій поліції відомості про осіб, що підозрюються у відмиванні коштів, про всі операції на суму понад 50 тисяч латів (16,9 тисяч доларів США), а також про обмін валюти на суму понад 10 тисяч латів (3,4 тисяч доларів США). Прийнятий латвійським Сеймом Закон «Про запобігання легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом» (грудень 1997 року) містить ознаки, за допомогою яких виявляються злочинні кошти, і перелік фінансових операцій, що підлягають особливому контролю, а також визначає мінімальну суму, починаючи з якої необхідна обов'язкова ідентифікація клієнта – 10 тисяч латів (17,7 тисяч доларів США).
Російська Федерація	Згідно з Федеральним законом Російської Федерації від 7 серпня 2001 року № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» операції, сума яких дорівнює або перевищує 600 тисяч російських рублів (19,5 тисяч доларів США) та мають визначені цим законом ознаки сумнівності, підлягають обов'язковому контролю, що є заходом протидії легалізації отриманих злочинним шляхом доходів.
Україна	Обов'язковому фінансовому моніторингу підлягають фінансові операції, сума яких дорівнює чи перевищує 80 тисяч гривень та які мають одну або більше ознак, визначених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом». Крім того, згідно із Законом України «Про банки і банківську діяльність» українські банки зобов'язані ідентифікувати клієнтів, що здійснюють операції з готівкою без відкриття рахунку на суму, що перевищує еквівалент 50 тисяч гривень.
Польща	Польські банкіри передусім контролюють операції з великими сумами готівки (особливо якщо раніше подібні суми за рахунком не проходили), надходження значних переказів із країн, відомих як виробники наркотиків або підозрюються у причетності до тероризму тощо. Підвищену увагу приділяють клієнтам, що мають значні суми на рахунках у кількох банках і переказують їх у треті країни.
Франція	Згідно із законом, прийнятим у Франції у 1996 році, кошти, отримані у результаті злочинних дій, вважаються незаконними, а всі операції з ними – відмиванням «брудних» грошей, що є кримінальним злочином. У такий спосіб уряд країни підтвердив своє бажання сприяти на фінансовому і банківському рівні боротьбі з наркобізнесом, організованою злочинністю, шахрайствами з податками, порушеннями митних правил. У Франції також розглядається питання поширення поняття «брудних» грошей на кошти від діяльності міжнародних злочинних організацій.

Директивою Європейського Союзу від 19 червня 1991 року визначено, що вимоги з ідентифікації клієнтів поширюються також на будь-які операції на суми, що перевищують встановлену законодавством певної країни межу. Зазначимо, що у міжнародній практиці обмеження встановлюється в середньому від суми у 10 тисяч доларів США.

У більшості країн відмивання грошей визнане злочином, що тягне за собою кримінальну відповідальність. Цей момент чітко зафіксований в американських законах і законах багатьох інших країн. Більш того, у законах певних країн прямо вказується, що розгляд такого роду справ повинен віддаватися пріоритет у порівнянні з іншими питаннями.

В Україні відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, передбачена Кримінальним Кодексом України та карається позбавленням волі на строк від 3 до 15 років з конфіскацією майна, застосуванням додаткових санкцій тощо.

Тобто можна сказати, що в Україні відповідальність за легалізацію злочинних коштів та неповідомлення або незаконне розголошення інформації про осіб, що здійснюють сумнівні (підозрілі) операції, є однією із найбільш суворих у світі.

Майже у всіх країнах створені спеціальні організації, що займаються питаннями боротьби з відмиванням грошей. У США це – Департамент з посилення боротьби з фінансовими злочинами, що створений при Міністерстві фінансів США; у Канаді – Центр аналізу фінансових операцій, в Японії – Японський офіс фінансової розвідки, у Греції – Спеціальний комітет з боротьби з відмиванням грошей, в Аргентині – Комітет з фінансової інформації, в Бразилії – Рада з контролю за фінансовою діяльністю. У Мексиці існують дві спеціальні організації – Генеральний директорат для розслідування трансакцій і Агентство з боротьби з відмиванням грошей. Проблемою відмивання коштів у фінансових установах Бельгії займається створений при Міністерстві фінансів і юстиції Сектор обробки фінансової інформації, який аналізує підозрілі операції, а також повідомлення поліцейських, митних та інших державних органів, а у разі необхідності перевірки інформації призупиняє підозрілі операції.

Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» (далі – Закон) передбачено два рівні фінансового моніторингу – первинний та державний.

Суб'єктами державного фінансового моніторингу є:

- центральні органи виконавчої влади та Національний банк України, які виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, що забезпечують здійснення фінансових операцій;
- спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу – урядовий орган державного управління, який діє у складі Міністерства фінансів України – Державний департамент фінансового моніторингу (далі – Уповноважений орган);
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є:

- банки, страхові та інші фінансові установи;
- платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи;
- товарні, фондові та інші біржі;
- професійні учасники ринку цінних паперів;
- гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї;
- підприємства, організації, які здійснюють управління інвестиційними фондами чи недержавними пенсійними фондами;
- підприємства і об'єднання зв'язку, інші некредитні організації, які здійснюють переказ грошових коштів;
- інші юридичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції.

Згідно з Законом суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний:

- 1) встановлювати процедуру проведення фінансового моніторингу та призначити працівника, відповідального за його проведення;
- 2) проводити ідентифікацію особи, яка здійснює фінансову операцію, що підлягає фінансовому моніторингу відповідно до цього Закону, або відкриває рахунок (в тому числі депозитний), на підставі наданих в установленому порядку документів або за наявності підстав вважати, що інформація щодо ідентифікації особи потребує уточнення;
- 3) забезпечувати виявлення і реєстрацію фінансових операцій, що відповідно до цього Закону підлягають фінансовому моніторингу;
- 4) надавати Уповноваженому органу інформацію про фінансову операцію, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу, не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з моменту її реєстрації;

5) сприяти працівникам Уповноваженого органу у проведенні аналізу фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу;

6) надавати відповідно до законодавства додаткову інформацію на запит Уповноваженого органу, пов'язану з фінансовими операціями, що стали об'єктом фінансового моніторингу, в тому числі таку, що становить банківську та комерційну таємницю, не пізніше, ніж протягом трьох робочих днів з моменту отримання запиту;

7) сприяти суб'єктам державного фінансового моніторингу з питань проведення аналізу фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;

8) вживати заходів щодо запобігання розголошенню (у тому числі особам, стосовно фінансових операцій яких проводиться перевірка) інформації, яка надається Уповноваженому органу, та іншої інформації з питань фінансового моніторингу (в тому числі про факт подання такої інформації);

9) зберігати документи, які стосуються ідентифікації осіб, якими здійснено фінансову операцію, що згідно з цим Законом підлягає фінансовому моніторингу, та всю документацію про здійснення фінансової операції протягом п'яти років після проведення такої фінансової операції.

Для того, щоб діяльність спеціальних організацій, що займаються питаннями боротьби з відмиванням грошей, була більш ефективною, законодавством різних держав передбачено відповідальність за неповідомлення відповідних органів про операції із відмиванням коштів. Зокрема, в *Італії* особам, що відмовилися повідомити про операції з відмивання «брудних» грошей або надали недостовірну інформацію, загрожує позбавлення волі терміном від 6 місяців і штраф. У *Великобританії* особам, які знали про зазначені операції і не повідомили про них відповідні органи, загрожує ув'язнення до 5 років, а за розголошення інформації злочинцю або третій особі – до 5 років. Одночасно бездіяльність фінансових установ, які не перешкодили легалізації незаконно отриманих коштів, вважається кримінальним злочином.

В *Україні* відповідальність суб'єктів первинного фінансового моніторингу за неподання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу про операції, що підлягають первинному фінансовому моніторингу, передбачена Кодексом України про адмі-

ністративні правопорушення та Кримінальним Кодексом України у вигляді накладення штрафу від п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ) до двох тисяч НМДГ або обмеження волі на строк до 2 років, або позбавлення волі на той самий строк з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до 3 років. Розголошення інформації, що надається спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу, або факту надання такої інформації, згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним Кодексом України карається накладенням штрафу від ста НМДГ до трьох тисяч НМДГ або обмеженням волі на строк до 3 років, або позбавленням волі на той самий строк з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Для виявлення тенденцій розвитку (поширення) операцій з легалізації доходів та дослідження ситуації з управління грошовими потоками у банківській сфері не достатньо лише керуватися вищезгаданим Законом, в якому чітко вказані межі операцій, які мають привернути увагу (сума переказу, невідома особа тощо). Перспективним є також виявлення та дослідження потенційних «ринків відмивання грошей» з метою ліквідації даної загрози на перших етапах, а також з метою систематизації економічного законодавства та системи банківського та державного контролю у формі фінансового моніторингу.

Спеціально створені організації, що уповноважені займатися питаннями боротьби з відмиванням грошей, часто називають «фінансовими розвідками» і їм належить дуже важлива роль у боротьбі з відмиванням грошей. До завдань таких організацій входить збір та аналіз інформації, що надходить від фінансових органів, її розслідування, передача справ правоохоронним органам про угоди, що можуть бути пов'язані з відмиванням грошей.

Міжнародне співробітництво національних органів по боротьбі з відмиванням грошей здійснюється шляхом участі у *Егмонтській Групі*, що була створена у 1995 році, до складу якої входять фінансові розвідки більше 60 країн світу. Завданням Групи є організація співпраці між фінансовими розвідками країн-членів з метою вдосконалення їх національних програм щодо боротьби з відмиванням коштів, яка зокрема передбачає:

- розширення та систематизацію інформації, якою обмінюються фінансові розвідки;
- вдосконалення процесів розслідування;
- підвищення кваліфікації співробітників та обмін досвідом;
- розвиток каналів зв'язку фінансових розвідок шляхом впровадження нових технологій тощо.

Міжнародне співробітництво України з іншими країнами світу з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму здійснюється відповідно до Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (1990 рік), міжнародних договорів України, Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» тощо.

Досягнення України у боротьбі з відмиванням «брудних» коштів отримали позитивну оцінку на Пленарному засіданні Спеціального Експертного комітету Ради Європи з питань оцінки заходів в сфері боротьби з відмиванням злочинних доходів (MONEYVAL), що пройшов з 16 по 21 січня 2005 року в м. Страсбург (Франція). Зокрема, Комітетом Ради Європи зазначено «Україна за короткий проміжок часу досягла стрімкого прогресу у розбудові законодавчої бази та створенні інфраструктури для ефективної боротьби з відмиванням «брудних» коштів».

Довідка

MONEYVAL (Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures) створено Комітетом Міністрів Ради Європи у 1997 році і є однією з трьох міжнародних організацій, які борються з відмиванням «брудних» коштів. Основна мета діяльності – проведення експертної оцінки ефективності протидії легалізації злочинних доходів в країнах, які є членами Ради Європи. Кожна країна-член Комітету представлена в ньому трьома експертами. Україна є членом MONEYVAL та постійно приймає участь у його засіданнях.

У даний час в Україні впроваджується проєкт технічної допомоги з питань боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом (MOLI-UA-2), який буде впроваджуватися протягом 3 років, а його бюджет становитиме 4,9 млн. євро. Він передбачає розвиток і вдосконалення Національної системи боротьби з відмиванням грошей та створення Національного учбово-методичного центру з питань боротьби з відмиванням грошей. MOLI-UA-2 є продовженням діючого проєкту технічної допомоги України з питань боротьби з відмиванням прибутків, отриманих злочинним шляхом (MOLI-UA), який впроваджує Державний департамент фінансового моніторингу разом з Радою Європи.



Висновки

Весь світ дійшов згоди, що боротьба з відмиванням грошей, набутих злочинним шляхом, у банківському секторі економіки – справа виняткової ваги. Щоб запобігти легалізації «брудних» грошей, вдаються до різних методів і засобів. Зокрема, розробляють і приймають відповідні закони та підзаконні акти, директиви міжнародних економічних союзів, провідні світові банки встановлюють спеціальні правила, а органи виконавчої влади запроваджують відповідні системи контролю, надають рекомендації стосовно конкретних напрямів боротьби із цим явищем та ін.

Майже у всіх країнах світу прийняті відповідні закони з питань протидії легалізації коштів, існують спеціальні уповноважені органи контролю за такими операціями, впроваджена система моніторингу та інформування цих органів про суб'єктів, що здійснюють підозрілі операції, та встановлена відповідальність за легалізацію коштів та неінформування про зазначені операції.

Щодо України, то у 2005 році вона може імплементувати положення нової редакції Сорока рекомендацій FATF та Дев'яти спеціальних рекомендацій щодо боротьби з фінансуванням тероризму Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму, що значно наблизить її до європейських стандартів у цій сфері.

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Протягом тривалого часу процес удосконалення виборчого законодавства не супроводжувався внесенням змін до правових актів, якими встановлювалась юридична відповідальність за відповідні порушення. Зокрема, якщо ретельно проаналізувати нову редакцію Закону «Про вибори народних депутатів», то можна нарахувати декілька десятків норм, порушення яких не тягне будь-якої юридичної відповідальності. А відсутність відповідальності в умовах недостатньо високого рівня правової культури громадян є однією з причин нехтування вимогами закону під час підготовки та проведення виборів. Саме це і обумовлює необхідність внесення ґрунтовних змін до Кримінального кодексу України (КК України), Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), а також доповнення виборчих законів окремим розділом, який би встановлював відповідальність за ті діяння, відповідальність за які не може бути встановлена шляхом внесення змін до згаданих кодексів. В останньому випадку йдеться про відповідальність юридичних осіб, на яких дія Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, як відомо, не поширюється.



Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Інститут відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдуми: сучасний стан

Сьогодні відповідальність за порушення законодавства про вибори передбачена як в самих виборчих законах безпосередньо (т. зв. «конституційно-правова відповідальність»), наприклад, відповідальність засобів масової інформації у вигляді зупинення дії ліцензії, відповідальність партій і блоків, кандидатів – суб'єктів виборчого процесу у вигляді оголошення попередження, скасування рішення про реєстрацію всіх або окремих кандидатів тощо), так і Кримінальним кодексом та Кодексом України про адміністративні правопорушення. Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнятий у 1991 році, безпосередньо відповідальності за порушення його норм не встановлює, відсилаючи до положень спеціальних законів, якими передбачено таку відповідальність. Іншими словами, норми, якими встановлено відповідальність за протиправні посягання на виборчі права громадян (право на участь у референдумах), «сконцентровано» переважно у Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Аналіз положень цих кодексів дозволяє виділити декілька основних проблем:

По-перше, суб'єктами адміністративної та кримінальної відповідальності за КУпАП та КК України можуть бути лише фізичні особи,

а оскільки законодавством про вибори та референдуми питання юридичної відповідальності юридичних осіб (які не є суб'єктами виборчого процесу) не врегульовано, то підприємства, установи і організації, які порушують законодавство про вибори та референдуми (шляхом, наприклад, фінансування передвиборної кампанії одного з кандидатів поза межами його виборчого фонду), відповідальності за такі порушення не несуть.

По-друге, КК України та КУпАП по-різному визначають підстави юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства і законодавства про референдуми. Зокрема, злочинам проти виборчих прав громадян в КК України «присвячено» три окремі статті – 157–159, тоді як кримінальна відповідальність за порушення законодавства про референдуми передбачена лише однією статтею (стаття 160 КК України). Аналогічний недолік має і КУпАП (статті 186-2, 186-4 по-різному визначають ознаки порушень законодавства про вибори та референдуми). Враховуючи, що процедури підготовки та проведення виборів і референдумів загалом дуже схожі а об'єкти посягань – приблизно рівнозначні за своєю цінністю, потреби у розмежуванні злочинів та проступків на ті, що посягають на виборчі права громадян, і ті, що посягають на право громадян на участь у референдумі, з нашої точки зору, немає.

По-третє, КУпАП та КК України містять ряд прогалин, існування яких стало абсолютно очевидним під час підготовки та проведення виборів Президента України у 2004 році. У ряді випадків порушення стали можливими не в останню чергу через відсутність будь-якої відповідальності за їх вчинення. Наприклад, порушення таємниці голосування особою, яка не є членом виборчої комісії і службовою особою в розумінні КК України, не передбачає будь-якої відповідальності. Так само передвиборна агітація у переддень виборів громадянином не вважається адміністративним проступком. Виніс бюлетеня з виборчої дільниці (якщо відповідну дію не кваліфікувати як дрібну крадіжку), отримання бюлетеня від виборця іншою особою, зберігання завідомо підроблених виборчих документів та цілий ряд інших протиправних дій можуть вчинятись без будь-яких юридичних наслідків. Особливо недосконалими є положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, що й не

викликає особливого подиву – останні зміни до КУпАП вносились у 1997 році.

По-четверте, розвиток законодавства про відповідальність за протиправні посягання на виборчі права громадян та право на участь у референдумі стримується загальною недосконалістю норм КУпАП. Визначені ще за радянських часів розміри штрафів (які у більшості випадків є надто низькими), складність вирішення питань про те, які суб'єкти мають складати протоколи про адміністративні правопорушення (голова, спеціально уповноважені члени виборчої комісії, посадові особи органів внутрішніх справ тощо), протягом яких строків мають розглядатися справи про адміністративні правопорушення і в якому порядку мають оскаржуватися постанови про накладення стягнень, є серед факторів, що протягом тривалого часу не дозволяли внести до КУпАП жодних суттєвих змін.

Практична необхідність в удосконаленні інституту відповідальності за виборчі порушення також породжує низку проблем. Серед них – проблема визначення кола діянь, вчинення яких має тягти юридичну відповідальність, проблема класифікації таких діянь на більш і менш суспільно небезпечні (така класифікація має на меті відмежування злочинів від проступків), встановлення санкцій за злочини і порушення, адекватних ступеню суспільної небезпеки відповідних діянь. Варто також наголосити на тому, що вирішення цих проблем ускладнюється тим, що законопроект, спрямований на їхнє вирішення, має знайти підтримку більшості в парламенті та бути підписаним Президентом. Аналіз законотворчої діяльності Верховної Ради говорить про те, що останнє має особливо велике значення – спроби народних депутатів «модернізувати» Кодекс України про адміністративні правопорушення в частині відповідальності за посягання на виборчі права громадян свого часу завершилися невдачею саме через позицію глави держави. Таким чином, практичне вирішення проблеми удосконалення інституту відповідальності за порушення виборчого законодавства лежить в площині пошуку балансу між доцільним (у тому числі, науково обґрунтованим) та реальним (тобто таким, що буде підтримане політичними силами в парламенті і главою держави).

Аналіз законопроектів, спрямованих на удосконалення інституту відповідальності за порушення виборчого законодавства

Станом на сьогодні зроблено ряд кроків у напрямі практичного вирішення проблеми неадекватності кола діянь, які кваліфікуються як

порушення законодавства про вибори, та кола діянь, вчинення яких тягне юридичну відповідальність. Зокрема, на розгляд Верховної Ради України було внесено два законопроекти, якими передбачено внести суттєві зміни до Кримінального кодексу України (далі – КК України) та Кодексу України про адміністративні правопорушення – проект Закону № 6418, внесений народними депутатами О. Бандуркою, Ю. Кармазіним та М. Маркуш, та проект Закону № 7790, внесений народними депутатами України І. Гринівим та С. Соболевим. Перший з них 8 вересня 2005 року за результатами розгляду в першому читанні здобув підтримку 271 народного депутата. Другий навіть не розглядався, але отримав підтримку Ради Європи, яка у моніторинговому звіті щодо виконання обов'язків та зобов'язань Україною рекомендувала невідкладно розглянути та підтримати даний законопроект (п. 64 Рекомендацій).

Який з цих двох законопроектів має шанси стати Законом? Питання досить непросте з двох причин:

- підтриманий парламентом в першому читанні законопроект № 6418 містить ряд дискусійних положень, і якщо ці положення не зазнають суттєвих змін до другого читання, то шанси на його прийняття і підписання главою держави суттєво зменшуються;
- законопроект № 7790 – з нашої точки зору більш досконалий як в правовому, так і в політичному аспектах, – не може розглядатись до тих пір, доки не буде остаточно вирішена доля законопроекту № 6418.

Саме тому доцільно проаналізувати основні позитиви та недоліки обох законопроектів для того, щоб дати відповідь на запитання: яким чином має бути удосконалено інститут відповідальності за виборчі порушення?

Проект Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України», внесений народними депутатами України Ю.Кармазіним, О.Бандуркою, М.Маркуш (реєстр. № 6418) має ряд **позитивів**. Чи не найбільший з них – комплексний характер законопроекту – на відміну від інших проектів, які вносились за час повноважень парламенту цього та попереднього скликання, розробники проекту пропонують внести ґрунтовні зміни не лише в Кодекс України про адміністративні правопорушення, але і в Кримінальний кодекс України.

Серед негативів – *невідповідність окремих з пропонованих змін до Кримінального кодексу України Конституції України*. Наприклад, за-

конопроектом пропонується встановити новий вид покарання – позбавлення виборчого права. У той же час відповідно до частини першої статті 70 Конституції право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Право голосу є одним із конституційних прав, які відповідно до статті 64 Конституції не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Основний Закон України закріплює вичерпний перелік обмежень права голосу на виборах та референдумах: не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними, (ч. 2 ст. 70) та не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку (ч. 3 ст. 76). Аналогічна правова позиція знайшла відображення у Рішенні Конституційного Суду України від 26.02.1998 р. № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України.

Другий суттєвий недолік законопроекту полягає у тому, що його розробники акцентують увагу лише на порушеннях виборчого законодавства, залишаючи поза увагою порушення законодавства про референдуми. Аналіз законотворчої діяльності парламенту за останні роки дозволяє говорити про те, що виборче законодавство розвивається у напрямі його уніфікації, і після наступних парламентських виборів цілком імовірним стане прийняття виборчого кодексу, який уніфікує всі виборчі процедури. А оскільки процедура підготовки та проведення референдумів за своєю природою подібна до процедури підготовки та проведення виборів, то у перспективі можна говорити про уніфікацію законодавства про референдуми з виборчим законодавством, у тому числі – в частині підстав юридичної відповідальності за порушення відповідних норм, видів відповідальності та санкцій. Тому будь-які зміни до КК України та КУпАП повинні передбачати удосконалення інституту відповідальності як за виборчі правопорушення, так і за порушення у сфері референдумів. Натомість розробники законопроекту № 6418, викладаючи в новій редакції статті 157–159 КК та доповнюючи КК України і КУпАП новими статтями, не запропонували жодних змін до статті 160 КК України, якою передбачено відповідальність за порушення законодавства про референдуми, та будь-яких суттєвих змін до КУпАП в частині адміністративної відповідальності за порушення законодавства про референдуми.

Третій недолік законопроекту – *недосконала нова редакція статей 157–159 КК України*

та інших пропонованих змін до КК України та КУпАП. Достатньо почати лише з найменш суттєвої деталі – встановлення кримінальної відповідальності за «фальсифікацію» виборчих документів та підсумків голосування. У цьому контексті необхідно відзначити, що термін «фальсифікація» використовується переважно у публіцистиці і не зустрічається ні в КК України, ні в інших законодавчих актах. Вкрай дискусійною є потреба у встановленні в якості кваліфікуючої ознаки перешкоджання здійсненню виборчого права способу перешкоджання здійсненню виборчого права (ч. 1 та 2 пропонованої нової редакції статті 157 КК України). Так, частина перша статті 157 встановлює відповідальність за відповідний злочин, що вчиняється шляхом *схиляння* громадянина до нездійснення ним свого виборчого права чи здійснення його певним чином шляхом підкупу або обману, частина друга цієї ж статті – за перешкоджання здійсненню виборчого права шляхом *примусу* із застосуванням погроз або насильства. При цьому в обох випадках передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 5 років. З огляду на це виникає питання – чи існує потреба у подібному розмежуванні способів перешкоджання здійсненню виборчого права взагалі?

Частина четверта пропонованої редакції статті 157 передбачає відповідальність за втручання службової особи з використанням службового становища у здійсненні виборчою комісією її повноважень, установлених законодавством про вибори, з метою вплинути на її рішення, а саме пред'явлення незаконної вимоги чи дача незаконної вказівки з питань реєстрації кандидатів, списків кандидатів, підрахунку голосів виборців чи з інших питань, що відносяться до виняткової компетенції виборчої комісії. Чи існує необхідність у доповненні чинної редакції статті 157 новою частиною у пропонованій авторами законопроекту редакції? Адже діяння, передбачені частиною четвертою статті 157 КК України у пропонованій редакції, слід кваліфікувати як перевищення влади або службових повноважень, тобто – за статтею 365 КК України.

Ряд недоліків має і пропонована нова редакція статті 158 КК України. Зокрема, незрозумілою є відмінність між *псуванням* виборчого бюлетеня і протоколу «про підсумки голосування», яке призвело до неможливості встановити волевиявлення виборців та *знищенням* бюлетеня чи протоколу про підсумки голосування; завідомо неправильним встановленням підсумків голосування (ч. 4 нової редакції статті 158) та включенням неврахованих бюлетенів до числа бюлетенів, використаних при голосуванні; завідомо неправильним

підрахунком голосів виборців та складанням звідом невірною (такого, що не відповідає справжнім підсумкам голосування) протоколу про підсумки голосування тощо. Іншими словами, одні й ті ж самі дії суб'єкта злочину можуть бути кваліфіковані як за частиною третьою, так і за частиною четвертою нової редакції статті 158 КК.

Досить сумнівною є потреба у розмежуванні перешкоджання здійсненню виборчого права (нова редакція статті 157 КК України) та перешкоджання передвиборній агітації (пропонована редакція нової статті 159-2 КК України). Адже перешкоджання передвиборній агітації за своєю суттю є різновидом перешкоджання здійсненню виборчого права. В якості недоліку статті 159-2 варто відзначити і те, що вона сформульована так, ніби-то суб'єктом передбаченого нею злочину може бути лише службова особа. Натомість до кримінальної відповідальності за перешкоджання здійсненню передвиборної агітації на сьогодні можна притягнути будь-яку особу.

Заслужує на критичну оцінку і низка пропонуваніх змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, сумнівим є встановлення адміністративної відповідальності за надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидату, політичній партії, виборчому блоку політичних партій, їх передвиборним програмам; за ненадання можливостей спростувати недостовірну інформацію, поширену стосовно суб'єктів виборчого процесу, порушення встановленого законом права кандидатів, політичних партій (блоків) на користування на рівних умовах будинками (приміщеннями) для проведення передвиборного публічного заходу. Окремі адміністративні правопорушення, наприклад – розміщення агітаційних плакатів на об'єктах культурної спадщини, як свідчить аналіз пропонованих змін до КУпАП, можуть бути одночасно кваліфіковані за декількома статтями, наприклад – за статтею 212-14 КУпАП та статтею 212-10 КУпАП. Недостатньо обґрунтованим є покладення обов'язків зі складання протоколів про адміністративні правопорушення, що посягають на виборчі права громадян, на членів громадських формувань з охорони громадського порядку (складання протоколів про окремі адміністративні правопорушення доцільно покласти на голову (заступника голови, секретаря) виборчої комісії; уповноважених на те посадових осіб органів внутрішніх справ (наприклад, про порушення, пов'язані зі здійсненням передвиборної агітації).

Окремо слід відзначити, що шанси законопроекту на його прийняття в цілому знижують положення, що передбачають встановлення відповідальності за порушення встановленого порядку фінансування передвиборної агітації (наприклад, за рахунок коштів третіх осіб). Оскільки фінансування виборчих кампаній в Україні досі перебуває «в тіні», запровадження відповідальності за такі порушення не відповідає інтересам політичних партій, що є учасниками виборчого процесу.

У проекті Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення», внесеному народними депутатами С.Соболевим та І.Гринівим (реєстр. № 7790), вирішено ряд проблем, які розробники законопроекту № 6418 обійшли увагою.

По-перше, з огляду на те, що відносини, пов'язані з підготовкою та проведенням виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування, та відносини, пов'язані з підготовкою і проведенням референдумів, потребують однакової правової охорони від протиправних посягань, проектом запропоновано виключити з Кримінального Кодексу України статтю 160, яка встановлює відповідальність за порушення законодавства про референдуми, *передбачивши при цьому у статтях 157, 157-1, 158 та 159 кримінальну відповідальність за злочини як проти виборчих прав громадян, так і проти права громадян на участь у референдумах. За аналогічним принципом побудовано пропозиції стосовно змін до КУпАП.*

По-друге, автори законопроекту намагались *уникнути тих пропозицій, які потенційно могли стати «каменем спотикання» у Верховній Раді України.* Наприклад, у проекті не йдеться про запровадження в якості покарання за злочини проти виборчих прав громадян такої санкції, як позбавлення виборчого права; автори відмовились від внесення пропозицій, які можуть суперечити нормам Конституції в частині права на вільне вираження думок і переконань, від ідеї встановлення відповідальності за незаконне фінансування передвиборної агітації, за порушення принципу рівних умов у здійсненні передвиборної агітації тощо. Іншими словами – ідея законопроекту полягала у тому, щоб заповнити найбільш очевидні прогалини у правовому регулюванні, *встановити відповідальність за порушення, які мають найвищий ступінь суспільної небезпеки і вчинення яких набуло особливого «розмаху» під час підготовки та проведення виборів Президента України 2004 року.* Зокрема, пропонується встановити кримінальну відповідальність за отримання виборчого бюлетеня від особи, не

уповноваженої видавати виборчі бюлетені; за отримання виборчого бюлетеня особою, яка не має права голосу, або особою, яка вже проголосувала; завідомо незаконне перевезення, зберігання, знищення виборчих документів чи їх викрадення тощо. Врегулювання проблеми відповідальності за інші, менш суспільно небезпечні посягання на виборчі права громадян, автори законопроекту відклали на більш віддалену перспективу.

По-третє, законопроект № 7790 – єдиний із законопроектів, спрямованих на удосконалення інституту відповідальності за виборчі порушення, що *отримав позитивну оцінку Ради Європи* у моніторинговому звіті 2005 року «Виконання зобов'язань і обов'язків Україною».

Поряд з позитивами законопроект містить і окремі *положення дискусійного характеру*. До таких можна віднести встановлення кримінальної відповідальності за перешкоджання насильством, обманом, погрозами, підкупом або іншим чином здійсненню членом виборчої комісії, комісії з референдуму, офіційним спостерігачем на виборах, референдумі своїх повноважень, визначених законом (пропонована редакція статті 157-1 проекту), кримінальної

відповідальності за виготовлення виборчих документів, документів референдуму понад встановлену законами про вибори і референдуми кількість. Серед негативів законопроекту варто відзначити невизначеність строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, порядку оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення. Але ці недоліки проекту № 7790 цілком могли б бути виправлені під час його підготовки до другого читання.

Підсумовуючи вищевикладене, варто наголосити на тому, що законопроект № 6418 містить значно більше дискусійних положень, ніж проект Закону № 7790. При цьому ступінь «дискусійності» законопроекту № 6418 навряд чи вдасться зменшити до його прийняття у другому читанні. Тому існують достатньо аргументовані сумніви у доцільності його прийняття як Закону. На нашу думку, в основу подальшого удосконалення інституту відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдуми варто покласти напрацювання авторів законопроекту № 7790.

Аналіз положень Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення дозволяє говорити про необхідність суттєвого удосконалення положень кодексів в частині відповідальності за злочини та адміністративні проступки проти виборчих прав громадян та права на участь у референдумах. Таке удосконалення має передбачати, зокрема, розширення підстав для адміністративної відповідальності за порушення відповідного законодавства, усунення окремих прогалів у Кримінальному кодексі України, уніфікацію підстав відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдуми. У більш віддаленій перспективі – внесення змін до виборчого законодавства та законодавства про референдуми в частині запровадження фінансової відповідальності юридичних осіб за окремі порушення (наприклад, незаконне фінансування передвиборної агітації).

На сьогодні на розгляді парламенту перебувають два законопроекти, спрямовані на комплексне вирішення проблем відповідальності за порушення законодавства про вибори та референдуми (реєстр. №№ 6418 та 7790). На наш погляд, законопроект № 6418 містить ряд концептуальних недоліків, які навряд чи зможуть бути виправлені під час його підготовки до другого читання та прийняття як Закону. Тому доцільність його прийняття видається досить сумнівною. З нашої точки зору, в основу удосконалення інституту відповідальності варто покласти концепцію законопроекту № 7790, який містить значно менше дискусійних норм та отримав позитивну оцінку Ради Європи.

ПОЛІТИЧНА ОСВІТА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ¹

Сьогодні в Україні активно проголошуються демократичні принципи і докладаються зусилля для побудови на їх засадах політичної системи. Між тим, ефективність прогресивних перетворень безпосередньо пов'язані ще й із зміцненням демократичної політичної культури громадян. Дослідження свідчать, що політична активність громадян України не супроводжується розвитком у них критичного мислення і не забезпечує формування відповідальної влади, високий рівень освіченості не породжує вміння відстоювати власні права, велика кількість політичних партій не приводить до масового залучення людей у громадське життя. Одним із шляхів вирішення цих та ряду інших проблем є запровадження ефективної системи політичної освіти.

«ДЕМОКРАТІЯ – ЦЕ ПРОЦЕС, ВИХОВАННЯ ДЕМОКРАТІЇ – ЦЕ ПОСТІЙНИЙ ПРОЦЕС»



**Вільгельм
ШТАУДАХЕР**

Генеральний
секретар Фонду
Конрада Аденауера

Ми можемо розповісти вам, як ми в Німеччині організуємо демократичне суспільство, стабілізуємо його, але воно не може бути рецептом для вас. Ви повинні знайти свій власний шлях до перемоги демократії. Ви можете прийти до нової демократії, адже в Україні громадяни беруть долю у власні руки, самі створюють собі життя і формують політику. Ви формуєте історію вашої країни. І помаранчева революція сьогодні є також предметом експорту демократичного мислення. Інші країни, думаю, будуть брати приклад з України. Такі, як, наприклад Ліван, Киргизстан. У Білорусії також демократи, опозиційні сили спостерігають за Україною, в Росії багато людей сподіваються на новітні процеси у своїй країні. Ми пишаємося тими людьми, які провели демократичну помаранчеву революцію. Однак слід пам'ятати, що демократія – це те, що не завойовується назавжди, її потрібно постійно розвивати – це процес, який постійно рухається. Тут, звичайно, велику роль відіграє і політична освіта, і залучення громадян до демократії за нових умов.

Фонд Аденауера – це та організація, яка на сьогоднішній день представлена в більш ніж 70 країнах, а проекти провадить в більш ніж 100 країнах. Вона також має інститут заохочення, навчання еліт, обдарованих молодих людей. Вони використовують свою кваліфікацію на благо суспільству, для того, щоб посідати чільні позиції в державі. Ми представляємо християнську демократію, яка має своє коріння. Ми досліджуємо це коріння, тому що та людина, яка не знає звідки вона, не знає, куди їй іти.

Також ми виступаємо як аналітичний центр, досліджуємо політичні процеси, які необхідні для політичної практики, намагаємося розробити моделі соціальної та економічної політики, надати політикам спроможність відповідати на виклики, які постають кожного разу в суспільстві. Політика буде все більше вимагати знань і спроможності від активних політиків. Саме цим ми займаємося і робимо

наголос на християнській демократії в Німеччині і в Європі.

Наступний напрям роботи – це політична освіта для дорослих. Цього року Фонд Аденауера буде святкувати 50 років свого існування і корені заснування знаходяться саме там. Виховання демократії – єдина передумова. Існують інші фактори, але цей – дуже важливий для розвитку суспільства і демократії.

Щоб демократія була успішна, важливо не тільки те, щоб були законодавчі передумови для цього. Центральним аспектом тут є громадянин, який сам формує свою долю, який впливає на політику та державу. Для цього потрібно, щоб, по-перше, цей громадянин мав необхідні знання про свої права та обов'язки. По-друге, громадянин також має розуміти, як він може їх реалізувати, тобто він має навчитись користуватися демократією. Громадянин має мати волю, щоб брати участь у виробленні рішень. У Німеччині ми спостерігаємо тенденцію, коли люди не терплять нав'язування чогось із боку політики, а йде рух за те, щоб вони самі брали долю в свої руки, вимагали від політиків тих чи інших кроків, тому що вони хочуть жити вільно і визначати своє життя самостійно.

Демократією необхідно жити, це більше, ніж суспільна форма, це форма та спосіб життя. Вона потребує культури демократії, до якої належить толерантність, терпимість, вміння слухати інших, критично займатися проблемами.

До адресату політичної освіти належить не тільки громадянин, а й сам політик. Демократія живе за рахунок того, що ми маємо демократичних політиків, які здатні її впровадити. Але, звичайно, тут можна багато чого покращити і в Німеччині в цьому сенсі. Через політичну освіту ми виховуємо політиків – це етика, служіння громадянину. Нам потрібні такі політики, які вміють користуватися політичними інструментами. Наш Фонд займається освітою комунальних політиків на місцевому рівні, тобто депутатів місцевих рад,

¹ Тези подано за матеріалами круглого столу «Політична освіта в Україні: проблеми та перспективи розвитку», який було проведено у квітні 2005 року за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні.

ми навчаємо, що їм необхідно робити, як представляти інтереси своїх виборців, працюємо з політиками від партій, тому що партія представляє окремі інтереси, але найбільше вона повинна представляти інтереси загалом. І це – головна ділянка політичної освіти.

У Німеччині ми виходимо з принципу субсидіарності, тобто на першому місці стоїть громадянин, який важливіший, ніж держава сама по собі. Структура політики влаштована так, щоб навіть менша одиниця, частинка суспільства сама могла вирішувати свої питання, власними силами без втручання держави. Нам потрібна держава, щоб захищати права і свободи, але нам також потрібно забезпечити силу самого громадянина по відношенню до держави, щоб забезпечити демократію, принцип субсидіарності, який є дуже важливим критерієм. Саме цьому потрібно навчити громадян.

Демократія – це процес, виховання демократії – це постійний процес. Демократію не можна збудувати раз і назавжди, треба кожного разу боротися. Кожне покоління, кожна генерація повинна залучатися і виховуватися в дусі демократії. Сьогодні ми говоримо про моделі політичної освіти – їх потрібно постійно розвивати.

Ще одним важливим моментом є плюралізм політичної освіти. Політична освіта в Німеччині має плюралістичний характер, пріоритетом є суспільні ініціативи громадян перед ініціативою держави. Держава ж повинна сама займатися політичною освітою, щоб виправдовувати своє існування. В політичну

освіту потрібно залучити більше суспільних груп. Тут має бути конкуренція політичних інтересів, дискусія, суперечка різних думок. Потрібно застосовувати різні підходи і стосовно політичної освіти для того, щоб загалом це все сприяло успішності демократії. Ми з цього виходимо і сподіваємося, що так буде відбуватися.

Плюралізм означає, що держава обмежується лише організацією політичної освіти в середніх школах. На федеральному рівні і на земельному рівні у Німеччині є спеціальні центри політичної освіти. Вони стоять над партіями і саме там розробляються концепції політичної освіти. Отже, немає спеціальної освіти, яка б мала певне політичне спрямування, система ця має надпартійний характер і незалежність. Держава фінансує її і контролює правильність використання цих коштів. Але Федеральний центр, Земельний центр політичної освіти виконують завдання на власну відповідальність. Всі громадські об'єднання: церкви, молодіжні організації, профспілки, політичні партії займаються своєю власною політичною роботою, просвітницькою роботою. У Німеччині надзвичайно багато заходів з політичної освіти. Тільки Фонд Аденауера має 16 освітніх центрів в різних регіонах Німеччини. Фонд проводить кожного року заходи, в яких бере участь більше ніж 100 тис. учасників. Це засвідчує, якого великого значення ми надаємо політичній освіті. Ви розумієте, які широкі підходи до цієї справи.

«ЛИШЕ ОСВІЧЕНИЙ ТА СВІДОМИЙ ГРОМАДЯНИН БУДЕ ЗА ПЕРЕКОНАННЯМ ДЕМОКРАТИЧНИМ»



Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, кандидат фізико-математичних наук, народний депутат України, Заступник голови комітету ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

Для мене, як людини, яка 15 років займається політичною діяльністю, завжди було ключовим питанням, завдяки чому можна зробити незворотними демократичні процеси. Чому достатньо громіздкий механізм демократії повинен сприйматися громадянами як найкращий?!

Практика привела мене до думки, що лише освічений та свідомий громадянин буде за переконанням демократичним. Це не означає, що він має знати твори Платона, Аристотеля, сучасних західних політологів і т. д., – не той рівень освіченості потрібен. Потрібні знання на рівні сприйняття і на рівні переконань. Дуже часто такі переконання виникають в ході політичної практики. Події грудня – листопада минулого року дали більше в плані політичної та громадянської освіти українського населення, ніж десятки років вивчення. Але такі події бувають не часто.

Питання політичної, громадянської освіти стає сьогодні на перше місце. Мене дуже зацікавили роздані матеріали і я хотів би звернути увагу на 5 цінностей, які потрібні для громадянської освіти: почуття ідентичності; користування певними правами; виконання відповідних обов'язків; ступінь зацікавленості й залучення до громадських справ; сприйняття основних суспільних цінностей.

Я б хотів почати з першого, мабуть, основного на сьогодні завдання громадянської освіти. На жаль, ми сьогодні не можемо сказати, що всі громадяни України, громадяни в юридичному плані, відповідають категорії громадянина як людини, що ідентифікує себе в певній країні. На жаль, цього ступеня громадянства ще не досягнуто. Я би вважав це першим завданням політичної освіти. Лише в тому випадку, якщо громадяни України відчують себе причетними саме до цієї держави,

якщо вона стане їм небайдужою, тоді можна говорити про те, що закладається коріння демократії в Україні.

Сьогодні є проблема свідомого застосування виборчого законодавства. Знову звертаємося до подій листопада – грудня, які будуть ще довгий час точкою відліку у багатьох політичних питаннях. Лише свідоме застосування широкими масами українських виборців виборчого законодавства, а точніше свідомої реалізації і захист своїх виборчих прав можуть стати основою для того елементу демократії, які пов'язані з обранням влади.

«ВИХІДНА ТОЧКА ДЛЯ СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ ПОЛІТИЧНОЇ ОСВІТИ В НІМЕЧЧИНІ ТА УКРАЇНІ ДОСИТЬ ПОДІБНА»



д-р Гаральд ГАЙС,
Федеральний
центр політичної
освіти

Я вже 30 років працюю в системі політичної освіти в Німеччині, а саме – в Федеральному центрі політичної освіти. Ця робота відіграватиме надзвичайну роль в цій доповіді. Я намагатимуся дати загальну характеристику політичній освіті, після цього звернуся до деяких специфічних питань, які розв'язує саме Федеральний центр.

Я хочу вам розкрити німецьку модель, традицію, яка сталася історично. Не треба сприймати це, як точку для відштовхування в подальшому обговоренні, адже вам треба створити систему, яка буде найкраще підходити саме вам та забезпечить успіх у майбутньому.

Однак хочу підкреслити, вам треба усвідомлювати, що в плані політичних перспектив на західну орієнтацію України необхідно дотримуватися певних стандартів. Ці стандарти, а саме – наближення політичної системи до західних зразків має усвідомити більше громадян. Цього досягти можна лише за допомогою політичної освіти. Отже, не можна забувати про ці процеси, не можна забувати, в якому напрямку ви збираєтеся рухатися, як у внутрішньому розвитку, так і в зовнішньому руслі. Це європейська перспектива, яку завжди треба мати перед очима.

Я вже підкреслював, що німецька модель склалася історично. Я не буду зараз окреслювати окремі етапи, але не можна не помічати, що політична освіта в Німеччині в першу чергу відштовхувалася від наслідків поразки в Другій Світовій війні. Це була вихідна точка для створення системи політичної освіти. Ви можете сказати, що тут мало спільного з Україною, адже Україна щойно пережила перемогу Помаранчевої революції, але я думаю, що вихідна точка досить подібна. Можна порівняти Німеччину та Україну, в Німеччині в 1945 році існували структури, які треба було ліквідувати, подолати, треба було здійснювати демократію, перевиховувати населення, ство-

Як зробити, щоб люди навчилися цьому, щоб члени не лише територіальних виборчих комісій, не лише дільничних виборчих комісій, а всі виборці розуміли свої виборчі права? Вони мають це почути, і почути неформально, почути не в плані нав'язування, а в плані такого, який дозволить їм це сприйняти.

рювати нову орієнтацію. В Німеччині це скеровувалося згори.

Якщо ми поставимо собі запитання, що після 1945 року було метою політичної освіти в Німеччині, то тут можна виділити два важливі елементи: виховання у дусі демократії, розвиток свідомих громадян; по-друге, після поразки це був перегляд власної історії, було вивчення та переосмислення історії соціалізму, голокосту, окупаційної політики, всі ці явища в Україні добре відомі, адже Україна була жертвою всіх цих діянь. Отже, це подолання минулого. Це був дуже важливий аспект політичної освіти. Мені здається, що на іншому рівні, але і у вас це явище матиме певне значення. Треба здійснити інвентаризацію минулого, без цього неможливо рухатися в майбутнє, адже треба переосмислити власне минуле в усіх його критичних фазах.

Ми можемо виділити три різні форми навчання. Можна сказати, що політична освіта складається з трьох видів. З одного боку, це соціальне навчання, навчання соціальних позицій, тобто, як треба поводитися людям між собою. Це соціальне навчання починається у родині, продовжується у дитячому садочку, в школі і охоплює все життя. Соціальне навчання починається найшвидше.

Друга форма – це навчання самого поняття «демократія», це не лише питання про те, як поводитися з іншими людьми, а й як здійснюється процес ухвалення рішень у житті, в родині, в школі, в суспільному середовищі. Все це стосується не лише приватного або суспільного життя, а й ставлення до держави.

Третя форма – навчання політиків, тобто, як можна перенести навички здійснення демократії на державний рівень, як встановити зв'язок між суспільними та державними рівнями. Важливо демократично поводитися не лише в суспільстві, але й демократично оформлювати політичні процеси на рівні, де йдеться

про владу, про здійснення державної влади, щоб при укладенні рішень до них залучалися і громадяни. А щоб брати в цьому участь, громадянам треба навчитися політичному життю. Отже, я намагався представити вам ступінчасту модель, але, звичайно, всі три форми навчання залежать одна від одної. Не можна сказати, що кожна з них завершується, адже не можна до кінця навчитися соціальній поведінці та демократії.

Те, що я вам сказав, не залежить від того, в якій країні здійснюється політична освіта. Ці принципи можна застосувати в будь-якій країні в якій створюється демократія.

У Німеччині система політичної освіти складалася протягом 60-ти років. Цей процес був тривалий і не позбавлений суперечностей. У 50-ті роки було багато людей, які вважали, що навчатися демократії набагато важливіше, ніж навчатися політиці. Головне – це знищити державу. Дискусії такі вже залишилися в минулому.

Існує три засади, на які можна спиратися в політичній освіті. Вони були вироблені у 1955 році, коли фахівці з політичної освіти після тривалих дискусій досягли спільної точки зору, мінімального консенсусу щодо того, як саме її треба здійснювати.

По-перше, це заборона вимог у політичній освіті. Особливо в школі вчитель не має права нав'язувати свою думку учням. Цей принцип можна перенести й на дорослих заборона нав'язувати свою думку. Ви розумієте, що в школі вчитель завжди має потужну позицію, за яку він виставляє оцінки. Але, на відміну від математики (якщо зробив 10 помилок, отримаєш погану оцінку), в політичній освіті ідеться про інше, про формування думки, про формування волі. І ця думка не може нав'язуватися тим, хто навчає. Отже, заборона нав'язування власної думки – це важлива перша засада.

Друга засада – це принцип плюралізму. Він означає, що ті обставини, які для суспільства в політиці мають суперечливий характер, щоб в політичній освіті вони теж представлялися в такому суперечливому характері і відповідно до цього обговорювалося, принаймні, в головних їх аспектах, адже політична освіта – це створення думки, а не індокринація.

Третій принцип – самовизначена активізація. Політична освіта має не лише той аспект, щоб передавати знання, але має давати орієнтацію на дії. І тут кожний школяр, школярка або кожний, хто проходить політичну освіту, кожна людина повинна аналізувати свої власні інтереси і шукати шляхи чинити вплив в душі власних інтересів на наявну політичну ситуацію.

Отже, політична освіта виходить з того, що різні люди мають різні інтереси. Якщо ми

говоримо про орієнтацію на дії, на діяльність, то кожна людина має оцінювати ситуацію, виходячи з власних інтересів. І повинна навчитися самостійно ухвалювати рішення про те, як вона заангажується в політичному плані. Отже, політична освіта не може переслідувати мету примушувати чи заохочувати людину вступити до тієї чи іншої політичної партії. Отже, встановлюється самосвідома активізація.

Я би хотів коротко звернутися до структури політичної освіти Німеччини. Хочу, щоб ви дійсно усвідомили поняття принципу субсидіарності, оскільки воно для політичної освіти надзвичайно важливе. Субсидіарність означає, що існують різні суб'єкти політичної освіти, які поділені інституційно та у своїх світоглядних позиціях.

Але в Німеччині також існує і державна політична освіта, яка має три основних завдання.

По-перше, політична освіта пропонує продукт громадянам. Цей продукт концентрується на тому, що інші інституції політичної освіти цього не роблять. Те, що не роблять інші, має робити державна система, тому що є надзвичайно дорогі заходи. Наприклад, на мою думку, кожному українському громадянину з певного віку, коли він уже може читати, слід надати Конституцію України. І це дуже простий приклад. Також є й інші заходи, наприклад, пов'язані із використанням Інтернет-мережі. У Німеччині дуже багато матеріалів передається і поширюється через цю мережу. Федеральна концепція освіти пропонує використовувати такі матеріали, однак це дорого коштує, тому значна частина таких заходів фінансується державою. Федеральний центр політичної освіти робить те, що інші члени політичної освіти не спроможні забезпечити в тій же якості та кількості. Цей принцип ми називаємо принципом субсидіарності. Федеральний центр активно співпрацює із іншими суб'єктами. Адже не треба все робити самому, можна кооперуватись з тими, хто може зробити щось краще, проводити спільні заходи, видавати спільні публікації. Федеральний Центр виступає патентом, тому що в нього більше коштів, тому він забезпечує фінансування.

Третій момент, це специфічно німецька річ. Залежить від вас, чи ви хочете влаштувати таку політичну освіту і спрямовувати на цю ділянку. Федеральний Центр політичної освіти управляє фінансовими коштами держави і надає їх незалежним носіям політичної освіти. Тобто, є певні критерії, які необхідно виконувати для того, щоб подати заявку на отримання фінансування через Федеральний центр політичної освіти.

«ПОЛІТИЧНА ОСВІТА МАЄ БУТИ ЗНАРЯДДАМ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА, ЗБЕРЕЖЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ І БЕЗПЕКИ»



Сергій РЯБОВ,

доктор філософських наук, професор кафедри політології, керівник Інституту громадянської освіти НАУКМА

З одного боку, політична освіта є вкрай важливим чинником демократичного розвитку та перетворень у суспільстві. І чим далі, тим більше людей, політиків, громадських діячів намагається це усвідомити. До того ж, чимало вже тривалий час робиться у цій справі в Україні. Я хотів би згадати факт запровадження центру політичної культури в Адміністрації Президента, про здійснення низки проектів в галузі громадянської освіти, тобто політичної освіти школярів, про існування кількох неурядових організацій, які предметом своєї діяльності мають саме політичну освіту. Тож дещо робиться, і це є свідченням того, що справа не виведена, не несподівана, що це не є забаганкою лише групи ентузіастів. Але, з іншого боку, робиться дуже мало. Надто мало уваги проблемам політичної освіти приділяється в нашому суспільстві, як з боку владних структур, так і з боку наукової громадськості, політиків і громадських діячів.

Аби зрушити з місця цю ситуацію, надати поштовх розвитку політичної освіти, як це властиво сучасним демократичним суспільствам, група науковців, громадських діячів доклала зусиль для того, щоб створити документ під назвою Концепція політичної освіти. Ми б хотіли запросити вас долучитися до обговорення цієї справи, і разом працювати над проблемою того, як надати політичній освіті не просто значення справи обмеженої групи ентузіастів, а зробити її складовою суспільної політики в нашій державі.

Я гадаю, що сьогоднішня розмова має бути спрямована саме на те, щоб з'ясувати, що ми розуміємо під політичною освітою, що можна і треба зробити в даних умовах для того, щоб політична освіта почала діяти і виконувати свою функцію демократизації.

Отже, перш за все, що ми розуміємо під концепцією. Це не просто декларативний документ. Концепція – це пропозиція, уявлення про те, чим є політична освіта, якими мають бути її принципи, зміст, способи здійснення. Проект Концепції політичної освіти має бути запропонований в дискусії для того, щоб дійти консенсусу у суспільстві, яким має бути зміст, структура, функція, інституційні, функціональні аспекти політичної освіти.

Багато проблем виникає під час такого обговорення і Концепція – це лише один із способів, етапів пошуку відповідей на ці запитання.

І останнє, чому потрібно думати про політичну освіту, чому потрібно з цього приводу дискутувати. Робоча група, яка створювала Концепцію, свого часу сформулювала декілька

пар суперечностей, проблем, які обґрунтовують і доводять необхідність розробки Концепції і впровадження політичної освіти. Деякі суперечності стосуються суспільних перетворень. Всі ми відчуваємо в них потребу, прагнемо їх, але, з іншого боку, ці перетворення та їх впровадження натикаються на брак політичної культури, як громадян, так і політиків, і це призводить до гальмування цих перетворень.

Наступне протиріччя. З одного боку, маємо високий рівень політичної активності людей, який спалахує та спадає. Ми говоримо про досить високу готовність людей брати участь в політичному житті. З іншого боку, ця участь супроводжується, поєднується з браком критичного мислення, відповідальності влади та вимогливості, критичності громадян до влади.

Ще одне питання щодо того, що високий рівень освіченості громадян супроводжується невмінням відстоювати свої права, захищати власні потреби. Маємо велику кількість політичних партій і разом з тим відсутнє масове залучення людей у громадське життя. Йдеться не обов'язково про членство в партії. Ми спостерігаємо, як систематичне, зважене, цілеспрямоване політичне життя тільки розпочинається.

Отже, як повинна виглядати система політичної освіти? Пропонується розуміння політичної освіти як такої, що складається з кількох сфер. Головними компонентами називаємо сферу політичної освіти, першою з яких називаємо (першою не за ієрархією значень, а тому, що в ідеалі з неї повинно починатися знайомство для людини з політичною матерією) громадянську освіту школярів. Йдеться про формування громадянина, про його становлення, соціалізацію зусиллями або можливостями, які надаються у навчальному процесі у школі. Мету цієї освіти визначимо як політичну соціалізацію особистості, зміст – як інформацію про економічні, політичні, юридичні, психологічні, етичні знання, аспекти суспільного життя для того, як позиціонувати людині себе в політичному житті, форми – типові, класичні, нормативні форми навчання, уроки, позакласна робота, а також позашкільний вплив, який має місце в цій сфері політичної освіти.

Зараз в Україні ми спостерігаємо і включаємося в діяльність із розвитку громадянської освіти. Можна сказати, що ця сфера зусиллями неурядових організацій, зарубіжних партнерів, міністерства освіти і науки в Україні потроху зрушується з місця. Інша справа, що там залишається ще чимало невіршених концептуальних та організаційних проблем.

Що стосується політичної освіти дорослих, то про неї мало хто говорить, мало хто думає. І це незвично, особливо після періоду потужного партійно-політичного впливу, який мали в радянські часи. Зараз громадяни залишилися нікому не потрібними в плані політичної освіти, хіба що періодично під час виборів партії накидаються на них із своїми пропозиціями, і таким чином виявляється своєрідна підміна політичної освіти.

Отже, метою політичної освіти дорослих є, на відміну від соціалізації в школі, політичне інформування, надання інформації для того, щоб людина могла орієнтуватися і критично ставитися до подій навколо неї.

Інша важлива мета політичної освіти – це формування залученості, участі людей у суспільних справах, причому не тільки і не стільки в загальнодержавних справах, в справах державного будівництва, скільки в розв'язанні проблем безпосереднього життя людей, громад. Форма, зміст цієї сфери освіти – це суспільні проблеми, безпосередньо проблеми поточного життя, це політичні рішення, які ухвалюються для розв'язання цих проблем, аналіз, оцінка, критичне міркування з приводу подій, рішень, які ухвалюють системи уряду на різних рівнях, починаючи з центрального і закінчуючи локальним рівнем. Формами такої освіти можуть бути лекції, бесіди, дискусії, зустрічі з політиками.

Наступна сфера політичної освіти – це політичне навчання. Йдеться про специфічний освітній вплив, який спрямований на людей, які професійно займаються в галузі політики, це політики, громадські діячі та державні службовці. Мета такої освіти полягає в підвищенні професіоналізму людей, для яких політика, громадська діяльність є професією або потужним хобі як для громадських діячів. Зміст цієї освіти може бути визначений як знання про технології впливу, керування, розв'язання конфліктів, вирішення проблем. Форми – це тренінги, семінари, курси як приклади таких специфічних форм, які не виключають попередні, але в даному випадку йдеться про специфічні форми для даної сфери.

Четверта сфера – це освіта фахівців не у галузі політики, освіта не пересічних громадян, а освіта політичних науковців, тобто людей, які професійно займаються розробками концепцій, формулюванням теоретичних аспектів, теоретичним розв'язанням існуючих проблем. Це люди, які працюють з поняттями, теоріями, що пропонують суспільству, які принципи можуть бути застосовані у розв'язанні проблем влаштування життя. Мета політичної освіти в цій галузі полягає в підготовці науковців, викладачів політичної

освіти, причому всіх рівнів, як на рівні політичної науки, так і у сфері політичного навчання громадянської освіти і освіти дорослих. Тренери і викладачі мають методично, кваліфіковано, систематично готуватися саме тут, у цій ніші. Форми проведення такої освіти – це навчальна, дослідницька робота, в усій множині її проявів: суб'єкти, чинники, фактори здійснення цих сфер політичної освіти. Розрізливши, диференціювавши різноманітні сфери, ми можемо диференційовано визначати, що кожній сфері відповідає той чи інший чинник здійснення політичної освіти.

Якщо йдеться про першу сферу (громадянську освіту школярів), то найперше слід згадати сім'ю, заклади освіти. Вони є основними способами, чинниками формування громадянської освіти, соціалізації людей, дітей, школярів, надання їм необхідних знань для наступного відповідального, кваліфікованого, компетентного включення в суспільне життя і захист своїх прав розв'язання суспільних проблем.

Коли ми говоримо про політичну освіту дорослих, способи здійснення цієї освіти мають бути в дискусійній траєкторії засобів масової інформації, неурядових організацій. Так уявляються чинники та структури, які можуть виконувати перелічені задачі політичної освіти дорослих.

Що стосується політичного навчання, це система навчання державних службовців. Ми знаємо, що в Україні існує досить розвинена система освіти державних службовців. І, напевне, зараз необхідно лише вирішити, яким чином система освіти державних службовців повинна бути імplementована у політичну освіту, чи вона має бути складовою заняття викладання політології, політичної науки, чи вона має додаватися до курсів з політичної науки, які вже читаються, чи вона має замінити політологію. Тут можливі такі варіанти. Політичне навчання політиків, громадських діячів, державних службовців може здійснюватися у вигляді тренінгів. Крім того, сюди слід віднести політичні партії, які цілеспрямовано, зацікавлено займаються підвищенням професіоналізму, звичайно, в першу чергу і часто винятково власних партійних функціонерів, людей, які у різні способи включаються у розв'язання партійних задач і цілей під час виборчих кампаній.

Як здійснюється політична освіта у сфері науки, університетська освіта? Всім відомо, що в більшості університетів існують кафедри політології, в більшості університетів готують дипломованих спеціалістів, є дослідницькі інститути в столиці і в областях, які так само

фахово, спеціалізовано займаються теоретичним вивченням проблем політичного життя. Слід додати ще й неурядові дослідницькі центри у цій сфері, діяльність яких подібна до академічних інститутів, але, на відміну від них, вони є незалежними, вільними, самофінансованими. І, як наслідок, їхня продукція відрізняється від формальної академічної.

Перерахувавши сфери і способи здійснення політичної освіти, хочу сказати, що усім цим сферам мають бути властиві спільні задачі. Це, перш за все, надання знань про такі речі, як права людини, чинні закони, політична система, яка встановлена в суспільстві, актуальні суспільні проблеми, перешкоди подальшого розвитку суспільного життя, пропонувану політику подолання цих проблем. Наступним спільним завданням політичної освіти, поряд з наданням знань, пропонується розуміти формування ставлення до себе, до інших, ставлення до політичної системи, політичного навколишнього світу, до ідеалів, цінностей демократії. Ставлення може бути таке, як вірування в безперечну цінність, цінування себе, своїх прав. Воно також може бути байдужим, або негативним. Формування такого ставлення є одним із завдань політичної освіти.

Зрештою, третє важливе завдання поряд з наданням інформації та формуванням ставлення – мотивація до дії. Сама по собі інформація та ставлення не мають значення, якщо вони не втілюються у готовності особистості

до дії на захист своїх прав та розв'язання суспільних проблем. Демократична людина, по-перше, має бути мотивована до дій. По-друге, знаючи, як коректно діяти у тих чи інших конкретних умовах для того, щоб відстоювати свої права та інтереси.

На завершення хочу запропонувати таку думку – політична освіта має стати однією з функцій політичної науки. Цього поки не сталося. З іншого боку, політична освіта має стати однією з проблем політичної науки. Поки що політична наука займається глобальними питаннями, державотворчими проблемами або суто теоретичними відстороненими проблемами. Проблеми формування демократичної освіти, культури і свідомості громадян ще не достатньо стали предметом вітчизняної політичної науки. Я це констатую з прикрістю і закликаю до спільних зусиль на подолання такої ситуації.

Отже, політична освіта має бути знаряддям демократизації суспільства, збереження стабільності і безпеки. Система політичної освіти включає громадянську освіту школярів, освіту дорослих, політичне навчання та вивчення політичної науки. Кожна з перелічених сфер має мету, зміст, форму і засоби їх здійснення. Політична освіта має стати предметом публічної політики, держави – з одного боку та неурядових організацій – з іншого.

ПРАВО ВЕТО: ІСТОРІЯ, МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА «УКРАЇНЬКА СПЕЦИФІКА»

Конституція України 1996 року, закріпивши за Президентом України право вето, водночас залишила деякі питання функціонування цього інституту в системі стримувань і противаг між різними гілками влади в Україні. Норми Основного Закону України, присвячені участі Президента України в завершальній стадії законодавчого процесу, з причин їх загального характеру дають досить широкий простір для тлумачення, що містить загрозу викривлення дійсних намірів законодавця і фактичного виходу глави держави за межі своєї компетенції. Для того, щоб чітко окреслити проблеми, які потребують вирішення, необхідно розглянути цей інститут в його історичному розвитку, дослідити міжнародний досвід та практику застосування права вето в Україні.

Василина
ДАНИЛІВ,

Головний спеціаліст
відділу організації
і координації
законопроектної
роботи Центру
правової реформи
та законопроектних
робіт при Міністерстві
юстиції України

Історичний розвиток інституту вето

Ставлячи за мету обмеження королівської влади молода буржуазія висунула тезу про необхідність розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Як правило, цю концепцію пов'язують з іменами англійського автора Дж. Локка і французького письменника Ш.-Л. Монтеск'є.

Передбачалось, що перша буде належати парламенту, який обиратиме народ; друга – главі держави, вважалось, що йому буде підпорядкований уряд; третя влада – судова, повинна була здійснюватись незалежними судами за участю представників населення¹. У сучасному світі теорія розподілу влад набула значного поширення, вона визнана атрибутом демократичної держави.

Уже під час першої спроби закріпити теорію розподілу влад у конституційних нормах (США, 1787 рік) перед творцями Конституції постало питання про збалансованість влад. Проблема зводилась до того, щоб жодна з гілок влади навіть у сфері своїх повноважень не залишалась безконтрольною, щоб в її діяльності не було свавілля. Ця проблема була вирішена шляхом запровадження системи стримувань і противаг: президент не міг розпустити конгрес, але і останній не міг змістити президента (крім випадків імпичменту); президент міг затримати закон конгресу за допомогою відкладального вето, але конгрес міг подолати його 2/3 голосів; міністри підпорядковувались президенту, але саме призначення міністрів президентом потребувало схвалення сенату; контроль за відповідністю дій державних органів конституції доручений судам.

У сучасних умовах система стримувань і противаг у тому чи іншому вигляді закріплена

в конституціях багатьох держав. В окремих державах термін «стримування і протипаги» безпосередньо включений в конституції, а в більшості застосовується як описовий. Безперечно, за різних політичних режимів ця система має відмінності, але ті чи інші її елементи завжди притаманні демократичній системі управління.

Одним з елементів системи стримувань і протипаги є участь глави держави у законодавчому процесі. Глави держав багатьох країн мають право законодавчої ініціативи. Після прийняття закону парламентом вони підписують його, після чого він стає законом держави, або накладають на нього вето, тобто повертають законопроект до парламенту як неприйнятний.

Конституційна теорія в деяких державах розглядає главу держави як обов'язкового учасника законодавчого процесу. Конституції окремих країн (Великобританія, Індія і інші) включають главу держави в склад парламенту як його органічну частину. Юридичним вираженням цієї концепції є той факт, що законопроект вступає в силу тільки тоді, коли він санкціонується главою держави. Відмова дати санкцію – вето – тягне за собою ряд серйозних правових наслідків².

Сам термін «вето» походить від латинського слова «veto», що означає «забороняю». В первинному значенні воно стосується повноваження одного з членів виборного органу, який приймає рішення запобігти дії такого органу³. В цьому сенсі можливість вето передбачає, що група (орган) може діяти, тільки якщо її члени приймають рішення одноголосно. Таке вето одержало назву «ліберальне вето» – «liberum veto», або «вільне вето» – «free veto».

Історичним прототипом сучасного вето є саме ліберальне вето чи принцип одноголосності, яке існувало в Польщі. Воно базувалось на твердженні про абсолютну політичну рівноправність всіх польських мужів, які були представлені в законодавчому органі. В польському державному праві існував звичай, який вимагав повної одноголосності в рішеннях сеймів. Будь-яка особа, яка була правомірно присутня на відповідних зборах, при вирішенні питання могла використовувати право «nie pozwolam» (не дозволяю) і рішення в такому випадку вважалось не прийнятим⁴. Ця процедура робила законодавчий процес складним і малоефективним, крім того, вона могла

¹ Сравнительное конституционное право. – М.: изд. фирма «Манускрипт», 1996. – С.428.

² Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белье альвы, 1999. – С.193.

³ The Encyclopedia Americana. – 1998. – Vol. 28. – P. 70.

⁴ Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 2001. – С.121.

стати об'єктом впливу іноземних дипломатів, які могли шляхом підкupu одного члена значно ослабити державу.

Одноголосність як принцип державного устрою застосовувалась і в Київській Русі, але саме в Польщі цей принцип досягнув повного свого розвитку

Одноголосність як принцип державного устрою застосовувалась і в Київській Русі, але саме в Польщі цей принцип досягнув повного свого розвитку, вилився у досить сувору форму і здійснив значний вплив на весь хід державного життя. В 1589 році одноголосність остаточно було визнано необхідною умовою прийняття будь-якого рішення Сейму. Зловживання принципом одноголосності все ж призвели до того, що збори часто зривалися, рішення не приймалися і тим самим процес прийняття рішень ставав малоефективним. У зв'язку з цим почали вводитись обмеження, перше з яких з'явилося у 1768 року, коли всі справи, з яких вимагалось рішення сейму, поділялися на економічні і державні. Економічні повинні були вирішуватись більшістю голосів, а державні – одноголосно. А вже Конституція 1791 року відмінила право *liberum veto*.

Часто так зване ліберальне вето використовувалося під час проведення дипломатичних конференцій. На них зазвичай вимагалась одноголосність делегатів для прийняття відповідних резолюцій, наприклад, одноголосність вимагалась для органів Ліги Націй. На сучасному етапі численні міжнародні організації відступили від правила одноголосності, зокрема ООН приймає резолюції двома третинами голосів Генеральної Асамблеї, більшістю Економічної і Соціальної Ради. Хоча по своїй суті *liberum veto* є застосування принципу одноголосності у діяльності Ради Безпеки ООН. За статутом ООН кожен з постійних членів Ради Безпеки ООН може накласти вето на проект рішення з непроцедурного питання. Цим Статут ООН орієнтує Раду Безпеки на прийняття рішень консенсусом.

У двопалатних парламентах кожна палата інколи має повноваження застосовувати своєрідне право вето щодо дій іншої. Окремі науковці в США і інших країнах, де суди можуть визнавати акти законодавчого органу неконституційними, такі повноваження розглядають як «судове вето»⁵.

Сьогодні ж поширеним є застосування вето виконавчою владою щодо рішень законодавчих органів.

Вперше в завершеному вигляді право вето, як спосіб участі президента в законодавчому процесі, було надано Президенту США.

Відповідно до Конституції США будь-який законопроект, перш ніж стати законом, має бути підписаний Президентом протягом 10 днів, не включаючи неділі. У випадку незгоди з законопроектом Президент повертає його з своїми запереченнями в парламент, який може подолати вето 2/3 голосів кожної палати⁶.

Творці американської Конституції задумували вето як захід «стримування та протидії» проти зазіхання Конгресу на владу Президента, а також як гарантія від необдуманого законодавства. Таким чином, вето задумувалось як інституційний засіб, наданий президентові для контролю над законодавчим процесом.

Право вето Президенту США було, на думку Дж. Медісона і А. Гамільтона, «природним захистом», «необхідним бар'єром» на шляху недосконалих законів. На думку В. Вільсона, реалізуючи його, Президент діє в ролі складової частини законодавчої влади. Отже, право вето є своєрідним способом участі Президента в законодавчому процесі. Саме натякаючи на право вето президент США Д. Ейзенхауер в 1959 році заявив: «Я є частина законодавчого процесу»⁷.

Існування цього права обумовлюється необхідністю забезпечення співробітництва законодавчої і виконавчої влад, яке якраз і реалізується наданням главі держави права не підписувати і як наслідок, не опубліковувати закон, а направити його в законодавчий орган на новий розгляд.

Сам термін «вето» досить рідко використовується в конституціях держав, він, як правило, розкривається через складніші формулювання. Це зумовлено тим, що в конституційному регулюванні законодавчого процесу є важливим саме визначити межі і спосіб участі у законодавчому процесі глави держави, а не просто дати назву цьому його повноваженню. Тому творці конституцій віддають перевагу створенню конструкцій, які окреслюють право вето глави держави в його змістовній частині і тим самим уникають двозначних тлумачень з приводу змісту цього права.

Практика застосування вето, наприклад у США, досить різноманітна і не піддається однозначній оцінці, оскільки вона часто змінювалася зважаючи на політичну ситуацію і співвідношення сил партій в державі. Сім перших президентів США не використовували вето. Після ж Дж. А. Гарфільда жоден президент не оминув нагоди скористатися своїм

⁵ The Encyclopedia Americana. – 1998. – Vol. 28. – P. 70.

⁶ Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. – М.: Юрид. лит., 1994. – С. 122.

⁷ Там само. – С. 122.

конституційним правом. З кінця XIX століття прослідковується тенденція до більш активного використання право вето. Його пік припадає на період президентства Ф. Рузвельта, який застосував вето 635 разів. В 60–70-х роках правом вето президенти почали користуватись значно рідше, ніж в 30–50-х роках, що, в принципі, відображає еволюцію у взаємовідносинах Президента і Конгресу. Сьогодні ж глава держави має практику заручатись попередньою підтримкою парламенту при здійсненні своїх законодавчих програм. Право вето – досить ефективний засіб впливу на хід законодавчого процесу, оскільки Конгресу вдається подолати вето лише щодо 7% законопроектів, які були повернуті Президентом на повторний розгляд. Часто закони, щодо яких було застосовано вето, переглядаються парламентом і приймаються в прийнятному для Президента варіанті.

Досвід Сполучених Штатів свідчить про часте використання президентами цього повноваження, кількість подоланих вето є незначною. Перші американські президенти, якими б не були їхні громадянські переконання, поділяли точку зору творців Конституції про те, що Конгрес найкраще репрезентує волю народу. Вето поширювалось тільки на ті законопроекти, що вважались неконституційними. Але після Другої світової війни вето стало основним засобом впливу президентів на законодавство. Однією з причин збільшення кількості вето став феномен роздільного урядування, коли одна партія контролює пост президента, а друга – Конгрес. У такій ситуації вето застосовується частіше і є частиною більш значної політичної боротьби.

Інколи сама загроза застосування вето має належний вплив на законодавців. Але все ж право вето є перш за все захисною негативною зброєю, за допомогою якої глава держави може тільки зірвати законодавчу ініціативу Конгресу, але не реалізувати свою. Тому для Президента, який має позитивну програму законодавчих заходів, право вето не може служити основним інструментом. Тому вето чи навіть загроза його застосування є частиною складного процесу політичних поступок, в якому Президенту належать суттєві повноваження.

Інститут вето не відразу набув такого змісту і розуміння як сьогодні. Цьому результату передував довгий процес еволюції інститутів, які були покликані сприяти підтриманню балансу повноважень всіх державних органів, всіх гілок влади і тим самим запобігти узурпації влади і зловживанням нею.

Міжнародний досвід застосування права вето

Відхилення главою держави прийнятих парламентом законів передбачено конституціями багатьох держав як з президентською, так і з парламентською формами правління. Існування такого права обумовлюється необхідністю забезпечити співпрацю законодавчої і виконавчої влад, яка реалізується наданням главі держави можливості не підписувати і тим самим не опубліковувати закон, а направити його в законодавчий орган на новий розгляд.

Світовій конституційній практиці відомі декілька видів права вето. В окремих країнах – монархіях король (монарх) міг відмовитися затвердити закон, прийнятий парламентом. Така відмова глави держави затвердити прийнятий парламентом закон (вето) є остаточною і безумовною і не може бути подоланою, а отже таке вето є абсолютним. Абсолютне вето фактично є пережитком монархій. Ним і досі формально володіють деякі монархи, як от Великобританії, Бельгії. Хоча там воно існує лише юридично, а на практиці це положення є недовірливим. З точки зору сьогодення, абсолютне вето суперечить принципу розподілу влад, оскільки фактично нейтралізує роль парламенту як органу законодавчої влади.

Незважаючи на те, що формально в конституціях деяких держав не закріплено абсолютний характер вето, тим не менше процедура його застосування і подолання дозволяє говорити про прояви абсолютності в характері цього інституту.

У Норвегії відкладальне вето, яке належить формально королю, може бути подолано за допомогою такої складної процедури, що перетворює його майже в різновид абсолютного.⁸

Тобто, абсолютний характер вето визначається не тільки нормою закону безпосередньо, а саме процедурою і можливостями його подолання парламентом, що і дозволяє охарактеризувати інструмент вето в тій чи іншій державі не як безумовну недемократичну заборону, а як важливий інструмент з боку глави держави, за допомогою якого він здійснює позитивний вплив на законодавчий процес і стимулює ефективну роботу парламенту.

Зустрічається думка, що фактично різновидом абсолютного вето стало так зване «кишенькове вето» президента, яке використовується в американській практиці. Суть його полягає в тому, що законопроект, схвалений Конгресом в останні десять днів до закінчення сесії, не вступає в силу, якщо Президент відмовився його підписати, і не підлягає обов'язковому поверненню в Конгрес. Широке викорис-

⁸ Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. проф. Баглая. М.: НОРМА, 2001. – С. 229.

тання такого вето до законів, які приймаються Конгресом, спровокувало втручання Верховного суду, який визнав «кишенькове вето» антиконституційною практикою⁹. Таку позицію можна зрозуміти, оскільки парламент по-суті позбавлений можливості подолати президентське вето, що може призвести до зловживання президентом своєю правомочністю в законодавчому процесі і тим самим спровокувати дисбаланс влад, що є неприпустимим в демократичній державі.

Досить близьким за своїми практичними результатами до абсолютного вето є право Президента Індії відхиляти такі законопроекти легіслатур штатів, які відповідно до ст. 200 Конституції можуть бути зарезервовані для його розгляду губернатором відповідного штату. Як відзначається в літературі, в даному випадку практично не існує якого-небудь засобу, який би дозволяв подолати вето Президента. Така прерогатива глави держави розглядається індійськими спеціалістами з конституційного права як «один із засобів здійснення центрального контролю в умовах федерації, яка тяжіє до унітарної держави».

Аналогічним правом володіє генерал-губернатор Канади щодо законопроектів провінцій (але він може відхилити і акт провінції, формально не зарезервованій губернатором для одержання його схвалення)¹⁰.

Більш поширеним є відносно або відкладальне вето. Характерним для нього є те, що відмова глави держави у підписанні закону не носить абсолютного характеру. У цьому випадку закон направляється главою держави на повторний розгляд, у процесі якого парламент може не погодитися з позицією глави держави і повторно прийняти закон.

Закон після прийняття парламентом направляється президенту для підписання. Глава держави в установленій законом термін може або підписати його, або застосувати вето. Як правило, відмова глави держави підписати закон оформлюється відповідним посланням, в якому обґрунтовуються підстави застосування вето і викладаються заперечення або пропозиції глави держави щодо закону. Послання разом з законом повертається до парламенту, який може:

- прийняти закон з урахуванням зауважень пропозицій президента шляхом внесення відповідних змін до закону і відправити такий закон на повторне підписання главою держави;
- прийняти закон у попередній редакції і, таким чином, подолати відкладальне вето.

Відкладальне вето, як правило, долається простою (Греція, Італія, Румунія) більшістю голосів членів парламенту або кваліфікованою більшістю голосів членів парламенту (Україна, Росія, США).

Відкладальне вето глави держави – вагома правомочність для активної його участі в законодавчому процесі, але вона має демократичний характер, на відміну від абсолютного вето, оскільки залишає можливість законодавчому органу не погодитися з позицією глави держави і подолати вето, а главі держави дає можливість завадити прийняттю недосконалих законів. У більшості країн, крім того, передбачений або обов'язок президента підписати закон у випадку якщо відкладальне вето подолано в установленому порядку, або підпис президента в такому випадку взагалі не вимагається. Тобто, таким чином, захищаються повноваження парламенту як законодавчого органу від зловживань з боку президента.

Існують різні підходи до обсягу правомочності глави держави щодо промугляції чи відмови у підписанні закону. В одних випадках він може відмовити у промугляції всього закону. Таку правомочність називають загальним вето. Цей варіант є досить незручним, оскільки президенту інколи доводиться або схвалювати законопроект, незважаючи на деякі статті, з якими він не згоден, або ж принципово опротестувати в цілому досить прийнятний законопроект через кілька положень, з якими він не згоден. У такому випадку вето – інструмент негнучкий. Як правило, вето розповсюджується на закон в цілому, як в Україні, Росії, США. Але в деяких країнах (Франція, Аргентина, Мексика) президент має право застосувати вето до окремих статей і положень закону. Таку правомочність називають вибірко-вим вето. Вибіркове вето забезпечує більш гнучкий механізм президентського реагування і, крім того, посилює роль президента в законодавчому процесі, хоча застосовується досить рідко.

В США неодноразово вносились пропозиції про надання Президенту права вибіркового вето, зокрема під час президентства Р. Рейгана¹¹.

Хоча вибіркоче вето і є інструментом більш гнучким, ніж загальне, але в даному випадку відбулося б значне посилення і без того сильної виконавчої влади за рахунок законодавчої. В такому разі не була б виправдана основна мета права вето, як елементу стримувань і протигаг гілок влади.

Право вето Президента характеризується певними особливостями в президентських,

⁹ Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. проф. Баглая. М.: НОРМА, 2001. – С. 229.

¹⁰ Сравнительное конституционное право. – М.: изд. фирма «Манускрипт», 1996. – С. 617.

¹¹ Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белые альвы, 1999. – С.196.

парламентських республіках та республіках зі змішаною формою правління. У державах з президентською формою правління право вето президента – це досить сильне повноваження, яке дає можливість президенту активно відстоювати інтереси виконавчої влади в законодавчій діяльності; в парламентських республіках характер права вето інший – це, як правило, досить слабе повноваження, яке застосовується досить рідко. Це пов'язано перш за все з тим, що для держав з президентською формою правління характерним є вето, для подолання якого встановлена складна процедура, у парламентських республіках ця процедура, як правило, є досить простою. Застосування права вето президентами змішаних республік залежить від відведеного місця президенту серед органів державної влади; Президент, як правило, керується своїм статусом глави держави і гаранта додержання Конституції. Не зважаючи на те, що існують певні закономірності функціонування права вето Президента у республіках з різними формами правління, проте міжнародна конституційна практика знає і випадки відходу від традиційного нормативного регулювання права вето в державах з певною формою правління.

При виборі того чи іншого виду вето для закріплення в конституції важливо зважити на те, щоб дане повноваження глави держави не порушувало загального балансу влад і вона була так розподілена і зрівноважена між главою держави і парламентом, щоб жоден з них не міг вийти за межі своїх законних повноважень, не зустрівши ефективного стримування і протидії з боку іншого.

«Українська специфіка» права вето

Відповідно до Конституції України Президент є гарантом додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина. Тому превентивний «захист» його інтересів як виразника волі всього народу шляхом накладення вето попереджає прийняття таких законодавчих актів, які йдуть урозріз із суспільними інтересами. Володіючи правом вето, Президент України отримує можливість активно впливати на зміст і спрямованість законодавчого процесу, а не бути його пасивним учасником.

У Конституції України термін «вето» не вживається, а є тільки словосполучення «право вето». Конституція України використовує наступну конструкцію, яка характеризує це повноваження Президента України – повернення закону зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ра-

ди України для повторного розгляду (ст. 94 Конституції України). А в статті 106, де визначаються повноваження Президента України, вживається і словосполучення «право вето» та використовується наступне формулювання – має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. (п. 30 ст. 106 Конституції України).

Така дія Президента можлива лише на стадії підписання закону, яка завершує законодавчий процес. Одержавши той чи інший закон для промульгації, Президент України має право вибору: або підтримати цей закон, або спробувати не допустити введення його в дію.

Главі держави для підписання і опублікування законів надається певний термін після прийняття їх парламентом. У США цей строк складає 10 днів, в Росії – 14 днів, у Франції – 15 днів, в Румунії – 20 днів, в Польщі – 30 днів. Досить довгий строк, протягом якого президент може не підписувати отриманий ним з парламенту законопроект, передбачений законодавством Фінляндії – три місяці. Такого права позбавлені монархи Японії і Швеції, які повністю відсторонені від участі в законотворчій діяльності парламенту¹².

Президенту України на перегляд схваленого Верховною Радою України тексту закону відводиться 15 днів після його отримання. У разі, коли глава держави протягом цього строку не повернув до парламенту закон для повторного його розгляду, він вважається схваленим Президентом і має бути ним підписаний та офіційно оприлюднений (ч. 3 ст. 94 Конституції України).

Як показала практика минулих років, проблемним моментом реалізації права вето Президентом України є затягування строків підписання законів і відповідно порушення Президентом Конституції України, строків повернення законів. Так, закон «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» повернуто через 20 днів, «Про Рахункову палату» – 18 днів, «Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва та продовольче забезпечення країни у 1997–1998 роках» – 21 день. У таких випадках Президентом просто ігнорується положення Конституції, а Верховна Рада приймає від Президента повернутий ним закон після спливу 15-денного строку, наданого главі держави для підписання та оприлюднення закону чи повернення його для повторного розгляду.

Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Президента

¹² Сравнительное конституционное право. М.: «Манускрипт», 1996. – С. 619.

України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) № 11-рп від 07.07.1998 року розтлумачив, що перебіг даних строків має здійснюватися в календарних днях; строки підписання та офіційного оприлюднення Президентом України законів України, визначені частинами третьою та четвертою статті 94 Конституції України потрібно розуміти так, що вони починаються з наступного дня після отримання законів Президентом України, а якщо їх закінчення припадає на вихідний або святковий день, то днем закінчення цих строків є наступний робочий день.

Оскільки така негативна по своїй суті практика мала місце, то було б доречно створити механізм, який попереджав би виникнення таких ситуацій, коли глава держави не підписує і не повертає на повторний розгляд поданий йому для промульгації закон протягом визначеного Конституцією строку та по суті ігнорує припис Конституції. В Конституції Грузії така норма виписана категорично: «Якщо протягом встановленого строку Президент не опублікує закон, його підписує і публікує Голова парламенту». Аналогічний припис міститься в ст. 71 Конституції Литви¹³.

Сама процедура застосування права вето полягає в тому, що глава держави складає послання, в якому викладаються його заперечення.

В Рішенні за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) № 6-рп/2003 від 11 березня 2003 року Конституційний Суд України визначив вето Президента України як акт глави держави, юридичним наслідком якого є скасування результатів голосування за закон і відкриття процедури його повторного розгляду Верховною Радою.

Реалізація Президентом України таких повноважень, як підписання закону, здійснення права вето, повернення закону на повторний розгляд Верховної Ради, оформляється ним документально у формі листа з викладеними у ньому вмотивованими і сформульованими пропозиціями. Такий лист, виданий Президентом України у відповідності зі своїми

конституційними повноваженнями, є офіційним документом, який юридично відтворює волевиявлення глави держави щодо відмови у підписанні закону і спричиняє правові наслідки: скасовує результати голосування за закон у Верховній Раді України, зобов'язує Парламент повторно розглянути закон. За своєю правовою природою цей документ є актом, що має юридичне значення. В ньому обґрунтовано викладаються заперечення Президента України і висловлюються вмотивовані пропозиції. Конституція не ставить ніяких вимог до цього акту і до його змісту, крім вимог щодо вмотивованості пропозицій, що також може тлумачитися главою держави неоднозначно і може спровокувати певне нехтування цією вимогою у зв'язку з таким загальним врегулюванням Конституцією підстав видання такого акту Президентом України і його змісту.

Такий акт направляється у Верховну Раду України, де опрацьовується відповідним комітетом, Науково-експертним управлінням та готується до повторного розгляду у Верховній Раді України.

У разі повернення Президентом України закону зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до парламенту він може врахувати пропозиції Президента, повторно розглянувши і схваливши закон, і знову направити главі держави на підпис. Однак Верховна Рада України може і не погодитись із пропозиціями Президента та подолати президентське вето. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою не менш як 2/3 від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів (ч. 4 ст. 94 Конституції України).

Із статті 94 Конституції України можна зробити висновок про відкладальний характер вето Президента України. Це обумовлюється можливістю парламенту під час повторного розгляду закону прийняти його, не погодившись з пропозиціями Президента, кваліфікованою більшістю голосів, не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Президент може здійснити право вето лише щодо закону в цілому; Конституція України не передбачає вибіркового вето.

В Україні процедура повторного розгляду вето ваних Президентом законів є досить жорсткою. Конституція України 1978 року із змінами і доповненнями передбачала, що Президент зобов'язаний підписати вето ваний ним закон у разі його прийняття парламентом при повторному розгляді більшістю голосів від

¹³ Окуньков Л. А., Рошин В. А. Вето Президента. – М., 1999. – С. 142.

фактичної кількості народних депутатів, повноваження яких визнано і не призупинено достроково в порядку, встановленому законом (ст. 104).

Порівняно з Конституцією 1978 року Конституційний договір, укладений 8 червня 1995 року, зафіксував суворішу процедуру подолання парламентом президентського вето. Потрібний у цьому разі кворум уже було визначено двома третинами голосів від фактичної кількості депутатів (ст. 23).

Конституція 1996 року порівняно з Конституційним договором ще більше ускладнила процедуру подолання вето. Як уже згадувалося, для повторного прийняття парламентом повернутого Президентом закону тепер потрібно не менше двох третин голосів не від фактичного, а від конституційного складу Верховної Ради (ст. 94 Конституції України).

Однією з об'єктивних причин застосування права вето главою Української держави є високий рівень якості законів, прийнятих Верховною Радою України. Тому відповідне повноваження Президента можна розглядати як важіль вдосконалення результатів законотворення, а наявність у Конституції норми, що вимагає відхилення президентського вето лише кваліфікованою більшістю голосів, озброює главу держави дієвим засобом превентивного характеру. Так, про ефективність цього президентського повноваження в США свідчить те, що часто президенту досить лише оголосити свій намір накладити вето, як парламентарі, не чекаючи його дій, ідуть на компроміс із главою виконавчої влади.

Про ефективність цього президентського повноваження в США свідчить те, що часто президенту досить лише оголосити свій намір накладити вето, як парламентарі, не чекаючи його дій, ідуть на компроміс із главою виконавчої влади

Звичайно, для виникнення такого правила потрібен високий рівень політичної культури членів представницького органу і усвідомлення ними важливості конструктивного компромісу між гілками влади для задоволення національних інтересів. Відсутність тривалого попереднього функціонування демократичних державних інститутів не дає змоги використати зазначений досвід взаємовідносин Президента і Конгресу США в державотворчій практиці сучасної України.

Матеріали практики реалізації конституційного повноваження Президента України права вето на прийняті представницьким органом закони дають підстави для висновку про досить широке використання Президентом права вето.

Осмилення цієї проблеми в зв'язку з конституційним регулюванням процедури подолання вето Президента рельєфно виявляє, що посилення розглядуваної тенденції збігається з нормативним посиленням цієї процедури. В 1995 році кількість вето ваних законів зросла на базі Конституційного договору, який підвищив кворум подолання вето у порівнянні з попередньою Конституцією, також динаміка зростання кількості вето ваних главою держави законів посилилась на першому році дії чинної Конституції.

Керуючись Конституцією 1978 року, Президент України вето вав 10 законів, з яких на першій сесії 13 скликання – 1, на другій – 3, на третій – 6. Під час дії Конституційного договору кількість вето ваних Президентом України законів досягла 13, а з часу, що минув після прийняття Конституції 1996 року і до вересня 1997 року, кількість законів різко зросла – до 42. Це вдвічі більше, ніж за два з половиною попередні роки¹⁴.

Вето вання такої кількості законів засвідчує політичне протистояння Президента і Парламенту. Широке використання Президентом права вето не є позитивною характеристикою законодавчого процесу та взаємовідносин між гілками влади. Практика США і деяких інших держав свідчить, що часте застосування права вето спостерігалось тільки в часи істотного загострення відносин між президентом і парламентом.

Як зазначає В. М. Шаповал, накладення вето на прийняті конгресом закони – це «дво-сична зброя», надмірне використання якої може не лише спричинити політичну кризу, а й порушити баланс між гілками влади, органами, що їх уособлюють¹⁵.

Крім того, значний обсяг вето ваних законів негативно позначається на змісті й порядку діяльності Верховної Ради України. Адже повернення Президентом прийнятих парламентом законів на повторний розгляд призводить до збільшення обсягу роботи парламенту, змін у порядку денному сесії, знижує рівень організації й результативності діяльності представницького органу народу.

Регламенти в державях, як правило, передбачають першочерговий порядок повторного розгляду законів, відхилених президентом, обов'язковий виступ на засіданнях парламенту представника президента, заслуховування висновків відповідного комітету чи спеціально створеної комісії.

Регламент Верховної Ради України передбачає, що у випадку, коли Президент України використав право відкладального вето, закон

¹⁴ Федчишин М. Право законодавчої ініціативи і право вето // Віче. – 1998. – № 11. – С. 48.

¹⁵ Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. – К., 1997. – С. 237.

повертається в Секретаріат Верховної Ради. Повторний розгляд закону, повернутого Президентом України, є невідкладним (ч. 3, ч. 4 ст. 6.10.2 Регламенту Верховної Ради України).

Не потребують додаткового голосування для включення в порядок денний закони, повернуті для повторного розгляду з пропозиціями Президента України. Розгляд відбувається за правилами другого читання законодавчої процедури, визначеними Регламентом Верховної Ради України. Зауваження Президента України до повернутого ним закону розглядаються за процедурою внесення змін і доповнень з новим голосуванням щодо закону в цілому. Розгляду підлягають структурні частини закону, щодо яких Президент України зробив зауваження, а також пов'язані з ними. Наслідки повторного розгляду визначаються Конституцією (ч. 4 ст. 6.10.2 Регламенту Верховної Ради України).

Як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 року, встановлена в частині четвертій статті 94 Конституції України вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені. Ця вимога стосується прийняття закону в цілому.

Якщо пропозиції Президента України до закону у пропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України не вимагається.

Якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент діє відповідно до частини другої статті 94 Конституції України: Президент має право повернути цей закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями для нового розгляду Верховною Радою України або підписати його, взяти до виконання та офіційно оприлюднити.

Особливий порядок голосування для подолання вето Президента в США. Голосування в обох палатах проводиться поіменно в формі відповіді «так» чи «ні», і імена осіб, які голосували за чи проти законопроекту, заносяться в журнал відповідно кожної палати¹⁶.

Такий порядок голосування не є застарілим в епоху комп'ютеризації, оскільки, незважаючи на тривалість такої процедури, голосування

відбувається письмово і особисто, тим самим уникається можливість голосування карткою іншого депутата чи інші неточності і порушення.

У разі недосагнення Верховною Радою України зазначеного кворуму для подолання вето, прийнятий нею закон не має юридичної сили. У разі подолання президентського вето Верховною Радою України, Конституція покладає на Президента України обов'язок його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Практика повторного розгляду закону парламентом в Україні є ближча до американської системи взаємовідносин Президента США і Конгресу; в Україні, як і в США, необхідною є кваліфікована більшість для подолання вето Президента, неможливим є застосування вибіркового (постатейного) вето.

Досить близька українська процедура до практики США, де у нормі Конституції США (розділ 7) зазначено: «Якщо Президент схвалює закон, він підписує його, якщо не схвалює, то повертає з своїми запереченнями...». Ця норма кореспондує з українською нормою: «Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями...» (ст. 94 Конституції України).

Але наслідки подолання вето різняться. Згідно з американською Конституцією законопроект, ветоаний главою держави, у разі його повторного прийняття двома третинами голосів обох палат Конгресу стає законом і підпису Президента на цій стадії законодавчого процесу не вимагає. В Україні ж і після повторного прийняття закону підпис Президента необхідний. Цей жорсткий процесуальний режим певною мірою принижує конституційну роль Верховної Ради України.

Конституційна практика США не знає випадків непідписання чи неопублікування законів, оскільки після подолання конгресменами вето Президента законопроект «стає законом».

Конституційна практика США не знає випадків непідписання чи неопублікування законів, оскільки після подолання конгресменами вето Президента законопроект «стає законом»

Така регламентація наслідків подолання президентського вето зумовлена тим, що міжнародна політична практика знає випадки, коли після подолання вето парламентом глава держави ігнорував його волю і не підписував закон, в результаті доля його залишалась юри-

¹⁶ Окуньков Л. А., Рошин В. А. Вето Президента. – М., 1999. – С. 136.

дично невизначеною, оскільки без підпису глави держави закон не міг бути обнародований.

У таких випадках створювалася критична ситуація, коли президент порушував конституційні вимоги про підписання і публікування ним законодавчих актів, а у парламенту не було способів реалізувати до кінця свою законодавчу функцію.

Такі ситуації спостерігались в Україні, оскільки чинна Конституція України не передбачає дієвих правових засобів примусити гаранта Конституції виконати свій безумовний обов'язок.

Випадки невідписання Президентом України закону після подолання Верховною Радою вето мали місце, незважаючи на припис статті 94 Конституції України. В таких випадках інститут президентського вето виступає як інструмент протистояння глави держави та Верховної Ради України. З цього приводу Верховна Рада України 15 серпня 1997 року прийняла навіть звернення до Президента України. Причиною звернення послужило повернення Президентом України втретє на повторний розгляд Верховної Ради України закон «Про місцеві державні адміністрації». На той момент Верховна Рада уже двічі долала відкладальне вето у встановленому Конституцією порядку – двома третинами від конституційного складу парламенту. Але тим не менше закон не був схвалений і підписаний Президентом.

Напевне, взагалі не є доцільним зобов'язувати Президента України підписувати й офіційно оприлюднювати закон, який під час повторного розгляду був прийнятий кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів депутатів, тобто, вето було подолане. Нелогічним є встановлення імперативної норми про підписання законодавчого акта вищою посадовою особою держави, з положеннями якого вона не згідна.

В цьому контексті позитивним вважалось би внесення змін до Конституції. Різні проекти законів про внесення змін до Конституції містили положення про альтернативні механізми у разі невиконання Президентом України конституційного обов'язку. Науковці і законодавці помітили цю до певної міри прогалину у Конституції України і тому пішли поступальним шляхом пристосування частини четвертої статті 94 Конституції України до реалій здійснення Президентом України права вето. Тому в прийнятому 8 грудня 2004 року Законі України «Про внесення змін до Конституції України» частину четверту статті 94 доповнили реченням про те, що у разі, якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Го-

ловою Верховної Ради України за його підписом. Як працюватиме і чи працюватиме це положення, можна буде говорити лише після набрання ним чинності і дослідження практики реалізації положень статті 94 Конституції України. Тому поки ще не йде мова про остаточне розв'язання проблеми забезпечення виконання Президентом України вимог частини четвертої статті 94 Конституції України.

Як позитивну можна оцінити іноземну практику, яка часто використовує механізм звернення Президента в судові інстанції з приводу конституційності проекту, як засіб впливу Президента на зміст законодавчої діяльності парламенту.

В Українській Конституції не передбачена можливість звернення Президента України до Конституційного Суду щодо конституційності закону на стадії промульгації. Але Конституція України надає інструмент звернення до органу конституційної юрисдикції Президенту уже під час дії закону.

Оцінка закону щодо його конституційності чи неконституційності по праву належить органам конституційної юрисдикції. З боку Президента така оцінка носить односторонній характер. Варто звернути увагу на конструктивний підхід Конституційного Трибуналу Польської республіки до оцінки змісту прийнятого закону. Якщо невідповідність Конституції стосується не закону в цілому, а окремих його положень, а Конституційний Трибунал не визнає, що конкретні приписи нерозривно зв'язані зі всім законом, то після консультацій з Сеймом Президент підписує закон, виключаючи положення, визнані такими, що не відповідають Конституції, або повертає закон Сейму для усунення невідповідності. Така коректність у взаємовідносинах трьох основних носіїв державної влади, безумовно, позитивно впливає і на політичну практику.

Іншим проблемним питанням, на яке звертають свою увагу законодавці іноземних держав при врегулюванні питання здійснення права вето президентом, є це право вето щодо конституцій чи законів, якими вносяться зміни до них. Така увага пояснюється тим, що процедура прийняття конституції і внесення до неї змін відрізняється від звичайної законодавчої процедури. Предметом її регулювання є фундаментальні політико-правові і суспільні відносини, конституція складає основу правової системи будь-якої країни та її законодавства; конституції притаманна найвища юридична сила.

Не у всіх державах є нормативно закріплена класифікація законів. Такого закріплення

немає і в Україні. Хоча, безумовно, таке закріплення дозволило би виокремити певні види законів від загальної їх маси і застосовувати до них особливий порядок як розгляду, прийняття, так і здійснення президентом права вето.

У теорії права акти про внесення змін до конституції, як правило, визначаються як конституційні закони, що після їх прийняття стають органічною частиною Конституції. Як уже зазначалось, особливими ці закони, як і Конституція, є і за своїм змістом, і за процедурою прийняття. Тому важелі впливу на процес творення таких законів логічно різняться з тими, які використовуються в звичайному законодавчому процесі. В більшості демократичних країн законодавці, розуміючи важливість і значення таких законів, передбачають окрему процедуру прийняття їх, як правило, жорсткішу, ніж для звичайних законів. Часто до процедури прийняття конституційного закону долучають авторитетний орган судової конституційної юрисдикції для контролю за процедурою прийняття такого закону, а роль Президента і його участь у такій процедурі зводять до мінімуму. Це дозволяє вповні реалізувати законодавчому органу, як виразнику волі народу, свою установчу функцію.

Така регламентація має сенс у зв'язку з тим, що Конституція демократичної держави і зміни до неї повинні прийматися представницьким органом, і цей процес має бути позбавлений будь-якого тиску чи впливу політичних сил, які можуть мати місце при зловживанні правом вето.

Не найкращим варіантом регламентації президентського вето є абсолютне (необмежене) вето в Азербайджанській Республіці щодо конституційних законів, яке є неподоланим для парламенту, що є нетиповим для розвинутих демократичних держав. «Якщо Президентом Азербайджанської Республіки не будуть підписані конституційні закони Азербайджанської Республіки, то вони не вступають в силу» (ст. 123 Конституції Азербайджанської Республіки)¹⁷. Право вето щодо конституційних законів явно домінує над законодавчими прерогативами парламенту, а система стримувань і противаг фактично не працює.

Ще одним прикладом не дуже вдалого регламентування цього питання є Конституція Білорусії, яка визначає, що заперечення Президента щодо змін і доповнень до Конституції, тлумачення Конституції, прийняття програмних законів повинні бути повторно обговорені і проголосовані не менш ніж трьома четвертими голосів від повного складу палат, в той час

як для подолання президентського вето щодо звичайних законів вимагається кворум у розмірі двох третин¹⁸. Тут очевидним є прерогатива одноособової влади Президента над повноваженнями Парламенту. Крім того, що Конституція закріплює право президентського вето щодо конституційних законів, вона збільшує кворум, необхідний для його подолання, що спотворює законодавчі функції парламенту і надає Президенту можливість безпосередньо вирішувати долю Конституції.

На противагу цьому, в Російській Федерації федеральні конституційні закони підлягають обов'язковому підписанню главою держави (ст. 108 Конституції Російської Федерації) – він не вправі відхилити їх як звичайні федеральні закони (ч. 3 ст. 107 Конституції Російської Федерації)¹⁹.

Також Конституція Чеської Республіки не поширює положення про право президентського вето на конституційні закони. В ст. 50 Конституції Чеської Республіки визначається, що Президент республіки має право повернути прийнятий закон, за винятком конституційного закону, зі своїми зауваженнями на повторний розгляд.

Каменем спотикання питання здійснення Президентом України права вето щодо законів про внесення змін до Конституції стало і в конституційній практиці України. Хоча прямо воно не закріплено в Конституції, але нечіткість деяких конституційних норм призвели до різних тлумачень Конституції.

Адже, по-перше, Конституція України не класифікує закони; по-друге, розділ XIII Конституції України встановлює «особливості подання до Верховної Ради та прийняття нею законопроектів про внесення змін до Конституції України», не визначаючи повну процедуру підписання і оприлюднення такого закону; по-третє, у положеннях щодо підписання, оприлюднення Президентом України законів, прийнятих парламентом, та застосування права вето щодо них (ст. ст. 94, 106 Конституції України) також нема винятків щодо окремих категорій законів.

Конституційний Суд України у Рішенні в справі за конституційним поданням 73 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) № 6-рп від 11 березня 2003 року висловив позицію, змістом якої ста-

¹⁷ Конституции государств Европы : в 3-х томах. / под общей ред. Л. А. Окунькова. – М.: изд. НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 155.

¹⁸ Там само. – С. 319.

¹⁹ Конституции государств Европы : в 3-х томах. / под общей ред. Л. А. Окунькова. – М.: изд. НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 42.

ло визнання таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), здійснене Президентом України право вето щодо прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» із поверненням його на повторний розгляд Верховної Ради України.

Застосування права вето до законів про внесення змін до Конституції видається не зовсім демократичним, за своєю правовою природою конституційний закон не є тотожним будь-якому закону, який приймається парламентом.

Верховна Рада України, приймаючи Конституцію України, діяла як орган установчої влади, яка в Україні належить народу, і від його імені Верховна Рада України прийняла Конституцію України. Оскільки Основний Закон України прийнято органом установчої влади, то логічним є внесення змін до нього саме цим органом. Згідно з імперативною нормою, викладеною в пункті 1 статті 85 Конституції України, внесення змін до Конституції України здійснюється в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України, і ніяких застережень щодо застосування інших норм ця норма не містить. Встановлена Конституцією України особлива процедура внесення змін до Основного Закону України Верховною Радою України в порядку здійснення нею установчої влади свідчить про виключність таких її повноважень. Участь у цій процедурі на певних її стадіях можуть брати лише вказані в розділі XIII Конституції України суб'єкти. Участь Президента України у прийнятті, підписанні і оприлюдненні Конституції не передбачається. Президент України зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. В здійсненні Президентом права вето щодо законів про внесення змін до Конституції вбачається розширення його повноважень, що є неприпустимим в умовах демократичної правової держави.

Крім того, в Україні Конституція передбачає обов'язковий попередній конституційний контроль щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України, який здійснює єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України. Визнавши здійснене Президентом право вето щодо закону про внесення змін до Конституції конституційним, Конституційний Суд України певною мірою визнав за Президентом України право перевіряти правильність висновків органу конституційної юрисдикції щодо законопроектів про внесення змін до Конституції і тим самим поставив під сумнів саму доціль-

ність таких висновків. Така ситуація призведе до дисбалансу повноважень органів державної влади в рамках принципу розподілу влад.

Здійснення права вето Президентом України щодо законів про внесення змін до Конституції втрачає сенс також з точки зору процедури його подолання. Адже нормативно-правовий акт про внесення змін до Конституції України обов'язково приймається Верховною Радою України кваліфікованою більшістю – двома третинами голосів від її конституційного складу. Така кількість голосів необхідна для подолання президентського вето щодо звичайних законів.

Вважається необхідним наголосити також на особливостях закону, прийнятому на референдумі. Застосування до нього загального порядку підписання і оприлюднення також не узгоджується з положенням про визнання народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Конституції демократичних держав визнають народ джерелом влади. Народ може здійснювати владу через органи державної влади, а також безпосередньо за допомогою форм безпосередньої демократії. У випадку прийняття закону на референдумі народ реалізує свою владу безпосередньо, тому втручання органів державної влади не є необхідним, а, навпаки, слугує підставою говорити про порушення основоположних принципів демократичної держави.

Враховуючи спірну ситуацію здійснення Президентом права вето щодо закону про внесення змін до Конституції України, а також досвід розвинутих демократичних держав, український законодавець при підготовці проекту змін до Конституції України врахував недосконалість норми в чинній Конституції України, виклавши це положення в наступному вигляді: «Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховній Раді України». Це свідчить про поступальний рух українського законодавця в сторону демократизації інституту права вето як чинника системи стримувань і противаг в загальній системі розподілу влад.

Проте згадки про закони, прийняті на референдумі, у цьому положенні не має. Можна припустити, що це пов'язано ще з нетривалою практикою використання демократичних інститутів і відсутністю реальних прецедентів з цього питання. Це ще раз доводить те, що недостатнім є закріплення певного демократичного механізму у Конституції важливою є демократична практика його реалізації. Можливо, у

зв'язку з практичною необхідністю з'явиться колись необхідність окремо визначити неможливість здійснення Президентом України права вето щодо законів, прийнятих на референ-

думі, а можливо, це питання і не постане, у зв'язку з реальним усвідомленням Президентом ролі народу як єдиного джерела влади.



Підсумовуючи аналіз правової природи інституту вето глави держави, можна зазначити, що становлення цього інституту відбувалося впродовж довгого історичного відрізка часу, протягом якого державознавці намагались віднайти інструменти, за допомогою яких можна було би підтримувати загальний баланс повноважень всіх державних органів. Одним з таких важливих інструментів у системі стримувань і противаг стало право вето.

Праву вето відведено важливу роль у процесі попередження надцентралізації влади і конституційних порушень. Однак водночас вето може стати інструментом зловживання. Загалом вето – це той інститут, існування якого відрізняє конституційне правління, при якому вся влада обмежена дією закону, від диктатури, яка заснована на принципі максимальної централізації влади.

При виборі того чи іншого виду вето для закріплення в конституції важливо зважити на те, щоб дане повноваження глави держави не порушувало загального балансу влад і вона була так розподілена і зрівноважена між главою держави і парламентом, щоб жоден з них не міг вийти за межі своїх законних повноважень, не зустрівши ефективного стримування і протидії з боку іншого.

Хоча Конституція України і закріпила демократичний інструмент впливу глави держави на законодавчий процес в загальній системі стримувань і противаг, практика його реалізації Президентом України продемонструвала «українську специфіку» цього інституту. Вона пов'язана з складнощами перехідного періоду в політичному і економічному середовищах, розбалансованим і нестійким характером політичної системи, значним впливом попередньої ідеології на політичну природу і обставини формування інституту Президента загалом, недовготривалою практикою ефективної взаємодії Парламенту і Президента.

Можна із впевненістю стверджувати, що недостатньо закріпити певний інститут в Конституції, необхідно, щоб він пройшов апробацію на практиці, і лише тоді можна робити висновки про його ефективність. Практика застосування інституту права вето Президента України дозволила виявити ряд серйозних проблем. Тому зараз можна говорити про необхідність суттєвого доопрацювання нормативного регулювання права вето глави держави задля підвищення ефективності його здійснення.

Деякі кроки у сторону демократизації механізму здійснення Президентом України права вето зроблено шляхом внесення змін до Конституції України. Але тим не менше, всі проблеми не можна вважати розв'язаними. Адже ці норми не є чинними на сьогоднішній день і відповідно не склалася практика їх реалізації.

КОМІТЕТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ ФРАКЦІЙНОГО СКЛАДУ

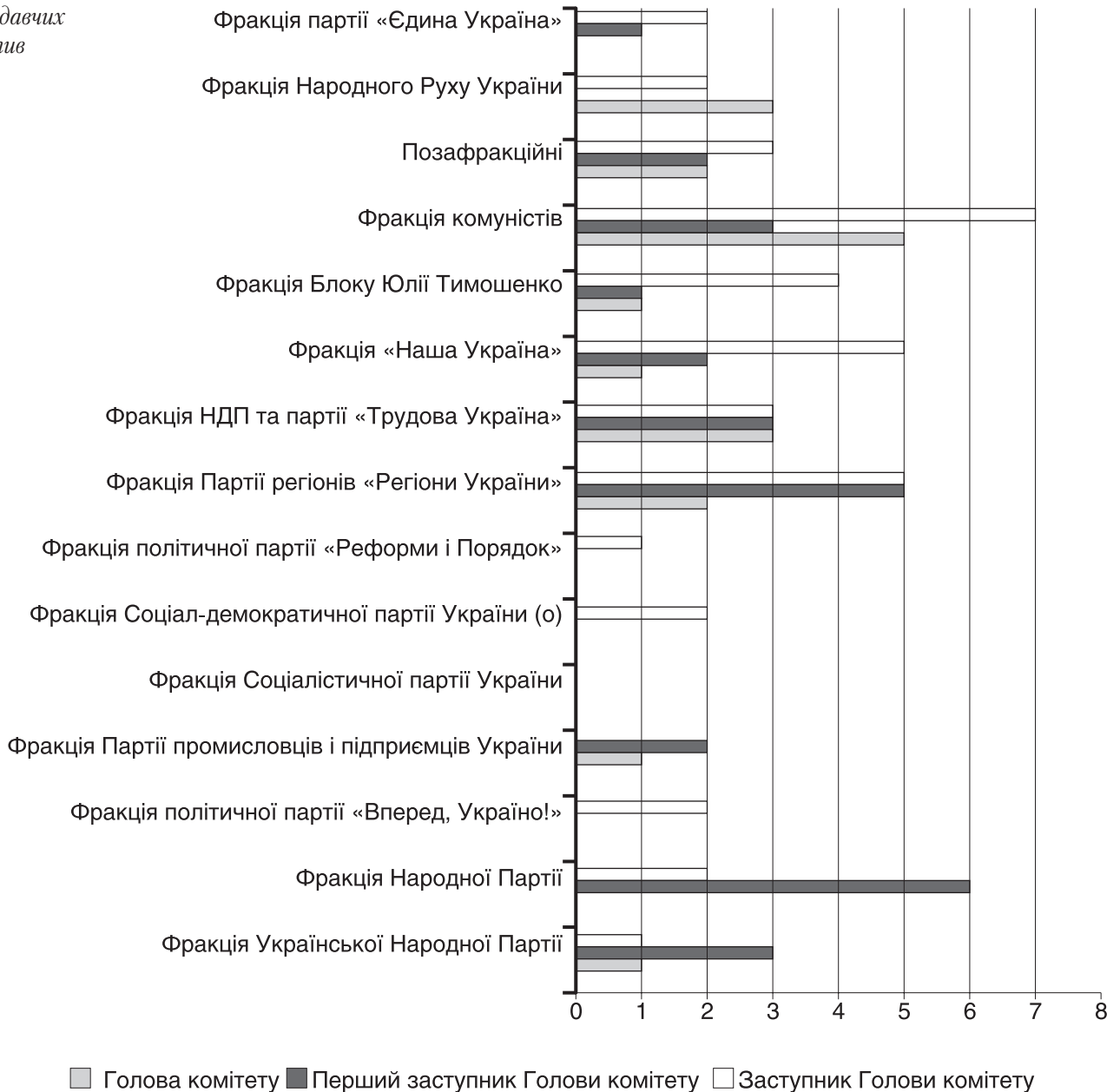


Тетяна ШОРОХОВА,
асистент
Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Статистичний аналіз фракційного складу комітетів Верховної Ради України свідчить, що єдиною фракцією, що має представництво у всіх комітетах, є фракція комуністів. Станом на початок жовтня 2005 року найбільшу кількість представників у одному комітеті має фракція Партії регіонів «Регіони України» (по 7 осіб у Комітеті з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки та у Комітеті з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій).

Лідером за кількістю керівних посад стала фракція комуністів, за нею – фракція Партії регіонів «Регіони України», далі – фракції «Наша Україна» та Народної Партії. Жодної керівної посади у комітетах не має фракція Соціалістичної партії України.

Розподіл керівних посад у комітетах відповідно до фракцій



Назва комітету	Назва фракції / депутатської групи	Фракція Української Народної Партії	Фракція Народної Партії	Фракція політичної партії «Вперед, Україно!»	Фракція Партії промисловців і підприємців України	Фракція Соціалістичної партії України	Фракція Соціал-демократичної партії України (О)	Фракція Партії регіонів «Регіони України»	Фракція НДП та партії «Трудова Україна»	Фракція «Наша Україна»	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	Фракція комуністів	Позафракційні	Фракція Народного Руху України	Фракція партії «Єдина Україна»	Фракція політичної партії «Реформи і Порядок»
Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин		0	7	0	0	2	1	1	0	5	2	2	2	1	1	0
Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією		0	2	0	1	2	0	1	0	2	1	3	1	1	1	1
Комітет з питань будівництва, транспорту, житлово-комунального господарства і зв'язку		0	2	0	1	0	0	4	3	1	3	3	1	2	2	0
Комітет з питань бюджету		2	3	4	1	2	5	3	4	2	1	2	1	1	0	2
Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування		1	1	1	1	1	0	2	0	4	0	3	0	0	1	1
Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи		2	4	1	1	1	0	0	1	0	2	1	2	0	0	0
Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій		2	2	2	0	1	1	7	1	2	0	4	2	0	0	0
Комітет з питань Європейської інтеграції		2	3	0	0	1	0	2	0	1	2	0	0	1	0	0
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності		3	2	1	0	1	1	0	0	0	3	1	2	0	0	0
Комітет з питань культури та духовності		1	1	0	0	0	0	1	0	2	0	2	0	2	0	1
Комітет з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму		0	0	0	0	2	3	1	1	0	0	2	1	0	1	0
Комітет з питань науки і освіти		1	2	1	0	1	2	0	0	2	1	2	0	1	0	0
Комітет з питань національної безпеки і оборони		1	2	1	1	0	0	0	2	1	2	3	1	1	0	0
Комітет з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства		0	1	1	0	0	1	2	0	1	0	1	1	0	0	1
Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки		4	5	0	0	2	1	7	0	3	2	2	4	0	0	1
Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин		0	0	1	0	2	0	0	0	1	1	3	1	3	0	0
Комітет з питань правової політики		0	2	1	1	1	0	1	1	3	2	3	2	0	1	3
Комітет з питань промислової політики і підприємництва		0	1	1	4	1	0	1	0	2	0	4	4	0	4	0
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України		1	0	0	0	1	2	3	0	2	2	3	1	1	0	0
Комітет з питань свободи слова та інформації		0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	3	0	0	1	3
Комітет з питань соціальної політики та праці		0	0	2	0	2	1	3	0	0	2	1	2	1	0	0
Комітет з питань фінансів і банківської діяльності		1	3	1	4	0	1	5	0	3	3	2	1	0	3	0
Комітет у закордонних справах		0	2	2	0	1	1	3	0	1	2	3	3	0	0	2
Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів		1	1	0	0	0	0	0	0	1	3	3	0	0	0	0
Не входить до складу комітетів		1	0	0	0	1	0	1	0	2	0	0	4	0	0	0

BASIC LAW FOR FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY: CONCEPTUAL AMENDMENTS NEEDED

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

On 8 July, the parliamentary services registered a new bill (Registration No. 7126) setting forth a new version of Ukraine's **Law on Foreign Economic Activity**. Appearance of the bill is nothing but logical, in particular since the current law, developed and passed back in 1991, and the proposed amendments thereto were prepared under absolutely different circumstances.

In general terms, however, having compared the valid law and its new version, one would hardly discover any major changes or innovations in the latter, since, despite of disappearance of certain archaic clauses, it has been developed on the basis of the current law, and thus both of them have mainly the same structure with the key innovations predominantly concerning individual provisions.

In this context, a few conceptual observations need to be made about the new bill. Thus, even though the subject of legal regulation includes quite a lengthy list of issues, the majority of the proposed provisions just set the principles and the procedure for the application of certain instruments of public administration to the trans-border trade in *commodities* and *commodity exchange* (barter) transactions. Other kinds of foreign economic activities are not regulated directly by the proposed law and are referred to the area of regulation covered by other legal acts, like the Civil Code, the Commercial Code, the Customs Code and certain other special laws. However, in order to avoid the excessive overburden of the domestic legislation on foreign economic activity, it would be more advisable to limit the subject of regulation of the new act, and rename it into the law on foreign trade. In addition, for the purpose of codification of foreign trade legislation, the basic law may include the acts that set the procedure for the use of certain norms on state regulation of foreign trade.

There are also certain provisions of the bill that do not meet Ukraine's valid legislation, in particular the Commercial Code and the International Private Law Act.

The bill practically replicates (without any specification or change) the clauses of the 1994 General Agreement on Tariffs and Trade, in particular as concerns legal regimes set for foreign trade operators. Thus, it is proposed to set the national treatment and the most-favoured-nation treatment of all foreign trade operators coming from the WTO countries. Here, the mere copying of provisions of the WTO agreements without their specification seems to be doubtful, because by their nature the above agreements are international treaties and they create certain commit-

ments for the participating countries in terms of the expected results and principles of policy regulation in the relevant area. In its turn, a country should implement the norms of international treaties in accordance with its own legal traditions and procedures in order to ensure their maximum efficiency within the framework of the national legal system.

Thus a number of provisions of the bill (e.g. those dealing with the interpretation of the meaning of the national treatment or the most-favoured-nation treatment of foreign trade operators) are too general and need either to be further specified, or excluded from the document, since Ukraine's legislation does not provide for definitions of such terms as "internal quantitative regulations", "protection of domestic industries", "advantage, favour, privilege or immunity". As concerns the proposed foreign treatments, the bill sets forth the following: "Ukraine shall ensure national treatment and the most-favoured-nation treatment to the commodities imported from the WTO countries". The literal interpretation of the above norm evidences that it bears no normative meaning since it does not properly specify the list of goods subject to this or that treatment. Other similar provisions seem to be no less general and can hardly be efficient regulators of the foreign economic activities.

Along with the above general rules on the application of the most-favoured-nation treatment, the legislators also set the grounds for exemptions therefrom, one of which is the use of the Generalized System of Preferences (GSP). The problem here is that Ukraine's legal system provides for no definition of the use of GSP, in particular as concerns the principles of provision of certain trade preferences to foreign countries, and therefore it remains unclear how this provision will be used when the bill becomes a law.

A special attention should be given to Article 34 on the application of special sanctions to the foreign trade operators for violation of the foreign economic activity legislation. In particular such sanctions include individual licensing treatment and temporary suspension of foreign economic activity. However, the bill does not clearly separate the violations that result in this or that sanction, since damage to the national economic security can hardly be regarded as a sufficient criterion, in particular due to no interpretation of this definition in the bill.

The positive innovations introduced by the bill include the requirement to set up the Request and Message Centre within the central executive authority in charge of the economic policy to

process all reasonable requests from the WTO member states and other stakeholders, as well as to reply to such requests and provide the necessary documents, including the passed and the proposed legislation and regulations.

If efficient, the Centre may become a useful instrument of trade development and could be used to monitor Ukraine's trade policy, which, in its turn, would help to define any problematic issues requiring solution in this area. Ukraine's biggest trade partner, the European Union, could share its experience of successful functioning of such institutions. The Centre should also dispose of a proper web resource that would provide continuously updated information and would be

accessible for the broad audience of users. It might also be useful to set up another executive institution to monitor the state policy related to the attraction of foreign investments and provision of relevant information to potential investors.

Other positive aspects of the bill include the provision of the equal status to the goods imported to the customs territory of Ukraine through special economic zones (produced or sufficiently processed in special economic zones) and goods of foreign origin for the purpose of taxation, customs clearance and technical control.

PARLIAMENTARY BATTLE FOR THE LABOUR CODE

Serhiy PANTSYP,
*Expert, Agency for
Legislative Initiatives*

The majority of the new codes alike, the Labour Code has so far had a long and contradictory history in Parliament. Its adoption in the second reading and as a law back at the 7th Session of the 4th Parliament seemed to be something obvious and expected. However, on 19 May 2005, the Rada voted to return the draft Code to the profile committee to prepare a reconciled text, even though the Chairman of the Committee for Social Policy and Labour indicated that it was not clear what shall be reconciled and with whom, since the draft had been widely discussed with the broad public and in consultations with the social partners. Therefore, there are reasonable doubts about the existence of any objective reasons to postpone the adoption of the final decision on the Code till the 8th session raising suspicions about the intention to politicise its consideration on the eve of the 2006 parliamentary elections. If these doubts prove to be true, this may signal that the Rada may fail to pass the Labour Code as an efficient document balancing the interests of employers and employees.

The new Labour Code (bill No. 1038-1) has been developed on the instruction of the President of Ukraine by a Trilateral Interdepartmental Group set up at the Ministry of Labour and Social Policy with the support of technical and advice support provided by the International Labour Organization. The group included representatives of the social partners and leading labour law experts. The law proposed by them was passed as a basis on 11 December 2003, whereupon the profile committee received 2899 amendments thereto. Analysis of the amendments included proves that the majority of comments expressed during the deliberation of the bill on 10 December 2003 were taken into account. However, not all principal comments were reflected in the bill, in particular as concerns the restitution of the rights of trade unions to grant their consent to the dismissal of employees

and require the dismissal of managers that violate the labour laws. These rights have been replaced by the provisions on reconciliation of the dismissal issues with trade unions, which, even though meeting the international norms, nevertheless limits the current oversight powers of trade unions. Since this is an ideologically important issue for the leftist parties (the Socialists and the Communists), it may result in their negative voting on the Code.

Other ideological and political contradictions are related to the origin of amendments to the draft code. Thus, proposals to take out the clauses that limit the employee rights (like elimination of the trade union oversight powers, prevention of the employee from getting employed with a competing employer, increase of the probation period etc) were put forward by all factions including those that are mainly guided by the interests of employers. The majority of the amendments to support the interests of employers were declined by the committee, including the right of the employer to collect information about the employee without such employee's consent, the transfer of the employee to another job without such employee's consent, reservation of jobs for disabled individuals only if relevant positions can be occupied by disabled individuals, reservation of jobs only at state-run companies etc.

All in all, despite of the efforts of the profile committee to balance the interests of employees and employers in the bill and coordinate them with the ideological positions of the leftist and rightist, the results came out to be no so satisfactory. No political consent was achieved. In addition, the bill appeared to be not sufficiently reconciled with the social partners. Presenting the bill, the chairman of the profile committee came up with a proposal to pass the main body of the law in the second reading leaving the chapters on collective labour relations, labour conditions and labour relations between employers and certain

categories of employees to the third reading. Such technical complications multiplied by the mutual discontent of the key stakeholders resulted in the delay of the decision being taken. The Communists and the Socialists were almost unanimous in supporting the resolution on inadmissibility of the draft code. The biggest parliamentary faction, Our Ukraine, failed to agree to any proposal on the further consideration of the bill. Finally, only 291 MPs (the Communists, the Socialists, the Regions, the People's Party, and the Ukrainian People's Party) voted in favour of the bill in the second reading.

The repeated second reading has been planned for the pre-election eighth session, which may have an adverse impact on the quality of the final version of the law. The employers' firm posi-

tion will be weakened by the needs of campaign populism, resulting in the leftist rhetoric, while the advocates of employees' interests will demonstrate their fidelity to principles, which may have its effect on the position of the factions that do not attach any principal ideological significance to the labour legislation. Thus, most probably, the consideration of the bill will be postponed again. However, it may have much more chances to be adopted successfully if the profile committee succeeds in preparing a reconciled code and it will coincide with beneficial political conditions, namely existence of more attractive draft decisions to influence the electorate.

IMPROVEMENT OF LIABILITY NORMS FOR THE VIOLATION OF ELECTION LEGISLATION

Denis KOVRYZHENKO,
*Expert, Agency for
Legislative Initiatives*

For quite a long time, improvement of the election legislation left alone the legal acts that establish legal liability for violations of election legislation. However, a thorough analysis of the new version of the Law on Parliamentary Elections reveals a few dozens of norms violation of which does not result in any legal liability, while lack of such liability under the conditions of insufficient legal culture in the society is one of the reasons why requirements of the law are often neglected during both the campaign and the elections. It is this aspect that urges fundamental amendments to be made to the Criminal Code (the CC) and the Administrative Infringements Code (the AIC). Special chapters should also be added to the election laws to establish liability for the actions that cannot be classified as violations under the above-mentioned codes, e.g. liability of legal entities that are not covered either by the CC or the AIC.

Today, liability for the violation of election legislation is envisaged both by the election laws themselves, and by the CC and the AIC. The 1991 Law on Nationwide and Local Referenda does not establish direct liability for violation of its norms by making references to the provisions of special laws that envisage such liability. In other words, the majority of norms that establish liability for unlawful infringement of civil election rights (the right of referendum included) are concentrated mainly in the CC and the AIC.

Analysis of the two codes makes it possible to single out a few main problems:

Both codes recognize only individuals as subjects of criminal and administrative liability, and, since the election and referendum legislation does not regulate the issues of legal liability of legal entities (which are not subjects of the election process either), companies, institutions and

organizations that violate the election and referendum legislation are not liable for their violations;

The codes provide for different definitions of the grounds for legal liability for violations of election and referendum legislation;

The codes have a number of gaps that became especially evident during the 2004 campaign and election;

Development of legislation on liability for unlawful infringement of election rights and the right to participate in a referendum is kept back by the general imperfection of the AIC.

There is also a practical need to improve the liability norms themselves, in particular:

- to define the list of actions that shall result in legal liability;
- to classify the above actions as more and less socially dangerous (to separate crime from infringements); and
- to establish sanctions for crimes and infringements to match the degree of social danger of actions.

The resolution of the above problems is complicated since the relevant amendments need to get the majority support in Parliament and be signed by the President. Thus, to improve the liability norms it is important to seek the balance between what is advisable (and scientifically-grounded) and what is realistic (and will be supported by Parliament and the head of state).

As of today, the attempts to regulate the above issues have been accomplished in two bills submitted for parliamentary consideration with essential amendments to the CC and the AIC, namely bill No. 6418 (by MPS Bandurka,

Karmazin, and Markush), and bill No. 7790 (by MPs Hryniv and Sobolev). The first bill was examined by Parliament on 8 September 2005 and was supported by 271 MPs. The second, even though not debated in Parliament, has been backed by the Council of Europe which, in its monitoring report on the fulfilment by Ukraine of its duties and commitments, recommended to consider and support this law without delay (Item 4 of the Recommendations). Analysis of these documents proves that Bill No. 6418 con-

tains much more disputable provisions as compared to Bill No. 7790, and such disputability of the former will hardly decrease by the second reading, and therefore, there are sufficient doubts as to whether this bill should be passed as a law. In our opinion, bill No. 7790 should be used instead as a basis for further improvement of the norms establishing liability for violation of election and referendum legislation.

VETO: HISTORY, INTERNATIONAL EXPERIENCE AND A SPECIAL CASE OF UKRAINE

Vasylyna DANYLIV,
Main Expert of the Department for Organization and Coordination of Legislative Work Centre for Legal Reform and Legislation of the Ministry of Justice of Ukraine

When back in 1996 Ukraine's Constitution provided the President of Ukraine with the veto power, it left unanswered certain issues related to the functioning of this power in the system of checks and balances between different branches of power in Ukraine. Due to their general nature, the norms of the Basic Law of Ukraine that regulate the President's participation in the final stage of the legislative process leave quite a broad space for interpretation which threatens to distort the true intentions of the legislators and may result in the head of state exceeding the envisaged limits of competence.

Establishment of the veto norms has had quite a long history over which experts in government studies were trying to find the instruments to support the general balance of powers between all public authorities. The veto has become one of such important instruments.

The veto plays an important role in the prevention of excessive centralization of power and violation of the constitution. At the same time, however, the veto can become an object of abuse. Nevertheless, the existence of this power differs the constitutional way of government where the power is limited by law, from the dictatorship based on the principle of maximum centralization of power.

Whatever kind of veto is chosen to be fixed in a constitution, it should not violate the general balance of powers which should be divided between the head of state and the parliament in such a way that none of them would be able to go beyond the limits of their legal powers without meeting an effective control and counteraction by the other.

Even though the Constitution of Ukraine provides the head of state with a democratic instrument of influence of the legislative process, the practice of its use by the Ukrainian President has proved the existence of a special case of veto in Ukraine. It is related to the difficulties of the transition period both in the political and economic environments, unbalanced and unstable nature of the political system, a considerable influence of the previous ideology on the political nature and circumstances of development of the institute of the President in general, as well as a short history of efficient cooperation between the Parliament and the President.

Therefore, it is not enough to fix a new power in the Constitution, it is important that such a power is tried in practice, and only then it will be possible to make any conclusions on its effectiveness. The way the President of Ukraine has been using the veto made it possible to reveal certain serious problems related to it, and so the normative regulation of this power should be essentially elaborated to improve the efficiency of its application.

Certain steps towards the democratisation of the veto mechanism have already been made through the recent constitutional amendments. However, whether all problems have been solved will become obvious only after the new norms come into effect.

POLITICAL EDUCATION IN UKRAINE: PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS¹

Today, the democratic principles are promoted quite actively in Ukraine with relevant efforts made to build them into the basis of a political system. However, the efficiency of progressive transformations is directly related to the strengthening of the democratic and political culture of the citizens. The research proves that the political activity of the Ukrainian people does not go along with the development of their critical thinking and does not ensure formation of the responsible government; high level of education

does improve the ability to defend one's own rights; a big number of political parties does not result in mass involvement of the people into the public life. One of the ways to solve these and other problems is to introduce an efficient system of political education.

FACTION COMPOSITION OF PARLIAMENTARY COMMITTEES

Tetyana SHOROKHOVA,
Assistant to the Agency for Legislative Initiatives

Faction composition of parliamentary committees reveals a number of interesting facts. Thus, the only parliamentary faction that is represented in all committees is that of the Communist Party of Ukraine, while the biggest representation in one committee has been achieved by the Party of Regions of Ukraine (in the Committee for Fuel and Energy, Nuclear Policy and Security and the Committee for Economic Policy, National Economy Management, Property and Investments with seven MPs in each).

The Communist Party is also in the first place in terms of the committee leadership, followed by the Regions of Ukraine, Our Ukraine and the People's Party, while the Socialist Party can hardly boast of a single leadership position.

¹ The abstract is based on the materials of the round table «Political Education in Ukraine: Problems and Development Prospects» conducted in April 2005 with the support of Konrad Adenauer Foundation in Ukraine.