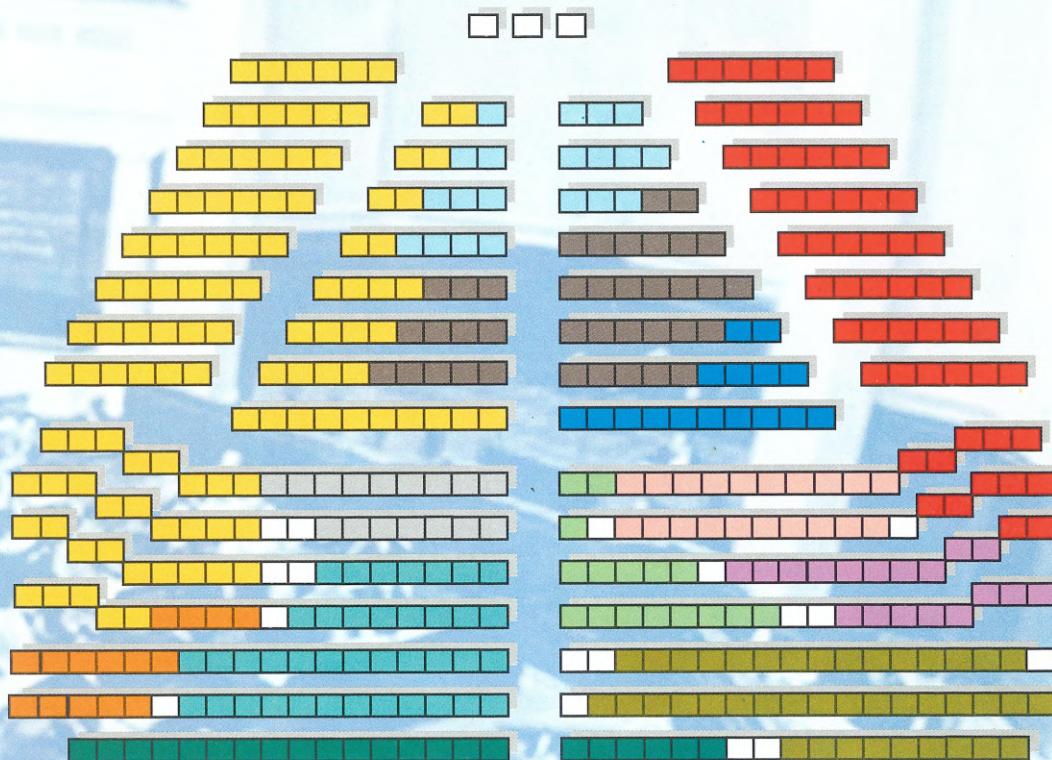


# Часопис ПАРЛАМЕНТ

№3/2002



УРОКИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2002 РОКУ: ШЛЯХИ  
ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС 2003: ПРОБЛЕМА ПОЛІТИЧНОГО  
КОНСЕНСУСУ ДЛЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Лабораторія законодавчих ініціатив





## ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

Громадська організація «Лабораторія законодавчих ініціатив» є незалежною інституцією, заснованою випускниками Національного університету «Києво-Могилянська академія» у квітні 2000 року з метою дослідження діяльності вищого органу законодавчої влади - Верховної Ради України.

### **Основними завданнями Лабораторії законодавчих ініціатив є:**

- розробка пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавчої бази України;
- підготовка аналітичних матеріалів та проведення експертних досліджень з питань державної політики та законодавства із залученням провідних вітчизняних та іноземних фахівців;
- організація семінарів, конференцій, робочих зустрічей, круглих столів з метою обговорення актуальних питань законотворення.

### **Експерти Лабораторії законодавчих ініціатив здійснюють дослідження в таких напрямках:**

- ❖ засади парламентаризму в Україні
- ❖ виборче законодавство
- ❖ роль та діяльність політичних партій в Україні
- ❖ інтеграція України до Європейського Союзу
- ❖ розвиток «третього сектору»
- ❖ місцеве самоврядування та адміністративна реформа
- ❖ бюджетне регулювання
- ❖ аграрна реформа

З початку 2001 року Лабораторія законодавчих ініціатив видає власне інформаційно-аналітичне видання — журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ».

### **Наша адреса:**

04070, м.Київ, вул. Волоська 8/5

Тел./факс (+380 44) 238 24 69

E-mail: info@laboratory.kiev.ua



**«Часопис ПАРЛАМЕНТ»**  
науково-популярний журнал

Свідотство про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації  
КВ 5474 від 13.09.01.  
видане Державним комітетом  
інформаційної політики України.



**ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ:**  
Лабораторія законодавчих  
ініціатив

т./ф.: (044) 238 24 69  
E-mail: info@laboratory.kiev.ua  
www.parliament.rg.ua

**ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:**  
Ігор Когут

**ВІДПОВІДАЛЬНИЙ ЗА ВИПУСК:**  
Денис Ковриженко

**ВИДАННЯ ЗДІЙСНЕНО  
ЗА ПІДТРИМКИ**



Програми сприяння парламенту  
України за фінансової  
підтримки  
Агентства США з міжнародного  
розвитку

Представництва Фонду Конрада  
Аденауера в Україні



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

Підписано до друку 9.12.2002.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

**ОРИГІНАЛ-МАКЕТ ТА ДРУК:**  
Видавництво «Міленіум»  
Тел.: 236-3721  
E-mail: millennium@mbox.com.ua



## ЗМІСТ

### ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ МОНІТОРИНГ

**Моніторинг діяльності депутатів  
у Верховній Раді України  
за жовтень 2002 року . . . . . 2**

### ПРОБЛЕМИ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

**Уроки парламентських виборів 2002 року:  
шляхи формування виборчого законодавства.  
Виступи учасників круглого столу . . . . . 5**

### БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

**Бюджетний процес 2003: проблема політичного  
консенсусу для соціально-економічного  
розвитку. Виступи учасників  
круглого столу . . . . . 14**

**Проблеми формування доходної частини  
бюджету . . . . . 21**

**Фінансування соціальної політики України з  
державного бюджету 2003 року . . . . . 25**

**Державний борг  
та фінансування державного бюджету . . . . . 31**



# МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ ЗА ЖОВТЕНЬ 2002 РОКУ

Оксана ГРЯЗНОВА,

президент Фундації "Відкрите суспільство"

Українське суспільство є надзвичайно політизованим. В Україні у виборах бере участь набагато більша частка громадян, ніж у західноєвропейських державах. Зокрема, останні вибори до Верховної Ради 2002 року засвідчили дуже високу активність виборців.

Більшість з нас протягом трьох місяців передвиборчих перегонів вчитувалися у програми партій та блоків, прислухалися до думок та пропозицій кандидатів у депутати, вивчали рейтинги, результати опитувань громадської думки, і нарешті прийшли на виборчі дільниці — щоб віддати свій голос за кандидата в депутати, виборчий блок чи політичну партію.

Обираючи депутата, ми делегували йому певну частину своїх прав для забезпечення ефективного управління цілим складним суспільним організмом. Вибори відбулися, сформовано склад Верховної Ради, депутати почали працювати.

Діяльність народного депутата України у Верховній Раді виписана у Законі України "Про статус народного депутата України". Так, у ст. 6 закону зазначено, що "народний депутат:

- 1) бере участь у засіданнях Верховної Ради України;
- 2) бере участь у роботі депутатських фракцій (груп);
- 3) бере участь у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України;
- 4) виконує доручення Верховної Ради України та її органів;
- 5) бере участь у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України;
- 6) бере участь у парламентських слуханнях;
- 7) звертається із депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності у порядку, передбаченому цим законом і законом про регламент Верховної Ради України".

Відповідно до цього Закону ("Про статус народного депутата України") були визначені основні параметри моніторингу діяльності депутатів, фракцій та груп у Верховній Раді України:

- **виступи з міця, виступи з трибуни** зазначається кількість виступів депутатів з міця та з трибуни (згідно з розділом 3 ст. 3.3.7. Регламенту Верховної Ради України);

- **подані законопроекти** враховуються лише ті законопроекти, автором чи співавтором яких є народний депутат і які зареєстровані протягом поточного місяця;

- **депутатські запити** згідно з розділом 8 ст. 8.3.2. Регламенту Верховної Ради України кількість депутатських запитів підраховується з тексту стенограм пленарних засідань Верховної Ради України.

Отже, розглядаючи таблицю "Результати роботи депутатських фракцій, груп у жовтні 2002 року", передусім, варто порівняти чисельний склад депутатських фракцій і груп та співвіднести з кількістю виступів, поданих законопроектів, депутатських запитів.

Зрозуміло, що чим більше депутатів входить до фракції чи групи, тим більше у неї ресурсів, які можна спрямувати на підготовку законопроектів тощо. Залежно від бачення кожною фракцією чи групою оптимального способу роботи у парламенті, можуть бути обрані різні зразки (способи) роботи. Тут можна прослідкувати, наприклад, тенденцію певних депутатських фракцій та груп концентрувати свої зусилля на законотворчій діяльності, тому вони готують і подають велику кількість законопроектів, інші ж (депутатські фракції та групи) можуть вважати важливим передусім обговорення (законопроектів, нагальних проблем) на пленарних засіданнях, привернення уваги своїх колег-парламентарів та громадськості загалом (через мас-медіа) до того чи іншого питання, тому їх представники виступають частіше. Також високий рівень активності депутатської фракції чи групи (зауваження стосується даних щодо виступів у парламенті) може пояснюватися ситуацією в країні чи парламенті і бажанні її змінити.

На відміну від фракцій, груп, депутати певного регіону (депутати-мажоритарники) не обов'язково входять до однієї депутатської фракції чи групи. Поглянувши на таблицю "Кількість законопроектів, внесених народними депутатами-мажоритарниками, по регіонах України" можна побачити, скільки народних депутатів від регіону працює в парламенті і яку кількість законопроектів вони подали за



жовтень місяць. Так, від Кіровоградської області обрано 5 народних депутатів і вони не подали жодного законопроекту за місяць, а депутати від Херсонської області, яких також 5, подали 17 законопроектів. Не дуже добрі справи і в депутатів від Донецької області, 23 депутати, а подано лише 4 законопроекти. Загалом, у жовтні законотворче попрацювали народні депутати від Івано-Франківської, Київської, Хмельницької областей.

У жодному разі не слід забувати різницю між активністю і ефективністю роботи депутатів. Ці поняття на практиці далеко не завжди збігаються.

Наші експерти прагнуть поєднати аналіз наявного статистичного матеріалу з аналізом дійсної індивідуальної активності народних депутатів. Ми запрошуємо до співпраці як представників громадськості, так і зацікавлених у цьому депутатів.

## РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ / ГРУП (ЖОВТЕНЬ 2002 РОКУ)\*

№	Назва фракції / групи	Чисельний склад	Виступи з місця	Виступи з трибуни	Подані законопроекти	Депутатські запити
1	Фракція "Наша Україна"	110	154	86	95	37
2	Фракція комуністів	61	105	64	56	32
3	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	42	32	19	26	3
4	Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	39	13	4	19	3
5	Фракція "Регіони України"	37	13	8	11	4
6	Фракція Соціалістичної партії України	21	96	34	22	8
7	Група "Демократичні ініціативи"	20	7	4	16	0
8	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	20	56	32	26	13
9	Група "Європейський вибір"	20	19	6	8	0
10	Група "Народовладдя"	17	17	10	27	2
11	Фракція Народно-демократичної партії	17	25	13	22	5
12	Фракція Аграрної партії України	16	16	9	9	1
13	Група "Народний вибір"	14	6	4	15	10
	<b>ВСЬОГО</b>	<b>434**</b>	<b>559</b>	<b>293</b>	<b>352</b>	<b>118</b>

Аналіз діяльності 434 народних депутатів дає змогу виокремити тих, хто найбільше виступав з місця та з трибуни, подав найбільшу кількість законопроектів і зробив найбільше депутатських запитів.

## ТАБЛИЦЯ АКТИВНОСТІ ДЕПУТАТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ЖОВТНІ 2002 РОКУ

№	Народний депутат	Фракція/група	Кількість
<b>Виступи з місця</b>			
1	Асадчев В.М.	Фракція "Наша Україна"	17
2	Кармазін Ю.А.	Фракція "Наша Україна"	17
3	Мороз О.О.	Фракція Соціалістичної партії України	17
4	Яворівський В.О.	Фракція "Наша Україна"	16
5	Матвеев В.Г.	Фракція комуністів	15
<b>Виступи з трибуни</b>			
1	Павловський М.А.	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	15
2	Кармазін Ю.А.	Фракція "Наша Україна"	12
3	Семенюк В.П.	Фракція Соціалістичної партії України	7
4	Симоненко П.М.	Фракція комуністів	7
5	Соломатін Ю.П.	Фракція комуністів	6
6	Черняк В.К.	Фракція "Наша Україна"	6
7	Терьохін С.А.	Фракція "Наша Україна"	6
<b>Подані законопроекти</b>			
1	Гуренко С.І.	Фракція комуністів	12
2	Матвієнко А.С.	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	12
3	Томич І.Ф.	Фракція "Наша Україна"	10
4	Пустовойтенко В.П.	Фракція Народно-демократичної партії	9
5	Буряк С.В.	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	8
6	Демьохін В.А.	Група "Народовладдя"	8
7	Мойсик В.Р.	Фракція "Наша Україна"	8
<b>Депутатські запити</b>			
1	Кармазін Ю.А.	Фракція "Наша Україна"	7
2	Павловський М.А.	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	5
3	Мороз А.М.	Фракція комуністів	5
4	Пузаков В.Т.	Фракція комуністів	4

Аналіз діяльності 224 народних депутатів дає змогу виокремити тих, хто найбільше виступав з місця та з трибуни, подав найбільшу кількість законопроектів і зробив найбільше депутатських запитів.

\* Інформація подана у моніторингу згідно з даними відповідних управлінь Верховної Ради України.

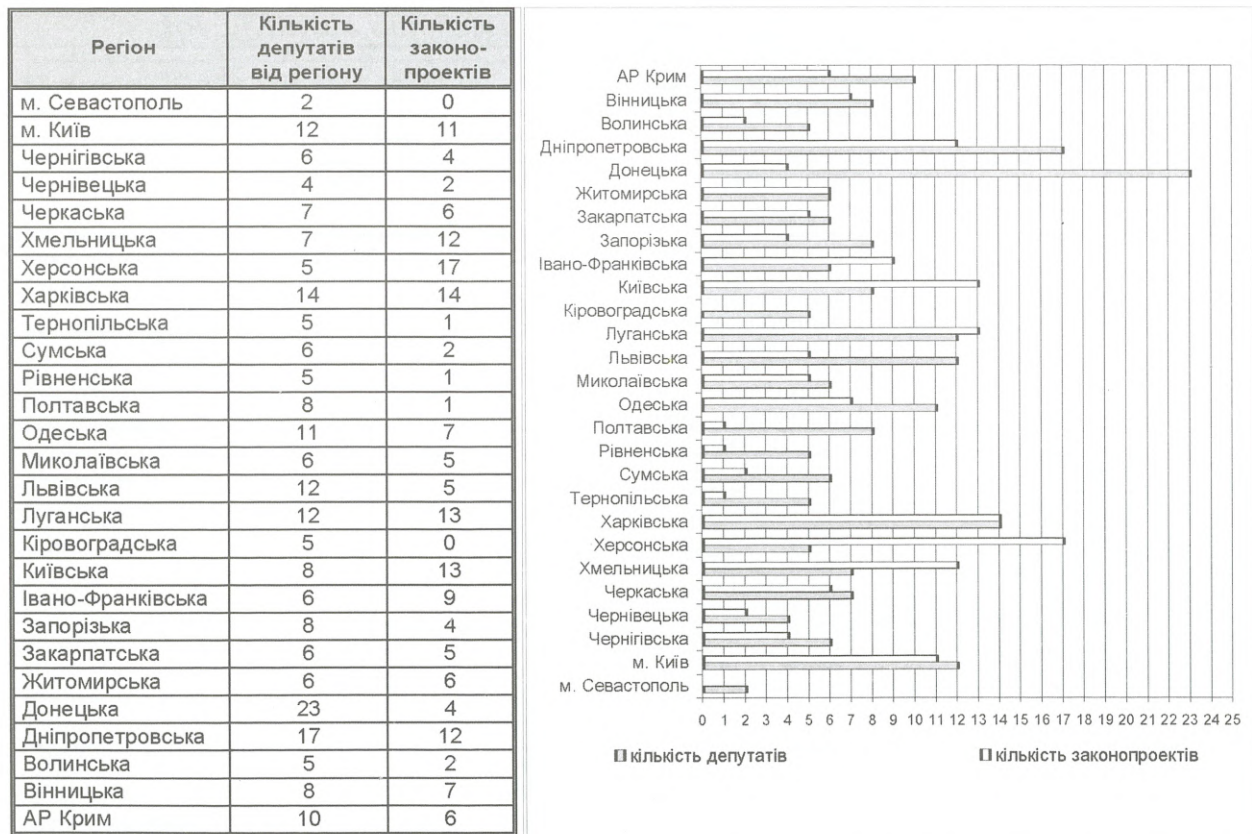
\*\* У жовтні 2002 року налічувалося 15 позафракційних депутатів. Загальна кількість депутатів Верховної Ради становила 449 народних обранців.



ТАБЛИЦЯ АКТИВНОСТІ ДЕПУТАТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ,  
ОБРАНИХ ПО МАЖОРИТАРНИХ ОКРУГАХ, У ЖОВТНІ 2002 РОКУ

№	Народний депутат	Округ	Кількість
<b>Виступи з місця</b>			
1	Асадчев В.М.	220, м. Київ	17
2	Яворівський В.О.	123, Львівська обл.	16
3	Сухий Я.М.	79, Запорізька обл.	10
4	Гінзбург О.П.	161, Сумська обл.	10
5	Зварич Р.М.	90, Івано-Франківська обл.	9
<b>Виступи з трибуни</b>			
1	Асадчев В.М.	220, м. Київ	13
2	Терьохін С.А.	216, м. Київ	6
3	Гінзбург О.П.	161, Сумська обл.	5
4	Яворівський В.О.	123, Львівська обл.	5
5	Порошенко П.О.	12, Вінницька обл.	4
<b>Подані законопроекти</b>			
1	Демьохін В.А.	184, Херсонська обл.	8
2	Буряк С.В.	193, Хмельницька обл.	8
3	Мойсик В.Р.	87, Івано-Франківська обл.	8
4	Гавриш С.Б.	177, Харківська обл.	7
5	Жовтяк Є.Д.	95, Київська обл.	7
<b>Депутатські запити</b>			
1	Чернівецький Л.М.	212, м. Київ	5
2	Мороз А.М.	83, Запорізька обл.	5
3	Ніколаєнко С.М.	187, Херсонська обл.	3
4	Баграєв М.Г.	186, Херсонська обл.	3

КІЛЬКІСТЬ ЗАКОНОПРОЕКТІВ, ВНЕСЕНИХ НАРОДНИМИ ДЕПУТАТАМИ-МАЖОРИТАРНИКАМИ  
ЗГІДНО З РЕГІОНАЛЬНИМ ПОДІЛОМ УКРАЇНИ, ЖОВТЕНЬ 2002 РОКУ





# УРОКИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2002 РОКУ: ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

## ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ

**Анатолій МАТВІЄНКО,**  
*народний депутат України*



Сьогодні у стінах Верховної Ради йде дискусія: чи готувати нові редакції законів "Про вибори", чи прийняти Виборчий кодекс. У концепції подальшого бачення з цього

питання у Верховній Раді панує дисонанс.

Зрозуміло, ми будемо робити все більші кроки до пропорційної виборчої системи. Нещодавно на порядку денному профільного комітету було розглянуто вісім проектів, і я хотів би коротко спинитись на комітетських висновках щодо них.

Найперше, з чого виходив комітет, розглядаючи законопроекти і приймаючи рішення — бажання пропрезидентських і опозиційних політичних сил підтримати Президента з його ініціативою організувати вибори Верховної Ради на пропорційній основі. Тому ми хочемо продемонструвати, що сьогодні ми маємо підґрунтя для злагоди та примирення.

Друга принципова позиція комітету полягає у тому, що у Верховній Раді не може бути депутатів з різними рівнями відповідальності та обов'язками. Ви знаєте, що мажоритарники і пропорційники сьогодні мають різні рівні обов'язків і відповідальності.

Третій принцип, закладений у рішення комітету, це новація. Удосконалюючи виборче законодавство, ми повинні мати обґрунтовані пропозиції щодо новацій, щоб не зробити так, що ми не будемо здатні організувати ефективні та об'єктивні вибори за новою системою і виборець не зрозуміє що ми пропонуємо. Тому ми підтримуємо певний консервативний підхід у розвитку законодавства і його вдосконалення.

Четверта принципова позиція полягає у висновках з нашої історії. Ми повинні поважати й цінувати надбання і позитиви, які маємо в існуючому законодавстві, спиратися на практику його застосування.

І, насамкінець, ми прагнули підтримати законопроекти, що найоб'єктивніше віддзеркалювали б реальні можливості, рухали Україну шляхом демократії та не допускали фальсифікацій і різних порушень.

Всі вісім законопроектів, що були подані до комітету, ми умовно розділили на три групи. До першої групи ми віднесли проекти з так званою пропорційною системою та утворенням 450 виборчих округів. Це практично мажоритарна система, що надає можливість адміністративному механізму зробити результати виборів замовленими.

До другої групи віднесли законопроекти, що передбачають утворення 27 регіональних округів з голосуванням у регіонах за партійними списками. Це добрі закони, але не сьогоднішнього дня. На превеликий жаль, ми сьогодні не готові до системи з формуванням регіональних партійних списків, оскільки маємо кілька нюансів, зокрема різноплановість регіонів. Також може трапитись, що в якомусь регіоні партія набере до 30% і не буде представлена у Верховній Раді, що викличе лише певну напругу. До того ж дуже складною є сама процедура, яку важко в наших умовах урегулювати, — це реєстрація 27 окремих списків, проблема пропаганди і доступу до ЗМІ.

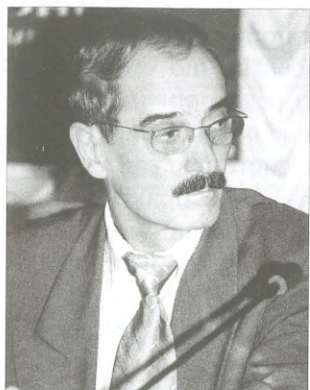
Третя група — законопроекти, що передбачають загальнонаціональний багатомандатний округ, тобто те, що прописано в діючому законі. На жаль, ми тут є новаторами, оскільки подібні закони діють не в багатьох європейських країнах. Вони діють у Голландії, Португалії, Ізраїлі — країнах, що не є зовсім рівноцінними нашій державі з 48-мільйонним населенням, і до того ж мають сталу демократію, партійно структуроване суспільство. Очевидно, нам потрібно пройти через цю систему, що більшою мірою схильна підтримати більшість членів профільного комітету.



У засобах масової інформації, не зовсім справедливо, рельєфно відтінюються два питання — системи виборів і процедури, тобто питання змісту організації виборів. Ми більшою мірою дискутуємо навколо виборчої системи і думаємо, що це головне. Але чинний закон містить великою мірою декларативні положення, що дають можливість фальсифікувати вибори. Якби ми мали детально прописану процедуру, якої б дотримувались, мали механізми відповідальності всіх інститутів і суб'єктів виборчого процесу, то, очевидно, не мали б такої фальсифікації. Тому я хотів би, щоб дискусія була проведена не тільки навколо системи, але й більшою мірою навколо самої процедури, тонкощів, прописаних деталей, що

не дають можливості нам допустити порушення під час виборів.

*У засобах масової інформації, не зовсім справедливо, рельєфно відтінюються два питання — системи виборів і процедури, тобто питання змісту організації виборів. Ми більшою мірою дискутуємо навколо виборчої системи і думаємо, що це головне. Але чинний закон містить великою мірою декларативні положення, що дають можливість фальсифікувати вибори. Якби ми мали детально прописану процедуру, якої б дотримувались, мали механізми відповідальності всіх інститутів і суб'єктів виборчого процесу, то, очевидно, не мали б такої фальсифікації.*



**Манфред ЛОМАНН,**  
директор Представництва Фонду  
Конрада Аденауера в Україні

**В** Європі важко зрозуміти, коли партія, що набирає найбільшу кількість голосів, не здатна чи не в змозі створити найбільшу фракцію у парламенті. Звичайно, це пояснюється

виборчим законодавством або виборчою системою. Зараз яскраво видно, що в Україні на решті склався консенсус щодо запровадження пропорційної системи виборів.

У Німеччині ми маємо так звану порціналізовану або персоналізовану систему виборів, пропорційну систему виборів. Це все спирається на досвід і уроки Веймарської республіки, яка існувала в Німеччині з 17 по 33 рік. На той час у Веймарській республіці була майже така суцільна пропорційна система. Це призводило до того, що до парламенту потрапляла величезна кількість партій, бо не існувало якогось загороджувального бар'єру. В результаті цього жоден парламент не зміг допрацювати до кінцевого періоду своїх повноважень і відбувалася постійна зміна урядів. З 1949 року в Німеччині було запроваджено 5% бар'єр, персоналізовану або персоналізовану систему виборів, пропорційну систему. Половина складу Бундестагу обирається за партійними списками, які висуваються у кожній землі, тобто існують земельні партійні списки. Кожен виборець має по два голоси. Перший голос віддається за одного по одномандатному округу, а другий — за партію.

Часто кажуть, що в Україні змішана система подібна до німецької. На жаль, це не зовсім так. Найважливіша відмінність полягає у висуненні кандидатів за одномандатними округами за яких у Німеччині віддається перший голос. Практично всі кандидати, які йдуть за мажоритарними округами, висуваються від партій і всі хто проходить до Бундестагу є кандидатами від партій. Усі вони обираються на партійних конференціях партійними організаціями на місцевому рівні або на земельному рівні. Таким чином, виключається варіант, коли до парламенту приходять особи, які не мають жодного зв'язку з якоюсь політичною силою, політичною партією. Звичайно, ніхто не буде стверджувати, що система в Німеччині є найкращою у світі, проте існує консенсус і вона забезпечує стабільну більшість, стабільну роботу уряду, а також допускає зміну уряду, коли для цього існують певні передумови.

Якщо все-таки приймати рішення стосовно переходу на пропорційну систему, що була б кращою за існуючу в Україні, то багато б аргументів було на користь складання партійних списків у регіонах для заохочення розвитку партій на регіональному рівні.

*В Європі важко зрозуміти, коли партія, що набирає найбільшу кількість голосів, не здатна чи не в змозі створити найбільшу фракцію у парламенті. Звичайно, це пояснюється виборчим законодавством або виборчою системою.*





**Борис БЕСПАЛИЙ,**  
народний депутат України

Результатом минулих виборів для всіх людей в Україні стало очевидним, що як ми обираємо, так ми і живемо. Якщо вибори тільки формальні, а влада обирає сама себе, то в період між виборами їй абсо-

лютно не має ніякої потреби працювати для людей, тому що вона все одно автоматично залишається при владі. Тому виборчий процес — це найважливіше в житті країни. У сучасній Україні можливі вибори або пропорційні, або ніякі. Місцеві вибори, які проводились за мажоритарною системою, показали, що там просто проводиться призначення депутатів, і тому багато місцевих Рад перетворились у наради при міських головах.

Ми багато говорили про так званий адміністративний ресурс, хоча коректніше було б говорити про брутальне зловживання владою. Сьогодні у мажоритарних округах адміністративний ресурс має вирішальний вплив. У деяких округах пройшли депутати незалежні від влади, але контрольний пакет залишається за нею. Саме це є причиною, що в Україні проблема №1 — перехід до пропорційної виборчої системи.

Суттєвим недоліком загальнонаціональних списків є спокуса розподіляти деякі місця виходячи з фінансових міркувань, оскільки відсутня відкрита прозора система фінансування виборів.

Проблема списків виборців і їх формування є однією з наріжних проблем, яким ми повинні першочергово приділити увагу. З цієї точки зору запровадження постійного реєстру фізичних осіб повинно мати серйозну перспективу.

Другим проблемним моментом є формування та робота виборчих комісій. Від виборчих комісій вимагаються дві складові: компетентність, тобто люди повинні знати цю роботу, і

об'єктивність, справедливість. Старий механізм формування виборчих комісій, коли вони односторонньо формувались владою, не відповідав другому критерію — критерію об'єктивності. Це знаходило прояв при формуванні місцевих виборчих комісій. Тому формування за поданням політичних партій — той інструмент, що захищає виборчі комісії від зовнішнього контролю. А перебування виборчих комісій у приміщеннях, де розташовані органи влади, ставить комісії під повний контроль адміністрації, вже не кажучи, що на дільницях для голосування обов'язково присутній спостерігач від державної адміністрації.

Не менш важливим моментом є перехід до прозорого фінансування. Ми повинні відмовитись від однієї незрозумілої речі - обмеження виборчого фонду. Через те, що у нас обмежені виборчі фонди, стимулюється розвиток тіньових виборчих фондів. Ми повинні обмежувати внесок лише однієї особи, щоб ніхто не міг купити певного депутата, але не потрібно обмежувати загальний розмір виборчого фонду. Якщо, наприклад, у якоїсь партії мільйони прихильників, і кожен скинеться по гривні, то чому ми маємо цьому перешкоджати? Також необхідно запровадити спрощений порядок прийняття на роботу людей, які працюють під час виборчої кампанії. Ми стимулюємо створення "чорних кас" через неможливість найняти людей на законній основі.

*Важливим моментом є перехід до прозорого фінансування. Ми повинні відмовитись від однієї незрозумілої речі — обмеження виборчого фонду. Через те, що у нас обмежені виборчі фонди, стимулюється розвиток тіньових виборчих фондів. Ми повинні обмежувати внесок лише однієї особи, щоб ніхто не міг купити певного депутата, але не потрібно обмежувати загальний розмір виборчого фонду. Якщо, наприклад, у якоїсь партії мільйони прихильників, і кожен скинеться по гривні, то чому ми маємо цьому перешкоджати?*



**Валерій АСАДЧЕВ,**  
народний депутат України

Під час розробки законопроекту для мене головною метою були процедурні питання, пов'язані із системою виборів, а також максимальне унеможливлення фальсифікації

виборів і порушень, що існують у виборчому процесі.

У Конституції прописано, що позачергові вибори відбуваються у 60-денний термін. Якщо за 60 днів обирається повноцінний парламент з усіма повноваженнями, що є у Конституції, то чому потрібно чергові вибори проводити за 120 днів, за 180, за 90 днів? Тому у моєму проекті створено єдину уніфіковану систему, що перед-



бачає 60-денний виборчий процес як при чергових, так і позачергових виборах.

Другий момент — хто є учасниками виборів? У моєму проекті учасниками виборів можуть бути партії, блоки, партійні коаліції і виборчі блоки. Виборчий блок може утворювати будь-який громадянин України або група громадян, які мають його зареєструвати у Міністерстві юстиції на рівних умовах із партіями.

Майже у всіх законопроектах реєстрація займає близько 25 днів, а у мене в проекті — одну годину, тому що процедура заявочна. Партія, блок подає заявку на участь у виборах, до якої долучається тільки статут. Міністерство юстиції має подати до ЦВК у комп'ютерному вигляді весь реєстр партій. Після реєстрації заявки, одразу ж подається список, що реєструється за загальними ознаками. Після цього учасник виборів уже зареєстрований і може агітувати. Кандидатів у депутати реєструють протягом місяця і якщо кого-небудь не зареєструють, це не матиме правових наслідків для учасника виборів.

Я пропоную змінити систему формування дільниці та систему голосування. Виборча дільниця має складатися з кількох приміщень: кімната для голосування, кімната для очікування, кімната для дільничної комісії. Кімнати мають бути обладнані відповідним чином. Виборчий бюлетень повинен виглядати як чекова книжка і бути пронумерований.

Зняти учасника з виборів можна лише на підставі власної заяви. Якщо учасник виборів

подає власну заяву на зняття за сім днів до голосування або пізніше, він не знімається з виборів і з бюлетеня не викреслюється, а його голоси розподілятимуться між тими, хто братиме участь у розподілі голосів.

Я глибоко переконаний, що за виборчою системою з регіональними списками і преференціями майбутнє. Але у зв'язку з тим, що в Україні майже десять років знищується партійна основа формування влади і партії дійсно не мають сталого характеру, внутріпартійна конкуренція може призвести до остаточного розвалу і дискредитації всієї партійної основи. З другого боку, якщо на всю країну буде єдиний список, у парламенті буде триста киян, а деякі регіони взагалі не будуть представлені у парламенті. Таким чином, через відсутність верхньої палати у Верховній Раді необхідно подумати як політично і регіонально збалансувати Верховну Раду.

Але все ж таки питання виборчої системи не є принциповішим за процедурні питання. Я віддаю більшу перевагу процедурним і мій законопроект повністю трансформується з регіональних списків на єдиний список, оскільки практично діє та сама процедура.

*Питання виборчої системи не є принциповішим за процедурні питання. Я віддаю більшу перевагу процедурним і мій законопроект повністю трансформується з регіональних списків на єдиний список, оскільки практично діє та сама процедура.*

**Георгій ПОНОМАРЕНКО,**  
народний депутат України



**М**ій проект майже не відрізняється від того, що три рази був прийнятий Верховною Радою попереднього скликання. Тільки після того, коли він отримав третє "ве-

то", ми перейшли на змішану систему. У новому проекті закону є два нових моменти. По-перше, я пропоную розвести вибори до місцевих рад з виборами народних депутатів. Разом з тим вибори народних депутатів повинні не збігатися з проведенням опитувань та референдумів.

Друга новація стосується спекуляцій на деклараціях про доходи і майно. Тому у про-

екті записана норма, що перед тим як здати декларацію про доходи до Центральної виборчої комісії її спочатку мають засвідчити органи Податкової адміністрації. На минулих виборах 266 кандидатів було знято Центральною виборчою комісією за фальсифікацію або неточності у декларації.

Нам необхідно буде виписати краще розділи, що стосуються оскарження рішень. У проекті закону Ю.Ключковського добре виписано про оскарження рішень. Також мені сподобався технологічно виписаний законопроект В.Асадчева. Я думаю, що у подальшому будуть суперечки відносно процедури реєстрації (необхідно мільйон підписів або мільйон гривень); щодо встановлення оптимальної межі виборчого фонду; щодо процедури формування виборчих



комісій. Але це ті питання, позиції щодо яких ми будемо узгоджувати вже мабуть у другому читанні. Я не сумніваюсь, що закон буде проходити дуже тяжко. Ви пам'ятаєте, що в кінці сесії у липні місяці ми хотіли провести через парламент концепцію виборчого закону, але не набрали достатньої кількості голосів.

*У подальшому будуть суперечки відносно процедури реєстрації (необхідно мільйон підписів або мільйон гривень); щодо встановлення оптимальної межі виборчого фонду; щодо процедури формування виборчих комісій. Але це ті питання, позиції щодо яких ми будемо узгоджувати вже мабуть у другому читанні. Я не сумніваюсь, що закон буде проходити дуже тяжко.*

**Євген РАДЧЕНКО,**

*заступник Голови Комітету виборців України*

**Х**отів би торкнутися лише процедурних моментів, обминаючи питання виборчої системи. Отже, ми неодноразово чули критику на цих виборах не тільки від суб'єктів виборчого процесу і влади, а й від Центральної виборчої комісії щодо створення і роботи насамперед дільничних виборчих комісій. Що я маю на увазі? Існує дві вимоги для дільничних виборчих комісій та й для всієї системи виборчих комісій в цілому — це двосторонність і компетентність. Я хотів би сказати про компетентність. Завдяки проекту "Вибори та політичні процеси" Комітет виборців України був однією з організацій, що проводили семінари, тренінги для членів дільничних виборчих комісій. Під час цих заходів ми переконалися, що рівень підготовки дільничних комісій виявився настільки низьким, що навіть серйозні навчальні проекти цьому мало допомогли. Чому так? Та тому, щоб повністю виконати закон дільничній виборчій комісії потрібно аби там було не менше половини людей, які мають хоча б середню юридичну освіту. У нас в країні, на жаль, не має близько 150 000 юристів. Саме тому одна із пропозицій, яку ми вже давно відстоюємо, це не навчати дільничні виборчі комісії, а скоротити їх повноваження до такої міри, щоб виконати діяльність передбачену законом міг будь-хто.

Ще однією цікавою річчю, що продемонструвала чому виборчий закон важко застосувати в частині висунування і реєстрації кандидатів у народні депутати, це занадто різні форми документів. З одного боку, документів Центральної виборчої комісії, а з другого — органів Державної податкової адміністрації і т.д. Ми пропонуємо ввести у виборчий закон окремий розділ, що повинен називатися "Виборчі документи". У ньому має міститися тлумачення виборчих документів і їх вичерпний перелік. Це необхідно зробити для того, щоб виборчі комісії не зай-

малися вимушеною законотворчістю як це вони роблять уже не один рік і не одні вибори поспіль.

Багато питань піднімається з приводу фінансування виборчих кампаній і неодноразово вже обговорювалась тема державного фінансування політичних партій. Вона набуває актуальності зараз, оскільки ми все-таки невідворотно йдемо до пропорційної системи. Однак, я б дуже обережно ставився до питання фінансування політичних партій власне з державного бюджету. Чому? Тому, що ніхто в світі поки що не дослідив як впливає державне фінансування політичних партій на розвиток політичної системи у країнах бідних і країнах корумпованих, до яких, на жаль, можна віднести і нашу країну.

Комітет виборців неодноразово наголошував на тому, щоб учасниками виборчого процесу були не тільки політичні партії, а й інші об'єднання громадян. Я маю на увазі, в першу чергу, громадські організації. Чому? Тому що вибори стають занадто вузьким таким клановим процесом. Громадяни України мають право знати, як проходять вибори: чесно чи ні. І саме роль громадських організацій у спостереженні, контролі за перебігом виборчих кампаній важко переоцінити. Звідси ж саме виходить і питання відповідальності за порушення виборчого законодавства. Давайте оцінимо реально чи всі ті порушення, зафіксовані спостерігачами від політичних партій і виборчих блоків проти своїх конкурентів, набули логічного завершення? Чи оскаржували партія або кандидат, які виграли вибори на конкретній виборчій дільниці, дії членів виборчої комісії з конкуруючою партією? Цього, звичайно, не було тому, що на виборах оскарження рішень щодо бездіяльності виборчих комісій та конкурентів носить не юридичний, а суто політичний характер. Саме тому суб'єкти виборчого процесу, члени виборчих комісій не



боятися порушувати виборче законодавство так, як вони бояться порушувати господарське, кримінальне чи цивільне. Таким чином, відсутність страху перед порушенням законодавства породжує правовий нігілізм на виборах і недовіру виборців до вибраних ними органів влади. Тому участь громадськості у виборах має бути якнайбільшою, і вона повинна віднайти законодавче закріплення.



**Ігор ЖДАНОВ,**  
директор політико-правових програм Центру економічних та політичних досліджень імені О.Разумкова

На жаль, як і прогнозувалось більшістю аналітиків, ми стикнулися з масовим застосуванням адміністративного ресурсу під час виборчої кампанії 2002 року. І проблема не лише у законодавстві, а в політичному режимі, політичній культурі, політичних традиціях, що домінують у нашому українському суспільстві. Однак проблема досконалого виборчого законодавства є однією з найактуальніших. Важливо, що проблема виборчого законодавства розглядається не за півроку до виборів, а коли ще є час зробити досконалий закон, який би мінімізував можливість втручання владних органів у процес волевиявлення громадян.

Хотів би спинитися на найгостріших проблемах виборчого законодавства. Передусім — це формування виборчих комісій. Жодна з політичних партій не змогла забезпечити своє представництво у всіх дільничних виборчих комісіях і це є проблемою. Тому вже зараз необхідно розглянути питання про державне фінансування програм підготовки членів виборчих комісій, одночасно залучаючи допомогу західних донорів. Якщо люди некомпетентні, не знають що робити, то ми починаємо стикатися з такими випадками, коли більшість порушень відбувається безпосередньо або у ході передвиборчої агітації, або безпосередньо на виборчих дільницях.

Друге питання — це керівництво окружними виборчими комісіями. Якщо проаналізувати кількість подань для включення до складу виборчих комісій і кількість керівних посад в окружних виборчих комісіях від партій і блоків, то побачимо, що 92 голови окружних виборчих комісій були від блоку "За Єдину Україну". Хоча кількість подань на ці посади була дещо меншою за блок "Наша Україна". Тому необхідно змінити існуючий порядок і зробити

*Під час цих заходів ми переконалися, що рівень підготовки дільничних комісій виявився настільки низьким, що навіть серйозні навчальні проекти цьому мало допомогли. Чому так? Та тому, щоб повністю виконати закон дільничній виборчій комісії потрібно, аби там було не менше половини людей, які мають хоча б середню юридичну освіту. У нас в країні, на жаль, немає близько 150 000 юристів. Саме тому одна із пропозицій, яку ми вже давно відстоюємо, це не навчати дільничні виборчі комісії, а скоротити їхні повноваження до такої міри, щоб виконати діяльність, передбачену законом міг будь-хто.*

так, щоб подання були не від партій, а від суб'єктів виборчого процесу — партій і блоків. Також треба встановлювати пропорційні квоти відповідно до кількості партій у блоці.

Необхідно на законодавчому рівні визначити поняття передвиборчої чи виборчої агітації і пропаганди, визначити поняття опосередкованої або соціальної реклами. Ми неодноразово мали нагоду бачити ролики, що опосередковано рекламували політичні сили.

Існують ще два питання для термінового вирішення. Це фінансовий моніторинг та моніторинг ЗМІ. Необхідно при Центральній виборчій комісії на тендерних засадах створювати спеціальні органи, до компетенції яких входив би моніторинг ЗМІ та моніторинг витрат партій і блоків на виборчу агітацію. Ці органи повинні мати відповідні повноваження щодо написання скарг до Центральної виборчої комісії і на які б ЦВК у обов'язковому порядку мала б реагувати. Під час виборів кілька громадських організацій займалися моніторингом виборчої кампанії, але вони не мали правових підстав для вчинення впливу. ЦВК на свій розсуд могла як розглянути їх подання, так і викинути у смітник.

Потрібно також змінити порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій. На мій погляд, цю функцію потрібно передати лише судовим органам. І навіть рішення про зняття кандидата з реєстрації варто передати судовим органам, аби лише вони приймали такі рішення.

*Необхідно при Центральній виборчій комісії на тендерних засадах створювати спеціальні органи, до компетенції яких входив би моніторинг ЗМІ та моніторинг витрат партій і блоків на виборчу агітацію. Ці органи повинні мати відповідні повноваження щодо написання скарг до Центральної виборчої комісії і на які б ЦВК у обов'язковому порядку мала б реагувати.*





Володимир КОВТУНЕЦЬ,  
експерт Програми "Вибори та політичні процеси"

Перш ніж вирішити проблему пошуку оптимальної виборчої системи, треба чітко сформулювати цілі, які хочемо досягти. Дозвольте нагадати які цілі ставили ініціатори та прихильники зміша-

ної виборчої системи, починаючи з 1997 року, і чи досягнуті ці цілі зараз. Як бачимо, після двох парламентських виборів ні структуризації суспільства, ні зміцнення ролі політичних партій, ні структурування парламенту і створення ефективно діючої більшості не відбулося. Зараз нам пропонують ще одну віртуальну ціль і— через пропорційну систему ми здолаємо адміністративний ресурс. Це невеличкий обман, оскільки немає нічого простішого для адміністративного ресурсу, ніж сконцентруватися на єдиних партійних списках за єдиного багатомандатного загальнонаціонального округу. Уявіть собі, що 40–50 місць у списку якої-небудь політичної сили займають багаті та впливові люди, для яких проходження у парламент є питанням їхнього існування, і в проходженні саме цього списку до парламенту була б зацікавлена виконавча влада. Як би працював адміністративний ресурс? Я думаю, що те, що ми бачили, наприклад, у Донецькій області, просто діяло б по всій Україні і результати за партійними списками могли б бути зовсім іншими. Врахуйте психологію нашого виборця, якого не обов'язково залякати або не обов'язково купувати, його можна посто переконати, що саме так треба голосувати. Тоді вибори за єдиним загальнонаціональним багатомандатним округом стануть нагадувати президентські вибори, коли люди голосують за лідера.

Разом з тим, говорячи, що запровадивши пропорційну виборчу систему ми будемо сприяти зміцненню централізованої унітарної держави, ми забуваємо, що для того аби мати таку державу потрібно консолідувати суспільство і згладити протиріччя, що існують між сходом, заходом, північчю і півднем України. Давайте проглянемо результати останніх виборів. "Наша Україна" практично не працювала в Криму,

Донбасі, Харківській області. Скажіть, будь ласка, якщо не буде ще й одномандатних округів, хто буде доносити до виборця ідею націонал-демократів у цих регіонах? З другого боку, хто буде носієм достатньо поміркованих ідей соціального захисту у Західній Україні, якщо ліві партії не мають там шансів на отримання серйозної кількості голосів. На захист мажоритарної системи зазначу, що на виборах за одномандатними округами у згаданих регіонах проходили цікаві особистості, які для своєї перемоги мусили трансформувати свою політичну програму таким чином, щоб вона була цікавою і лівим, і правим. Таким чином, запровадження чистої пропорційної системи може призвести до серйознішої політичної кризи, ніж ми собі уявляємо.

Хотілося б зазначити, що крім варіантів, які сьогодні перебувають на розгляді у Верховній Раді, існує ще чимало цікавих варіантів виборчих систем. Наприклад, естонський варіант, що дає змогу формувати округи з невеликою кількістю мандатів з додатковим перерозподілом голосів на рівні загальнонаціональних списків і максимально пропорційна система, яка, разом з тим, наближує кандидата партії до виборця, дозволяє робити виборцю персоналізований вибір, а не абстрактний вибір за одного єдиного лідера, який не відомо чи потім утримає в цілісності свою команду. Тому треба, щоб ми поводитися так, як поведуться розвинені країни і спочатку проаналізувати стан і потреби суспільства, стан політичному.

*Дозвольте нагадати які цілі ставили ініціатори та прихильники змішаної виборчої системи, починаючи з 1997 року, і чи досягнуті ці цілі зараз. Як бачимо після двох парламентських виборів ні структуризації суспільства, ні зміцнення ролі політичних партій, ні структурування парламенту і створення ефективно діючої більшості не відбулося. Зараз нам пропонують ще одну віртуальну ціль — через пропорційну систему ми здолаємо адміністративний ресурс. Це невеличкий обман, оскільки немає нічого простішого для адміністративного ресурсу, ніж сконцентруватися на єдиних партійних списках за єдиного багатомандатного загальнонаціонального округу.*

Сергій РУДИК,

президент Наглядової ради Фонду регіональних ініціатив

Чинний Закон України "Про вибори народних депутатів" дійсно є кращим за попередні аналоги. Проте невиписаність багатьох процедурних норм у цьому законі, на що звер-

тають увагу не надто серйозно, роблять багато його положень декларативними, причому тих положень, що суттєво можуть вплинути на перебіг виборчого процесу.



Україна готова перейти до пропорційної системи виборів, і це принциповий висновок, що виявила виборча кампанія. Вибори за одномандатними округами показали недемократичність обрання. Якщо на рівні загальнонаціонального округу виборці голосували за платформи, то самі знаєте за що голосували у регіонах.

Упродовж виборчої кампанії до нашої організації, яка реалізовувала проект по нагляду за дотриманням прав суб'єктів виборчого процесу, надійшло 2500 звернень, що були пізніше нами проаналізовані. Таким чином, найбільше звернень стосувалося порушень під час агітаційного періоду (близько 22% звернень), тобто порушень умов ведення передвиборчої агітації, зокрема перешкоджання права на проведення передвиборної агітації, поширення наклепницької інформації, виготовлення та розповсюдження передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, що здійснила друк, наклад тощо. Наступні порушення стосувалися участі у передвиборчій агітації органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (20% звернень). 18% звернень стосувалися порушень, пов'язаних з роботою виборчих комісій, по 15% звернень — з незаконною відмовою громадянам у реєстрації кандидатами у депутати різних рівнів і з наданням виборцям грошей та товарів, робіт і послуг безоплатно або на пільгових умовах. Тобто принциповий висновок, який я зробив особисто — невипи-саність процедур щодо багатьох аспектів ви-

борчої кампанії дозволяє не порушувати закон, а використовувати його білі плями.

Щодо принципів питань, які стосуються Закону "Про вибори народних депутатів", я хотів би акцентувати увагу на трьох моментах. Питання тривалості виборчої кампанії не є проблематичним. По-перше, проблема полягає у тому, що кандидати хоча б за рік до виборів повинні знати правила за якими ці вибори проводитимуться. По-друге, чинне законодавство не дає можливості покарати порушників за реальні злочини. По-третє, місцеві вибори потрібно розвести у часі з виборами до Верховної Ради. Аргументи не на користь цього рішення, що найчастіше базуються на економії коштів, на практиці підтверджують, що скупий платить двічі.

Хотілося б також згадати про проблему, що на законодавчому рівні не вирішена і жодного разу не вирішувалась. Це проблема електоральних меншин: сліпих, глухих і т.д. Законодавці, на жаль, нічого не зробили для того, щоб проблема волевиявлення цих громадян була вирішена за рахунок державного бюджету.

*Україна готова перейти до пропорційній системі виборів, і це принциповий висновок, що виявила виборча кампанія. Вибори за одномандатними округами показали недемократичність обрання. Якщо на рівні загальнонаціонального округу виборці голосували за платформи, то самі знаєте за що голосували у регіонах.*

**Євген ПРОНЮК,**

*Голова Всеукраїнського товариства політичних в'язнів і репресованих*

Ці вибори показали слабкість наших політичних партій. Зараз, як ніколи, існує велика різниця між багатими і бідними партіями, що не мають змоги донести свої програми до виборців. Чинний виборчий закон хоча і має вади, але й має величезні переваги над попередніми виборчими законами, зокрема, він надав можливість якимось чином контролювати хід виборів, особливо на виборчих дільницях. На жаль, партії не змогли делегувати своїх представників до всіх виборчих комісій, а це свідчить про їхню нездатність скористатися перевагами виборчого закону.

Застосування адміністративного тиску під час виборів є "добрим" продовження традицій радянського виборчого права. І цю біду можна подолати лише за умов існування сильних політичних партій і незалежних засобів масової інформації. Я підтримую по-

зицію того, що на різноманітних опитуваннях під час виборчих кампаній вже давно треба поставити хрест, оскільки за допомогою них проводиться величезна спекуляція.

Звичайно, аби подолати всі проблеми недосконалого виборчого законодавства потрібен час. Я впевнений, що лише з часом ми будемо мати виборця з досить сталими політичними уподобаннями, якого не підкупиш і не переманиш на свій бік за тиждень або за добу до виборів. І розмови про новий виборчий закон уже необхідно починати саме зараз, щоб нарешті позбутися нашої традиції, коли нові правила виборчої гри започатковуються менше ніж за рік або півроку до виборів.

*Розмови про новий виборчий закон уже необхідно починати саме зараз, щоб нарешті позбутися нашої традиції, коли нові правила виборчої гри започатковуються менше ніж за рік або півроку до виборів.*





**Олександр ВОРОБІЙОВ,**  
експерт Програми "Вибори та політичні процеси"

Для того, щоб після закінчення виборчого процесу не розпочиналися будь-які суперечки щодо остаточних результатів голосування громадян повинна бути впевнена, що ніяких маніпуляцій не робилося. Давайте просто поміркуємо. Під час проведення референдуму 1 грудня 1991 року за офіційними даними кількість виборців в Україні дорівнювала 37 млн 800 тис., на президентських виборах 1999 року — 37,5 млн, на парламентських виборах 2002 року — 37,5 млн. Водночас з тим після закінчення виборів всі кажуть, що близько 5 млн українців перебувають поза межами України. Згідно з чинним виборчим законом вони аж ніяк не могли потрапити до списку виборців, і це, як правило, виборці з активним виборчим правом, тобто старші 18 років. З іншого боку, за останні 10 років чисельність населення в Україні значно зменшилася і відповідно до даних останнього перепису становила 48 млн, а не 52 млн, як було у 1991 році. Отже, населення зменшується на 4 млн., а кількість виборців не змінюється. Тому є зрозумілим, що існує

величезна проблема зі списками, ознайомлення з якими, до речі, достатньо обмежене.

Для вирішення проблеми маніпуляції зі списками у виборчому законі необхідно технологічно прописати, що кожен аркуш має бути пронумерований, кожна сторінка повинна завершуватися підписами голови відповідної ради, секретаря і гербовою печаткою. Аби швидше підраховувати скільки виборців було остаточно внесено до списків, отримало бюлетенів і т. д. з технологічної точки зору було б правильним на кожному аркуші друкувати не більше 30 прізвищ. Особи, які будуть підраховувати скільки на аркушах залишилося виборців (після внесення відповідних змін) і скільки було фактично видано бюлетенів повинні на кожному аркуші поставити свої підписи. Один примірник з усіма правками повинен зберігатися в архіві, а другий, до якого матиме доступ будь-який виборець, — направлятиметься до місцевих органів влади, що склали цей список, з метою щоб вони його використовували для складання списку під час проведення позачергових або наступних виборів. І лише із запобіганням тотального контролю шляхом виписання у законі всіх технологічних тонкощів у нас не буде щорічної цифри у 37 млн виборців і ми не будемо робити зайвої роботи з виявлення "мертвих душ".



# БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС 2003: ПРОБЛЕМА ПОЛІТИЧНОГО КОНСЕНСУСУ ДЛЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

## ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ



**Хольгер ШМІДТ,**  
*Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні*

Основним нормативно-правовим актом, на підставі якого щорічно формується бюджет Німеччини на наступний рік, є Закон "Про зростання і стабільність", прийнятий у 1967 році. При цьому під час формування бюджету до уваги обов'язково беруться ті розділи закону, якими визначаються засади

політики зайнятості, цінової політики, зовнішньоекономічного балансу та економічного зростання.

Бюджетна політика федерального уряду Німеччини будується на принципах політичної та валютної стабільності, збільшення рівня зайнятості населення та економічного зростання, соціальної справедливості і солідарності поколінь. Найголовнішою проблемою фіскальної політики не лише в Німеччині, а й у будь-якій іншій державі є забезпечення збалансованості державного бюджету.



**Олександр МОСКОВЕНКО,**  
*кандидат економічних наук,  
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив*

Аналіз виконання доходної частини бюджетів останніх років переконливо свідчить про те, що прогнозування доходів бюджетів в Україні має досить високий рівень достовірності. Про це переконливо свідчить невиконання плану надходжень до загального фонду і перевиконання плану надходжень до спеціального фонду бюджету, так само, як і виконання більшості місцевих бюджетів і невиконання - державного. На мою думку, останнє є одним з головних недоліків бюджетної політики нашої держави. З огляду на це найголовнішим завданням сьогодення в бюджетній сфері є створення науково-обґрунтованої методологічної бази прогнозування доходів та видатків бюджетів усіх рівнів. Вирішення цього завдання, на моє глибоке переконання, потребує всебічного аналізу зарубіжного досвіду у відповідній сфері. Водночас необхідно здійснювати перехід до використання виключно обґрунтованих прогнозів при розгляді та прийнятті проекту про державний бюджет

на наступний рік, можливо навіть і на основі занижених прогнозів стосовно джерел наповнення його доходної частини. Лише за таких умов фінансування витратних статей відбуватиметься у повному обсязі, а "ручне" управління виконанням бюджету буде просто унеможливлено.

Якщо розглянути проект Закону "Про Державний бюджет України на 2003 рік", то можна побачити, що його доходна частина будується на основі заздалегідь недостовірних прогнозів та невиправданих очікувань - фактично здійснюється спроба збільшення джерел та обсягів фінансування державних витрат без достатнього на те економічного обґрунтування. Останнє стосується, зокрема, запланованих на наступний рік доходів від приватизації державних підприємств: видається досить сумнівною не лише можливість збільшення надходжень від приватизації державного майна, а й доцільність включення отриманих в результаті роздержавлення коштів до профіциту державного бюджету.

Водночас необхідно зауважити, що на тлі недостатньо обґрунтованих планів стосовно формування доходної частини бюджету



ту за рахунок традиційних джерел (доходів від приватизації, ПДВ тощо) існує значний потенціал використання нових джерел надходжень. Якщо б вони були враховані при формуванні доходної частини бюджету, на скорочення видатків на соціальні програми і недофінансування соціальної сфери у на-

ступному році навряд чи можна було б очікувати.

*Аналіз виконання доходної частини бюджетів останніх років переконливо свідчить про те, що прогнозування доходів бюджетів в Україні має до-сить невисокий рівень достовірності.*



**Павло КАЧУР,**  
народний депутат України

**П**ід час розгляду проекту Державного бюджету України на наступний рік профільний парламентський комітет стикнувся з кількома проблемами. Серед них — спроби галузе-

вого лобювання (насамперед, вугільної промисловості, агропромислового та паливно-енергетичного комплексу), диспропорція між загальним та спеціальним фондами бюджету, неможливість фінансування низки соціальних програм через необґрунтованість доходної частини бюджету. Саме тому бюджетний комітет намагався будувати свою політику таким чином, щоб вищезазначені диспропорції було скорочено.

Я хотів би пояснити логіку Комітету з питань бюджету під час врегулювання найбільш дискусійних питань. Перш за все, багато фахівців піддають критиці рішення комітету, яким комітет спрямував близько 1 мільярда гривень на повернення сум податку на додану вартість, включивши відповідні кошти до загального фонду витратної частини державного бюджету. Рішення бюджетного комітету можна пояснити тим, що сьогодні існує недоїмка зі сплати ПДВ загальним обсягом 12 млрд грн, яка має слугувати джерелом покриття бюджетних витрат. Таким чином, неналежна податкова дисципліна окремих підприємницьких структур не може бути підставою для зменшення доходної частини бюджету і видатків через повернення ПДВ.

Не менш дискусійним є питання формування доходної частини бюджету за рахунок коштів від приватизації державних підприємств.

На сьогодні управління державною власністю загалом є неефективним — незважаючи на те, що державі належить вагомий частка природних монополій та стратегічно важливих підприємств, надходження від їхньої господарської діяльності до державного бюджету

мізерні. Про це свідчить хоча б той факт, що за 9 місяців 2002 року від таких підприємств до бюджету надійшло лише 16 мільйонів гривень. Природно, ця цифра повинна була б бути набагато більшою. Якщо ж торкнутися питання доходів від приватизації, то необхідно зауважити, що Комітет з питань бюджету не збільшував запланований обсяг доходів від приватизації державних підприємств. Коли Комітет отримав від Кабінету Міністрів України перелік підприємств, які підлягають приватизації у 2003 році, то члени Комітету не побачили у ньому обленерго та "Укртелекому". Але, як відомо, приватизація цих підприємств у наступному бюджетному році відбуватиметься (хоча частка надходжень від їхньої приватизації не бралась до уваги під час розробки запланованих показників надходжень від приватизації). Тому, з метою недопущення незбалансованості Державного бюджету на наступний рік у разі виключення Укртелекому та обленерго з переліку об'єктів приватизації, бюджетний комітет свідомо не пішов на врахування надходжень від приватизації цих підприємств при формуванні доходної частини бюджету за рахунок приватизації державного майна.

Багато сумнівів у фахівців викликала і доцільність збільшення запланованих надходжень до бюджетів за рахунок прибуткового податку з громадян. Проектом бюджету передбачено зростання доходної частини за рахунок цього податку на 19,5% порівняно з цим роком. Я вважаю, що таке зростання навряд чи є достатньо обґрунтованим, особливо зважаючи на те, що протягом 2000 та 2001 років відбувалось погашення заборгованості по заробітній платі підприємствам, установам і організаціям бюджетної сфери. Переконаний, що Міністерству фінансів України слід було б додатково проаналізувати можливість реального забезпечення виконання бюджету.

Загалом, якщо говорити про доцільність зменшення прибуткового податку з громадян (на сьогодні на розгляді парламенту зна-



ходяться 2 відповідних законопроекти, внесені відповідно н.д.С.Терьохіним та Кабінетом Міністрів України), то це питання є досить дискусійним, особливо з огляду на те, що зменшення рівня оподаткування фізичних осіб призведе до скорочення надходжень до місцевих бюджетів (за проектом С.Терьохіна — на 3,5 млрд грн, за урядовим проектом — на 1,5 млрд грн). Водночас джерел покриття скорочення доходної частини місцевих бюджетів поки що не знайдено.

Окремо хотів би приділити увагу проблемі неповернення коштів підприємствами, які отримали їх під гарантії Кабінету Міністрів України. Загальна заборгованість таких підприємств перед державним бюджетом на сьогодні



**Володимир ВОЮШ,**  
народний депутат України, заступник Голови Комітету  
Верховної Ради України з питань бюджету

Одним з найбільш дискусійних питань, пов'язаних з розробкою проекту бюджету на наступний рік є питання структури та обсягу його доходної частини. Особливої уваги заслуговує проблема наповнення Державного бюджету за рахунок коштів від приватизації державних підприємств. На моє глибоке переконання, створення профіциту Державного бюджету за рахунок розширення надходжень від приватизації не сприяє вирішенню існуючих проблем, пов'язаних з фінансуванням соціальних програм. Зрозуміло, що якщо в ході виконання бюджету план надходжень за окремими статтями буде перевиконано, то ці кошти також можна направити на погашення заборгованості по заробітній платі та фінансування бюджетних установ і в умовах відсутності профіциту. Але якщо виконати програму приватизації протягом наступного року не вдасться, то низка витратних статей бюджету не буде профінансована у повному обсязі навіть у разі прийняття у 2002 році бюджету зі значним профіцитом. Таким чином, формування доходної частини повинно спиратись лише на реальні прогнози щодо надходжень загалом, і доходів від приватизації державного майна — зокрема.

складає близько 1,4 млрд доларів. Очевидно, що погашення цієї заборгованості стане вагомим кроком на шляху забезпечення збалансованості Державного бюджету.

*Багато сумнівів у фахівців викликала доцільність збільшення запланованих надходжень до бюджетів за рахунок прибуткового податку з громадян. Проектом бюджету передбачено зростання доходної частини за рахунок цього податку на 19,5% порівняно з цим роком. Я вважаю, що таке зростання навряд чи є достатньо обґрунтованим, особливо зважаючи на те, що протягом 2000 та 2001 років відбувалось погашення заборгованості по заробітній платі підприємствам, установам і організаціям бюджетної сфери.*

Що ж стосується питання соціальної спрямованості бюджету, то необхідно зазначити, що народні депутати України — члени Комітету з питань бюджету вжили достатніх заходів для забезпечення виконання у повному обсязі соціальних програм та підвищення самостійності місцевих бюджетів (останні були профінансовані на 1,8 млрд грн).

В результаті опрацювання проекту Державного бюджету в стінах Комітету Верховної Ради з питань бюджету вдалося вирішити питання додаткового фінансування основних галузей української економіки. Зокрема, Комітет знайшов додаткові кошти для фінансування вугільної промисловості (близько 600 млн грн, хоча реальні потреби цієї стратегічно важливої галузі економіки є набагато вищими) та будівництво доріг. При цьому відповідне збільшення видатків бюджету було здійснене не за рахунок міжгалузевого перерозподілу, а в результаті розширення джерел наповнення Державного бюджету.

*Створення профіциту Державного бюджету за рахунок розширення надходжень від приватизації не сприяє вирішенню існуючих проблем, пов'язаних з фінансуванням соціальних програм. Якщо виконати програму приватизації протягом наступного року не вдасться, то низка витратних статей бюджету не буде профінансована у повному обсязі навіть у разі прийняття у 2002 році бюджету зі значним профіцитом.*





**Сергій ПАНЦІР,**  
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Згідно з Конституцією Україна є соціальною державою, тому не важко визначити пріоритет бюджетних витрат на соціальну сферу, на соціальний захист. Проект Державного бюджету на 2003 рік визначає пріоритет соціальних витрат. Проте, якщо виключити із загального обсягу фінансування соціальних програм витрати на соціальний захист співробітників "силових" структур, державних службовців та молоді, то коштів на фінансування відповідних програм залишиться не так вже й багато. Соціальні витрати, які не мають пріоритету соціально незахищених верств населення, важко назвати соціальними.

Традиційною для соціальної політики залишається проблема недотримання соціальних стандартів. Мінімальний прожитковий мінімум, допомога малозабезпеченим сім'ям, інвалідам фінансуються бюджетом менш ніж на 50%. Серед статей витрат, які передбачається призупинити у 2003 році, переважають соціальні витрати. Особливо загрозливою виглядає ситуація із чорнобильськими соціальними програмами. 106 статей чорнобильських витрат недофінансовуються. Така ситуація, на мою думку, загрожує демократичному розвитку нашої країни в питанні дотримання принципу верховенства права. Проголошення соціальних прав та систематичне їх незабезпечення викликає зневіру громадян у демократичному праві, посилює віру у всевладдя чиновників, які самі визначають чий права захищати.

Залишається гострою проблема переведення фінансування адміністративних витрат на "соціальну" бюрократію над забезпеченням соціальних послуг. На перший погляд у про-

екті бюджету зазначаються витрати на управління не більше 0,5%. Проте підрахунок кінцевих витрат на реальні соціальні послуги не перевищує 10%. Отже, соціальна політика продовжує працювати на адміністративний апарат, а не на тих, хто потребує захисту.

У зв'язку із цією проблемою, варто зазначити, що бюджет продовжує залишатись "старомодним". У розвинених країнах, незважаючи на їх можливості фінансування соціальних витрат, з 80-х рр. минулого століття відбуваються процеси приватизації чи роздержавлення соціальної політики. Значна частина бюджетних асигнувань витрачається на фінансування громадських організацій, що надають соціальні послуги. Розвиваються механізми недержавного фінансування соціальних програм. Це цілком актуально і для України. Наприклад, одеська громадська організація, яка займається проблемами безпритульних, розробила проект надання соціальних послуг, адміністративні витрати якого в 5 разів менші за витрати Управління соціального захисту.

Отже, у питаннях соціальних витрат варто звертати увагу на нові соціальні технології, які дають очевидно більший ефект за співвідношенням ціна/якість соціальної послуги.

*Якщо виключити із загального обсягу фінансування соціальних програм витрати на соціальний захист співробітників "силових" структур, державних службовців та молоді, то коштів на фінансування відповідних програм залишиться не так вже й багато. Соціальні витрати, які не мають пріоритету соціально незахищених верств населення, важко назвати соціальними. Підрахунок кінцевих витрат на реальні соціальні послуги не перевищує 10%. Отже, соціальна політика продовжує працювати на адміністративний апарат, а не на тих, хто потребує захисту.*



**Андрій КРИВОНОС,**  
громадська організація "Гуманітарний центр"

На мою думку, включення соціальних фондів до Державного бюджету України, безумовно, заслуговує на позитивну оцінку. Здійснивши цей крок,

Верховна Рада України централізувала витрати цих фондів та контроль за використанням їхніх коштів.

На позитивну оцінку заслуговує також проведення розмежування видатків на соціальні програми, які здійснюються за рахунок держави та відповідних фондів, одним з яких є Фонд соціального страхування. Зокрема, на за-



безпечення соціальними послугами безробітних, які не належать до категорії незастрахованих осіб (безробітних військовослужбовців, осіб, які не мали попереднього стажу роботи тощо), проектом Державного бюджету на 2003 рік передбачено виділення 37 млн грн. Щоправда, надання таких послуг вимагає виділення близько 60 млн грн (про що, зокрема, свідчить той факт, що лише протягом першої половини 2002 року таких послуг було надано на суму в 34 млн грн). Останнє, звичайно, не означає, що в 2003 році соціальні послуги для незастрахованих осіб будуть скорочені. Скоріше за все держава не буде спроможна надати їх у повному обсязі через недофінансованість відповідних статей видатків. Саме тому цільові фонди змушені були піти на підвищення сум нарахувань на фонди заробітної плати (1,9%) та збільшення відсотку утримання із заробітної плати працівників (0,5%).

Як відомо, однією з ключових проблем державної соціальної політики в Україні є неефективність використання коштів, які спрямовуються на реалізацію соціальних програм — значна частина відповідних коштів спрямовується на забезпечення функціону-

вання системи відповідних фондів та установ (адміністрування) і не доходить до безпосередніх адресатів соціальної допомоги — українських громадян. Ця проблема вже давно стала об'єктом пильної уваги центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію соціальної політики. Тому 23 жовтня 2003 року Міністерство соціальної політики та праці виступило з ініціативою поєднання функцій окремих загальнодержавних соціальних фондів з метою скорочення видатків на державне управління соціальною сферою. Запропонована Міністерством Концепція передбачає проведення в трьох областях експерименту, в рамках якого на Державний пенсійний фонд покладатимуться окремі адміністративні функції, які на сьогодні здійснюються двома іншими загальнодержавними соціальними фондами.

*Включення соціальних фондів до Державного бюджету України, безумовно, заслуговує на позитивну оцінку. Здійснивши цей крок, Верховна Рада України централізувала витрати цих фондів та контроль за використанням їхніх коштів.*



**Павло КАЧУР,**  
народний депутат України

Однією з головних проблем бюджетного процесу є відсутність відповідальності за результат фінансування. На сьогодні фінансується, зазвичай не результат, а сама функція. В Міністерстві фінансів вже усвідомлюють цю проблему і готові піти на необхідні кроки щодо запровадження принципово нового підходу до фінансування державних програм. Разом з тим розпорядники бюджетних коштів ще не готові до зміни існуючих принципів фінансування державних видатків. Хочу зазначити, що перехід на фінансування результату, а не самої функції сприяв би більш раціональному використанню бюджетних коштів, оскільки останні можна було б розподіляти на тендерній основі — ті структури, які б пропонували найоптимальніший варіант використання коштів з метою досягнення певного економічного та

соціального результату і отримували б право розпорядження бюджетними коштами.

Ще одна важлива проблема — невідповідність реального фінансування окремих сфер рівню, встановленому державою. Зокрема, на законодавчому рівні було встановлено, що загальний обсяг витрат на охорону здоров'я та освіту повинен становити не менше 10% ВВП. До Комітету з питань бюджету неодноразово звертались представники бюджетних підприємств та установ з вимогою збільшити фінансування відповідних галузей (освітньої, культурної, охорони здоров'я тощо). На обґрунтування своїх вимог вони посилались на чинне законодавство, яким встановлено мінімальні стандарти фінансування соціальних програм. Однак, якщо скласти визначені нормативно-правовими актами частки ВВП, призначені для такого фінансування, виявилось б, що всього валового внутрішнього продукту не вистачило б на покриття державних витрат. Саме цим і можна пояснити недофінансованість низки соціальних програм.



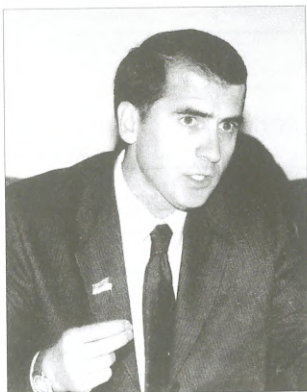
Важливий крок в ході підготовки та опрацювання проекту Державного бюджету на 2003 рік в стінах профільного комітету Верховної Ради України — зміна механізмів фінансування сільськогосподарського комплексу, житлового будівництва (зокрема, для молоді, військовослужбовців та мешканців сільської місцевості). Бюджетний комітет виходить насамперед з того, що розподіл пільг повинен здійснюватись не в порядку черговості (тобто за принципом "хто раніше звернувся, той раніше отримав"), а за принципом здешевлення кредитів на будівництво житла — комерційні банки беруть на себе відповідальність за повернення кредитів, держава — за відшкодування відсотків. Це сприятиме не лише підвищенню ефективності використання бюджетних коштів, але й посиленню контролю за їхнім використанням та підвищенню доходів держави від вкладених у кредитно-фінансовий сектор коштів.

Останнє питання, якому я хочу приділити увагу — питання вугільної галузі та фінансування пільг для окремих соціальних верств громадян. Назву лише кілька цифр. Так, вже на кінець року пільги малозабезпеченим сім'ям будуть непрофінансовані місцевими бюджетами приблизно на 155 млн грн. Разом з тим я вважаю, що розширення фінансування пільг, зокрема — допомоги по безробіттю, не створило умов для зниження зацікавленості людей у праці.

Що ж стосується проблеми фінансування вугільної галузі, то можна відзначити, що на сьогодні вона дійсно є надзвичайно актуальною. Але якщо порівняти суми коштів, витрачених на технічне переоснащення та підтримку галузі протягом 2000–2002 років та результати використання коштів, можна сміливо стверджувати, що державна підтримка суттєво

не поліпшила умови праці шахтарів та самої галузі. Тому, незважаючи на те, що бюджетним комітетом Верховної Ради України було прийняте рішення про надання вугільній промисловості 600 млн грн (додатково до передбаченої Кабінетом Міністрів суми), механізми надання коштів цій галузі промисловості мають бути змінені. Хочу навести лише один приклад. Всі, напевне, пам'ятають, що у 2001 році було скасовано пільги для військовослужбовців у вигляді пайків. За підрахунками, вартість такого пайка становила приблизно 12,5 грн, а продовольчі товари, які входили до нього, можна було придбати у будь-якому магазині роздрібною торгівлі. Саме тому було прийнято рішення, яке мало позитивне значення як для бюджету, так і для військовослужбовців: замість пайка їм почали видавати його грошовий еквівалент. Однак це рішення з невідомих причин було піддане критиці з боку преси та військового керівництва. Причина останнього проста: в умовах адміністративного перерозподілу кінцева допомога у вигляді вищезгаданого пайка частіше не доходила до безпосереднього споживача-військовослужбовця. Це знову ж таки ще раз підтверджує той факт, що фінансування пільг за рахунок бюджетних коштів має бути замінене адресною допомогою соціально незахищеним категоріям громадян.

*Однією з головних проблем бюджетного процесу є відсутність відповідальності за результат фінансування. На сьогодні фінансується, зазвичай, не результат, а сама функція. В Міністерстві фінансів вже усвідомлюють цю проблему і готові піти на необхідні кроки щодо запровадження принципово нового підходу до фінансування державних програм. Разом з тим розпорядники бюджетних коштів ще не готові до зміни існуючих принципів фінансування державних видатків.*



До 2002 року Державна програма запозичень при прийнятті бюджету на наступний рік Верховною Радою України не затверджувалась — Програма мала виключно до-

відковий характер. Комітет з питань бюджету підтримав мою ініціативу стосовно необхідності затвердження парламентом цієї програми та необхідності проведення її аналізу (загальний обсяг програми — 600 млн дол. на рік). Назву лише деякі цифри. Так, загальний обсяг фінансування Державної програми боротьби із захворюванням на туберкульоз становив 60 млн дол. США, строк вико-

**Володимир МАЙСТРИШИН,**  
народний депутат України



нання — 4 роки. З 60 млн дол. 310 тис призначались для купівлі автомобілів, для проведення відповідних перевірок і обстежень, 2,7 млн дол. — на навчання лікарів, 6 млн — на інформування населення та пропаганду боротьби з туберкульозом через ЗМІ. Зрозуміло, що жодного обґрунтування розміру видатків на виконання окремих витратних статей програми парламент так і не побачив. Не було проведено ініціаторами запровадження програми і вивчення доцільності її реалізації. З цього року ситуація докорінно змінилась. Відтепер необхідність фінансування не лише програм в цілому, але кожного з положень їхнього кошторису визначатиме профільний парламентський комітет, за поданням якого Верховна Рада прийматиме рішення про фінансування тих чи інших програм і обсяг їхнього фінансування.

Коли в стінах парламенту опрацьовувався Бюджетний кодекс, робоча група, яка брала участь у його підготовці до розгляду Верховною Радою виходила з того, що за рахунок державних коштів повинна фінансуватись не програма, а її результат. Таким чином, у випадку, якщо програма вимагає безстрокового фінансування, необхідно чітко визначити категорію осіб, права та інтереси яких вона забезпечува-

тиме. Що ж стосується місцевих бюджетів, то питання фінансування місцевих програм було вирішене однозначно — місцеві програми фінансуються виключно за рахунок бюджету розвитку під конкретні джерела та проекти.

Важливою проблемою, пов'язаною з формуванням Державного бюджету, є неповернення підприємствами кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів. Загальний обсяг неповернених коштів на сьогодні становить близько 1,4 млрд грн. При цьому з кожним роком коштів повертається дедалі менше. Зокрема, у минулому році боржниками було виплачено лише 2% суми заборгованості. Це обумовлено насамперед тим, що кредити під гарантії уряду надавались через державного посередника — "Укрсиббанк". Я переконаний, якби кредитування здійснювалось через комерційні банківські установи, частка повернених коштів була б набагато більшою.

*Відтепер необхідність фінансування не лише програм в цілому, але кожного з положень їхнього кошторису визначатиме профільний парламентський комітет, за поданням якого Верховна Рада прийматиме рішення про фінансування тих чи інших програм і обсяг їхнього фінансування.*

**Юрій ГАНУЩАК,**  
Асоціація міст України

Для місцевих бюджетів найбільш актуальним було і залишається питання достатності виділених субвенцій для фінансування місцевих соціальних, культурних, економічних програм. Напевне, всі погодяться з тим, що місцеві програми фінансуються недостатньо. Вирішити цю проблему можна було б двома шляхами. По-перше, необхідно наблизити механізм надання субвенцій до механізму виділення дотацій. Другий варіант вирішення цієї проблеми полягає в тому, що в бюджеті мають бути чітко визначені пільги,

які надаватимуться відповідним категорія громадян. Переконаний, що Україні був би корисний досвід США у вирішенні проблеми приведення у відповідність видаткової частини бюджету до доходної частини. Зокрема, в американському бюджеті щорічно визначається перелік законів, реалізація яких здійснюватиметься і в наступному році, та перелік законодавчих актів, дія яких тимчасово призупиняється через відсутність достатніх джерел фінансування.



# ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ

**Олександр МОСКОВЕНКО,**  
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив,  
кандидат економічних наук

Доходи державного бюджету на 2003 рік в проекті бюджету, прийнятому у першому читанні, прогноуються на рівні 52 млрд 923 млн грн, що на 10% більше, ніж плановані доходи (з надходженнями від приватизації) у 2002 році, і на 14% більше, ніж у варіанті бюджету, поданому Урядом. Разом з тим доходи зведеного бюджету, без урахування надходжень від привати-

зації, передбачаються на 6% вищі, ніж у проекті, поданому КМУ; на 12% вищі, ніж планові показники на поточний рік і на 15,6% перевищують очікувані надходження у 2002 році. Останній показник є особливо важливим з точки зору оцінки реальності доходної частини бюджету, оскільки зростання номінального ВВП у 2003 році очікується на рівні приблизно 12 відсотків.

Таблиця 1  
ДОХОДИ ЗВЕДЕНОГО, ДЕРЖАВНОГО І МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ 2003 РОКУ ПОРІВНЯНО З 2002 РОКОМ

Доходи	Код	План 2002, млн грн			Оцінка КМУ виконання у 2002 р <sup>1</sup> , млн грн	План 2003, млн грн					
		звед.	держ.	місцеві		Проект, поданий КМУ			Проект, прийнятий у першому читанні <sup>2</sup>		
						звед.	держ.	місцеві	звед.	держ.	місцеві
Податкові надходження	10000000	44 762	29 624	15 138		46 849	30 726	16 123	49 091	32 968	16 123
Прибутковий податок з громадян	11010000	9 937	-	9 937	10 566	11 883	-	11 883	11 883	-	11 883
Податок на прибуток підприємств	11020000	11 627	10 214	1 413	8 620	10 140	9 951	188	10 432	10 396	36
Податок з власників транспортних засобів	12020000	590	-	590	555	560	-	560	560	-	560
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	13000000	2 310	633	1 677		2 418	711	1 707	2 505	798	1 707
Збір за спеціальне використання водних ресурсів	13020000	178	178	-		250	250	-	320	320	-
Збір за геолого-розвідувальні роботи	13040000	362	362	-		362	362	-	362	362	-
Плата за землю	13050000	1 670		1 670	1 670 0	1 700		1 700	1 700		1 700
Податок на додану вартість	14010000	12 888	12 888	-	13 402	13 608	13 608		14 848	14 848	
Акцизний збір в т. ч.:		3 478	3 218	260	3 750	3 803	3 601	202	3 803	3 601	202
з товарів, вироблених в Україні	14020000	2 802	2 542	260		3 120	2918	202	3 120	2918	202
з імпорту	14030000	676	676	-		683	683	-	683	683	-
Плата за ліцензії	14060000	324	239	85		165	62	103	165	62	103
Плата за торговий патент	14070000	230	-	230	270	280	-	280	280	-	280
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	15000000	2 187	2 187	-		2 642	2 642	-	2 674	2 674	-



Місцеві податки і збори	16010000	500	-	500	509	510	-	510	510	-	510
Фіксований сільськогосподарський податок	16040000	96	-	96	96	118	-	118	118	-	118
Єдиний податок	16050000	400	-	400		570	-	570	570	-	570
Збір на розвиток виноградарства	16060000	111	111	-	126	117	117	-	117	117	-
Неподаткові надходження	20000000	13 119	11 789	1 329		14 351	12 664	1 687	16 126	14 400	1 687
Трансферт НБУ	21020000	200	200	-		700	700	-	700	700	-
Дивіденди на акції, що перебувають у державній власності	21050000	439	439	-		325	325	-	325	325	-
Рентна плата (включно з відрахуваннями за транзит газу)	21060000	2 878	2 878	-		3 084	3 084	-	2 935	2 935	-
Адміністративні збори та ін. доходи	22000000	1 062	806	257		679	424	255	686	431	255
Надходження від штрафів	23000000	171	104	67		292	236	56	292	236	56
Власні надходження бюджетних установ і організацій	24120000	4 726	3 826	900,0		6 013	4 713	1 300	6 813	5 513	1 300
Додаткові збори на виплату пенсій	24140000	1 500	1 500	-		1 600	1 600	-	1 600	1 600	-
Надходження коштів від застосування понижуючого коефіцієнта амортиз. відрахувань для державних підприємств									1 000	1 000	-
Доходи від операцій з капіталом	30000000	992	737	255		871	706	165	871	706	165
Офіційні трансферти	40000000	77	77	-		138	138	-	138	138	-
Цільові фонди	50000000	308	121	187		356	133	223	356	133	223
<b>РАЗОМ ДОХОДІВ (без надходжень від приватизації)</b>		<b>59 258</b>	<b>42 299</b>	<b>16 959</b>	<b>57 436</b>	<b>62 565</b>	<b>44 367</b>	<b>18 198</b>	<b>66 421</b>	<b>48 375</b>	<b>18 046</b>
Надходження від приватизації		5 825	5 825	-	1 397	2 101	2 101	-	4 548	4 548	-
<b>ДОХОДИ З НАДХОДЖЕННЯМИ ВІД ПРИВАТИЗАЦІЇ</b>		<b>65 083</b>	<b>48 124</b>	<b>16 959</b>	<b>58 833</b>	<b>64 666</b>	<b>46 468</b>	<b>18 198</b>	<b>70 969</b>	<b>52 923</b>	<b>18 046</b>

<sup>1</sup> Відсутність деяких показників щодо очікуваних доходів зведеного бюджету за 2002 рік зумовлена нестачею їх у супровідних матеріалах до проекту Закону про бюджет.

<sup>2</sup> Показники щодо доходів місцевих бюджетів залишені майже без змін (крім податку на прибуток), оскільки відповідних оцінок не надано.

Аналізуючи динаміку доходів зведеного бюджету (для забезпечення зіставності даних не враховуються надходження від приватизації) можна зробити висновок про продовження тенденції до зменшення частки податкових надходжень у загальних доходах. В основному це відбувається за рахунок бурхливого зростання обсягу

власних надходжень бюджетних установ. За два роки вони зросли більш як у 3,5 раза і мають перевищити у поточному році 6 млрд грн.

Серед податкових надходжень стійку динаміку зростання своєї ваги зберігає прибутковий податок з громадян. Поступово зменшується частка податку на додану вартість.



Таблиця 2

**ДИНАМІКА НАДХОДЖЕНЬ (ПЛАНОВІ І ВИКОНАННЯ) ВІД ОКРЕМИХ  
ВИДІВ ПОДАТКІВ ТА ІНШИХ ДЕРЖАВНИХ ДОХОДІВ ПО РОКАХ (ЗВЕДЕНИЙ БЮДЖЕТ), МЛН ГРН.**

Доходи	2000		2001		2002			2003 (План)	
	План	Виконання	План	Виконання	План	Виконання за 8 міс., %	Очікуване виконання <sup>1</sup>	Варіант КМУ	Прийнятий за основу
Податкові надходження	29 182	31 342	35 679	36 714	44 762	63,5	43 700	46 849	49 090
Прибутковий податок з громадян	4 940	6 378	6 930	8 774	9 937	67,4	10 566	11 883	11 883
Податок на прибуток підприємств	7 109	7 727	8 485	8 273	11 627	48,2	8 620	10 140	10 584
Податок з власників транспортних засобів	370	534	580	551	590	76,4	555	560	560
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	1 667	1 977	1 956	2 269	2 310	67,6	2 300	2 418	2 505
Податок на додану вартість	10 066	9 438	11 629	10 355	12 888	67,5	13 500	13 608	14 848
Акцизний збір	1 982	2 240	2 736	2 654	3 478	74,1	3 750	3 803	4 241
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	1 726	1 561	1 760	1 946	2 187	67,5	2 200	2 642	2 674
Місцеві податки і збори	485	460	496	514	500	70,8	509	510	510
Єдиний податок	51	252	230	457	400	99,0	600	570	570
Неподаткові надходження	7 061	9 720	10 527	12 934	13 119	65,7	13 200	14 350	16 086
Трансферт НБУ	500	500	500	500	200	96,0	200	700	700
Дивіденди на акції, що перебувають у державній власності	270	116	200	67	439	4,8	46	325	325
Рентна плата (включно з відрахуваннями за транзит газу, нафти та аміаку)	1 463	850	3 199	3 250	3 120	51,7	2 500	3 084	2 935
Адміністративні збори та ін. доходи	776	885	874	992	1 062	61,3	1 000	679	686
Надходження від штрафів	157	185	164	156	171	51,3	150	292	292
Власні надходження бюджетних установ і організацій	1 728	4 751	2 625	5 540	4 726	87,5	6 200	6 013	6 813
Додаткові збори на виплату пенсій	757	1 030	1 200	1 150	1 500	62,6	1 400	1 600	1 600

<sup>1</sup> Експертна оцінка

Динаміка співвідношення загального та спеціального фондів зведеного бюджету загалом в останні роки складається на користь спеціального фонду. Це відбувається незважаючи на намагання зменшити його частку завдяки постійному перевиконанню плану доходів до спеціального фонду. Фактичне виконання зведеного бюджету з року в рік демонструє збільшення частки спеціального фонду порівняно з плановим показником на 4-6 відсоткових пункти. У цьому контексті єдиною правильною є політика поступового закріплення окремих джерел доходів спеціального фонду за загальним фондом, як це відбувається останніми роками. Разом з тим заходи щодо зменшення частки спеціального фонду не можна назвати достатньо результативними. Це демонструє і проект бюджету 2003 року, в яко-

му частка спеціального фонду збільшена порівняно з плановим показником поточного року на 2,3 відсоткових пункти. Поза сумнівом ця частка виявиться суттєво вищою при виконанні бюджету. Враховуючи ці міркування було б доцільно передбачити закріплення додаткових джерел фінансування за загальним фондом за рахунок спеціального фонду.

Загалом, практика виконання бюджету доводить, що найкраще виконується доходна частина спеціальних фондів місцевих бюджетів іноді з перевиконанням у кілька разів (див. табл. 4). Одночасно ніколи не виконується відповідно до запланованого загальний фонд державного бюджету. Все це свідчить про поки що недостатній рівень економічних прогнозів при підготовці проектів бюджету країни.

Таблиця 3

**СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАГАЛЬНОГО ТА СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДІВ  
У ДОХОДАХ ЗВЕДеноГО БЮДЖЕТУ (БЕЗ НАДХОДЖЕНЬ ВІД ПРИВАТИЗАЦІЇ)**

	2000		2001		2002		2003 (план)	
	План	Виконання	План	Виконання	План	Виконання (очікуване)	Проект, поданий КМУ	Проект, прийнятий у першому читанні
Загальний фонд, млн грн	30 948	36 498	37 289	38 892	48 800	46 000	50 554	53 155
у % до звед. бюдж.	85,1	79,1	79,4	75,6	82,3	77,7	80,8	80,0
Спеціальний фонд, млн грн	5 416	9 656	9 668	12 539	10 458	13 200	12 011	13 266
у % до звед. бюдж.	14,9	20,9	20,6	24,4	17,7	22,3	19,2	20,0



**АНАЛІЗ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ОКРЕМИМИ ВИДАМИ НАДХОДЖЕНЬ**

**Податок на додану вартість.** За дев'ять місяців поточного року план надходжень ПДВ перевиконаний на 7 відсотків. Значною мірою цьому сприяло невідшкодування податку у визначені законодавством терміни. Відшкодування державою ПДВ на свій розсуд, а не відповідно до закону, не дозволяє з достатньою достовірністю передбачити надходження від цього податку у 2002 році, оскільки великий вплив мають суб'єктивні чинники. Проте виходячи із загальних тенденцій можна передбачити надходження від ПДВ до кінця поточного року близько 13 млрд. 500 млн грн. Виходячи із цих оцінок і враховуючи найбільш вірогідний темп зростання номінального ВВП — 12%, надходження від ПДВ можна очікувати в межах 15 млрд грн. Це, загалом, відповідає показникам бюджету, прийнятим у першому читанні. Однак планування такого обсягу доходів від ПДВ означатиме збереження на існуючому рівні невідшкодованого ПДВ, що матиме негативний вплив на економіку та інвестиції в Україні.

**Прибутковий податок з громадян.** Надходження від прибуткового податку з громадян у 2002 році очікуються на 6 відсотків вище за заплановані. Щодо прогнозу на 2003 рік, то він виглядає суттєво заниженим, особливо якщо врахувати зміни, внесені до проекту бюджету при його доопрацюванні у бюджетному комітеті. У прийнятому в першому читанні проекті бюджету призупиняється ряд пільг щодо прибуткового податку, що суттєво розширюють базу оподаткування. Так, зупинена норма Декрету Кабінету Міністрів "Про прибутковий податок з громадян" щодо звільнення від оподаткування сум грошового забезпечення, одержуваних військовослужбовцями, особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та кримінально-виконавчої системи. Також зупинена пільга щодо збільшення неоподаткованого мінімуму військовослужбовців, які проходили службу в складі обмеженого контингенту радянських військ у Республіці Афганістан та в інших країнах, де в цей період велися бойові дії. Враховуючи це та макроекономічні прогнози за існуючої нормативної бази

від податку можна очікувати надходжень на рівні щонайменше 12,8 млрд грн.

**Податок на прибуток підприємств.** За дев'ять місяців поточного року план по надходженнях від податку на прибуток за відповідний період виконано лише на 77 %. За підсумками 2002 року можна очікувати від цього податку лише 8,6 млрд грн (тобто на 3 млрд менше від запланованого). Зважаючи на це, доопрацьований бюджетним комітетом проект закону дає більш реалістичний прогноз щодо цього податку. У прийнятому в першому читанні проекті закону хоча і передбачено збільшення надходжень від податку майже на 300 млн грн, однак при цьому зупиняються пільги, що коштують бюджету 400 млн грн. Так, зупинена дія пункту 22.3. статті 22 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств", який передбачав спрямування 1,5 відсотка сплаченого до бюджету податку на прибуток на будівництво та придбання житла для військовослужбовців, а також зменшення суми податку на прибуток на величину коштів, що інвестуються у житлове будівництво для військовослужбовців. Загалом, заплановані надходження від податку на прибуток можна вважати цілком реальними.

**Інші надходження.** Цілком обґрунтованим є збільшення у проекті, прийнятому у першому читанні, порівняно з варіантом уряду власних надходжень бюджетних установ. Більше того, виходячи з існуючої динаміки таких надходжень можна передбачити додаткові доходи за цією статтею в обсязі щонайменше 400 000 тис. грн.

Жодним чином не обґрунтована пропозиція щодо надходження одного мільярда гривень від застосування понижуючого коефіцієнта амортизаційних відрахувань, нарахованих підприємствами державної форми власності, що має забезпечити додатково 1 млрд грн.

У прийнятому в першому читанні проекті бюджету передбачено зупинення дії пункту 4 статті 2 Закону України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування", яким скасовується стягнення 1 відсотка при купівлі готівкової валюти. Разом з тим збір з купівлі-продажу валюти забезпечує надходження 980 млн грн, що має бути відображено у доходній частині бюджету.

**ПЛАНОВІ І ФАКТИЧНІ ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (ЗАГАЛЬНИЙ І СПЕЦІАЛЬНИЙ ФОНДИ)**

Таблиця 4

	Доходи бюджетів							
	2000 рік				2001 рік			
	державний		місцеві		державний		місцеві	
	Заг. фонд	Спец. фонд	Заг. фонд	Спец. фонд	Заг. фонд	Спец. фонд	Заг. фонд	Спец. фонд
План, млн грн	25 225	4 438	8 607	976	25 249	8 485	12 024	1 180
Виконання, млн грн	24 880	7 282	11 618	2 374	24 163	10 012	14 730	2 527
у % до плану	98,6	164,1	135,0	243,2	95,7	118,0	122,5	214,1
	2002 <sup>1</sup> рік				2002 <sup>2</sup> рік			
План, млн грн	33 789	8 510	15 010	1 949	37 230	11 135	15 924	2 274
Виконання, млн грн	30 200	9 700	15 800	3 500				
у % до плану	89,3	114,1	105,3	179,5				

<sup>1</sup> Експертна оцінка виконання.

<sup>2</sup> Проект, прийнятий у першому читанні.



# ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ 2003 РОКУ

**Сергій ПАНЦИР,**  
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив,  
кандидат історичних наук

Питання щодо належного рівня державного фінансування соціальної політики протягом тривалого часу залишається спірним, як в розвинених, так і в бідних країнах. Ілюзії "держави загального добробуту" з максимальним рівнем державного забезпечення соціальних програм останнім часом замінюються прагматичною концепцією неспроможності навіть найбагатшого бюджету задовольнити всі соціальні проблеми без загрози виникнення кризових тенденцій в економіці. Іноді дивно виглядають прагнення розвинених країн скорочувати соціальні витрати, встановлювати оптимальні норми соціального забезпечення та роздержавлювати соціальну сферу. Проте, скорочення соціальних програм є прагненням уникнути зловживань з боку реципієнтів державних соціальних послуг, але у жодному разі — наміром порушити соціальні права громадян, ключовим з яких є стандарт достатнього рівня життя.

Міжнародний досвід соціальної політики передбачає достатньо обмежене застосування такого інструменту соціальної політики, як бюджетне фінансування соціальних програм. Це особливо стосується житлової політики, медичного забезпечення та пенсійних програм. Використання страхових фондів є одним із найоптимальніших шляхів належного фінансування цих галузей. Крім того, поширюється тенденція пошуку альтернативного державному підтримання соціальних служб. Зокрема, в країнах і розвиненою економікою неприбуткові недержавні організації, які надають послуги соціально вразливим категоріям населення — залишили поза конкуренцією державні служби за критерієм ціна/якість. Також приділяється належна увага розвитку альтернативним недержавним формам фінансування соціальних програм. Спектр інструментів соціальної політики постійно розширюється, і зменшення соціального навантаження на державний бюджет не означає погіршення базових соціальних стандартів — адекватного прожиткового мінімуму, платоспроможного рівня мінімальної зарплати та ін.

Оцінювати рівень забезпеченості соціальної політики в Україні і просто, і складно. Просто, тому що за роки незалежності держава не

може забезпечити підтвердження свого конституційного статусу як соціальної. Практично все соціальне законодавство має декларативний, а не нормативний характер. Норми соціального захисту не виконуються, бо не можуть бути дотримані через неспроможність вітчизняної економіки наповнити бюджетні програми. З іншого боку, в короткотерміновій перспективі певні зрушення відбуваються і соціальні стандарти поступово підтягуються до задекларованих. Повільно, але все ж проводиться реформування соціальної політики в бік роздержавлення соціальних програм, запровадження соціального страхування. Бюджет продовжує залишатись "несоціальним".

В Основних напрямках бюджетної політики на 2003 рік окреслений чіткий вектор на збільшення долі соціальних витрат у загальних витратах Державного бюджету на 2003 рік. Визначаються гарантії збалансованості бюджету та його виконання. Відповідно до цих положень спробуємо проаналізувати бюджетні витрати стосовно основних галузей соціальної політики.

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

В урядовому законопроекті "Про Державний бюджет на 2003" визначаються наступні соціальні стандарти для визначення розмірів соціальної допомоги. Рівень мінімальної заробітної плати залишається на рівні 165 грн/міс., що пояснюється необхідністю вирівнювання зарплат різних категорій державних службовців. Цей стандарт становить 48 % від встановленого на 2002 рік прожиткового мінімуму, розміром у 342 грн.

Щодо соціальних стандартів для малозабезпечених сімей та інвалідів, то ст. 44 встановлює на 2003 рік гарантований прожитковий мінімум для призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, сім'ям з дітьми, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам в розмірі 80 грн/міс. (23% від прожиткового мінімуму).

Встановлюються обмеження щодо соціальної підтримки малозабезпечених сімей, сімей з дітьми та інвалідів:

- допомога по догляду за дитиною до досягнення нею 3-х років надається у розмірі



50% прожиткового мінімуму, водночас ст. 15 ЗУ "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" встановлює розмір допомоги на рівні встановленого прожиткового мінімуму для дитини до 6 років (307 грн);

- одноразова допомога при народженні дитини складає 200 грн. (65% від прожиткового мінімуму для дитини до 6 років). Ст. 12 ЗУ "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" передбачає допомогу у розмірі прожиткового мінімуму для дитини до 6 років;
- розмір державної допомоги малозабезпеченим сім'ям та сім'ям з дітьми не може перевищувати 75% прожиткового мінімуму;
- до сукупного доходу сім'ї при визначенні права на допомогу включається грошовий еквівалент спожитих житлово-комунальних пільг;
- допомога малозабезпеченій сім'ї з дітьми призначається тільки на підставі ст. 19 ЗУ "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", що передбачає надання допомоги протягом 6 місяців сім'ї, сукупний дохід якої менший за встановлений прожитковий мінімум для сім'ї.

У законопроекті не враховується і не встановлюється прожитковий мінімум на 2003 рік.

У ст. 29 законопроекту визначається щорічна грошова допомога для інвалідів війни та учасників бойових дій: інваліди війни 1 групи — 150 грн. (44% від прожиткового мінімуму), 2 групи — 120 грн (35% від прожиткового мінімуму), 3 групи — 100 грн. (29% від прожиткового мінімуму), учасники бойових дій — 80 грн. (23% від прожиткового мінімуму), особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною — 55 грн. (16% від прожиткового мінімуму), члени сімей померлих учасників бойових дій та учасників війни — 40 (12%).

Таким чином, соціальна допомога забезпечується категоріям громадян, які мають право на пільги — на рівні від 12% до 50% прожиткового мінімуму.

Згідно зі ст. 31 гарантією виконання соціальних виплат з бюджету є перелік захищених статей бюджету. Захищаються виплати зарплати працівникам бюджетних установ, що, в свою чергу, підсилює ефективність таких напрямків соціальної політики, як охорона здоров'я та освіта, працівники яких найбільше страждали від заборгованостей по зарплаті; *нарахування на заробітну плату*, що гарантує ефективність політики оплати праці; *придбання медикаментів та перев'язуючих матеріалів*, як захід стабільного матеріально-технічного забезпечення системи медичного обслуговування; *трансферти населенню*, що є гарантією ефективності соціального захисту. Урядом вишуковуються можливості фінансуван-

ня соціального захисту інвалідів, як захищеної статті бюджетних витрат. Після першого читання відкинута як захищена стаття фінансування будівництва житла для військовослужбовців. Відповідно, бюджетне фінансування житлової політики не має захисту.

Згідно зі ст. 36 проекту із 23 пунктів видатків спеціального фонду 4 стосуються соціальних програм, 2 з яких — соціального захисту:

- виплата пенсій за різними пенсійними програмами, за рахунок коштів, що надійдуть від погашення заборгованості НАК "Нафтогаз України" перед Міністерством оборони України;
- програми соціального захисту інвалідів за рахунок надмірних надходжень від реалізації матеріальних цінностей мобілізаційного фонду (обсяг фінансування неможливо визначити, відомо тільки, що надлишки надійдуть до спеціального фонду після надходження 50 млн грн по цій статті до загального фонду).

Отже, із спеціального фонду за залишковим принципом фінансуються програми державного пенсійного забезпечення та соціального захисту інвалідів.

Ст. 38 законопроекту визначає обсяги міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам. Трансферти на соціальні програми сфери соціального захисту:

- субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам — 1 млрд 326 млн 929 тис грн;
- субвенція на надання пільг ветеранам війни та праці, ветеранам військової служби, ветеранам ОВС та субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг комунальних служб та квартирної плати — 2 млрд 170 млн 515 тис грн;
- субвенція на надання пільг ветеранам та субсидій населенню на придбання скрапленого газу та пічного палива — 331 млн 518 тис грн;
- субвенція на пільги ветеранам (крім зазначених вище субсидій та пільг на одержання ліків, зубопротезування) та компенсацію за пільговий проїзд у міському та приміському транспорті окремих категорій громадян — 501 млн 166 тис грн;
- субвенція на надання пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи на оплату електроенергії, природного газу, послуг комунальних служб, транспортних послуг та послуг зв'язку — 128 млн 827 тис грн.

Загалом у 2003 році планується залишити загальний рівень фінансування соціального захисту на рівні 2002 року, тобто в межах 6



млрд 919 млн 200 тис. грн, що становить за раз 3,32% від ВВП.

На діяльність Міністерства праці та соціальної політики в урядовому законопроекті Державного бюджету передбачено виділити 1 674 271 тис. грн., що, разом із врахованими пропозиціями бюджетного комітету ВРУ щодо збільшення витрат на 20 млн грн, становить 1 694 271 тис. грн. Управлінські витрати в сфері праці та соціального захисту становлять 7 486 тис. грн, що становить 0,4% загальних витрат.

Водночас, із переліку соціальних послуг для таких вразливих категорій громадян, як інваліди та ветерани, передбачається профінансувати з державного бюджету спеціалізовану протезно-ортопедичну та медико-реабілітаційну допомогу інвалідам у клініці Інституту протезування та відновлення працездатності (2 млн 539 тис. грн), обслуговування інвалідів у стаціонарах при протезних підприємствах (4 млн 476 тис. грн, санаторне лікування інвалідів та ветеранів війни, крім хворих на туберкульоз (21 млн 6 тис. грн). Сукупні витрати на ці послуги складають 28 млн 615 тис., або 1,7% загальних витрат Міністерства. На думку Комітету ВРУ у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, для реального забезпечення цих послуг необхідно близько 250 млн грн, тобто в 9 разів більше передбаченого.

Досить незначним є фінансування заходів із соціального захисту дітей (2 млн грн), зважаючи хоча б на очевидні масштаби дитячої безпритульності.

Що стосується виплат соціальної допомоги, то загальні виплати по допомозі малозабезпеченим пенсіонерам заплановані у мізерній сумі 1 640 тис. грн. Обсяг фінансування щорічної разової допомоги ветеранам війни становить 105 527 тис. грн. Загалом по Міністерству обсяг фінансування допомоги становить 107 167 тис. або 6,4 % загальних витрат.

Як і раніше, передбачена фінансова підтримка громадських організацій інвалідів (УТОГ, УТОС, Союз організацій інвалідів України та Національна асамблея інвалідів України) у розмірі 12 948 тис. грн., тобто 0,7% загальних витрат.

Досить цікавою є стаття фінансування розробки та впровадження моделей соціального інвестування, на яку виділено достатньо великі кошти — 71 723 тис. грн, або 4,2% загальних витрат. Із тексту проекту не зрозуміло, на що саме витрачатимуться ці кошти, адже чинним законодавством соціальне інвестування не врегульоване, навіть якщо йдеться про "ендовмент", який хоча й визначений у законодавстві, але нормативно не врегульований.

Фінансування соціального захисту ветеранів незначною мірою передбачене в межах асигнувань на діяльність *Державного комітету*

*у справах ветеранів* (5,860 тис.). Передбачається забезпечення санаторного лікування ветеранів війни, хворих на туберкульоз у розмірі 3 560 тис., фінансова підтримка громадських організацій ветеранів — 1 963 тис. грн.

Основний обсяг соціальних послуг для інвалідів здійснюється через *Фонд України соціального захисту інвалідів*, на фінансування діяльності якого разом із врахованими пропозиціями Комітету з питань бюджету виділено 334 767 тис. грн. Адміністрування фонду поглинає 5 930 грн, або 1,7% загальних витрат. Фонд отримує бюджетне фінансування для надання таких послуг, як забезпечення інвалідів автомобілями (169 577 тис. грн — 50% витрат), компенсаційні виплати за пальне та транспортне обслуговування (16 000 тис. грн — 4% витрат), санаторне оздоровлення інвалідів (30 243 тис. — 9% витрат). Одноразова матеріальна допомога інвалідам (6 000 тис. грн — 1,7% витрат) та соціальна, трудова та професійна реабілітація інвалідів (80 000 тис. грн — 23% витрат).

Розпорядником коштів державного бюджету залишається *Пенсійний фонд України*. Фінансування деяких державних пенсійних програм передбачається здійснювати у розмірі 1 020 804 тис. грн, з яких 43,3% передбачаються для відшкодування на виплату пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби, 44% — на відшкодування надбавок та підвищення до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, 11% — компенсація різниці у пенсійному забезпеченні наукових працівників, 0,4% відшкодування на виплату пенсій особам, вивільненим у зв'язку із закриттям Чорнобильської АЕС.

У законопроекті "Про Державний бюджет України на 2003 рік" запропоновано призупинити дію значної кількості положень законодавства про соціальний захист — відмінити їх фінансування.

Загалом передбачені чинним законодавством потреби соціального захисту на 2003 рік відповідно до проекту бюджету буде недофінансовано на загальну суму 10 255 856 тис. грн. Найбільш вражаючим є недофінансування гарантованих законодавством потреб постраждалих від Чорнобильської катастрофи. Це стосується 106 статей витрат на загальну суму 5 831 359,6 тис. грн.

Передбачається призупинення фінансування виконання окремих положень законодавства, що стосується виплати щорічної разової допомоги ветеранам війни, забезпечення пільг військовослужбовцям по оплаті житла і комунальних послуг та проїзду у громадському транспорті, про забезпечення інвалідів автомобілями. Також буде призупинено виплати державної допомоги інвалідам та сім'ям з дітьми на загальну суму 1 367 290,3 тис. грн.



## ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

Загальну суму видатків на охорону здоров'я у 2003 році заплановано збільшити порівняно з 2002 роком на 4,5%, що становитиме 2 182 273 тис. грн і складатиме 0,88% ВВП, хоча законодавством передбачено фінансувати цю сферу на рівні 10% ВВП.

Із тексту законопроекту не зрозуміло, як розподілятимуться кошти трансфертів за основними рівнями системи медичного обслуговування, тобто на первинну чи сімейну медицину, спеціалізовану поліклінічну та стаціонарну медичну допомогу. Саме неефективний розподіл обмежених бюджетних коштів щодо стаціонарної та високотехнологічної медицини є головною проблемою кризи у цій сфері.

Загальні витрати Міністерства охорони здоров'я України в урядовому законопроекті становили 1 648 396 тис. грн; із врахованою урядом пропозицією Бюджетного комітету ВРУ видатки збільшені на 321 140 тис. грн, що в загальному підсумку становить 1 969 536 тис. грн. На керівництво та управління сферою виділено 4 645 тис. грн, що складає 0,2% загальних витрат. 390 152 тис., або 24% загальних витрат передбачається витратити на фундаментальні дослідження, прикладні розробки, розвиток новітніх технологій, підвищення кваліфікації медичних та наукових кадрів, методичне забезпечення навчальних закладів.

На санаторне лікування хворих на туберкульоз та дітей із соматичними захворюваннями планується витратити 96 070 тис., хоча для задоволення реальних потреб необхідно додатково 21 000 тис. грн.

За рахунок Міністерства охорони здоров'я у загальнодержавних медичних закладах надається спеціалізована та високоспеціалізована медична допомога на суму 74 156 тис. грн. Також на стаціонарне медичне обслуговування працівників водного транспорту та нафтопереробної промисловості виділяється 24 752 тис. грн. До інших видів медичних послуг, які фінансуються міністерством, належать консультативна амбулаторно-поліклінічна допомога (6 150 тис. грн) та послуги державних стоматологічних закладів (9 690 тис. грн). Загалом, власне, на медичну допомогу виділяється 114 748 тис. грн, що становить 6,9% загальних витрат по статтях Міністерства охорони здоров'я.

В проекті бюджету значна увага приділяється фінансуванню заходів санітарно-епідеміологічного нагляду та на боротьбу з епідеміями. На ці заходи передбачено виділити 351 697 тис. грн. Уряд також врахував пропозицію про збільшення фінансування на 10 000 тис. грн, що у підсумку становитиме 18% загального фінансування.

На МОЗ України покладається здійснення основних заходів у подоланні епідемії туберкульозу та СНІДу, на що в Державному бюджеті передбачено 156 197 тис. грн, або 9,4% загальних витрат.

Недофінансування системи охорони здоров'я загалом складає 18 556 616,8 тис. грн. Норма відповідно до ЗУ "Основи законодавства України про охорону здоров'я" щодо фінансування системи охорони здоров'я на рівні не менше 10% національного доходу не дотримується і не забезпечується Держбюджетом на 13 869 163 тис. грн.

Пропонується призупинити на 2003 рік виконання такого положення законодавства як безоплатне забезпечення житлом працівників охорони здоров'я, які працюють в сільській місцевості, що потребує фінансування у розмірі 82 млн 166 тис. грн. Щодо оплати праці медичних працівників, то вимога дотримуватись рівня середньої зарплати у промисловості також не буде забезпечуватись. Для дотримання цього нормативу необхідно виділити додатково 4 537 798 тис. грн. Програма боротьби із туберкульозом в частині пільг на медичне обслуговування та санаторно-курортні путівки не забезпечується бюджетними ресурсами на 21389 тис. грн.

## ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА

На 2003 рік передбачається збільшити видатки на освіту на 9,8% від зведеного бюджету поточного року, що становитиме 5 149 839 тис. грн. і складе 2% прогнозованого ВВП на 2003 рік.

В законопроекті окремо передбачено субвенцію на інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів у розмірі 18 900 тис. грн.

Видатки Міністерства освіти та науки України передбачалися до проведення першого читання законопроекту "Про державний бюджет України" у розмірі 3 791 779 тис. грн. Відповідно до врахованих пропозицій комітету ВРУ з питань бюджету, видатки збільшено на 37 860 тис. грн., і загальна сума поки що становить 3 829 639 тис. грн.

Оскільки на даний момент не відомо, як збільшились видатки відносно інших пропозицій, даний аналіз здійснюється на основі урядового проекту Держбюджету.

Адміністративні витрати на керівництво та управління у сфері освіти та науки становлять 3 млн 804 тис. грн, що становить 0,1 % загальних витрат. Власне, фінансуванню освіти присвячені статті забезпечення загальноосвітніх спеціалізованих шкіл-інтернатів, шкіл соціальної реабілітації, надання позашкільної освіти, навчання у професійно-технічних навчальних закладах та



вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації. На ці послуги виділяється 3 183 391 тис. грн.

Щодо забезпечення прав на освіту дітей та молоді з особливими потребами, то 12 837 тис. грн виділяються на навчання в школах та професійно-технічних навчальних закладах соціальної реабілітації, що складає 0,4% витрат на освіту.

На такий прогресивний інструмент освітньої політики, як пільгове довгострокове кредитування здобуття освіти, передбачено 15 000 тис. грн, хоча реальні потреби у такому кредитуванні на сьогодні день встановити важко.

У бюджетному процесі 2003 року особливої уваги набула проблема інформатизації загальноосвітніх шкіл та комп'ютеризація сільських шкіл. Передбачені в урядовому проєкті скромні 4 100 тис. грн за врахованою пропозицією комітету ВРУ з питань бюджету було збільшено на 150 000 тис. грн.

Загальна сума недофінансування галузі освіти становить 8 099 209 тис. грн.

Пропонується призупинити дію ст. 57 Закону України "Про освіту", яка гарантує розмір заробітної плати педагогічних працівників навчальних закладів III та IV рівнів акредитації на рівні двох середніх окладів працівників промисловості, а також розмір зарплати вчителів навчальних закладів I та II рівнів акредитації на рівні не нижчому ніж середня зарплата в промисловості. Реальні потреби у бюджетному забезпеченні цієї норми закону становлять 6 млрд 483 323 тис. грн.

Призупинення дії положення щодо забезпечення вчителів, які працюють у сільській місцевості безоплатним житлом, опаленням та освітленням становитиме суму недофінансування на ці потреби у розмірі 202 229 тис. грн.

Потреби для повного фінансування положення ст. 25 Закону України "Про загальну середню освіту" щодо оплати додаткового навантаження понад тарифну ставку вчителів (навантаження класного керівника — 20–25% тарифної ставки, перевірка зошитів — 10–20%, завідування навчальними кабінетами, майстернями — 10–15%) складають 272 774 тис. грн. Призупинення дії цього положення має місце другий рік підряд.

Недофінансування положень Закону України "Про охорону дитинства" щодо забезпечення безкоштовним харчуванням учнів 1–3 класів складатиме суму у розмірі 426 952 тис. грн.

### ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА

Субвенція місцевим бюджетам на придбання та будівництво житла військовослужбовцям, учасникам бойових дій, членам сімей

загиблих військовослужбовців, військово-службовцям звільненим в запас за станом здоров'я та у зв'язку зі скороченням штатів становить 149 279 тис. грн.

Із 23 статей фінансування зі спеціального фонду — 4 стосуються соціальних програм, 2 з яких — житлового забезпечення:

- державне пільгове кредитування індивідуальних сільських забудовників;
- державне пільгове довгострокове кредитування молодим сім'ям на будівництво та придбання житла. Доповнення положення про придбання житла є прогресивним.

Оскільки ці програми фінансуються за залишковим принципом, не має гарантії їх належного виконання.

Ст. 50 законопроекту передбачає виділення на будівництво та придбання житла для військовослужбовців та членів їх сімей 400 000 тис. грн та зобов'язує КМУ розробити механізм здешевлення кредитування. До другого читання законопроекту КМУ має намір передбачити в механізмі спрямування коштів на будівництво можливість придбання житла на вторинному ринку житла (житла, яке перебуває в експлуатації). Планується розробка механізму здешевлення кредитів на будівництво житла для військовослужбовців.

Програми житлового забезпечення не здійснюються через окреме відомство, а тому бюджетні фонди на житлове будівництво розподілені по різних органах виконавчої влади.

Міністерство аграрної політики України забезпечує фінансування програми державного пільгового кредитування індивідуальних сільських забудовників. В урядовому законопроєкті на ці цілі було передбачено 21 100 тис. грн, проте за врахованою пропозицією Комітету з питань бюджету ВРУ обсяг фінансування збільшено до 31 100 тис. грн.

Державному фонду сприяння молодіжному житловому будівництву на 2003 рік згідно з урядовим проєктом Держбюджету для здійснення кредитування молодіжного будівництва передбачалося призначити 54 872 тис. грн КМУ була врахована пропозиція Бюджетного комітету ВРУ збільшити об'єм кредитної програми на 18 млн грн. і тепер передбачувана сума становить 72 872 тис. грн.

Видатки на житлову політику складають 0,26% від ВВП та 1,2% доходів бюджету.

### ПОЛІТИКА ЗАЙНЯТОСТІ

Політика зайнятості в світовій практиці переважно пов'язується із страховими фондами на випадок безробіття, заходами стимулювання роботодавців до працевлаштування безробітних, підтримкою малого підприємництва.



Найбільші бюджетні витрати можуть стосуватись програм професійної перекваліфікації.

Подібно реалізується політика у сфері зайнятості в Україні. Проблеми з реструктуризацією неефективних галузей економіки можуть викликати потребу у державній підтримці реструктуризації соціальних фондів підприємств. Так, в проекті Державного бюджету передбачена субвенція на створення нових робочих місць для працівників вугільної промисловості, вивільнених у зв'язку із закриттям шахт на загальну суму 107 358 тис. грн.

Політика зайнятості здійснюється переважно за рахунок соціальних страхових фондів. В Державному бюджеті України на 2003 рік передбачено фінансування Державного центру зайнятості населення, який здійснює заходи соціального захисту та матеріального забезпечення безробітних з числа незастрахованих. В проекті Держбюджету вказана тільки загальна сума фінансування Центру без деталізації послуг — 37 560 тис. грн.

Обсяги фінансування політики зайнятості складають 0,06% від ВВП та 0,3% від доходів бюджету.

#### ВИСНОВОК

*Фінансування соціальної політики відповідно до розглянутих вище статей становить 6,1% ВВП, або 27,3% від доходів бюджету (до розрахунків не брались статті витрат на соціальний захист держслужбовців, соціальне забезпечення силових структур, на забезпечення реалізації молодіжної політики, витрати на розвиток науки).*

*Проблема бюджетного недофінансування соціальної політики на 2003 рік залишається найбільш гострою. Недофінансування основних напрямів соціальної політики, що передбачають наявність бюджетного забезпечення — складає 36 911 682 тис. грн, що становить близько 15% прогнозованого номінального ВВП на 2003 (247 млрд грн).*

*У сфері бюджетного забезпечення здійснення соціального захисту та соціального*

*обслуговування найголовнішою проблемою залишається низький рівень визначених розмірів соціальних стандартів, за якими надається допомога. Затверджені мінімальні розміри різних виплат коливаються від 12 до 50% від рівня прожиткового мінімуму. Найнебезпечнішим є застосування стандарту в 1/5 прожиткового мінімуму для призначення допомоги залежним категоріям громадян та мало-забезпеченим сім'ям.*

*Окрім наявності порушення норм міжнародного права про соціальні права людини, така ситуація є загрозовою через консервацією стану хронічної бідності в державі. Іншим негативним явищем у забезпеченні соціального захисту залишається залишковий принцип фінансування зі спеціального фонду за рахунок сумнівних джерел доходів. Розведення надання та обслуговування одного виду допомоги за різними відомствами призводить до збільшення адміністративних витрат на обслуговування фондів. Витрати на адміністрування політики, хоча й утримуються на рівні 0,2–1,5% від загального обсягу фінансування, все ж таки є значними з точки зору надання реальних послуг та допомоги, які в бюджеті Міністерства праці та соціальної політики складають не більше 10% від загального фінансування. Ця проблема стосується й інших галузей соціальної політики.*

*У фінансуванні системи охорони здоров'я не з'ясованою залишається проблема зміни пріоритетів фінансування основних рівнів системи. Як і в системі освіти, не забезпечується належний рівень оплати праці відповідно до вимог чинного законодавства та міжнародних норм.*

*Загальною проблемою бюджетного фінансування соціальної політики є декларативність та нормативна непридатність більшості положень законодавства до впровадження в життя. Проголошення соціальних прав громадян та систематичне їх недотримання серйозно підриває і без цього хиткі основи правової держави, яка у своїй політиці повинна керуватися принципом верховенства права.*



# ДЕРЖАВНИЙ БОРГ ТА ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Дмитро КОТЛЯР,  
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

При характеристиці стану державних боргових зобов'язань у поточний та наступний періоди в контексті аналізу проекту Державного бюджету України на 2003 рік основними аспектами виступають такі обставини як:

- пікове навантаження виплат за державним боргом у 2003 році;
- перехідний етап відносин із міжнародними фінансовими організаціями;
- вичерпання реструктуризаційного ресурсу у частині покращення структури боргу та часового перерозподілу боргових виплат;
- складні умови здійснення нових зовнішніх запозичень, пов'язані з наявністю економічних та політичних ризиків, що можуть вплинути на рейтингову оцінку нових розміщень;
- відсутність умов для здійснення внутрішніх довгострокових запозичень;
- зростання обсягів простроченої заборгованості суб'єктів господарювання за зобов'язаннями перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії тощо.

Проектом Основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік (затв. Постановою КМУ від 31.05.2002) пріоритетом боргової політики визнавалось стримання зростання загального обсягу державного боргу та поліпшення його структури. У Пропозиціях Верховної Ради до Основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік (затв. Постановою ВР України від 04.07.2002) пріоритетними напрямами бюджетної політики визначались: послаблення боргового навантаження на державні фінанси; недопущення збільшення порівняно з поточним роком обсягу державного боргу в абсолютній величині; покращення структури державного боргу.

Аналіз проекту Закону про Державний бюджет на 2003 рік (№ 2000 від 14.09.2002) та Бюджетних висновків Верховної Ради України (затв. Постановою ВР України від 17.10.2002) дає можливість зробити наступні висновки:

- структура державного боргу фактично не зазнає позитивних змін (частка валютної складової в обсязі граничного розміру державного боргу в 2002 році складає 80,5%, у прогнозованому показнику на 2003 рік — 81,5%);
- значний розмір валютної складової у структурі державного боргу (майже 80%) за умови девальвації гривні в 2003 році призведе до фактичного збільшення розміру державного боргу в гривневому еквіваленті на 2 млрд.

грн. (за умови зниження курсу грн/дол. до 5,54, покладеного в основу урядового проекту) або 1,5 млрд грн (за середньорічного курсу 5,48 грн/дол., закладеного в прогнозах Національного банку України);

- не зовсім послідовною є позиція Комітету з питань бюджету стосовно віднесення виплат процентів за державним боргом до переліку захищених статей видатків, адже подібну норму, що міститься у Пропозиціях самої Верховної Ради до Основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік та яка врахована в проекті Закону про Держбюджет, поданому Кабінетом Міністрів, Бюджетними висновками пропонується вилучити при підготовці проекту до другого читання.

Проектом Закону "Про Державний бюджет України на 2003 рік", поданим Кабінетом Міністрів, передбачався дефіцит Державного бюджету України в частині спеціального фонду в розмірі 815 678,8 тис. грн. У свою чергу, в Бюджетних висновках Верховної Ради пропонується закріпити загальну профіцитність Державного бюджету у розмірі 1 899 384,9 тис. грн (у тому числі профіцит загального фонду — 2 788 188,7 тис. грн та дефіцит спеціального — 888 803,8 тис. грн).

Крім недотримання вимоги щодо "забезпечення безумовної збалансованості бюджету", що містилась у Пропозиціях Верховної Ради до Основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік, варто відзначити також наступне:

1. Бюджетним кодексом України (ч. 2 ст. 14) визначено лише один можливий напрям використання коштів, що складають профіцит бюджету, а саме — погашення основної суми боргу. Проте Бюджетними висновками ВР зменшення розміру державного боргу в розмірі перевищення доходів над видатками бюджету не закладається. Крім того, як проектом Закону про Державний бюджет, так і Бюджетними висновками ВР закріплюється неправильне тлумачення та використання поняття "фінансування бюджету" в розумінні Бюджетного кодексу. Так, аналіз положень останнього (ст. 11, 13-15) свідчить про те, що
  - (1) фінансування бюджету як складова бюджету може мати місце лише в разі відсутності балансу доходів та видатків, тобто наявності профіциту/дефіциту бюджету;
  - (2) фінансування бюджету при закріпленні його дефіциту передбачає визначення джерел фінансових ресурсів, що спрямовуються на покриття такого дефіциту;



(3) фінансування бюджету при закріпленні його профіциту передбачає визначення напрямів витрачання ресурсів, що утворилися в результаті перевищення доходів над видатками (виключно у вигляді платежів з погашення основної суми боргу).

Відповідно, слід визнати такими, що суперечать Бюджетному кодексу:

а) положення проекту закону про Державний бюджет на 2003 рік, якими передбачено фінансування загального фонду Держбюджету, що згідно з цим же проектом визнаний як бездефіцитний (ст. 21);

б) положення Бюджетних висновків ВР, якими передбачено фінансування загального фонду за рахунок надходжень від державних запозичень при тому, що пропонується загальний фонд Державного бюджету зробити профіцитним. У цьому випадку має закріплюватись фінансування профіциту шляхом визначення переліку платежів з погашення основної суми державного боргу за типом кредиторів та боргового зобов'язання.

2. Слід визнати обгрунтованим безумовне віднесення надходжень від продажу державного майна до складу доходів Державного бюджету з точки зору дотримання положень Бюджетного кодексу України.

Це обгрунтовується: (1) відсутністю серед закріплених кодексом джерел фінансування дефіциту (внутрішні та зовнішні запозичення) приватизаційних надходжень; (2) віднесенням коштів, отриманих від приватизації державного майна, до складу неподаткових доходів бюджету від власності та підприємницької діяльності у межах класифікації доходів бюджету.

Проте, на нашу думку, достатньо суперечливим з точки зору досягнення економічного результату і таким, що потребує додаткового обгрунтування, є віднесення таких доходів бюджету до складу загального фонду.

Це пояснюється тим, що включення до складу загального фонду держбюджету надходжень від приватизації є чинником дестабілізації виконання плану доходів. Наприклад, недонадходження від приватизації склали більше 70% від фактичного дефіциту загального фонду Державного бюджету 2001 року (при запланованих 5,6 млрд грн від приватизації було отримано лише 2,1 млрд грн). Хибним також можна визнати повне використання приватизаційних коштів на поточні потреби, у тому числі на платежі з обслуговування державного боргу (адже саме на це спрямовуватимуться надходження від приватизації у разі формування за їхній рахунок профіциту загального фонду).

Отже, на нашу думку, виходом із ситуації в умовах України могло б стати віднесення приватизаційних коштів до спеціального фонду держ-

бюджету із закріпленням за відповідним джерелом доходів бюджету статей витрат, пов'язаних з фінансуванням того чи іншого інвестиційного та інноваційного проекту.

Це дасть змогу уникнути загрози дисбалансування процесу виконання бюджетного плану, не прив'язуватиме рівень фінансування бюджетних призначень до нестійкого та великою мірою непередбачуваного джерела надходжень, а також зніме напругу навколо самого приватизаційного процесу, який часто виявляється заручником стану виконання бюджетного плану.

Крім того, у разі перевищення фактичних надходжень від приватизації над запланованими Бюджетний кодекс залишає можливість передачі коштів із спеціального фонду до загального шляхом внесення змін до закону про Держбюджет (ч. 6 ст. 13).

При цьому, подібний підхід у цілому задовольнятиме основну вимогу, що має ставитись до видатків спеціального фонду — наявність тісного зв'язку між джерелом доходів та шляхами його використання (кошти від продажу одного майна спрямовуються на модернізацію іншого).

3. Цілком обгрутованим та логічним з точки зору розподілу владних повноважень і визначення функцій при формуванні та реалізації бюджетної політики, зокрема державної боргової політики, є закріплення ширших повноважень профільного Комітету Верховної Ради для участі в процесі прийняття рішень при здійсненні заходів реалізації боргової політики держави. Йдеться про необхідність погодження з боку Комітету ВР України з питань бюджету урядових рішень щодо збільшення/зменшення граничного розміру державного боргу, визначення порядку здійснення операцій з державним боргом тощо, які передбачені Бюджетними висновками.

4. Не доцільним є позбавлення Кабінету Міністрів в особі Міністерства фінансів можливості використання інструментів зменшення обсягів заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, оскільки забезпечення погашення такої заборгованості суб'єктами господарювання лише за допомогою загальних органів стягнення та використання адміністративних процедур не викликає належного результату. Закріплення можливості використання додаткових економічних механізмів погашення такої заборгованості є також доцільним у зв'язку зі структурою боргу суб'єктів перед державою за виконання останньою своїх гарантійних зобов'язань, яка складається переважно із простроченої більше ніж на три роки заборгованості.

\* При цьому слід визнати наявність певної суперечливості при характеристиці надходжень від приватизації державного майна з юридичної (у відповідності з Бюджетним кодексом) та економічної (не відносить надходження від відчуження державного майна до доходів) точок зору.



## ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

ЗА ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ АГЕНТСТВА США  
З МІЖНАРОДНОГО РОЗВИТКУ

*Програма сприяння парламенту України — міжнародний проект, за посередництвом якого Агентство США з міжнародного розвитку надає технічну і консультативну допомогу Верховній Раді України. ПСП працює в Україні з 1994 року. Основні напрямки діяльності Програми сприяння парламенту України:*

- ⑥ сприяння законотворчій діяльності Верховної Ради України
- ⑥ сприяння ефективності, прозорості й відкритості законодавчого процесу
- ⑥ сприяння підвищенню професійної підготовки та ефективності роботи апарату та допоміжних служб Верховної Ради України
- ⑥ зміцнення демократичних процесів на загальнодержавному та місцевому рівнях

### Програма сприяння парламенту України:

01010 Київ, вул. Січневого повстання 3, кв.24

Тел./факс 254 36 91

E-mail: [pdp@iupdp.kiev.ua](mailto:pdp@iupdp.kiev.ua)

Web-site: <http://www.spea.indiana.edu/pdp/>



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

## ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА В УКРАЇНІ

*Представництво Фонду Конрада Аденауера діє в Україні з 1994 року. Програми діяльності Фонду направлені на сприяння розвитку демократичних засад, створення правової держави і громадянського суспільства в Україні.*

### Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні:

01004 Київ, вул. Антоновича (Горького), 16, кв. 2

Тел.: (044) 227 1625

220 1012

220 0971

Факс: (044) 220 8230

E-mail: [konrad@adenauer.ru.kiev.ua](mailto:konrad@adenauer.ru.kiev.ua)

WEB-Site: [www.kas.de/Ukraine](http://www.kas.de/Ukraine)



Фракційна структура Верховної Ради України  
станом на 3 грудня 2002 року

	Фракція "Наша Україна"	108
	Фракція комуністів	60
	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	42
	Фракція "Регіони України"	38
	Фракція СДПУ(о)	39
	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	18
	Фракція Соціалістичної партії України	20
	Група "Європейський вибір"	20
	Група "Демократичні ініціативи"	22
	Фракція Народно-демократичної партії	16
	Група "Народовладдя"	16
	Фракція "Аграрники України"	16
	Група "Народний вибір"	15
	позафракційні	19