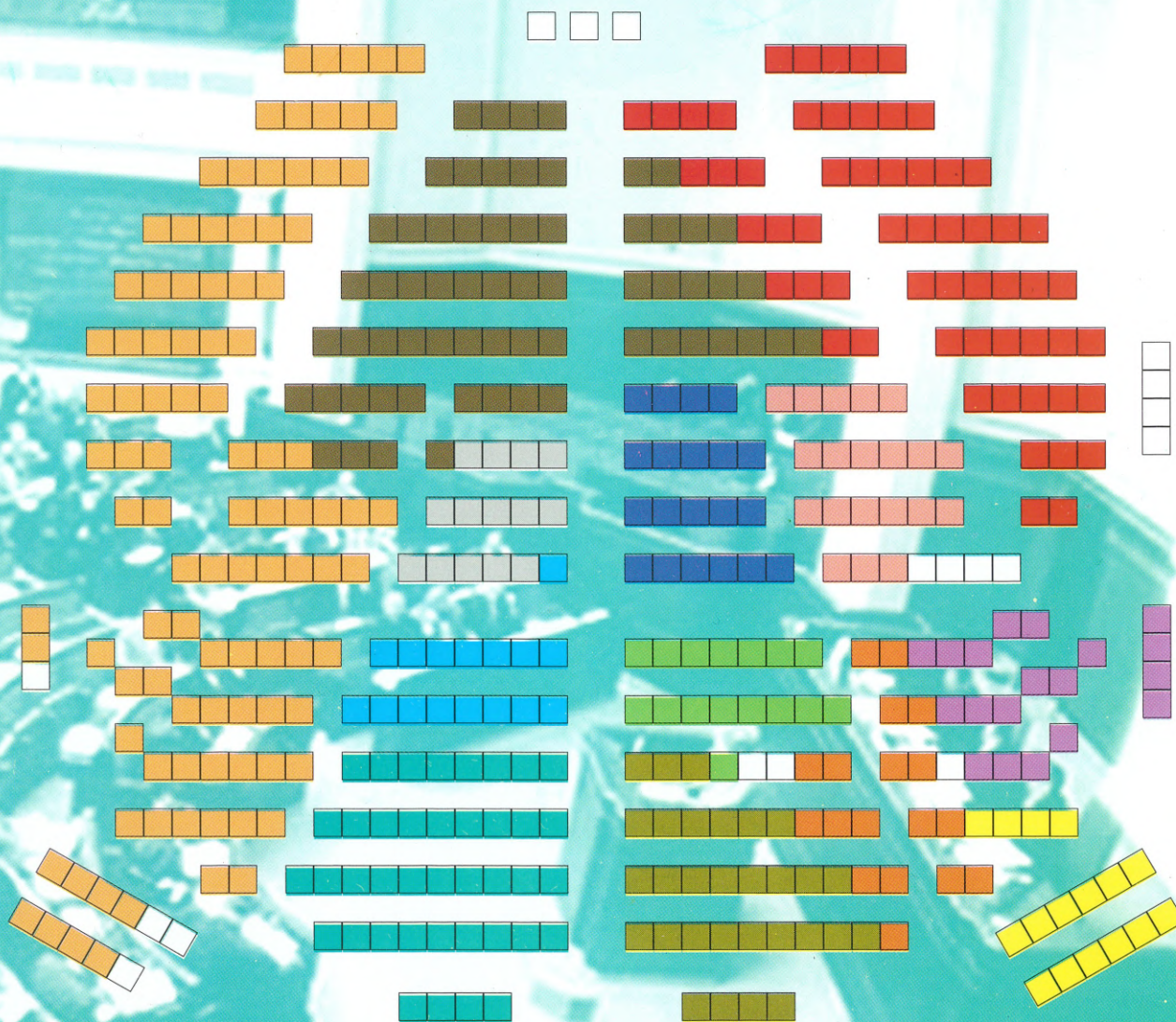


Часопис

# ПАРЛАМЕНТ

№7/2004



**Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України»**

**Про державний бюджет України на 2005 рік**

**Проблема соціальних стандартів у законотворчій діяльності Верховної Ради України**

**Про державну підтримку та стимулювання інвестиційної діяльності**

Лабораторія законодавчих ініціатив

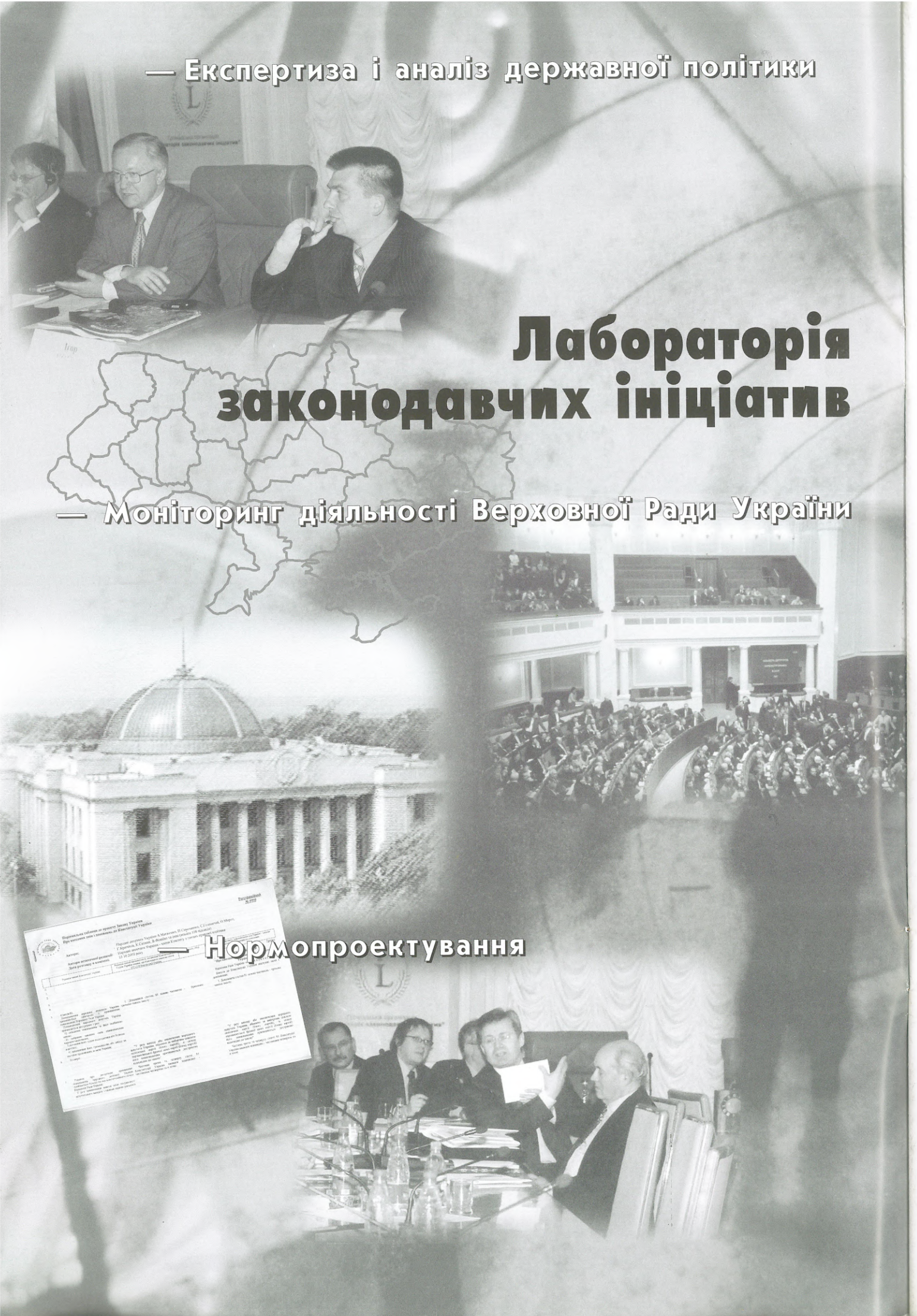


— Експертиза і аналіз державної політики

# Лабораторія законодавчих ініціатив

— Моніторинг діяльності Верховної Ради України

— Нормопроектування



## «Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації  
КВ 5474 від 13.09.2001р.,  
видане Державним комітетом  
інформаційної політики України.



### ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія  
законодавчих ініціатив  
www.parliament.org.ua  
info@laboratory.kiev.ua  
тел./факс 238-24-69

### КЕРІВНИК ПРОЕКТУ

Ігор Когут

### ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Юрій Сандул

### НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ

Анжела Євгенєва, Олександр Синьокий,  
Валентина Марусенко, Тарас Миколаєнко,  
Наталія Синьока, Ольга Васильєва,  
Ольга Гребінник, Дмитро Опанасенко

### ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки  
демократії США  
www.ned.org

### THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy  
www.ned.org

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

Підписано до друку 11.10.2004.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

### ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман Марковець

### ВЕРСТКА

Олена Дудко

### ДРУК

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



## ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», №7, 2004

### Законопроекти

- «Про внесення змін до Закону України  
«Про вибори Президента України»  
(щодо офіційних спостерігачів від громадських організацій)  
«Про внесення змін до Закону України  
«Про вибори Президента України» (щодо вдосконалення  
системи спостереження за виборчим процесом) . . . . . стор.2-12
- «Про державну підтримку та стимулювання  
інвестиційної діяльності» . . . . . стор.13-15
- «Про державний бюджет України на 2005 рік» . . . . . стор.16-24

### Тема

- Проблема соціальних стандартів у законотворчій  
діяльності Верховної Ради України IV скликання . . . . . стор.25-38
- Високі темпи економічного зростання в Україні:  
реальність чи міф? . . . . . стор.39-40

### Український парламент. Особиста думка

- Парламент – бізнес і парламент – політика:  
сіамські близнюки в очікуванні операції. . . . . стор.41-42

### Статистика

- Виступи народних депутатів України впродовж сесій  
Верховної Ради України четвертого скликання . . . . . стор.43-49

- Summaries** . . . . . стор. 50-52

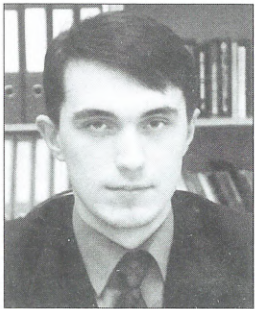
Автори числа: Д.Ковриженко (2), В.Ковтунець (12), О.Майборода (41),  
О.Наумов (13), О.Панібратов (39), С.Панцир (25), І.Попов(12),  
А.Рудик (16)

## «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ» (щодо офіційних спостерігачів від громадських організацій)

(№ 5550 від 20.05.2004 р.; внесений народними депутатами України С.Гавришем, Б.Губським, О.Задорожнім)

## «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ» (щодо вдосконалення системи спостереження за виборчим процесом)

(№ 5706 від 29.06.2004 р.; внесений народним депутатом України В.Гаврилюком)



**Денис КОВРИЖЕНКО,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Питання про форми участі громадських організацій у виборчому процесі належить до розряду дискусійних не лише в Україні, але і за її межами. Дискутується, зокрема, проблема доцільності залучення громадських організацій у процес формування виборчих комісій, висування кандидатів на виборах, у спостереження за виборчим процесом. Положення Конституції України, якими визначено місце і роль партій у формуванні та вираженні політичної волі громадян, а також існуюча практика (відсутність достатнього фінансування громадських організацій і – як результат – можливість використання їх в якості інструменту політичної боротьби) зумовили поступове усунення громадських організацій від участі у виборчому процесі. Нові виборчі Закони Про вибори Президента України, Про вибори народних депутатів України не передбачають участі громадських організацій у виборчому процесі взагалі. Водночас, якщо з доцільністю виключення громадських організацій з переліку суб'єктів висування кандидатів та формування виборчих комісій можна погодитись, то позбавлення їх права мати офіційних спостерігачів на виборах позбавлене вагомих підстав. Враховуючи недостатній рівень демократичності та прозорості виборів в Україні, досвід участі громадських організацій у спостереженні за виборчим процесом на початку 1990-х років в Болгарії, Румунії, Словаччині, Сербії та ряді інших держав Центральної і Східної Європи, активну роль окремих українських громадських організацій у забезпеченні прозорості виборчих кампаній 1994, 1998, 1999 та 2002 років, громадським організаціям, на наш пог-

гляд, слід надати право здійснювати спостереження за виборчим процесом.

На сьогодні на розгляді Верховної Ради України є два законопроекти, якими за громадськими організаціями, що відповідають встановленим вимогам, пропонується закріпити право участі у спостереженні за виборчим процесом: проект Закону Про внесення змін до Закону України Про вибори Президента України (щодо вдосконалення системи спостереження за виборчим процесом), реєстр. № 5706 від 29.06.2004 р., внесений народним депутатом України В.Гаврилюком та проект Закону Про вибори Президента України (щодо офіційних спостерігачів від громадських організацій) № 5550 від 20.05.2004 р., внесений С. Гавришем, Б.Губським, О.Задорожнім.

### Характеристика основних положень законопроектів

#### Проект Закону № 5550

##### 1. Вимоги до громадських організацій

Право спостереження за виборчим процесом пропонується закріпити за всеукраїнськими громадськими організаціями, установчими документами яких передбачається спостереження (громадський контроль) за виборчим процесом або захист політичних (виборчих) прав громадян, та які зареєстровані у встановленому законом порядку не менше як за два роки до дня виборів і мають право за дозволом ЦВК мати офіційних спостерігачів, які ведуть спостереження за перебігом виборчого процесу.

## 2. Вимоги до офіційного спостерігача від громадської організації

Жодних вимог, яким мають відповідати офіційні спостерігачі від громадських організацій проектом не встановлено.

## 3. Механізм реалізації права на спостереження за виборчим процесом

Громадська організація, яка відповідає передбаченим проектом вимогам, не пізніше, ніж за **45 днів** до дня виборів звертається до ЦВК з клопотанням про дозвіл мати офіційних спостерігачів під час виборів Президента України. До клопотання, підписаного керівником громадської організації з відтиском печатки організації, додається **копія статуту** громадської організації, засвідчена у відповідності до закону. ЦВК протягом 10 днів розглядає клопотання громадської організації і приймає рішення про надання дозволу мати офіційних спостерігачів або про відмову у наданні такого дозволу з підстав порушення громадською організацією встановлених щодо неї вимог; і не пізніше, ніж за 15 днів до дня виборів офіційно оприлюднює перелік громадських організацій, яким надано дозвіл мати офіційних спостерігачів. **Офіційний спостерігач реєструється територіальною виборчою комісією** за поданням громадської організації, яка отримала дозвіл мати офіційних спостерігачів на виборах Президента України, за підписом керівника цієї організації з відтиском печатки. У поданні про реєстрацію офіційних спостерігачів від громадської організації зазначаються їх прізвища, імена та по батькові, громадянство, адреса місця проживання, номери телефонів. До подання додаються заяви цих осіб про згоду бути офіційними спостерігачами від цієї громадської організації. **Подання про реєстрацію спостерігача від громадської організації вносяться до відповідної територіальної виборчої комісії не пізніше як за 10 днів до дня виборів.** Відповідна територіальна виборча комісія не пізніш наступного дня після внесення подання видає офіційним спостерігачам посвідчення за формою, встановленою Центральною виборчою комісією.

## 4. Максимальна кількість офіційних спостерігачів від громадських організацій, які можуть бути присутні на засіданні виборчої комісії

Законопроект не встановлено обмежень кількості офіційних спостерігачів, які можуть бути присутні на засіданні виборчої

комісії, від **однієї** громадської організації. Водночас кількість спостерігачів, що можуть бути присутніми без дозволу чи запрошення комісії на її засіданнях, від **всіх** громадських організацій, обмежено трьома особами.

## 5. Права офіційних спостерігачів від громадських організацій

- \* бути присутніми на виборчих дільницях під час голосування і підрахунку голосів виборців та при встановленні підсумків голосування територіальними виборчими комісіями;
- \* робити фото-, кінозйомки, аудіо- та відеозаписи;
- \* бути присутніми при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії для організації голосування виборців за межами приміщення для голосування та при проведенні такого голосування;
- \* знайомитися з матеріалами передвиборної агітації;
- \* висловлювати свої пропозиції щодо організації проведення виборів Президента України та вдосконалення законодавства України з урахуванням міжнародного досвіду, проводити пресконференції з додержанням вимог законодавства України

## 6. Обов'язки офіційних спостерігачів від громадських організацій

Офіційні спостерігачі від громадських організацій не мають права використовувати свій статус у діяльності, не пов'язаній із спостереженням за ходом виборчого процесу, а також втручатися у роботу виборчих комісій. У разі порушення офіційними спостерігачами від громадських організацій вимог цього Закону територіальна виборча комісія своїм рішенням може позбавити його права бути присутнім на засіданнях виборчих комісій.

## Проект Закону № 5706

### 1. Вимоги до громадських організацій

Право здійснення спостереження за виборчим процесом (у тому числі за голосуванням, підрахунком голосів та встановленням підсумків голосування на виборчій дільниці та в територіальному окрузі) пропонується закріпити за **всеукраїнськими громадськими організаціями**, зареєстрованими відповідно до законодавства України

не менше як за **5 років** до дня голосування на чергових президентських виборах, **статутні цілі яких передбачають здійснення спостереження за виборчим процесом.**

## **2. Вимоги до офіційного спостерігача від громадської організації**

Офіційним спостерігачем від громадської організації громадянин України, який має право голосу і не є членом виборчої комісії. Не може бути офіційним спостерігачем член виборчої комісії, посадова або службова особа органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, військовослужбовець, службовець рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, Служби безпеки України та особа, яка проходить альтернативну (невійськову) службу.

## **3. Механізм реалізації права на спостереження за виборчим процесом**

**Офіційний спостерігач від всеукраїнської громадської організації реєструється територіальною виборчою комісією за поданням керівника всеукраїнської громадської організації, яке вноситься** не пізніше як за 5 днів до дня виборів. У поданні про реєстрацію офіційних спостерігачів зазначаються їх прізвища, імена та по-батькові, громадянство, адреса місця проживання, номери телефонів. До подання додаються заяви про згоду цих осіб бути офіційними спостерігачами **від всеукраїнської громадської організації. Територіальна виборча комісія може відмовити в реєстрації офіційного спостерігача лише у випадку порушення порядку подання. Керівник всеукраїнської громадської організації має право відкликати свого офіційного спостерігача шляхом звернення з письмовою заявою до відповідної територіальної виборчої комісії про припинення його повноважень і подати документи для реєстрації іншої особи в порядку, встановленому Законом.**

## **4. Права офіційних спостерігачів від громадських організацій**

Обсяг прав офіційних спостерігачів від громадських організацій аналогічний обсягу прав спостерігачів від кандидатів у Президенти, партій (блоків), які висунули кандидатів. Офіційні спостерігачі мають право:

- \* перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів комісії, у тому числі під час видачі бюлетенів

виборцям і підрахунку голосів, не заважаючи членам комісії фізично;

- \* робити фото-, кінозйомки, аудіо- та відеозаписи;
- \* бути присутнім при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії для організації голосування виборців за межами приміщення для голосування та при проведенні такого голосування;
- \* бути присутнім з дотриманням вимог Закону на засіданнях дільничних та територіальної виборчих комісій відповідного територіального виборчого округу, в тому числі під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, встановлення підсумків голосування в територіальному виборчому окрузі;
- \* звертатися до відповідної виборчої комісії із скаргою щодо порушень Закону в разі їх виявлення;
- \* складати акти про виявлені порушення Закону, що підписуються ним та не менш як двома виборцями, які засвідчують факт цього порушення, із зазначенням їх прізвищ, імен, по батькові, адреси місця проживання, та подавати їх до відповідної виборчої комісії;
- \* отримувати копії протоколів про передачу виборчих бюлетенів, про підрахунок голосів і встановлення результатів голосування, а також інших документів у випадках, передбачених Законом Про вибори Президента України;
- \* мати інші права, передбачені Законом Про вибори Президента України.

## **5. Обов'язки офіційних спостерігачів від громадських організацій**

Офіційний спостерігач не має права: протиправно втручатися в роботу виборчої комісії, чинити дії, що порушують хід виборчого процесу або заважають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження; заповнювати замість виборця (у тому числі і на його прохання) виборчий бюлетень; бути присутнім при заповненні виборцем виборчого бюлетеня у кабіні (кімнаті) для таємного голосування. У разі вчинення відповідних діянь (у разі, якщо вони носять систематичний або грубий характер) виборча комісія може своїм рішенням позбавити офіційного спостерігача права бути присутнім на засіданнях комісії.

В узагальненому вигляді ключові положення законопроектів відображено у таблиці.

## Ключові положення законопроектів № 5550 та № 5706

	Проект № 5550	Проект № 5706
1. Вимоги до громадських організацій / спостерігачів	<p><b>Вимоги до організацій:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) всеукраїнський статус;</li> <li>2) статутні цілі - спостереження (громадський контроль) за виборчим процесом або захист політичних (виборчих) прав громадян;</li> <li>3) реєстрація за 2 роки до дня виборів;</li> <li>4) дозвіл ЦВК мати спостерігачів.</li> </ol> <p><b>Вимоги до спостерігачів:</b> не встановлено.</p>	<p>Вимоги до організацій:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) всеукраїнський статус;</li> <li>2) статутні цілі - здійснення спостереження за виборчим процесом;</li> <li>3) реєстрація за 5 років до дня голосування.</li> </ol> <p><b>Вимоги до спостерігачів:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) громадянство України;</li> <li>2) наявність права голосу на виборах;</li> <li>3) не може бути офіційним спостерігачем член виборчої комісії, посадова або службова особа органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, військовослужбовець, службовець рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, Служби безпеки України та особа, яка проходить альтернативну (невійськову) службу.</li> </ol>
2. Статус громадської організації у виборчому процесі	Прирівнений до статусу спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій. Не беруть прямої участі у виборчому процесі, здійснюючи лише спостереження за його ходом.	Прирівнений до статусу спостерігачів від кандидатів у Президенти, партій (блоків), що висунули кандидатів.
3. Кількість спостерігачів, які можуть бути присутні на засіданнях виборчих комісій без запрошення	Не більше 3 спостерігачів від усіх організацій.	Не більше однієї особи від кожної організації.
4. Можливість відкликання спостерігача, припинення його повноважень за власною ініціативою шляхом подання заяви	Не передбачена	Керівник всеукраїнської громадської організації має право відкликати свого офіційного спостерігача шляхом звернення з письмовою заявою до відповідної територіальної виборчої комісії про припинення його повноважень і подати документи для реєстрації іншої особи в порядку, встановленому Законом "Про вибори Президента України". Офіційний спостерігач має право у будь-який час звернутися до територіальної виборчої комісії із заявою про складення своїх повноважень.
5. Процедура реєстрації спостерігачів	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) подання клопотання про дозвіл мати офіційних спостерігачів - за 45 днів до дня виборів;</li> <li>2) розгляд клопотання ЦВК та прийняття рішення про надання дозволу мати офіційних спостерігачів або про відмову у наданні такого дозволу у разі: невідповідності громадської організації встановленим проектом вимогам, неподання засвідченої копії статуту, порушення строків подання - протягом 10 днів після отримання клопотання;</li> <li>3) оприлюднення ЦВК переліку громадських організацій, яким надано дозвіл мати офіційних спостерігачів від громадських організацій - за 15 днів до дня виборів;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) внесення до ТВК подання керівником організації, до якого додаються заяви про згоду зазначених у поданні осіб бути офіційними спостерігачами від всеукраїнської громадської організації - за 5 днів до дня виборів;</li> <li>2) прийняття ТВК рішення про реєстрацію офіційного спостерігача або про відмову у реєстрації офіційного спостерігача від всеукраїнської громадської організації (у разі порушення порядку подання - строків його внесення, відсутності відомостей, які мають бути зазначені у поданні, неподання документів, що додаються до подання, неналежного оформлення документів, що додаються до подання)</li> </ol>

	<p>4) внесення подання про реєстрацію спостерігачів громадською організацією, що отримала дозвіл мати офіційних спостерігачів на виборах, до ТБК; до подання додаються заяви осіб, зазначених у поданні, про згоду бути офіційними спостерігачами - за 10 днів до дня виборів;</p> <p>5) видача ТБК офіційним спостерігачам посвідчень офіційних спостерігачів - на наступний день після внесення подання.</p>	
<p><b>5. Права спостерігачів</b></p>	<p><b>Вичерпний перелік прав спостерігача:</b></p> <p>1) бути присутнім на виборчих дільницях під час голосування і підрахунку голосів виборців та при встановленні підсумків голосування територіальними виборчими комісіями;</p> <p>2) робити фото-, кінозйомки, аудіо- та відеозаписи;</p> <p>3) бути присутнім при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії для організації голосування виборців за межами приміщення для голосування та при проведенні такого голосування;</p> <p>4) знайомитися з матеріалами передвиборної агітації;</p> <p>5) висловлювати свої пропозиції щодо організації проведення виборів Президента України та вдосконалення законодавства України з урахуванням міжнародного досвіду, проводити прес-конференції з додержанням вимог законодавства України</p>	<p><b>Права спостерігача:</b></p> <p>1) перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів комісії, у тому числі під час видачі бюлетенів виборцям і підрахунку голосів, не заважаючи членам комісії фізично;</p> <p>2) робити фото-, кінозйомки, аудіо- та відеозаписи;</p> <p>3) бути присутнім при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії для організації голосування виборців за межами приміщення для голосування та при проведенні такого голосування;</p> <p>4) бути присутнім на засіданнях дільничних та територіальної виборчих комісій відповідного територіального виборчого округу, в тому числі під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, встановлення підсумків голосування в територіальному виборчому окрузі;</p> <p>5) звертатися до відповідної виборчої комісії із скаргою щодо порушень Закону "Про вибори Президента України" в разі їх виявлення;</p> <p>6) складати акти про виявлені порушення Закону "Про вибори Президента України", що підписуються ним та не менш як двома виборцями, які засвідчують факт цього порушення, із зазначенням їх прізвищ, імен, по-батькові, адреси місця проживання, та подавати їх до відповідної виборчої комісії;</p> <p>7) отримувати копії протоколів про передачу виборчих бюлетенів, про підрахунок голосів і встановлення результатів голосування, а також інших документів у випадках, передбачених Законом "Про вибори Президента України";</p> <p>8) підписувати протоколи про передачу виборчих бюлетенів ТБК та ДБК, отримувати копії таких протоколів;</p> <p>9) мати інші передбачені Законом права</p>
<p><b>6. Обов'язки спостерігачів, відповідальність за порушення</b></p>	<p>Не використовувати свій статус у діяльності, не пов'язаний із спостереженням за ходом виборчого процесу, а також втручатися у роботу виборчих комісій.</p> <p><b>Відповідальність:</b> у разі порушення офіційними спостерігачами від громадських організацій вимог Закону територіальна виборча комісія своїм рішенням може позбавити його права бути присутнім на засіданнях виборчих комісій.</p>	<p>Не має права протиправно втручатися в роботу виборчої комісії, чинити дії, що порушують хід виборчого процесу або заважають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження; заповнювати замість виборця (у тому числі і на його прохання) виборчий бюлетень; бути присутнім при заповненні виборцем виборчого бюлетеня у кабіні (кімнаті) для таємного голосування.</p> <p><b>Відповідальність:</b> у разі грубого або систематичного порушення вимог Закону "Про вибори Президента України" в частині обмежень, що стосуються прав спостерігачів, виборча комісія може позбавити спостерігача права бути присутнім на її засіданні.</p>



## Аналіз положень законопроектів № 5550 та 5706

### 1. Вимоги до громадських організацій

Оскільки вибори Президента України мають загальнодержавний характер, а особливістю правосуб'єктності юридичної особи є її спеціальний характер (юридична особа має право здійснювати лише ту діяльність, яка передбачена її статутом), то пропозиції розробників обох аналізованих законопроектів в частині надання права здійснювати спостереження за виборчим процесом лише тим організаціям, які мають всеукраїнський статус, та до статутних цілей яких віднесено здійснення спостереження за виборчим процесом, заслуговують на підтримку. В той же час навряд чи заслуговують на позитивну оцінку норми законопроектів, якими в якості умови надання громадській організації права здійснювати спостереження за виборчим процесом визначено її реєстрацію за певний час до виборів. Закріплюючи цю вимогу в проекті, його розробники вочевидь прагнули залучити до спостереження за ходом виборчого процесу лише ті організації, представники яких мають значний досвід роботи в якості офіційних спостерігачів. Проте, оскільки жодних вимог до рівня підготовки членів таких організацій проектом не встановлено, гіпотетично може виникнути ситуація, за якої зареєстровані за 5 років до виборів організації, статутними цілями яких є спостереження за ходом виборчого процесу, але які не здійснювали спостереження за ходом жодної виборчої кампанії після їх реєстрації, отримують право мати офіційних спостерігачів на виборах Президента, а інші організації, які мають достатній кадровий та матеріально-фінансовий потенціал для ефективного спостереження за перебігом виборчої кампанії, не зможуть отримати таке право, причому – лише в силу того, що їх державна реєстрація була здійснена пізніше строків, визначених законопроектом. Іншими словами, закріплення вищезгаданих вимог у Законі Про вибори Президента України поставить у нерівні умови громадські організації, статутними цілями яких є спостереження за виборчим процесом.

На наш погляд, на законодавчому рівні слід закріпити лише дві умови надання громадським організаціям права мати офіційних спостерігачів на виборах Президента України: 1) громадська організація повинна мати всеукраїнський статус; 2) до її статутних цілей має бути віднесено здійснення спостереження за виборчим процесом або захист політичних (виборчих) прав громадян.

### 2. Вимоги до офіційних спостерігачів від громадських організацій

Законом України Про вибори Президента

України закріплена низка вимог до офіційних спостерігачів від кандидатів на пост Президента України, партій (блоків), які висунули кандидатів. Зокрема, відповідно до ст. 69 Закону не може бути офіційним спостерігачем член виборчої комісії, посадова або службова особа органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, військовослужбовець, службовець рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, Служби безпеки України та особа, яка проходить альтернативну (невійськову) службу. Водночас, законопроект № 5550 жодних вимог до офіційних спостерігачів від всеукраїнських громадських організацій не містить, тобто фактично офіційним спостерігачем від громадської організації може бути державний службовець, посадова особа органів місцевого самоврядування, представники силових структур.

У зв'язку з цим заслуговує на підтримку підхід, відображений у законопроекті № 5706 – поширити положення ст. 69 Закону Про вибори Президента України в частині вимог до офіційних спостерігачів від кандидатів у Президенти, партій (блоків), що висунули кандидатів у Президенти на офіційних спостерігачів від громадських організацій.

### 3. Кількість офіційних спостерігачів від громадських організацій, які можуть бути присутні на засіданнях виборчих комісій без запрошення

Законопроектом № 5550 передбачено, що на засіданнях виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, на виборчій дільниці в день виборів чи в день повторного голосування у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії не більше трьох офіційних спостерігачів від громадських організацій. Відповідно, якщо право мати офіційних спостерігачів надано більше, ніж трьом громадським організаціям, спостерігачі від окремих з них не зможуть бути присутніми на засіданнях комісії. Оскільки пропонуваними у проекті № 5550 змінами до Закону Про вибори Президента України не врегульовано порядок визначення організацій, представники яких матимуть право відвідувати засідання виборчих комісій без запрошення, відповідні питання, судячи з усього, будуть вирішуватись відповідними виборчими комісіями за власним розсудом, що є неприпустимим.

На наш погляд, на законодавчому рівні доцільно обмежити кількість офіційних спостерігачів, які можуть бути присутні на засіданнях виборчої комісії, від однієї громадської організації, а не всіх організацій, які отримали право мати офіційних спостері-

гачів. Відповідні норми знайшли закріплення у законопроекті № 5706.

#### 4. Можливість відкликання офіційних спостерігачів від громадських організацій

Проект Закону № 5550 не передбачає можливості припинення повноважень офіційного спостерігача за власною ініціативою, а також за поданням керівника відповідної громадської організації. З огляду на те, що кандидати у Президенти, партії та блоки, що висунули кандидатів у Президенти, мають право відкликати своїх офіційних спостерігачів, а сам офіційний спостерігач має право звернутись до територіальної виборчої комісії з письмовою заявою про складення своїх повноважень, то цілком логічним було б поширити дію положень ч.ч. 10, 11 ст. 69 Закону Про вибори Президента України на офіційних спостерігачів від громадських організацій (що і передбачено законопроектом № 5706)

#### 5. Процедура реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій

Законопроектами Про внесення змін до Закону України Про вибори Президента України № 5550 та 5706 передбачено 2 концептуально відмінні процедури реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій. В той час як розробники законопроекту № 5706 заклали в основу правового врегулювання відповідних питань положення чинного Закону Про вибори Президента України, якими врегульовано порядок реєстрації офіційних спостерігачів від кандидатів у Президенти, партій (блоків), що їх висунули, то ініціатори законопроекту № 5550 встановили особливий порядок реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій – громадські організації повинні отримати дозвіл ЦВК мати офіційних спостерігачів на виборах; після отримання дозволу – внести подання про реєстрацію офіційних спостерігачів до ТВК.

До основних недоліків законопроекту № 5706 в частині регламентації порядку реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій слід віднести відсутність норм, які б визначали порядок перевірки відповідності громадської організації встановленим вимогам (реєстрація за 5 років до дня голосування, наявність всеукраїнського статусу, закріплення в статуті в якості статутних цілей організації спостереження за ходом виборчого процесу). Недоцільно також встановлювати порядок реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій, аналогічний порядку реєстрації спостерігачів від кандидатів на пост Президента України – Закон не вимагає подання кандидатами, партіями та блоками доку-

ментів, які підтверджують право відповідних суб'єктів висувати кандидатів з огляду на те, що правомірність висування спостерігачів випливає з факту реєстрації кандидатів ЦВК (видання відповідної постанови), тоді як право на висування кандидатів громадськими організаціями має підтверджуватись документами, які засвідчують їх відповідність встановленим вимогам.

Виникає запитання: які органи управління виборчим процесом – ЦВК чи територіальні виборчі комісії мають перевіряти відповідність громадських організацій встановленим вимогам? На наш погляд, закріплення таких повноважень за територіальними виборчими комісіями покладе додаткові витрати на громадські організації у вигляді плати за послуги з посвідчення документів, а також може призвести до виникнення ситуації, коли в одних територіальних виборчих округах офіційні спостерігачі від однієї організації будуть зареєстровані і отримують право здійснювати спостереження за виборчим процесом, а в інших (внаслідок безпідставної відмови ТВК у реєстрації спостерігачів, прийняття рішень про реєстрацію з порушенням встановлених строків тощо) – не зможуть приступити до здійснення спостереження за виборчим процесом.

**Вважаємо, що найбільш оптимальним підходом до врегулювання процедури реєстрації офіційних спостерігачів є закріплення в Законі України порядку, відповідно до якого громадська організація має звернутись із заявою до ЦВК про надання права здійснювати спостереження за виборчим процесом, і на підставі рішення Центральної виборчої комісії – внести подання до територіальних виборчих комісій про реєстрацію офіційних спостерігачів. Відповідно, на законодавчому рівні має бути визначений перелік документів, що подаються до ЦВК та ТВК, встановлено вичерпні вимоги до їх форми та змісту, визначено строки прийняття рішень відповідними органами управління виборчим процесом, підстави відмови у наданні права здійснювати спостереження за виборчим процесом та у реєстрації офіційних спостерігачів. Відзначимо, що ці питання недостатньо чітко врегульовані обома аналізованими проектами.**

#### 6. Права офіційних спостерігачів

З аналізу законопроекту № 5550 випливає, що офіційні спостерігачі від громадських організацій у разі схвалення проекту матимуть тіж права, що і спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій, що не відповідає сучасній ролі громадських організацій у спостереженні за виборчим процесом. Фактично, за проектом їх роль зводиться до своєрідних статистів у виборчій кампанії – вони не отрима-

ють, зокрема, права звертатися до виборчої комісії із скаргою щодо порушень Закону Про вибори Президента України в разі їх виявлення; складати акти про виявлені порушення Закону Про вибори Президента України та подавати їх до відповідної виборчої комісії тощо.

Позитивом законопроекту № 5706 є те, що обсяг прав офіційних спостерігачів від громадських організацій ідентичний обсягу прав офіційних спостерігачів від кандидатів на пост Президента України, партій та блоків, що висунули кандидатів на пост Президента України.

### 7. Обов'язки та відповідальність офіційних спостерігачів

Законопроект № 5550 покладає на спостерігачів від громадських організацій абстрактний обов'язок не використовувати свій статус у діяльності, не пов'язаний із спостереженням за ходом виборчого процесу, а також втручатися у роботу виборчих комісій, не закріплюючи при цьому ознак діяльності, не пов'язаної зі спостереженням за ходом виборчого процесу. З аналізу положень законопроекту також випливає, що офіційний спостерігач від громадської організації може бути позбавлений права брати участь у засіданнях виборчих комісій незалежно від ступеня тяжкості та кількості вчинених ним порушень Закону Про вибори Президента України.

На наш погляд, на офіційних спостерігачів від громадських організацій мають бути покладені ті ж обов'язки, що і на спостерігачів від кандидатів у Президенти, партій та блоків, що висунули кандидатів у Президенти. У разі грубого або систематичного порушення вимог Закону Про вибори Президента України в частині обмежень, що стосуються реалізації прав спостерігачів, виборча комісія може позбавити спостерігача права бути присутнім на її засіданні. Позитивом законопроекту № 5706 є те, що у ньому відображено саме цей підхід.

### 8. Інші недоліки законопроектів

Законопроект № 5706 оформлено з порушенням правил законодавчої техніки. На наш погляд, статус офіційних спостерігачів від громадських організацій має бути врегульований окремою статтею 69-1 Закону Про вибори Президента України, – їх статус має певні особливості, а відтак – не повинен визначатись шляхом внесення змін до ст. 69 Закону України Про вибори Президента України.

Недоліком законопроекту № 5550 є те, що пропонувані ним зміни не узгоджуються з рядом положень чинного Закону Про вибори Президента України, зокрема – ст.ст. 12, 26, 73 Закону.

## Висновок

Законопроект № 5706, внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом В.Гаврилюком концептуально та технічно досконалішим за законопроект № 5550, внесений народними депутатами С.Гавришем, Б.Губським та ін., враховує сучасну роль громадських організацій у спостереженні за виборчим процесом, передбачає внесення системних, а не поодиноких та не узгоджених між собою змін до Закону Про вибори Президента України. З огляду на це проект Закону № 5706 доцільно, на наш погляд, схвалити за основу та доопрацювати при підготовці до другого читання з урахуванням наведених у статті зауважень.

Далі наводимо позицію Лабораторії законодавчих ініціатив щодо найбільш оптимального врегулювання статусу офіційних спостерігачів від громадських організацій, у тому числі – текст законопроекту.

### Пропозиції щодо правового врегулювання участі громадських організацій у виборчому процесі

**1. Вимоги до громадських організацій:** всеукраїнський статус, статутні цілі передбачають спостереження за виборчим процесом, захист виборчих прав громадян.

**2. Вимоги до офіційних спостерігачів:** ті ж, що і до спостерігачів від кандидатів, партій і блоків, що висунули кандидатів.

**3. Кількість офіційних спостерігачів, що можуть бути присутні на засіданнях виборчої комісії без запрошення:** не більше двох осіб від кожної організації.

**4. Процедура відкликання (припинення повноважень) офіційного спостерігача:** аналогічна процедурі припинення повноважень офіційних спостерігачів від кандидатів, партій і блоків, що висунули кандидатів.

**5. Порядок реєстрації офіційних спостерігачів:** ЦВК перевіряє відповідність громадської організації встановленим вимогам, приймає рішення про надання дозволу мати офіційних спостерігачів або про відмову у наданні такого дозволу, офіційні спостерігачі реєструються ТВК.

**6. Права і обов'язки спостерігачів:** аналогічні правам та обов'язкам спостерігачів від громадських організацій

**7. Відповідальність офіційних спостерігачів:** підстави відповідальності, санкції за порушення аналогічні підставам відповідальності та санкціям за порушення, вчинені спостерігачами від кандидатів у Президенти, партій і блоків, що висунули кандидатів у Президенти.

## Проект

## ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

1. Внести до Закону України Про вибори Президента України (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 14, ст. 81, № 28, ст. 237, № 44, ст. 387; 2001 р., № 9, ст. 38; 2003 р., № 27, ст. 209, № 30, ст. 247), в редакції Закону України Про внесення змін до Закону України Про вибори Президента України № 1630-IV (\_\_\_\_\_) такі зміни і доповнення:

**1.** Пункт 5 частини 1 статті 12 викласти у такій редакції:

5) уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів на пост Президента України та від громадських організацій, зареєстрованих як такі, що мають право здійснювати спостереження за виборчим процесом

**2.** Пункт 14 частини першої статті 26 викласти у такій редакції:

14) реєструє офіційних спостерігачів від кандидатів у Президенти України, партій (блоків), громадських організацій, зареєстрованих як такі, що мають право здійснювати спостереження за виборчим процесом, у відповідному територіальному окрузі;

**3.** Частину 9 статті 28 після слів партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу (разом не більше двох осіб від одного кандидата на пост Президента України та партії (блоку), яка його висунула), доповнити словами громадських організацій, зареєстрованих як такі, що мають право здійснювати спостереження за виборчим процесом (не більше двох осіб від кожної громадської організації)

**4.** Частину 1 статті 68 після слів партій (блоків), які висунули кандидатів, доповнити словами громадських організацій, зареєстрованих як такі, що мають право здійснювати спостереження за виборчим процесом

**5.** Доповнити Закон статтею 69-1 такого змісту:

Стаття 69-1. Офіційні спостерігачі від громадських організацій, зареєстрованих як такі, що мають право здійснювати спостереження за виборчим процесом

1. Право здійснювати спостереження за виборчим процесом мають всеукраїнські громадські організації, установчими документами яких передбачено здійснення спостереження за виборчим процесом або захист виборчих прав громадян та які були зареєстровані Центральною ви-

борчою комісією у передбаченому цим Законом порядку як громадські організації, що мають право здійснювати спостереження за виборчим процесом.

2. Керівник громадської організації, яка відповідає вимогам, зазначеним у частині першій цієї статті, не пізніше ніж за 15 днів до дня виборів може звернутися до Центральної виборчої комісії із заявою про реєстрацію громадської організації як такої, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом. До заяви додається засвідчена в установленому порядку копія статуту громадської організації. Рішення про реєстрацію громадської організації як такої, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом або про відмову у реєстрації громадської організації як такої, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом приймається Центральною виборчою комісією не пізніше ніж на п'ятий день після отримання документів, передбачених цією статтею. Підставами для прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову у реєстрації громадської організації як такої, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом є неподання або несвоєчасне подання документів, передбачених цією статтею. Рішення Центральної виборчої комісії про відмову у реєстрації громадської організації як такої, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом повинно містити вичерпні підстави відмови. Копія цього рішення не пізніше наступного дня після його прийняття видається (надсилається) керівнику громадської організації. Відмова у реєстрації громадської організації як такої, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом, не виключає можливість повторного подання громадською організацією у строки, встановлені цією статтею, заяви про реєстрацію громадської організації як такої, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом. Рішення Центральної виборчої комісії про відмову у реєстрації громадської організації як такої, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом, може бути оскаржене в порядку, передбаченому цим Законом.

3. Офіційним спостерігачем від громадської організації, зареєстрованої Центральною виборчою комісією як така, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом, може бути громадянин України, який має право голосу і не є членом виборчої комісії. Не може бути офіційним спостерігачем член виборчої комісії, посадова або службова особа органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, військовослужбовець, службовець рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, Служби безпеки України та особа, яка проходить альтернативну (невійськову) службу.

4. Офіційний спостерігач від громадської ор-

ганізації, зареєстрованої Центральною виборчою комісією як така, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом, реєструється територіальною виборчою комісією за поданням громадської організації за підписом її керівника, засвідченим печаткою громадської організації. Підставою для прийняття територіальною виборчою комісією рішення про відмову у реєстрації офіційного спостерігача від громадської організації є неподання, несвоєчасне подання громадською організацією документів, передбачених цією статтею або їх оформлення з порушенням вимог, встановлених цією статтею.

5. У поданні про реєстрацію офіційних спостерігачів від громадської організації, зареєстрованої Центральною виборчою комісією як така, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом, зазначаються їх прізвища, імена та по батькові, громадянство, адреса місця проживання, номери телефонів. До подання додаються заяви про згоду цих осіб бути офіційними спостерігачами від громадської організації.

6. Подання про реєстрацію спостерігача від громадської організації, зареєстрованої Центральною виборчою комісією як така, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом, зазначене у частинах четвертій та п'ятій цієї статті, вноситься до відповідної територіальної виборчої комісії не пізніше як за п'ять днів до дня виборів.

7. Відповідна територіальна виборча комісія не пізніше як наступного дня після внесення подання видає офіційним спостерігачам посвідчення за формою, встановленою Центральною виборчою комісією.

8. Офіційний спостерігач має право:

1) перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів комісії, у тому числі під час видачі бюлетенів виборцям і підрахунку голосів, не заважаючи членам комісії фізично;

2) робити фото-, кінозйомки, аудіо- та відео-записи;

3) бути присутнім при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії для організації голосування виборців за межами приміщення для голосування та при проведенні такого голосування;

4) бути присутнім з дотриманням вимог цього Закону на засіданнях дільничних та територіальної виборчих комісій відповідного територіального виборчого округу з урахуванням положень, встановлених частиною дев'ятою статті 28 цього Закону, в тому числі під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, встановлення підсумків голосування в територіальному виборчому окрузі;

5) звертатися до відповідної виборчої комісії із скаргою щодо порушень цього Закону в разі їх виявлення;

6) складати акти про виявлені порушення цього Закону, що підписуються ним та не менш як двома виборцями, які засвідчують факт цього порушення, із зазначенням їх прізвищ, імен, по батькові, адреси місця проживання, та подавати їх до відповідної виборчої комісії у строки, передбачені статтею 94 цього Закону;

7) отримувати копії протоколів про передачу виборчих бюлетенів, про підрахунок голосів і встановлення результатів голосування, а також інших документів у випадках, передбачених цим Законом;

8) мати інші права, передбачені цим Законом.

9. Офіційний спостерігач не має права:

1) протиправно втручатися в роботу виборчої комісії, чинити дії, що порушують хід виборчого процесу або заважають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження;

2) заповнювати замість виборця (у тому числі і на його прохання) виборчий бюлетень;

3) бути присутнім при заповненні виборцем виборчого бюлетеня у кабіні (кімнаті) для таємного голосування.

10. У разі грубого або систематичного порушення офіційним спостерігачем вимог частини дев'ятої цієї статті виборча комісія своїм рішенням, прийнятим у порядку, передбаченому частиною одинадцятою статті 28 цього Закону, може позбавити його права бути присутнім на засіданні виборчої комісії.

11. Керівник громадської організації, зареєстрованої як така, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом, може відкликати офіційного спостерігача від відповідної громадської організації шляхом звернення з письмовою заявою до відповідної територіальної виборчої комісії про припинення його повноважень і подати документи для реєстрації іншої особи в порядку, встановленому цим Законом.

12. Офіційний спостерігач має право у будь-який час звернутися до територіальної виборчої комісії із заявою про складення своїх повноважень. На підставі такої заяви територіальною виборчою комісією приймається рішення, копія якого надається керівнику громадської організації або надсилається відповідній громадській організації.

**6.** Частина 1 статті 73 після слів партій (блоків) доповнити словами громадських організацій, зареєстрованих як такі, що мають право здійснювати спостереження за виборчим процесом

**7.** Частина 8 статті 73 після слів партії (блоку) доповнити словами громадської організації, зареєстрованої як така, що має право здійснювати спостереження за виборчим процесом

II. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

## «ПОДІБНЕ ДОПОВНЕННЯ ЗАКОНУ НЕ СПРОМОЖНЕ СУТТЄВО ВПЛИНУТИ НА ПРОЗОРИСТЬ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ»



**Володимир КОВТУНЕЦЬ,**  
експерт проекту  
АМР США  
Сприяння організації  
виборів в Україні

Надання громадським організаціям права спостереження за виборами Президента України не погіршить якості виборчого процесу. Однак, за наявності широкого кола прав офіційних спостерігачів від кандидатів та політичних партій, подібне доповнення Закону не спроможне також суттєво вплинути на прозорість виборчого процесу.

У разі запровадження подібних норм потрібно передбачити попередню реєстрацію громадських організацій Центральною виборчою комісією як суб'єктів громадського спостереження за виборами. Право стати таким суб'єктом можуть мати лише організації із всеукраїнським статусом. Встановлювати додаткові вимоги, зокрема, до статуту організацій, недоцільно.

Щодо обсягу прав офіційних спостерігачів від громадських організацій, то у Законі мають бути закріплені такі ж права, як і в офіційних спостерігачів від політичних партій та кандидатів. Доцільно всім спостерігачам надати право звернення зі скаргами на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу.

Має бути передбачена двоступенева схема реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій: спочатку ЦВК реєструє громадську організацію як суб'єкта громадського спостереження. Далі Центральна виборча комісія та територіальні виборчі комісії реєструють офіційних спостерігачів від громадської організації. ЦВК може зареєструвати не більше двох спостерігачів від однієї організації, які мають право бути присутніми на засіданнях ЦВК. ЦВК може реєструвати довільну кількість офіційних спостерігачів від організації, повноваження яких поширюються на територіальний округ. Треба зберегти обмеження на кількість присутніх на засіданні виборчої комісії представників одного суб'єкта – не більше двох. Також слід зберегти обмеження, які вже діють для офіційних спостерігачів від кандидатів та політичних партій: спостерігачами не можуть бути члени виборчих комісій, державні службовці, посадові та службові особи органів місцевого самоврядування, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів.

## «ФАХОВА ПІДГОТОВКА СПОСТЕРІГАЧІВ ВІД ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ — НА ВИСОКОМУ РІВНІ»

**Ігор ПОПОВ,**  
голова Правління  
ВГО Комітет  
виборців України

Надання громадським організаціям права спостереження за виборами Президента України є необхідним з огляду на високий рівень фахової підготовки спостерігачів від громадських організацій у веденні спостереження за ходом виборчого процесу та у незаангажованості позиції останніх (на відміну від офіційних спостерігачів від кандидатів у Президенти України, які представляють позиції зацікавлених сторін)

У Законі України Про вибори Президента України варто закріпити такі вимоги до організацій, які мають право мати офіційних спостерігачів на виборах Президента України: 1) всеукраїнський статус; 2) реєстрація громадської організації відповідно до законодавства; 3) реєстрація організації не менше як за 5 років до дня голосування на чергових президентських виборах; 4) статутні цілі організації передбачають здійснення спостереження за виборчим процесом.

Закон має закріпити за офіційними спостерігачами від громадських організацій права, аналогічні правам офіційних спостерігачів від кандидатів у Президенти, тобто:

1) перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів комісії, у тому числі під час видачі бюлетенів виборцям і підрахунку голосів, не заважаючи членам комісії фізично;

2) робити фото-, кінозйомки, аудіо- та відеозаписи;

3) бути присутнім при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії для організації голосування виборців за межами приміщення для голосування та при проведенні такого голосування;

4) бути присутнім з дотриманням вимог цього Закону на засіданнях дільничних та територіальної виборчих комісії відповідного територіального виборчого округу з урахуванням положень, встановлених частиною дев'ятою статті 28 цього Закону, в тому числі під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, встановлення підсумків голосування в територіальному виборчому окрузі;

5) звертатися до відповідної виборчої комісії із скаргою щодо порушень цього Закону в разі їх виявлення;

6) складати акти про виявлені порушення цього Закону, що підписуються ним та не менш як двома виборцями, які засвідчують факт цього порушення, із зазначенням їх прізвищ, імен, по батькові, адреси місця проживання, та подавати їх до відповідної виборчої комісії у строки, передбачені статтею 94 цього Закону;

7) отримувати копії протоколів про передачу виборчих бюлетенів, про підрахунок голосів і встановлення результатів голосування, а також інших документів у випадках, передбачених цим Законом;

8) мати інші права, передбачені цим Законом.

Щодо реєстрації офіційних спостерігачів від громадських організацій, то вони реєструються територіальною виборчою комісією за поданням керівника всеукраїнської громадської організації. Підставою для відмови в реєстрації має бути неналежне оформлення документів, поданих громадською організацією. Встановлення порядку реєстрації спостерігачів від громадських організацій, на нашу думку, необхідно віднести до компетенції Центральної виборчої комісії.

## «ПРО ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ ТА СТИМУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ»

**Д**аний законопроект (реєстр. № 5568) є не першою спробою докорінно змінити ситуацію у сфері інвестиційної політики. Останнім часом на рівні уряду було прийнято майже 20 документів, спрямованих на залучення інвестицій з-за кордону та пошук внутрішньоукраїнських джерел інвестування. Указ Президента України від 7 липня 2003 року № 580 «Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України» та Закон України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій» можна назвати ключовими документами, які обумовлюють загальний напрям розвитку у цій сфері.



**Олександр НАУМОВ,**  
магістр міжнародних економічних відносин

Слід зазначити, що в контексті стабілізації економічної ситуації в Україні проблема активізації процесу залучення і ефективного використання інвестицій є вкрай важливою. Взагалі, інвестиційний процес є невід'ємною складовою процесу відтворення національного капіталу, головним джерелом економічного зростання.

Стратегічні інтереси України на сучасному етапі вимагають, щоб вітчизняні та іноземні інвестори створили нові, насамперед високотехнологічні та наукоємні, імпортозамінні та експортоспроможні підприємства, або відновили колишні державні. Закони, що будуть створені та ті зміни, що повинні торкнутись чинного законодавства в цій сфері, мають враховувати вже накопичений досвід.

Для більш повного аналізу запропонованих в законопроекті змін розглянемо існуючий стан інвестиційної діяльності, як іноземних, так і вітчизняних інвесторів, за час, що минув з набуття Україною незалежності. Підсумовуючи досвід залучення і використання іноземних інвестицій у вітчизняній економіці, можна зробити висновок про існування низки негативних факторів у цьому процесі, що становлять додаткову загрозу національній та економічній безпеці України. Невідповідність між реальними економічними потребами національної економіки та спрямуваннями іноземних інвесторів, використання іноземними структурами процесів залучення іноземних інвестицій для встановлення контролю над найбільш прибутковими, перспективними і стратегічно важливими галузями та об'єктами української економіки з метою усунення їх як конкурентів на світових ринках або захоплення внутрішнього українського ринку, переорієнтація високотехнологічних вітчизняних підприємств на виробництво сировинно-напівфабрикатної та екологічно небезпечної продукції, ухвалення іноземних інвесторів від виконання своїх зобов'язань через спекулювання самим фактом внесення інвестицій в українську економіку – все це призводить до перетворення української економіки на сировинний придаток провідних країн Заходу, поглиблення економічної, фінан-

сової та технологічної залежності країни, деградації науково-технологічного, людського та виробничого потенціалу.

Вказані в законопроекті пріоритетні напрями інвестиційної діяльності, яким надається державна підтримка, доволі чітко відображають існуючі в українській економіці інвестиційні проблеми, але механізми та методологія їх вирішення залишилися без уваги авторів цього законопроекту.

Сучасний етап загальносвітового розвитку характеризується високими темпами глобалізації економічних, соціальних, інвестиційних та інших процесів. Останнім часом і в тенденції розвитку української економіки відбулися значні зміни. Яскравим підтвердженням є збільшення прогнозу рейтингу України зі стабільного до позитивного найбільшими світовими рейтинговими агентствами. Так, наприклад, Moody's мотивує підвищення рейтингу України для облігацій в іноземній валюті та державних середньо- та довгострокових облігацій в національній валюті до рівня В1-позитивний, та В2-позитивний для банківських депозитів в іноземній валюті тим фактом, що останні чотири роки в Україні спостерігається макроекономічне зростання.

Розвиток наукоємних виробництв, здатних виробляти високотехнологічну та конкурентноздатну продукцію, тобто інноваційна модель розвитку економіки, є головним пріоритетом для економік будь-яких країн, що розвиваються. У той час, коли провідні держави світу виїшли на високий рівень постіндустріальної економіки, в Україні продовжується криза економіки індустріального типу, а інвестиції в науку і промисловість з боку держави, зовнішніх і внутрішніх інвесторів зовсім незначні. Загальні державні інвестиції в основний капітал, за даними Держкомстату, у 1990 році становили 55,4 млрд. грн. і в 2003 році досягли лише 33% від рівня 1990р. За роки незалежності обсяг капіталовкладень у виробничі фонди знизився майже в 5 разів. За індексом залучення іноземних інвестицій Україна займає у світі лише 95 місце – майже останнє серед колишніх радянських республік. Рівень прямих іноземних інвестицій на душу населення становить 1,9% від відповідного показника в країнах Європейського союзу. Згідно законопроекту джерелом фінансування інноваційно-інвестиційної діяльності відповідно до задекларованих в вищевказаному Указі Президента України та законопроекті положень повинні стати іноземні інвестиції, яким буде надаватись всебічна підтримка з боку державних органів. Однак, починаючи з 1998 року інвестиційна діяльність стала супроводжуватися бюджет-

ною заборгованістю. За іноземні інвестиційні кредити під гарантії уряду в 1999 році держава була змушена виплатити 1204 млн. грн. з бюджету. При цьому підприємства, що залучили ці інвестиції, сплатили лише 13% одержаних кредитів. Загальна заборгованість за отримані кредити під гарантії уряду на кінець 2002 року становили 1,4 млрд. дол. США. В зазначеному законопроекті, на нашу думку, одним з основних положень має бути чітка схема контролю з боку держави за економічною діяльністю іноземних інвесторів в Україні.

Той факт, що провідні світові агентства протягом останнього часу підвищили рейтинг інвестиційної привабливості України зі стабільного до позитивного дає можливість прогнозувати зростання обсягів спекулятивних інвестицій. Але й ці інвестиції надходять у недостатньому обсязі – за розрахунками незалежних експертів для забезпечення довгострокового економічного росту та створення конкурентноспроможної економіки, Україні необхідно 4 млрд. дол. США на рік. Станом на 01.01.04 за роки незалежності обсяг прямих іноземних інвестицій в Україну склав 6,7 млрд. дол. США, таким чином, в середньому за рік – лише 512 млн. дол. США.

Головним іноземним інвестором для України залишаються США, друге місце посідає Кіпр, через який діють як західні бізнесмени, та і українські офшорні фірми. Менш вагомий внесок зробили інші – європейськими інвесторами є також Нідерланди, Великобританія, Австрія і Німеччина. За останні 2-3 роки на українському ринку з'явився російський капітал. Більшість його надходжень припадає на офшорні компанії з метою ухилення від податків.

Відносно невеликі іноземні інвестиції в економіку не дозволили досягти істотного успіху в переведенні держави на інноваційний шлях розвитку.

Іноземний інвестор взагалі не дуже зацікавлений в високотехнологічному українському виробництві. Він прагне захопити різні розподільчі посередницькі підприємства, головною функцією яких є збирання грошей з населення: розподіл електроенергії, питної води й т. ін. Розрахунок дуже простий – замість інвестицій у виробництво – заробити гроші шляхом підвищення тарифів. Як приклад можна привести придбання компаніями Vychodoslovenske Energeticke Zavody S.P. та AES Washington Holdings B.V. більшості українських обленерго. Інтереси деяких іноземних інвесторів можуть бути діаметрально протилежні українським національним інтересам. Для України, а саме для її стратегічного та економічного розвитку, спрямованість на пошук та залучення інвестицій лише з-за кордону може стати фатальною помилкою, що в довгостроковій перспективі призведе до переходу значної частки банків, нерухомості та виробни-

чого потенціалу країни під контроль іноземного капіталу, що створить для цього капіталу необмежені можливості для політичного та економічного впливу.

В умовах розвитку ринкових відносин, необхідності створення нових і модернізації діючих виробничих потужностей, особливої актуальності набувають проблеми і перспективи розширення участі українських комерційних банків у відтворювальних процесах. Одним із важливих аспектів активізації інвестиційної діяльності є використання банківського кредиту як джерела інвестування. В зазначеному законопроекті одним важелем впливу на зацікавленість банківської системи в інноваційно-інвестиційному кредитуванні є пропозиція щодо часткової або повної компенсації відсотків за користування довгостроковими кредитами комерційних банків (або інших фінансово-кредитних установ). Наявним також залишаються критерії значущості проектів, при аналізі результатів конкурсів інвестиційних проектів.

Досвід країн, які здійснювали успішне інвестування, свідчить про використання досить широкого арсеналу засобів для розміщення капіталу в руслі стратегічного інтересу. Для інтенсифікації залучення капіталу в виробництво у законодавстві розвинених країн є чимало спеціальних механізмів регулювання грошових потоків.

Так, у Франції, Німеччині та Нідерландах в такій ситуації центральні банки зобов'язували комерційні банки 30-35 % капіталу спрямовувати у пріоритетні сфери економіки. В США комерційні банки, що спрямовували кошти на довготермінове інвестування, автоматично отримували пільги від Федеральної резервної системи у вигляді зменшення облікової ставки. В Японії половина інвестиційних ресурсів спрямовувалася у довготермінові проекти - використовувалось заморожування депозитів із наступним інвестиційно орієнтованим використанням. Банки були зобов'язані зберігати більшу частину коштів у Центральному інвестиційному банку, який їх активно використовував як інвестиції. У Франції та Італії, а також у країнах азіатсько-тихоокеанського регіону було використано досвід Федеральної резервної системи США у цільовому визначенні кредитних ставок, що забезпечувало диференціювання відсоткових ставок залежно від значущості проектів. Загальна спрямованість таких заходів – створення більш вигідних умов для інвестицій порівняно з короткотерміновими фінансовими вкладеннями, а також для створення більш вигідних умов для використання коштів у реальному секторі порівняно з вкладеннями в спекулятивний обіг. Багато робилося й для того, щоб заощадження населення трансформувалися у довготермінові вкладення. Стимули для комерційних банків – зниження резервних



вимог і зменшення податку з прибутку – діяли у тому ж напрямку. Особливої жорсткості таке регулювання повинно набувати в кризові періоди, коли стає необхідно застосовувати політику активного виходу з кризової ситуації.

Сучасна банківська система України окрім низької потужності – сукупні активи 158 працюючих банків становлять 27% ВВП, у більшості банків статутний фонд не перевищує 10 млн. євро, у половини він менше 5 млн. євро, характеризується розпорошеністю фінансових ресурсів та некерованістю грошових потоків. Замість того, щоб зміцнювати діючі банки в Україні, переваги надаються створенню нових, що призводить до посилення ризику системної кризи в банківській сфері – невеликі банки є більш вразливими до змін кон'юнктури ринку. В світлі запропонованої НБУ зміни до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо надання права іноземним банкам відкривати на території України філії та представництва (зокрема НБУ був запропонований законопроект №3561, що мав закріпити в Законі України «Про банки і банківську діяльність» можливість відкриття в Україні філій іноземних банків – не знайшов підтримки в Верховній Раді), перспектива поглинання українського ринку банківських послуг іноземним капіталом стає все більш реальною. Слід зауважити, що у фінансовій системі жодної розвиненої країни частка іноземних банків не перевищує 5-8%.

Досвід країн, що розвиваються, які відкрили свій фінансовий ринок для іноземних структур, свідчить про те, що в країні з низьким інвестиційним рейтингом приходять банки, що не мають ні надійної репутації, ні достатніх капіталів. В Україні вже зараз працює 7 банків, що повністю контролюються нерезидентами та 22 з частковою участю іноземного капіталу, але здебільшого ці банки обслуговують іноземні компанії, що діють в Україні. Активи цих банків досягли близько 19% від сукупних активів банківської системи України. Невисока частка пояснюється низькими обсягами ПІІ у промисловість та високими цінами на банківське обслуговування, що відлякує багатьох потенційних клієнтів.

Серед головних чинників, що уповільнюють зростання частки довгострокових кредитів в кредитних портфелях українських банків, є, як вже зазначалось, розпорошеність фінансових ресурсів, високі процентні ставки – оновлення виробництва за рахунок банківських кредитних джерел більшість підприємців вважає надто дорогим, -і, насамкінець привабливість проектів, що здатні приносити прибуток в максимально короткі строки, є набагато більшою, ніж у інвестиційно-інноваційних, ефект від яких є розтягненим у часі і внаслідок чого характеризується підвищеним ступенем ризикованості.

За останні п'ять років у динаміці інвестицій-

ного кредитування в Україні намічаються позитивні зрушення. Інвестиційно спрямовані кредити банків в економіці за 2003 рік зросли на 128,7% і досягли майже 27 млрд. гривень. Лише за 2003 – початок 2004 року чисті активи вітчизняної банківської системи збільшилися на 49% (або на 31,7 млрд. гривень) і досягли 95,6 млрд. грн., поліпшилась якість кредитного портфелю.

Яскравим, але на жаль, невластивим для банківської системи України прикладом є діяльність Промінвестбанку. Незважаючи на несприятливий інвестиційний клімат та недосконалість законодавства у цій сфері, Промінвестбанк постійно нарощував і концентрував свої ресурси на пріоритетних напрямках розвитку економіки. Здійснюючи політику підтримки національного виробника, в матеріальну сферу спрямовується 98 відсотків кредитних вкладень. Кредитна політика Промінвестбанку націлена на збільшення обсягів кредитування позичальників, які мають проекти інноваційно-інвестиційного характеру. Одним із критеріїв відбору таких проектів є їх вплив на посилення економічного розвитку регіонів, зростання обсягів виробництва, виготовлення конкурентноспроможної продукції, збільшення зайнятості населення. Загальний обсяг вкладень в економіку та на державні потреби становив суму, еквівалентну 37 млрд. дол. США. За роки незалежності банк дав «друге життя» промислового виробництва, зокрема літако- та машинобудуванню, металургії, енергетичній галузі, вугледобуванню і сільському господарству. За фінансової підтримки Промінвестбанку відновлено танкове виробництво, збудовані сучасний завод крейди у Слов'янську, міжнародний аеропорт у Дніпропетровську, потужності по виробництву акумуляторів, створено нові сучасні літаки, кораблі, електровози та багато іншої наукоємної продукції. Це дало можливість завантажити підприємства, створити робочі місця для сотень тисяч громадян України. Кредитні вкладення банку тільки в металургійний комплекс за останні п'ять років склали 24,5 млрд. гривень. Паливно-енергетичному комплексу країни за період з 2001 року надано кредитів на 20,6 млрд. грн., в тому числі атомній промисловості 730 млн. грн.

Утім, на жаль, для банківської системи України це скоріш поодинокий приклад, ніж правило.

Не варто розраховувати на підвищення у найближчий період державних інвестицій і кредитно-фінансовий потенціал банківської системи. Можливим вирішенням проблеми могла б бути інтенсифікація надходжень іноземного капіталу, але й тут є багато складних питань. Іноземний інвестор бажає мати в Україні, насамперед, стабільну законодавчу базу, яка б забезпечувала систему пільг, рентабельне виробництво, мінімум ризику і захист від корупції. Запропонований законопроект лише освітлює деякі з існуючих проблем у цій сфері, але не дає чіткого вирішення навіть для них.

## «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2005 РІК»

Згідно даних Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про державний бюджет України на 2005 рік», поданий до Верховної Ради України на перше читання, доходи зведеного бюджету України на 2005 рік визначено в сумі 110,5 млрд. грн., що на 27,9 млрд. грн., або на 33,8 % більше, ніж передбачено Законом України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (зі змінами). Доходи Державного бюджету України з урахуванням міжбюджетних трансфертів на 2005 рік визначено у сумі 87,8 млрд. грн., що на 22,6 млрд. грн., або на 34,7% більше, ніж передбачено Законом України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (зі змінами). Без урахування міжбюджетних трансфертів доходи Державного бюджету України на 2005 рік становлять 86,3 млрд. грн., що на 22,7 млрд. грн., або на 35,7% більше, ніж передбачено Законом «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (зі змінами).



**Артем РУДИК,**  
аналітик  
з фінансових питань

Враховуючи те, що міжбюджетні трансферти - це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого, надалі розглядатимемо показники дохідної частини державного та зведеного бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів.

Узагальнені показники дохідної частини державного та зведеного бюджетів відповідно до проекту Закону України «Про державний бюджет України на 2005 рік» та Пояснювальної записки до нього наведені у таблиці (млрд. грн.):

	2003, факт	2004, план зі змінами	2005, план
<b>Доходи зведеного бюджету (без трансфертів)</b>			
Доходи загального фонду	75,3	82,6	110,5
Доходи спеціального фонду	58,3	65,7	83,9
	17,0	16,9	26,6
<b>Доходи державного бюджету (без трансфертів)</b>			
Доходи загального фонду	55,1	63,6	86,3
Доходи спеціального фонду	42,5	49,8	63,8
	12,8	13,8	22,5

Відповідно, темпи приросту доходних показників бюджету виглядають так:

	2003, факт		2004, план зі змінами		2005, план	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
<b>Доходи зведеного бюджету (без трансфертів)</b>						
Доходи загального фонду	13,3	21,5	7,3	27,8	27,9	33,8
Доходи спеціального фонду	10,2	21,2	7,4	12,7	18,2	27,7
	3,1	22,3	-0,1	-0,6	9,7	57,4
<b>Доходи державного бюджету (без трансфертів)</b>						
Доходи загального фонду	10,2	24,0	10,9	20,7	22,7	35,7
Доходи спеціального фонду	8,2	25,9	9,9	24,8	14,0	28,1
	2,0	18,5	1,0	7,8	8,7	63,0

Як бачимо, планується, що у 2005 році показники бюджетних надходжень зростатимуть темпами, що суттєво перевищують темпи зростання цих показників, закладених у бюджеті на поточний рік.

Утім, для коректного співставлення темпів зростання показників дохідної частини у 2004 та 2005 роках їх слід попередньо відкоригувати на 1) суму очікуваних (а не запланованих) у 2004 році надходжень до державного та зведеного бюджетів, 2) на суму зниження податкових надходжень у 2004 році через врахування суми реструктурованого бюджетного відшкодування з ПДВ із від'ємним знаком у доходах Державного бюджету на 2004 рік, та 3) на суму взаємозаліку податкової заборгованості підприємств ЖКХ і ПЕК та комунальної заборгованості населення, передбаченого у проекті Державного бюджету на 2005 рік.

### Обґрунтування коригувань показників дохідної частини бюджету у 2004 та 2005 роках

*Врахування сум очікуваних надходжень до державного та зведеного бюджетів у 2004 році*

У Пояснювальній записці до проекту Державного бюджету на 2005 рік, наводяться окремі показники очікуваного виконання дохідної частини державного та зведеного бюджетів. Зокрема, очікується, що у 2004 році надійде податку на прибуток підприємств - 14,5 млрд. грн., або на 1,9 млрд. грн. більше від запланованого; податку на додану вартість - 20,3 млрд. грн., або на 0,5 млрд. грн. більше від запланованого; акцизного збору з вітчизняних товарів - 6,0 млрд. грн., або на 0,1 млрд. грн. більше від запланованого, податку з доходів фізичних осіб - 13,2 млрд. грн., або на 1,2 млрд. грн. більше від запланованого.

Враховуючи той факт, що по головних джерелах наповнення бюджету очікується перевиконання надходжень порівняно із запланованими, для порівняння динаміки темпів приросту основних показників дохідної частини державного та зведеного бюджетів, слід, по можливості, враховувати очікувані, а не заплановані надходження до бюджету.

Отже, **плановий показник надходжень до зведеного бюджету у 2004 році слід збільшити на 3,8 млрд. грн., а плановий показник надходжень до державного бюджету - на 2,6 млрд. грн.**

**Коригування надходжень до державного та зведеного бюджетів у 2004 році на суму реструктуризованої суми бюджетного відшкодування ПДВ**

У додатку №1 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» до доходів Державного бюджету віднесено «Погашення бюджетної заборгованості по невідшкодованим сумах податку на додану вартість з простроченим терміном повернення» (код 14080000) в обсязі -1 926 млн. грн. Фактично, це є сума простроченої бюджетної заборгованості з ПДВ, реструктуризована відповідно до вимог статті 12 Закону України від 27 листопада 2003 року №1344 «Про Державний бюджет України на 2004 рік». За своїм економічним змістом ця сума не є доходом бюджету, а її віднесення до доходів Державного бюджету фактично призводить до штучного заниження дохідної частини Державного бюджету на зазначену суму. Зокрема, це впливає на планові показники доходів зведеного та державного бюджетів, а також надходжень до загального фонду.

Таким чином, показник очікуваних надходжень до зведеного та державного бюджетів, а також податкових надходжень загального фонду слід зменшити на 1,9 млрд. грн.

**Коригування надходжень до державного та зведеного бюджетів у 2005 році на суму взаємозаліку податкової заборгованості підприємств ЖКХ та ПЕК та комунальної заборгованості населення**

Заплановане зростання доходів спеціального фонду державного бюджету на 8,7 млрд. грн., або на 63,3% пояснюється тим, що до переліку джерел його формування додано «податкову заборгованість минулих років житлово-комунальних підприємств, НАК «Нафтогаз України» і підприємств паливно-енергетичного комплексу з податку на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної власності), податку на додану вартість, збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту» (пункт 27 статті 11 проекту Державного бюджету на 2005 рік). В додатку №1 до проекту бюджету на 2005 рік, передбачено зарахування 3,6 млрд. грн. ПДВ і 2,4 млрд. грн. податку на прибуток до спеціального фонду.

Водночас, статтею 45 проекту Державного бюджету на 2005 рік передбачено погашення зобов'язань держави по втрачених заощадженнях громадян в обсязі 6 млрд. грн. шляхом проведення взаємозаліку боргу громадян за спожиті, але не оплачені комунальні послуги із простроченою податковою заборгованістю підприємств ЖКГ, ПЕК та інших підприємств, що надають такі послуги.

Зіставлення змісту цих двох статей свідчить про те, що в проекті Державного бюджету на 2005 рік пропонується провести взаємозалік на суму в 6 млрд. грн., які враховуватимуться в доходах спеціального фонду, але, при цьому, фактично до державного бюджету не надходять.

Для порівняння динаміки змін дохідної частини бюджету у 2004 році та запланованих на 2005 рік доцільно зменшити останні на 6 млрд. грн., тобто на суму запланованого взаємозаліку.

Далі представлені відкориговані показники дохідної частини державного та зведеного бюджетів.

	2003, факт	2004, очікувані	2005, план
Доходи зведеного бюджету (без трансфертів)	75,3	84,5	104,5
Доходи загального фонду	58,3	67,6	83,9
Доходи спеціального фонду	17,0	16,9	20,6
Доходи державного бюджету (без трансфертів)	52,7	64,3	80,3
Доходи загального фонду	39,9	50,5	63,8
Доходи спеціального фонду	12,8	13,8	16,5

Порівняння даних таблиці з даними, закладеними в проект закону про Державний бюджет на 2005 рік і в Пояснювальну записку до нього показує, що дохідні частини як державного, так і зведеного бюджетів завищено на 6 млрд. грн.

У контексті обговорення завищення запланованого обсягу надходжень державного і зведеного бюджетів у 2005 році, варто зазначити, що частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет становитиме не 28,5%, як зазначено в Пояснювальній записці до проекту Державного бюджету на 2005 рік, а 27%, тобто на 1,5 відсоткових пункти менше.

Далі наводимо темпи приросту планових показників дохідної частини державного та зведеного бюджету з відповідними коригуваннями.

	2003, факт		2004, план зі змінами		2005, план	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Доходи зведеного бюджету (без трансфертів)	13,3	21,5	9,2	12,2	20,0	23,7
Доходи загального фонду	10,2	21,2	9,3	16,0	16,3	24,1
Доходи спеціального фонду	3,1	22,3	-0,1	-0,6	3,7	21,9
Доходи державного бюджету (без трансфертів)	10,2	24,0	11,6	22,0	16,0	24,9
Доходи загального фонду	8,2	25,9	10,6	26,6	13,3	26,3
Доходи спеціального фонду	2,0	18,5	1,0	7,8	2,7	19,6

Дані цієї таблиці свідчать про те, що навіть після коригувань темпи зростання показників бюджетних надходжень, закладених у проекті бюджету на 2005 рік перевищують очікувані темпи зростання цих показників у поточному році за відсутності кореляції між ними та показниками темпів зростання номінального ВВП.

	2003, факт		2004, очікуване		2005, план	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Зростання номінального ВВП	38,4	17,0	68,5	25,9	54,6	16,4

**Динаміка співвідношення загального та спеціального фондів**

В останні роки намітилася позитивна тенденція до збільшення частки загального фонду і відповідне зменшення частки спеціального фонду як державного, так і зведеного бюджетів. Водночас, проект Держбюджету-2005 передбачає різке збільшення частки спеціального фонду як зведеного (з 20,0% очікуваних у поточному році до 24,1%, або на 4,1 відсотковий пункт), так і державного бюджетів (з 21,5% до 26,1%, або на 4,6 відсоткові пункти).

	2002, факт	2003, факт	2004, очікуване	2005, план
Частка доходів загального фонду зведеного бюджету, %	77,6	77,4	80,0	75,9
спеціального фонду зведеного бюджету, %	22,4	22,6	20,0	24,1
Частка доходів загального фонду державного бюджету, %	74,6	75,7	78,5	73,9
спеціального фонду державного бюджету, %	25,4	24,3	21,5	26,1

Як вже зазначалося раніше, основною причиною такого різкого збільшення частки спеціального фонду стало зарахування до нього **податкової заборгованості минулих років з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість** суб'єктів господарювання, основним видом діяльності яких є сільське господарство, мисливство та пов'язані з ним послуги та житлово-комунальних підприємств, НАК «Нафтогаз України» і підприємств паливно-енергетичного комплексу з податку на прибуток підприємств.

Враховуючи той факт, що ці кошти, відповідно до статі 45 проекту Державного бюджету на 2005 рік передбачено спрямувати на погашення зобов'язань держави по втрачених заощадженнях громадян в обсязі 6 млрд. грн. шляхом проведення взаємозаліку боргу громадян за спожиті, але не оплачені комунальні послуги із простроченою податковою заборгованістю підприємств ЖКГ, ПЕК та інших підприємств, що надають такі послуги,

можна стверджувати, що це є штучним завищенням доходів спеціального фонду на суму такого взаємозаліку.

**Структура доходів державного бюджету у 2004 та 2005 роках**

Структура дохідної частини державного бюджету згідно проекту Державного бюджету на 2005 рік має суттєво змінитися в порівнянні з планом на 2004 рік та з фактичним його виконанням за перше півріччя поточного року.

Так, на 4,6 відсоткові пункти планується збільшити частку податкових надходжень в структурі загальних надходжень Державного бюджету. Це має відбутися, згідно розрахунків розробників проекту, завдяки збільшенню частки надходжень від податку на прибуток підприємств (1,8 відсотковий пункт) та податку на додану вартість (6,1 відсотковий пункт). В узагальненому вигляді ці дані представлені у таблиці.

Джерело доходів	II-й квартал 2004 - факт, %	2004 - план з урахуванням змін, %	2005 - план
<b>Податкові надходження</b>	<b>68,7</b>	<b>70,6</b>	<b>75,2</b>
Податок на прибуток підприємств	19,3	19,2	21,0
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	1,7	1,4	1,2
Податок на додану вартість	28,0	30,3	36,4
Акцизний збір	10,3	10,3	8,6
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	7,6	7,5	6,7
Інші податки	1,8	1,9	1,3
<b>Неподаткові надходження</b>	<b>29,1</b>	<b>27,8</b>	<b>23,5</b>
Доходи від власності та підприємницької діяльності	10,6	10,5	7,2
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	1,9	2,0	1,5
Власні надходження бюджетних установ	9,7	8,4	7,5
Інші неподаткові надходження	6,9	6,9	7,3
<b>Доходи від операцій з капіталом</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>
<b>Інші надходження</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
<b>Разом доходів</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Примітка.** Для відображення реальної структури доходів державного бюджету у першому півріччі та запланованих показників на 2004 рік слід враховувати фактичні надходження без урахування суми реструктурованої бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ із від'ємним значенням, яка становить відповідно 989 млн. грн. та 1 926 млн. грн.

Частка податку на додану вартість, на думку розробників проекту Держбюджету на 2005 рік, в наступному році має зрости за рахунок як збільшення частки ПДВ внутрішнього (на 1,8 відсотковий пункт) і зовнішнього (на 1,9 відсотковий пункт), так і за рахунок скорочення з 16,5% до 14,0%, тобто на 2,5 відсоткових пункти бюджетного відшкодування податку на додану вартість грошовими коштами. А це, у свою чергу, пов'язано із запланованим скороченням у 2005 порівняно з поточним роком темпів приросту обсягів експортних операцій: у 2005 році експорт товарів та послуг має зрости на 8,7% проти 34,6% очікуваного росту у поточному році.

### Аналіз окремих текстових статей, які визначають формування дохідної частини державного бюджету у 2005 році

Проект Закону про Державний бюджет на 2005 рік продовжує традицію щорічних коригувань норм податкового законодавства. Так, статті 8, 9, 54, 72, 73, 75, 76, 80, 96, 102 проекту змінюють правила і умови застосування окремих норм законів про податок на додану вартість, про оподаткування прибутку підприємств, про податок на доходи фізичних осіб, акцизного бору, плати за землю та інших.

Така практика суперечить вимогам чинного законодавства, порушуючи принцип можливості змін норм податкових законів лише шляхом внесення змін до цих законів. Зокрема, статтею 1 Закону України від 25 червня 1991 року №1251 «Про систему оподаткування» передбачено, що «встановлення і скасування податків..., а також пільг їх платникам здійснюються Верховною Радою України... відповідно до цього Закону, **інших законів України про оподаткування...** Ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита та збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, і пільги щодо оподаткування **не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування**».

Крім того, окремі податкові закони також містять положення, які передбачають пріоритетність норм цих законів перед нормами інших законів.

Так, стаття 15 Закону України від 28 грудня 1994 року №334 «Про оподаткування прибутку підприємств» чітко визначає порядок внесення змін до цього закону: «Ставки податку на прибуток, пільги щодо оподаткування, порядок обчислення оподаткованого прибутку, строки і порядок

сплати та зарахування податку до бюджетів можуть встановлюватися та змінюватися лише шляхом внесення змін до цього закону». А пункт 12 Перехідних положень Закону України від 24 грудня 2002 року №349 «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» передбачає, що «якщо будь-яким іншим законом встановлюються норми, які стосуються правил, визначених цим Законом, то пріоритет мають норми цього Закону, незалежно від строку прийняття такого іншого закону або його статусу (назви)».

Стаття 11.4 Закону України від 3 квітня 1997 № 168 «Про податок на додану вартість» передбачає, що «зміни порядку оподаткування податком на додану вартість можуть здійснюватися лише внесенням змін до цього закону».

Абзац 2 статті 4 Закону України від 3 липня 1992 року № 2535 «про плату за землю» також забороняє змінювати ставки земельного податку, порядок обчислення і сплати іншими законодавчими актами, крім цього закону.

Тобто, **проведення тимчасових податкових змін через Закон про Держбюджет створює колізії в законодавстві**, додаючи нестабільності і непевності в підприємницький та інвестиційний клімат країни, що не сприяє діловій активності і гальмує розвиток економіки.

Зміна податкового законодавства, як такого, що безпосередньо впливає на формування дохідної частини бюджетів, має відбуватися шляхом внесення змін до відповідних законів про оподаткування з дотриманням вимог статті 27 Бюджетного кодексу України, яка передбачає, що «Закони України, які впливають на формування дохідної чи видаткової частини бюджетів, **повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому**».

Ціла низка податкових статей, що пропонується у проекті Державного бюджету на 2005 рік діє у поточному році відповідно до Закону України від 27 листопада 2003 року № 1344 «Про Державний бюджет України на 2004 рік».

Зокрема, пропонується встановити на наступний рік базові нормативи *плати за користування надрами* для видобування корисних копалин (стаття 97), розміри *рентної плати за видобуток природного газу, нафти і газового конденсату* (стаття 3), *рентної плати за транспортування природного газу, нафти та аміаку* (стаття 4), а також ставку *вивізного мита на експорт газу* (стаття 6) на рівні, встановленому на 2004 рік.

Статтею 8 проекту пропонується в 2005

році, як і в поточному році, зараховувати належні до відшкодування суми ПДВ платникам з реструктуризованими, розстроченими або відстроченими сумами податків, а також тим, хто має прострочену заборгованість перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, у першу чергу в рахунок погашення заборгованості такого платника податку.

Статтею 9 проекту передбачено положення, які здебільшого стосуються справляння ПДВ за зовнішньоекономічними операціями та окремих питань нарахування акцизного збору. А саме передбачається, що у 2005 році не відшкодовуватимуться суми вхідного ПДВ у разі експорту товарів шляхом бартерних операцій, звільнятимуться від оподаткування ПДВ операції з надання послуг, пов'язаних з перевезенням (переміщенням) пасажирів та вантажів транзитом через територію і порти України, звільнятимуться від обкладення ПДВ операції з ввезення природного газу на митну територію України.

Крім того, в проекті міститься норма, запроваджена Законом Про Державний бюджет України на 2004 рік щодо обмеження експортного відшкодування розміром частки податкового кредиту, яка дорівнює частці фактично отриманої валютної виручки, що надійшла на рахунки підприємств у загальному обсязі експортних оподатковуваних операцій. Фактично, це є додатковим обмеженням отримання експортного відшкодування експортером.

Цією ж статтею пропонується зберегти ставки акцизного збору на деякі види моторних сумішевих бензини, тобто у розмірі 60 євро за 1000 кг, а також мінімальний розмір податкового зобов'язання зі сплати акцизного збору на тютюнові вироби, що обчислюється у процентах до обороту з продажу товару (продукції) на рівні однієї третини установленої законодавством ставки акцизного збору на відповідні тютюнові вироби у твердих формах за 1000 штук реалізованого товару (продукції).

Статтею 73 передбачається сплата державними підприємствами, або такими в статутному фонді яких є частка держави частини прибутку. Слід зазначити, що дана вимога суперечить чинному цивільному законодавству України, оскільки приймати рішення про розпорядження прибутком, отриманим товариством, може не кожен власник окремо (включаючи державу), а лише всі власники разом шляхом голосування на загальних зборах. Зокрема, згідно з пунктом 3 частини 2 статті 159 Цивільного кодексу України, який набрав чинності з 1 січня 2004 року<sup>1</sup>, розподіл прибутку та збитків товариства належить до виключної компетенції загальних зборів

акціонерів. Отже, норми зазначених законів потребують взаємоузгодження.

Статтею 75 пропонується продовжити дію «тимчасових» зборів до Пенсійного фонду з окремих операцій: продажу ювелірних виробів, автомобілів, нерухомого майна, за користування стільниковим зв'язком тощо.

Ставку збору на пенсійне страхування при придбанні безготівкової іноземної валюти пропонується встановити на рівні 1,5 відсотка, тобто на щогорічному рівні. Цей збір при придбанні готівкової валюти справлятися не буде.

Ці збори було введено в 1998-1999 роках<sup>2</sup> як тимчасовий захід з метою вирішення проблеми заборгованості з виплати пенсій, і їх стягнення передбачалося припинити після повного погашення такої заборгованості з виплати пенсій, що здійснюється за рахунок коштів Пенсійного фонду України.

Крім цього, проектом пропонується продовжити на 2005 рік і дію підвищених в 3,03 рази ставок земельного податку по населених пунктах, грошову оцінку земель яких не проведено (стаття 78).

Скоріш за все, в 2005 році буде продовжено дію експерименту щодо справляння запроваджених у 2003 році Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням з Кабінетом Міністрів України окремих місцевих зборів (збору на розвиток рекреаційного комплексу в Автономній Республіці Крим та збору на розвиток пасажирського електротранспорту в Автономній Республіці Крим) (стаття 95).

Як і в Законі України від 27 листопада 2003 року №1344 «Про Державний бюджет України на 2004 рік», у проекті Держбюджету на 2005 рік міститься норма, яка призупиняє право платника податку на прибуток підприємств відносити суми коштів або вартість товарів (робіт, послуг), добровільно перераховані протягом звітного року до Державного бюджету України або бюджетів місцевого самоврядування, до неприбуткових організацій, у розмірі, що становить не менше двох та не більше п'яти відсотків оподаткованого прибутку попереднього звітного року відносити на валові витрати. Таким чином, передбачається, що в 2005 році, як і поточному році, благодійництвом можна буде займатись виключно за рахунок прибутку.

Втім, не можна не визнати позитивного спрямування окремих з норм проекту, які, спрямовані на підвищення платіжної дисципліни, а саме:

- заборона віднесення вхідного ПДВ на збільшення податкового кредиту в разі експорту товарів за межі митної території України шляхом бартерних (товарообмінних) операцій (стаття 9);

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року №435-IV.

<sup>2</sup> Законом України від 22.10.98 № 208 "Про внесення змін до Закону України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" та Законом України від 15.07.99 № 967 "Про внесення змін до Закону України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування".

- мораторій на створення нових і розширення діючих спеціальних (вільних) економічних зон та встановлення спеціальних режимів інвестиційної діяльності на нових територіях, а також створення нових технологічних парків (стаття 9);
- заборона здійснення розрахунків із бюджетом у негрошовій формі, у тому числі шляхом взаємозаліку, векселів та бартерних операцій (стаття 72);
- заборона здійснювати зарахування сум експортного відшкодування ПДВ у рахункових платежів щодо акцизного збору (пункт 34 статті 84).

Проте, дія деяких з цих норм «кочує» з року в рік з одного закону про державний бюджет до іншого, замість того, щоб бути внесеними до відповідного закону на постійній основі.

### Податкові новації проекту Державного бюджету на 2005 рік

#### Податок на додану вартість

З 1 січня 2005 року пропонується скасувати застосування нульової ставки ПДВ до операцій з продажу ввезеного природного газу на митну територію України відповідно до зовнішньоекономічних контрактів, укладених на виконання міжнародних договорів України, крім операцій з продажу такого газу для населення, бюджетних установ та інших споживачів, що не є платниками цього податку. Така норма діє з 2003 року.

Теоретично, скасування цієї норми не має вплинути на зростання вартості газу у собівартості продукції, а отже на зростання цін, оскільки платники ПДВ -покупці газу матимуть змогу збільшити податковий кредит на суму сплаченого ПДВ при придбанні газу. Проте, відміна нульової ставки на газ спричинить нетривале зменшення обсягів оборотної готівки підприємств, які купуватимуть газ з ПДВ, і є ризик того, що це може стати додатковим чинником збільшення рівня цін.

Абзацом 5 статті 9 проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» передбачено звільнення від оподаткування ПДВ операцій з вивезення (експортування) за межі митної території України брухту, відходів чорних та кольорових металів.

Дана норма має на меті обмежити обсяги експорту металобрухту шляхом збільшення його вартості.

Згідно запропонованого положення, податок на додану вартість, сплачений (нарахований) при придбанні металобрухту, до складу податкового кредиту не потрапить, а включа-

тиметься до валових витрат. Відповідно, такі платники податку - експортери не матимуть права на повернення ПДВ з бюджету, що призведе до збільшення митної вартості металобрухту, який іде на експорт.

Варто пригадати, що у 2004 році вже була спроба запровадити звільнення від ПДВ операцій з вивезення (пересилання) за межі митної території України товарів 1-24 груп Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, до якої входять товари харчової промисловості, сільського господарства та їх переробки. Цим було поставлено у не вигідні умови українських виробників сільськогосподарської продукції, які експортують свою продукцію та інших експортерів, і Законом України від 04.03.2004 № 1593 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» таке звільнення від оподаткування податком на додану вартість операцій з вивезення сільськогосподарськими виробниками та переробними підприємствами за межі митної території України товарів 1-24 груп Української класифікації товарів було скасоване. Потім, було скасовано це звільнення і для інших експортерів (посередників) сільськогосподарської продукції.

Втім, ситуація з обмеженням експортом брухту має іншу природу і довшу історію.

Проблема полягає в різниці внутрішніх цін на металобрухт та цін в інших країнах, яка вилилася в проблему недозавантаження українських металургійних підприємств сировиною. Крім того, існують підозри, що експортні ціни на металобрухт штучно завищуються з метою незаконного відшкодування ПДВ.

Ще у 2000 році Кабінетом Міністрів України вносився на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Закону України Про ПДВ з пропозицією звільнити експорт металобрухту від ПДВ. Тоді законопроект було відхилено з формулюванням Комітету з питань фінансів та банківської діяльності, що «податок на додану вартість не може використовуватися для того, щоб заохочувати або дискримінувати поставки якихось товарів».

З 1 січня 2003 року запроваджено ставку експортного мита на вивіз металобрухту у розмірі 30 євро за тону. Після запровадження мита за січень-лютий 2003 року поставки українського металобрухту за кордон склали 117,5 тис. тонн, що втричі менше показника за такий же період 2002 року.

Проблема експорту металобрухту є предметом переговорів між Україною та ЄС, СОТ та МВФ, які наполягають на скасуванні обмежень на експорт брухту.

Окрім того, однією з вимог, яку висувують при вступі України до СОТ є, як раз, скасування обмежень на експорт брухту кольорових металів.

У разі запровадження цієї норми, існує ризик того, що при скороченні об'ємів експорту металобрухту, останній відбуватиметься у вигляді виробів із низькими споживчими властивостями, які за кордоном будуть просто переплавлятися.

Обмеження експорту металобрухту шляхом звільнення операцій з вивезення металобрухту за межі України може спричинити зростання цін на вироби з металу на внутрішньому ринку, що одразу ж позначиться на рівні цін, зокрема на ринку новозбудованого житла.

**Себто, своєї цілі запропонована норма про звільнення експорту металобрухту від ПДВ не досягне, але, водночас, може спричинити цінові проблеми на внутрішньому ринку, а також ускладнить переговорний процес України з Європейською Комісією щодо виділення квот на експорт металу та Світовою організацією торгівлі і Міжнародним Валютним Фондом.**

#### *Податок на прибуток підприємств*

Проектом закону про Державний бюджет на 2005 рік не передбачається подовження дії обмеження, щодо 50%-го включення до валових витрат, пов'язаних із забезпеченням основної діяльності об'єктів соціальної інфраструктури (дитячих ясел та садків, закладів освіти, охорони здоров'я, спорту, багатоквартирного житлового фонду тощо).

Також, в проекті відсутня норма, яка б призупиняла на 2005 рік запровадження підвищених норм амортизаційних відрахувань.

Згідно з Законом України від 24 грудня 2002 року №349 «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», з 1 січня 2004 року норми амортизаційних відрахувань було збільшено в 1,6 разів. Крім того, було запроваджено нову, четверту групу амортизації, до якої було віднесено комп'ютери та іншу оргтехніку, норми амортизаційних відрахувань для якої було встановлено на рівні 15% на рік. Втім, відповідно до пункту 45 Закону України від 27 листопада 2003 року №1344 «Про Державний бюджет України на 2004 рік» було призупинено дію підвищених норм амортизації для основних фондів групи 1, 2, 3, крім дії цих норм до амортизації витрат, здійснених платником податку після 1 січня 2004 року у зв'язку з придбанням (виготовленням) нових основних фондів групи 1, 2 та 3.

Відповідно до розрахунків Міністерства фінансів, наведених у Пояснювальній запис-

ці до проекту Державного бюджету на 2005 рік, очікується, що від призупинення збільшення норм амортизації у 2004 році додатково надійде 836,4 млн. грн. податку на прибуток підприємств, що становить 6,6% від загальних очікуваних надходжень податку до Державного бюджету у поточному році.

Запровадження з 2005 року підвищених норм амортизації в повному обсязі матиме позитивний вплив на ситуацію з оновленням основних фондів підприємств.

Водночас, статтею 96 проекту Держбюджету-2005 передбачається, що у 2005 році при визначенні об'єкту оподаткування податком на прибуток балансові збитки, які обліковувались у платника податку станом на 1 січня 2003 року і не були погашені на 1 січня 2005 року, не враховуються у зменшення об'єкта оподаткування з податку на прибуток за результатами податкових періодів 2005 року.

Нагадаємо, про що йдеться. Відповідно до редакції статті 6 Закону України від 28 грудня 1994 року №334 «Про оподаткування прибутку підприємств», що діяла до 1 січня 2003 року, врахування збитків минулих періодів у зменшення податкових зобов'язань обмежувалось 60 календарними кварталами. Якщо такі збитки не погашалися протягом зазначеного терміну вони, так би мовити, анулювалися і не могли більше враховуватись у зменшення податкових зобов'язань. Законом України від 24 грудня 2002 року «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» таке обмеження було скасовано, але лише для тих збитків, які виникатимуть з 1 січня 2003 року. Всі збитки, що були задекларовані на 1 січня 2003 року могли враховуватись у зменшення податкових зобов'язань обмежувались 3 роками. Відповідно до зазначених змін до закону, в 2005 році, для зменшення своїх податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств, можна буде використати лише ті збитки, що виникли у 2002 році.

Проте, статтею 96 проекту закону про Державний бюджет на 2005 рік, резерв «від'ємного значення об'єкта оподаткування минулих податкових періодів», що виник у 2002 році і який підприємства могли використовувати для «підправлення» своїх податкових зобов'язань (з метою зменшення суми податку), фактично пропонується анулювати.

Принагідно, зазначимо також і відсутність у проекті Державного бюджету на 2005 рік одіозної норми, що з'явилася в середині поточного року щодо запровадження фактично податку з обороту для однієї компанії - Національної акціонерної компанії «Нафто-



газ України». Так, статтею 109-7, яка з'явилася в Законі про Державний бюджет на 2004 рік разом із змінами до цього Закону від 17 червня 2004 року, було встановлено, що виручка НАК «Нафтогаз» та її структурних підрозділів від реалізації товарів (робіт, послуг) зараховується на окремий рахунок органів Державного казначейства України та **спрямовується у розмірі не менше 20 відсотків від такої виручки** на сплату відповідних загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів), що зараховуються до Державного бюджету України, з наступним перерахуванням залишку виручки на банківські рахунки цих підприємств.

#### *Єдиний, фіксований та фіксований сільськогосподарський податок*

Відповідно до статті 54 проекту Закону Про Державний бюджет України на 2005 рік, до доходів загального фонду місцевих бюджетів у 2005 році належать **у повному обсязі** єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, фіксований податок та фіксований сільськогосподарський податок.

В той же час, в рядку 19 Розрахунку по податку з доходів фізичних осіб зазначено Фіксований податок на доходи фізичних осіб **(без 10%, що сплачуються до Пенсійного фонду)**. Тобто, в даному рядку було враховано доходи з цього джерела не в повному обсязі.

Виглядає так, що і в розрахунку надходжень **єдиного податку** для суб'єктів малого підприємництва на 2005 рік, не було враховано збільшення надходжень з цього джерела відповідно до вищезгаданої статті, яка передбачає збільшення надходжень до зведеного бюджету більш ніж вдвічі. Згідно положень Указу Президента України №746/99 від 28 червня 1999 року «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва», до місцевих бюджетів надходило лише 43% єдиного податку, решта - до Пенсійного та інших фондів. Відповідно до статті 54, місцеві бюджети мають отримати всі 100% податку, тобто, надходження мають вирости більш, ніж вдвічі. Проте, в розрахунку до місцевих бюджетів в 2005 році планується залучити лише на 194 млн. грн., або на 21,7% більше, ніж фактично надійшло до місцевих бюджетів у 2003 році. І лише на 94,4 млн. грн., або на 9,5% більше планового показника 2004 року.

Пунктом 41 статті 83 проекту передбачено призупинення дії пункту другого розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» щодо перерахування 10% сум фік-

сованого податку, а пунктом 42 цієї статті - призупиняється дія частини другої статті 6 Закону України «Про фіксований сільськогосподарський податок» стосовно перерахування (розподілу) сум відповідних податків відділеннями Державного казначейства України.

Водночас, аналогічного призупинення положення Указу Президента «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва», яке визначає порядок розподілу коштів податку між місцевими бюджетами та фондами соціального страхування, в проекті бюджету на 2005 рік не має. Даний факт може призвести до різного трактування положень законодавства і створити невизначеність щодо напрямків зарахування коштів від єдиного податку.

#### *Плата за торговий патент*

Відповідно до статті 56 проекту державного бюджету на 2005 рік, у 2005 році вартість торгового патенту на здійснення діяльності з обміну готівкових валютних цінностей, надання послуг у сфері грального бізнесу збільшується у 1,5 в порівнянні із діючими розмірами плати за торговий патент.

#### *Плата за землю*

Статтею 75 Закону України від 27 листопада 2003 року №1344 «Про Державний бюджет України на 2004 рік» було звільнено на 2004 рік від сплати земельного податку військові частини, військові навчальні заклади, науково-дослідні установи, які утримуються за рахунок бюджету та належать до сфери управління військових формувань. Проектом Державного бюджету на 2005 рік такої норми не передбачено. Отже, військові частини з 1 січня 2005 року сплачуватимуть земельний податок на загальних підставах.

#### *Рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат*

Законом України від 05.02.2004 № 1456 «Про рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат» встановлено розрахунок розміру рентних платежів в залежності від диференційованих за гірничо-геологічними умовами розробки нафтових та газових родовищ ставок рентних платежів та фактичного рівня цін на цю продукцію. Відповідно до положень статті 13 Закону, диференційовані ставки рентних платежів за нафту, природний газ і газовий конденсат мали б почати застосовуватися з 1 січня 2005 року. Відкладання запровадження даного закону може суттєво вплинути на рентабельність роботи вітчизняних підприємств нафто- та газо-видобувної галузі.

## Взаємозаліки

Однією з рис проекту закону Про Державний бюджет на 2005 рік стало повернення до практики взаємозаліків у розрахунках з Державним бюджетом, незважаючи на **заборону здійснення розрахунків з бюджетом у не грошовій формі, в тому числі шляхом взаємозаліку, застосування векселів, бартерних операцій, зарахування зустрічних платіжних вимог**, передбачену статтею 72 проекту. Проте, низка статей проекту Державного бюджету на 2005 рік прямо передбачає застосування схем взаємозаліку у розрахунках з Державним бюджетом і, більше того, включає суми таких заліків до складу дохідної частини бюджету.

Як вже зазначалось раніше, пунктом 27 статті 11 проекту, серед джерел формування спеціального фонду Державного бюджету передбачено «податкову заборгованість минулих років житлово-комунальних підприємств, НАК «Нафтогаз України» і підпри-

ємств паливно-енергетичного комплексу з податку на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної власності), податку на додану вартість, збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту». В додатку №1 до проекту бюджету на 2005 рік, зазначено зарахування 3,6 млрд. грн. ПДВ і 2,4 млрд. грн. податку на прибуток до спеціального фонду. Відповідно до статті 45 проекту, ці кошти використовуватимуться для погашення зобов'язань держави по втрачених заощадженнях громадян в обсязі 6 млрд. грн. шляхом проведення взаємозаліку боргу громадян за спожиті, але не оплачені комунальні послуги із простроченою податковою заборгованістю підприємств ЖКГ, ПЕК та інших підприємств, що надають такі послуги. Тобто, мова йде про віртуальні доходи бюджету, оскільки в бюджет вони, фактично, не потраплятимуть.

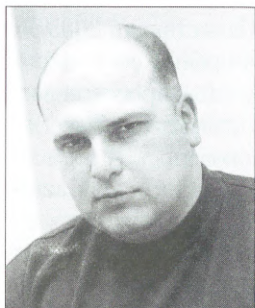
Ще однією статтею проекту Держбюджету-2005, яка передбачає не готівкові форми розрахунку з бюджету є стаття 102: «Установити, що **вартість** військового майна, що передається виконавцям державного оборонного замовлення, іншим постачальникам матеріально-технічних засобів (ресурсів), виконавцям робіт, надавачам послуг з метою проведення з ними розрахунків, а також майна, що передається юридичним особам в обмін на житло для військовослужбовців та членів їх сімей, **зараховується** до загального фонду Державного бюджету України як надходження від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна Збройних Сил України і спрямовується на потреби Збройних Сил України у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.» Як бачимо, проектом передбачено зараховувати до загального фонду державного бюджету вартість військового майна!

Таким чином, можна виділити такі риси, які характеризують поданий Кабінетом Міністрів України проект закону Про Державний бюджет України на 2005 рік:

- повернення до практики взаємозаліків у розрахунках з бюджетом;
- завищення на 6 млрд. грн. задекларованого обсягу дохідної частини Державного та зведеного бюджетів через врахування обсягів взаємозаліку податкової заборгованості окремих підприємств із заборгованістю населення за спожиті комунальні послуги в рахунок зменшення зобов'язань держави по втрачених вкладах населення;
- різке зростання частки спеціального фонду державного бюджету через врахування серед доходів бюджету сум згаданого вище взаємозаліку;
- збільшення частки податкових надходжень у структурі доходів державного бюджету, яке пояснюється, в першу чергу, запланованим збільшенням надходжень від податку на додану вартість з одночасним скороченням частки бюджетного відшкодування податку;
- невідповідність запланованих темпів економічного зростання та запланованим показникам бюджетних надходжень;
- перенасиченість, всупереч вимогам законодавства проекту нормами, які змінюють податкове законодавство.

# ПРОБЛЕМА СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ У ЗАКОНОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ІV СКЛИКАННЯ

**З**апровадження нової системи соціальних стандартів на основі прожиткового мінімуму здійснювалось у відповідності до Конституції України і стало ключовим етапом реформування соціальної політики. Необхідне базове законодавство було ухвалене парламентом ІІІ скликання, і цей процес особливої політичної напруги не викликав. Кардинально змінилася ситуація після парламентських виборів 2002 року і початку роботи Верховної Ради ІV скликання. Встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати почало супроводжуватися жорстким протистоянням деяких опозиційних та лояльних до уряду сил парламенту. Таке протистояння відбувалося у формі політичних дискусій під час бюджетного процесу, а також супроводжувалося бурхливою законотворчою активністю. До останнього часу залишається відкритим питання щодо природи такого протистояння: чи це політична боротьба із використанням проблеми соціальних стандартів, чи – боротьба за ефективність реформи соціальної політики? Тим не менше, незалежно від відповіді на це питання, парламентська дискусія щодо прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати виявила чимало актуальних проблем забезпечення державних соціальних гарантій.



**Сергій ПАНЦИР,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

## ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ

### 1. Правові основи встановлення прожиткового мінімуму

До 2000 року в Україні був чинний соціальний стандарт для надання соціальної допомоги малозабезпеченим та непрацездатним – межа малозабезпеченості. Закон України «Про межу малозабезпеченості» від 4 жовтня 1994 року визначав цей стандарт як величину мінімального рівня споживання непрацездатного громадянина. За таким визначенням межа малозабезпеченості відповідає сучасному стандарту межі бідності. Набір продовольчих, непродовольчих товарів та послуг, які враховуються для визначення межі малозабезпеченості, встановлюється урядом за участю профспілок. Малозабезпечені сім'ї мали право на державну допомогу у вигляді доплат до рівня межі малозабезпеченості. Інше застосування цього стандарту не передбачалось.

Запровадження нової системи соціальних стандартів та прожиткового мінімуму передбачалось Конституцією України та Указом Президента про затвердження Основних напрямків соціальної політики на 1997-2000 роки. Стаття 46 Конституції визначає, що пенсії та інші соціальні виплати повинні забезпечувати рівень життя не нижче прожиткового мінімуму, встановленого законодавством.

Під час президентської кампанії 1999 ро-

ку, 15 липня 1999 року Президент підписав Закон «Про прожитковий мінімум», який визначив правові основи встановлення та застосування цього соціального стандарту. За цим Законом прожитковий мінімум – це вартісна величина набору продуктів харчування непродовольчих товарів та послуг, необхідних для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я, задоволення соціальних та культурних потреб особистості. На відміну від межі малозабезпеченості, прожитковий мінімум розраховується для основних соціальних та демографічних груп населення: працездатних осіб, осіб, які втратили працездатність, дітей віком до 6 років та від 6 до 18 років.

Показник прожиткового мінімуму використовується для оцінки рівня життя в Україні, встановлення мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії за віком, соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, визначення права на соціальну допомогу.

Порядок визначення прожиткового мінімуму передбачає наступне. Набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг визначають відповідно Міністерство охорони здоров'я, Мінекономіки та інші компетентні відомства. Розмір прожиткового мінімуму встановлює Кабмін, після проведення науково-громадської експертизи складових прожиткового мінімуму. Експертиза здійснюється на основі соціального партнерства представниками профспілок та організацій роботодавців у порядку затвердженому КМУ. Затверджує прожитковий мінімум парламент. Цей розмір може переглядатись протягом року з врахуванням рівня інфляції.

### 2. Законодавчі ініціативи щодо встановлення прожиткового мінімуму

При затвердженні прожиткового мінімуму на 2003 рік розглядався тільки урядовий законопроект, внесений А. Кінахом, №2069 від 25 жовтня 2002 року «Про затвердження прожиткового мінімуму на 2003 рік». Перша редакція цього законопроекту передбачала встановлення прожиткового мінімуму на одну особу у розмірі 361,47 грн., що майже на 19 грн. перевищувало рівень 2002 року. Проте, невдовзі на заміну була внесена нова редакція законопроекту, яка передбачала збереження рівня прожиткового мінімуму

на рівні 2002 року. Як обґрунтування такої зміни, наводились розрахунки, які показували, що реально прожитковий мінімум складає 240 грн. і щоб не погіршувати рівень доходів соціально вразливих категорій населення пропонувалось зберегти попередній рівень. Проте, ключовою причиною стало врахування прожиткового мінімуму 2002 року при розробці проекту Державного бюджету на 2003 рік.

Подібні урядові комбінації не викликали особливих зауважень у фракцій парламенту, про що свідчило голосування 28 листопада 2002 року. Загалом за законопроект проголосувало 406 депутатів: «Наша Україна»: із 109 «за» – 92, відсутні – 10, не голосувало – 7. Лідер фракції В.А.Ющенко проголосував «за»; КПУ: із 61 «за» – 56, не голосувало – 2, відсутні – 3. П.М.Симоненко проголосував «за»; СПУ: «за» проголосували всі 20 депутатів фракції; «Регіони України»: «за» всі 37 депутатів. Усі інші фракції та групи підтримали законопроект практично повним складом депутатів.

Варто підкреслити, що альтернативних законопроектів не вносилося, також не вносились пропозиції до другого читання. Відповідно, **можна зробити висновок про повний політичний консенсус щодо прожиткового мінімуму на 2003 рік.**

Серед законодавчих ініціатив щодо прожиткового мінімуму варто відзначити спільний законопроект депутатів «Нашої України» (О.Стоян, на даний момент у фракції «Регіони України») та КПУ (В.Хара, на даний момент у фракції «Регіони України»). **Законопроект № 2462 від 27 листопада 2002 року** передбачав внесення змін до **Закону України «Про прожитковий мінімум»** щодо порядку визначення розміру прожиткового мінімуму. Зокрема, розмір прожиткового мінімуму повинен був збільшитись за рахунок включення до нього витрат, пов'язаних із прибутковим податком з громадян, добудовою та придбанням житла. Пропонувалось також застосовувати до визначення розміру прожиткового мінімуму коефіцієнту сімейності. Не зважаючи на необґрунтованість більшості положень законопроекту, варто підкреслити його спрямованість на підвищення розміру прожиткового мінімуму, шляхом розширення структури витрат. Цей законотворчий доробок варто відносити до заслуг «НУ» та КПУ, оскільки зазначені депутати, не зважаючи на зміну фракцій, пройшли до ВРУ за їх списками. До останнього часу рішення по цьому законопроекті не ухвалено.

При затвердженні **прожиткового мінімуму на 2004 рік** політичний настрій політичних сил парламенту істотно змінився. 26 сер-

пня 2003 року уряд В.Януковича вніс законопроект **№ 4065 «Про затвердження прожиткового мінімуму на 2004 рік»**, яким визначався розмір прожиткового мінімуму у 356,04 грн. на одну особу. У супровідних документах зазначалось, що прожитковий мінімум розраховувався нормативним методом, виходячи з наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, схвалених соціальними партнерами (уряд, профспілки, роботодавці) та затверджених постановою КМУ №656 від 14 квітня 2000 року. При розрахунку враховувались ціни травня 2003 року та індекси інфляції 2003 та 2004 років. Законопроект був схвалений профільним комітетом ВРУ з питань праці та соціальної політики, очолюваним В.Харою («Регіони України»), а також науково-експертним управлінням ВРУ. Тим не менше, не зважаючи на наявність про-владної більшості в парламенті, законопроект був провалений. 16 жовтня 2003 року за нього проголосувало тільки 188 депутатів. Повним складом не підтримали законопроект опозиційні фракції **НУ, КПУ, СПУ, БЮТ**. Фракції більшості недодали голосів, оскільки чимало їх депутатів були відсутні.

Після цього урядом 27 листопада 2003 року був внесений законопроект на заміну, який передбачав збільшення прожиткового мінімуму на 2,45 грн. до 358,48 грн. Таке несуттєве збільшення пояснювалось врахуванням цін червня 2003 року. Проте, цей законопроект уже не ставився на голосування.

Натомість вже на 5 сесію ВРУ був винесений новий урядовий **законопроект № 5253 від 12 березня 2004 року**. Розмір прожиткового мінімуму знов збільшувався майже на 4 грн. до 362,23 грн. на одну особу. Причини такого збільшення із супровідних документів встановити важко, оскільки в них зазначались все ті ж статистичні показники цін червня 2003 року та індексів інфляції 2003 та 2004 років.

11 травня проект № 5253 «Про прожитковий мінімум на 2004 рік» був прийнятий в цілому 276 голосами. Категорично не підтримали законопроект тільки фракції **«НУ» та БЮТ**. 100%-во «за» проголосували ліві опозиціонери – **КПУ та СПУ**.

На цьому етапі розгляду питання прожиткового мінімуму досить чітко була визначена позиція фракції **«Наша Україна»**. В.Пинзенником був внесений проект Постанови ВРУ про неприйнятність законопроекту. Були висловлені такі аргументи. Проектом пропонується збільшити прожитковий мінімум порівняно із 2000 роком на 5,8%, відповідно уряд зменшує прожитковий мінімум в умовах зростаючої економіки. Інфляція у 2003 році

склала 8,2%, а індекс цін протягом 2004 року зріс на 4,5%. Відповідно збільшення прожиткового мінімуму на 2004 рік повинно скласти 13%, а не 5,8%. Не враховано зростання цін по продовольчим групам, яке перевищує зростання середнього індексу цін. Не враховано зростання економіки.

Постанова Пинзеника набрала тільки 142 голоси. 100%-ву підтримку надали «НУ», БЮТ, «Центр». «За» проголосувало 11 з 20 депутатів СПУ, включаючи О.Мороза. Непослідовність О.Мороза є більш ніж очевидно, оскільки він голосував одночасно за прийняття та відхилення законопроекту.

Від депутатів «НУ» під час обговорення прозвучали такі критичні зауваження. **Б.Костинюк** зауважив, що уряд не включив до споживчого кошика працездатного населення кефір, мед, цитрусові, соки, чай, каву, сіль, тютюнові та алкогольні вироби, пиво. Не враховано реальне зростання цін майже на 30%. Ціни на м'ясо, зазначені у розрахункових таблицях, не відповідають реальності (10 грн. за кг.). Нереальним є забезпечення ліками на суму 23 грн. на рік. Депутат також порекомендував уряду відновити розрахунок пенсій відповідно до середньої зарплати у 370 грн. та підвищити мінімальну зарплату до 240 грн. **В.Кириленко** попросив не вірити у соціально орієнтовану діяльність уряду, посилаючись на те, що уряд зменшив мінімальну зарплату, півроку вносить проект про прожитковий мінімум, своїми постановами звів нанівець пенсійну реформу. Депутат закликав профільні комітети ВРУ попрацювати з урядом над зміною методики визначення прожиткового мінімуму, щоб вона не обмежувала можливості його підвищення.

Позиція **КПУ** щодо прожиткового мінімуму під час обговорення не була чіткою. **П.Цибенко** висловив сумніви щодо доцільності використання індексу цін середини 2002 року і заявив про реальну потребу у прожитковому мінімумі на рівні 500 грн. **В.Пузаков** заявив, що запропонований прожитковий мінімум нижче за минулорічний, оскільки не враховує реальний рівень інфляції. Разом із тим, висловлено сумнів щодо адекватності статистичних підходів та методики визначення прожиткового мінімуму. Незважаючи на опозиційні настрої, депутати КПУ підтримали під час голосування урядовий законопроект.

Більш сприятливою стала політична ситуація навколо проблеми **встановлення прожиткового мінімуму на 2005 рік**. 11 серпня 2004 року уряд зареєстрував **законопроект № 6032 «Про затвердження прожиткового мінімуму на 2005 рік»**. Законопроектом пропонується встановити на 2005 рік прожитко-

вий мінімуму у розмірі 382 грн. на одну особу. В розрізі соціально-демографічних груп запропоновані наступні показники: 335 грн. – для дітей віком до 6 років, 422 грн. – для дітей віком від 6 до 18 років, 409 грн. – для працездатних громадян, 300 – для непрацездатних. Порівняно із 2004 роком прожитковий мінімуму збільшився на 19,8 грн. Таке збільшення зумовлено зростанням індексу цін на товари та послуги протягом першого півріччя 2004 року. Враховувався найвищий показник першого півріччя 2004 за червень – 107%, або зростання цін на 7% порівняно із 2003 роком, і прогнозний показник на 2005 рік – 105%.

Під час обговорення законопроекту 21 вересня 2004 року були висловлені такі зауваження до законопроекту. **«Наша Україна»**: Прожитковий мінімум занижено, оскільки він розраховувався на неточних показниках індексу цін та інфляції. Прогнозний показник інфляції на 2005 рік становить 7%. За перше півріччя 2004 року інфляція зросла на 5%. В той же час уряд підвищив прожитковий мінімум тільки на 5,5% замість необхідних 13%. Взяття показника індексу цін за червень місяць не виправдано, оскільки реально в липні – серпні ціни не знижувалися, хоча у розрахунках уряду показано зниження. За 5 років економіка зросла на 50%, проте соціальні стандарти цього не відображають. Таким чином, прожитковий мінімуму занижений, як мінімум, на 40 грн. Прожитковий мінімум на 2005 рік повинен становити 423 грн. Більшу увагу ніж прожитковому мінімуму варто приділити проблемі здійснення соціальних платежів на основі визначеного в бюджеті рівня забезпечення прожиткового мінімуму (в проекті бюджету на 2005 рік – 85 грн.) **КПУ**: Прожитковий мінімум повинен становити не менше 500 грн.. За розрахунками КПУ його реальний рівень повинен скласти 792 грн. Встановленню такого рівня прожиткового мінімуму перешкоджає, в першу чергу, методика його визначення, прийнята соціальними партнерами у 2000 році. **СПУ**: Запропонований урядом прожитковий мінімум не враховує стрімке зростання цін у 1,5 рази у вересні 2004 року, яке зумовлене заявами уряду про підвищення пенсій до рівня прожиткового мінімуму. Прожитковий мінімум має становити 750 грн. **Група «Демократичні ініціативи - народовладдя»**: Прожитковий мінімум необхідно підняти на 30%, оскільки у проекті бюджету на 2005 рік передбачено приріст бюджету та ВВП більше як на 30%. Занижує мінімальні потреби людини методика визначення прожиткового мінімуму, яка не відповідає сучасним потребам (наприклад, на працездатну особу передбаче-

но 52 кг м'яса на рік, замість медичного стандарту 80 кг). **БЮТ**: Збільшення прожиткового мінімуму на 5,5% не відповідає реальним показникам зростання цін і передбачене урядом зменшення цін у 2005 році мало ймовірно. Для забезпечення розміру прожиткового мінімуму необхідно збільшити доходи держбюджету за рахунок ліквідації податкових пільг та детінізації економіки.

Профільний Комітет ВРУ з питань соціальної політики та праці цілком підтримав позицію уряду. Щодо проблеми адекватності методики визначення прожиткового мінімуму були надані роз'яснення щодо можливості її перегляду у 2005 році. Проте, переглядатись вона буде все тими ж представниками соціальних партнерів (всукраїнські об'єднання профспілок, роботодавців та уряд), що затверджували чинну неадекватну методику.

Під час голосування 21 вересня 2004 року урядовий законопроект набрав 321 голос і був прийнятий за основу. Практично повним складом підтримали законопроект фракції «Наша Україна» (95 з 99), **КПУ** (54 з 59), **СПУ** (18 з 20), «Регіони України» (61 з 63), **НАПУ** (21 з 21), **БЮТ** (12 з 19), **НДП/ПНПУ** (16 з 17), групи «Союз» (17 з 18), «Центр» (14 з 16). Не підтримали законопроект **СДПУ (о)**, «Трудова Україна», «Демократичні ініціативи - народовладдя». Позиція тих фракцій, які під час обговорення законопроекту виступали проти нього, але проголосували «за», пояснюється намірами внести свої пропозиції до другого читання і ухвалити законопроект із змінами, які відповідають їх вимогам. Власне це підтвердили результати голосування щодо прийняття законопроекту в цілому, як закону. За цим голосуванням законопроект набрав лише 123 голоси. Не підтримали законопроект «Наша Україна», **КПУ**, **СПУ**, **СДПУ(о)**, **БЮТ**. Дещо непослідовна позиція **СДПУ(о)**, як про-владної фракції, була пояснена небажанням приймати участь у політичних торгах щодо прожиткового мінімуму.

### 3. Рівень забезпечення прожиткового мінімуму

Попри істотні політичні дебати навколо розміру прожиткового мінімуму його застосування для визначення розміру соціальних виплат обмежене, так званим, **рівнем забезпечення прожиткового мінімуму (далі РЗПМ)**.

Надання соціальної допомоги на рівні прожиткового мінімуму передбачається **Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»** від 21 листопада 1991 року. 22 березня 2001 року набрала чинності нова

редакція закону, в якій прикінцевими положеннями передбачені застереження щодо забезпечення на рівні прожиткового мінімуму допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога на дітей, які перебувають під опікою. Розмір цих допомог на відповідний рік затверджується ВРУ у відсотках до встановленого прожиткового мінімуму. Єдине, що гарантує закон - це встановлення розміру не нижче 25% прожиткового мінімуму.

Обмеження у застосуванні розміру прожиткового мінімуму передбачені також в системі соціального захисту безробітних відповідно до **ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»** від 2 березня 2000 року. Зокрема, це стосується допомоги по безробіттю для осіб, які шукають роботу вперше (за законом 100% прожиткового мінімуму), допомоги на поховання у разі смерті безробітного (100%), матеріальної допомоги по безробіттю (75%), одноразової матеріальної допомоги (50%), допомоги по безробіттю особам, яким не враховується страховий стаж (100%). Також, обмежується чинність положення цього закону, яке гарантує виплату допомоги по безробіттю не нижче прожиткового мінімуму. Дані обмеження були запроваджені з 1 січня 2001 року, у зв'язку із прийняттям ЗУ «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування». Статтею 3 цього закону виплата зазначених допомог гарантувалась на рівні 11% прожиткового мінімуму. Надалі уряд вносив зміни, поступово збільшуючи відсоток: 16% (з 17 січня 2002), 21% (з 6 лютого 2003), 23% (з 9 квітня 2004). Обмеження застосування прожиткового мінімуму та поступове збільшення РЗПМ аргументувалось можливостями та фінансовим станом Фонду соціального страхування на випадок безробіття.

Застосування РЗПМ передбачено і для підтримки малозабезпечених сімей, яка регулюється **Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»** від 1 червня 2000 року. Статтею 5 закону передбачено застосування РЗПМ до стабілізації економічного становища в Україні. РЗПМ встановлюється виходячи з реальних можливостей видаткової частини держбюджету у законі про держбюджет на відповідний рік.

**Закон України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам»** від 16 листопада 2000 року визначає розміри допомог на основі прожиткового мінімуму для непрацездатних: інваліди I групи - 100%, II групи - 70%, III групи - 50%, діти до 16 років - 70%. Прикінцевими поло-

ження до закону передбачено застосування для цього виду допомоги на 2001 рік, так званого, тимчасового розрахункового розміру – 50% прожиткового мінімуму для працездатних, що за суттю мало чим відрізняється від РЗПМ. Єдина різниця у визначенні гарантованого відсотку на відміну від визначеної у держбюджеті номінальної суми РЗПМ. Після 2001 року РЗПМ застосовувався для цього виду допомоги у державному бюджеті на наступні роки.

Щодо пенсійного забезпечення, то виплата соціальних пенсій на основі прожиткового мінімуму на даному етапі пенсійної реформи передбачена **Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам»** від 18 травня 2004 року. Тільки інвалідам та жінкам із званням «Мати-героїня» допомога призначається у розмірі 100% прожиткового мінімуму для працездатних. Іншим допомога призначається у відсотках до прожиткового мінімуму: інваліди II групи – 80%, III групи – 60%, священнослужителі – 50%, інші – 30%. Незважаючи на факт встановлення гарантій допомоги тільки у розмірі частини прожиткового мінімуму, прикінцевими положеннями до цього закону передбачено застосування на 2005 рік РЗПМ, який встановлюється законом про державний бюджет на цей рік.

На практиці застосування РЗПМ в бюджетному процесі відбувалося так. У **Законі України «Про Державний бюджет України на 2002 рік»** встановлено РЗПМ для надання допомоги малозабезпеченим сім'ям, сім'ям з дітьми, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам у сумі 80 грн., або 29% від прожиткового мінімуму для працездатних (268 грн.). При цьому допомога по догляду за дитиною до досягнення трирічного віку надається у розмірі 50% РЗПМ (40 грн.) або 13% прожиткового для дітей до 6 років (307 грн.). Останнє є відвертим порушенням ЗУ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», яким гарантується надання допомоги на рівні 25% прожиткового мінімуму.

У **Законі України «Про Державний бюджет України на 2003 рік»** РЗПМ для допомог малозабезпеченим сім'ям та сім'ям з дітьми залишився на попередньому рівні при тому ж розмірі прожиткового мінімуму. Щодо допомоги малозабезпеченим сім'ям внесено застереження, що її розмір не може перевищувати 75% РЗПМ або в середньому 60 грн. на одну особу. До 90 грн. або 33% прожиткового мінімуму для працездатних збільшено РЗПМ щодо допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам.

У **Законі України «Про Державний**

**бюджет України на 2004 рік»** застосована більша диференціація з деяким підвищенням РЗПМ щодо різних видів допомог. На 5 грн. до 85 грн. збільшено РЗПМ для призначення допомоги сім'ям з дітьми. При цьому збережено обмеження у 50% РЗПМ щодо допомоги по догляду за дитиною до 3 років (13% прожиткового мінімуму для дітей до 6 років). Диференційовано РЗПМ щодо допомоги малозабезпеченим сім'ям. При визначенні прожиткового мінімуму сім'ї для працездатних використовується РЗПМ у 80 грн. (20% прожиткового мінімуму для працездатних на 2004 рік), для працездатних – 110 грн. (38% прожиткового мінімуму для працездатних), для інвалідів – 115 грн. (40% прожиткового мінімуму для працездатних). Така диференціація незначною мірою вплинула на рівень доходів сімей, в яких переважають працездатні та інваліди, оскільки встановлено застереження, що до сукупного доходу сім'ї враховується грошовий еквівалент субсидій на сплату житлово-комунальних послуг. Таке «збільшення» доходів сім'ї означає автоматичне зменшення розміру соціальної допомоги, яка надається у формі доплат до рівня прожиткового мінімуму, у даному випадку до РЗПМ. Щодо допомоги інвалідам з дитинства, то РЗПМ збільшено до 100 грн. або 35% прожиткового мінімуму для працездатних на 2004 рік.

Позиція уряду щодо застосування РЗПМ істотно не змінилася під час бюджетного процесу-2005. КМУ вніс на розгляд парламенту **законопроект № 6000 «Про Державний бюджет України на 2005 рік»** в якому пропонуються такі показники РЗПМ з урахування прожиткового мінімуму, запропонованого урядом у законопроекті № 6032 «Про затвердження прожиткового мінімуму на 2005 рік». Допомога сім'ям з дітьми збільшена до 90 грн. або на 6% до попереднього року. Враховуючи те, що розмір прожиткового мінімуму для дітей до 6 років збільшено на 4%, а для дітей від 6 до 18 років на 5%, реального збільшення розміру допомоги майже не відбулось. Проте, збільшено на 10% до 60% РЗПМ забезпечення допомоги по догляду за дитиною до досягнення трьох років – 54 грн. або 16% прожиткового мінімуму для дітей до 6 років. Більш істотно до 150 грн. або до 50% прожиткового мінімуму для працездатних збільшено РЗПМ для допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам.

Щодо допомоги малозабезпеченим сім'ям, то збільшено РЗПМ для працездатних до 120 грн. (40% прожиткового мінімуму для працездатних) та інвалідів до 130 грн. (43%). Для працездатних залишено суму 80 грн. або 19% прожиткового мінімуму для

працевдатних. Як і в попередньому періоді, збережено положення про врахування у сукупному доході сім'ї вартості пільг по оплаті житлово-комунальних послуг.

Для осіб, які не мають право на пенсію, та інвалідів, які досягли пенсійного віку, встановлено РЗПМ у розмірі 120 грн. (40%) для непрацевдатних та 130 грн. (43%) для інвалідів. Це означає, що навіть інваліди I групи похилого віку можуть розраховувати тільки на 130 грн., а непрацевдатні особи, які не мають права на пенсію отримуватимуть соціальну допомогу у розмірі 36 грн. або 12% прожиткового мінімуму для непрацевдатних. Якщо уряд застосовуватиме РЗПМ щодо цих категорій осіб і надалі, як у випадку із інвалідами з дитинства, то незастраховані особи похилого віку опиняться за межею виживання.

Підсумовуючи, варто підкреслити, що РЗПМ є досить ефективним інструментом обмеження соціальних прав із боку уряду. Виправдання його застосування нестабільністю економічної ситуації є безпідставним. З кінця 1999 року економічна ситуація стабілізувалась і ВВП вперше за роки незалежності зріс на 2,6%. З 2000 по 2003 роки зростання ВВП склало 32,9%. Таким чином, мова про стабілізацію на даному етапі не йде, оскільки економіка бурхливо зростає. Пропоноване урядом збільшення РЗПМ значною мірою не відповідає темпам зростання економіки та доходів держбюджету. Тільки для інвалідів з дитинства РЗПМ збільшено на 31% до 50% прожиткового мінімуму для непрацевдатних. Зростання РЗПМ щодо допомоги на догляд за дитиною склало тільки 3%. Для інших видів допомог передбачене зростання на рівні 11-15%.

## МІНІМАЛЬНА ЗАРОБІТНА ПЛАТА

### 1. Правові основи визначення мінімальної заробітної плати

Одним із перших базових соціальних стандартів, який був затверджений в Україні стала мінімальна заробітна плата. Ще до здобуття Україною незалежності 20 березня 1991 року були внесені зміни до Кодексу законів про працю УРСР щодо мінімальної заробітної плати. Зазначалось, що мінімальна зарплата встановлюється на рівні не нижче прожиткового мінімуму і вона визначена, як державна соціальна гарантія рівня оплати праці.

З часу набуття Україною незалежності встановлення мінімальної заробітної плати регулювалось Указами Президента. Так,

Указом Президента «Про підвищення розміру мінімальної заробітної плати» від 9 січня 1992 року з 1 грудня 1991 року встановлювався розмір мінімальної зарплати у 400 карбованців. Окремо зазначалось, що до мінімальної зарплати не включаються доплати, надбавки та інші заохочувальні виплати. Цей соціальний стандарт вводиться для підприємств усіх форм власності.

З 1996 року встановлення мінімальної заробітної плати регулюється ст.3 **Закону України «Про оплату праці»**. Відповідно до цього закону були внесені зміни до Кодексу законів про працю України (ст.95). Зокрема, ЗУ «Про оплату праці» було визначено, що *мінімальна зарплата є законодавчо встановленим розміром зарплати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може проводитись оплата за виконаний обсяг робіт за місяць*. Статтею 9 та 10 Закону встановлено порядок визначення мінімальної зарплати. Зокрема, мінімальна зарплата визначається з врахуванням вартості мінімального споживчого кошика з поступовим наближенням до його рівня по мірі економічної стабілізації та зростання економіки, середньої заробітної плати по економіці, рівня зайнятості, продуктивності праці та інших економічних показників. Положення про відповідність мінімальної зарплати прожитковому мінімуму окремою постановою повинно було вступити в силу з 1 квітня 1997 року. Дане положення не виконується до останнього часу. На підставі цього законодавства Указом Президента України у 1998 році встановлювалась мінімальна зарплата розміром 55 грн. з 1 липня 1998 року. Щодо порядку визначення мінімальної зарплати, ЗУ «Про оплату праці» встановив наступну процедуру. Розмір мінімальної зарплати затверджується парламентом за пропозицією Кабінету Міністрів України, як правило, один раз на рік в процесі затвердження державного бюджету на наступний рік. У свою чергу Кабмін враховує пропозиції висловлені соціальними партнерами (профспілками та об'єднаннями роботодавців) під час переговорів щодо укладення галузевих та генеральних угод.

Проблема соціального значення мінімальної заробітної плати була поставлена Президентом України в 1997 році. Затверджені Указом Президента **Основні напрямки соціальної політики на 1997-2000 роки** дану проблему було визначено наступним чином. Мінімальна заробітна плата є надзвичайно низькою і не виконує основної захисної функції. *Натомість вона використовується як «технічний» норматив для визначення розміру різних соціальних виплат та адміністративних штрафів*. Для вирішення цієї



проблеми передбачалось підвищити значення мінімальної заробітної плати як соціального нормативу, що дає гарантії захисту низькооплачуваних працівників. Відповідно, до кінця 1999 року планувалось поетапно підвищити мінімальну зарплату до рівня межі малозабезпеченості (прожиткового мінімуму). Поступово протягом 5 років (до кінця 2002 року забезпечити розмір мінімальної зарплати на рівні 60% середньої заробітної зарплати в народному господарстві. Починаючи з 1999 року, планувалось запровадити стандарт мінімальної погодинної оплати праці.

Підсумки виконання цього Указу Президента були підведені в іншому президентському Указі, який був розроблений напередодні президентських виборів 1999 року. 7 серпня 1999 року **Указом Президента № 969/99** були затверджені **«Основні напрями політики щодо грошових доходів населення»**. Зазначалось, що протягом 1997-1998 років мінімальна зарплата зросла майже у 5 разів і становила у 1999 році 75 грн. Щоправда, не зазначалось, що таке зростання значною мірою було забезпечено інфляцією 1998. За цей же період співвідношення мінімальної зарплати та межі малозабезпеченості зазнало позитивних змін, тобто розмір мінімальної зарплати зріс з 21% межі малозабезпеченості до 81%. В цьому документі, як і в попередньому Указі ставиться завдання підвищення мінімальної зарплати, щоправда, без уточнення в яких розмірах. Крім того, передбачалось удосконалити законодавство і прийняти закони про соціальні стандарти та прожитковий мінімум.

**Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»** був підписаний президентом 5 жовтня 2000 році і визначив мінімальну заробітну плату, як головний соціальний стандарт, який затверджується виключно Верховною Радою України.

У 2000 році мінімальна зарплата затверджувалася окремим законом. Так, **Закон України «Про встановлення розміру мінімальної зарплати на 2000 рік»** передбачав розмір мінімальної зарплати у розмірі 118 грн. Крім того, цим же законом вносились зміни до Кодексу законів про працю України та ЗУ «Про оплату праці» щодо регулювання встановлення та застосування цього стандарту. Передбачалось не включати до розміру мінімальної заробітної плати доплати за роботу в надурочний час, у важких та шкідливих умовах, премії до ювілейних дат, за винаходи та раціоналізаторські пропозиції, а також матеріальну допомогу. Це положення замінило попереднє, яке передбачало не включення до мінімальної зарплати всіх видів доплат та за-

охочувальних платежів. Така зміна дещо погіршила соціальне значення мінімальної зарплати, оскільки, не охоплює усіх можливих видів доплат, які, будучи включеними до мінімальної зарплати, зменшували реальні доходи працівника від заробітної плати. Інше положення цього закону забезпечувало гарантовану оплату праці на рівні мінімальної зарплати для працівників, які виконали місячний чи погодинний норматив праці. Підприємство зобов'язується у будь-якому випадку здійснювати доплату до розміру мінімальної зарплати.

Останні зміни до законодавчого регулювання мінімальної зарплати були внесені 10 липня 2003 року. Було уточнено, що розмір мінімальної зарплати затверджується законом про державний бюджет на відповідний рік. Таке положення гарантує чітку відповідність встановленого розміру мінімальної зарплати витратам на оплату праці працівників бюджетної сфери. Іншими словами, збільшувати розмір мінімальної зарплати можна тільки за умови наявності належних доходів держбюджету.

## 2. Законодавчі ініціативи щодо мінімальної заробітної плати

Від початку діяльності ВРУ IV скликання питання мінімальної заробітної плати набуло значної уваги. Законотворча активність стимулювалась такими «президентськими документами, як Указ Президента № 1166 від 10.10.97 «Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки», Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки», Указ Президента України № 637/2001 від 15 серпня 2001 року «Про стратегію подолання бідності». Зокрема, в центрі уваги опинилися такі положення цих документів, як посилення соціального захисту працюючих, збільшення у 2002 році розміру мінімальної зарплати до 60% розміру середньої заробітної плати в основних галузях економіки, встановлення мінімальної зарплати у 2003 році на рівні не нижче 60% прожиткового мінімуму.

Щодо концептуальних підходів до визначення мінімальної зарплати першим проявив ініціативу депутат від КПУ (станом на 2002 рік), голова Комітету ВРУ з питань соціальної політики та праці В.Хара. 31 жовтня 2002 він зареєстрував **законопроект № 2363 «Про внесення змін до Закону України «Про оплату праці»**, яким передбачалось внести зміни до порядку визначення розміру мінімальної зарплати. Зокрема, передбача-

ється не включати до мінімальної зарплати оплата: за роботу у надурочний час, у святкові, неробочі та вихідні дні, у нічний час, за час простою тощо. Разом із положенням про те, що мінімальна зарплата повинна встановлюватись у розмірі не нижчому прожиткового мінімуму, законопроект практично гарантує істотне збільшення рівня доходів працюючих, що є безперечним позитивом. Нажаль, рішення по цьому законопроекту не прийнято до останнього часу.

*Альтернативні політичні підходи проявились в процесі встановлення мінімальної заробітної плати на 2003 рік.*

4 липня 2002 року депутат від «Нашої України» (станом на 2002 рік) О.Стоян вніс законопроект №1305 «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003 рік». Законопроектом пропонувався розмір 270 грн. на місяць, або 70% прожиткового мінімуму для працездатної особи. В якості обґрунтування цієї цифри висувалось «президентське» положення про мінімальну заробітну плату на рівні 60% середньої зарплати по економіці (Указ Президента «Про основні напрямки соціальної політики на 1997 – 2000 роки»). За прогнозним показником середньої зарплати на 2003 рік (454 грн.) мінімальна зарплата повинна скласти 272 грн. Відповідно, депутатом запропоновано розмір мінімальної зарплати навіть на 2 грн. менше. Тим не менше, таке підвищення розміру на 105 грн. варто оцінювати як досить стрімке. У 2002 році мінімальна зарплата складала 165 грн. Відповідно, законопроект вимагав більш суттєвого фінансово-бюджетного обґрунтування ніж «побажання» президента. Автор подав більш менш детальні розрахунки покриття додаткових витрат з держбюджету у зв'язку з підвищенням мінімальної зарплати. Загальна сума додаткових витрат на оплату працівників бюджетної сфери складає **15,5 млрд. грн.**, або майже третина бюджету. Автор обґрунтував додаткові надходження тільки на суму 7 млрд. грн.. Обґрунтування додаткових 8 млрд. були досить «філософськими» і гіпотетичними. Відповідно, крім «побажань» президента щодо розміру цього соціального стандарту варто більше уваги приділяти реальним можливостям економіки забезпечити його виконання. Тим не менше, варто позитивно оцінювати спробу «Нашої України» підвищити рівень доходів працівників бюджетної сфери. Законопроектом також передбачалось зобов'язати уряд внести пропозиції про поетапне підвищення рівня мінімальної зарплати до прожиткового мінімуму.

Альтернативний законопроект – якому судилося стати законом – вніс В.Хара (КПУ

станом на 2002) № 1305-д від 12 грудня 2002 року. Пропонувалось встановити мінімальну зарплату на рівні **237 грн.** В якості обґрунтування використовувались виключно «побажання» президента, щоправда, за іншою формулою. Вже використовувався не прогнозний показник середньої заробітної плати по економіці на 2003 рік, а статистичний за 2002 рік, який становив 390 грн. Відповідно, на відміну від розрахунків «Нашої України», розмір мінімальної зарплати, розрахований КПУ як 60% від середньої зарплати за 2002 рік, був на 33 гривни меншим. 28 листопада 2002 року ця редакція законопроекту була прийнята 287 голосами. При цьому майже одностайно його підтримали «Наша Україна» (у тому числі В.Ющенко), КПУ, СПУ. Категорично не підтримала законопроект фракція «Регіони України», інші фракції більшості підтримали тільки частинною голосів.

Зазначений розмір мінімальної зарплати не підтримав Президент і законопроект було повернуто до парламенту із пропозицією врахувати можливість держбюджету на 2003 рік фінансувати збільшений розмір мінімальної зарплати. Підчас обговорення 26 грудня 2002 року міністр праці та соціальної політики М.Папів (СДПУ(о)) аргументував позицію президента наступним чином. Законопроект не містить фінансово-бюджетного обґрунтування, а на запровадження мінімальної зарплати у 237 грн. необхідно додатково з держбюджету виділити **9,8 млрд. грн.** Безпосереднє запровадження цього розміру мінімальної зарплати забезпечить надходження до бюджету 5,6 млрд. грн.. за рахунок прибуткового податку, ПДВ, акцизного збору. Відповідно, необґрунтованими залишають витрати 4 млрд. грн., які у бюджеті на 2003 рік не передбачені. Як наслідок, запровадження мінімальної зарплати розміром 237 грн. призведе до зростання заборгованості по зарплаті працівників бюджетної сфери. Крім того, таке зростання мінімальної зарплати на 25% не відповідає прогнозним показникам росту ВВП у 2003 році на 4%.

Профільний комітет ВРУ, який представляв Я.Сухий (СДПУ(о)) станом на 2002 рік) не прийняв зазначені аргументи. Стверджувалось, що додаткові витрати складають за підрахунками профспілок тільки **3 млрд.**, що є нормальним показником дефіциту бюджету. **Очевидно постала проблема протиріччя у підрахунках при фінансово-бюджетному обґрунтуванні, здійснюваному в уряді та парламенті.** Це протиріччя навіть зіштовхнуло одно-партійців Папієва та Сухого.

Під час обговорення категорично проти аргументів Президента щодо необґрунтова-

ності мінімальної зарплати у 237 грн. виступили представники **КПУ, «Нашої України», СПУ, БЮТ**, звинувативши уряд у маніпуляції показниками економіки, неврахуванні темпів економічного розвитку. **Вагомість аргументів опозиційних фракцій підтвердилась у 2003 році, коли ріст ВВП склав не 4%, як прогнозувалось, а більше як у 2 рази – 9%.**

Враховуючи гостроту протиріч під час обговорення, профільним комітетом було запропоновано компроміс, згідно з яким мінімальна зарплата на перше півріччя 2003 року встановлювалась у розмірі 185 грн., а на друге – 237 грн. Такий **компроміс майже одногласно підтримали КПУ, СПУ, «Регіони України» та інші фракції більшості.** Голоси «Нашої України» розділились, при цьому **В.Ющенко не підтримав законопроект.** Таким чином, найбільшу принциповість у питанні збільшення мінімальної зарплати проявили депутати «НУ».

Незважаючи на те, що «Регіони України» цілковито підтримали компроміс, уряд В.Януковича не задовольнився подібним рішенням, наполягаючи на збереженні мінімальної зарплати розміром 185 грн. 11 січня 2003 року був зареєстрований **урядовий законопроект № 2626 «Про внесення змін до Закону України «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003 рік»**, який пропонував вилучити положення про запровадження з 1 липня 2003 року мінімальної заробітної плати у розмірі 237 грн. Іншими словами, передбачалося зберегти рівень мінімальної зарплати на рівні 185 грн. Як обґрунтування проекту пропонувався аргумент про неможливість забезпечити підвищений розмір мінімальної зарплати бюджетами всіх рівнів. Кількісних чи статистичних обґрунтувань такої неспроможності не наводилося.

Одноіменний альтернативний **законопроект № 2626-1 від 15 січня 2003 року** вніс депутат від «Трудової України» **М.Нощенко.** Ним передбачалося з 1 липня 2003 року запровадити менший на 32 грн. рівень мінімальної зарплати у розмірі 205 грн. У супровідних документах знову ж таки ніяких економічних аргументів не наводилось. Зазначено тільки посилання на Указ Президента «Про Стратегію подолання бідності».

Депутати «урядової» фракції **«Регіони України» В.Авраменко та І.Шкіря** внесли подібний до урядового **законопроект № 2626-2 від 15 січня 2003 року.** Цим законопроектом, як і урядовим пропонувався вилучити положення про збільшену до 237 грн. мінімальну зарплату. Проте, вноситься положення про ймовірність підвищення мінімаль-

ної зарплати за результатами економічного розвитку у першому півріччі 2003. Відповідно, за такими результатами уряд вносить пропозиції про збільшений розмір мінімальної зарплати.

Координатор парламентської більшості **С.Гавриш законопроектom № 3090 від 10 лютого 2003 року** запропонував оригінальну схему виплати підвищеної мінімальної зарплати протягом 2003 року. Сума, на яку збільшується зарплата в результаті запровадження підвищеної мінімальної зарплати, не виплачується працівникам, а зраховується на окремі накопичувальні рахунки в Ощадному банку. Накопичені суми протягом першого півріччя 2003 року при мінімальній зарплаті 185 грн. виплачуються одноразово у січні 2004 року. Накопичені суми при мінімальній зарплаті 237 грн. виплачуються в липні 2004 року. Ця схема реально забезпечує невиплату підвищеної заробітної плати протягом 2003 року, навіть на рівні мінімальної заробітної плати у 185 грн. У супровідних документах автор пояснив, що у таких спосіб він намагається вирішити проблему невідповідності встановленої законом мінімальної зарплати та мінімальної зарплати, на основі якої складено Державний бюджет на 2003 рік. За розрахунками автора **необхідно додатково 3 млрд. 31 млн. грн.** Негативну оцінку цій ініціативі цілком справедливо надало Головне науково-експертне управління ВРУ. Було відмічено, що відстрочення виплати навіть частини заробітної плати прирівнюється до її не виплати, за що статтею 175 Кримінального кодексу України передбачена кримінальна відповідальність. Відстрочення виплати за встановленим рівнем мінімальної зарплати суперечить самій суті мінімальної зарплати, оскільки ЗУ «Про оплату праці» чітко визначає, що оплата праці не може проводитись нижче законодавчо встановленого розміру мінімальної зарплати.

11 березня 2003 року **М.Нощенко («Трудова Україна»)** знову вніс **законопроект № 3090-1 про внесення змін закону про мінімальну зарплату на 2003**, запропонувавши вже не зменшувати мінімальну зарплату, а відстрочити введення в дію мінімальної зарплати у 237 грн. з 1 липня до 31 грудня 2003 року. На відміну від попереднього законопроекту М.Ноценка № 2626-1, в цьому вже було надане фінансово-бюджетне обґрунтування. Зазначалося, що на забезпечення мінімальної зарплати на 2003 рік у розмірі 185 та 237 грн. додатково необхідно залучити **7,3 млрд. грн.** Тільки на доплати працівникам бюджетної сфери для забезпечення їх зарплати у розмірі мінімальної, необхідно 1,3 млрд. грн.. Автор законопроекту зазначає, що при

підвищенні мінімальної зарплати варто враховувати необхідність відновлення співвідношення рівня оплати праці працівників бюджетної сфери за кваліфікаційними рівнями. В іншому разі, допускається зрівнялівка в оплаті праці кваліфікованих та некваліфікованих працівників. Зазначається, не відновлено співвідношення тарифних ставок у зв'язку із запровадженням з 1 липня 2002 року мінімальної зарплати у 165 грн. Якщо відстрочити запровадження мінімальної зарплати у 237 грн. на півроку, можна в межах Держбюджету відновити співвідношення тарифних ставок на рівні 165 грн. і підвищити зарплату до рівня 185 грн. тільки тим працівникам, у яких вона меша.

**В.Майко (у 2003 році - ППУ / «Трудова Україна»)** 21 березня 2003 року зареєстрував законопроект № 3090-2, яким передбачалось, як і в урядовому законопроекті № 2626, вилучити положення про запровадження з 1 липня 2003 року зарплати у розмірі 237 грн. При цьому пропонувалось, щоб мінімальна заробітна плата визначалась Кабміном за погодженням із соціальними партнерами (профспілки, об'єднання роботодавців) за умови, що її розмір не може збільшуватись більше ніж на 15% порівняно із попереднім роком. Визначена таким способом мінімальна зарплата подається на затвердження ВРУ до початку бюджетного процесу разом із Основними напрямками бюджетної політики на наступний рік. В обґрунтуванні законопроекту автор зазначив, що збільшення мінімальної заробітної плати до 237 грн. (більше ніж на 43%) вимагає додаткових витрат із бюджету у сумі 7,3 млрд. і призведе до збільшення заборгованості по заробітній платі або звільнення працівників. Заборгованість та звільнення можливі у тих галузях де розмір середньої зарплати не перевищує 237 грн. (сільське господарство – 158 грн./міс., охорона здоров'я – 227 грн., культура 230 грн.) Також, автор уперше нагадав, що відповідно до статті 10 ЗУ «Про оплату праці» мінімальна заробітна плата затверджується парламентом за поданням КМУ, як правило, один раз на рік за поданням КМУ під час затвердження Державного бюджету на наступний рік. Ця норма не передбачає обов'язкового затвердження мінімальної зарплати під час розгляду бюджету і саме тому в законопроекті пропонується чітко визначити обов'язковість одночасного затвердження бюджету та мінімальної зарплати. Ця пропозиція є цілком конструктивною і дозволяла б у подальшому уникати ситуації, коли держбюджет прийнятий на основі одного показника мінімальної зарплати, а закон про мінімальну зарплату встановлює інший розмір.

Ця проблема була врегульована іншим способом 10 липня 2003 року ухваленням **Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про оплату праці»**. В Законі України «Про оплату праці» чітко зазначалося, що мінімальна заробітна плата встановлюється безпосередньо у законі про державний бюджет на відповідний рік. Інша ідея автора законопроекту обмежити збільшення мінімальної зарплати виключно 15% до попереднього року не обґрунтована, оскільки порушує порядок визначення мінімальної заробітної плати з врахуванням економічних показників.

Першу ініціативу щодо поетапного підвищення мінімальної зарплати виявив **О.Стоян («Регіони України» станом на березень 2003)**. 18 березня 2003 року він зареєстрував законопроект № 3257 «Про встановлення етапів підвищення мінімальної заробітної плати до розміру прожиткового мінімуму в розрахунку на працездатну особу». Вирівнювання мінімальної зарплати із прожитковим мінімумом передбачалось з 1 липня 2005 року. До цього часу підвищення складало: до 1 липня 2004 – 75% прожиткового мінімуму (290 грн. з розрахунку п. м. у 2004 р. на рівні 387 грн.); до 1 січня 2005 року – 85% (328 грн.). З 1 січня по 1 липня 2005 року – 90%. Поетапність вирівнювання обґрунтовується обмеженими можливостями державного бюджету. Прийняття законопроекту дозволить скоротити чисельність бідного населення, яка у 2002 році складала 33% населення (ті, що отримують зарплату нижче межі бідності – 189 грн.) і покращити становище 70% працівників, які отримують зарплату нижче прожиткового мінімуму (365 грн. у 2003 році). В супровідних документах автором відзначено, що фонд заробітної плати в результаті поетапного підвищення мінімальної зарплати зросте у 2,3 рази. В якості додаткових джерел покриття витрат із держбюджету пропонується наступне. Автоматично збільшуються на 46% надходження до держбюджету за рахунок прибуткового податку з громадян (25%), акцизного збору (6%), ПДВ (12,5%). Для покриття інших витрат пропонувалось скоротити податкові пільги для 128 тис. юридичних осіб, які обмежують доходи бюджету на 51 млрд. грн. (станом на 2001 рік). Часткове покриття витрат на збільшену зарплату передбачається шляхом направлення коштів, отриманих підприємствами в результаті зменшення ПДВ у разі запровадження нового Податкового кодексу, на фонд зарплати. Автор законопроекту також розраховував на підвищення ефективності використання бюджетних коштів, що за висновками Рахункової палати повинно за-

безпечити додатково 7 млрд. грн.. Таке обґрунтування додаткових коштів не варто вважати належним, оскільки за справедливими висновками Головного науково-експертного управління, воно є визначенням передумов наповнення бюджету, а не безпосереднім наповненням. Забезпечення ефективності використання бюджетних коштів, прийняття нового податкового законодавства не можуть бути реалізовані в короткостроковій перспективі. *В даному випадку О.М. Стоян, як новачок фракції «Регіони України» діяв за «опозиційною» інерцією профспілкового лідера і абсолютно не врахував однозначно про-урядову і прагматичну позицію фракції щодо небажаності стрімкого збільшення соціальних витрат бюджету.*

Під час **бюджетного процесу-2004** депутати фракції СПУ Л.Вернигора, О.Мороз, В.Семенюк, О.Барановський зареєстрували **законопроект № 4207 від 1 жовтня 2003 року «Про встановлення розміру мінімальної зарплати на 2004 рік»**. Передбачалося поетапне підвищення мінімальної зарплати до рівня прожиткового мінімуму: з 1 липня 2004 року до 305 грн., з 1 грудня 2004 – 358 грн. Обґрунтування проекту було досить оригінальним. Основною причиною різкого підвищення зарплати називалась потреба збільшити надходження до Пенсійного фонду та забезпечити високий рівень пенсій. Нажаль, фінансово-бюджетного обґрунтування проекту не було надано, а відтак залишалось незрозумілим за рахунок який надходжень покривати видатки на заробітну плату працівників бюджетної сфери. Законопроект було знято з розгляду, оскільки ним порушувалась процедура визначення мінімальної заробітної плати, передбачена змінами до Закону України «Про оплату праці», ухваленими в липні 2003 року.

На відміну від радикальних пропозицій О.Стояна, інші представники фракцій більшості **О.Царьов («Регіони України»), Г.Дашутін («Трудова Україна»), М.Добкін (СДПУ(о))** 11 листопада 2003 року зареєстрували більш ліберальний **законопроект № 4207 «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003-2005 роки»**. Перш за все, законопроектом вносились зміни до розміру мінімальної зарплати на 2003 рік. А саме, пропонувалось на друге півріччя 2003 року встановити мінімальну заробітну плату у 205 грн. Зберігати цей розмір до 1 листопада 2004 року, а далі до 1 січня 2005 року використовувати мінімальну зарплату у розмірі 237 грн. На 2005 рік пропонується розмір у 262 грн. При цьому забезпечення відновлення співвідношень у міжпосадових окладах на основі 205 грн. повинно

здійснюватись з 1 березня 2004 року. Як обґрунтування такої пропозиції, знову ж наводився аргумент обмежених ресурсів державного бюджету і необхідності додаткових **5 млрд. грн.** для забезпечення у 2004 році заробітної плати на основі 237 грн. Ситуація повторилась і закон про мінімальну зарплату знову приймався після розробки проекту державного бюджету на 2004. Поетапне підвищення мінімальної зарплати у цьому випадку стосувалось вже не потреби вирівнювання його з прожитковим мінімумом, а початкового зменшення з подальшим підвищенням для забезпечення можливості уряду не потрапляти в історію із зростанням заборгованості по зарплаті в бюджетній сфері.

*На основі цього законопроект під час розгляду проекту бюджету-2004 почало загострюватися протистояння опозиційних та проурядових фракцій щодо можливостей уряду фінансувати з держбюджету збільшений стандарт мінімальної зарплати.* Депутати **«Нашої України» та СПУ** внесли дві постанови про неприйнятність законопроектів 4207. «Наша Україна» вважала неприпустимим скорочення мінімальної зарплати до 205 грн., оскільки це є по суті погіршення соціальних прав громадян, що заборонено 22 статтею Конституції України. Фінансово-бюджетних аргументів у супровідних до постанов документів не наведено.

Крім того, 21 листопада 2003 року депутатами фракції «Наша Україна» **В.Ющенком та В.Кириленком** був зареєстрований **законопроект № 4421 «Про поетапне підвищення мінімальної заробітної плати»**. Ним пропонувалося з 1 січня 2005 року підняти мінімальну заробітну плату до 100% прожиткового мінімуму для працездатних осіб (386 грн. у 2004 році) у два етапи: з 1 січня 2004 року – 65% прожиткового мінімуму (251 грн.), з 1 липня 2004 року – 80% (309 грн.). Аргументами такого збільшення названо вимоги Конституції України та ЗУ «Про прожитковий мінімум» забезпечувати достатню для прожиття оплату праці на рівні не меншому за прожитковий мінімум. Фінансово-бюджетне обґрунтування у супровідних документах було подано неналежним чином, оскільки не вказувалась конкретна сума витрат держбюджету, необхідна для забезпечення збільшеного рівня зарплати. Чітко не вказувались джерела збільшення надходжень до держбюджету. Зазначалось тільки, що додаткові витрати покривають зростання ВВП на 8% та заходи детінізації економіки (зменшення прибуткового податку з 1 січня 2004 року, пенсійна реформа).

Ідея початкового зменшення у 2003 році мінімальної заробітної плати та подальшого

поетапного підвищення протягом 2004 року знайшла відображення в **урядовому законопроекті № 4207-2 від 21 листопада 2003 року «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік»**. Пропонувалося з 1 грудня 2003 року зменшити мінімальну заробітну плату до 205 грн. з поетапним підвищення до 237 грн. з 1 листопада 2004 року, 262 грн. – з 1 січня 2005 року. Відновлення міжпосадових співвідношень в оплаті праці працівників бюджетної сфери на основі 205 грн. пропонувалося почати з 1 березня 2004 року. Особливістю даного законопроекту стало те, що він розглядався досить оперативним напередодні голосування бюджету-2004. Проект держбюджету до I читання передбачав нарахування зарплат працівникам бюджетної сфери на основі мінімальної зарплати 237 грн. До другого читання уряд вніс зміни і розрахував видатки на основі зарплати 205 грн. Під час представлення законопроекту М.Азаров, обгрунтував такі метаморфози потребою вирішити проблему забезпечення відновлення міжпосадових (міжкваліфікаційних) співвідношень у заробітній платі. Іншими словами, ліквідувати зрівнялівку в оплаті праці кваліфікованих і некваліфікованих працівників бюджетної сфери. Проект державного бюджету спочатку розраховувався на основі встановлених законом 237 грн. і виявилось, що видатків бюджету вистачає тільки на підвищення зарплат некваліфікованих працівників до рівня 237 грн. та індексацію зарплат інших працівників бюджетної сфери. Для забезпечення співвідношень міжпосадових окладів оптимальний розмір мінімальної зарплати становить саме 205 грн., і власне тому уряд пішов на порушення закону про мінімальну зарплату на 2003 рік і вніс відповідні зміни до проекту бюджету-2004 до другого читання. Серед інших аргументів представник уряду назвав такі. З 2000 року ріст ВВП складав в середньому 7%, а мінімальна заробітна плата зросла в 2 рази. Відповідно, ріст зарплати істотно випереджає ріст економіки, що загрожує інфляційними процесами та зростанням цін. Нормальне випередження зарплати повинно складати максимуму 2%. Скорочення розміру мінімальної зарплати дозволить уникнути зростання заборгованості по зарплаті та скорочення штатів установ бюджетної сфери. Зменшення мінімальної зарплати не повинно бути відчутним оскільки з 1 січня 2004 року зменшується до 13% ставка податку з доходів фізичних осіб. Основним аргументом, як і раніше, стала неспроможність профінансувати підвищенні зарплати працівникам бюджетної сфери з держбюджету. Конкретні цифри представив голова профільного комітету

В.Хара. Для здійснення доплат до рівня 237 грн. необхідно додатково 2,3 млрд. грн., а для відновлення міжпосадових окладів за єдиною тарифною сіткою, необхідно 5 млрд. грн.. Ці **7,3 млрд. грн.** доходною частиною держбюджету не передбачені.

Представники опозиції висловили такі аргументи та пропозиції. **КПУ**: зменшення мінімальної зарплати є порушенням Конституції, а тому неприпустиме; відновлення міжпосадових окладів є завданням уряду і якщо він не може це завдання виконати, його потрібно відправити у відставку; мінімальна зарплата повинна бути на рівні прожиткового мінімуму (356 грн.) і додаткові 17 млрд. можна віднайти. **СПУ**: необхідні для запровадження мінімальної зарплати у 237 грн. 2,5 млрд. грн. забезпечуються доходною частиною бюджету, проте вони неналежним чином розподілені шляхом збільшення витрат на оплату праці працівників силових структур (600 млн. грн.), на утримання Адміністрації Президента (200 млн.), участь в іракській війні (100 млн.), лікувально-санаторні заклади Адміністрації Президента (100 млн.) тощо. **«Наша Україна»**: зменшення мінімальної зарплати суперечить Конституції України; кошти необхідні для забезпечення мінімальної зарплати у 237 грн. та відновлення міжпосадових окладів можуть бути забезпечені доходами до держбюджету. Проте, виконавча влада свідомо занижує показники економічного зростання і доходну частину бюджету. Реальний бюджет повинен складати не 54 млн. грн., як пропонується урядом, а 65 млрд. Безпідставно, уряд занижив відсоток надходжень до бюджету від ВВП з 30% до 27,5, відповідно, приховується 6,5 млрд. грн. доходів. Проте, навіть у бюджеті з прихованими доходами, кошти на забезпечення мінімальної зарплати у 237 грн. наявні. На збільшення зарплати працівникам бюджетної сфери необхідно 3 млрд. грн. Безпосередньо з бюджету необхідно виділити 2,2 млрд., оскільки 800 млн. повертаються у вигляді нарахованих на зарплату податків. До другого читання проекту бюджету, уряд збільшив показник зростання ВВП на 10 млрд. грн. проте не врахував у проекті збільшення надходжень на 3 млрд. грн., а саме цієї суми якраз вистачає на покриття витрат на збільшення зарплат працівників бюджетної сфери. Відповідно, скорочення мінімальної зарплати до 205 грн. є безпідставним. В аргументах «Нашої України» є деякі протиріччя, які стосуються визначення суми додаткових витрат, оскільки одні депутати називали 5 млрд. грн., а інші 3 млрд.

На підставі аргументу невідповідності законопроекту Конституції України, представ-

ники кожної із зазначених фракцій зареєстрували проекти Постанов ВРУ про його неприйнятність та відхилення. Під час голосування постанова про неприйнятність набрала тільки 204 голоси депутатів **«Нашої України»**, СПУ, КПУ, БЮТ. Сам законопроект був підтриманий 235 голосами депутатів **СДПУ(о)**, **«Регіони України»**, АПУ, НДП, ППУ/ТУ, **«Демократичні ініціативи»**, **«Народний вибір»**, **«Народовладдя»**.

Варто відзначити, що напередодні розгляду цього законопроекту депутати фракції **«Наша Україна»** **Б.Тарасюк**, **Г.Удовенко**, **Ю.Ключковський** та **Р.Зварич** запропонували компромісний з позицією уряду шлях, зареєструвавши законопроект **№ 4207-3 від 24 серпня 2003 року «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2005 рік»**. Як і в урядовому законопроекті, пропонувалася мінімальна заробітна плата на 2005 рік розміром 262 грн., проте відновлення міжкваліфікаційних співвідношень в оплаті праці на основі 237 грн. пропонувалося почати з 1 січня 2004 року. Законопроект був знятий з розгляду, оскільки не відповідав порядку встановлення розміру мінімальної заробітної плати, визначеному Законом України **«Про оплату праці»**.

Із затвердженням розмірів мінімальної зарплати на 2004-2005 роки, політичне протистояння не припинилось і на підтримку своєї позиції щодо мінімальної зарплати депутати фракції СПУ та **«Наша Україна»** продовжували вносити законопроекти.

29 січня 2004 року **В.Ющенко** та **В.Пинзенник** зареєстрували законопроект **№ 4421-1 «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2004 рік»**, яким передбачалося з 1 березня 2004 року встановити мінімальну заробітну плату у розмірі 240 грн. 13 лютого в цей законопроект були внесені зміни, які передбачали зобов'язання уряду разом із введенням нового розміру мінімальної зарплати забезпечити одночасне відновлення міжпосадових співвідношень в оплаті праці. На відміну від інших законопроектів,

цей супроводжувався точними розрахунками покриття додаткових витрат. На основі інформації уряду встановлено, що для забезпечення мінімальної зарплати на рівні 240 грн. необхідно додатково **4 млрд. 56 млн. грн.** на рік. Основним джерелом покриття таких витрат є невраховані в держбюджеті-2004 доходи. Приховані доходи складають від 6,5 до 7 млрд. грн., що стало можливим у результаті зниження урядом показників зростання економіки та приросту бюджету. У 2003 році приріст бюджету (перевищення реальних доходів над запланованими) склав 14,4 млрд. грн., а на 2004 рік, за однакових економічних умов заплановано зростання на 3 млрд. грн.. По даному законопроекту парламентом рішення не приймалося. Цей проект загалом не суперечив **законопроекту № 4421 В. Ющенка та В. Кириленка** про підвищення до рівня прожиткового мінімуму мінімальної зарплати з 1 січня 2005 року. 4 березня 2004 року в законопроект **№ 4421** було внесено зміни і вилучено положення про встановлення з 1 січня 2004 року мінімальної зарплати на рівні 65% прожиткового мінімуму. *Таким чином, позиція «Нашої України» полягала у поетапному підвищенні мінімальної зарплати до рівня прожиткового мінімуму: з 1 березня 2004 року – 240 грн., з 1 липня 2004 року – 80% прожиткового мінімуму, з 1 січня 2005 – 100% прожиткового мінімуму для працездатних.*

6 лютого 2004 року троє депутатів від СПУ - **Л.Вернигора**, **С.Бульба** та **В.Семенюк** - зареєстрували законопроект **№ 4421-2 «Про встановлення розміру мінімальної зарплати на 2004 рік»** і запропонували встановити мінімальну заробітну плату з 1 липня 2004 року на рівні 365 грн. на місяць проти чинного розміру 205 грн., за яким розраховані витрати бюджету – 2004. Належного фінансово-бюджетного обґрунтування не подавалося. Як джерела додаткових надходжень до бюджету називалися зростання ВВП на 8% та заходи по детінізації економіки.

## Висновки

Запровадження нової системи соціальних стандартів на основі базового показника прожиткового мінімуму виявилось передчасним і непередбаченим кроком. Ні законодавча, ні виконавча влада протягом 5 років не змогла забезпечити ефективність цієї системи та дотримання соціальних стандартів навіть в умовах сталого економічного зростання. Зокрема, щодо таких основних соціальних стандартів як прожитковий мінімум та мінімальна зарплата, можна зробити наступні висновки.

З часу затвердження «першого» **прожиткового мінімуму** у 2000 році, його розмір номінально зріс з 270 грн. до 362 грн. у 2004 році, тобто на 25%. За цей же період зростання цін на споживчі товари та послуги склало 32,5%. Очевидно, що встановлені розміри прожиткового мінімуму не відповідали реальній вартості споживчого кошика.

Щодо застосування прожиткового мінімуму варто відзначити непослідовність використання цього базового соціального стандарту для здій-

снення соціальних платежів, пенсій та інших соціальних стандартів. На даний момент прожитковий мінімум застосовується тільки для встановлення розміру державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та сім'ям з дітьми, соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам. Не зважаючи на вимогу Конституції, прожитковий мінімум не застосовується до визначення мінімальної зарплати, мінімальної пенсії, пільгових пенсій та допомог.

Як і у випадку з мінімальною зарплатою, проблема прожиткового мінімуму стала предметом політичних дискусій у парламенті під час визначення прожиткового мінімуму на 2004 рік. Представники лівої та правої опозиції висловили сумніви щодо реальності запропонованого урядом розміру. Знову ж виникла проблема розрахунків вартості споживчого кошику на основі статистичних показників інфляції та індексу споживчих цін. Опозиціонери стверджували, що урядом не враховане реальне зростання споживчих цін та інфляції. Проблема методики розрахунку вартості споживчого кошику підтвердилась самим урядом, який щодо прожиткового мінімуму на 2004 рік пропонував поетапно різні цифри: 356 грн., 358 та в кінцевому результаті 362 грн.

Під час парламентських дискусій висловлювалися також сумніви щодо адекватності набору товарів мінімального споживчого кошика. Зокрема, це стосується неврахування ряду необхідних товарів для мінімального споживання працездатних осіб. Загалом, існує проблема строгої відповідності набору та обсягу товарів мінімального споживчого кошика медичним стандартам.

Таким чином, щодо застосування прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту варто відзначити ряд актуальних проблем, як-от: необхідність забезпечення використання цього стандарту відповідно до Конституції для всіх соціальних виплат та державних гарантій; удосконалення методики встановлення розміру прожиткового мінімуму задля забезпечення максимальної відповідності цього стандарту реальній вартості споживчого кошика та послуг; потреба перегляду набору товарів та послуг в бік їх, відповідності реальним життєвим потребам людини та медичним стандартам.

Найсерйознішою уваги потребує вирішення проблеми використання прожиткового мінімуму для встановлення розміру соціальних виплат. Чинна система використання в бюджетному законодавстві, так званого, рівня забезпечення прожиткового мінімуму (РЗПМ) взагалі нівелює значення прожиткового мінімуму, як такого. Навіщо взагалі приймати прожитковий мінімум, якщо в законах про державний бюджет урядом повторно встановлюється його розмір у середньому на 70% нижче офіційно прийнятого. «Ручне» управління соціальними виплатами на основі РЗПМ допускає ганебні форми порушення соціальних прав жінок, які виховують дітей до 3 років. Їх право отримувати допомогу на рівні прожиткового мінімуму для дитини до 6 років обмежується двічі. Спочатку, з посилкою на економічну нестабільність прикінцевими положеннями ЗУ

«Про державну допомогу сім'ям з дітьми» їм гарантується допомога тільки на рівні 25% прожиткового мінімуму. Далі щороку в законі про державний бюджет за допомогою РЗПМ їм встановлюється допомога тільки на рівні 13% прожиткового мінімуму.

Вирішення цієї проблеми потребує, як мінімуму, чіткого обґрунтування і визначення поняття «економічної нестабільності держави» із зазначенням конкретних макроекономічних показників, які означатимуть досягнення стабільності та забезпечення соціальних прав, передбачених Конституцією України. На основі такого обґрунтування необхідно протягом певного періоду вилучити із законодавства всі положення про РЗПМ і обмежити право уряду використовувати цей інструмент при підготовці державного бюджету.

Питання мінімальної зарплати набуло неабиякої політичної гостроти, в першу чергу, через низьку ефективність планування соціально-економічної політики президентською та виконавчою владою. За Основними напрямками соціальної політики на 1997-2000 роки, затвердженими Указом Президента, в 2002 році мінімальна заробітна плат повинна була складати 60% середньої заробітної плати. Спираючись саме на ці «прогнози» аргументи, опозиційні фракції парламенту скористались ситуацією і почали ініціювати запровадження зазначеного рівня мінімальної зарплати без врахування об'єктивних можливостей державного бюджету фінансувати збільшену зарплату працівників бюджетної сфери. Крім цього, використовувався також інший «правовий» аргумент, а саме вимога встановлення мінімальної зарплати на рівні прожиткового мінімуму.

Тривалі політичні дебати виявили чимало проблем, пов'язаних із забезпеченням державних гарантій в оплаті праці. Серед них, відсутність однакових підходів навіть в середовищі однорідних політичних сил щодо фінансово-бюджетного обґрунтування запровадження того чи іншого розміру мінімальної зарплати, проблеми узгодженості стандарту мінімальної зарплати з тарифною системою оплати праці працівників бюджетної сфери тощо.

Таким чином, варто відзначити такі проблемні питання щодо мінімальної зарплати. По-перше, президентська адміністрація, ініціюючи соціальні реформи, не могла забезпечити належне стратегічне планування соціальних перетворень та економічного розвитку. Вимоги законодавства щодо встановлення мінімальної зарплати на рівні прожиткового мінімуму до останнього часу не виконуються. Заплановані президентом строки такого вирівнювання не були виконані. Крім того, не вирішена проблема, поставлена чинним президентом ще у 1997 році — використання урядом мінімальної зарплати як «технічного» нормативу, а не державного стандарту, який виконує захисні функції. По-друге, очевидною стала проблема забезпечення конкретного порядку обчислення мінімальної зарплати та фінансово-бюджетного обґрунтування дотримання цього соціального стандарту в бюджетній сфері.



## ВИСОКІ ТЕМПИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНІ: РЕАЛЬНІСТЬ ЧИ МІФ?

Останнім часом на слуху тема економічного зростання України. Спочатку, як ми пам'ятаємо, йшлося лише про високі темпи зростання ВВП. Потім сюди додалися випереджаючі у порівнянні з ВВП темпи зростання середньомісячної заробітної плати (хоча тут прихована одна хитрість: зарплату статистика подає номінальну, а ВВП – реальний). І нарешті, заговорили в цілому про економічне зростання. Економічні досягнення активно пропагуються владою, визнані світовим співтовариством. Особливо часто на економічних успіхах України наголошують керівники Російської Федерації. Навіть представники опозиції не відкидають економічних досягнень влади, вони лише звинувачують її у приховуванні державних доходів і використання їх поза бюджетом, тобто при відсутності контролю з боку Верховної Ради. «При розробці показників державного бюджету на 2005 рік, – зазначається у поданні Кабінету міністрів до Верховної Ради, – за базу для розрахунків взято прогноз економічного і соціального розвитку України на 2005 рік, розрахований виходячи з проведення тенденції зростання економіки України темпами, які будуть одними з найвищих серед країн світового співтовариства».

**Олександр ПАНІБРАТОВ,**  
кандидат  
економічних наук

Наскільки вагомі та наскільки стабільні економічні досягнення України та її претензії на «українське економічне диво»? Привертає увагу неповнота, обмеженість статистичних даних, а також певна суперечливість економічних показників та економічних тенденцій.

Економічна закономірність, зокрема, полягає у тому, що в період економічного зростання державний бюджет формується з профіцитом, який спрямовується на погашення державного боргу, а в період спаду бюджет, як правило, дефіцитний, тобто уряди вдаються до запозичень і застосовують інфляційне стимулювання економіки. В Україні ж сьогодні все навпаки: при збільшенні темпів зростання ВВП збільшується дефіцит державного бюджету і зростає державний борг. Виникає як мінімум два питання: 1) чи не є сьогоднішній економічний бум інфляційним; 2) як діятиме уряд під час економічного спаду, який за законами функціонування товарної економіки неминуче настане?

Незрозумілими є також статистичні дані про індекси споживчих цін (ІСЦ) та індекси цін виробників (ІЦВ), їх різнонаправлений рух та природно великий розрив між цими показниками. 2003 року ІСЦ склав 8,2 %, а ІЦВ – 11,1 %. Таке співвідношення індексів засвідчувало, що ІСЦ, тобто інфляція у 2004 році зростатиме. Державна статистика між тим демонструє якусь незрозумілу тенденцію: інфляція зменшується (4,3 % за 8 місяців, прогноз на рік – 7,0 %), хоча індекс цін виробників продовжує зростати й у серпні досяг загрозливої величини у 16,2 % (урядовий прогноз на рік – 19,0 %). Навіть суттєвий стрибок цін на нафтопродукти у травні і подальше їх зростання у червні – вересні дивним чином не позначилися на показнику інфляції, який на-

дає державна статистика. Не кажучи про те, що економічна дійсність не підтверджує статистичне благополуччя.

Ще одна тривожна тенденція спостерігається у сфері грошового обігу: дуже високими темпами зростає кількість грошей в обігу. Ще 2 вересня під час презентації нової десятигривневої банкноти виконуючий обов'язки голови Нацбанку Арсеній Яценюк повідомив, що грошова маса вже перевищила встановлену на 2004 рік величину і продовжує зростати. Він не виключив, що ще до кінця року буде підвищена облікова ставка Нацбанку – це пряма вказівка на зростання інфляції. Загальновідомо (і це предмет гордості голови Нацбанку Сергія Тігіпка), що золотовалютні резерви Нацбанку цього року зросли з 7,0 млрд. до 12,0 млрд. дол. США. Але ж банк купує валюту за чисто емісійні гроші, які підштовхують інфляцію. До того ж ми добре пам'ятаємо, як швидко розтанули значно більші золотовалютні резерви Державного банку Росії у 1998 році, так і не врятувавши країну від дефолту.

Постановка питання про реальність економічного зростання правомірна ще й тому, що задекларовані і підтверджені державною статистикою високі темпи розвитку економіки не трансформуються у зростання добробуту українців. Так, номінальні доходи населення у 2003 році склали у середньому 369 гривень на людину в місяць, що ледь перевищує величину прожиткового мінімуму, який тоді складав 342 гривні. У першому півріччі поточного року вони зросли на 5,3 гривні, або на 1,4 %. Роздрібні ціни за цей час підвищились на 4,4 %. Таким чином, реальні доходи середньостатистичного українця у першому півріччі 2004 року зменшилися на 3 %. Безумовно, у другому півріччі номінальні доходи зростуть значно більше у зв'язку з підвищенням пенсій та соціальних виплат, погашенням заборгованостей з зарплат та соціальних виплат, тощо. Проте аналітики одностайні в тому, що таке надмірне і майже миттєве збільшення готівки в обігу неминуче призведе до інфляційного стрибка і сподіватися на зростання реальних доходів населення, певне, не доводиться, це буде лише часткова компенсація зростання цін з урахуванням усіх компонентів інфляції.

Означені нами позиції вимагають як мінімум критичного підходу до процесів, які відбуваються в економіці України, чого сьогодні, на жаль, не спостерігається.

Спробуємо зробити деяку оцінку реального стану економіки України, використовуючи для цього таблицю «Основні прогнозні показники економічного і соціального розвитку України», наведену на стор. 3-4 другого тому поданих уря-

дом матеріалів до проекту Державного бюджету на 2005 рік. Використаємо не всі, лише окремі наведені у таблиці показники, і додамо до них свої, розраховані на основі статистичних даних, які у таблиці виділені жирним курсивом.

### Основні прогнози показники економічного і соціального розвитку України

1. Показники	2003 рік (звіт)	2004 рік (очікуване)	2005 рік (прогноз)
Валовий внутрішній продукт: номінальний, млрд.грн.	264,2	332,7	387,3
<i>приріст номінальний, %</i>	117,0	125,9	116,4
<i>приріст реальний, %</i>	109,4	112,4	108,6
<i>виробництво на одну людину в місяць, грн.</i>	460,5	584,5	685,7
<i>частка, яка спрямовується на особисте споживання, грн./міс.</i>	254,2*	322,6	378,5
2. <i>Прожитковий мінімум, грн./міс.</i>	342,0	362,0	382,0
3. Індекс споживчих цін: в середньому до попереднього періоду, %	105,2	107,6	107,0
грудень до грудня попереднього року, %	108,2	107,0	106,2
4. Індекс цін виробників: в середньому до попереднього періоду, %	107,7	119,0	108,9
грудень до грудня попереднього року, %	111,1	118,8-119,0	105,3
5. Прибуток прибуткових підприємств, млрд. грн.	45,7	53,3	57,0
6. Збитки збиткових підприємств, млрд. грн.	26,1	28,5	29,0
7. Середньорічна чисельність населення, тис. людей	47813,0	47432,05	47070,6

\* Розрахунок зроблено, виходячи з структури ВВП за категоріями кінцевого споживання у 2003 році, коли споживчі витрати домашніх господарств становили 55,2 % ВВП (див. Офіційне видання «Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році», Київ, 2004 р. Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, стор. 215).

Кидається в вічі вкрай низький рівень виробництва ВВП на душу населення – ледь більше тисячі доларів на одну людину у 2003 році. По цьому головному економічному показнику України, як бачимо, належить до аутсайдерів світової економіки. При такому рівні виробництва ВВП забезпечувати темпи його зростання порядку 10 % не складає великої заслуги уряду. Більше того, за цих темпів Україна і через десять – двадцять – тридцять років залишатиметься світовим аутсайдером. Адже за п'ять останніх років суттєвого, за даними статистики, зростання ВВП зріс з 49,7 % до 54,3 % порівняно з 1990 роком.

Викликає подив, щоб не сказати шок, частка ВВП, яка спрямовується на особисте споживання: 254,2 грн. на людину в місяць у 2003 році. Це майже на 90 грн. менше прожиткового мінімуму! Звернемо увагу, що й наступного року, за так широко розрекламованого зростання економіки частка ВВП, яка буде використана на особисте споживання (378,5 грн. в місяць на особу за пропорцією фактичного розподілу ВВП у 2003 році), не забезпечить українцям мізерного прожиткового мінімуму в 382 грн.! Така наша офіційна економіка, тобто та, яка охоплюється державною статистикою. З цієї однієї цифри можна зробити висновок, що уряд не має у своєму розпорядженні ресурсів для суттєвого підвищення пенсій, соціальних виплат, заробітних плат, життєвого рівня населення взагалі, що він постійно проголо-

шує (і не може не проголошувати під час передвиборчої кампанії). Усі здійснені останнім часом і ті, що ще будуть здійснені «підвищення» – це псевдопідвищення, які лише частково компенсують інфляційне зростання цін. Ось останній доказ: уряд запропонував на 2005 рік прожитковий мінімум у 382 грн., що на 20 грн. більше цього-річного, тоді як проста індексація прожиткового мінімуму поточного року (362 грн.) вимагає встановлення його на наступний рік у сумі 387,3 грн. (при прогнозі інфляції 7,0 %).

Прожитковий мінімум, відповідно до закону, застосовується для загальної оцінки рівня життя в Україні, для встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат, для визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування та інших. Нагадаємо, між іншим, що у 2003 році пенсії та інші соціальні виплати у структурі доходів населення становили 38,6 %. Наступного року, таким чином, реальний життєвий рівень населення знижуватиметься. Хто хоче, нехай порахує сам: таким же чином він знижується у поточному році проти минулого. Зверніть увагу, уряд діє так, незважаючи на передвиборчу ситуацію, в умовах боротьби за голоси виборців, що підтверджує наш висновок про відсутність у нього можливостей для виконання своїх передвиборчих обіцянок.

Населення ж пішло шляхом самовивживання. Загальновизнаною стала цифра у 7 млн. українців, які працюють або шукають роботу за кордоном. В Україні до цього часу продовжується «човниковий» бізнес і збільшується кількість міських ринків, цієї архаїчної нецивілізованої форми економічних відносин, яка важко піддається державному контролю, породжує безліч супутних проблем і заручниками якої є як ті, хто там працює, так і ті, хто купує.

Хоча найвагоміший доказ справедливості нашого висновку про падіння життєвого рівня громадян надає інша статистика – демографічна. Чисельність населення України невпинно зменшується: минулого року на 381 тис. осіб і у першому півріччі поточного року – ще на 178,2 тис. осіб. В Україні сьогодні немає жодної області, де б народжуваність перевищувала смертність! А в таких областях, як Донецька, Луганська, Полтавська (!), Сумська, Чернігівська смертність перевищує народжуваність у 2,5 і більше разів. Кажуть, не потрібно політики. Але зверніть увагу, представники яких політичних сил очолюють адміністрації згаданих областей і до якого сусіда тягнуть ці регіони.

Викладене свідчить більше про економічну стагнацію, ніж про економічне зростання.

## ПАРЛАМЕНТ – БІЗНЕС І ПАРЛАМЕНТ – ПОЛІТИКА: СІАМСЬКІ БЛИЗНЮКИ В ОЧІКУВАННІ ОПЕРАЦІЇ

**В**ажко знайти ще один з інститутів української влади, який породжував би такі очікування і викликав би таке обурення серед населення будь-якої країни як парламент. Колишні месії, яким у передвиборних перегонах натовп заглядає у рота, ловлячи кожне слово (чи підловлюючи на обіцянках) вже невдовзі після виборів отримують прізвиська «нероб», які «дурно хліб їдять», бо «не вирішують невідкладних питань», «нічого не дають (мається на увазі – не роздають) людям», а замість цього «тільки говорять». Втім, обурення парламентами в усталених демократіях, з доволі високим рівнем політичної свідомості, політичного мислення і політичної культури громадян не тільки не спонукає їх відмовлятися від інституту парламентаризму, а й зберігає за ним високий авторитет. Населення демократичних країн попри будь-які розчарування наполегливо домагається від обранців виконання взятих зобов'язань, насамперед по вирішенню економічних і соціальних проблем.



**Олександр МАЙБОРОДА,**  
доктор історичних наук,  
завідувач відділу етнополітології Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України

У перехідних суспільствах настрої коливаються значно частіше та із значно більшою амплітудою: тут розчарування доволі швидко переростає у зневагу, навіть у готовність відмовитися і від плюралізму, і від парламентаризму.

Приміром, близько половини громадян України згодні з тим, що кілька сильних керівників можуть зробити для країни більше, ніж усі закони та політичні дискусії, і вдвічі менше тих, хто не погоджується з такою думкою. При цьому понад 40% вважають, що обраний від їхнього округу депутат не здатен виражати їхні інтереси і тільки близько 8% оцінюють його діяльність позитивно. А кожен шостий взагалі не знає (скоріше, забув), хто був обраний від його округу (Українське суспільство – 2003: Соціологічний монітор. – К., 2003. – С. 566, 567).

Неефективності парламенту, коли така має місце, дається декілька пояснень. Одне з них – зрощування у стінах законодавчого органу влади і бізнесу, яке розкладає його з середини, спрямовує у бік реалізації не загальнонародного, а групового (сімейно-кланового, галузевого, територіального) інтересу. Лікування у таких випадках пропонується радикальне – відокремлення політики від бізнесу, тим більше великого. Парламент, відтак, має бути призначеним винятково для професійних політиків, які представляють інтереси своїх виборців.

До початку міркувань на тему розділення двох феноменів – політики і бізнесу, маємо зауважити, що у парламентах їх зрощення проявляється не лише персоніфіковано (олігарх у депутатському кріслі), а й інструментально: депутатський голос є предметом торгівлі за ціною, що, за чутками, часом буває захарною.

А тепер спробуємо відповісти на два питання: по перше, чи реальне відокремлення політики від бізнесу взагалі, а по-друге, чого більше воно принесе – користі чи шкоди, і чи не завершиться така операція летальним підсумком для кожного із двох взаємополучених організмів.

Взаємополученість бізнесу і політики є аксіоматичною. Політична арена (а парламент є одним з її секторів) являє собою місце розподілу влади та її механізмів. Сам розподіл відбувається як компроміс різноспрямованих, часом взаємозаперечуючих інтересів, причому інтересів, слід підкреслити, насамперед ділових, фінансових, тобто таких, від чієї реалізації залежать матеріальні основи буття кожного із сегментів суспільства, а відтак і суспільства в цілому. Тобто бізнес і політика являють собою дві складові механізми, що зрослися намертво.

Матеріальними інтересами керуються не лише бізнесмени, а також і окремі громадяни, соціальні і професійні страти, в які вони об'єднані, галузі економіки, території. Хто може найкраще представляти їхні інтереси?

Розгляньмо перший варіант – бізнесмени. Найсуворіше обвинувачення, що висувається проти них – це опікування насамперед егоїстичними інтересами власного бізнесу. Звинувачення, безумовно, не безпідставне. Разом з тим, не можна не помічати, що бізнесмени представляють не тільки конкретні підприємства, а й окремі галузі. Від долі їхнього бізнесу нерідко залежить добробут населення цілих територій. Бізнесмени щодня тримають руку на діловому пульсі країни, шкірою відчувають кон'юнктуру і внутрішнього, і зовнішнього ринку, а тому закономірно і логічно прагнуть прийняття законів, які протегували б їхньому бізнесу.

Діловим людям легше зрозуміти інтереси один одного, стіни парламенту дають їм змогу знаходити взаємоприйнятні рішення без посередників, не витрачаючи зайвого часу, із впевненістю, що їхні позиції не будуть хибно трансльовані посередниками.

При обміні між багатими людьми голосами при прийнятті законів їм не треба давати один одному хабарі, витрачатися на лобістів. Їхня економічна вага надає більшої ваги їхнім політичним посадам.

Однак, присутність олігархів у депутатських кріслах має й недоліки. Зосередженість на питаннях вигоди може легко увести їх від інших проблем – культурної, духов-

ної, соціальної, тощо. Нарешті, найбільша загроза суспільству від депутатів-бізнесменів полягає у їхніх можливостях у стінах парламенту не лише домовлятися, а й змовлятися за рахунок держави, її бюджету, у т.ч. його соціальних статей. Великий бізнес ладний приносити стратегічні загальнонаціональні інтереси (стимулювання передових наукоємних галузей, зовнішня безпека, зміцнення державного суверенітету тощо) у жертву сьогочасній вигоді.

Постійна потреба у суспільній підтримці своєї діяльності змушує олігархів прибирати до рук засоби масової інформації. Та й самостійність бізнесменів є відносною: вони залежать від контролюючих органів, а відтак і від виконавчої влади.

Тому в уяві багатьох людей, особливо фахівців-політологів, інтелектуалів, місце олігархів у парламенті мають заступити винятково професійні політики, не пов'язані з великим бізнесом і не залежні від нього. Безумовно, такі депутати повинні мати ряд суттєвих переваг: відсутність особистої матеріальної зацікавленості при прийнятті рішень, необхідність орієнтуватися тільки на виборців, що змушує постійно тримати у полі зору їх настрої, потреба у постійному професійному самовдосконаленні. Відсутність власного бізнесу забезпечує їх від тиску з боку виконавчої влади.

Разом з тим, участь у виборчих перегонях і пошук необхідних для цього коштів рано чи пізно штовхає і найнезалежніших (за риторикою) політиків в обійми великого бізнесу і після отримання жаданої фінансової підтримки робить їх його фактичними представниками в законодавчому органі. Причому і замовлення своїх спонсорів вони можуть виконувати недбало, посилаючись на настрої виборців, невдалий розклад сил, тощо. «Незалежні» політики воліють уникати входження у партійні списки аби зберегти свободу маневру у парламенті. Саме «незалежні» найчасті-

ше міняють фракції – дії, які багатьма експертами коментуються як вигідний політичний бізнес.

Проведене співставлення «за» і «проти» присутності бізнесу у парламенті, як «за» і «проти» його професіоналізації можливо дозволить переконати, що намір оперативним шляхом відокремити бізнес від влади є безперспективним. Бізнес, який концентрує в собі життєвий інтерес країни, і політика, покликана втілювати в життя проекти національного розвитку, спираючись при цьому на фундамент, закладений діловими колами, і надалі залишатимуться нерозлучними.

Нагальною і вічною проблемою залишатиметься координація дій обох сторін та їх підпорядкування інтересам «третьої сторони» – населення держави. Його настрої, погляди повинні бути найдієвішим регулятором економічних і політичних рухів. Кожного із сіамських близнюків – бізнесу і політики. За однією умови – якщо, по-перше, ці погляди і настрої доходять до парламентарів, а по-друге, якщо стають предметом уважного вивчення останніх.

Перша умова може бути забезпечена інстинктом самозбереження можновладців, які тільки надавши привласненим ЗМІ повну свободу зможуть узнати про справжні (а не намальовані на замовлення) тенденції суспільного життя, що несуть цим можновладцям потенційну загрозу. Врешті решт, краще чути про себе правду за власні ж гроші, але при цьому залишаючись «при своїх», чим читати колишні дифірамби на свою адресу, будучи позбавленим всього обуренням народом. Що ж до другої умови, то вона не зможе бути реалізована на рівні інстинкту. Тут потрібний певний рівень сумління і масштабності мислення. Хто краще продемонструє ці якості у парламенті, бізнесмени чи професійні політики – виборцям не так вже й важливо.

# Виступи народних депутатів України впродовж сесій Верховної Ради України четвертого скликання

(станом на 20.09.2004 р.)

Складено за даними веб-сайту  
Верховної Ради України

№ п/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Фракція (група) станом на 20.09. 2004 р.	Кількість виступів з трибуни	Кількість виступів з місця	Всього
1	Абдуллін О.Р.	СДПУ (о)	2	0	2
2	Авраменко В.Ф.	«Регіони України»	0	4	4
3	Акопян В.Г.	«Регіони України»	0	3	4
4	Александровська А.О.	КПУ	27	45	72
5	Алексєєв І.В.	КПУ	4	6	10
6	Альошин В.Б.	«Наша Україна»	9	9	18
7	Анастасієв В.О.	КПУ	7	3	10
8	Андрєсюк Б.П.	СДПУ (о)	6	7	13
9	Анісімов В.О.	КПУ	6	13	20
10	Аніщук В.В.	КПУ	5	3	8
11	Антємюк В.Д.	«Регіони України»	0	0	0
12	Антоньєва Г.П.	«Регіони України»	0	1	1
13	Артеменко Ю.А.	Позафракційний	18	9	27
14	Асадчев В.М.	«Наша Україна»	26	295	321
15	Астров-Шумілов Г.К.	«Союз»	4	1	5
16	Атрошенко В.А.	«Наша Україна»	1	1	2
17	Бабурін О.В.	КПУ	5	31	36
18	Баграєв М.Г.	«Союз»	0	0	0
19	Байсаров Л.В.	«Регіони України»	3	2	5
20	Балога В.І.	«Наша Україна»	2	1	3
21	Бандурка О.М.	«Демократичні ініціативи Народовладдя»	39	48	87
22	Баранівський О.П.	СПУ	44	141	185
23	Бартків В.П.	«Центр»	7	6	13
24	Бастрига І.М.	«Регіони України»	5	6	11
25	Бауєр М.Й.	«Трудова Україна»	2	12	14
26	Бахтеєва Т.Д.	«Регіони України»	1	0	1
27	Безсмертний Р.П.	«Наша Україна»	1	7	8
28	Беспалий Б.Я.	«Наша Україна»	86	263	349
29	Беспалов О.П.	«Регіони України»	2	10	12
30	Бичков С.А.	«Центр»	4	5	9
31	Біловол О.М.	Позафракційний	0	1	1
32	Білозір О.В.	«Наша Україна»	3	1	4
33	Білоус О.Г.	Блок Юлії Тимошенко	11	65	76
34	Блохін О.В.	СДПУ (о)	0	0	0
35	Богатирьова Р.В.	«Регіони України»	8	15	23
36	Бойко В.С.	«Регіони України»	5	7	12
37	Бойко В.О.	Народна Аграрна партія України	4	0	4
38	Бойко Ю.А.	«Наша Україна»	0	2	2
39	Бокий І.С.	СПУ	42	57	99
40	Бондар В.Н.	«Наша Україна»	0	0	0
41	Бондаренко В.Д.	«Наша Україна»	21	82	103
42	Бондаренко Г.І.	«Регіони України»	12	0	12
43	Бондарчук О.В.	КПУ	20	14	34
44	Бондарчук С.В.	«Центр»	1	0	1
45	Борзих О.І.	Народна Аграрна партія України	13	2	15
46	Борзов В.П.	СДПУ (о)	2	1	3
47	Борщєвський В.В.	КПУ	4	30	34
48	Бронніков В.К.	«Регіони України»	21	20	41
49	Бубка С.Н.	«Регіони України»	0	4	4
50	Будаг'янц М.А.	«Союз»	0	13	13
51	Буджиган П.П.	КПУ	43	1	44
52	Буйко Г.В.	КПУ	3	23	26
53	Бульба С.С.	СПУ	23	73	96
54	Буряк С.В.	«Трудова Україна»	31	11	42
55	Буряк О.В.	«Трудова Україна»	0	1	1

56	Васадзе Т.Ш.	«Трудова Україна»	0	5	5
57	Васильєв О.А.	«Регіони України»	0	0	0
58	Васюник І.В.	«Наша Україна»	8	5	13
59	Ващук К.Т.	Народна Аграрна партія України	31	82	113
60	Веревський А.М.	«Регіони України»	0	4	4
61	Веретенников В.О.	Позафракційний	9	17	26
62	Вернигора Л.М.	СПУ	35	61	96
63	Вернидубов І.В.	«Регіони України»	14	14	28
64	Вінський Й.В.	СПУ	19	57	76
65	Волинець М.Я.	Блок Юлії Тимошенко	10	12	22
66	Волков О.М.	Позафракційний	0	0	0
67	Воюш В.Д.	СДПУ (о)	9	4	13
68	Гаврилюк І.Я.	«Наша Україна»	0	2	2
69	Гаврилюк В.В.	«Центр»	21	75	96
70	Гавриш С.Б.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	32	40	72
71	Гадяцький Л.М.	«Трудова Україна»	0	1	1
72	Гайдош І.Ф.	СДПУ (о)	6	6	12
73	Галієв Е.Е.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	0	1	1
74	Гапочка М.М.	«Союз»	10	9	19
75	Гармаш Г.Ф.	СПУ	9	9	18
76	Герасимов І.О.	КПУ	7	4	11
77	Гінзбург О.П.	КПУ	56	117	173
78	Гірник Є.О.	«Наша Україна»	39	99	138
79	Гіршфельд А.М.	Народна Аграрна партія України	3	7	10
80	Гладій М.В.	Народна Аграрна партія України	14	17	31
81	Гладкіх В.І.	«Трудова Україна»	8	9	17
82	Гмиря С.П.	КПУ	16	70	86
83	Головатий С.П.	Блок Юлії Тимошенко	17	61	78
84	Голуб О.В.	КПУ	1	0	1
85	Горбаль В.М.	«Регіони України»	0	7	7
86	Горбатов В.М.	СДПУ (о)	0	1	1
87	Горбачов В.С.	«Союз»	5	2	7
88	Горлов Г.В.	«Регіони України»	0	4	4
89	Гошовський В.С.	«Союз»	2	0	2
90	Грановський О.Г.	СДПУ (о)	0	0	0
91	Грач Л.І.	КПУ	0	0	0
92	Грачев О.О.	КПУ	19	10	29
93	Григорович Л.С.	«Наша Україна»	22	37	59
94	Гринів І.О.	«Наша Україна»	5	4	9
95	Грязев А.Д.	СПУ	16	34	50
96	Губський Б.В.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	20	26	46
97	Гудима О.М.	«Наша Україна»	6	6	12
98	Гуменюк О.І.	«Наша Україна»	1	3	4
99	Гурвіц Е.Й.	«Наша Україна»	1	3	4
100	Гурєєв В.М.	НДП та ПППУ	4	6	10
101	Гуренко С.І.	КПУ	18	67	85
102	Гуров В.М.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	34	24	58
103	Давидова Л.І.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	6	1	7
104	Дашутін Г.П.	«Трудова Україна»	6	7	13
105	Дем'юхін В.А.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	71	22	93
106	Деркач А.Л.	Позафракційний	0	0	0
107	Деркач Л.В.	Позафракційний	0	3	3
108	Джемілев Мустафа	«Наша Україна»	0	2	2
109	Джоджик Я.І.	«Наша Україна»	2	4	6
110	Дзюнь В.М.	НДП та ПППУ	0	0	0
111	Димінський П.П.	Позафракційний	0	0	0
112	Добкін М.М.	СДПУ (о)	18	48	66
113	Довгий С.О.	Позафракційний	11	3	14
114	Довгий Т.О.	Позафракційний	1	0	1
115	Доманський А.І.	КПУ	25	24	49
116	Дорогунцов С.І.	КПУ	12	73	85
117	Драч І.Ф.	«Наша Україна»	1	2	3
118	Драчевський В.В.	«Трудова Україна»	1	3	4
119	Дубицький В.В.	СДПУ (о)	3	0	3
120	Євдокимов В.О.	СДПУ (о)	1	3	4
121	Єдін О.Й.	«Трудова Україна»	1	0	1

122	Сремєєв І.М.	Народна Аграрна партія України	0	2	2
123	Єхануров Ю.І.	«Наша Україна»	22	23	45
124	Єщенко В.М.	КПУ	15	65	80
125	Жванія Д.В.	«Наша Україна»	0	0	0
126	Жебрівський П.І.	«Наша Україна»	10	13	23
127	Жеваго К.В.	«Регіони України»	0	1	1
128	Жовтяк Є.Д.	«Наша Україна»	6	17	23
129	Жулинський М.Г.	«Наша Україна»	6	5	11
130	Загрева Б.Ю.	«Наша Україна»	0	9	9
131	Задорожній О.В.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	13	48	61
132	Заєць І.О.	«Наша Україна»	112	106	218
133	Заєць В.В.	СДПУ (о)	3	18	21
134	Заїчко В.О.	НДП та ПППУ	3	9	12
135	Заклунна-Мироненко В.Г.	КПУ	3	1	4
136	Заплатинський В.М.	СДПУ (о)	8	4	12
137	Зарубінський О.О.	НДП та ПППУ	22	91	113
138	Засуха Т.В.	«Трудова Україна»	2	0	2
139	Зварич Р.М.	«Наша Україна»	33	226	259
140	Звягільський Ю.Л.	«Регіони України»	5	0	5
141	Зімін О.П.	«Наша Україна»	1	1	2
142	Зінченко О.О.	Позафракційний	2	2	4
143	Зубанов В.О.	«Регіони України»	3	3	6
144	Зубець М.В.	«Союз»	5	1	6
145	Зубов В.С.	Блок Юлії Тимошенко	17	35	52
146	Іванов С.А.	«Центр»	19	31	50
147	Іванчо І.В.	«Наша Україна»	12	10	22
148	Івченко О.Г.	«Наша Україна»	2	2	4
149	Ігнатенко П.М.	«Наша Україна»	0	0	0
150	Іоффе Ю.Я.	«Трудова Україна»	2	10	12
151	Ісасв Л.О.	«Регіони України»	1	4	5
152	Каденюк Л.К.	НДП та ПППУ	10	1	11
153	Калетнік Г.М.	СДПУ (о)	13	21	34
154	Калінчук В.А.	Народна Аграрна партія України	42	89	131
155	Кальніченко І.В.	«Регіони України»	3	6	9
156	Капустін В.В.	«Наша Україна»	66	4	70
157	Каратуманов О.Ю.	СДПУ (о)	0	0	0
158	Кармазін Ю.А.	«Наша Україна»	672	580	1252
159	Карнаух М.В.	СПУ	6	38	44
160	Карпов О.М.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	8	24	32
161	Касьянов С.П.	Народна Аграрна партія України	5	0	5
162	Катеринчук М.Д.	«Наша Україна»	14	46	60
163	Катушева З.Г.	КПУ	9	11	20
164	Кафарський В.І.	НДП та ПППУ	6	16	22
165	Качур П.С.	«Наша Україна»	3	17	20
166	Каменяш О.М.	Позафракційний	0	1	1
167	Кендзьор Я.М.	«Наша Україна»	20	44	64
168	Кириленко В.А.	«Наша Україна»	24	72	96
169	Кирилюк В.Д.	«Союз»	2	7	9
170	Кирилюк Є.І.	Блок Юлії Тимошенко	28	92	120
171	Кириченко Л.Ф.	«Регіони України»	5	7	12
172	Кіроянц С.Г.	«Центр»	3	2	5
173	Кіссе А.І.	СДПУ (о)	0	0	0
174	Клименко А.В.	«Трудова Україна»	0	0	0
175	Климуш О.Д.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	13	19	30
176	Клімов Л.М.	«Регіони України»	0	0	0
177	Клюєв А.П.	«Регіони України»	15	18	33
178	Ключковський Ю.Б.	«Наша Україна»	25	143	168
179	Коляль В.С.	«Наша Україна»	4	22	26
180	Козаченко О.О.	«Центр»	17	14	31
181	Козловський А.М.	Народна Аграрна партія України	2	9	11
182	Колісник М.Д.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	2	3	5
183	Колоніарі О.П.	«Регіони України»	0	28	28
184	Комар М.С.	«Регіони України»	7	12	19
185	Коновалок В.І.	«Регіони України»	17	34	51
186	Король В.М.	«Наша Україна»	4	6	12
187	Корсаков О.Я.	«Регіони України»	1	4	5

188	Косів М.В.	«Наша Україна»	22	45	67
189	Косінов С.А.	Народна Аграрна партія України	5	16	21
190	Костенко Ю.І.	«Наша Україна»	4	0	4
191	Костишок Б.І.	«Наша Україна»	36	119	155
192	Косьяненко О.В.	«Трудова Україна»	0	0	0
193	Кравченко М.В.	КПУ	24	85	109
194	Кравчук Л.М.	СДПУ (о)	16	7	23
195	Круглов М.П.	«Регіони України»	8	11	19
196	Крук Ю.Б.	НДП та ПППУ	15	6	
197	Круць М.Ф.	«Наша Україна»	16	3	19
198	Крючков Г.К.	КПУ	77	24	101
199	Кузьменко П.П.	СДПУ (о)	о	1	1
200	Кузьмук О.І.	«Трудова Україна»	14	12	26
201	Кукоба А.Т.	«Трудова Україна»	0	0	0
202	Кульчинський М.Г.	«Наша Україна»	4	8	12
203	Курас І.Ф.	«Регіони України»	7	8	15
204	Кухарчук М.А.	КПУ	2	9	11
205	Ландик В.І.	«Регіони України»	6	24	30
206	Лапін Є.В.	«Регіони України»	1	0	1
207	Ларін С.М.	«Регіони України»	0	0	0
208	Лебедівський В.А.	«Наша Україна»	1	24	25
209	Левцун В.І.	Блок Юлії Тимошенко	1	10	11
210	Лелюк О.В.	«Регіони України»	0	0	0
211	Лещенко В.О.	КПУ	114	115	229
212	Лещинський О.О.	«Регіони України»	0	2	2
213	Литвин В.В.	«Трудова Україна»	7	0	7
214	Литвин В.М.	Позафракційний	2	5	7
215	Лісін М.П.	СДПУ (о)	0	0	0
216	Лобода М.В.	КПУ	2	10	12
217	Лукашук О.Г.	СДПУ (о)	1	1	1
218	Лук'яненко Л.Г.	Блок Юлії Тимошенко	25	58	83
219	Луценко Ю.В.	СПУ	21	130	151
220	Льовін А.І.	СДПУ (о)	4	3	7
221	Мазуренко В.І.	СДПУ (о)	4	5	9
222	Майко В.І.	НДП та ПППУ	20	17	37
223	Майстришин В.Я.	«Регіони України»	14	40	54
224	Макеєнко В.В.	«Регіони України»	8	7	15
225	Малиновський О.П.	СПУ	13	25	38
226	Манчуленко Г.М.	«Наша Україна»	18	107	125
227	Маркуш М.А.	КПУ	20	22	42
228	Мартиненко М.В.	«Наша Україна»	0	1	1
229	Мартинівський В.П.	Народна Аграрна партія України	0	2	2
230	Мартинюк А.І.	КПУ	11	120	131
231	Масенко О.М.	КПУ	22	44	66
232	Матвеев В.Г.	КПУ	79	163	242
233	Матвеев В.Й.	КПУ	80	27	107
234	Матвієнко А.С.	Блок Юлії Тимошенко	59	105	164
235	Матвієно П.В.	«Регіони України»	7	11	18
236	Матвієнков С.А.	«Регіони України»	43	166	209
237	Матвійчук Є.І.	«Регіони України»	0	0	0
238	Мельник М.Є.	СПУ	24	24	48
239	Мельников М.П.	«Союз»	0	2	2
240	Мельничук М.В.	СПУ	90	153	243
241	Мигович І.І.	КПУ	41	29	70
242	Миримський Л.Ю.	«Союз»	2	6	8
243	Мироненко В.А.	КПУ	38	28	66
244	Мішура В.Д.	КПУ	36	59	95
245	Мовчан П.М.	«Наша Україна»	21	42	63
246	Мовчан В.П.	НДП та ПППУ	2	8	10
247	Мойсик В.Р.	«Наша Україна»	20	4	24
248	Мокроусов А.О.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	0	0	0
249	Мороз О.О.	СПУ	85	244	329
250	Мороз А.М.	КПУ	47	65	102
251	Морозов О.В.	«Наша Україна»	3	5	8
252	Мусяка В.Л.	«Центр»	14	16	30



253	Мхітарян Н.М.	«Трудова Україна»	4	3	7
254	Надрага В.І.	«Союз»	89	159	248
255	Наконечний В.Л.	«Регіони України»	0	3	3
256	Наливайко А.М.	КПУ	1	12	13
257	Насалик І.С.	Позафракційний	0	5	5
258	Немировський О.А.	СДПУ (о)	3	2	5
259	Нечипорук В.П.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	12	21	33
260	Ніколаєнко С.М.	СПУ	71	140	211
261	Новак В.М.	КПУ	8	6	14
262	Носенко М.П.	КПУ	7	18	25
263	Нощенко М.П.	«Трудова Україна»	26	89	115
264	Одайник М.М.	«Наша Україна»	12	5	17
265	Олексюк С.С.	«Наша Україна»	4	14	18
266	Олійник Б.І.	КПУ	25	37	62
267	Олійник П.М.	«Наша Україна»	9	13	22
268	Олуйко В.М.	НДП та ПППУ	18	0	18
269	Омельченко Г.О.	Блок Юлії Тимошенко	14	19	33
270	Омельченко О.О.	«Центр»	0	2	2
271	Онїщук М.В.	НДП та ПППУ	57	30	87
272	Онопенко В.В.	Блок Юлії Тимошенко	100	23	123
273	Оржаховський А.В.	КПУ	51	52	103
274	Оробець Ю.М.	«Наша Україна»	16	30	46
275	Осика С.Г.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	7	10	17
276	Осташ І.І.	«Наша Україна»	29	37	66
277	Павленко Ю.О.	«Наша Україна»	10	3	13
278	Павлюк М.П.	НДП та ПППУ	3	5	8
279	Панасовський О.Г.	«Регіони України»	6	2	8
280	Парубок О.Н.	КПУ	5	22	27
281	Пеклушенко О.М.	«Регіони України»	7	44	51
282	Петренко В.С.	КПУ	6	28	34
283	Петров О.В.	НДП та ПППУ	5	10	14
284	Петров В.Б.	КПУ	8	4	12
285	Пехота В.Ю.	«Регіони України»	9	55	64
286	Пинзеник В.М.	«Наша Україна»	37	93	130
287	Писаренко А.Г.	СДПУ (о)	1	1	2
288	Писарчук П.І.	СДПУ (о)	3	3	6
289	Пінчук В.М.	«Трудова Україна»	1	0	1
290	Плохой І.І.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	1	3	4
291	Плужников І.О.	СДПУ (о)	0	1	1
292	Плютинський В.А.	Народна Аграрна партія України	0	13	13
293	Плющ І.С.	«Наша Україна»	5	16	21
294	Подобєдов С.М.	СДПУ (о)	0	1	1
295	Політ А.А.	КПУ	12	18	30
296	Поліщук М.Є	«Наша Україна»	45	25	70
297	Поліщук К.А.	«Регіони України»	5	5	10
298	Полякова Л.Є.	«Трудова Україна»	4	5	9
299	Полянчич М.М.	«Наша Україна»	4	1	5
300	Пономаренко Г.Г.	КПУ	5	21	26
301	Поплавський М.М.	«Трудова Україна»	0	2	2
302	Порошенко П.О.	«Наша Україна»	64	59	123
303	Потапов В.І.	«Регіони України»	1	4	5
304	Потебенько М.О.	«Союз»	9	6	15
305	Правденко С.М.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	6	14	20
306	Прошкуратова Т.С.	СДПУ (о)	14	5	19
307	Пузаков В.Т.	КПУ	226	35	261
308	Пустовойтенко В.П.	НДП та ПППУ	47	32	79
309	Пхиденко С.С.	КПУ	11	14	25
310	Развадовський В.Й.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	0	21	21
311	Райков Б.С.	«Демократичні ініціативи Народовладдя»	3	5	8
312	Ратушняк С.М.	Позафракційний	0	17	17
313	Раханський А.В.	«Трудова Україна»	19	22	41
314	Резнік І.Й.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	5	1	6
315	Ременюк О.І.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	1	5	6
316	Рибак В.В.	«Регіони України»	2	3	5
317	Рибачук О.Б.	«Наша Україна»	0	0	0

318	Римарук О.І.	«Регіони України»	0	0	0
319	Рішняк І.М.	Народна Аграрна партія України	0	4	4
320	Родіонов М.К.	КПУ	35	56	91
321	Руденко Г.Б.	СДПУ (о)	20	14	34
322	Рудковський Д.О.	«Трудова Україна»	5	0	5
323	Рудьковський М.М.	СПУ	70	254	324
324	Рябіка В.Л.	СДПУ (о)	1	0	1
325	Рябікін П.Б.	«Центр»	0	0	0
326	Сабашук П.П.	«Наша Україна»	7	0	7
327	Савицький В.В.	Народна Аграрна партія України	3	0	3
328	Салигін В.В.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	1	3	4
329	Салмін О.В.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	1	2	3
330	Самойлик К.С.	КПУ	35	34	69
331	Самоплавський В.І.	Народна Аграрна партія України	9	6	15
332	Самофалов Г.Г.	«Регіони України»	2	30	32
333	Сандлер Д.М.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	1	2	3
334	Сас С.В.	Блок Юлії Тимошенко	18	10	28
335	Сафіуллін Р.С.	«Регіони України»	0	2	2
336	Сацюк В.М.	СДПУ (о)	0	0	0
337	Сватков Л.Б.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	4	5	9
338	Святаш Д.В.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	8	16	24
339	Семенов В.П.	СПУ	85	237	322
340	Семинога А.І.	Блок Юлії Тимошенко	14	24	38
341	Сергієнко Л.Г.	«Трудова Україна»	2	1	3
342	Симоненко П.М.	КПУ	70	226	296
343	Ситник К.М.	Блок Юлії Тимошенко	12	5	17
344	Сівкович В.Л.	«Центр»	6	6	12
345	Сігал С.Я.	СДПУ (о)	0	0	0
346	Сімонов В.Д.	КПУ	9	9	18
347	Сінченко С.Г.	КПУ	10	17	27
348	Сіренко В.Ф.	КПУ	3	10	13
349	Скомаровський В.В.	«Наша Україна»	21	10	31
350	Скудар Г.М.	«Регіони України»	3	4	7
351	Слабенко С.І.	«Центр»	15	40	55
352	Слаута В.А.	Народна Аграрна партія України	4	3	7
353	Слободян О.В.	«Наша Україна»	2	2	4
354	Сміяненко І.М.	«Союз»	0	2	2
355	Соболєв С.В.	«Наша Україна»	23	51	74
356	Сокирко М.В.	«Наша Україна»	10	9	19
357	Соломатін Ю.П.	КПУ	201	165	366
358	Солошенко М.П.	«Союз»	0	1	1
359	Співачук В.Л.	СПУ	9	26	35
360	Сподаренко І.В.	СПУ	0	1	1
361	Станецький Г.С.	«Трудова Україна»	1	0	1
362	Сташевський С.Т.	«Центр»	26	5	31
363	Стецьків Т.С.	«Наша Україна»	3	5	8
364	Стойко І.М.	«Наша Україна»	17	11	28
365	Стоян О.М.	«Регіони України»	18	38	56
366	Стребко С.К.	«Трудова Україна»	6	2	8
367	Стретович В.М.	«Наша Україна»	22	32	54
368	Сулковський П.Г.	«Регіони України»	7	40	47
369	Супрун Л.П.	НДП та ПППУ	13	27	40
370	Суркіс Г.М.	СДПУ (о)	0	0	0
371	Сухий Я.М.	«Трудова Україна»	69	164	233
372	Сушкевич В.М.	Позафракційний	20	32	52
373	Сятиня М.Л.	Народна Аграрна партія України	6	14	20
374	Танюк Л.С.	«Наша Україна»	21	15	36
375	Таран В.В.	Блок Юлії Тимошенко	31	74	105
376	Тарасюк І.Г.	«Наша Україна»	0	1	1
377	Тарасюк Б.І.	«Наша Україна»	11	4	15
378	Терещук С.М.	Народна Аграрна партія України	28	8	36
379	Терьохін С.А.	«Наша Україна»	60	61	121
380	Тимошенко Ю.В.	Блок Юлії Тимошенко	39	29	68
381	Тимошенко В.А.	«Регіони України»	0	3	3
382	Ткач Р.В.	«Наша Україна»	13	28	41
383	Ткаченко О.М.	КПУ	6	26	32

384	Толочко П.П.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	6	8	14
385	Томенко М.В.	«Наша Україна»	95	78	173
386	Томич І.Ф.	«Наша Україна»	38	9	47
387	Тополов В.С.	«Центр»	0	1	1
388	Третьяков О.Ю.	«Наша Україна»	0	2	2
389	Трофименко В.В.	«Наша Україна»	0	1	1
390	Туманов В.І.	«Регіони України»	10	14	24
391	Турчинов О.В.	Блок Юлії Тимошенко	52	193	245
392	Тягнибок О.Я.	Позафракційний	14	33	47
393	Удовенко Г.Й.	«Наша Україна»	30	42	72
394	Устенко О.А.	«Наша Україна»	1	1	2
395	Фельдман О.Б.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	2	0	2
396	Фіалковський В.О.	Позафракційний	2	1	3
397	Фікс Є.З.	СДПУ (о)	0	0	0
398	Філенко В.П.	«Наша Україна»	6	10	16
399	Фоменко К.О.	«Союз»	5	5	10
400	Франчук І.А.	СДПУ (о)	5	4	9
401	Франчук А.Р.	СДПУ (о)	0	0	0
402	Хара В.Г.	«Регіони України»	47	29	76
403	Хмара С.І.	Блок Юлії Тимошенко	31	67	98
404	Хмельницький В.І.	«Союз»	0	0	0
405	Хомутиннік В.Ю.	«Регіони України»	16	14	30
406	Царенко О.М.	СДПУ (о)	0	2	2
407	Царьов О.А.	«Регіони України»	16	8	24
408	Цехмістренко В.Г.	«Наша Україна»	0	2	2
409	Цибенко П.С.	КПУ	54	135	189
410	Цкітшвілі Е.О.	«Союз»	0	6	6
411	Цушко В.П.	СПУ	72	40	112
412	Чеботарьова Ю.С.	«Союз»	0	0	0
413	Челноков С.Д.	КПУ	1	15	16
414	Челомбітко І.В.	«Регіони України»	0	2	2
415	Червоненко Є.А.	«Наша Україна»	4	9	13
416	Червоній В.М.	«Наша Україна»	6	13	19
417	Черновецький Л.М.	«Наша Україна»	59	13	72
418	Черняк В.К.	«Наша Україна»	217	217	434
419	Чечель М.Й.	«Наша Україна»	0	0	0
420	Чикал А.В.	«Трудова Україна»	0	1	1
421	Чичканов С.В.	КПУ	4	1	5
422	Чичков В.М.	Блок Юлії Тимошенко	0	7	7
423	Чорновіл Т.В.	«Центр»	45	65	110
424	Чорноволенко О.В.	«Наша Україна»	1	32	33
445	Чубаров Р.А.	«Наша Україна»	18	68	86
426	Шандра В.М.	«Наша Україна»	1	1	2
427	Шаров І.Ф.	«Трудова Україна»	0	7	7
428	Шведенко М.М.	НДП та ПППУ	0	2	2
429	Шевченко О.О.	Народна Аграрна партія України	9	6	15
430	Шевчук С.В.	НДП та ПППУ	26	68	94
431	Шепетін В.Л.	СДПУ (о)	4	6	10
432	Шершун М.Х.	Народна Аграрна партія України	37	16	53
433	Шибко В.Я.	СПУ	18	130	148
434	Ширко Ю.В.	«Наша Україна»	14	9	23
435	Шкіль А.В.	Блок Юлії Тимошенко	196	282	478
436	Шкіря І.М.	«Регіони України»	0	0	0
437	Шкляр В.Б.	«Центр»	3	0	3
438	Шпак В.Ф.	Народна Аграрна партія України	4	0	4
439	Шпиг Ф.І.	«Трудова Україна»	0	0	0
440	Шульга М.О.	КПУ	13	8	21
441	Шурма І.М.	СДПУ (о)	62	40	102
442	Шуфрич Н.І.	СДПУ (о)	16	66	92
443	Юхновський О.І.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	11	11	22
444	Юхновський І.Р.	«Наша Україна»	33	67	100
445	Ющенко В.А.	«Наша Україна»	30	6	36
446	Ющенко П.А.	«Наша Україна»	0	0	0
447	Яворівський В.О.	«Наша Україна»	122	203	325
448	Янковський М.А.	«Регіони України»	1	6	7
449	Ярославський О.В.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	0	0	0
450	Ярославський О.В.	«Демократичні ініціативи - Народовладдя»	0	0	0

## NGO PARTICIPATION IN ELECTION OBSERVATION

**Denys KOVRYZHENKO**  
*Laboratory for  
Legislative Initiatives*

The form of NGO participation in elections is discussed not only in Ukraine, but also in other countries. The constitutional provision that determines the role of political parties in formation and expression of the will of people, as well as the current practice (lack of sufficient funding which sometimes turns NGOs into the instrument of a political fight) resulted in gradual obviation of NGOs from the election process. New presidential election and parliamentary election acts expressly prevent NGOs from participation in elections. However, if one can agree with the norm that prohibits NGOs to nominate candidates and participate in formation of election commissions, there are no grounds to stripe them of the right to participate in elections as official observers. Lack of democracy and transparency in Ukrainian elections, as well as the practices of NGO participation in election observation in Bulgaria, Romania, Slovakia, Serbia and other CEE countries at the beginning of the 1990s, and active role of Ukrainian NGOs in ensuring transparency of elections in 1994, 1998, 1999, and 2002, prove that NGOs should be entitled to observe the elections.

At the present time, the Ukrainian Parliament has two legislative proposals that entitle certain

NGOs that meet the established criteria to participate in the election process:

- **Amendments to the Presidential Election Act (on improvement of the election observation system) No. 5706** field by MP Havrylyuk on 29.06.2004; and

- **Amendments to the Presidential Election Act (on official observers from NGOs) No.5550** filed by MPs Havrysh, Hubsnyi, Zadorozhnyi on 20.05. 2004.

Amendments No.5706 are conceptually and technically more elaborate as compared to No.5550 as they take into account the current role of NGOs in the election observation and provide for coherent rather than sporadic and non-reconciled changes to the Presidential Election Act. The key advantage of No.5706 is that it provides NGO official observers with the same rights as are provided to official observers from presidential contenders, while No.5550 brings the role of NGO official observers to the mute crowd in the election campaign with no levers either to ensure legality of presidential elections, or protect civic rights. Therefore, it is advisable to approve No.5706 as a basis and work on it further to prepare it for the second reading with due consideration of the proposals mentioned in the article.

## LEGISLATIVE INITIATIVES 2005 BUDGET PROPOSAL

**Artem RUDYK,**  
*Fiscal Analyst*

The budget proposed by the Cabinet of Ministers features the following characteristics:

- \* Return to mutual off-sets in budgetary transactions;
- \* 6 bln UAH increase of the declared revenues and consolidated budget due to the included mutual off-sets of tax arrears of certain companies and private debts for the consumed services to decrease the government's obligations on the lost private savings;
- \* Sharp increase of the state budget special

fund due to the mutual off-sets included to the revenues;

- \* Increased tax receipts due to the envisaged increase of VAT receipts and simultaneous cutback of tax refunds;
- \* Discrepancy between the envisaged economic growth rates and the anticipated budget receipts;
- \* Excessive number of norms amending tax legislation which contradicts established legislative requirements.

## SUPPORT AND PROMOTION OF INVESTMENT

**Oleksandr NAUMOV,**  
*Master of  
International  
Economic Affairs*

This is not the first legislative attempt to strengthen the investment policy. Recently, the government passed almost 20 acts aiming to attract foreign investments and discover domestic sources of investments. Presidential decree No. 580 on Additional Measures to Attract Foreign Investments to the Ukrainian Economy passed on July 7, 2003 and the Law on Nationwide Comprehensive Program for Development of Advanced Research Intensive Technologies are the key documents in this area.

Summarized history of attraction and use of foreign investments in the domestic economy suggests that there is a number of negative factors that pose an additional threat to the national and economic security of Ukraine. In this respect, the following problems can be mentioned:

- There is a discrepancy between the real eco-

nomical needs of the national economy and aspiration of foreign investors,

- Foreign companies often try to establish control over the most promising and strategically important economic sectors and companies to eliminate them as competitors from the world market or to capture the internal Ukrainian market,

- Ukrainian companies get reoriented towards production of raw or prepared raw materials and environment unfriendly products,

- Foreign investors evade their obligations by speculating on the very fact of making investments into the Ukrainian economy.

The above problems threaten to turn Ukraine into a raw material producing appendage of the advanced Western economies, deepen economic, financial, and technological dependence of the

country, as well as deteriorate the research, development, human, and production capabilities.

The fact that the leading world agencies have recently increased the investment rating of Ukraine from stable to positive suggests that there will be more of speculative investments. However, even these investments are insufficient. There will also be hardly any growth in terms of government investments and lending and financial capability in the short term. This could be solved

through increased receipts of foreign capital, however, there are many other difficulties here. First and foremost, a foreign investor wishes to see a stable legislative framework in Ukraine that would ensure a system of privileges and cost-effective production, as well as minimize risks and protect investments from corruption. The proposed bill just covers some of the existing problems, but does not set forward any specific solutions for them.

#### Topic

## 4TH UKRAINIAN PARLIAMENT: SOCIAL STANDARDS IN LEGISLATION

**Serhiy PANTSUR,**  
*Laboratory for  
Legislative Initiatives*

A new system of social standards based on the cost of living was introduced as required by the Ukrainian Constitution and became a key stage of the social policy reform. The necessary basic legislation was passed by the 3rd Parliament with no major political tension. However, the circumstances changed dramatically after the 2002 elections when the 4th Parliament started its work. Establishment of the cost-of-living indicator and a minimum wage entailed a tough confrontation between certain opposition and pro-governmental forces that combated in political debates of the budgetary process stormily passing legislation at the same time. It is still unclear whether this confrontation was a political fight in which parties just used the social standards, or the struggle for the efficiency of the social policy reform. Whatever it was anyway, the parliamentary debate around the cost of living and the minimum wage revealed quite a number of urgent problems concerning provision of social standards.

Introduction of the new system has proven premature and unprepared. Over 5 years, neither the legislative, nor the executive branch was able to ensure its efficiency and compliance with social standards even in the context of a stable economic growth. In particular, such social standards as the cost of living and the minimum wage suggest the following conclusions.

Since the time when the "first" cost-of-living indicator was approved in 2000, its nominative value has grown from 270 UAH to 362 UAH in 2004, or by 25%. Over the same period, the cost of consumer goods and services has increased by 32.5%. It is clear that the established cost of living did not correspond to the real value of basket of goods.

In terms of the cost of living, there has been some incoherence in the application of this basic social criterion for the purposes of social payments, pensions, and other social standards. Today, the cost of living is used only to determine the public assistance to underprivileged families and families with children, individuals not entitled to pensions and disabled individuals. Despite of the constitutional requirement, the cost of living is not applied to determine the minimum wage, pensions, privileged pensions and other assistance.

Therefore, it is not surprising that the problem of the cost of living, as well as the minimum wage, became a subject of the political debate in 2004. The leftist and the rightist opposition factions expressed their doubts about the feasibility

of the indicator set forward by the government. The problem of the basket of goods calculation on the basis of statistic inflation indicators and consumer goods index came up again. The opposition claimed that the government did not take into account the real growth of the consumer prices and the inflation. The calculation problem was confirmed by the government itself that was changing the 2004 cost-of-living figures from 356 UAH to 358 UAH and finally 362 UAH.

The parliamentary deliberation also revealed doubts about the adequacy of the minimum set of goods included into the consumer basket, since some essential goods consumed by able-bodied individuals were left out. Another problem here is strict compliance of the minimum set and volume of goods with the established medical standards.

Therefore, there is a need to achieve the following objectives in terms of application of the cost of living as the basic social standard:

- To ensure its use for the purposes of all social allocations and public guarantees as required by the Constitution;
- To improve the cost-of-living calculation methods to ensure maximum correspondence between the standard and the true value of the basket of goods and services; and
- To bring the set of goods and services in compliance with the needs of the people and medical standards.

It is also important that the cost of living is used to determine the amount of public assistance. The current mechanism of the Cost-of-Living Provision (CLP) used in the budget legislation disproves the meaning of the cost of living as such. Despite of the established indicator, the government undervalues it generally by 70% in state budget laws. Manual management of social payments on the basis of the CLP results in disgraceful violations of social rights of women with children under 3 years old. Their right for assistance in the amount of the cost-of-living for children under 6 years old is limited twice. The reference to economic instability in the Law on Public Assistance to Families with Children provides for assistance in the amount of only 25% of the cost of living, while annually the state budget establishes only 13% of assistance through the CLP mechanism.

To solve this problem it is necessary at least to ground and set clear definition of the concept of "economic instability" and establish specific macroeconomic indicators, achievement of which

will signify stability and guarantee of social rights as envisaged by the Constitution. Such grounds shall be used to gradually exclude all CLP provisions from the legislation and limit the government's right to use this instrument in preparation of the state budget.

The minimum wage issue has become especially politically acute due to lack of the efficient planning of the social and economic policy by the President and the executive branch. According to the Social Policy Guidelines for 1997-2000 approved by the presidential decree, in 2002 the minimum wage had to make up 60% of the average salary. The opposition parliamentary factions used this "forecast" figure and initiated introduction of the above minimum wage without due consideration of the actual capability of the state budget to finance public salaries. Another "legal" requirement was to establish the minimum wage at the level of the cost of living.

Lengthy political debate also unclothed many problems associated with security of labor remuneration. Even homogeneous political forces lack coherent approaches to the financial and bud-

getary grounding for introduction of certain amounts of the minimum wage, as well as reconciliation of the minimum wage standard with the tariff remuneration system used to pay public salaries.

Thus, the following problems can be spotted out in terms of the minimum salary. Firstly, when the Presidential Administration initiated the social reform, it was not able to ensure proper strategic planning for social transformations and economic growth. The legislative requirement to set the minimum wage at the level of the cost of living has not yet been met, as well as the dates established by the President for these purposes. In addition, back in 1997 the incumbent President established the minimum wage to be used by the government as a technical norm to fulfill protective functions, rather than a state standard. This objective has also not been achieved. Secondly, there is an obvious problem with procedures for calculation of the minimum salary, as well as the financial and budgetary grounding for compliance with this social standard in the budgetary sector.

## HIGH RATES OF ECONOMIC GROWTH IN UKRAINE: MYTH OR REALITY?

**Oleksandr PANIBRATOV,**  
*Ph.D. Candidate*

The Ukrainian government actively popularizes its economic achievements that are also recognized by the international community. Top Russian leadership stresses Ukraine's progress especially insistently. Even the opposition does not reject economic achievements of the government, blaming it, however, for concealing public revenues and using them outside the budget, i.e. outside the parliamentary control.

How weighty and stable are Ukraine's economic achievements and how serious are the claims of the "Ukrainian economic wonder"? Incompleteness and scantiness of the statistic data is the first thing that raises suspicion. In addition, there is also certain contradiction between the economic indicators and economic trends.

In particular, the patterns of economic development prove that during the times of the economic growth the budget is formed with a surplus that is used to pay off state debt, while at the times of economic decline budgets are usually drafted with a deficit, when governments borrow money and stimulate economy through inflation. In Ukraine, everything is vice versa today: despite of increased rates of the GDP growth, the state budget deficit and debt are rising. There are at least two questions here: 1) is the current economic boom conditioned by inflation; 2) what will the government do when the economy starts declining, which shall inevitably follow the current growth according to the rules of economy?

In 2003, average private nominal revenues reached 369 UAH per person a month, which is

a bit higher than the cost of living established in 2003, namely 342 UAH. Over the first six months of this year, the revenues have increased by 5.3 UAH or 1.4%. On the other hand, the retail prices have increased by 4.4%, which means that the real revenues of an average citizen have decreased by 3% over the first 6 months of 2004.

Another striking thing is a very low GDP per person, which was a bit over 1,000 USD per person in 2003. This main economic indicator places Ukraine among the outsiders of the global economy. With such GDP 10% of its growth does not make a credit to the government. Moreover, with such a growth rate Ukraine will remain an outsider for another 10-30 years.

The GDP share used for personal consumption is astonishing as it was only 254.2 UAH per person in 2003 which is 90 UAH less than the cost of living. The next year the personal consumption share (378.5 UAH a month per person as suggested by the proportion of the actual GDP distribution in 2003) will not be able to ensure the paltry 382 UAH of the cost of living to the Ukrainian people. Just this one figure proves that the government does not have enough resources for efficient increase of pensions, salaries, and the living standards in general terms despite of its claims (in fact, the government cannot say anything different during the election campaign).

The above is more an evidence of the economic stagnation, rather than an economic growth.



### "Орієнтири виборця - парламентський моніторинг"

Парламентський моніторинг - це:

- ✓ парламентські події;
- ✓ експертиза законопроектів;
- ✓ аналіз ключових суспільних та державних проблем;
- ✓ ексклюзивні коментарі українських політиків та експертів.



ENG ГОЛОВНА СТОРІНКА

#### Орієнтири виборців - парламентський моніторинг

У базі зареєстр. 1385 зак-т(и/ів), станом на 05.10.2004

- 2 **Правова політика**
- 2 **Державне будівництво та міське самоврядування**
- 2 **Економічний розвиток**
- 2 **Зовнішня політика**
- 2 **Соціальна політика**
- 2 **Інформаційна політика**
- 2 **Національна безпека і оборона**
- 2 **Зовнішня політика**



НАРОДНІ ДЕПУТАТИ

ФРАКЦІЇ І ГРУПИ

#### ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

05-10-2004 || 13:12

##### Парламент вирішив відправити урядовий проект закону "Про державне фінансування та цільове довгострокове кредитування будівництва житла" на повторне перше читання

226 голосами народних депутатів урядовий законопроект "Про державне фінансування та цільове довгострокове кредитування будівництва житла" (№1285-1) було відправлено на повторне перше читання після того, як його деїччі не підтримали. Мета законопроекту - це створення умов реалізації конституційного права на житло для громадян України, потребують соціального захисту або підтримки з боку держави, шляхом будівництва (придбання) соціального житла та створення можливості будівництва (придбання) житла за рахунок державних пільгових кредитів.

Детальніше

05-10-2004 || 11:55

##### Сьогодні парламент у першому читанні проект закону про символіку місцевого самоврядування

У проекті розкривається зміст поняття символіки місцевого самоврядування, визначено коло об'єктів, які можуть бути віднесені до місцевої символіки або її складових. Зокрема, зазначено, що до об'єктів місцевої символіки відносяться назви і зображення пам'яток історії та культури, культових споруд, пам'яток природи, елементів ландшафту, вулиць тощо відповідного населеного пункту. На думку експерта Лабораторії законодавчих ініціатив, проект закону потребує певного доопрацювання.

Детальніше

27-09-2004 || 18:05

Представники опозиції хочуть позбавити Уряд права визначати порядок розподілу додаткових

Довідник «Орієнтири виборця»

Часопис ПАРЛАМЕНТ

Лабораторія законодавчих ініціатив

04070, м.Київ,

вул. Волоська 8/5, к. 133-134

т./ф.: (044) 238 24 69

E-mail: info@laboratory.kiev.ua

www.parliament.org.ua

## Фонд підтримки демократії

Національний фонд підтримки демократії США (NED) як недержавна неприбуткова організація була створена в 1983 році для зміцнення демократичних інституцій у всьому світі шляхом проведення недержавних ініціатив. Діяльність Фонду керується незалежною Радою директорів і фінансується за рахунок громадських коштів, розмір яких щороку визначається Конгресом США.

Ці кошти використовуються для надання сотень грантів у багатьох регіонах світу, включаючи Східну Європу та країни колишнього Радянського Союзу.

20 років існування Фонду підтвердили його ефективність та успіх, які базуються на п'яти принципах діяльності:

- **регіональний підхід** - Фонд ефективно і гнучко визначає правильні пріоритети у кожному з регіонів;
- **багатосекторний підхід** - діяльність Фонду зосереджена на правах людини та меншин, громадській освіті, незалежних ЗМІ, верховенстві законів;
- **допомога низу** - Фонд допомагає організаціям, що є безпосередньою основою громадянського суспільства: громадські

- організації та ініціативи, професійні спілки, політичні партії, тощо;
- **невеликі гранти** - якомога більшої кількості реальних громадських проектів, що створює основу для поширення ідей демократії;
- **створення зв'язків** - велика кількість отримувачів грантів Фонду створює передумови для активнішого обміну досвідом між ними.












1101 Fifteenth Street, NW, Suite 700 Washington,

DC, 20005, USA

202.293.9072 Fax: 202.223.6042

E-mail: info@ned.org, WEB-site: www.ned.org

## Фракційна структура Верховної Ради України станом на 6 жовтня 2004 року

	Фракція «Наша Україна»	100
	Фракція «Регіони України»	64
	Фракція комуністів	59
	Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	40
	Фракція партії «Трудова Україна»	30
	Фракція Соціалістичної партії України	20
	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	19
	Група «Демократичні ініціативи»	14
	Група «Єдина Україна»	16
	Група «Центр»	16
	Фракція Народної аграрної партії України	20
	Фракція НДП та ПППУ	16
	Група «Союз»	18
	Позафракційні	18