

## «Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

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



### ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

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

### ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

### ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

### ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

### НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Тарас МИКОЛАЄНКО  
Олександр СИНЬООКИЙ  
Дмитро ОПАНАСЕНКО

### ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО

### ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки  
демократії США  
www.ned.org

### THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy  
www.ned.org

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

Підписано до друку 10.06.2005.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно

### ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

### ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ  
Катерина ЧЕПУРНА

### ДРУК

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



## ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 3/2005

### Законопроекти

Сучасні спроби комплексного перегляду  
правових основ політики зайнятості інвалідів . . . . . стор. 2–7

### Тема

Проблемні питання кредитування  
сільськогосподарського виробництва в Україні . . . . . стор. 8–23

100 днів роботи Уряду:  
оцінка міжнародних експертів . . . . . стор. 24–29

### Український та зарубіжний парламентаризм

Статус Рахункової палати в Україні: українське  
законодавство, зарубіжний досвід та шляхи  
удосконалення . . . . . стор. 30–46

### Статистика

Депутатські запити (за період  
з 02 лютого до 24 травня 2005 року) . . . . . стор. 47–49

**Summaries** . . . . . стор. 50–52

Автори числа: С. Панцир (2), Г. Асланян (8), С. Гордієнко (24), Ф. О'Донелл (26),  
А. Ослунд (26), Д. Білак (27), М. Лаар (28), М. Емерсон (28),  
Д. Ковриженко (30), Н. Синьоока (47)

# СУЧАСНІ СПРОБИ КОМПЛЕКСНОГО ПЕРЕГЛЯДУ ПРАВОВИХ ОСНОВ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ ІНВАЛІДІВ

№ 4595 від 31.12.03; суб'єкти законодавчої ініціативи – народний депутат України Сушкевич В.Д., відповідальний комітет – Комітет ВР в справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів; стан проходження – прийнятий у I читанні.

У 2003 році у зв'язку з відзначенням проголошеного Радою Європи Року людей з інвалідністю актуалізувалась проблема стану соціального захисту та працевлаштування інвалідів. Серед проблем, робота над якими передбачалася виконавчою владою щодо проведення Року людей з інвалідністю, питання нормативної бази працевлаштування інвалідів не передбачалось. Дійсно, чинне нормативно-правове забезпечення працевлаштування інвалідів вважається більш ніж достатнім і істотно не суперечить міжнародним нормам. Українське законодавство передбачає практично вичерпний перелік інструментів працевлаштування інвалідів від встановлення сталої квоти робочих місць для інвалідів до щедрої підтримки організацій та підприємств інвалідів. Поза цим наприкінці Року людей з інвалідністю В. М. Сушкевич зареєстрував законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно вирішення проблем професійної і трудової реабілітації інвалідів, який було прийнято за основу 29 червня 2004 року.



**Сергій ПАНЦИР,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

## Зміст законопроекту

Законопроектом пропонується змінити назву Фонду України соціального захисту інвалідів на «Фонд соціального захисту інвалідів».

Пропонується деталізувати ч. 2 ст. 1 ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів» та розширити перелік суб'єктів господарювання, які повинні залучати громадські організації інвалідів до підготовки рішень, які стосуються інтересів інвалідів. Зокрема до такої практики залучаються підприємства незалежно від виду діяльності та галузевої приналежності (у чинній редакції йдеться про підприємства незалежно від форм власності та господарювання), суб'єкти підприємницької діяльності – фізичні особи, які використовують найману працю, а також іноземні підприємства, установи та організації.

Положення ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів» щодо фінансування соціального захисту повинні також поширюватись на дітей-інвалідів. Крім того, заходи з фінансування соціального захисту інвалідів та дітей-інвалідів здійснюються, крім Фонду соціального захисту інвалідів, урядовим органом у складі Мінпраці, а також з місцевих бюджетів за програмами соціального захисту.

Положення про Фонд соціального захисту інвалідів затверджується КМУ з урахуванням пропозицій всеукраїнських організацій інвалідів. Порядок використання коштів

місцевих фондів соціального захисту інвалідів визначається за участі громадських організацій інвалідів.

Положення про включення до державного замовлення продукції підприємств та організацій інвалідів доповнюється наступним. До державного замовлення включається також продукція підприємств державної форми власності, де працюючі інваліди складають більше 50% працівників. Порядок включення до держзамовлення затверджується КМУ.

Передбачені зміни у регулювання діяльності органу, який вирішує питання надання пільг та державного замовлення підприємствам та організаціям інвалідів – Міжвідомчої Комісії з питань діяльності підприємств та організацій інвалідів. Розширено перелік пільг, щодо яких приймає рішення Комісія. Йдеться про поворотну та безповоротну допомогу, дотації на виробництво засобів реабілітації інвалідів, сприяння у працевлаштуванні інвалідів. До складу Комісії додатково пропонується ввести представників Контрольно-ревізійного управління України (КРУ) та Фонду соціального захисту інвалідів. При прийнятті рішень Комісії про надання пільг та допомог використовують не тільки соціальне, а й техніко-економічне обґрунтування. Може бути прийнято рішення про надання позик, допомог та дотацій підприємствам, які у повному обсязі виконали нормативи працевлаштування інвалідів. Порядок надання дозволів на одержання пільг визначається КМУ з урахуванням пропозицій Всеукраїнських громадських організацій інвалідів.

Розширено перелік підстав відміни дозволу на податкові пільги. Крім заяви самої організації про відміну дозволу, подання державних органів про порушення законодавства, ліквідації підприємства, додається положення про економічну та соціальну неефективність діяльності підприємства як підставу для відміни пільг. Така неефективність виявляється самою Комісією, яка має повноваження здійснювати аналіз діяльності підприємств.

Пропонуються істотні зміни до ст. 19 закону щодо працевлаштування інвалідів за квотною системою. До переліку юридичних осіб, які зобов'язані працевлаштувати інвалідів за

квотою, віднесено і *органи державного управління*. Уточнено порядок обчислення 4%-вої квоти працевлаштування інвалідів. Якщо за чинною редакцією передбачено обчислення від загальної кількості працівників, то законопроектом передбачено *розрахунок від середньо обчисленої кількості штатних працівників за рік*. Розрахунок квоти здійснюють самі підприємства. Число робочих місць для інвалідів при розрахунку округлюється в бік зменшення до цілого числа. Працевлаштування інвалідів *внаслідок психічного розладу* здійснюється в межах встановленої квоти. Визначено критерії встановлення факту виконання нормативу працевлаштування інвалідів. Зокрема працевлаштування підтверджується укладанням *трудових договорів щодо постійної роботи, період роботи за трудовим договором повинен складати не менше 9 місяців протягом року*.

Запропоновано *альтернативні способи забезпечення квоти*. Зокрема підприємства інвалідів *можуть входити до об'єднань підприємств на умовах кооперації*. У цьому разі кількість інвалідів-працівників підприємства зараховується до квоти працевлаштування інвалідів всього об'єднання. Передбачена також можливість забезпечення квоти для підприємств, які не можуть надати належну кількість робочих місць для інвалідів, шляхом укладання *угод з підприємствами інвалідів про закупівлю їх товарів, робіт та послуг*. За поданням такого підприємства інвалідів Фонд та Комісія зараховують чисельність його працюючих інвалідів до квоти підприємства, яке розмістило замовлення. Порядок контролю над виконанням такого роду забезпечення квоти визначає КМУ.

Крім того, пропонується такий елемент контролю, як *реєстрація всіх підприємств чисельністю більше 15 працівників у Фонді соціального захисту інвалідів*. Зареєстровані підприємства зобов'язані *щорічно подавати звіти про працевлаштування інвалідів та виконання квоти*. Окремо у ст.19 зазначено, що квоти працевлаштування інвалідів визначаються виключно ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів».

Окремим положення у статті 20 передбачено звільнення від квоти державних підприємств, які проходять процедуру ліквідації.

Передбачено також стимулювання своєчасної сплати штрафів за невиконання квоти. У цьому випадку передбачається *нарахування пені у розмірі 120% облікової ставки Нацбанку*. У разі неплатоспроможності боржника по штрафам та пені необхідні суми відшкодову-

ються шляхом звернення стягнення на майно боржника.

Внесено також зміни до порядку використання Фондом соціального захисту інвалідів коштів, одержаних від штрафів та пені. До переліку одержувачів коштів віднесено і *суб'єктів господарювання інвалідів, які здійснюють заходи реабілітації інвалідів*. Розширено перелік заходів, які фінансуються Фондом. Зокрема фінансується *професійне навчання непрацюючих інвалідів – випускників шкіл-інтернатів безпосередньо на робочих місцях підприємств інвалідів*. Кошти Фонду використовують для *приспосовування до потреб інвалідів приміщень навчальних закладів, на дотації виробництва засобів реабілітації інвалідів, видання спеціальної літератури щодо професійного навчання, фінансову допомогу на переоснащення діючих робочих місць для працевлаштування інвалідів*.

Підприємства, які виконали нормативи з працевлаштування інвалідів, *можуть отримувати фінансову допомогу від Фонду для створення нових робочих місць для інвалідів*, створення належних умов на робочих місцях відповідно до індивідуальних програм реабілітації та випуск спеціальної літератури.

Передбачаються зміни і до ЗУ «Про податок на додану вартість», «Про оподаткування прибутку підприємств» та «Про плату за землю». Зокрема робиться уточнення, що від ПДВ, податку на прибуток та плату за землю звільняються підприємства, які засновані громадськими організаціями інвалідів, а також підприємства державної форми власності, на яких кількість інвалідів становить 50% від середньо облікової кількості штатних працівників за рік.

Змінами до ЗУ «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» пропонується поширити застосування преференційної поправки розміром 10% від ціни тендерної заявки до *підприємств державної форми власності, на яких зайнято більше 50% інвалідів*. У тому разі, якщо закуповуються товари, роботи та послуги, внесені до переліку, затвердженого Міністерства економіки, до тендеру запрошуються *виключно підприємства, засновані громадськими організаціями інвалідів, підприємства пенітенціарної системи та державні підприємства, на яких працює не менше 50% інвалідів*.

Вносяться наступні зміни до ЗУ «Про державну податкову службу в Україні». До завдань органів державної податкової служби віднесено здійснення нагляду за додержанням законодавства щодо працевлаштування

інвалідів та інших категорій соціально незахищених громадян підприємствами та фізичними особами-суб'єктами підприємницької діяльності. За результатами перевірок у разі виявлення порушень податкові органи зобов'язані подати відповідну інформацію Фонду соціального захисту інвалідів та Комісії з питань діяльності підприємств та організацій інвалідів. До порушень відноситься невиконання квоти працевлаштування інвалідів, ухилення від реєстрації у відділеннях Фонду та ненадання щорічних звітів, нецільове використання дотацій на виробництво засобів реабілітації інвалідів.

Зміни та доповнення передбачені до *Кодексу України про адміністративні правопорушення*. Змінено порядок визначення розміру штрафу, що накладається на посадових осіб (роботодавців), які не виконують рішення органів влади та місцевого самоврядування про пільгове працевлаштування осіб, що мають на це право за чинним законодавством (інваліди та інші соціально незахищені верстви населення). Положення про штраф розміром від 5 до 8 неоподатковуваних мінімумів замінюється положенням про розмір від 3 до 6 мінімальних заробітних плат. Такий же штраф накладається на керівників підприємств, які не виконують квоту з працевлаштування інвалідів або не подають звіти до Фонду соціального захисту інвалідів.

### Результати розгляду законопроекту

Законопроект був прийнятий за основу 29 червня 2004 року 266 голосами. Практично повним складом підтримали законопроект фракції КПУ, СДПУ(о), СПУ, «Трудова Україна» («не голосувало»: 3), НАПУ («не голосувало»: 4), «Союз» («не голосувало»: 2), НДП/ПППУ («не голосувало»: 3), «Демократичні ініціативи-Народовладдя» («не голосувало»: 6). Більшістю не підтримали законопроект фракції «Наша Україна» («за»: 17 з 100), БЮТ («за»: 4 з 19), «Регіони України» («за»: 28 з 62), «Центр» («за»: 1 з 14).

Презентуючи на засіданні ВРУ законопроект, *В. Д. Сушкевич* підкреслив, що законопроект розроблено за участі громадських організацій інвалідів та багатьох інвалідів, які звертались до ВРУ.

Від профільного комітету законопроект представляв заступник Голови Комітету *В. Д. Альошин* («Наша Україна»). Він закликав підтримати законопроект у I читанні і підкреслив тільки два недоліки законопроекту: надання до-

даткових повноважень податковій адміністрації щодо контролю над працевлаштуванням інвалідів та значне збільшення штрафів за порушення законодавства про працевлаштування.

Позицію КМУ висловила *Л. М. Дроздова*, рекомендувавши прийняти законопроект за основу при подальшому врахуванні наступних пропозицій. Вимагається вилучити положення про нерівні умови для підприємств у отриманні допомоги, про збільшення повноважень Комісії та про спрямування коштів, отриманих від штрафів на дотації виробництва реабілітаційних засобів.

Під час обговорення законопроекту *А. В. Шкіль* (БЮТ) висловив підтримку спрямування законопроекту на створення більшості робочих місць для інвалідів на підприємствах інвалідів. Недоцільно створювати робочі місця на галузевих підприємствах. Особливе невдоволення викликає у депутата розширення повноважень податкової адміністрації.

*Ю. А. Кармазін* висловив необхідність вписати механізм забезпечення прозорості використання коштів Фонду соціального страхування інвалідів, уникнення використання Фонду в політичних цілях. Депутат також виступив проти підвищення штрафів за невиконання квоти, відміну застосування строку давності по сплаті штрафів та посилення відповідальності підприємств взагалі.

*С. А. Матвієнков* («Регіони України») гостро поставив питання про ефективність та прозорість використання коштів, які надходять від штрафів за невиконання квоти. Контроль над використанням коштів необхідний, оскільки надходження від штрафів сягають суми у 1,5 млрд. грн. Відповідно він проти підвищення штрафів, оскільки це стає зайвим тягарем для підприємців та роботодавців. Крім того, квотна система його не влаштовує взагалі і він нагадав про обіцянку двох комітетів (?) провести відповідні круглі столи у ВРУ, щоб «розібратись» у цій системі.

*Я. М. Сухий* («Трудова Україна») єдиний виступив категорично проти законопроекту. Якщо мова йде про звільнення від оподаткування підприємств інвалідів, то чому не звільняти від оподаткування підприємства, які створюють робочі місця для інвалідів. Неправомірним тиском на керівників підприємств він назвав накладання штрафів на них за ненадання звіту про працевлаштування інвалідів.

За результатами обговорення більш-менш послідовно проголосували «Регіони України» (в якій переважають роботодавці) та БЮТ. Абсолютно необґрунтованою є позиція «Нашої України», оскільки два її представники палко

закликали підтримати законопроект, проте тільки незначна кількість депутатів фракції проголосувала «за».

### Оцінка ефективності законопроекту

Зміни до ЗУ «Про соціальний захист інвалідів в Україні», передбачені законопроектом, покликані істотно розширити сферу застосування політики працевлаштування інвалідів, посилити її адміністративну та інституційну базу.

Перш за все передбачається поширити відповідальність за працевлаштування інвалідів практично на всіх суб'єктів господарської діяльності, включаючи іноземні, міжнародні інституції та *фізичних осіб*, які використовують найману працю. Те, що така норма дозволить істотно збільшити число робочих місць для інвалідів, є *малоймовірним*. Практика діяльності дрібних підприємств засвідчує, що вони легко уникнуть зобов'язань із працевлаштування інвалідів, не показуючи чисельності штату найманих працівників на рівні 15 чоловік. Крім того, приватні підприємці використовують робочу силу, як правило, без укладання трудового договору, у кращому випадку – на підставі цивільно-правових угод. Застосування квоти працевлаштування інвалідів передбачає її обчислення на основі чисельності штатних працівників, які працюють за трудовим договором. Відповідно не варто очікувати, що дрібні підприємці після прийняття законопроекту візьмуть активну участь у працевлаштуванні інвалідів.

Деяко краще може виглядати ситуація для інвалідів у випадку з *іноземними підприємствами та інституціями*. Законопроектом передбачена можливість виконання квоти шляхом кооперації із підприємствами інвалідів чи закупівлею їх товарів та послуг. Це дозволяє уникнути санкцій тим іноземним інституціям, які не можуть працевлаштувати будь-кого, хто не відповідає їх власним професійно-кваліфікаційним характеристикам (знання іноземної мови, навички роботи із сучасною технікою тощо). Відповідно закупівля послуг у підприємств інвалідів позбавляє від соціальних штрафів. Мова може йти про послуги на постачання канцелярської продукції, видавничу діяльність – не більше, оскільки спектр послуг підприємств інвалідів невеликий. Проте і в цьому випадку *немає гарантій можливості скористатися таким шляхом уникнення санкцій*. Виключне право захищувати закупівлю послуг до виконання квоти мають

Фонд та Комісія. Критерії такого зарахування не визначені. Відповідно така норма не забезпечує відкритість прийняття рішень. Як наслідок, *працівники Фонду та Комісії можуть використовувати свої повноваження або для збільшення надходжень від штрафів за невиконання квоти іноземними інституціями та підприємствами, або спрямовувати їх замовлення на закупівлю товарів та послуг на власні чи «свої» підприємства інвалідів*. Можна очікувати, що кількість «підприємств», заснованих спеціально для пільгового надання послуг підприємствам, які мають проблеми із робочими місцями для інвалідів, буде лавиноподібною. Прибутковість та конкурентні переваги таких підприємств будуть очевидними, враховуючи нижчу собівартість товарів та послуг (гарантоване замовлення, відсутність витрат на рекламу та маркетинг).

Посиленню економічних позицій підприємств, заснованих організаціями інвалідів, сприятиме і *положення про виключне право на участь у державних тендерах на закупівлю товарів та послуг підприємств інвалідів та державних підприємств, які працевлаштовують у себе більше 50% інвалідів*. З одного боку, Стандартними правилами забезпечення рівних можливостей для інвалідів, затвердженими ГА ООН, передбачено, що держава повинна створювати сприятливі умови для працевлаштування інвалідів в державному секторі. У цьому контексті положення законопроекту цілком відповідає міжнародним нормам, оскільки надання пріоритетів у державних закупівлях державним підприємствам, які працевлаштовують інвалідів, зміцнює економічну базу таких підприємств і сприяє подальшому збільшенню робочих місць для інвалідів. З іншого боку, державний сектор економіки постійно зменшується, і прийняття даного положення про пільги у отриманні державного замовлення та отримання фінансової допомоги на створення робочих місць для інвалідів *обмежує відповідне право приватних підприємств*. Таке обмеження в свою чергу відкриває більший обсяг фінансової допомоги та державного замовлення для підприємств інвалідів. За таких обставин законопроектом порушується інша норма Стандартних правил ООН про те, що у будь-яких випадках потрібно переслідувати мету працевлаштування інвалідів в умовах вільного ринку праці. Цією ж нормою передбачено, що створення окремих господарських одиниць для працевлаштування інвалідів (підприємства інвалідів) розглядається як варіант працевлаштування для тих, хто не може знайти роботу на вільному ринку. Пріори-

тетність надання пільг підприємствам інвалідів, обмеження зацікавленості приватних підприємств у забезпеченні роботою інвалідів суперечить вказаній міжнародній нормі.

Щодо змін до ЗУ «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти», то надання виключної преференції підприємствам інвалідів, пенітенціарній системі та державним підприємствам, на яких працює не менше 50% інвалідів, для участі у тендері на придбання товарів, затверджених списком Мінекономіки, суперечить статті 5 Закону про недискримінацію учасників тендеру. Відповідно до цієї статті єдиним привілеєм для підприємств інвалідів та пенітенціарної системи може бути застосування преференційної поправки. Крім того, навіть преференційна поправка не може застосовуватись до державних підприємств, навіть якщо вони працевлаштовують значну чисельність інвалідів. Це є надмірною пільгою, яка істотно порушує права інших підприємств і антимонопольне законодавство як таке. Такі надмірні та щедрі пільги матимуть негативні наслідки щодо ставлення громадськості та підприємців до працівників-інвалідів. При цьому Стандартними правилами ООН передбачено зобов'язання держави здійснювати заходи, спрямовані на подолання упередженого ставлення до працівників-інвалідів.

Надмірність привілеїв для державних підприємств стає очевидною і з точки зору поширення на них пільг по сплаті ПДВ, податку на прибутки підприємств та плати за землю. У даному випадку вже порушується конституційний принцип рівності всіх форм власності. Очевидно, що державні підприємства за умови працевлаштування у себе 50% інвалідів отримують значні переваги над підприємствами інших форм власності, які, працевлаштувавши хоч 100% інвалідів, не матимуть жодних пільг. Передбачена законопроектом цільова фінансова допомога підприємствам всіх форм власності для створення робочих місць для інвалідів не може оцінюватись як пільга.

Щодо інституційної бази політики зайнятості інвалідів, законопроект однозначно спрямований на підсилення повноважень та фінансової бази Фонду соціального захисту інвалідів та міжвідомчої Комісії. Крім збільшення переліку пільг, які надає Комісія, передбачено посилення вимог до претендентів на пільги. Позитив врахування при прийнятті рішення про надання пільг та допомоги фактора техніко-економічної обґрунтованості не викликає зауважень. Підприємство, яке отримує податкові пільги та дотації, повинно бути економічно життєздатним і ефективним, що в

перспективі дозволяє йому виконувати соціальну функцію працевлаштування інвалідів в умовах вільного ринку без пільг. Фінансово-господарська неефективність є також причиною відмови у наданні пільг. *Це посилює контролюючий вплив Комісії, оскільки висновки про ефективність/неефективність робить саме вона. Власне, останнє і викликає зауваження.* Оцінка соціально-економічної ефективності вимагає належного рівня компетентності. У Положенні про Комісію, затвердженому Постановою КМУ № 1888 від 26.12.2000, зазначено, що функції аналізу діяльності підприємств інвалідів, які отримують пільги та допомогу, покладаються на Секретаріат Комісії. Жодних кваліфікаційних вимог до працівників Секретаріату, порядку та критеріїв перевірок діяльності підприємств та організацій у Положенні не прописано. Крім того, не прописана відповідальність Комісії у разі прийняття необґрунтованих чи неефективних рішень. *Відповідно гарантій об'єктивності проектів рішень, підготовлених Секретаріатом, та безпосередніх рішень Комісії немає.* Той, хто має «політичний» вплив на Комісію та Секретаріат, може забезпечити прийняття рішень, незважаючи на колегіальний принцип формування Комісії представниками різних відомств. Серед відомств, представники яких формують Комісію, більшість не мають безпосередньої компетентності та зацікавленості в справах інвалідів, а тому їхнє ставлення до роботи Комісії по суті є формальним. Щодо представників всеукраїнських громадських організацій інвалідів, які мають повноваження впливати на рішення Комісії, то принцип їх представництва не визначений належним чином. Крім того, не врегульовані питання конфлікту інтересів, а саме: коли, наприклад, засновник всеукраїнської організації інвалідів, що представлена в Комісії, є одночасно головою або членом профільного Комітету ВРУ, який обов'язково повинен бути членом Комісії.

Посилення контролюючих повноважень Фонду передбачене також положенням про обов'язкову реєстрацію у Фонді всіх підприємств чисельністю понад 15 працівників, обов'язковістю надання звітів про працевлаштування інвалідів та виконання квоти. Для забезпечення ефективності такого контролю передбачено застосування адміністративного потенціалу Податкової служби та суттєва адміністративна відповідальність керівників підприємств у вигляді значних штрафів. *Використання податкової служби викликає сумніви з точки зору її компетенції, проте цілком пра-*

вомірне з точки зору обмеження адміністративних витрат Фонду (на перевірки) та зменшення кількості перевірок в інтересах самих підприємств.

Крім штрафів, зміцненню та збільшенню фінансової бази Фонду сприятиме застосування досить високої пені. Це також дасть гарантію стабільності надходжень коштів від штрафів. Проте однозначно викличе невдоволення роботодавців, які вже люблять обмеження застосування квотної системи працевлаштування інвалідів та відповідних штрафних санкцій.

Загалом позитивними є зміни до положень про напрямки використання коштів від штрафних санкцій. Особливо важливим є цільове спрямування коштів на професійне навчання на підприємстві випускників спеціальних закладів. Мова йде про гарантію забезпечення першим робочим місцем молодих інвалідів. Надання права здійснювати реабілітаційні функції підприємствам інвалідів цілком позитивне з точки зору можливостей отримувати додаткові кошти для створення робочих місць та кадрового забезпечення. Проте необхідні застереження щодо здійснення реабілітаційної діяльності спільно із МСЕК чи реабілітаційними центрами із залученням відповідних фахівців. Сумнівним є право Фонду надати дотації на виробництво реабілітаційного обладнання, оскільки відповідні функції за спеціальною процедурою прийняття рішень передбачені для Комісії. Відповідно виникає потреба чітко розмежувати повноваження Фонду та Комісії або закріпити право призначати дотації за однією із установ. Доцільніше закріпити такі повноваження за Комісією, адже вона має належні інструменти контролю ефективності використання дотацій.

Зміни до положень щодо квотної системи носять цілком позитивний характер. Це стосується врахування у квоті робочих місць для інвалідів внаслідок психічних розладів, обмеження застосування квоти до підприємств, які проходять процедуру банкрутства. Визначення критеріїв виконання квоти також заслуговує на увагу, оскільки на даний момент відсутні інструменти контролю над фактичним забезпеченням роботою інваліда на

підприємстві. Укладання трудового договору та вимога фактичного здійснення роботи за договором протягом не менше 9 місяців не є надійною гарантією працевлаштування. Необхідні додаткові контрольні заходи щодо виконання норми про фактичну зайнятість. Варто було б закріпити відповідні контрольні функції за профспілками та інспекцією праці.

Щодо альтернативних способів забезпечення квоти варто підкреслити цілком позитивний їх характер для забезпечення гнучкості квотної системи та збільшення зацікавленості підприємств у співпраці з підприємствами інвалідів. Щоправда, дієвість цих альтернативних «квотних» інструментів можлива тільки за умови прозорості рішень про зарахування квоти. У протилежному випадку конфліктність стосунків між роботодавцями та органами соціального захисту інвалідів зростатиме.

Очевидні вигоди законопроект приносить особам, які одночасно контролюють найбільші всеукраїнські організації інвалідів, Фонд соціального захисту інвалідів, є засновниками підприємств інвалідів та представлені у Комісії в якості представників законодавчого чи виконавчого органів влади. Практично в руки таких осіб потрапляють колосальні фінансові ресурси (бюджет Фонду (в середньому 1 млрд. грн. на рік, надходження від штрафів (1,5 млрд. грн.), програми фінансової допомоги та дотацій з державного бюджету). При цьому відповідальності та контролю за використання цих ресурсів не передбачено. Непрозорою є система прийняття рішень про спрямування коштів.

Законопроект загрожує серйозним загостренням стосунків між структурами інвалідів та роботодавцями на всіх рівнях. Найбільш небезпечним є протистояння на політичному рівні в парламенті. Соціальні аргументи для своєї позиції роботодавці можуть швидко віднайти, оскільки зростає невдоволення надмірними пільгами підприємств інвалідів в середовищі малого та середнього бізнесу. Останній вважається інструментом політики зайнятості, тобто має соціальний характер. Крім того, міжнародні норми не передбачають надання декількох пільг із працевлаштування одночасно. Законопроект Сушкевича передбачає практично повний перелік інструментів сприяння зайнятості інвалідів, що можна трактувати як надмірні пільги.

# ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КРЕДИТУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА В УКРАЇНІ

**П**очинаючи з 1999 року, в Україні здійснювалися активні заходи щодо підвищення продуктивності аграрного сектора економіки, спрямовані на запровадження ринкових засад його функціонування. Однією з важливих складових аграрної політики був перехід до ринкової моделі фінансування сільгоспвиробництва шляхом відходу від системи прямої державної підтримки та створення правових засад для залучення до аграрного сектора приватних фінансових ресурсів, які б уможливили його активну трансформацію та зробили б цю галузь національного господарства прибутковою.



**Габрієл АСЛАНЯН,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Відтак одним з пріоритетних джерел фінансування сільськогосподарського виробництва, без перебільшення, можна назвати залучення приватних позикових (кредитних) коштів, тобто кредитування сільгоспвиробників приватними фінансовими установами. Однак надходження таких коштів перебуває в залежності від умов, які держава створює для учасників кредитних відносин. Досвід запровадження нових регуляторних заходів, що стимулювали б надходження приватних фінансових ресурсів до сільського господарства, свідчить про наявність певного прогресу в цій сфері. Так, якщо в 1999 році процентні ставки за кредитами для сільгоспвиробників становили 40%<sup>1</sup>, то вже протягом 2004 року вони в середньому дорівнювали 17,8%<sup>2</sup>.

Однак досі в галузі кредитування сільгоспвиробництва України залишаються проблеми. Зокрема нині в Україні сільгоспвиробників кредитують щонайбільше на півтора року, тоді як закордоном – на п'ять і більше. За словами заступника міністра фінансів Василя Костецького (станом на 5 листопада 2004 року – авт.), потреба в довгострокових кредитах в агропромисловому комплексі задовольняється лише на 2%. Основними перешкодами для отримання сільгоспвиробниками кредитних ресурсів є високі кредитні ставки (у 83% випадків), відсутність застави (29%), відсутність страхового покриття (15%), відсутність інформації про кредиторів (11%), відсутність кредитної історії (9%)<sup>3</sup>. Можна погодитися з наведеними цифрами, оскільки для цього існують реальні підстави, спричинені наявністю недоліків правового регулювання кредитування сільгоспвиробництва в Україні.

Метою цього дослідження є оцінка результатів, досягнутих у галузі забезпечення правової бази кредитування сільського господарства, визначення проблемних аспектів його правового регулювання та шляхів їх усунення.

Потреба в проведенні комплексного дослідження сучасного стану справ у галузі кредитування сільського господарства пов'язана із значним оновленням правової бази (зокрема прийняттям нових Цивільного та Господарського кодексів України, Законів України «Про фермерське господарство», «Про державну підтримку сільського господарства», «Про іпотеку», «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати», «Про сертифіковані товарні склади та прості і подвійні складські свідоцтва» та інших).

## Особливості кредитування сільськогосподарського виробництва

Потреба у створенні ефективної фінансової системи в сільській місцевості є безперечною. Вона викликана передусім відсутністю в переважній більшості сучасних сільськогосподарських виробників обігових коштів, необхідних для вкладення їх у виробництво та забезпечення його виживання. У пошуку кредитних ресурсів для розвитку свого виробництва агропромислові товаровиробники нашої країни стикаються на цілу низку проблем, на вирішення яких держава спрямовує значні зусилля (детальніше про головні перешкоди для розвитку ринку фінансових послуг у сільській місцевості – див. ст. 21).

Регуляторні заходи, які пропонуються сьогодні різними групами в Україні, котрі мають вплив на прийняття регуляторних рішень, істотно відрізняються. Деякі політики та науковці вважають, що існує нагальна потреба в протекціоністських діях держави. Тому вони закликають до надання субсидій (дотацій), створення механізмів забезпечення аграрного сектора кредитами та заснування спеціалізованої державної установи, через яку централізовано надавалися б кредити.

Багато українських банкірів, навпаки, закликають до посилення прав кредиторів і до зменшення втручання держави у виробництво сільськогосподарської продукції та ринки матеріально-технічних ресурсів. Вони заявляють, що самостійно могли б підвищити обсяги кредитів на постійній основі навіть у найближчому майбутньому, якби їхні права були захи-

<sup>1</sup> Політика і розвиток сільського господарства в Україні / За редакцією Штефана фон Крамона-Таубадела, Сергія Зорі, Людвіга Штріве.– К.: Альфа-Принт, 2001.– С. 59.

<sup>2</sup> На весняно-осінні польові роботи українські аграрії потребують близько 16 млрд. гривень кредитів. Джерело: Офіційна Інтернет-сторінка Кабінету Міністрів України: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=14394237&cat\\_id=3211761](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=14394237&cat_id=3211761).

<sup>3</sup> Мамчур І. Селу потрібні кредити // Президентський вісник.– 2004.– № 46.– С. 4.



щені і ризики, викликані надмірним державним втручанням, були зменшені<sup>4</sup>. На користь мінімізації державної підтримки сільського господарства свідчить і дослідження, проведене Світовим Банком спільно з Організацією з економічного співробітництва та розвитку, що виділяє як одну з перешкод для вступу України до Світової організації торгівлі надмірну підтримку державою сільського господарства<sup>5</sup>.

У цьому дослідженні не планується розглядати питання цінового, податкового регулювання та створення ринкової інфраструктури аграрного виробництва, що істотним чином впливають на рівень кредитоспроможності сільськогосподарських товаровиробників, оскільки за важливістю та характером свого впливу на економічні відносини кожне з цих питань цілком може виступати предметом окремого дослідження.

Слід лише зазначити, що порядок ціноутворення в економіці та зокрема в її агропромисловому секторі (включаючи сукупність заходів адміністративного впливу на ціноутворення та створення механізмів товарних інтервенцій на ринку), а також запровадження або скасування податкових пільг для певних категорій виробників мають значний вплив на кредитоспроможність суб'єктів господарювання в сільському господарстві. Оскільки, наприклад, виключення окремих статей оподаткування може істотно підвищити рівень доходів агропромислових виробників, що позитивно позначиться на їхній кредитоспроможності, і навпаки, скасування податкових пільг може значно скоротити рівень доходів, що негативно позначиться на кредитоспроможності сільськогосподарських підприємств. Коливання цін на певні види продукції, впливаючи на рівень доходів виробників, також дає відповідь на питання про їхню кредитоспроможність.

До групи потенційних кредиторів аграрного сектора належать банки, кредитні спілки, кредитори, які позичають свої приватні кошти, і ломбарди, а також компанії з постачання матеріально-технічних ресурсів і переробні підприємства. Всі ці інституції співіснують у багатьох країнах і надають послуги відповідно до різних вимог клієнтів<sup>6</sup>.

Ще у 2001 році головні проблеми, пов'язані з кредитуванням сільськогосподарських виробників, визначалися наступним чином:

- низька кредитоспроможність сільськогосподарських підприємств;
- суттєві недоліки українського законодавства;
- слабка банківська система України, якій

необхідно досягти стандартів таких країн, як Польща або країни Балтії;

- відсутність необхідних інститутів<sup>7</sup>.

Причому недоцільним видається виділення суттєвих недоліків вітчизняного законодавства в окрему проблему, виходячи передусім з регулятивної функції законодавства у сфері кредитування агровиробництва. Враховуючи той факт, що проблеми правового забезпечення були серед ключових факторів гальмування розвитку кредитоспроможності сільськогосподарських підприємств, необхідних інститутів кредитування та банківської системи в цілому, слід розглядати їх у контексті вирішення решти проблем.

Проблема кредитоспроможності сільськогосподарських виробників тісно пов'язана з проблемою здатності виконання ними своїх зобов'язань за кредитним договором, а саме: повернення кредитодавцеві суми кредиту та сплати процентів згідно з договором та забезпечення виконання відповідних зобов'язань. Останнє питання детальніше розглядатиметься нижче. Не вдаючись до питань економічної ефективності господарювання в секторі, що впливають на кредитоспроможність позичальників-виробників сільгосппродукції, слід зупинитися на заходах регуляторного впливу, яких було вжито органами влади протягом останнього часу безпосередньо з метою забезпечення кредитоспроможності сільськогосподарських товаровиробників.

У 2000 році відбулися значні зміни у зовнішньому фінансуванні сільськогосподарських підприємств, що засвідчили перехід від державно-дотаційної на ринкову систему фінансування. Реформи, започатковані наприкінці 1999 року, принесли позитивні результати<sup>8</sup>.

Указ Президента «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» зобов'язав усі колективні сільськогосподарські підприємства (далі – КСП), що діяли відповідно до Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 року № 2114-ХІІ, розділити свої землі між учасниками КСП та трансформуватися у нові форми господарювання. Передбачалося зокрема: реформування протягом грудня 1999 – квітня 2000 року колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно шляхом забезпечення всім членам колективних сільськогосподарських підприємств права вільного виходу з цих підприємств із земельними частками (паями) і майновими паями та створення на їх основі

<sup>4</sup> Політика і розвиток сільського господарства в Україні / За редакцією Штефана фон Крамона-Таубаделя, Сергія Зорі, Людвіга Штріве.– К.: Альфа-Принт, 2001.– С. 59.

<sup>5</sup> Achieving Ukraine's Agricultural Potential: Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life / Joint Publication by the Organization for Economic Co-operation and Development and the Environmentally and Socially Sustainable Development Unit, Europe and Central Asia Region, The World Bank.– 2004.– Washington, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, p. 68.

<sup>6</sup> Політика і розвиток сільського господарства в Україні / За редакцією Штефана фон Крамона-Таубаделя, Сергія Зорі, Людвіга Штріве.– К.: Альфа-Принт, 2001.– С. 60.

<sup>7</sup> Там само – С. 59.

<sup>8</sup> Там само – С. 63.

приватних (приватно-орендних) підприємств, селянських (фермерських) господарств, господарських товариств, сільськогосподарських кооперативів, інших суб'єктів господарювання, заснованих на приватній власності. Зазначені заходи значно покращили кредитоспроможність сільськогосподарських підприємств України. По-перше, цей Указ прояснив відносини між керівництвом і членами сільськогосподарських підприємств, які тепер мали отримувати орендну плату за використання земельних паїв. Водночас він значно зменшив участь членів сільгоспідприємств у процесі прийняття рішень, що підвищило прозорість та істотно полегшило його.

Другою важливою передумовою було скасування державного замовлення, що призвело до відходу держави від безпосереднього втручання в постачання засобів виробництва аграрному сектору згідно з Постановою КМУ «Про нові підходи до постачання сільськогосподарських підприємств матеріально-технічними ресурсами».

Третьою важливою передумовою підвищення кредитоспроможності сільськогосподарських товаровиробників стало прийняття Постанови КМУ «Про додаткові заходи по кредитуванню комплексу сільськогосподарських робіт», якою запроваджувався механізм часткової компенсації процентної ставки, яку сільськогосподарські підприємства платитимуть за кредити, в розмірі 50 відсотків облікової ставки, встановленої Національним банком на день укладення кредитної угоди, але не нижче 17,5 відсотка річних.

Механізм компенсації процентної ставки передбачався такий. Сільськогосподарський виробник мав подати заявку на отримання кредиту від комерційного банку. Якщо банк дав згоду на надання кредиту, банк і сільськогосподарський виробник спільно подають документи на компенсацію до відповідної обласної державної адміністрації. Облдержадміністрація самостійно повідомляє Міністерство аграрної політики, яке у свою чергу зобов'язує казначейство перевести грошові кошти в банк, у якому було оформлено кредит. Перевагою цього механізму і головною відмінністю від практики попередніх років є те, що кредитоспроможність позичальника визначає комерційний банк, а не держава. Оскільки за умов, коли кредитодавець гарантовано отримує лише частину процентів за кредитом, це не зменшує його зацікавленості в уважній оцінці кредитоспроможності позичальника. Тому лише прибуткові підприємства субсидуються, а неприбуткові повинні намагатися підвищити

свою прибутковість перед тим, як отримати кредит.

Механізм часткової компенсації кредитних ставок, запроваджений 2000 року, продовжує застосовуватися урядом і знаходить своє відображення у законах України про державний бюджет, починаючи з 2000 року. Не став виключенням і Закон України «Про Державний бюджет України на 2005 рік», який передбачає на зазначені цілі 350 млн. грн. Порядок застосування механізму часткової компенсації кредитних ставок банків, передбачений Держбюджетом, також щороку оновлювався шляхом прийняття відповідної постанови Кабінетом Міністрів.

З ухваленням нової редакції Закону України «Про страхування» від 4 жовтня 2001 року було запроваджено обов'язкове страхування сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень державними сільськогосподарськими підприємствами та врожаю зернових культур і цукрових буряків сільськогосподарськими підприємствами всіх форм власності. Цим заходом було істотно зменшено ризики, що об'єктивно супроводжують ведення сільськогосподарської діяльності, та, відповідно, призводять до зростання ризику неповернення кредитів і збільшення відсоткових ставок за ними.

### **Проблеми правового регулювання роботи банківської системи України в контексті кредитування сільгоспвиробництва**

У «Матрицях показників наближення законодавства України до законодавства ЄС» (розділ «Про банки та банківську діяльність», підготовлений експертами Українсько-європейського консультативного центру з питань законодавства (UEPLAC) Нікосом Економу та Сергієм Юргелевичем) відзначається, що головними цілями банківської системи України є нарощування обсягів кредитування реального сектора економіки, зниження кредитних ставок, подовження термінів кредитування. Але розв'язання проблем треба починати не з питань кредитування, а з тих багатьох чинників, які відштовхують вкладників від послуг банків, а також зі з'ясування того, чому існуючі банки так неефективно використовують навіть ті невеликі суми заощаджень, якими насьогодні вони можуть оперувати як посередники<sup>9</sup>.

На думку експертів, в Україні недостатньо відносно стабільних джерел надходжень ресурсів до комерційних банків:

<sup>9</sup> Економу Н., Юргелевич С. Матриці показників наближення законодавства України до законодавства ЄС: законодавство про банки та банківську діяльність // Український правовий часопис. – 2004. – №5 (10). – С. 26–27.

- доходи переважної більшості населення є низькими;
- довіра населення до банківської системи повною мірою не відновлена;
- значна частка збиткових підприємств (близько 40% за результатами 2002 р.).

Висока вартість кредитів обумовлюється такими факторами:

- процентні ставки визначаються з урахуванням покриття ризику неповернення кредитів, у тому числі іншими позичальниками. Щоб знизити ризики, потрібно законодавчо захистити права кредиторів;
- неефективна структура витрат банків – процентні доходи покривають не лише процентні витрати, але й адміністративні витрати;
- недосконалість інструментів зниження кредитного ризику;
- висока вартість залучення коштів.

Для вирішення зазначених проблем необхідно розробити дієвий механізм захисту прав кредиторів та позичальників через ефективну систему реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно, а також врегулювати на законодавчому рівні захист прав кредиторів.

Для реалізації цих заходів в Україні потрібно прийняти такі законодавчі акти:

- про бюро кредитних історій (проект Закону «Про організацію формування та обігу кредитних історій» під реєстраційним № 4196 вже прийнято парламентом за основу);
- про проведення публічних торгів та аукціонів;
- про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо скасування обмежень на відчуження земельних ділянок);
- про державний земельний кадастр (проект Закону «Про державний земельний кадастр» під реєстраційним № 5394 вже прийнято за основу).

Серед законодавчих заходів, яких було вжито з метою вдосконалення роботи банківського сектору України, можна виділити прийняття в новій редакції Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року та Господарського кодексу, які передбачають можливість утворення в Україні кооперативних банків. Такі інститути можуть бути ефективним засобом кредитування сільгоспвиробництва, оскільки можуть створюватися самими виробниками та надаватимуть кредити за ставками, вигідними для них.

Серед білих плям у законодавстві, які перешкоджали розвитку кредитування банківським сектором, була відсутність закону про обіг

складських квитанцій, що, поряд з іпотекою, є ефективним засобом забезпечення виконання кредитних зобов'язань у сільському господарстві.

З метою врегулювання відносин з приводу обігу складських свідоцтв до Цивільного кодексу було включено спеціальну главу, а 23 грудня 2004 року схвалено Закон України «Про сертифіковані товарні склади та прості і подвійні складські свідоцтва» № 2286-IV. До прийняття ЦК та Закону відповідні питання регулювалися Указом Президента «Про невідкладні заходи щодо стимулювання виробництва та розвитку ринку зерна» від 29 червня 2000 року № 832/2000, Постановою Кабінету Міністрів «Про впровадження заставних закупок зерна у сільськогосподарських товаровиробників» від 21 липня 2000 року № 1141, та згодом Законом України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 року № 37-IV. Однак зазначені акти передбачали можливість обігу складських свідоцтв лише на ринку зерна. Відтак прийняття спеціального Закону «Про сертифіковані товарні склади та прості і подвійні складські свідоцтва» порядок застосування складських свідоцтв було поширено на увесь агропромисловий сектор. Причому норми щодо окремих питань цієї форми застави в Законі «Про зерно та ринок зерна в Україні» зберігають чинність, оскільки вони є спеціальними для відповідної сфери.

Аналіз Закону «Про сертифіковані товарні склади та прості і подвійні складські свідоцтва» свідчить на користь його існування. Річ у тім, що сільськогосподарська продукція повинна десь зберігатися, а її виробництво потрібно фінансувати ще до збору врожаю, поки його можна буде переробити або спожити. Система ж складських квитанцій надає можливість виробнику використовувати свій урожай у формі застави, тобто для фінансування осінньої посівної кампанії без тиску негайного продажу своєї продукції. Тому виробники самі можуть визначати не лише час продажу, а й використовувати відповідну виручку наперед. Зазначений механізм є добре апробований у багатьох країнах.

### **Правове регулювання діяльності небанківських інститутів кредитування сільгоспвиробництва**

Проблема відсутності необхідних інститутів кредитування сільськогосподарського виробництва, про яку згадувалося вище, отримала належну увагу з боку законодавця. Так,

Законом України «Про кредитні спілки» від 20 грудня 2001 року та Господарським кодексом України, прийнятим 16 січня 2003 року (чинності набув 1 січня 2004 року), було врегульовано питання створення та діяльності кредитних спілок, що було важливим кроком на шляху вдосконалення правового регулювання інститутів кредитування сільськогосподарського виробництва.

За сьогоднішніх проблем у галузі кредитування сільгоспвиробництва кредитні спілки можуть бути ефективним фінансовим механізмом. Відтак слід детальніше визначити позитивні сторони цього інституту, виходячи із положень ГК та Закону «Про кредитні спілки»:

- неприбутковість кредитної спілки полягає в тому, що вся її діяльність спрямована не на отримання прибутку, а на надання кредитних та ощадних послуг своїм членам;
- кредитна спілка завжди створюється і діє на базі певної монолітної спільноти людей, які об'єднані відповідно до їхніх інтересів, спільної діяльності або компактного місця проживання. Така спільнота виступає в якості поля членства для своєї кредитної спілки;
- кредитні спілки надають послуги лише своїм членам. Таким чином, на відміну від суб'єктів підприємницької діяльності, в кредитній спілці члени одночасно виступають в якості власників та клієнтів. Очевидно, що членам-власникам немає сенсу «заробляти» прибуток на собі ж як членах-клієнтах, а єдиним завданням спілки є забезпечення найдешевших послуг членам за рахунок акумульованих ними ж фінансових ресурсів;
- в кредитній спілці немає засновників та статутного фонду з точки зору традиційного розуміння цих понять щодо суб'єктів підприємницької діяльності. Будь-який член, незалежно від моменту його вступу в спілку, має ті самі управлінські і майнові права, що і перші 50 засновників. Кредитна спілка є відкритою організацією, в якій гарантується вільний вступ і вихід із членів спілки;
- кожний член спілки, незалежно від розміру його вкладів, має право 1 голосу в питаннях управління кредитною спілкою. Отже, кредитна спілка як добровільне об'єднання громадян не може контролюватися обмеженою кількістю людей, що є запорукою захисту інтересів всіх без виключення членів та побудови роботи спілки на засадах довіри та взаємодопомоги;

- кредитна спілка не займається жодною іншою господарською діяльністю, крім надання кредитних і ощадних послуг своїм членам. Ця ознака зумовлена тим, що діяльність кредитної спілки як організації, яка не має на меті отримання прибутку, спрямована власне на надання конкретних послуг, що і визначає її вузьку спеціалізацію щодо можливих напрямів використання акумульованих за рахунок заощаджень членів фінансових ресурсів;

- кредитна спілка створюється і діє в першу чергу для забезпечення можливості членам отримати кредит на прийнятних для них умовах. Відсотки, отримані спілкою за кредитами, складають її дохід, який надалі направляється на формування фондів та нарахування відсотків на вклади членів.

Поряд із позитивною оцінкою факту законодавчого врегулювання діяльності кредитних спілок Правовий статус кредитних спілок в Україні визначається Господарським кодексом України та Законом України «Про кредитні спілки». Причому слід відмітити певні суперечності між вимогами Господарського кодексу та Закону «Про кредитні спілки». Так, згідно з ч. 2 ст. 130 ГК, до числа засновників кредитної спілки входять лише громадяни, а за Законом засновниками кредитних спілок можуть також бути професійні спілки (ст. 1 Закону). За вимогами ч. 5 ст. 130 ГК кредитні спілки не можуть бути засновниками ніяких інших суб'єктів підприємницької діяльності, а за ст. 3 Закону їм дозволено бути засновником місцевого кооперативного банку. Окрім проблем законодавства, розвиток сільських кредитних спілок гальмується відсутністю в сільськогосподарських товаровиробників обігових коштів та в цілому низьким рівнем доходів, які могли б спрямовуватися на утворення статутного фонду цих інститутів взаємного кредитування.

#### **Проблемні питання застосування іпотеки як форми забезпечення виконання кредитних зобов'язань у сільському господарстві**

Іпотека є необхідною ланкою в системі організації та функціонування аграрного сектора ринкової економіки. Але головною особливістю механізму іпотеки, яка одночасно виступає обов'язковою умовою як його запуску, так і вдалого ходу всього процесу земельного реформування, є вирішальний вплив наявності сформованої системи аграрного ринку з

розвиненою кількісно і якісно інфраструктурою та відповідною правовою базою<sup>10</sup>.

Свого часу прийняття Земельного кодексу України актуалізувало необхідність розвитку окремих економічних та правових інститутів, що до цього часу, на жаль, залишались лише предметом теоретичної розробки й не мали можливості втілитись у конкретні життєздатні механізми. До таких інститутів насамперед необхідно віднести аграрну іпотеку (заставу земель сільськогосподарського призначення).

5 червня 2003 року Верховною Радою було прийнято Закон України «Про іпотеку». Цей Закон є до певної міри удосконаленням положень про іпотеку, передбачених Законом України «Про заставу» від 1992 року. Він встановлює досить деталізовані правила щодо інституту іпотеки як правового інструменту забезпечення виконання зобов'язань у господарських відносинах безвідносно до їх природи. Нововведенням у порівнянні із Законом «Про заставу» є запровадження іпотечних цінних паперів, а саме: іпотечних облігацій та іпотечних сертифікатів. З іншого боку, Закон 2003 року містить певні недоліки. Зокрема:

1) незрозуміло, які органи та згідно з якими процедурами повинні здійснювати державну реєстрацію іпотеки, що є важливим етапом її оформлення, оскільки в разі недотримання цієї умови іпотечний договір є дійсним, але вимога іпотекодержателя не набуває пріоритету відносно зареєстрованих прав чи вимог інших осіб на передане в іпотеку нерухоме майно;

2) згідно з ч. 3 статті 33 Закону, звернення стягнення на предмет іпотеки може здійснюватися на підставі рішення суду, виконавчого запису нотаріуса або згідно з договором про задоволення вимог іпотекодержателя. Однак Закон не визначає випадків, коли застосовується той чи інший вид стягнення, що може перешкодити застосуванню цього інституту на практиці.

Практично відразу після ухвалення Закону «Про іпотеку» почала лунає критика на його адресу. Цей акт навіть називали «мертвонародженим»<sup>11</sup>. Така критика була викликана відсутністю в Законі положень, які визначали би порядок обігу іпотечних цінних паперів, що могло б істотно зацікавити кредиторів у їх отриманні та компенсувало би тимчасове вилучення з обігу грошових коштів, наданих позичальнику.

З метою вирішення зазначеної проблеми незабаром, 19 червня 2003 року, було прийнято Закон України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати». Цей Закон:

- встановлює умови договору про іпотечний кредит, які можуть включати: 1) вартість основного зобов'язання та порядок його амортизації; 2) строки та розміри платежів з урахуванням інфляційного застереження або умови, що дозволять їх визначити; 3) право кредитодавця самостійно встановлювати розмір часток платежів, отриманих за договором про іпотечний кредит, та розподіляти їх між ціною зобов'язання та доходом кредитодавця; 4) згоду боржника на приєднання його основного зобов'язання до консолідованого іпотечного боргу (зобов'язання боржника за договором про іпотечний кредит, реформовані кредитодавцем в іпотечні активи, які слугують забезпеченням іпотечних сертифікатів як цінних паперів) та включення іпотеки до іпотечного пулу (об'єднання іпотек, що забезпечує виконання зобов'язань, реформованих у консолідований іпотечний борг); 5) право кредитодавця відчужувати основне зобов'язання або право отримання платежів за договором про іпотечний кредит; 6) інфляційне застереження; 7) умови страхування фінансових ризиків щодо невиконання основного зобов'язання, неотримання платежів за цим договором, несвоєчасної реалізації предмета іпотеки, несвоєчасного отримання суми, вирученої від реалізації предмета іпотеки, або недостатнього її розміру для задоволення вимог кредитора;

- посилює гарантії реалізації права кредитодавця на погашення кредитних зобов'язань позичальником шляхом встановлення порядку примусової реалізації предмета іпотеки за виконавчими документами.

Закон визначає порядок проведення операцій з іпотечними зобов'язаннями та цінними паперами (іпотечними сертифікатами), що підкріплюються відповідними іпотечними зобов'язаннями.

Враховуючи зазначене вище, можна було би зробити висновок, що за умови усунення недоліків Закону «Про іпотеку» в Україні буде фактично сформоване правове поле для повноцінного застосування іпотеки як інституту забезпечення виконання зобов'язань за кредитними договорами. Однак це не стосується кредитування сільськогосподарського виробництва.

Проблемність цієї галузі полягає в тому, що головним предметом іпотеки в кредитуванні сільгоспвиробництва виступає земля сільськогосподарського призначення. Сільське господарство є сферою діяльності з підвищеним

<sup>10</sup> Структурні зміни в аграрному секторі і розвиток аграрного ринку / Осташко Т.О., Міщенко Н.М. – В кн.: Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / За ред. акад. Гейця В.М. Київ: Фенікс. – 2003. – С. 760.

<sup>11</sup> Hypothec (mortgage) in Ukraine (an overview). Джерело: Інтернет-сторінка ГО "Інформаційно-ресурсний центр "Реформування земельних відносин в Україні": <http://www.myland.org.ua/3393/Hypothec1.doc>.

рівнем ризиків: погодні умови, зміна кон'юнктури, політичні ризики тощо. Банкрутство позичальника у випадку відсутності гарантованої застави (наприклад, кредитування під майбутній урожай) веде до гарантованих втрат кредитора. Окрім того, кредитор, знаючи про відсутність в Україні більш-менш відпрацьованої системи прогнозування урожаю та цін на сільськогосподарську продукцію, моніторингу та прогнозування кон'юнктури на зовнішніх ринках, наляканий втручанням влади, переважно місцевої, у процес руху сільськогосподарської продукції, буде дуже обережним при прийнятті рішення про надання кредиту. При невисокому рівні довіри до позичальника кредитор або не надасть кредит, або позичковий відсоток буде високим, або сума кредиту буде незначною.

Якщо ж заставою виступає земля, то ризики можливих втрат повністю чи частково (знищено стихією лише частину врожаю) переносяться з кредитора (заставоутримувача) на позичальника (заставаодавця). Використання землі як предмету застави суттєво підвищує ймовірність отримання кредиту, суму кредиту із зростанням вартості застави при існуючих банківських відсотках, та й сам позичковий відсоток переважно є суттєво нижчим.

Чим це пояснюється? Насамперед, специфічністю землі як товару, який неможливо викрасти чи приховати, складно пошкодити ї, а це чи не найголовніше, цей товар має практично стабільну вартість. Звичайно, коливання на ринку землі завжди існують, однак відхилення від сталої ціни, як правило, невеликі.

У сільському господарстві земля виступає основним засобом виробництва, із втратою якого є неможливою подальша діяльність у цій сфері. Перебуваючи ж у заставі та залишаючись власністю позичальника, земля приносить йому вигоду. Тому заставаодавець буде докладати максимум зусиль для уникнення власного банкрутства, в результаті якого предмет іпотеки – земля – стане власністю кредитора<sup>12</sup>.

Отже, земля як гарантована застава є суттєвим фактором, який впливає на прийняття рішення кредитора про надання кредиту сільськогосподарським товаровиробникам. Але, відкинувши як умову правову незабезпеченість на сучасному етапі системи іпотечного кредитування, про що йшлося вище, звернемо увагу на обмеження, встановлені пунктом 15 Перехідних положень нового Земельного кодексу України, які фактично унеможливають використання земель сільськогосподарського

призначення як предмет іпотеки до 1 січня 2007 року, оскільки «громадяни та юридичні особи, які мають у власності земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, а також громадяни України – власники земельних часток (паїв) не вправі до 1 січня 2007 року продавати або іншим способом відчужувати належні їм земельні ділянки та земельні частки (паї), крім міни, передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб».

Оскільки земля як предмет іпотеки використовується для придбання сільськогосподарської техніки, племінної худоби, елітного насіння, посадкового матеріалу, спорудження будівель та споруд виробничого призначення, здійснення заходів, пов'язаних із землеустроєм та охороною земель, придбання земельних ділянок, то йдеться про значну суму кредиту. Сьогодні ж частка землі та майна, яка перебуває у власності сільськогосподарських підприємств, є незначною. За даними Міністерства аграрної політики станом на 1 травня 2004 року із земель державної власності у приватну було передано 28,2 млн. гектарів сільськогосподарських угідь (74,1%). Розпайовано 27,2 млн. гектарів земель сільськогосподарського призначення. В результаті паювання земель 6,9 млн. селян набули право на земельну частку (пай), з яких 6,7 млн. (98%) отримали сертифікати, що посвідчують це право.

Власникам земельних часток (паїв) забезпечується видача державних актів на право власності на землю. Станом на 1 травня 2004 видано понад 4,1 млн. державних актів, або 61% від загальної кількості громадян, які отримали земельні сертифікати<sup>13</sup>.

Причому для більшості виробників земля і майно – це орендовані земельні та майнові паї. А про якусь усталену, рівноважну ринкову ціну тих земель, що вже перебувають у власності, не доводиться говорити, оскільки існує вже згадуване обмеження на трансакції. Попередній досвід також не може дати об'єктивної картини через локальність, унікальність кожного випадку і, нерідко, тіньовий характер угод.

Навіть після 1 січня 2007 року потрібен буде певний час для встановлення рівноваги попиту і пропозиції на ринку землі, що приведе до встановлення реальної ціни на земельні ділянки, в тому числі при використанні їх як предмету іпотеки.

Перепоною на цьому шляху можна вважати й пункт 13 все тих же Перехідних положень Земельного кодексу, згідно з яким на період до

<sup>12</sup> Земельний ринок: економічна доцільність на фоні суспільного консерватизму // Осташко Т.О. – Вісник Інституту Економічного Прогнозування. – 2002. – № 2. – С. 27.

<sup>13</sup> Реформування відносин власності на землю та майно в Україні (інформація Мінагрополітики). Джерело: офіційна Інтернет-сторінка Мінагрополітики: <http://www.minagro.kiev.ua/reforms/showdoc.php?id=13>.

1 січня 2015 року громадяни і юридичні особи можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів. Ця площа може бути збільшена лише у разі успадкування земельних ділянок за законом. Постає запитання: чи будуть банки зацікавлені працювати з такими масивами землі і якою буде сума кредиту?

Цікаво, що у багатьох державах (у тому числі Польщі, Чехії, Угорщині) вдалося уникнути проблем, пов'язаних із включенням землі в господарський обіг. Скажімо, в Данії на законодавчому рівні визначено максимальний розмір земельної ділянки, що може перебувати у власності однієї сім'ї. Тим самим обмежується монополізм на земельному ринку.

Придбання банками землі може бути обмежене вимогою продати впродовж двох років землю боржника, отриману внаслідок неповернення отриманого кредиту (такий механізм діє в США).

Спекуляції землями сільськогосподарського призначення можна запобігти шляхом, зокрема, встановлення високих податків на короткострокове землеволодіння, унеможлививши тим самим швидкий ринковий оборот землі, а отже – отримання прибутків з таких операцій. Існує і багатий зарубіжний досвід запобігання нецільовому використанню земельних ресурсів: в окремих державах законодавством передбачено розподіл земель на зони – сільськогосподарські, міські та дачні. При цьому переведення земель з однієї категорії до іншої можливе лише з дозволу відповідних державних органів<sup>14</sup>.

Інше питання: чи не будуть адміністративні витрати банку при оформленні кредиту порівняні з розміром власне кредиту?

Слід зазначити, що на бажання кредитора надати кредит та й власне на його вартість в значній мірі впливає й рівень складності процедур та, відповідно, їх затратність.

Перепони для участі в іпотечних відносинах існують не тільки для кредиторів, а й для позичальників: нездатність зацікавити кредиторів реальним бізнес-планом може служити для потенційних заставодавців непереборним бар'єром. Тут велике поле для діяльності сільськогосподарських дорадчих служб, формування яких без участі держави не відбувалося практично у жодній країні.

До цього слід було б додати негативну кредитну історію чи відсутність такої для багатьох господарств, а отже й погану репутацію позичальників, невисокі несільськогосподарські доходи багатьох позичальників через низький рівень диверсифікації виробництва<sup>15</sup>.

За умов, коли надто складним є застосування іпотечних договорів приватними фінансовими установами, а відповідна потреба існує і є нагальною, постає питання про створення спеціалізованої державної установи, яка провадила б операції з іпотечними активами. Зразок точиться чимало дискусій: яким бути державному земельному (іпотечному) банку? Чи потрібен він на цьому етапі? Чи потрібен саме державний? Якщо не займати крайніх позицій, відповідь може бути: так, потрібен. Потрібен навіть при тому, що певний період часу він не буде мати жодного відношення до земель сільськогосподарського призначення і практично до сільського господарства. У цій сфері йому поки що не дозволяє працювати законодавство. І тут є свій плюс: будуть відпрацьовані механізми іпотеки на земельних ділянках інших, менш соціально значимих категорій земель. А при виважених підходах банк може стати своєрідним каталізатором подальшої іпотечної ланцюгової реакції у сільському господарстві<sup>16</sup>.

Земельним кодексом Кабінету Міністрів України доручається створити державний земельний (іпотечний) банк з відповідною інфраструктурою та запровадити державну реєстрацію прав на землю і у шестимісячний строк після опублікування цього кодексу розробити проект Закону про державний земельний (іпотечний) банк (п. 4 Прикінцевих положень).

Закон України «Про банки і банківську діяльність» встановлює, що банки в Україні можуть функціонувати як універсальні або як спеціалізовані. За спеціалізацією банки можуть бути ощадними, інвестиційними, іпотечними, розрахунковими (кліринговими). При цьому банк самостійно визначає напрями своєї діяльності і спеціалізацію за видами операцій. Банк набуває статусу спеціалізованого банку у разі, якщо більше 50 відсотків його активів є активами одного типу.

Регулювання та банківський нагляд здійснює Національний банк України відповідно до положень Конституції України, цього Закону, Закону України «Про Національний банк України», інших законодавчих актів та нормативно-правових актів Національного банку України. Регулювання діяльності спеціалізованих банків Національний банк України здійснює через економічні нормативи та нормативно-правове забезпечення здійснюваних цими банками операцій.

Також Закон України «Про банки і банківську діяльність» визначає державний банк як банк, сто відсотків статутного капіталу якого

<sup>14</sup> Ковриженко Д., Замніус В. Проблемні аспекти формування ринку землі в Україні // «Часопис ПАРЛАМЕНТ».– 2002. – № 1–2. – С. 60–65.

<sup>15</sup> Корінець Р. Розвиток ринку землі як передумова іпотечного кредитування сільського господарства. Джерело: Інтернет-сторінка ГО «Інститут сільського розвитку»: [http://icp.org.ua/files/13\\_rozv.doc](http://icp.org.ua/files/13_rozv.doc).

<sup>16</sup> Там само.

належать державі, та встановлює ряд вимог до такого банку. Державний банк засновується за рішенням Кабінету Міністрів України. При цьому в законі про Державний бюджет України на відповідний рік передбачаються витрати на формування статутного капіталу державного банку. Кабінет Міністрів України зобов'язаний отримати позитивний висновок Національного банку України з приводу наміру заснування державного банку.

Постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання Державної іпотечної установи» від 8 жовтня 2004 та «Про питання Державної іпотечної установи» від 23 грудня 2004 року передбачають створення відповідної установи. Мета діяльності Установи – сприяння подальшому розвитку ринку іпотечного кредитування в Україні, зокрема шляхом рефінансування іпотечних кредиторів (банків і небанківських фінансових установ, які провадять діяльність з надання забезпечених іпотекою кредитів) за рахунок коштів, отриманих від розміщення цінних паперів, та запровадження ефективних механізмів підвищення рівня їх ліквідності.

Предметом діяльності Установи є:

- придбання, отримання у заставу, відчуження та здійснення інших операцій з іпотечними активами (правами вимоги за іпотечними кредитами);
- надання іпотечним кредиторам кредитів, виконання зобов'язань за якими забезпечене іпотечними активами;
- управління іпотечними активами;
- випуск цінних паперів;
- надання послуг з обслуговування міжнародних кредитних ліній, кошти яких спрямовуються у сферу іпотечного кредитування.

Установа здійснює рефінансування іпотечних кредиторів з дотриманням умов та економічних нормативів діяльності Установи, встановлених наглядовою радою. Установа не має права безпосередньо здійснювати іпотечне кредитування позичальників (іпотекодавців), а також здійснювати незабезпечене іпотечними активами рефінансування іпотечних кредиторів.

Слід відзначити, що прийняття урядом постанов про створення Державної іпотечної установи не суперечить положенням Земельного кодексу, про які згадувалося вище. Однак дотепер Кабінетом Міністрів до парламенту не подано проекту закону про державний іпотечний банк. Формально відсутність законодавчої ініціативи уряду не є порушенням закону, оскільки Земельний кодекс не встановлює чітких термінів подання відповідного законо-

проекту до парламенту. Водночас у Верховній Раді вже зареєстровано законопроекти про державний земельний (іпотечний) банк (реєстр. № 3566 і № 3566-1), поданих народними депутатами. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України (ГНЕУ) пропонує об'єднати положення законопроектів у єдиний документ з огляду на їх спільний предмет правового регулювання.

В цілому, враховуючи зауваження та пропозиції ГНЕУ, висловлені на адресу обох законопроектів, слід зазначити, що обидва документи потребуватимуть істотного вдосконалення (посилання на висновки ГНЕУ). Однак видається за доцільне окремо виділити деякі положення проекту № 3566, оскільки він є набагато конкретнішим за змістом, ніж його наступник, більшість вимог якого є суто декларативними.

Згідно з положеннями законопроекту № 3566 Державний земельний (іпотечний) банк є спеціалізованою фінансовою установою, створеною за участі та під контролем держави для розвитку системи кредитування сільськогосподарських товаровиробників під заставу землі та іншої нерухомості.

Державному земельному (іпотечному) банку належить монопольне право на здійснення трансакцій із землями сільськогосподарського призначення, які вилучаються у випадку неповернення кредиту, наданого позичальнику під заставу землі.

До функцій Державного земельного (іпотечного) банку належать:

- рефінансування комерційних банків, які надають кредити під заставу землі;
- контроль над дотриманням законодавства в процесі вилучення землі у разі неповернення кредиту позичальником;
- випуск іпотечних облігацій;
- інша діяльність відповідно до чинного законодавства.

Підхід, запропонований суб'єктом законодавчої ініціативи, відповідає сьгоднішнім тенденціям, що панують у середовищі учасників відносин кредитування сільгоспвиробництва та викликані фактичною неможливістю вільного функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення.

Проте слід звернути увагу на пропозиції ГНЕУ, згідно з якими передбачається доповнення законопроекту положеннями, що визначали б:

- види діяльності, які можуть провадитися державним земельним (іпотечним) банком;
- засади кредитування банком сільськогосподарських товаровиробників (зокрема,



визначити, чи може банк надавати кредити на засадах спільного кредитування та яка має бути частка банку у цьому випадку тощо);

- порядок використання прибутку банку;
- порядок здійснення контролю над діяльністю банку;
- органи управління банку;
- порядок здійснення реорганізації та ліквідації банку.

16 травня 2005 року в парламенті було зареєстровано цілий пакет урядових документів, спрямованих на розвиток іпотечного кредитування в Україні, зокрема: проект Закону України «Про іпотечні цінні папери» (реєстр. № 7484), проект Закону України «Про внесення змін до статті 17 Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» (щодо надання гарантій Державній іпотечній установі) (реєстр. № 7485), проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» (щодо створення земельного іпотечного фонду Державної іпотечної установи) (реєстр. № 7487), проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо питань розвитку іпотечних відносин) (реєстр. № 7482).

Серед головних законодавчих новел, запропонованих урядом, слід виділити такі:

- визначення поняття спеціалізованої іпотечної установи. За законопроектом № 7484, це – фінансова установа, виключним видом діяльності якої є придбання за власний рахунок іпотечних активів та випуск на їх основі структурованих іпотечних облігацій;
- перелік видів іпотечних цінних паперів обмежено іпотечними сертифікатами й іпотечними облігаціями. Останні можуть бути звичайними і структурованими. Звичайна іпотечна облігація – іпотечний цінний папір, забезпечений іпотечним покриттям, емітентом якого виступає виключно іпотечний кредитор (банк або небанківська фінансова установа, які надають кредити (позики), виконання зобов'язань боржників за якими забезпечене іпотекою, та/або які придбали право вимоги за забезпеченими іпотекою кредитами (позиками) від інших осіб). Структурованою іпотечною облігацією є іпотечний цінний папір, забезпечений іпотечним покриттям, емітентом якого виступає виключно спеціалізована іпотечна установа;
- законопроектом № 7485 пропонується встановити загальний обсяг надання про-

тягом 2005 року державних гарантій Державній іпотечній установі в розмірі 10 млрд. гривень. У межах цих повноважень законом про державний бюджет на відповідний рік буде передбачатись граничний розмір надання державних гарантій за кредитами, що залучатимуться Державною іпотечною установою відповідно до фінансового плану установи, затвердженого Кабінетом Міністрів України на відповідний рік;

- законопроектом № 7487 передбачається здійснити поповнення спеціального фонду Державного бюджету України шляхом залучення 50 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності (до розмежування земель державної і комунальної власності) та 50 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності (після розмежування земель державної і комунальної власності) і спрямування цих коштів на формування земельного іпотечного фонду Державної іпотечної установи.

Зазначені законопроекти, у разі їх ухвалення, мають позитивно вплинути на розвиток іпотечного кредитування в Україні, оскільки великою мірою усувають наявні недоліки його законодавчого регулювання. Однак слід відмітити, що найближчим часом діяльність Державної іпотечної установи зосереджуватиметься головню на іпотечних операціях з об'єктами будівництва, оскільки на неї поширюються положення п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу.

#### **Регулювання кредитних відносин в агропромисловому секторі згідно із Законами «Про фермерське господарство» та «Про державну підтримку сільського господарства України»**

Відображення новітніх тенденцій у законодавчому регулюванні кредитних відносин в агропромисловому секторі можна назвати прийняття законів про фермерське господарство та про державну підтримку сільського господарства України.

Закон України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 року спрямований на створення умов для реалізації ініціативи громадян щодо виробництва товарної сільсь-

когосподарської продукції, її переробки та реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також для забезпечення раціонального використання і охорони земель фермерських господарств, правового та соціального захисту фермерів України.

Згідно зі статтею 10 Закону «Про фермерське господарство» має бути створено Український державний фонд підтримки фермерських господарств, що є державною бюджетною установою, яка виконує функції з реалізації державної політики щодо фінансової підтримки становлення і розвитку фермерських господарств, діє на основі статуту, який затверджується центральним органом виконавчої влади з питань аграрної політики України.

Кошти Українського державного фонду підтримки фермерських господарств надаються фермерським господарствам на безповоротній основі та на конкурсних засадах на поворотній основі. Поворотна допомога надається для виробництва, переробки і збуту виробленої продукції, на здійснення виробничої діяльності та інші передбачені статутом Українського державного фонду підтримки фермерських господарств цілі під гарантію повернення строком від трьох до п'яти років (стаття 11 Закону).

Згідно зі статтею 29 Закону фермерське господарство має право одержувати у фінансово-кредитних установах довгострокові та короткострокові кредити на підставі укладеного договору. Фермерське господарство одержує кредит під заставу майна, поручительство (гарантію) та інші види забезпечення зобов'язань. Причому під заставу майна може прийматися фермерське господарство як цілісний майновий комплекс, окремі товарно-матеріальні цінності або інші речі, щодо яких можуть виникати цивільні права та обов'язки. Відсотки за використання кредитів, що надані для підтримки фермерським господарствам, можуть сплачуватися за рахунок коштів Українського державного фонду підтримки фермерських господарств, на поповнення яких у Державному бюджеті України передбачаються відповідні фінансові ресурси.

Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» було схвалено 24 червня 2004 року. Згідно з пунктом 1 Перехідних положень Закону він набув чинності 1 січня 2005 року. Цей Закон встановлює досить розгалужену систему забезпечення агропромислових товаровиробників кредитними коштами з боку держави. Закон передбачає дві форми кредитування сільгоспвиробників, а саме: бюджетне та приватне.

За першою формою кредитування Аграрний фонд (кредитор) – статтею 9 Закону Аграрний фонд визначається як державна спеціалізована установа, уповноважена Кабінетом Міністрів України провадити цінову політику в агропромисловій галузі економіки України – є бюджетною організацією, має свій кошторис, рахунки та здійснює неприбуткову діяльність у межах, визначених Законом. Він підпорядковується, є підзвітним та підконтрольним центральному органу виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики – у порядку здійснення державних закупівель надає бюджетну позику виробнику зерна, яке є об'єктом державного цінового регулювання (позичальник), під заставу такого об'єкта, що оформлюється переданням кредитором простого чи подвійного складського свідоцтва або складської квитанції.

Бюджетна позика у межах режиму заставних закупівель є платною. Плата за використання бюджетної позики встановлюється за фактично пільговою ставкою на рівні 50 відсотків від середньозваженого процента, який фактично склався станом на 1 червня поточного бюджетного року за кредитами банків, наданих строком до 12 календарних місяців та повністю забезпечених заставою. Порядок розрахунку такого середньозваженого процента визначається постановою Кабінету Міністрів України на підставі подання Національного банку України.

Розмір плати за використання бюджетної позики оприлюднюється не пізніше ніж за 15 календарних днів до початку щорічного періоду заставних закупівель. Бюджетні позики у межах режиму заставних закупівель щорічно надаються у період з 1 липня поточного бюджетного року до 1 квітня наступного бюджетного року (посилання на статтю 12 Закону).

Статтею 13 Закону визначається порядок надання сільгоспвиробникам кредитних субсидій. Режим кредитної субсидії полягає в субсидуванні частини плати (процентів) за використання короткострокових та середньострокових кредитів, наданих банками в національній валюті. Кредитна субсидія надається особам, які є сільськогосподарськими підприємствами, що виробляють об'єкти державного цінового регулювання, до яких відноситься сільськогосподарська продукція. Причому кредитна субсидія не надається особі, яка є стороною договору заставної закупівлі зерна (стосовно об'єкта такої закупівлі), оскільки вони отримують підтримку в межах режиму державних закупівель.

Субсидуванню підлягає частка процентів за кредитом, основна сума якого використовується за цільовим призначенням на потреби виробництва окремого об'єкта державного цінового регулювання.

Розмір кредитної субсидії становить до 50 відсотків від розміру процента, нарахованого на основну суму кредиту, але не вище 50 відсотків від розміру середньозваженого процента, який фактично склався в Україні станом на 1 лютого поточного бюджетного року, за кредитами банків у національній валюті, повністю забезпечених заставою та наданих:

1) для короткострокових кредитів – строком до 12 календарних місяців;

2) для середньострокових кредитів – строком до 36 календарних місяців.

Стаття 10 Закону також містить вимоги, щоб зобов'язана особа попередньо застрахувала ризики загибелі (втрати) сільськогосподарської продукції (її частини) та капітальних активів, якщо така особа:

1) отримує банківський кредит (позику) з метою виробництва сільськогосподарської продукції або придбання капітальних активів, якщо проценти за таким кредитом (позикою) частково або повністю здешевлюються (відшкодовуються) за рахунок бюджету;

2) отримує бюджетний кредит (позику) або банківський кредит (позику) під гарантію держави чи органу місцевого самоврядування на цілі виробництва сільськогосподарської продукції або придбання капітальних активів.

Отже, з аналізу зазначених законів можна зробити такі головні висновки. Вони цілком відповідають сьогоднішнім тенденціям правового регулювання кредитних відносин у сільському господарстві, а саме: підтверджують наявність поряд із приватними фінансовими установами системи державних інституцій, що беруть активну участь у кредитуванні сільгоспвиробництва. Однак слід звернути увагу на істотну колізію, що існує між Законами. Зокрема статтею 10 Закону «Про фермерське господарство» передбачається створення Українського державного фонду підтримки фермерських господарств, який виконує функції, що відповідають частині функцій Аграрного фонду – органу, що має бути створений згідно зі статтею 9 Закону «Про держану підтримку сільського господарства». Функції цих органів співпадають зокрема в частині надання сільгоспвиробникам субсидій на покриття частини процентів за отриманими кредитами. Таке дублювання функцій двох установ видається недоцільним, оскільки може фактично спричинити неможливість проведення відповідних

виплат на користь сільгоспвиробників. Відтак можна зробити висновок про необхідність розведення повноважень Українського державного фонду підтримки фермерських господарств та Аграрного фонду. Причому таке розведення слід проводити, виходячи з цільового призначення створення обох органів. Український державний фонд підтримки фермерських господарств було створено спеціально з метою реалізації державної політики щодо фінансової підтримки становлення та розвитку фермерських господарств. Натомість головною функцією Аграрного фонду є провадження цінової політики в агропромисловій галузі економіки України. Виходячи із зазначеного, доцільно було би передати функції в галузі кредитування сільгоспвиробників одній установі – Українському державному фонду підтримки фермерських господарств, забезпечивши йому можливість фінансування не лише фермерських господарств, а й КСП, чим усувається дискримінація останніх на ринку сільгосппродукції та забезпечується рівність суб'єктів різних форм власності, як це передбачено статтею 13 Конституції України.

## Висновки

На даний момент в Україні вже сформувався комплекс законодавства щодо кредитування сільського господарства в контексті реформування та переходу від дотаційної до ринкової системи фінансування агропромислового комплексу. Зокрема законодавство визначило такі форми кредитування, як бюджетне та приватне, що здійснюється із застосуванням наступних інструментів: компенсація відсотків за коротко- і довгостроковими кредитами фінансових установ, взаємне кредитування (кредитні спілки), заставні операції зі складськими свідоцтвами, іпотечне кредитування.

У межах цього дослідження здійснено комплексний аналіз ефективності правових механізмів кредитування аграрного сектору, головні результати якого зводяться до наступного:

1. Кредитування сільського господарства характеризується певними особливостями, що пов'язані зі специфікою цієї галузі. Ці особливості викликають досить активну участь держави в кредитних відносинах у сільському господарстві України, що знаходить прояв у безпосередньому наданні державою поворотних позикових коштів на пільгових умовах та частковій компенсації державою відсоткових ставок за кредитами комерційних банків.

2. Головними проблемами, що пов'язані з кредитуванням сільськогосподарських виробників, досі залишаються:

- низька кредитоспроможність сільськогосподарських підприємств;
- слабкість банківської системи України;
- нерозвиненість небанківських інститутів кредитування (зокрема кредитних спілок).

3. Проблема кредитоспроможності сільськогосподарських товаровиробників частково вирішується державною допомогою в компенсації відсоткових ставок за кредитами комерційних банків. Однак досі залишаються проблеми, пов'язані з недостатністю заставного майна в сільгоспвиробників.

4. Протягом останнього періоду прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на розвиток банківської системи України, зокрема: Закон України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898-VI, Закон України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» від 19 червня 2003 року № 979-IV, Закон України «Про сертифіковані товарні склади та прості і подвійні складські свідоцтва» від 23 грудня 2004 року № 2286-IV та інші. Однак дотепер кредитування банками сільгоспвиробників не досягло бажаного рівня, що викликано відсутністю законодавства про державну реєстрацію прав на нерухоме майно, про обіг кредитних історій, про порядок проведення прилюдних торгів з аукціонів, про державний земельний кадастр, недосконалістю законодавства про іпотеку та заборону відчуження головного предмета іпотеки в сільському господарстві – землі сільськогосподарського призначення.

5. Розвитку небанківських інститутів кредитування сільського господарства сприяло прийняття Господарського кодексу України та Закону України «Про кредитні спілки» від 20 грудня 2001 року № 2908-III. Однак, попри створення відповідної правової бази, розвиток сільських кредитних спілок гальмується відсутністю в сільськогосподарських товаровиробників обігових коштів та в цілому низьким рівнем доходів, які могли б спрямовуватися на утворення статутного фонду цих інститутів взаємного кредитування, та невідповідністю Закону України «Про кредитні спілки» Господарському кодексу України.

6. Іпотеку можна, без перебільшення, назвати одним з найефективніших засобів забезпечення виконання позичальниками своїх зобов'язань перед кредитодавцями. Крім того, застосування цього інструмента, поряд із заставою рухомого майна, підтвердженою

складськими свідоцтвами, є чи не найважливішим способом забезпечення саме в сільському господарстві через брак іншого заставного майна в сільгоспвиробників. Проте реалізація положень законодавства про іпотеку ускладнюється обмеженням площі земельних ділянок, що можуть перебувати у власності однієї особи, та заборонаю відчуження земель сільськогосподарського призначення, що встановлено пунктами 13 і 15 Перехідних положень Земельного кодексу України.

7. Одним з перехідних механізмів, які могли б сприяти застосуванню іпотеки в кредитуванні сільгоспвиробництва, є створення Державного земельного (іпотечного) банку. Однак створення цієї установи перебуває сьогодні на початковій стадії.

8. Недоліком законодавства про фермерське господарство та про державну підтримку сільського господарства є дублювання положень відповідних законів про порядок компенсації державою відсоткових ставок за кредитами комерційних банків. Зокрема йдеться про надання Законами «Про фермерське господарство» та «Про державну підтримку сільського господарства» повноважень щодо виділення компенсаційних коштів двом різним органам – Українському державному фонду підтримки фермерських господарств та Аграрному фонду.

9. Аналіз зарубіжної практики кредитування аграрних товаровиробників та окремих положень законодавства України у відповідній сфері дозволяє зробити висновок про те, що успішне існування та функціонування механізму кредитування аграрного ринку в Україні залежить від цілого ряду обставин різного характеру (економічного, законодавчого тощо), які можуть бути забезпечені лише шляхом комплексного вирішення питань реальної та ефективної роботи земельного та супутніх до нього (страхового, фінансового, фондового та ін.) ринків.

### **Рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання у галузі кредитування сільськогосподарського виробництва**

1. Головною умовою підвищення кредитоспроможності сільгоспвиробництва та забезпечення ефективного функціонування інституту іпотечного кредитування є скасування пунктів 13 і 15 Перехідних положень Земельного кодексу України, які обмежують площу земельної ділянки, що може перебувати у

власності однієї особи до 2015 року, та забороняють до 1 січня 2007 року відчуження земель сільськогосподарського призначення. Причому протягом певного, спеціально визначеного законодавством перехідного періоду, доцільним є створення та активізація роботи Державного земельного (іпотечного) банку, який акумулював би права власності на земельні ділянки, що за договором іпотечного кредитування переходять до приватних кредиторів за умови їх попереднього рефінансування.

2. У Законі «Про іпотеку» необхідно чітко визначити, які органи та згідно з якими процедурами повинні здійснювати державну реєстрацію іпотеки.

3. У статті 33 Закону «Про іпотеку» слід визначити випадки, коли звернення стягнення на предмет іпотеки може здійснюватися на підставі рішення суду, виконавчого запису нотаріуса або згідно з договором про задоволення вимог іпотекодержателя.

4. Необхідно прискорити розгляд Верховною Радою проектів законів «Про організацію формування та обігу кредитних історій» та «Про державний земельний кадастр», а також у максимально стислі терміни забезпечити розробку законопроектів про проведення при-

людних торгів та аукціонів та про державну реєстрацію прав на нерухоме майно, що сприятиме розвитку банківського сектора України.

5. Потрібно узгодити положення Закону України «Про кредитні спілки» зі ст. 130 Господарського кодексу України.

6. Необхідно розвести повноваження Українського державного фонду підтримки фермерських господарств та Аграрного фонду, виходячи з цільового призначення створення обох органів. Очевидно, доцільно було би передати функції в галузі кредитування сільгоспвиробників одній установі – Українському державному фонду підтримки фермерських господарств, забезпечивши йому можливість фінансування не лише фермерських господарств, а й КСП.

7. Спекуляції землями сільськогосподарського призначення можна запобігти, зокрема, запозичивши досвід європейських країн щодо встановлення високих податків на короткострокове землеволодіння, унеможлививши тим самим швидкий ринковий оборот землі, а отже отримання прибутків з таких операцій.

## Додаток 1. ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ <sup>17</sup>.

### Особливості кредитування сільського господарства

- *Сезонний характер.* Надходження грошових коштів до сільської місцевості відбувається циклічно. Більша частина сільгоспвиробників потребують грошових коштів у короткі та негнучкі терміни під час проведення посівної та збору врожаю. Заощадження також мобілізуються циклічно – переважно під час збуту сільгосппродукції. Коли недоступними є надійні механізми заощадження, сільгоспвиробники зазвичай провадять їх у неліквідній та неприбутковій формі, вкладаючи кошти у ювелірні вироби або худобу саме в той період року, коли ці об'єкти користуються найбільшим попитом та продаючи їх одночасно з більшістю інших сільгоспвиробників.
- *Ризикованість.* Більшість комерційних банків, які працюють переважно у містах, не проводять спеціальних досліджень з оцінки ризиків кредитування сільського господарства. Спеціалізовані державні установи зазвичай здійснюють щорічні прог-

нозування, на базі яких визначається розмір кредитів та обсяги рефінансування з боку держави. Однак це не зменшує гостроту об'єктивних ризиків, які супроводжують сільське господарство, що перебуває в залежності від природних явищ. Причому диверсифікація кредитних активів ускладнюється тим, що в межах одного кліматичного поясу більшість сільгоспвиробників вирощують одні й ті ж культури. Програми страхування врожаїв також є здебільшого неефективними, оскільки існуючих даних недостатньо для визначення раціональної вартості страхування.

- *Неефективна організація виробництва.* Багато сільгоспвиробників працюють на незначних площах. Дрібним господарствам бракує грошових надходжень, за рахунок яких можна було б виплатити кредит. Дрібні виробники, які не об'єднуються у виробничі кооперативи та торгові товариства, отримують незначні доходи.
- *Потреба у довгострокових кредитах.* Сучасне сільське господарство є капіталомістким. Інвестиції в обладнання, землю

<sup>17</sup> Markets and Agroenterprises Basic Guidelines for Effective Rural Finance Projects / Bob Fries. – 1995-97. – USAID-sponsored Cooperative Bank Development Project. Джерело: офіційна Інтернет-сторінка Світового Банку: <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/BasicGuidelinesforEffectiveRuralFinanceProjects> (переклад – авт.).

та сільськогосподарські культури потребують довгострокового фінансування та багато часу для того, щоб окупитися.

#### Умови господарювання в сільській місцевості

- Дрібні, розрізнені клієнти підвищують адміністративні витрати фінансових установ.
- Нерозвинута інфраструктура, включаючи дороги, системи комунікації, електропостачання, збільшують витрати, обмежує можливості ведення бізнесу, джерела інформації та ускладнює керування ризиками.
- Домінування незначних трансакцій, короткострокових депозитів та попит на довгострокові кредити збільшує витрати для фінансових установ та викликає запитання щодо ефективності розміщення їх активів.

#### Традиційно велика роль державних фінансових установ у кредитуванні сільського господарства

- Кредитні програми, що провадяться під керівництвом уряду, досить детально визначають порядок виділення кредитних ре-

сурсів на виробництво тих чи інших сільськогосподарських культур. Дуже часто подібні кредити не повертаються, однак продовжують надаватися або просто списуються урядом. Такі програми негативно впливають на процеси оцінки кредитних ризиків та кредитоспроможності, розвиток сильних установ з управління банківською системою та новітніх технологій в аграрному секторі, а також підривають підвалини ефективного управління сільгоспвиробництвом.

- У більшості країн державні банки з незначним ступенем автономії від політичного керівництва держави зосереджуються на виділенні кредитів для сільського господарства та надають часткову компенсацію за відсотковими ставками з кредитів комерційних банків. На відміну від інших фінансових установ, вони є збитковими та зосереджуються на виділенні кредитних коштів для великих виробництв і виробництв, що знаходяться під політичною опікою. Протягом останніх років більшість із них зменшила обсяги своїх фінансових операцій або взагалі припинили своє існування.

## Додаток 2. ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ ДЕЯКИХ АСПЕКТІВ ІПОТЕЧНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ<sup>18</sup>

№	Предмет порівняння	Україна	ЄС
1.	Види основного зобов'язання, що забезпечується іпотекою	Зобов'язання боржника за договорами позики, кредиту, купівлі-продажу, лізингу, а також зобов'язання, що виникає з інших підстав (стаття 1 Закону «Про іпотеку»).	Переважно зобов'язання, що впливають з договорів позики та кредиту.
2.	Правова природа іпотечного зобов'язання	Акцесорне зобов'язання.	Акцесорне зобов'язання.
3.	Суб'єкт іпотечного кредиту (кредитор)	(1) Кредитор і іпотекодержатель є завжди однією і тією ж особою. (2) Закон «Про іпотеку» не передбачає створення спеціальних суб'єктів. Буквальне тлумачення Закону дозволяє зробити висновок, що будь-який комерційний банк може провадити фінансування за іпотечними схемами. Водночас Законом України «Про банки і банківську діяльність» передбачено можливість створення спеціалізованих іпотечних банків.	(1) У <b>Німеччині</b> кредитор та іпотекодержатель завжди є однією й тією ж самою особою. У <b>Швеції</b> це майже завжди різні особи. (2) Банки та інші фінансові установи поділяються на комерційні та спеціалізовані іпотечні банки (Фінляндія, Німеччина). Крім того, на ринку існують інші спеціалізовані організації (наприклад, будівельні товариства – Великобританія, Німеччина).

<sup>18</sup> Hypothec (mortgage) in Ukraine (an overview). Джерело: Інтернет-сторінка ГО «Інформаційно-ресурсний центр «Реформування земельних відносин в Україні»: <http://www.myland.org.ua/3393/Hypothec1.doc>. (переклад – авт.).

№	Предмет порівняння	Україна	ЄС
4.	<b>Предмет іпотеки (майно, що може бути заставлене)</b>	Нерухоме майно, включаючи нерухомість, виробниче устаткування, земельні ділянки, транспортні засоби, судна, космічні об'єкти, що перебувають у власності фізичних осіб, юридичних осіб, територіальних громад та держави. Право власності на зазначені об'єкти підлягає реєстрації.	Найбільш поширеним предметом іпотеки у ЄС виступають земельні ділянки з нерухомістю, що розміщена на них. Окрема квартира не може бути предметом іпотеки за законодавством Швеції. Недобудовані об'єкти не можуть бути предметом іпотеки за законодавством Скандинавських країн, оскільки неможливо зареєструвати право власності на них. У Німеччині предметом іпотеки може бути орендоване майно.
5.	<b>Власник недобудованого об'єкту як предмету іпотеки</b>	Іпотекодавець (частина 1 статті 16 Закону «Про іпотеку»).	Переважно іпотекодержатель (якщо взагалі дозволяється іпотека недобудованих об'єктів).
6.	<b>Правові підстави виникнення іпотечних відносин</b>	Договір, закон, рішення суду (частина 1 статті 3 Закону «Про іпотеку»).	У континентальній Європі – договір, закон, рішення суду, а також письмова заява власника (як у випадку морської іпотеки – стаття 565 Італійського кодексу торгівельного мореплавства та ін.).
7.	<b>Принцип публічності</b>	Обтяження майна іпотекою підлягає державній реєстрації (частина 1 статті 4 Закону). Крім того, договір іпотеки підлягає нотаріальному завіренню.	Законодавство усіх європейських країн вимагає включення іпотеки до реєстрів обтяженого майна. У Німеччині іпотека, а також договір кредиту підлягають реєстрації.
8.	<b>Принцип пріоритетності</b>	За згодою іпотекодержателя предмет іпотеки може бути використаний як забезпечення виконання зобов'язань перед іншим кредитором, якщо це не заборонено договором. Попередня іпотека має пріоритет над наступними іпотеками (частина 1 статті 13 Закону).	У ЄС попередня іпотека має пріоритет над наступними іпотеками.
9.	<b>Принцип спеціальності</b>	Предметом іпотеки може бути відокремлений об'єкт нерухомості із зареєстрованим правом власності на нього (стаття 5 Закону). Незареєстровані об'єкти не можуть бути предметом іпотеки. Договір іпотеки повинен включати опис предмета іпотеки, достатній для його ідентифікації, а також його реєстраційні дані (пункт 3 частини 1 статті 18 Закону)	У ЄС предметом іпотеки є відокремлена одиниця нерухомого майна із зареєстрованим правом власності на нього. У Великобританії незареєстрована ділянка землі може бути предметом іпотеки, але перший іпотекодержатель утримує документ, який підтверджує право власності на неї. Наступний іпотекодержатель та будь-який добросовісний іпотекодержатель, який не має документів, які підтверджують право власності, повинні захистити свої інтереси шляхом реєстрації.
10.	<b>Принцип преференційного режиму для цінних паперів, забезпечених іпотекою (іпотечних сертифікатів)</b>	Не передбачено.	У ЄС цінні папери, забезпечені іпотекою, мають вищу цінність. Кредити, забезпечені іпотекою, можуть перевищувати обмеження, встановлені для звичайних кредитів (Директива Ради 92/121/ЄЕС від 21 грудня 1992 року про моніторинг та контроль над великими ризиками кредитних установ). У Данії іпотечні сертифікати, емітовані спеціалізованими датськими кредитними установами, порівнюються до державних облігацій або цінних паперів, які перебувають під гарантією держави.
11.	<b>Власник предмета іпотеки</b>	Іпотекодавець.	У ЄС – переважно іпотекодавець. Виключенням є Великобританія, де іпотекодержатель може взяти у володіння предмет іпотеки, незалежно від того, чи порушено іпотекодавцем основне зобов'язання. Це право іпотекодержателя може бути обмежене судом.
12.	<b>Суб'єкт реєстрації іпотеки</b>	Законом дається неоднозначне формулювання.	У ЄС – державні реєстри, суди.
13.	<b>Податкові пільги та/або субсидії для іпотекодавця – фізичної особи</b>	Не передбачено.	У більшості європейських країн оподаткування кредитів, забезпечених іпотекою, залежатиме від доходів іпотекодавця, але державне субсидування здійснюється.
14.	<b>Особливості іпотеки земельних ділянок</b>	Земельна ділянка є предметом іпотеки разом з усіма нерухомими об'єктами, розташованими на ній.	У Німеччині земельна ділянка є предметом іпотеки з усіма будівлями, розташованими на ній, у Франції іпотека може не зачіпати будівель на заставленій земельній ділянці.

# 100 ДНІВ РОБОТИ УРЯДУ: ОЦІНКА МІЖНАРОДНИХ ЕКСПЕРТІВ

**М**інає півроку, як Україна знаходиться у сфері підвищеної уваги міжнародної спільноти. Що принесла Помаранчева Революція українському народу? Питання, яке не має однозначної відповіді, є актуальним сьогодні, коли новий уряд пройшов відмітку у 100 днів. Це саме той час, коли можна дати певні оцінки правильності дій.



**Сергій ГОРДІЄНКО,**  
експерт, аналітик  
МОЗ України,  
кандидат  
медичних наук

Саме стоденному рубежу діяльності був присвячений другий великий десант групи відомих експертів, що зібралися для участі у процесі Стратегічних консультацій з питань реформ. Серед них – Кальман Міжей, директор регіонального бюро Програми Розвитку ООН (ПРООН) у Європі та СНД і помічник Генерального Секретаря ООН; Андерс Ослунд, директор програм дослідження Росії та Європи фонду Карнегі (США); Майкл Емерсон, старший науковий співробітник Центру досліджень європейської політики, Брюссель; Марек Дабровський, голова ради фундації С.А.С.Е., Польща; Павол Демес, директор Німецького фонду Маршалла (США) для країн Центральної та Східної Європи, Словенія; Март Лаар, екс-прем'єр-міністр Естонії, парламентарій; Борис Немцов, колишній депутат Держдуми Росії та неофіційний радник Президента України. Стратегічні консультації були організовані ПРООН в Україні за безпосередньої участі Постійного координатора ООН Френсіса О'Донелла.

## «Блакитна Стрічка» «помаранчевому» Уряду

На початку січня 2005 року на нульовій відмітці діяльності нового уряду в НБУ відбулася Національна конференція економістів та Уряду з імплементацією програми «Пропозиції Президенту – Нова хвиля реформ», що складалася з більш як 100 пропозицій відносно ефективного реформування усєї соціально-економічної сфери України, які були розроблені комісією «Блакитна Стрічка». Напряцюванню цих пропозицій передувала майже річна робота кращих вітчизняних та зарубіжних експертів, які вивчили усі сфери діяльності держави для того, щоб надати рекомендації новій владі, як у короткі терміни та оптимальним шляхом наблизити демократичні та економічні перетворення країни.

Звертаючись до усіх, хто зібрався на конференції, пан Міжей сказав: «Сьогоднішні політичні події підтвердили попередні результати нашого звіту, слушність встановлення

«діагнозу хвороб», які заважали розвитку України, та актуальність рекомендацій «нової хвилі реформ». Президенту та уряду слід якнайшвидше звернути увагу на цей звіт та підтримати його впровадження. Навіть незначні, але системні зміни можуть сприяти досягненню цієї мети».

Дивну для сучасності назву комісії «Блакитна стрічка» пояснив її ініціатор Кальман Міжей, який у переломному для Угорщини 1989 році створив її на своїй батьківщині. Кістяк міжнародних спеціалістів, що існує з тих часів, означає групу експертів найвищої кваліфікації. Однак до роботи в Україні помічник Кофі Аннана запросив і провідних українських експертів. На перший погляд здається, що в Україні кадровий дефіцит і країна не в змозі створити свою власну політичну та економічну стратегію. Проте вироблення власної стратегії розвитку країни у найкоротші терміни – це надзавдання, що потребує напруженої роботи усіх кращих розумів країни. В умовах політичного «розлучення» і звільнення 18 тис. старої гвардії чиновників вирішення такого завдання власними силами стає нереальним взагалі. Тому поради «сторонніх» спеціалістів дуже високого рангу, які консультують уряди більшості країн світу, у тому числі зі сталою політикою та високорозвиненою економікою (США, Німеччина та ін.), а також з перехідною економікою (Росія, країни Східної Європи та СНД), повинні сприйматися з розумінням.

Представники комісії «Блакитна Стрічка», крім конференційних заходів, протягом 2005 року персонально зустрічалися з В.Ющенком, Ю.Тимошенко, В.Литвином, В.Пинзеником, О.Рибачуком, А.Кінахом, П.Порошенком, Б.Тарасюком, О.Зінченком, С.Єхануровим, В.Стельмахом та рядом інших великих політиків та економістів.

12 зі 100 рекомендацій комісії «Блакитна Стрічка» значилися як найважливіші та стосувалися адміністративної та судової реформи, посилення ролі місцевого самоврядування, прийняття ліберального податкового кодексу, впровадження державного обов'язкового медичного страхування, перегляду чи ліквідації пільг окремим підприємствам тощо. Було рекомендовано тимчасово скасувати мораторій на продаж землі, ввести реєстр власності, скоротити повноваження держслужбовців, а також підняти їм зарплати. Усіма засобами боро-



тися з корупцією, а перегляд незаконної приватизації втілювати переважно процедурою доплати у короткі терміни.

Вступ до СОТ до кінця 2005 року передбачався як обов'язковий крок на шляху економічного розвитку, а здатність втримати планку зростання ВВП у 8% протягом наступного десятиліття – це той високий орієнтир, що гарантує Україні гарний економічний прогноз з реальними шансами посісти місце серед країн Євросоюзу.

Набір таких пріоритетних реформ у бік процвітання країни, які містять компоненти непопулярних заходів, може вдало втілити уряд, який, по-перше, є професійним в усіх сферах діяльності, а по-друге, має високий рівень кредиту довіри з боку населення. В реальності 100 денний рубіж новий уряд пройшов за середньозваженому сценарію між прогнозованими невдоволеннями біло-блакитної опозиції та очікуваннями помаранчевого електорату.

### Урядова самооцінка

Нове керівництво країни в особах Президента і Прем'єр-міністра, обійнявши посаду, пообіцяло, що вже через 100 днів його роботи звичайні українці відчують на собі поліпшення життя в країні. Швидко поповнити знекровлену затьожними президентськими виборами держскарбницю воно пропонувало за рахунок наведення порядку в сфері приватизації, оподаткування (перегляд пільг) і закриття «дірок» на кордоні для контрабанди. У посиленні політики цінового державного регулювання Юлія Тимошенко вбачала швидкий спосіб поліпшення матеріального добробуту громадян України.

Президент та Прем'єр оцінили 100-денну діяльність уряду як високоуспішну, висловивши повне задоволення роботою підлеглих міністрів. Незвично висока для історії України ступінь довіри громадян до влади, зовнішньополітичний інтерес до України, що різко зріс, вимагали позитивних результатів у короткі терміни. У бажанні виглядати краще, виправдати кредит довіри аналітики вбачають швидше завищену самооцінку вищого ешелону нової влади.

До числа очевидних успіхів нової влади можна віднести те, що їй вдалося виявити глибоко приховану громадянську активність населення і спрямувати цей потенціал на демократичний шлях. Підтримка високого кредиту довіри в очах свого народу, незважаючи на економічні проблеми, плюс очевидний прорив у

зовнішній політиці – усе це яскраві досягнення влади, що дають на старті емоційний заряд для успішного перетворення країни. Важливою подією стало підписання у Брюсселі «Плану дій Україна – ЄС». Росія вже підписала з ЄС 4 «дорожні карти», тобто документи про створення з Європою загального простору в економічній і гуманітарній сферах, а також в області зовнішньої і внутрішньої безпеки. Україна на порозі підписання з ЄС таких самих «дорожніх карт».

У внутрішній політиці програма детінізації економіки, «Контрабанда – стоп», боротьба з корупцією і злочинністю – це теж видимий успіх. Інформація про адміністративну реформу суперечлива, однак у цілому йде у правильному руслі. Соціальна «добродійність» стала особливим предметом гордості політики нової влади – збільшені пенсії і зарплати бюджетникам, у 12 разів збільшена допомога при народженні дитини. Однак приборкати інфляцію і ріст цін не вдалося, а такі непопулярні заходи, як обмеження інтересів малого і середнього бізнесу, бензинова криза і різкий обвал долара більшість фахівців схильні розглядати як неадекватну політику.

### Міжнародна експертна оцінка і скореговані рекомендації

Експерти Стратегічних консультацій під час візиту в Україну обговорили в урядових колах хід проведення конституційної, адміністративної, судової реформи, боротьбу з корупцією, суспільний політичний діалог і міжнародну інтеграцію (вступ у СОТ і ЄС). У економічному блоці питань концентрувалися на макроекономічних показниках, конкурентноздатності, приватизації, оподаткуванні. Вони оптимістично поставилися до недавно підписаного «Плану Дій Україна – ЄС» і підкреслили важливість втілення в життя цього плану найближчим часом. Вони також висловили занепокоєння щодо питань приватизації і реприватизації, чи націоналізації. На їх думку – ці питання повинні бути вирішені швидко, адже закордонні інвестори з великим небажанням інвестують у будь-яке виробництво, якщо право власності не захищене. Загальне визнання і позитивний імідж України, з чого можна мати користь, можуть бути марно розтрачені, якщо питання приватизації не вирішити достатньо швидко. Також експерти, які давно працюють з країнами з перехідною економікою, поділилися своїм досвідом вирішення проблем, з якими Україна стикається сьогодні.

## «ПРОЗОРИСТЬ ІНФОРМАЦІЇ – ЦЕ ФУНДАМЕНТАЛЬНИЙ ПРИНЦИП ДЕМОКРАТІЇ»



**Френсіс  
О'ДОНЕЛЛ,**  
Постійний  
координатор ООН  
в Україні

Постійний координатор ООН в Україні пан О'Донелл заявив на прес-конференції, що форум пройшов успішно, додавши: «Існує значна ступінь згоди між перспективою і відчуттями, що мають закордонні експерти, а також реалізацією частиною вищих посадових осіб в Уряді тієї роботи, яку необхідно виконати.»

Разом із тим він звернув увагу на те, що цінове регулювання відлякує потенційних інвесторів. «Надмірне регулювання не видається заходом, що діятиме протягом тривалого часу, і тому потрібно відійти від цієї політики «фіксованих цін» на користь лібералізації ринку» – зазначив він.

О'Донелл також висловився щодо необхідності додаткових заходів у сфері поліпшення діалогу з громадськістю. Він висловив думку про те, що недостатньо інформації потрапляє в мас-медіа і громадські організації про рішення, які приймає уряд, чи про його плани

на майбутнє. «Фактично, іноді здається, що стало навіть менше інформації, ніж це було у випадку з попереднім урядом» – підкреслив О'Донелл і навів приклад Марта Лаара, який під час перебування на посту прем'єр-міністра Естонії активно розвивав концепцію «електронного урядування», відповідно до якої кожне рішення, що приймає уряд, повинно бути негайно опубліковане в Інтернеті. 80% населення Естонії відвідували веб-сайти уряду, і у такий спосіб жителі теоретично теж могли брати участь у житті країни. Важливо розуміти, що прозорість інформації – це фундаментальний принцип демократії, це нормальний демократичний процес. Єдине виключення складає особиста інформація і інформація стосовно національної безпеки. Все інше повинно бути в суспільному домені.

## «ПЕРЕПИСУВАННЯ НА ХОДУ ОСНОВ БЮДЖЕТНОЇ, МИТНОЇ, ПОДАТКОВОЇ І ВАЛЮТНОЇ ПОЛІТИКИ МОЖЕ ПРИЗВЕСТИ ДО ПРИЙНЯТТЯ НЕВИПРАВДАНИХ ЕКОНОМІЧНИХ РІШЕНЬ»



**Андерс  
ОСЛУНД,**  
директор програм  
дослідження Росії  
та Європи фонду  
Карнегі (США)

Андерс Ослунд звернув увагу на побудову взаємин між Україною і ЄС. Їхнє пряме сусідство і Помаранчева революція привнесли щось нове у побудову відносин. Він вважає, що парламентські вибори 2006 року стануть крапкою відліку для інтеграційних процесів. Але для їхньої безпеки важливі послідовні економічні перетворення. «Помаранчева революція не є економічною революцією. Це був протест проти корупції в усіх ешелонах влади і фальсифікації виборів,» – підкреслив пан Ослунд і продовжив: «Податкова і соціальна реформи неможливі на даний момент через те, що в березні 2006 року пройдуть парламентські вибори. Хоча вважаю, що можна було б усе-таки провести цю реформу, що було б набагато краще і для регулювання фінансового законодавства, але поки що це неможливо. Янукович залишив величезний опозиційний тягар – обіцяний зріст економіки 16% цього року. Але зростання ВВП у 16% – це максимальні показники, що взагалі можуть бути, і зараз таких показників ніде немає. Таке було в Польщі, було в Італії в кращі моменти розвитку цих країн, але протягом коротких відрізків часу, наприклад, в 1–3 роки. У Китаї в останні

кілька років – 8%. Але в Україні обіцяли 16%. Навіть зростання економіки на 8% – це нормально, за умови тривалої його підтримки. Наприклад, у 1994 році в Польщі був показник 16%, а зараз тільки 4%. В Англії 6%, у Західній Європі традиційно 8%, а в Україні хотіли довгостроково мати 16%. Це просто соціальний утопізм, що може зруйнувати інші частини економіки. Потрібні будуть величезні податки, перегрів індустріально-експортного сектора, що дуже скоро може призвести до уповільнення економічного зростання. У перехідний політичний період це взагалі неможливо.

Тому ми і спостерігаємо цього року прогнозовану картину: економічне зростання знизилося протягом першого кварталу до менш як половини того, що було торік. Я думаю, що це також наслідок першої хвилі реприватизації. Хто стане вкладати гроші в металургію, коли не зрозуміло, кому належить цей завод. А металургія – це 37% від загального експорту України. Другий фактор – це податкові зміни. Особливо турбує погіршення податкового простору для дрібних підприємців, бо вважається, що це одна з кращих реформ, що була в Україні з 1998 р. У післявоєнній Європі мак-

симальні податкові пільги були надані саме дрібному приватному бізнесу, що і привело до швидкого відновлення економіки. Інша справа, що максимально заохочувалися підприємці-виробники предметів споживання й інтелектуального продукту, а не багатоступенева система перепродажів, що ми спостерігаємо в Україні та інших країнах СНД, і яку у Вас називають базаром. Звичайно, в цілому податковий прес знижений з 2004 року, у порівнянні з попереднім періодом. Переписування на ходу основ бюджетної, митної, податкової і валютної політики може призвести до прийняття невиправданих економічних рішень з наступним витком високих інфляційних очікувань.

Дуже важливо розширити правове поле для малого бізнесу. Це просто помилка – не спростивши дозвільну систему, скоротити патенти, як це роблять зараз. Буде відбуватися, з одного боку, продовження колишньої політики витягування хабарів з підприємців, а з іншого боку – зникає їхнє бажання інвестувати заощадження у виробництво. Торгівля менш капіталомісткий процес, ніж виробництво, і влада не залишає вибору підприємцю, а країну прирікає на довгостроково низький рівень життя населення.

Говорячи про доцільність вступу України у СОТ, пан Ослунд відзначив, що це політичне

рішення, яке повинні прийняти, з одного боку, Україна, а з іншого боку – інші країни. Зараз іде процес конкуренції між Україною і Росією – хто вступить у СОТ перший, тому що ніхто не хоче бути останнім, бо перший зможе диктувати умови другому. А в Україні і Росії є дуже багато двосторонніх суперечок у торгівлі, тому дуже важливо для обох країн – бути першою. Зараз навіть спостерігається погіршення відносин між Україною і Росією саме з цього питання.

Є угода про вільну торгівлю між країнами СНД. Нажаль, вона не працює на повну силу. Хоча вона могла би працювати набагато краще, якби усі члени СНД були членами СОТ. За відсутності членства у СОТ Україна має постійні проблеми з арештом літаків та морських кораблів.

Україна може зробити так, що аграрний сектор стане найбільшим сільськогосподарським експортером. Тут чудові умови для розвитку сільського господарства, і природно, що країна-експортер сільськогосподарської продукції бажає максимальної лібералізації. Хімія, сталь і сільськогосподарська продукція – це 60% експорту. Питання, коли Україна буде членом СОТ, важливе, тому що СОТ – це єдина організація, куди можна звернутися зі скаргою з різних причин.

## «НАЙБІЛЬШ ВАЖЛИВА СФЕРА, ЩО ВИМАГАЄ РЕФОРМУВАННЯ, – ЦЕ ПОДАТКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ»



**Деніел БІЛАК,**  
Регіональний  
директор ПРООН

Деніел Білак, розповідаючи про антикорупційну політику, відзначив, що відносини між державою та громадянином повинні змінитися. Для підвищення рівня довіри своїх громадян державний апарат повинен стати більш дієвим та ефективним завдяки справжньому контролю з боку суспільства та закону – це була перша рекомендація у звіті Комісії «Блакитної Стрічки».

Головний спосіб змінити відносини між державою та її громадянами, що обговорювався групою експертів, включає у себе посилення прозорості операцій у суспільному секторі, децентралізацію влади та збільшення відповідальності посадових осіб. Все ще існує багато «наріжних каменів», які не регулюються законами в Україні. До того ж немає методології для залучення неурядових організацій в антикорупційну діяльність під егідою уряду. І внутрішній, і зовнішній контроль над процесом прийняття рішень є вирішальним, але тільки громадянське суспільство, що ретельно продумане, може вимагати і втілювати ефективний внутрішній контроль за допомогою вільних мас-

медіа і юридичний контроль щодо рішень, які ухвалюються урядом.

Тим часом уряд стурбований зростаючою кількістю звернень до Президента стосовно питань махінацій та корупції, які не вирішуються відповідними наглядовими інститутами під час передачі громадянами цих звернень у вигляді кореспонденції. Багато питань покладаються на прийняття відповідного законодавства, але відсутність кооперації між Урядом та Парламентом гальмує процеси законної підтримки антикорупційних заходів.

Найбільш важлива сфера, що вимагає реформування, – це податкова адміністрація, тому що багато корупційних та шахрайських дій відбуваються між платниками податків та владою у податкових органах. Мінімізація особистого контакту між платником податків та робітником податкової служби скоротить прояви корупції. Необхідно розпочати адміністративні процедури, що є сумісними з податковою системою та адміністрацією. Процес реприватизації також створює додаткову можливість для корупції.

## «НЕОБХІДНО ЧІТКО ВИЗНАЧИТИ ПРИНЦИПИ ТОГО, ЯК ОСОБИ, ЯКІ ЗАЙМАЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСАДИ, МАЮТЬ БУТИ ЗАМІЩЕНІ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ»



**Март ЛААР,**  
екс-прем'єр-міністр  
Естонії, парламен-  
тарій

Март Лаар відзначив, що втілюючи адміністративну реформу, необхідно переосмислити роль уряду у ринковій економіці. Вона не повинна обмежуватися тільки кадровою ротацією та/або звільненням «старої команди». Більш важливо модернізувати Кабінет Міністрів та істеблішмент відповідно до чистого розподілу ролей та відповідальності серед суспільних інститутів. Також необхідно відділити політичних «призначенців» від неполітичних державних службовців.

Першим кроком повинна стати конституційна реформа, мета якої – розподіл обов'язків Президента та Кабінету Міністрів. Наступний крок – деполітизувати державну службу та зробити її більш стабільною, захищеною довгостроковим кар'єрним плануванням, а також захистити державних службовців від політичних вивертів. Завдання, що стоїть пе-

ред адміністративною реформою, – чітко визначити принципи того, як особи, які займають адміністративні посади, мають бути заміщені за результатами президентських та парламентських виборів. Адміністративна реформа має доповнюватися реформою існуючої системи компенсацій державним службовцям, адже низький рівень заробітної плати у держсекторі залишається основним фактором розвитку корупції. Найкращий спосіб зменшити корупцію – це приватизувати підприємства, які належать державі, коли це буде можливо, та реструктурувати суспільні монополії.

Правова реформа потребує багато часу, але якщо не дати їй старт зараз, то можна втратити багато часу в процесі.

## «НЕ ТРЕБА НАМАГАТИСЯ ПРОЦЕС ВСТУПУ ДО ЄС ВТІЛИТИ ШВИДКО, ОСКІЛЬКИ ІНАКШЕ МОЖНА СПУСТОШИТИ БЮДЖЕТ»



**Майкл ЕМЕРСОН,**  
старший науковий  
співробітник Центру  
досліджень євро-  
пейської політики,  
Брюссель

Майкл Емерсон відносно строків можливо-го вступу України до ЄС сказав: «Треба враховувати дві речі: що буде з ЄС і що буде з Україною. Усі знають, що нині ЄС переживає досить важкий період ратифікації Конституції. Імовірно, що у Франції у травні цього року відмовляться ратифікувати Конституцію ЄС, хоча сам цей документ призначений для зближення країн-членів ЄС. Якщо Конституцію не приймуть, то це означає, що всередині ЄС існує опір, який у майбутньому зростатиме. Перша жертва цих настроїв – Туреччина, здебільшого через конфесійні відмінності. Ви знаєте, що Туреччина до того, як подала заявку на вступ до ЄС, мала дуже багато «боргів» – в економічній, демократичній, політичній та інших сферах. Туреччина дуже багато років підлаштовувалася під критерії ЄС. А тепер у Туреччині можливі проблеми. Важливо, щоб Україна вибрала наполегливий «турецький» курс. Хоча порівняно з Туреччиною Україна більш просунута країна, особливо у сфері освіти, але у решті сфер, особливо у політичній та сфері побудови демократії, ще не підпадає під копенгагенські критерії.

Спочатку в ЄС було 12 країн, можливо тому вели переговори та приймали рішення легше. Нині в ЄС 25 країн, а якщо враховувати країни, які стоять у черзі на вступ, то вийде 35

країн. У США 50 штатів, і їхня система чудово працює як федерація. Ми не прагнемо сліпо наслідувати приклад США, але все ж у них треба повчитися процесу роботи прозорими всі рішення, які приймаються законодавчою й виконавчою владою. Нині в ЄС виникли проблеми суто технічного плану, і процес прийняття Конституції гальмує рух.

Повертаючись до України. Звісно, Україна не має таких проблем, як Туреччина. Це унікальний випадок, коли країна продемонструвала фантастичне прагнення демократії. Україна має шанс заново представити себе як дуже важливу країну, цілком європейську за духом. Зараз постреволюційний уряд дуже поважають у всій Європі. Решта Європи не знає в деталях, що відбувається тут, вони не знають, наприклад, про проблему сімейних лікарів та ін. Революція зробила хорошу справу, але лише на плодах революції далеко не підеш. Час покаже, що таке революція: успіх чи провал.

У ЄС немає спільної думки щодо України. Усі в Європі обожають ваше нове керівництво. Що ж насправді відбувається в Україні – це інше питання. Зараз в Україні перебуває група експертів, вони намагаються дати реальну оцінку подіям, спілкуються з людьми, але нині ще не зрозуміло, чи правильні реформи здійснює но-

вий уряд, бо залишилися невиконаними дуже багато важливих, першочергових завдань.

Польща почала готуватися до вступу в ЄС у 1990 році, тобто Польщі знадобилося 14 років. Для України необхідно не менше 10 років, тому що ще багато невідповідностей у економічній, політичній, екологічній, медичній та інших сферах. Якщо парламентські вибори 2006 року пройдуть нормально, то вже наступного року ви можете надіслати офіційного листа з проханням прийняти Україну в повноправні члени ЄС. І потім вже Європейська Комісія розглядає всі факти дуже детально. Можливо, до 2007 року вони дійдуть думки про необхідність проведення подальших переговорів (або ні).

Якщо рішення про необхідність переговорів буде прийнято, то після цього треба втілити в життя багато дорогих проектів, аби приєднатися до ЄС. Наприклад, впровадити вільну торгівлю (це просто) або схвалити норми та регуляції для сільського господарства (що дуже дорого і потребує тривалого часу). Для втілення норм щодо навколишнього середовища необхідно фінансування на рівні 1000 EUR на душу населення, а в цілому це 50 млрд. EUR (у крайньому разі 45 млрд.). Це лише один приклад, але ви розумієте, що це буде дуже дорогий похід у ЄС. Тому дуже важливо, щоб ви розуміли, що не треба намагатися процес вступу до ЄС втілити швидко, оскільки інакше можна спустошити бюджет. Важливо підійти до цього шляху серйозно і всю стратегію ретельно розпланувати.

Вступ у СОТ для України не тільки можливий, але й необхідний. Україна може налагоджувати стосунки і з ЄС, і з Росією – це стосується вільної торгівлі. Однак митний союз з Росією не прийнятний, тому що це автоматично передбачає розгляд двосторонніх екстра-тарифів і додаткових угод, що можуть вплинути на відносини з ЄС. Це розумів попередній уряд, розуміє і нинішній. Тому зараз оптимальна система для України – цілковита свобода торгівлі. Президент повинен сказати політикам і бізнесменам: «Ми переходимо на цілком відкриту ринкову економічну політику, тільки так ми зможемо швидше дістати прибуток. Спочатку буде важко, але ми зробимо все можливе.»

Моя думка з приводу вступу України в НАТО – це дуже гарна ідея стосовно питання колективної безпеки. Після парламентських виборів 2006 року, у той же день ви можете відіслати заявки на вступ і в НАТО, і в ЄС. Потім потрібно розробити план дій, і після 4–5 років Україна може стати повноправним членом НАТО, що дозволить їй більш щільно бра-

ти участь у всіх життєвих процесах Європи і, можливо, прискорить процес вступу в ЄС.

Щодо негативного ставлення Росії до вступу України в НАТО, то тут потрібно прагнути підтримувати відносини і з НАТО, і з Росією, тим більше, що існує програма спілкування, поглиблення відносин Росії і НАТО. А в майбутньому, можливо, Росія також вступить до НАТО, можливо, не як повноправний член організації, а як спостерігач, що буде дуже позитивно для Росії.

Якщо засоби масової інформації підключаться до цього процесу та допоможуть переконати людей у позитивному іміджі цього вчинку, то це дуже добре. НАТО – це один з ланцюжків європейської демократії. Усе просто: якщо Україна вважає себе насправді демократичною країною, то її місце в НАТО.

Отже, оцінка ефективності 100 днів роботи президентської команди неоднозначна. Політично менш заангажовані закордонні спеціалісти більш об'єктивні у своїх поглядах. Вони відзначають і успіхи, і недопрацювання, і невдачі.

Найбільшим блискучим успіхом є зовнішньополітичний напрям. Однак, аналітики зазначають, що успіх було визначено тим, що усі раціональні зерна потрапили у підготовлений «помаранчевою революцією» ґрунт.

Новий уряд відразу ж було поставлено у жорсткі умови. Одноміліардна дірка у бюджеті, кадровий дефіцит та бажання показати народу швидку ефективність нової влади – призвели до неминучої низки помилок унаслідок поспішності та стратегічної непродуманості дій. Однак у цілому іноземні експерти позитивно оцінюють митну та антикорупційну політику, які мали швидкі фінансові наслідки. Вже сама по собі антикорупційна PR-компанія мала позитивний ефект.

Відношення експертів до ліквідації економічних зон двозначне. Якщо це стосується обмеження пільг, що роздавалися кулуарно, то це однозначного оцінюється позитивно. Інша позиція, коли йдеться про такі речі, як депресивні зони та необхідність розвитку інноваційних технологій, які зазвичай підтримуються урядами усіх країн.

Жорстке цінове регулювання експертами також оцінюється негативно. Країна, що декларує свій ринковий статус, повинна не стільки турбуватися про зниження цін, скільки про реальне зростання добробуту населення, створюючи сприятливі умови для розвитку економіки.

Штучне зміцнення гривні небезпечно навіть у найближчій перспективі, не кажучи вже про стратегічний напрямок розвитку економіки країни, бюджет якої на 65% орієнтовано на експорт. Отримавши швидкі прибутки, уряд ризикує економічним зростанням, регресом вітчизняного виробництва за рахунок преференцій іноземним виробникам.

Відсутній належний рівень інформування населення про рішення нової влади та її плани на майбутнє. Зорієнтована на «соціалізацію» політики, і по суті діла на «проїдання» бюджету, влада мало що робить для полегшення діяльності бізнесу в його виробничій та інтелектуально-інноваційній сферах. Дозвільна система для бізнесу (політика «єдиного вікна» і т.п.), незважаючи на усі заяви, реально не змінилася. Всупереч рекомендаціям експертів щодо подальшої лібералізації податкової системи, тиск на малий і середній бізнес тільки посилюється.

Нічого не робиться навіть для такого економічно необтяжливого питання як патріотичне виховання молоді, що прирікає країну на подальший «витік мізків» та капіталів за кордон.

Таким чином вичікувальна політика іноземних інвесторів – це красномовний сигнал щодо необхідності швидко внести визначеність у питання охорони власності, відмови від жорсткого цінового регулювання, забезпечення законодавчої, фінансової та правової стабільності.

Автор статті висловлює подяку Програмі розвитку ООН (UNDP) в Україні за надання матеріалів, які були використані під час її написання.

# СТАТУС РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ В УКРАЇНІ: УКРАЇНСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

**П**рактика функціонування Рахункової палати в Україні свідчить про поступове зростання значення цього органу в системі органів фінансового контролю. Водночас ефективність її функціонування об'єктивно визначається обсягом функцій та повноважень, закріплених за Рахунковою палатою чинною Конституцією та Законом «Про Рахункову палату». Нижче розглянуто основні віхи становлення Рахункової палати як органу фінансового контролю, її завдання, повноваження та проблеми діяльності на сучасному етапі, зарубіжний досвід правового регулювання статусу аналогічних органів в окремих зарубіжних державах. На основі проведеного дослідження розроблено пропозиції щодо можливих шляхів удосконалення правового регулювання діяльності Рахункової палати в Україні.



**Денис КОВРИЖЕНКО,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

## Основні етапи інституціоналізації Рахункової палати

У 1992 році з ініціативи колишнього Міністра фінансів України П. Германчука у парламенті розпочалась активна робота, спрямована на створення незалежного від виконавчої гілки влади органу зовнішнього фінансового контролю<sup>1</sup> – Рахункової палати. Результати такої роботи знайшли відображення у прийнятому в травні 1996 року Законі «Про Рахункову палату Верховної Ради України». У цьому Законі було враховано практику функціонування органів незалежного фінансового контролю у більшості зарубіжних держав. Передбачалося зокрема надання Рахунковій палаті права здійснювати контроль не лише над використанням, але і надходженням коштів до Державного бюджету України, видавати обов'язкові до виконання приписи. Однак через незацікавленість Президента України у розширенні повноважень парламенту, в тому числі – у сфері здійснення контролю над публічними фінансами, Закон був повернутий для повторного розгляду парламентом із зауваженнями глави держави.

Прийнята у червні 1996 року Верховною Радою Конституція України помітно звузила обсяг контрольних повноважень Рахункової палати порівняно із ветою Президентом Законом. Зокрема стаття 98 Конституції України поклала на Рахункову палату функцію контролю над використанням коштів Державного бюджету України «від імені Верховної Ради України». Зміст подібного формулюван-

ня міг тлумачитися по-різному. Наприклад, – *розширено* (забезпечення *ефективного та повного* контролю над використанням коштів Державного бюджету України можливе лише за умови наділення Рахункової палати повноваженнями з контролю над надходженням коштів до Державного бюджету (надходження та використання коштів до бюджету є складовими одного процесу) і, в принципі, контролю за надходженням коштів до місцевих бюджетів, адже відповідні показники враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; визначити об'єктивно необхідний обсяг трансфертів з Державного бюджету можливо лише на основі достовірних відомостей про фінансову основу місцевого та регіонального самоврядування).

За розширеного тлумачення функції «контролю за використанням коштів Державного бюджету» на Рахункову палату мали би бути покладені функції щодо:

- контролю над ефективністю та законністю використання коштів Державного бюджету України;
- контролю над надходженням коштів до Державного бюджету;
- контролю над надходженням коштів до місцевих бюджетів, ефективністю та законністю використання коштів місцевих бюджетів.

Крім того, зміст статті 98 Конституції можна було розуміти таким чином, що «парламентський контроль за використанням коштів Державного бюджету» є лише одним із завдань Рахункової палати, і Закони України можуть покладати на неї інші, непередбачені статтею 98 завдання, функції та повноваження. Можливий й інший варіант – *звужене тлумачення змісту визначеного статтею 98 Конституції завдання*: Рахункова палата має контролювати лише *використання* (а не надходження) коштів, причому *лише* Державного бюджету України, а не місцевих бюджетів. При цьому визначене статтею 98 Основного Закону завдання Рахункової палати мало б розглядатись як єдине завдання цього органу. Саме таке тлумачення через рік після прийняття нової Конституції було покладено в основу резолютивної частини рішення Консти-

*Дослідження здійснена за підтримки Програми сприяння парламенту України  
Університету Індіани, США*

туційного Суду України у справі про Рахункову палату<sup>2</sup>.

Невдовзі після прийняття Конституції Верховна Рада України пододала вето Президента на Закон «Про Рахункову палату Верховної Ради України», і Глава держави підписав його. Покладене в основу Закону розширене тлумачення змісту статті 98 Конституції дало Президенту України підстави звернутись до Конституційного Суду з поданням про відповідність Конституції України Закону «Про Рахункову палату Верховної Ради України» в частині визначення статусу, завдань, функцій та повноважень Рахункової палати. *Принципово важливі висновки за результатами розгляду відповідної справи Конституційним судом України*, які визначили місце і роль Рахункової палати в системі органів фінансового контролю, зводяться до наступного:

- Рахункова палата є не органом Верховної Ради України, а незалежним органом спеціальної конституційної компетенції, який не може здійснювати загальні контрольно-фінансові повноваження парламенту;
- призначенням Рахункової палати є здійснення контролю над використанням коштів Державного бюджету України у вузькому розумінні формулювання статті 98 Конституції (тобто, як «контроль за виконанням видаткової частини Державного бюджету України»)<sup>3</sup>;
- Рахункова палата не може здійснювати «виконавчі функції», «дії владно-розпорядчого, в тому числі примусового характеру» (давати обов'язкові приписи щодо невідкладного припинення порушень у разі виявлення їх в господарській, фінансовій, комерційній та іншій діяльності, що завдає державі прямої шкоди, а також у разі навмисного або систематичного недотримання порядку і термінів розгляду рішень і висновків Рахункової палати, створення перешкод для проведення нею контрольних заходів; приймати рішення про зупинення всіх видів фінансових, платіжних і розрахункових операцій у банках за розрахунковими рахунками, а також усіх або окремих операцій за кореспондентським рахунком Національного банку України);
- Рахункова палата України не може здійснювати контроль над тією сферою фінансово-економічної діяльності, яка перебуває за межами коштів Державного бюджету України (грошова емісія, використання золотого запасу, збереження та використання майна, що є у державній власності, укладання угод про державні позики і кредити з іноземними партнерами та їх виконанням,

використання безоплатної допомоги України; місцеві бюджети, тощо).

З низкою аргументів на користь висновків, наведених у мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України, можна погодитись. У той же час окремі з них є неспірними. Зокрема у мотивувальній частині рішення *простежується неоднозначний підхід до визначення правової природи Рахункової палати*. Наприклад, заперечуючи можливість визначення Рахункової палати як органу самої Верховної Ради України, Суд наголошує на тому, що Рахункова палата є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції, що, на наш погляд, не дозволяє віднести її безпосередньо ні до законодавчої, ні до виконавчої гілки влади (аналогічний статус мають й інші конституційні органи, наприклад – Прокуратура України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія тощо). Рахункова палата лише пов'язана з іншими гілками влади зв'язками підконтрольності, підзвітності, кадровими призначеннями тощо. У той же час Конституційний Суд, аргументуючи неконституційність положень Закону «Про Рахункову палату Верховної Ради України» в частині закріплення за Рахунковою палатою повноважень щодо здійснення дій владно-розпорядчого, в тому числі примусового характеру (видання приписів, право на вилучення документів тощо), як аргумент наводить тезу про те, що «реалізація зазначених положень Закону надала б можливість Верховній Раді України – органу законодавчої влади – вдаватись до виконання нею ж прийнятих законів через підпорядкований та підзвітний їй конституційний орган – Рахункову палату», що суперечить конституційному принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Іншими словами, Конституційний Суд, суперечачи попередньому аргументу, фактично відносить Рахункову палату до законодавчої влади, заперечуючи її «незалежний» статус.

На нашу думку, Конституційний Суд також не навів достатньо переконливих аргументів на користь неконституційності положень Закону «Про Рахункову палату України» в частині закріплення за Рахунковою палатою функції організації та здійснення контролю над своєчасним виконанням доходної частини Державного бюджету, над своєчасним і повним надходженням доходів та коштів до Державного бюджету України. З мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду випливає, що висновок про неконституційність цих положень зумовлений поділом процесу виконання бюджету на виконання його доход-

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23 грудня 1997 року № 7-зп // Офіційний вісник України. – 1998. – №1. – Стор. 151.

<sup>3</sup> Щоправда, Конституційний Суд України так і не вніс ясність у питання про межі повноважень Рахункової палати по здійсненню завдання, визначеного ст. 98 Основного Закону: висновок органу конституційної юрисдикції щодо неконституційності положень Закону «Про Рахункову палату Верховної Ради України» в частині покладення на Рахункову палату функції контролю за своєчасним виконанням доходної частини Державного бюджету України, за своєчасним і повним надходженням доходів та коштів до Державного бюджету України, за надходженням до Державного бюджету України коштів, отриманих від розпорядження державним майном, у тому числі його приватизації, продажу, від управління майном, що є об'єктами права державної власності; а також здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України не поширюється на здійснення Рахунковою палатою певних експертно-аналітичних, інформаційних та інших видів діяльності, не пов'язаних з контрольно-ревізійними перевітками, і щодо доходної частини Державного бюджету України, «якщо такі дії є необхідними для здійснення контролю за використанням коштів Державного бюджету України» (виділ. – автора). Тим самим Конституційний Суд заборонив здійснювати контроль за надходженням коштів до Державного бюджету лише шляхом проведення ревізій та перевірок, не обмеживши при цьому коло інших повноважень, які можуть бути використані Рахунковою палатою для здійснення контролю за доходною частиною Державного бюджету з метою досягнення завдання, покладеного на Рахункову палату статтею 98 Конституції.

ної та видаткової частини, а зміст формулювання «контроль за використанням коштів Державного бюджету» тотожний змісту формулювання «контроль за виконанням видаткової частини Державного бюджету». Разом з тим, визнавши неконституційними положення Закону в частині надання Рахунковій палаті права здійснювати контроль за надходженнями до Державного бюджету, Конституційний Суд наголосив на тому, що «висновок щодо неконституційності перелічених положень не поширюється на здійснення Рахунковою палатою певних експертно-аналітичних, інформаційних та інших видів діяльності, не пов'язаних з контрольно-ревізійними перевітками, і щодо доходної частини Державного бюджету України, якщо такі дії є необхідними для здійснення контролю за використанням коштів Державного бюджету України відповідно до статті 98 Конституції України». Тобто, Конституційний Суд фактично дозволив Рахунковій палаті здійснювати контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України з єдиним застереженням – така функція має реалізовуватись без застосування повноважень примусового характеру (видання приписів, вилучення фінансової документації тощо).

Ці та інші недоліки мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України, недостатньо чітко формулювання резолютивної частини рішення (окремі положення Закону було визнано неконституційними «за певних умов»: наприклад, п.1 статті 6 Закону було визнано неконституційним лише в частині контролю, не пов'язаного з використанням коштів Державного бюджету України) об'єк-

тивно зумовили необхідність внесення до Закону змін, спрямованих на виконання Рішення Конституційного Суду. Однак жодних змін до Закону від 11 липня 1996 року до цього часу прийнято так і не було.

Парламентом свого часу було вжито заходів, спрямованих на радикальне вирішення цієї проблеми – 17 січня 2002 року було прийнято Закон «Про внесення змін до статті 98 Конституції України», який передбачив здійснення Рахунковою палатою парламентського контролю за формуванням і виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів у відповідній частині. Але цей Закон не набрав чинності, оскільки Президент застосував щодо нього право вето (Конституційний Суд визнав цей «акт» (фактично – дії) Президента, таким, що відповідає Конституції<sup>4</sup>). Як результат – сьогодні Рахункова палата функціонує в умовах недостатньо чіткого законодавчого визначення її статусу, функцій та повноважень, до того ж – на підставі Закону, 31 положення якого було визнано неконституційним і до якого з моменту прийняття не було внесено жодних змін. У таких умовах інституціоналізація Рахункової палати забезпечується самою Рахунковою палатою та Постановами Верховної Ради України (які навряд чи були б визнані конституційними у разі розгляду відповідного питання Конституційним Судом, оскільки відповідно до частини 2 статті 19 Конституції орган державної влади не може діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачено актами відповідного органу та Постановами Верховної Ради України). Так, процедура проведення ревізій та перевірок Рахункової палати, її

### Принцип поділу влади і повноваження Рахункової палати: американська практика

У 1985 році було прийнято Закон США «Про збалансований бюджет та надзвичайне покриття бюджетного дефіциту», який наділив Генерального контролера правом розслідувати справи, що стосуються надходження та використання коштів Державного бюджету США та повноваженнями щодо перегляду обсягів видатків державного бюджету. При цьому розрахунки Генерального контролера щодо скорочення бюджетних видатків мали повністю враховуватись Президентом США. Норми Закону в частині наданих Генеральному контролеру повноважень були розглянуті Верховним Судом США на предмет їхньої відповідності Конституції США. Визнаючи їх неконституційними, Верховний Суд

виходив з того, що оскільки Генеральний контролер, по-перше, прямо визначається в законодавстві США як «агент Конгресу», по-друге, може бути звільнений з посади за неефективну роботу на посаді (а отже, виходячи із зазначеного, є підконтрольним Конгресу), закріплення за ним повноважень виконавчої гілки влади (скорочення бюджетного дефіциту) суперечить принципу поділу влади: Генеральний контролер за Законом 1985 року отримав повноваження, які а) не належать Конгресу і водночас б) закріплені за виконавчою владою (дії по скороченню бюджетного дефіциту є діями по виконанню законів, що є виключною прерогативою виконавчої влади).

*Джерело:* С. Шевчук. Рахункова палата: захист принципу поділу влади на тлі закордонного досвіду. – [http://www.eclc.gov.ua/new/html/ukr/6/rakhunkova\\_palata.html](http://www.eclc.gov.ua/new/html/ukr/6/rakhunkova_palata.html).

<sup>4</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Стор. 55. – Ст. 710.



функції та повноваження визначаються Регламентом Рахункової палати, Інструкціями, затвердженими Постановами Колегії Рахункової палати<sup>5</sup>.

### **Статус, порядок формування, функції та повноваження Рахункової палати: українське законодавство та зарубіжний досвід**

У нижченаведеній таблиці (Таблиця 1) у стислому викладі подано інформацію про склад, порядок формування, основні функції та повноваження Рахункової палати в Україні, основні засади її взаємодії з парламентом.

Аналіз відповідних положень Закону «Про Рахункову палату» дозволяє стверджувати, що правовий статус Рахункової палати є досить подібним до правового статусу Рахункової палати Російської Федерації (без урахування коректив, внесених Рішенням Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату). Іншими словами, в основу правового регулювання діяльності Рахункової палати в Україні було покладено Закон, аналогічний тому, який регулює діяльність Рахункової палати в Російській Федерації (для порівняння див. Таблицю 2).

Порівняння положень Закону «Про Рахункову палату» з відповідними положеннями аналогічних законів зарубіжних країн дозволяє стверджувати, що Рахункова палата в Україні не наділена достатнім для ефективного виконання її функцій обсягом повноважень. Так, практично в усіх зарубіжних державах, де створені та функціонують Рахункові палати, вони здійснюють функції контролю не лише над використанням бюджетних коштів, але і контролюють повноту та своєчасність надходжень до Державного бюджету, у ряді держав Рахункові палати наділено функціями контролю публічних фінансів в цілому (контроль використання публічних коштів позабюджетними фондами, державними підприємствами, органами самоврядування тощо). При цьому у ряді країн рахункові палати наділено повноваженнями, достатніми для належного здійснення відповідних функцій – правом видавати приписи про усунення порушень, ініціювання питання про відкриття дисциплінарного провадження у разі виявлення фактів службової недбалості щодо співробітників, які допустили службову недбалість, правом ініціювання питання про притягнення винних працівників підконтрольних об'єктів до кримінальної відповідальності, правом прийняття рішень про відшкодування завданих державі збитків винними особами. У низці держав (наприклад, у Франції) рахункові палати наділено судови-

ми функціями. Такий підхід є цілком законним – *рахункова палата є незалежним органом фінансового контролю, який не може бути віднесений до жодної з гілок влади, а тому – може наділятися владно-розпорядчими функціями.*

У більшості держав (за окремими винятками) законодавчо обмежено вплив на рахункову палату не лише уряду, але і парламенту. У першу чергу це знаходить вияв у тому, що член рахункової палати може бути звільнений парламентом з посади лише на підставі вичерпного переліку підстав – вчинення злочину, неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я, за власною заявою та у зв'язку із засудженням до покарання за вчинення злочину. Крім того, парламент, як правило, не може визначати строки, обсяг та способи перевірок, які має здійснити за його дорученням Рахункова палата (якщо можливість дачі таких доручень взагалі допускається).

Законами багатьох держав передбачена можливість створення Рахунковою палатою своїх територіальних відділень, причому в окремих країнах (Франція) таким відділенням делеговано більшу частину повноважень Рахункової палати.

З метою підвищення ефективності здійснення рахунковими палатами контрольних повноважень законодавством деяких держав встановлено адміністративні санкції у вигляді штрафу за невиконання їхніх рішень, перешкоджання проведенню перевірок, неявку без поважних причин свідків тощо (Болгарія, Польща).

*Відображення позитивного зарубіжного досвіду у Законі «Про Рахункову палату» сприяло б підвищенню ефективності зовнішнього фінансового контролю в Україні.*

<sup>5</sup> Див. Інструкція про порядок проведення перевірок, ревізій Рахунковою палатою, затверджена Постановою Колегії Рахункової палати України від 3 грудня 1999 року № 25-1. – <http://www.ac-rada.gov.ua/Ua/31/19991203.htm>.

Таблиця 1. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО РАХУНКОВУ ПАЛАТУ»

Статус	Чітко невизначений. Незалежний орган спеціальної конституційної компетенції, пов'язаний з парламентом відносинами підконтрольності, підзвітності.
Склад та порядок формування Рахункової палати	До складу Рахункової палати входять Голова Рахункової палати та члени Рахункової палати: <i>Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати</i> . Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України терміном на 7 років з правом призначення на другий термін. Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Рахункової палати шляхом таємного голосування за списком терміном на 7 років у порядку, встановленому для призначення Голови Рахункової палати. Організаційну, інформаційно-довідкову та іншу роботу по обслуговуванню Рахункової палати здійснює <i>апарат</i> Рахункової палати під керівництвом Секретаря Рахункової палати.
Основні функції та повноваження Рахункової палати	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Контроль за виконанням Державного бюджету України</b> (контроль повноти і своєчасності грошових надходжень, фактичного витрачання бюджетних асигнувань у порівнянні з затвердженими показниками Державного бюджету України, виявлення відхилень та порушень, проведення їх аналізу, внесення пропозицій щодо їх усунення)</li> <li>• <b>Контроль за фінансуванням загальнодержавних програм.</b></li> <li>• <b>Контроль за використанням кредитних ресурсів</b> (контроль законності договорів, ефективності та раціональності використання кредитів і позик, які отримує Україна від іноземних держав; перевірка ефективності розміщення централізованих валютних та фінансово-кредитних ресурсів; аналіз надання державних кредитів).</li> <li>• <b>Контроль за діяльністю установ банківської системи</b> (перевірка діяльності Національного банку України, уповноважених банків та установ в частині обслуговування ними Державного бюджету).</li> </ul> <p><b>Права Рахункової палати:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Право на проведення перевірок і ревізій</b> (строки, обсяги, засоби проведення – визначаються Рахунковою палатою; мета перевірок – визначення своєчасності, достатності взаємних розрахунків суб'єкта, що перевіряється, і Державного бюджету України; спільні перевірки – проводяться у випадку, якщо право провезти перевірку або ревізію віднесено до компетенції як Рахункової палати, так і інших органів; результат перевірки – акт, що затверджується Колегією Рахункової палати, звіт Рахункової палати).</li> <li>• <b>Право на інформацію</b> (право отримувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та інформацію про фінансово-господарську діяльність; від Національного банку, інших банків та кредитних установ – довідки, копії документів по операціях і рахунках підприємств та організацій, що перевіряються, від інших підприємств і організацій; на запити Рахункової палати в процесі здійснення нею своїх функцій всі органи державної влади і органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форм власності та їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується об'єктів контролю та є необхідною для здійснення перевірки, ревізії та обслідування).</li> <li>• <b>Право порушувати перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України</b>, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі.</li> <li>• <b>Право залучати до проведення перевірок, ревізій та обслідувань на договірних засадах кваліфікованих спеціалістів і фахівців-експертів</b> з інших установ і організацій, а також працівників інших державних контрольних, податкових і правоохоронних органів з оплатою їх праці в необхідних випадках за рахунок власних коштів.</li> </ul>
Результати діяльності Рахункової палати	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Висновки</b> (щодо проекту Державного бюджету України, окремих напрямів бюджетно-фінансової та грошово-кредитної політики; окремих питань бюджетного процесу – за прямими дорученнями Верховної Ради України; проектів законодавчих та інших нормативних актів з питань бюджетно-фінансової та грошово-кредитної систем – якщо вони направлені на експертизу Верховною Радою України і вносяться на розгляд парламенту; проектів загальнодержавних програм, програм Кабінету Міністрів, міжнародних договорів, що потребують фінансування з Державного бюджету України; висновки в рамках покладених на Рахункову палату функцій та повноважень на підставі доручень комітетів Верховної Ради України; звернень Президента України; депутатських запитів і звернень народних депутатів України; запитів Кабінету Міністрів та Міністерства фінансів України).</li> <li>• <b>Постанови та висновки за результатами проведених контрольних заходів</b> (затверджуються Колегією Рахункової палати; направляються до органів виконавчої влади, керівників підприємств, установ та організацій, банків, що перевірялись, для реагування і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування завданих державі збитків, поновлення режиму загальнодержавної власності, притягнення винних до відповідальності, мають бути розглянуті протягом 15 календарних днів з дня отримання; про результати реагування Колегія Рахункової палати повідомляється невідкладно).</li> <li>• <b>Узагальнення та пропозиції</b> (щодо удосконалення законодавства, що регулює бюджетні, фінансово-кредитні, цивільно-правові та інші відносини).</li> <li>• <b>Звіти</b> (щоквартальний оперативний звіт про хід виконання Державного бюджету України; звіти за підсумками проведених перевірок і ревізій; загальний щорічний письмовий звіт про результати виконання доручень Верховної Ради України, проведених перевірок, ревізій та обслідувань, а також про витрати на цю діяльність).</li> </ul>

<p><b>Зв'язки з Верховною Радою України</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Кадрові питання</b> (формується Верховною Радою України).</li> <li>• <b>Відносини підпорядкування</b> (за дорученням Верховної Ради України здійснює контроль над виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету; за дорученням комітетів Верховної Ради України перевіряє використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів; здійснює за дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інших програм, що затверджуються Верховною Радою України; перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних з діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють закордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України; виконує звернення не менш як однієї третини конституційного складу Верховної Ради України; здійснює позапланові контрольні заходи – на підставі постанов або протокольних доручень Верховної Ради України, звернень комітетів Верховної Ради України та запитів народних депутатів України).</li> <li>• <b>Відносини підконтрольності та підзвітності</b> (регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій; щорічно здійснює перевірку кошторису витрат Національного банку України і подає відповідну інформацію до Верховної Ради України; інформує Верховну Раду України про результати проведених перевірок і ревізій; Верховна Рада України періодично, але не менш як два рази на рік, доручає відповідному комітету Верховної Ради України здійснювати аналіз підсумків проведених контрольних заходів та виконання доручень, які були дані протягом року Рахунковій палаті, заслуховує у разі необхідності інформацію про проведену роботу, перевірки, ревізії та обслідування, що нею проводяться, і дає оцінку стану її контрольної діяльності у визначених цим Законом сферах).</li> <li>• <b>Експертне забезпечення Верховної Ради України та комітетів</b> (подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків по кожному фонду окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України; проводить попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів та Верховної Ради України звітів Антимонопольного комітету України щодо здійснення ним державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, а також звітів Фонду державного майна України та посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, щодо ефективного управління майном, що є основним національним багатством, власністю українського народу; готує та подає до Верховної Ради України та її комітетів висновки щодо виконання Державного бюджету України, у тому числі доходів і видатків загальнодержавних цільових фондів, фінансування загальнодержавних програм за звітний рік; за дорученням Верховної Ради України може давати висновки і проводити експертизу проектів законодавчих актів з питань управління і розпорядження об'єктами права державної власності, якщо вони з цією метою попередньо були направлені до Рахункової палати суб'єктами права законодавчої ініціативи; за результатами перевірок діяльності установ банківської системи, в першу чергу Національного банку України, Рахункова палата подає висновки і пропозиції щодо його звітів про забезпечення стабільності грошової одиниці до Верховної Ради України, а також щодо діяльності Національного банку України по обслуговуванню державного боргу України; за дорученнями Верховної Ради дає експертні висновки щодо певних законопроектів).</li> </ul>
<p><b>Територіальні представництва</b></p>	<p>Статус представництв (як і саме їх існування) на рівні Конституції та Закону «Про Рахункову палату» не визначено. Однак територіальні представництва Рахункової палати створено на підставі підзаконних актів.</p>

Таблиця 2. СТАТУС ОРГАНІВ ЗОВНІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ

Австрія (Федеральний Закон «Про рахункову палату Австрії» від 16 червня 1948 року)	
Статус	Незалежний орган фінансового контролю.
Основні функції та повноваження Рахункової палати	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ревізія всіх витрат до доходів федерації, боргів федерації, розпорядження рухомим та нерухомим майном федерації, фондів, установ та закладів, що знаходяться у віданні федеральних органів на предмет економності, законності та доцільності;</li> <li>• перевірка наданих річних звітів та звітів про господарську діяльність (щодо підконтрольних підприємств), усунення виявлених недоліків та складання річного балансу федерації (підготовлений Рахунковою палатою баланс передається Міністерству фінансів, яке може висловити щодо нього свої зауваження та пропозиції; зауваження та пропозиції Міністерства фінансів розглядаються та можуть бути враховані Рахунковою палатою, після чого баланс вноситься до Національної ради);</li> <li>• засвідчення боргових зобов'язань федерації (засвідчення забезпечує правильність обліку державного боргу);</li> <li>• перевірка рентабельності та економічної доцільності діяльності підприємств, які розпоряджаються майном федерації або мають фінансові зобов'язання, гарантовані державою, а також підприємств, частка держави в статутному фонді яких складає 50% і більше (перевірка дотримання процедури складання річної звітності, договорів та інших фінансових документів);</li> <li>• перевірка фінансів в частині власної компетенції федеральних земель, фінансової діяльності установ, фондів та організацій, управління якими здійснюється органами федеральної землі або приватними особами, призначеними органами федеральної землі, підприємств, в статутному фонді яких частка федеральної землі становить 50 і більше відсотків;</li> <li>• перевірка фінансової діяльності общин з чисельністю жителів понад 20000 (або общин з меншою кількістю жителів – за заявою уряду федеральної землі), фінансової діяльності установ, фондів та організацій, управління якими здійснюється органами общини або приватними особами, призначеними органами общини, підприємств, в статутному фонді яких частка общини становить 50 і більше відсотків;</li> <li>• перевірка фінансової діяльності органів соціального страхування.</li> </ul> <p><b>Права:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• право на отримання довідок, право витребування необхідних документів (договорів, кореспонденції, контрактів, бухгалтерських книг), право відряджати своїх представників для ознайомлення з документами безпосередньо на підконтрольних об'єктах, право на проведення касових ревізій та розслідувань на підконтрольних об'єктах; висловлені за результатами проведення ревізій пропозиції мають бути розглянуті керівництвом підконтрольних об'єктів у тримісячний строк; про вжиті заходи, спрямовані на усунення виявлених недоліків, Рахункова палата має бути повідомлена;</li> <li>• право погодження приписів федеральних міністерств щодо змін порядку розрахунків і касових операцій;</li> <li>• право участі в засіданнях федерального уряду з правом дорадчого голосу.</li> </ul>
Зв'язки з парламентом	<ul style="list-style-type: none"> <li>• відносини підконтрольності та підзвітності (проведення ревізій за рішенням Національної Ради; повідомлення Національної Ради про результати проведених ревізій);</li> <li>• експертне забезпечення (щорічне надання Національній Раді доповідної записки про стан державного боргу федерації, довідок з питань, віднесених до компетенції Рахункової палати – за запитом комісії Національної ради або самого парламенту).</li> </ul>
Територіальні представництва	Законом не передбачені.
Болгарія (Закон Республіки Болгарія «Про Рахункову палату» від 3 серпня 1995 року)	
Статус	<b>Незалежний від виконавчої і, фактично, законодавчої влади орган фінансового контролю.</b> Цікавим є те, що принцип незалежності від виконавчої влади посилюється тим, що <i>на посаду Голови або члена Рахункової палати не може бути призначена особа, яка протягом 3 років перед призначенням була членом Уряду або керівником центрального органу виконавчої влади.</i> До гарантій незалежності слід віднести також особливий порядок фінансування Рахункової палати (окремим рядком Державного бюджету <i>Міністерство фінансів зобов'язане повністю врахувати в проекті Державного бюджету той обсяг видатків на забезпечення діяльності Рахункової палати, який визначить сама палата</i> ), вичерпність кола підстав для звільнення членів палати ( <i>заява про відставку, засудження за навмисний злочин, нездатність виконувати обов'язки протягом 6 місяців</i> , для членів палати – також за поданням Голови палати).
Склад та порядок формування Рахункової палати	11 осіб – Голова та 10 членів Рахункової палати, що призначаються на посади та звільняються з посад Народними зборами (члени Рахункової палати – за поданням Голови Рахункової палати). Строк повноважень – 9 років, Голова Рахункової палати не може переобиратись.

<p><b>Основні функції та повноваження Рахункової палати</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• перевірка законності та ефективності виконання державного бюджету, бюджетів громад та інших бюджетів, що приймаються Народними зборами;</li> <li>• перевірка використання бюджетних коштів, що надаються суб'єктам, які здійснюють підприємницьку та не підприємницьку діяльність;</li> <li>• перевірка поточного обліку доходів та видатків бюджетів, звітів про касове виконання;</li> <li>• перевірка виконання позабюджетних рахунків;</li> <li>• перевірка звітів по бюджетним видаткам Болгарського народного банку, відносин Болгарського народного банку з Державним бюджетом;</li> <li>• перевірка умов виникнення та обслуговування державного боргу та використання боргових інструментів в управлінні економікою;</li> <li>• перевірка доходів та видатків некомерційних юридичних осіб і фондів, створених за бюджетні кошти або виконання зобов'язань яких гарантовано державою;</li> <li>• перевірка надходжень від приватизації по відповідним фондам, їх розподіл та витрачання;</li> <li>• перевірка управління майном, наданим бюджетним організаціям;</li> <li>• надання висновків щодо проектів бюджетів, економічної ефективності урядових програм, нормативно-правових актів, пов'язаних з бюджетом, – на вимогу Народних зборів.</li> </ul> <p><b>Права:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>право на проведення планових</b> (відповідно до річного плану) та <b>позапланових перевірок</b> (до трьох на рік, за рішенням Народних зборів), результати перевірки фіксуються в акті, який має підтверджуватись доказами; акт затверджується рішенням Рахункової палати; акт може бути оскаржений Директору територіального підрозділу протягом 14 днів з дня надання примірника акту представнику об'єкта перевірки; прийняте Директором рішення за результатами розгляду скарги може бути оскаржене до Рахункової палати протягом 14 днів після отримання копії рішення; Рішення Рахункової палати є остаточним і оскарженню не підлягає;</li> <li>• <b>залучати до проведення перевірок осіб</b>, які не є службовцями Рахункової палати;</li> <li>• <b>право на безперешкодний доступ</b> до об'єктів перевірок (у разі протидії реалізації цього права Рахункова палата може звернутись до Генерального прокурора);</li> <li>• <b>право подавати цивільні позови</b> про відшкодування завданих державі збитків;</li> <li>• <b>право на отримання необхідної інформації</b> (у тому числі інформації з обмеженим доступом);</li> <li>• <b>право видання приписів</b> про заборону вчинення дій, які можуть призвести до пошкодження державного майна або незаконного використання бюджетних коштів розпорядниками; невиконання вимог приписів тягне адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 3 до 6 мінімальних заробітних плат; при повторному невиконанні – від 6 до 12 мінімальних заробітних плат;</li> <li>• <b>право внесення до Міністерства фінансів та розпорядників бюджетних коштів першого рівня пропозицій щодо усунення виявлених правопорушень, причин та умов, які їм сприяли</b> (відповідні пропозиції мають обов'язковий характер і підлягають виконанню протягом 1 місяця; у разі невиконання пропозицій Голова Рахункової палати протягом 14 днів вносить до Ради Міністрів та Народних зборів доповідь з пропозиціями щодо прийняття остаточного рішення);</li> <li>• <b>затвердження поточних та річних звітів про касове виконання бюджетів та позабюджетних рахунків осіб, що розпоряджаються бюджетними коштами, а також їхніх річних бухгалтерських звітів;</b></li> <li>• <b>право порушення перед органами державного фінансового контролю питання про притягнення винних до фінансової відповідальності</b> (підставою порушення адміністративного провадження є акт перевірки, здійсненої Рахунковою палатою);</li> <li>• <b>право порушення перед прокуратурою питання про притягнення винних до кримінальної відповідальності</b> (підставою порушення кримінальної справи є акт перевірки, який засвідчує вчинення діянь, що містять ознаки злочину);</li> <li>• <b>право надання зацікавленим особам бухгалтерських балансів державних підприємств.</b></li> </ul>
<p><b>Зв'язки з парламентом</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>кадрові питання</b> (парламент формує склад Рахункової палати, маючи при цьому, щоправда, вкрай вузький обсяг прав щодо дострокового припинення повноважень Рахункової палати);</li> <li>• <b>відносини підзвітності</b> (довіді про результати перевірок; щорічні доповіді по звітах про виконання Державного бюджету та звітах про бюджетні витрати Болгарського народного банку);</li> <li>• <b>експертне забезпечення</b> (надання за зверненням парламенту висновків щодо проектів бюджетів, економічної ефективності урядових програм, нормативно-правових актів, пов'язаних з бюджетом).</li> </ul>
<p><b>Територіальні представництва</b></p>	<p>Рахункова палата має право відкривати обласні територіальні підрозділи, керівництво якими здійснюється Директорами. Функція територіальних підрозділів – проведення перевірок та інформування Рахункової палати про результати їх проведення.</p>

Польща (Закон Республіки Польща «Про Вищу контрольну палату» від 23 грудня 1994 року)	
<b>Статус</b>	Вища контрольна палата – верховний колегіальний орган державного контролю, підпорядкований Сейму, який реалізує контрольні повноваження за дорученням Сейму або його органів, за пропозиціями Президента, Голови Ради Міністрів, або за власною ініціативою. На основі аналізу Закону «Про Вищу контрольну палату» можна дійти висновку про те, що цей орган фінансового контролю певною мірою є незалежним від парламенту – Сейм має право відкликати Голову Вищої контрольної палати лише у разі його заяви про відмову від посади, стійкої неспроможності здійснювати свої повноваження в результаті хвороби, набрання законної сили обвинувального вироку суду за вчинення злочину Головою палати, винесення Конституційним Трибуналом рішення про заборону займати керівні посади та виконувати особливо відповідальні функції в державних органах. Голова Рахункової палати не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або засуджений без згоди Сейму.
<b>Склад та порядок формування</b>	Вищу контрольну палату очолює Голова, кандидатура якого висувається Маршалом Сейму або 35 депутатами Сейму і затверджується абсолютною більшістю від складу Сейму. Сенат протягом місяця може прийняти рішення з питання про призначення Голови Вищої контрольної палати, неприйняття такого рішення означає згоду з рішенням Сейму щодо кандидатури Голови Вищої контрольної палати. Строк повноважень Голови – 6 років, одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Голови палати більше ніж 2 рази поспіль. Заступники Голови (від 2 до 4) призначаються та відкликаються Президією Сейму за поданням Голови Вищої контрольної палати. Голова палати за згодою Маршала Сейму призначає та відкликає генерального директора палати.  До складу Колегії Вищої контрольної палати входять Голова палати, заступники Голови, генеральний директор, 14 членів Колегії (призначаються Президією Сейму за поданням Голови палати); всі члени Колегії призначаються на 3 роки.
<b>Основні функції та повноваження</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• контроль діяльності органів урядової адміністрації, Національного Банку Польщі, державних юридичних осіб, органів місцевого самоврядування, комунальних юридичних осіб, інших суб'єктів господарювання (які виконують делеговані державою повноваження, виконують замовлення на користь держави та місцевого самоврядування, організовують або виконують публічні роботи, розпоряджаються державним або комунальним майном, виконують фінансові зобов'язання на користь держави, мають гарантовані державою або місцевим самоврядуванням фінансові зобов'язання) – на предмет виконання державного бюджету, а також реалізації законів та інших нормативно-правових актів в фінансовій, господарській та організаційно-адміністративній діяльності відповідних суб'єктів – з точки зору ефективності, законності використання відповідних коштів.</li> <li>• контроль виконання бюджету, розпорядження фінансами та майном Канцелярією Президента Республіки Польща, Канцеляріями Сейму та Сенату, Конституційним Трибуналом, Захисником громадянських прав, Загальнопольською радою з питань радіо та телебачення, Загальнопольським виборчим бюро, Верховним Судом, Вищим Адміністративним Судом, Державною інспекцією з праці – на предмет законності, ефективності та доцільності використання відповідних ресурсів.</li> </ul> <p><b>Права:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>право звертатись до конституційного суду</b> (Конституційного Трибуналу) з поданням про встановлення відповідності законодавчого акту Конституції або іншого нормативного акту – Конституції чи законодавчому акту; про офіційне тлумачення законів – на підставі звернення Голови палати;</li> <li>• <b>право доручати органам фінансового контролю, що діють у складі урядової адміністрації, проведення позапланових контрольних перевірок</b>, отримувати від цих органів інформацію про результати проведених контрольних заходів;</li> <li>• <b>право участі в засіданнях Сейму та засіданнях Ради Міністрів</b> (Вищу контрольну палату у цьому випадку представляє її Голова);</li> <li>• <b>право на проведення контролю в об'єктах контролю</b> (результати контролю фіксуються контролером Вищої контрольної палати в протоколі контролю; керівник об'єкта контролю може висловити зауваження по суті протоколу протягом 14 днів після отримання протоколу контролю, які контролер зобов'язаний розглянути та дати обґрунтовану відповідь заявнику зауважень; рішення контролера може бути оскаржене у семиденний строк директору компетентного структурного підрозділу Вищої контрольної палати, який передає скаргу апеляційній комісії для подальшого розгляду; апеляційна комісія розглядає скаргу та приймає рішення, яке після затвердження Головою Вищої контрольної палати стає остаточним; за результатами контролю палатою складається висновок, який направляється керівнику об'єкта контролю, у висновку містяться зауваження та пропозиції, які підлягають виконанню протягом вказаного у висновку строку);</li> <li>• <b>право порушувати питання про невідповідність займаній посаді особи, яка допустила вчинення порушень, виявлених в ході контролю</b> (відповідний висновок Вищої палати контролю є підставою для відкриття дисциплінарного провадження, звільнення відповідної особи із займаної посади, розірвання трудового договору);</li> <li>• <b>право ініціювання</b> перед правоохоронними органами питання про притягнення осіб, які вчинили порушення, що мають ознаки злочину або проступку, до адміністративної або кримінальної відповідальності (відповідні органи зобов'язані проінформувати Вищу контрольну палату про результати розгляду);</li> <li>• <b>право на вільний доступ до об'єктів та приміщень об'єкта контролю та їх огляд, право доступу до документів, пов'язаних з діяльністю об'єкта контролю, право викликати та допитувати свідків (за неявки свідок притягається до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу 100 – 200 злотих), вимагати усних та письмових пояснень працівників об'єктів контролю, право на використання допомоги експертів та фахівців, право на отримання інформації від суб'єктів, на яких не поширюється контрольні повноваження Палати.</b></li> </ul>

<b>Зв'язки з парламентом</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• кадрові питання (парламент та його органи беруть участь у формуванні);</li> <li>• відносини підконтрольності та підзвітності (надання звіту про діяльність протягом року, інформації про результати контролю, здійсненого за дорученням Сейму або його органів, інформації про результати контролю, здійсненого за пропозицією Президента або Голови Ради Міністрів, а також контролю, що має важливе значення);</li> <li>• ініціювання розгляду окремих питань (надання Сейму пропозицій щодо розгляду певних питань, пов'язаних з діяльністю органів, що здійснюють публічні функції);</li> <li>• експертне забезпечення (аналіз виконання державного бюджету та основних напрямів грошової політики, надання власної позиції щодо схвалення Програми діяльності уряду).</li> </ul>
<b>Територіальні представництва</b>	Делегатури Вищої контрольної палати, територіальні межі діяльності яких визначаються Палатою, здійснюють контроль на місцях.
<b>Росія</b> (Закон «Про Рахункову палату Російської Федерації» від 11 січня 1995 року)	
<b>Статус</b>	Рахункова палата Російської Федерації – постійно діючий орган фінансового контролю, наділений організаційною та функціональною незалежністю, що утворюється Федеральними Зборами та підзвітний їм. Члени Рахункової палати можуть бути достроково звільнені із займаних посад за рішенням тієї палати парламенту, яка їх призначила на посаду з обмеженого кола підстав: у разі порушення законодавства або вчинення зловживань по службі (рішення приймається 2/3 від складу палати), за власною заявою про відставку, визнання члена палати недієздатним, досягнення ним 65-річного віку, формування палати нового скликання (рішення приймається 2/3 від складу палати не раніше, як через 6 місяців після сформування її складу). Це дає підстави стверджувати, що Рахункова палата РФ є незалежним від гілок влади органом, пов'язаним з парламентом лише кадровими призначеннями та відносинами підзвітності.
<b>Склад та порядок формування Рахункової палати</b>	Рахункова палата складається з Голови Рахункової палати, заступника Голови Рахункової палати, аудиторів Рахункової палати, апарату Рахункової палати. Голова Рахункової палати обирається на посаду Державною Думою більшістю голосів від її складу на 6 років. Заступник Голови Рахункової палати обирається на посаду на 6 років Радою Федерації більшістю від її складу. Рада Федерації та Державна Дума призначають по 6 аудиторів Рахункової палати. Апарат Рахункової палати складається з інспекторів та інших штатних співробітників.
<b>Основні функції та повноваження Рахункової палати</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• організація та здійснення контролю над своєчасним виконанням доходної та витратної частини федерального бюджету та бюджетів федеральних позабюджетних фондів по обсягах, структурі та цільовому призначенню;</li> <li>• визначення ефективності та доцільності витрат державних коштів і використання федеральної власності;</li> <li>• оцінка обґрунтованості доходних та витратних статей проектів федерального бюджету та федеральних позабюджетних фондів;</li> <li>• фінансова експертиза проектів федеральних законів, а також нормативно-правових актів федеральних органів державної влади, виконання яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та федеральних позабюджетних фондів, або які впливають на формування доходної та видаткової частини федерального бюджету та бюджетів федеральних позабюджетних фондів;</li> <li>• аналіз виявлених відхилень від встановлених показників федерального бюджету і бюджетів федеральних позабюджетних фондів, підготовка пропозицій, спрямованих на їхнє виправлення, а також удосконалення бюджетного процесу в цілому;</li> <li>• контроль над законністю і своєчасністю руху коштів федерального бюджету і коштів федеральних позабюджетних фондів в Центральному банку РФ, уповноважених банках, інших фінансово-кредитних банках;</li> <li>• регулярне надання Раді Федерації та Державній Думі інформації про хід виконання федерального бюджету та про результати реалізації контрольних заходів.</li> </ul> <p><b>Права:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>право на проведення комплексних ревізій та тематичних перевірок</b> (строки, обсяги та способи проведення визначаються Рахунковою палатою, за наслідками ревізії або перевірки складається звіт);</li> <li>• <b>право на отримання інформації</b> про результати ревізій та перевірок, що проводяться іншими органами фінансового контролю, від відповідних органів;</li> <li>• <b>право на залучення до участі в контрольних заходах державних органів фінансового контролю та їх представників, недержавних аудиторських служб та окремих спеціалістів;</b></li> <li>• <b>право на внесення до органів державної влади та об'єктів контролю подань</b> щодо вжиття заходів з усунення виявлених порушень, відшкодування завданих державі збитків та притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства та безгосподарності (подання має бути розглянуте протягом вказаного у ньому строку, а якщо такий строк не вказано – протягом 20 днів з дня його отримання, Рахункова палата має бути повідомлена про результати розгляду подання та вжиті заходи);</li> <li>• <b>право дачі приписів</b> (у разі виявлення на об'єктах контролю порушень, які завдають державі прямої шкоди і потребують у зв'язку з цим негайного припинення, а також у разі умисного або систематичного недотримання порядку і строків розгляду подань Рахункової палати, перешкоджання проведенню контрольних заходів, у разі невиконання приписів Колегія Рахункової палати за погодженням з Державною Думою має право прийняти рішення про зупинення всіх видів фінансових платіжних та розрахункових операцій на рахунках підприємств, установ та організацій, що перевіряються; припис може бути оскаржений в судовому порядку);</li> <li>• <b>право передачі матеріалів перевірки (ревізії) до правоохоронних органів</b> – у разі виявлення фактів розкрадання державних коштів та інших зловживань;</li> <li>• <b>право на безперешкодне входження до приміщень</b>, право на опечатування кас та службових приміщень, складів; право виймки документів – у разі виявлення їх підробки, фактів підлогу, розкрадань або зловживань.</li> </ul>

Зв'язки з парламентом	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>кадрові питання.</b></li> <li>• <b>відносини підконтрольності та підзвітності</b> (щоквартальне надання Федеральним зборам оперативного звіту про хід виконання федерального бюджету, в якому наводяться фактичні дані про формування доходів та здійснені витрати у порівнянні з показниками за минулий період, квартал; інформування про результати проведених перевірок та ревізій та про розмір завданих порушеннями збитків);</li> <li>• <b>експертне забезпечення</b> (експертиза проекту федерального бюджету на предмет обґрунтованості його доходної та видаткової частин, розмір внутрішнього та зовнішнього державного боргу та дефіциту федерального бюджету; надання висновків з проблем бюджетно-фінансової політики та удосконалення бюджетного процесу; надання висновків щодо проектів фінансово-бюджетних законів та проектів інших нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Державної Думи; надання висновків щодо проектів міжнародних договорів, реалізація яких потребує фінансування з федерального бюджету; надання висновків за дорученнями палат парламенту, оформлених відповідними постановами; висновків за запитами комітетів парламенту та депутатів (членів) палат парламенту; надання пропозицій щодо удосконалення бюджетного законодавства та розвитку бюджетно-фінансової системи Російської Федерації).</li> </ul>
Територіальні представництва	Закон «Про Рахункову палату Російської Федерації» не передбачає існування її територіальних представництв.
<b>Японія</b> (Закон «Про Контрольно-ревізійне управління Японії» 1947 року № 73)	
Статус	Контрольно-ревізійне управління Японії (далі – КРУ) – незалежний від Кабінету Міністрів орган. Підставами дострокового припинення повноважень Комісара КРУ є заява про складення повноважень, неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я, вчинення ним порушень при виконанні службових обов'язків, засудження за вчинення злочину. Аналіз положень Закону «Про контрольно-ревізійне управління Японії» дозволяє стверджувати, що КРУ є органом, незалежним як від Уряду, так і від парламенту.
Склад та порядок формування Рахункової палати	Склад КРУ – 3 комісари, Генеральне виконавче бюро. Один з комісарів є Президентом КРУ, він обирається іншими комісарами і затверджується на посаді Кабінетом Міністрів. Комісари КРУ призначаються на посади Кабінетом Міністрів за згодою обох палат парламенту. Комісар здійснює свої повноваження протягом 7 років з правом одного повторного обрання на посаду. Генеральне виконавче бюро (ГВБ) складається з Генерального секретаря, заступника Генерального секретаря, секретарів, адміністративних працівників, технічних співробітників та інших службовців. Всі члени ГВБ призначаються на посади та звільняються з посад Президентом КРУ відповідно до колективного рішення комісарів.
Основні функції та повноваження Рахункової палати	<ul style="list-style-type: none"> <li>• перевірка доходів та витрат держави – перевірка місячних рахунків доходів та витрат держави, надходження та використання коштів, використання державної власності, створення та ліквідація державних резервів, збільшення та зменшення облігацій та інших фінансових зобов'язань держави, обсягу емісії, цінних металів та цінних паперів, емітованих Банком Японії від імені держави, рахунків юридичних осіб, частка держави в статутному фонді яких складає 50% і більше; рахунків, що підлягають перевірці КРУ згідно зі спеціальним законодавством;</li> <li>• перевірка і нагляд за дотриманням процедури ведення бюджетних рахунків;</li> <li>• засвідчення звіту про державний бюджет (статей доходів та витрат).</li> </ul> <p><b>Права:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>право на отримання від об'єктів контролю регулярних офіційних звітів та документів</b>, пов'язаних з рухом коштів (платіжні доручення тощо), право виклику співробітників об'єкта контролю для дачі пояснень КРУ, право на вилучення для вивчення в КРУ книг бухгалтерського обліку, фінансових документів тощо, право на отримання довідкової інформації та експертних висновків від компетентних державних органів;</li> <li>• <b>право на проведення перевірок</b> (за результатами виїзних та інших перевірок складається доповідь);</li> <li>• <b>право дачі парламенту пояснень щодо доповідей про результати перевірок;</b></li> <li>• <b>право порушення питання про відкриття дисциплінарного провадження щодо співробітників об'єкта контролю</b> (у разі завдання державі значних збитків, неподання співробітником на вимогу КРУ фінансових документів, платіжних доручень тощо);</li> <li>• <b>право прийняття рішень про стягнення з винних службовців об'єкта контролю завданих державі збитків</b> (у випадку розтрати коштів, знищення або пошкодження державного майна; при цьому сума відповідних виплат може бути змінена лише рішенням парламенту);</li> <li>• <b>право ініціювання питання про порушення кримінальних справ щодо працівників об'єктів контролю, які вчинили дії, що містять ознаки злочину</b> (відповідна інформація надається прокуратурі);</li> <li>• <b>право видання обов'язкових для виконання приписів про припинення порушень або незаконної діяльності, які вносяться керівникам підконтрольних об'єктів;</b></li> <li>• <b>право внесення змін до фіскальних розпоряджень співробітників державних органів фінансового контролю</b> (за заявами зацікавлених осіб);</li> <li>• <b>право внесення до компетентних органів подань з пропозиціями стосовно змін до певних нормативно-правових актів, адміністративних систем;</b></li> <li>• <b>право на висловлення пропозицій стосовно проектів змін до законодавчих актів, реалізація яких впливає на доходну та видаткову частину державного бюджету, актів, які передбачають зміну процедури бухгалтерського обліку.</b></li> </ul>
Зв'язки з парламентом	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>кадрові питання</b> (склад КРУ формується за безпосередньої участі парламенту);</li> <li>• <b>відносини підзвітності</b> (інформування парламенту про результати проведених перевірок, щоправда, відповідне інформування не є обов'язковим для КРУ);</li> <li>• <b>експертне забезпечення</b> (надання висновків на фінансові законопроекти).</li> </ul>
Територіальні представництва	Існування територіальних представництв Законом «Про контрольно-ревізійне управління Японії» не передбачено.



Як видно з Таблиці 2, рахункові палати незалежно від форми правління в тій чи іншій країні мають ряд спільних ознак:

- вони є незалежними органами фінансового контролю, що посідають особливе місце в системі органів держави; зв'язок палати з парламентом переважно обмежується участю парламенту у її формуванні та відносинами підзвітності; у тих випадках, де палата зобов'язана виконувати доручення парламенту або його органів (відносини підпорядкування), вона має право самостійно визначати межі та порядок здійснення фінансового контролю;
- в усіх країнах рахункові палати здійснюють контроль над формуванням державного бюджету, а не лише над його виконанням;
- на рівні законів деталізовано процедуру реалізації рахунковими палатами своїх контрольних повноважень (права при проведенні перевірок, засади взаємодії з органами фінансового контролю, процедуру перегляду актів перевірок тощо).

#### **Проблемні аспекти функціонування Рахункової палати**

Ефективність контролю, що здійснюється Рахунковою палатою, визначається Рішенням Конституційного Суду у справі про Рахункову палату та якістю Закону, який безпосередньо визначає статус цього органу фінансового контролю. Конституційний Суд суттєво звужив контрольні функції та повноваження Рахункової палати, чітко не визначивши при цьому її статус. У свою чергу, Закон «Про Рахункову палату» містить низку недоліків, які суттєво ускладнюють здійснення Рахунковою палатою навіть тих функцій і повноважень, які вона має право реалізовувати з урахуванням Рішення органу конституційної юрисдикції 1997 року.

До таких недоліків слід віднести насамперед недостатньо чітку регламентацію процедури здійснення повноважень із проведення перевірок та ревізій, порядку взаємодії Рахункової палати з парламентом, діяльності Рахункової палати в регіонах, забезпечення втілення в життя висновків та рекомендацій Рахункової палати.

Майже щороку актуальним залишається питання належного і своєчасного фінансування діяльності Рахункової палати з Державного бюджету України. Нижче розглядаються основні проблеми функціонування Рахункової палати на сучасному етапі державотворення.

#### *1) Невизначеність статусу Рахункової палати*

Принципово важливою, з нашої точки зору, є відображена у Рішенні Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату правова позиція органу конституційної юрисдикції, суть якої полягає в тому, що Рахункова палата є незалежним органом фінансового контролю, а не органом Верховної Ради України. Позбавляючи Рахункову палату владно-розпорядчих повноважень (права видавати приписи, зупиняти операції на рахунках тощо), Конституційний Суд виходив зі змісту відображених в Законі «Про Рахункову палату» засад взаємодії парламенту та Рахункової палати. Особливістю таких відносин за Законом є те, що вони передбачають владне підпорядкування Рахункової палати парламенту, зокрема – через доручення парламенту та комітетів (згідно з теорією адміністративного права доручення можуть даватись лише безпосередньо підпорядкованим суб'єктам), право Верховної Ради «спрямовувати» діяльність Рахункової палати (стаття 32 Закону). Залежність Рахункової палати від парламенту посилюється також тим, що відповідно до Закону «Про Рахункову палату» Голова та інші члени Рахункової палати можуть бути звільнені з посади у разі порушень ними «законодавства України», «незадовільного виконання службових обов'язків» (остання підстава встановлена лише для головних контролерів Рахункової палати).

За такої законодавчої регламентації відносин органу законодавчої влади з Рахунковою палатою можна погодитись з висновком Конституційного Суду про те, що Верховна Рада України може вдаватись до виконання законів через Рахункову палату, що суперечить принципу поділу державної влади. Очевидно, що у разі звуження важелів парламенту щодо втручання в діяльність Рахункової палати (зокрема, через позбавлення його права спрямовувати діяльність Рахункової палати, давати доручення тощо) та звуження кола підстав для дострокового припинення повноважень членів Рахункової палати (до «порушень законодавства» як підстави для дострокового припинення повноважень члена Рахункової палати слід віднести лише вчинення ним злочину, що повністю узгоджувалося б з практикою більшості демократичних держав) рішення Конституційного Суду в частині конституційності закріплення за Рахунковою палатою владно-розпорядчих повноважень (права видавати обов'язкові до виконання приписи, зупиняти рух коштів на рахунках тощо) було б принципово іншим.

*Натомість нині Рахункова палата, за якою визнано статус «незалежного органу спеціаль-*

ної конституційної компетенції», де-факто залишається підпорядкованим парламенту органом. Такий підхід не узгоджується із загальносвітовими тенденціями у відповідній сфері. З огляду на це, доцільно переглянути основні принципи взаємодії Верховної Ради з Рахунковою палатою – позбавити парламент права «спрямовувати» діяльність Рахункової палати, права давати прямі доручення щодо проведення перевірок тощо. Ті повноваження, які Рахункова палата здійснює за протокольними дорученнями парламенту та комітетів, у Законі слід визначити як власні повноваження Рахункової палати. Незалежність Рахункової палати від парламенту додатково має бути посилена конкретизацією підстав дострокового припинення повноважень членів Рахункової палати. До підстав дострокового припинення повноважень Голови та членів Рахункової палати слід, на нашу думку, віднести лише наступні: особиста заява про відставку, тривала хвороба, що унеможливує здійснення повноважень, підтверджена медичною довідкою; досягнення 65-річного віку; вчинення злочину. За таких умов Рахункова палата стала б незалежною як від виконавчої, так і законодавчої гілки влади, і наділення її владно-розпорядчими повноваженнями не суперечило б принципу поділу влади.

## 2) Звужений обсяг та неконкретизованість процедури здійснення функцій і повноважень Рахункової палати

Визнаючи невідповідність Конституції закріплення за Рахунковою палатою певних функцій, Конституційний Суд виходив з того, що Рахункова палата є органом спеціальної конституційної компетенції, тобто з того, що стаття 98 Конституції має на меті визначити цілі та завдання діяльності Рахункової палати. Хоча, на наш погляд, включення до тексту Конституції статті 98 було викликане необхідністю визначення суб'єкта, який від імені Верховної Ради України має здійснювати контроль над використанням коштів Державного бюджету, а не доцільністю визначення вичерпного переліку завдань та, відповідно, функцій такого суб'єкта. Іншими словами, з нашої точки зору стаття 98 Конституції визначає лише одне із завдань Рахункової палати, яке цей орган уповноважений здійснювати від імені Верховної Ради України. Тим не менше, Рахункову палату було позбавлено низки важливих функцій у сфері контролю над публічними фінансами в цілому – зокрема права контролювати законність та ефективність використання і відчуження об'єктів права державної власності, виконання фіс-

кальних та фінансових законів (такі функції традиційно покладаються на рахункові палати у багатьох зарубіжних державах, див. Таблицю 2).

Що стосується контролю над надходженням коштів до Державного бюджету, то Конституційний суд не визнав закріплення за Рахунковою палатою відповідних функцій повністю неконституційним – Рахункова палата, згідно з мотивувальною частиною Рішення Конституційного Суду, може здійснювати контроль і над доходною частиною Державного бюджету – якщо певні контрольні дії «є необхідними для здійснення контролю над використанням коштів Державного бюджету України» і якщо такі дії не передбачають проведення контрольних-ревізійних перевірок. На наш погляд, за умов відповідної конкретизації на рівні Закону «Про Рахункову палату» палата могла б здійснювати достатньо ефективний контроль над повнотою і своєчасністю надходжень коштів до Державного бюджету і без проведення ревізій та перевірок. Для цього варто було б передбачити обов'язкове залучення представників Рахункової палати до участі у перевірках та ревізіях, що проводяться іншими органами фінансового контролю (наприклад, контрольній-ревізійною службою), право на направлення запитів до органів фінансового контролю, право на доступ до відповідних інформаційних систем тощо, встановити адміністративну відповідальність за невиконання посадовими особами органів фінансового контролю обов'язків з інформування Рахункової палати за її запитом, перешкоджання її представникам брати участь у проведенні перевірок тощо. Як бачимо, неспроможність Рахункової палати здійснювати ефективний контроль над формуванням Державного бюджету зумовлена не змістом Рішення Конституційного Суду у справі про Рахункову палату, а недосконалістю правового регулювання процедури здійснення відповідної функції Законом «Про Рахункову палату». У Законі варто було б прямо відобразити зміст мотивувальної частини згаданого Рішення («Рахункова палата здійснює контроль за своєчасним виконанням доходної частини Державного бюджету України, надходженням доходів та коштів до Державного бюджету України, за надходженням до Державного бюджету коштів, отриманих від розпорядження державним майном, якщо такі дії є необхідними для здійснення контролю за використанням коштів Державного бюджету України відповідно до статті 98 Конституції України»), визначити повноваження, необхідні для ефективного виконання цієї функції та встановити гарантії їхньої реалізації.

*Закріплення за Рахунковою палатою інших функцій, зокрема – щодо контролю за використанням та розпорядженням об'єктами права державної власності, контролю за використанням коштів місцевих бюджетів (крім міжбюджетних трансфертів) тощо, враховуючи правову позицію Конституційного Суду України, потребує внесення відповідних змін до Конституції України.*

*Варто відзначити, що Закон України «Про Рахункову палату» не наділяє Рахункову палату достатніми повноваженнями для реалізації навіть тих її функцій, закріплення яких не було визнано неконституційним. Суттєвого удосконалення потребує правове регулювання процедури проведення ревізій та перевірок, у напрямі зокрема конкретизації їхньої мети, порядку, способів та строків проведення, прав відповідальних працівників об'єктів контролю, діяльність яких перевіряється, прав представників Рахункової палати та гарантій їх реалізації, процедури оскарження результатів перевірки. В умовах «рамкового» регулювання відповідних питань Законом процедуру проведення перевірок визначає сама Рахункова палата<sup>6</sup>. Такий підхід, на наше переконання, не є прийнятним, відповідні питання мають бути врегульовані безпосередньо в Законі «Про Рахункову палату». Слід також відзначити, що Закон надає Рахунковій палаті право проводити не лише ревізії та перевірки, але й «обслідування». Оскільки Закон не конкретизує поняття такого виду контрольної діяльності, а сама Рахункова палата, як випливає з Інструкції про порядок проведення перевірок, ревізій Рахунковою палатою, не використовує його на практиці, згадку про право Рахункової палати проводити «обслідування» із Закону варто виключити.*

*Закон «Про Рахункову палату» закріпив за Рахунковою палатою низку прав, однак не передбачив механізмів та гарантій їхньої реалізації.*

Зокрема за Рахунковою палатою закріплено право на отримання від керівників установ та організацій, що перевіряються, всієї необхідної документації та іншої інформації про фінансово-господарську діяльність. Водночас законодавством не встановлено відповідальність за ненадання відповідної інформації (документації). Відсутня відповідальність і за невиконання вимог керівників Рахункової палати та посадових осіб її апарату, пов'язаних з виконанням ними своїх службових обов'язків, за перешкоджання роботі або нестворення належних умов для роботи посадових осіб Рахункової палати, які проводять перевірку (ревізію). Закон не встановлює строків та процедури розгляду запитів Рахункової палати

іншими суб'єктами, зокрема – органами фінансового контролю, не передбачає відповідальності за порушення таких строків, ненадання, неповне надання інформації за запитом, або надання недостовірної інформації. Варто також відзначити, що стаття 29 Закону «Про Рахункову палату» наділяє Рахункову палату правом направлення постанов та висновків органам виконавчої влади, керівникам підприємств, установ та організацій для відповідного реагування та вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування завданих державі збитків, притягнення до відповідальності винних у порушенні законодавства, безгосподарності та марнотратстві. Але відповідальності за несвоєчасне або неналежне реагування на такі постанови та висновки Закон, знову ж таки, не передбачає.

### *3) Недосконалість правового регулювання взаємодії Рахункової палати з іншими органами державної влади*

*Чинним законодавством України недостатньо чітко регламентуються відносини Рахункової палати з іншими органами державної влади. Так, Закон передбачає, що низку повноважень Рахункова палата може реалізувати за умови отримання відповідного доручення Верховної Ради України, парламентського комітету або на підставі запитів народних депутатів. Це стосується зокрема перевірки використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів, здійснення контрольних функцій щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інших програм, що затверджуються Верховною Радою, перевірки витрат, пов'язаних з діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють закордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України. На наш погляд, такий підхід не відповідає статусу Рахункової палати як незалежного органу в системі органів державної влади – вищезгадані повноваження Рахункова палата мала б здійснювати без отримання спеціальних доручень. Також Рахунковій палаті було б доцільно надати право проводити фінансово-економічну експертизу законопроектів, що вносяться на розгляд парламенту суб'єктами права законодавчої ініціативи, без отримання відповідного дору-*

<sup>6</sup> Інструкція про порядок проведення перевірок, ревізій Рахунковою палатою, затверджена Постановою Колегії Рахункової палати України від 3 грудня 1999 року № 25-1. – <http://www.ac-rada.gov.ua/Ua/31/19991203.htm>.

чення Верховної Ради України або профільного парламентського комітету.

Потребує законодавчої регламентації процедура участі Рахункової палати в проведенні парламентських розслідувань (щодо законності та ефективності використання коштів державного бюджету України), що проводяться комітетами та слідчими комісіями, а також – в опрацюванні в комітетах законопроектів, реалізація яких може призвести до додаткових витрат коштів Державного та місцевих бюджетів (у зв'язку з цим за Головою Рахункової палати слід закріпити право на отримання інформації про дату, час, місце проведення засідань комітетів, право на представлення позиції Рахункової палати під час обговорення відповідного законопроекту; слід також визначити роль Рахункової палати в процесі врахування/неврахування зауважень і пропозицій народних депутатів України при підготовці законопроектів до другого читання). Законом «Про Рахункову палату» або безпосередньо Регламентом Верховної Ради України за Головою Рахункової палати слід було б закріпити право на присутність на засіданнях Верховної Ради України, право на виступ по суті законопроекту (після виступів доповідачів та співдоповідача, перед початком обговорення законопроекту по суті).

У багатьох країнах органи зовнішнього фінансового контролю тісно взаємодіють не лише з органом законодавчої влади, але і з главою держави. Це пов'язано насамперед з тим, що глава держави у парламентських та змішаних республіках зазвичай не має власних, підпорядкованих йому органів фінансового контролю. Саме тому функції таких органів покладаються на незалежні органи фінансового контролю – рахункові палати. Закон України «Про Рахункову палату» досить поверхнево регламентує засади взаємодії Рахункової палати з главою держави. Суть такої взаємодії зводиться зокрема до подання висновків за зверненнями Президента України (стаття 27 Закону), включення Рахунковою палатою до плану роботи виконання звернень глави держави (стаття 15 Закону), порушення палатою перед Президентом клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі (стаття 7 Закону). Закон не визначає роль Рахункової палати у підготовці зауважень та пропозицій Президента до прийнятих парламентом законів, не передбачає залучення представників Рахункової палати до розробки проектів актів глави держави, введення у дію яких може негативно вплинути на ефективність використання коштів Державно-

го бюджету, права представників палати брати участь у роботі консультативних та дорадчих органів при Президенті під час розгляду питань, пов'язаних із законністю та ефективністю використання бюджетних коштів. Досить поверхнево Закон регламентує питання «інформаційної» взаємодії глави держави і Президента (наприклад, в частині обов'язкового інформування Президента про результати здійснення Рахунковою палатою контрольних повноважень). Врегулювання відповідних питань сприяло б підвищенню ефективності здійснення повноважень Президента. Аналогічні недоліки правового регулювання спостерігаються і у відносинах Рахункової палати з Кабінетом Міністрів України, Головним контрольно-ревізійним управлінням.

Заслужують на увагу і висловлені в літературі з відповідної проблематики пропозиції стосовно удосконалення правового регулювання взаємодії Рахункової палати з органами судової влади. Ми поділяємо думку про те, що Рахунковій палаті варто було б надати право звертатися до господарських судів із заявою про призупинення всіх видів платіжних і розрахункових операцій за рахунками державних установ у разі виявлення фактів нецільового використання ними коштів державного бюджету<sup>6</sup>, право оскаржувати в суді бездіяльність розпорядників бюджетних коштів, пов'язану з невиконанням пропозицій Рахункової палати стосовно припинення фінансових порушень, усунення причин і умов, що сприяли їх вчиненню тощо.

#### 4) Неврегульованість на рівні Закону статусу та процедури функціонування територіальних представництв Рахункової палати

Постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2004 р. «Питання створення територіальних представництв Рахункової палати» передбачено утворення територіальних представництв Рахункової палати як структурних підрозділів її Апарату в регіонах. Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Івано-Франківській, Львівській, Одеській, Харківській, Черкаській обласним і Київській міській державним адміністраціям Уряд доручив сприяти Рахунковій палаті у забезпеченні її територіальних представництв службовими приміщеннями, транспортними засобами та засобами зв'язку на умовах оренди, у комплектуванні штату територіальних представництв кваліфікованими кадрами, що мають вищу економічну чи юридичну освіту, досвід роботи

<sup>6</sup> Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики / Автореф. дис. к.ю.н. – 12.00.02. – Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2004. – С.19.

на державній службі або у сфері фінансового контролю, у вирішенні інших організаційно-технічних питань, які можуть виникнути в процесі створення і функціонування територіальних представництв, сприяти діяльності територіальних представництв Рахункової палати, надавати на їх запити власні нормативно-правові акти, інші рішення та інформацію з питань використання коштів державного бюджету та загальнодержавних позабюджетних фондів, забезпечити обов'язковість реагування на матеріали результатів перевірок, проведених Рахунковою палатою та її територіальними представництвами. Цілком очевидно, що одних лише положень зазначеної Постанови Кабінету Міністрів для забезпечення ефективного функціонування територіальних представництв Рахункової палати явно недостатньо.

Актуальними залишаються питання визначення меж територіальної компетенції таких представництв (їхні контрольні повноваження мають «охоплювати» всю територію України, а не лише області, в яких створено представництва), конкретизації відносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з територіальними представництвами (що потребує відповідного уточнення прав службових осіб, які обіймають посади в територіальних представництвах, гарантій реалізації таких прав). З огляду на це у новій редакції Закону «Про Рахункову палату» окремою статтею слід врегулювати статус територіальних представництв Рахункової палати.

### Статус Рахункової палати в умовах конституційної реформи

Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 передбачається викласти статтю 98 чинної Конституції у новій редакції: «контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата». Чи забезпечить зміна формулювання статті 98 Основного Закону ефективність зовнішнього фінансового контролю в Україні? З нашої точки зору, з метою забезпечення ефективного контролю Рахункової палати над публічними фінансами статтю 98 Конституції варто було викласти у такій редакції: «Рахункова палата України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України, використанням коштів Державного бюджету України, контроль за тією сферою фінансово-економічної діяльності держави, яка перебуває поза межами використання коштів Державного бюджету

ту України. Правовий статус Рахункової палати України визначається законом».

З урахуванням правової позиції Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату можна стверджувати, що викладення статті 98 у новій редакції суттєво не вплине на ефективність зовнішнього фінансового контролю:

- за нового формулювання статті 98 Конституції Рахункова палата і надалі залишатиметься органом «спеціальної конституційної компетенції». Іншими словами – здійснюватиме лише два завдання: контроль над надходженням коштів до Державного бюджету України і контроль над використанням коштів Державного бюджету. Але контроль над управлінням об'єктами права державної власності, як і контроль над тією частиною фінансово-економічної діяльності, яка перебуває за межами надходження та використання коштів Державного бюджету України, Рахункова палата здійснювати не зможе;
- за умови існування подальшого визначального впливу парламенту на формування та діяльність Рахункової палати (наявності у Верховної Ради України права звільняти з посади членів Рахункової палати за «порушення законодавства», «спрямовувати» діяльність Рахункової палати, давати їй доручення, у тому числі – по проведенню перевірок та ревізій), Рахункова палата, виходячи з логіки Рішення органу конституційної юрисдикції, не зможе здійснювати владно-розпорядчих повноважень (давати приписи, накладати стягнення за порушення законодавства тощо).

У той же час варто наголосити, що внесення змін до статті 98 Конституції все ж є вагомим позитивом – на рівні Закону за Рахунковою палатою відтепер можуть бути закріплені повноваження щодо проведення перевірок та ревізій на предмет не лише ефективності та законності використання коштів Державного бюджету, але і на предмет повноти та своєчасності надходжень коштів до Державного бюджету (проти надання Рахунковій палаті відповідних прав виступав Конституційний Суд).

На наш погляд, із набранням чинності Закону «Про внесення змін до Конституції України» Верховній Раді варто концептуально вирішити найважливіше питання – яким має бути статус Рахункової палати? Якщо народні депутати вбачають у Рахунковій палаті своєрідний «допоміжний» контрольний інструмент в руках парламенту, то ефективність здійснення Рахунковою палатою своїх функ-

цій буде помітно нижчою, ніж, скажімо, за умови, якби Рахункова палата стала незалежним органом в системі органів державної влади. В останньому випадку наділення Рахункової палати владно-розпорядчими повноваженнями не суперечило б принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. За умови повної підконтрольності Рахункової палати парламенту цей орган фінансового контролю і надалі видаватиме пропозиції, висновки та рекомендації, які, як свідчить практика, залишатимуться без належного реагування як виконавчої, так і законодавчої влади.

На наш погляд, у новій редакції Закону «Про Рахункову палату» доцільно посилити гарантії незалежності цього органу від гілок влади, у тому числі – законодавчої. Зокрема необхідно конкретизувати підстави дострокового припинення повноважень Голови та членів Рахункової палати, позбавити Верховну Раду права давати Рахунковій палаті доручення (парламент, Президент, органи виконавчої влади мають взаємодіяти з Рахунковою палатою на основі звернень), спрямовувати та координувати її діяльність, доручати проведення перевірок, ревізій тощо. Такий підхід загалом узгоджуватиметься із загальносвітовими тенденціями у відповідній сфері.

Окрім посилення гарантій незалежності Рахункової палати, у новій редакції Рахункової палати мають бути чітко визначені засади взаємодії Рахункової палати з Президентом, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів, органами, які здійснюють внутрішній фінансовий контроль (контрольно-ревізійною, податковою, митною службами), процедура здійснення нею перевірок та ревізій, перелік актів реагування рахункової палати, засади функціонування територіальних представництв палати та їхні відносини з органами публічної влади на місцях. Актуальним є питання внесення змін до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, які б передбачали встановлення дієвих гарантій реалізації Рахунковою палатою своїх повноважень. Заслужує на увагу і неодноразово висловлена керівництвом Рахункової палати пропозиція стосовно необхідності прийняття Закону, який регулюватиме функціонування системи органів фінансового контролю в цілому.

Восьмирічний досвід діяльності Рахункової палати свідчить про поступове зростання її ролі у здійсненні фінансового контролю в Україні. В той же час обсяг та ефективність реалізації цим органом власних завдань і повноважень об'єктивно визначається конституційною компетенцією Рахункової палати та недоліками застарілого Закону «Про Рахункову палату» 1996 року.

Основні проблеми зводяться до наступного:

- недостатньо чітко визначено місце Рахункової палати в системі органів державної влади;
- її функції не «підкріплено» достатніми повноваженнями;
- Закон «Про Рахункову палату» поверхнево регулює відносини Рахункової палати з іншими органами державної влади, зокрема Президентом, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади, що здійснюють внутрішній фінансовий контроль, а також порядок проведення контрольних заходів (перевірок, ревізій);
- не визначає статусу постійних представництв Рахункової палати та засад їх взаємодії з органами публічної влади на місцях.

Прогалини у правовому регулюванні відповідних питань заповнюються підзаконними актами – Указами Президента, актами Кабінету Міністрів та самої Рахункової палати. Аналіз положень Конституції та Закону «Про Рахункову палату» дозволяє стверджувати, що компетенція Рахункової палати є значно вужчою за компетенцію, якою наділено аналогічні органи фінансового контролю у багатьох зарубіжних країнах. Зокрема в Україні, на відміну від більшості зарубіжних держав, Рахункова палата не може здійснювати ефективний контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України. Не має Рахункова палата і права видавати обов'язкові до виконання приписи, інших владно-розпорядчих повноважень.

Позитивну роль у підвищенні ефективності зовнішнього контролю над публічними фінансами відіграє Закон «Про внесення змін до Конституції України», який набуде чинності у 2005 році. В той же час конституційні зміни самі по собі не вирішать всіх проблемних питань діяльності Рахункової палати в Україні.

Нагальною є потреба:

- у посиленні незалежності Рахункової палати від органів як виконавчої, так і законодавчої влади;
- у прийнятті нової редакції Закону «Про Рахункову палату»;
- у внесенні змін до процесуального законодавства та законодавства про кримінальну і адміністративну відповідальність;
- у прийнятті закону, який регламентуватиме функціонування системи органів фінансового контролю в цілому.

# ДЕПУТАТСЬКІ ЗАПИТИ

## (за період з 02 лютого до 24 травня 2005 року)



**Наталія СИНЬООКА,**

асистент  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

**П**ід час роботи шостої сесії Верховної Ради України IV скликання (у період з 02 лютого по 24 травня 2005 року) народними депутатами України було подано 2049 запитів. Жодного запиту не подали 163 народних депутати України. Лідерами щодо кількості поданих запитів стали фракція комуністів, а серед парламентаріїв — Ю. Кармазін. Найпопулярнішими адресатами запитів стали Генеральна прокуратура та Кабінет Міністрів України.

### Кількість депутатських запитів\*

№	Депутатська фракція / група	Подані запити	
		Загальна кількість	на одного депутата
1.	Фракція комуністів	425	7,6
2.	Фракція «Наша Україна»	385	4,4
3.	Фракція «Регіони України»	239	4,7
4.	Фракція Соціалістичної партії України	167	6,2
5.	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	148	4,4
6.	Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	144	7,2
7.	Фракція Народної Партії	110	3,1
8.	Група «Демократична Україна»	103	5,4
9.	Фракція Української Народної Партії	102	4,3
10.	Позафракційні	94	2,1
11.	Фракція партії «Єдина Україна»	64	3,4
12.	Фракція Партії Промисловців та підприємців України	12	0,8
13.	Група «Демократичні ініціативи»	11	0,8
<b>14.</b>	<b>Всього</b>	<b>2049</b>	<b>4,6</b>

\* У разі подання запиту кількома народними депутатами, запит зараховувався до кожного з них.

№	Народний депутат України	Фракція (група)	Подано запитів
1.	Кармазін Юрій Анатолійович	Фракція «Наша Україна»	95
2.	Шурма Ігор Михайлович	Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	39
3.	Рудковський Дмитро Олександрович	Фракція Соціалістичної партії України	38
4.	Сулковський Павло Гнатович	Фракція «Регіони України»	33
5.	Білорус Олег Григорович	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	32
6.	Оржаховський Анатолій Володимирович	Фракція комуністів	30
7.	Рудковський Микола Миколайович	Фракція Соціалістичної партії України	28
8.	Развадовський Віктор Йосипович	Фракція Народної Партії	27
9.	Маркуш Марія Андріївна	Фракція комуністів	25
	Тягнибок Олег Ярославович	Позафракційні	25
10.	Яворівський Володимир Олександрович	Фракція «Наша Україна»	24
11.	Лещенко Володимир Олексійович	Фракція комуністів	23
12.	Волинець Михайло Якович	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	22
	Демьохін Володимир Анатолійович	Позафракційні	22
	Писарчук Петро Іванович	Фракція «Регіони України»	22
	Пузаков Володимир Тихонович	Фракція комуністів	22
13.	Хмара Степан Ілліч	Фракція Української Народної Партії	23

№	Народний депутат України	Фракція (група)	Подано запитів
14.	Бронніков Володимир Костянтинович	Фракція «Регіони України»	21
	Косів Михайло Васильович	Фракція «Наша Україна»	21
15.	Кирильчук Євген Іванович	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	20
	Нечипорук Володимир Павлович	Фракція партії «Єдина Україна»	20
16.	Добкін Михайло Маркович	Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	19
17.	Петренко Володимир Сергійович	Фракція комуністів	18
	Руденко Геннадій Борисович	Позафракційні	18
	Симоненко Петро Миколайович	Фракція комуністів	18
	Чорноволенко Олександр Віленович	Фракція «Наша Україна»	18
18.	Єщенко Володимир Миколайович	Фракція комуністів	17
	Кендзьор Ярослав Михайлович	Фракція «Наша Україна»	17
	Лук'яненко Левко Григорович	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	17
	Раханський Анатолій Варфоломійович	Група «Демократична Україна»	17
	Чорновіл Тарас В'ячеславович	Фракція «Регіони України»	17
19.	Бабурін Олексій Васильович	Фракція комуністів	16
	Петров Віктор Борисович	Фракція комуністів	16
	Фікс Єфим Зіс'євич	Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	16
20.	Аніщук Володимир Васильович	Фракція комуністів	15
	Астров-Шумілов Геннадій Костянтинович	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	15
	Григорович Лілія Степанівна	Фракція «Наша Україна»	15
	Кукоба Анатолій Тихонович	Група «Демократична Україна»	15
	Родіонов Михайло Кузьмич	Фракція комуністів	15
	Шершун Микола Харитонович	Фракція Народної Партії	15

**Найпопулярніші адресати запитів**

№	Орган (посадова особа)	Кількість запитів
1.	Генеральна прокуратура України	549
2.	Кабінет Міністрів України	505
3.	Міністерство внутрішніх справ України	138
4.	Служба безпеки України	78
5.	Київська міська державна адміністрація	44
6.	Міністерство охорони здоров'я України	41
7.	Міністерство юстиції України	33
8.	Міністерство освіти і науки України	33
9.	Міністерство праці та соціальної політики України	32
10.	Рада національної безпеки та оборони при Президентові України	31
11.	Міністерство оборони України	28
12.	Міністерство транспорту та зв'язку України	27
13.	Віце-прем'єр-міністр з гуманітарних питань	24
14.	Міністерство аграрної політики України	23
15.	Президент України	21
16.	Голова Верховної Ради України	20
17.	Міністерство палива та енергетики України	17
18.	Перший віце-прем'єр-міністр	16
19.	Фонд державного майна України	16
20.	Міністерство фінансів України	15



## MODERN PROBLEMS OF THE COMPLEX REVISION OF THE LEGAL PRINCIPLES OF DISABLED INDIVIDUALS EMPLOYMENT

**Serhiy PANTSYR,**  
*Expert of the Agency for Legislative Initiatives*

*Bill 4595 of 31.12.03; Legislative Initiative Subject: MP Sushkevych; Committee in Charge: Parliamentary Committee for Pensioners, Veterans, and Disabled Individuals; Status: passed in the 1<sup>st</sup> reading.*

In 2003, due to the Year of People with Disabilities declared by the Council of Europe, the problem of the social security and employment of disabled individuals has become more up-to-date. The issues related to the employment of the disabled individuals were not raised among the problems that the executive authorities had to work on in relation to the Year of People with Disabilities. The current regulations on employment of disabled individuals are considered to be more than sufficient and they do not run counter the international norms. The Ukrainian legislation envisages an exhaustive list of possibilities for the employment of disabled individuals starting with a stable quota of jobs to be reserved for disabled individuals and ending with the generous support to the organizations and companies set up by disabled individuals. Nevertheless, at the end of the Year of People with Disabilities, MP Sushkevych registered a bill to amend a number of legislative acts in order to solve the problem of professional and labour rehabilitation of disabled individuals which was passed as a basis on 29 June 2004.

This bill brings obvious advantages to those who simultaneously control the biggest All-Ukrainian Organizations of Disabled Individuals, the Foundation for Social Security of Disabled Individual, are founders of companies involving

disabled individuals and who are work on the Commission as representatives of the legislative and executive authorities. This legislative initiative provides such people with colossal resources (the budget of the Foundation (1 bln UAH per year on average), proceeds from fines (up to 1.5 bln UAH), programs of financial assistance and allocations from the state budget). With all that, the bill does not envisage liability or control of the use of the resources and sets an unclear decision-making system.

The bill threatens serious worsening of relations between the organizations of disabled individuals and employers of all levels. The most dangerous confrontation at the political level will be provoked in Parliament. Employers can quickly find social arguments for their position since small and medium enterprises are increasingly unhappy with the excessive privileges provided to the companies of disabled individuals. The latter makes an instrument of employment policy and is therefore of a social character. In addition, the international norms do not envisage provision of a number of employment privileges simultaneously. Sushko bill provides for a practically full list of instruments to promote employment of disabled individuals which can be regarded as excessive privileges.

## PROBLEMATIC ISSUES OF AGRICULTURAL LENDING IN UKRAINE

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

Nowadays, Ukraine can boast of quite well-developed laws that regulate agricultural lending in the context of reforms and transition to the market system of agroindustrial funding. Thus, Ukrainian laws foresee budget and private funding of the agroindustrial sector by such means as redemption of long- and short-term loan interest by the government, mutual lending (credit unions), mortgage transactions with warehouse certificates, and mortgage lending. **Comprehensive analysis of the efficiency of lending mechanisms available to the agrarian sector suggests the following conclusions:**

1. Agricultural lending has certain peculiar features due to the specific nature of the sector. These features result in an active participation of the government in the agricultural lending relations whereby the government provides return

loans under privileged conditions and partially compensates the interest on the loans issued by commercial banks.

2. The following key problems remain unsolved:

- Low solvency of agricultural companies;
- Weak banking system in Ukraine; and
- Undeveloped non-bank lending institutions (e.g. credit unions).

3. The problem of solvency of agricultural producers is partially settled due to the state aid whereby the government compensates the interest on the loans issued by commercial banks. However, other problems related to the collateral insufficiency remain unsolved.

4. There a number of fresh laws in Ukraine that were passed in order to promote the development of the Ukrainian banking system, in particular:

- the Law on Mortgage (No. 898-VI of 5 June 2003);
- the Law on Mortgage Lending, Transactions with Consolidated Mortgage Debt (No. 979-IV of 19 June 2003); and
- the Law on Certified Commodity Warehouses, and Simple and Double Warehouse Certificates (No. 2286-IV of 23 December 2004).

However, Ukrainian banks still do not provide sufficient lending capital to agricultural producers due to the lack of laws on state registration of real estate titles, on circulation of credit histories, on procedures for public auctions, on state land survey, as well as undeveloped legislation on mortgage and the prohibition to alienate the main subject of agricultural mortgage – the agricultural land.

5. Development of non-bank institutions to provide loans to the agricultural sector was spurred by the adoption of the Commercial Code of Ukraine and the Law on Credit Unions (No. 2908-III of 20 December 2001). However, despite of the laws passed, the evolution of rural credit unions is slowed down since agricultural producers lack the working capital and in general have low income, which therefore cannot be used for the setup of statutory funds of such mutual lending institutions. In addition, the Law on Credit Unions does not comply with the Commercial Code of Ukraine.

6. Without a doubt, mortgage is the most efficient collateral to secure the borrower's liabilities to the creditor. This instrument, used together with chattel mortgage confirmed by warehouse certificates, is, in fact, one of the most important agricultural collaterals, since agricultural producers usually lack other property that can be mortgaged. However, it seems difficult to implement the legislative provisions on mortgage due to the limitations established for the size of the land that can be owned by one person, as well the prohibition to alienate agricultural land as set by items 13 and 15 of the Transitional Provisions of the Land Code of Ukraine.

7. The use of mortgage for the purposes of agricultural lending could be promoted by the creation of the State Land (Mortgage) Bank as a transitional arrangement. However, the setup of such an institution is still at the initial stage today.

8. The farming legislation and state support laws appear to contain provisions that replicate other laws in terms of procedures established for the state redemption of the loan interest. Thus, the Law on Farming and the Law on the State Support to the Agriculture entitle two different authorities – the Ukrainian State Farm Support Fund and the Agrarian Fund – to provide the redemption funds.

9. Analysis of the agricultural lending practices and individual provisions of relevant Ukrainian laws suggest that successive existence and operation of the lending mechanism in Ukraine depends on a number of different (economic, legislative etc) circumstances which can be secured only through a comprehensive approach to the issues of real and efficient operation of the land and related (insurance, finance, securities etc) markets.

**Legislative regulation of agricultural lending can be improved by application of the following measures:**

To improve the solvency of agricultural producers and ensure efficient mortgage lending, items 13 and 15 of the Transitional Provisions of the Land Code of Ukraine should be repealed since they limit the size of the land that can be owned by one person till 2015, and prohibit to alienate agricultural land before 1 January 2007. It would also be helpful to set up the State Land (Mortgage) Bank over a certain legislatively defined transition period. This Bank would accumulate titles to the land lots that would be passed to private creditors under mortgage agreements and the condition of their prior refinancing.

The Mortgage Law shall clearly define which authorities are in charge of state mortgage registration, as well as set the procedures of such registration.

Article 33 of the Mortgage Law shall describe the cases when mortgage can be seized on the basis a court ruling, a notary's writ or under the agreement on satisfaction of mortgage holder's demands.

The parliamentary consideration of a number of bills should be speeded up, including the bills on Formation and Circulation of Credit Histories and on the State Land Survey. There is also a need to urgently develop legislative proposals on public auctions and state registration of real estate titles which will promote development of the Ukrainian banking sector.

The provisions of the Law on Credit Unions should be reconciled with Article 130 of the Commercial Code of Ukraine.

The powers of the Ukrainian State Farm Support Fund and the Agrarian Fund should be separated on the basis of the targets of each authority. Agricultural lending functions should obviously be passed to one institution – the Ukrainian State Farm Support Fund. The Fund should be entitled to issue loans not only to the farms but also to the collective agricultural producers.

Speculation of the agricultural land can be prevented by borrowing the experience of the European countries and introducing high taxes for the short-term ownership of lands in order to make quick land ownership and profits on such transactions impossible.

## 100 DAYS OF THE NEW GOVERNMENT: VIEWS OF INTERNATIONAL EXPERTS

**Serhiy GORDIENKO,**  
*Expert, analyst  
of the Ministry of  
Public Health Care  
of Ukraine*

Almost over six months Ukraine has been attracting increased attention of the international community. What has the Orange Revolution brought to the Ukrainian people? This question, to which there is no simple answer today, becomes especially important, as the new government has passed the point of its 100 days in power. Now is the time to evaluate the appropriateness of the government's actions.

It is to this 100-day borderline that the second big landing of prominent experts, which came together to the UNDP Strategic Reform Consultations, was dedicated. Among them:

- Kalman Mizsei, UNDP Assistant Administrator, Director of the Regional Bureau for Europe and the CIS and UN Assistant Secretary-General.
- Anders Aslund, Senior Associate at the Carnegie Endowment and Co-chairman of the Blue Ribbon Commission;
- Michael Emerson, Senior Research Fellow at the Centre for European Policy Studies, Brussels;
- Marek Dabrowski, Chairman of the Council of C.A.S.E. Foundation, Poland and Blue Ribbon Commission Member;
- Pavol Demes, Director for Central and Eastern Europe at the German Marshall Fund of the United States, Slovakia;
- Maart Laar, former Estonian prime minister, and member of the Riigikogu (Parliament);
- Boris Nemtsov, former member of Russian Duma (Parliament) and voluntary adviser to the President of Ukraine;
- Francis O'Donnell, UN Resident Coordinator and UNDP Resident Representative in Ukraine

At the meeting, experts expressed different views on the first 100 days of work of the President's team and spoke not only about the progress, but also defects and failures.

Thus, Ukrainian foreign policy was mentioned as the brightest success of the new government, but at the same time it was noted that this success was rather due to the rational seeds rightly sown into the ground cultivated by the Orange Revolution.

Immediately after the revolution, the new government found itself in quite tough circumstances. The one-million hole in the budget, staff deficit, and the desire to show fast efficiency of the new government to the people inevitably resulted in a number of mistakes intensified by the haste and impulsiveness of action. On the

other hand, foreign pundits were quite positive about the customs and anticorruption policies that yielded quick financial results, and they mentioned that the anticorruption PR-campaign alone has had a very positive effect.

Abolishment of economic zone provoked ambiguous attitudes. Restriction of privileges that were previously granted through concealed private arrangements, met a positive reaction, while there was a different view on the aspects like development depressive regions and innovative technologies that are usually supported by governments around the world.

Another issue negatively perceived is tough price regulation. If a country declares its market status it should care not so much about price cuts, but rather about the real improvement of living standards of its people through creation of beneficial conditions for its economic development.

Artificial strengthening of the hryvnya was described as a dangerous undertaking even in the short run, to say nothing of the long-term development of the country that has a 65% export-oriented budget. Having received quick profits, the government risks to inhibit economic growth and instigate regress of domestic production due to the preferences granted to foreign producers.

Experts also mentioned lack of proper public information on the decisions and future plans of the new government. Oriented towards the socialization of politics and what one may call the "the eating through" of the budget, the government does not do enough to facilitate the business-making in the areas of production, intellectual property and innovation. Despite of declarations, the permission system (like the one-stop policy etc.) has not impressively changed. Counter to expert recommendations to ensure further liberalization of the tax system, the pressure on the small and medium business has become even stronger.

One more problem discussed was the lack of attention to the patriotic education of young people which may result in brain and capital siphoning of the country.

At the end of the day, the participants of the consultations concluded that the foreign investors' wait-and-see position eloquently shows that there is a pressing need to clarify the issues of property protection, to reject tough price regulation, and to secure legislative, fiscal and legal stability.

## STATUS OF THE ACCOUNTING CHAMBER OF UKRAINE: UKRAINIAN LAWS, FOREIGN EXPERIENCE AND WAYS OF IMPROVEMENT

**Denys KOVRYZHENKO,**  
*Expert of the Agency  
for Legislative  
Initiatives*

Over the eight years of its existence, the Accounting Chamber managed to gradually increase its role in the exercise of financial oversight in Ukraine. At the same time, the volume and efficiency of the objectives and powers of this authority are limited by the constitutional provisions and the drawbacks of the obsolete 1996 Accounting Chamber Act. The current problems include the following:

The place of the Accounting Chamber in the system of public authorities is not clearly defined;

The functions of the Accounting Chamber are not supported by sufficient powers;

The Accounting Chamber Act provides for only a superfluous regulation of the Chamber's relations with other public authorities, like the President, the Parliament, the Government, and other financial oversight agencies; there are also no clear procedures for control measures (check-ups, revisions etc);

The status of the Accounting Chamber permanent missions is also not defined, as well as the principles of their cooperation with local public authorities.

The above legislative gaps are filled in by by-laws, like presidential decrees, governmental resolutions, as acts issued by the Accounting Chamber itself. At the same time, analysis of the constitutional provisions and the Accounting Chamber Act suggests that the competence of the

Ukrainian Accounting Chamber is much narrower as compared to the similar financial control bodies in other countries. Thus in Ukraine, unlike in many other countries, the Accounting Chamber is not entitled to oversee the state budget earnings or issue writs for mandatory execution, and it is also deprived of other administrative powers.

The constitutional amendments, due to come into force in 2005, will increase the efficiency of the external control of public finance. At the same time, the constitutional amendments themselves are not sufficient to solve all problematic issues related to the Accounting Chamber of Ukraine.

The urgent needs include the following:

- ❑ Increased independence of the Chamber from executive and legislative authorities;
- ❑ Adoption of a new version of the Accounting Chamber Act;
- ❑ Amendment of the procedural legislation and laws on criminal and administrative liability;
- ❑ Adoption of the law to regulate the operation of the financial control authorities as a system.