

## «Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

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



### ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія  
законодавчих ініціатив  
www.parliament.org.ua  
info@laboratory.kiev.ua  
тел.: (044) 531 37 68  
факс: (044) 425 25 33

### ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Igor KOГУТ

### ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

### ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

### НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

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

### ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО

### ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки  
демократії США  
www.ned.org

### THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy  
www.ned.org

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

Підписано до друку 21.11.2005.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно

### ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

### ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ

### ДРУК

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



## ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 7 / 2005

### Тема

Державні цільові програми як бюджетний інструмент інвестування в соціально-економічний розвиток . . . . .	стор. 2
Обмеження соціальних зобов'язань держави у проекті бюджету-2006 . . . . .	стор. 14
Проблеми реформування фінансового забезпечення місцевих бюджетів . . . . .	стор. 20
Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік»: політичні дискусії та проблемні питання бюджетної політики . . . . .	стор. 23
Законодавство про місцеві вибори: пошук балансу між конституційністю, доцільністю та реальністю . . . . .	стор. 29

### Статистика

Лідери міжфракційних переходів . . . . .	стор. 47
<b>Summaries</b> . . . . .	стор. 50

Автори числа: Г. Асланян (2), С. Панцир (14), К. Фоменко (20), Р. Ваксмут (23),  
І. Когут, О. Кужель (24), І. Макаренко (25), Л. Остапенко, О. Розенфельд,  
Д. Боярчук (26), А. Рудик (27), М. Мельник (38), О. Барабаш (39),  
О. Охріменко (40), М. Мельничук (41), Г. Пономаренко,  
Ю. Ключковський (42), Б. Беспалий (43), В. Коробов (44),  
Т. Шорохова (46)

# ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ ЯК БЮДЖЕТНИЙ ІНСТРУМЕНТ ІНВЕСТУВАННЯ В СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

Останнім часом у зв'язку з початком в Україні бюджетного процесу виникає питання щодо пріоритетів соціально-економічної політики, які ставить перед собою чинний український уряд і які знайшли своє відображення у проекті Державного бюджету на 2006 рік. Головна проблема полягає в стратегічному спрямуванні бюджету, тобто у співвідношенні видатків споживання та видатків розвитку.



**Габріел АСЛАНЯН,**  
експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Розглядаючи питання стратегічного спрямування держбюджету, необхідно визначити, що саме можна називати видатками споживання або розвитку. В науковому середовищі з цього приводу досі не існує єдиної думки. Ключове питання: наскільки видатки, спрямовані на виконання державою своїх законодавчо визначених зобов'язань (в галузі оборони, соціальної політики, утримання державного апарату тощо), сприяють економічному розвитку країни. В українських умовах головна увага зосереджена на співвідношенні соціальних видатків споживання, з потребою інвестування коштів у розбудову ефективної, конкурентноздатної та стабільної економіки.

**Соціальними видатками споживання можна умовно назвати видатки, спрямовані на забезпечення особистих доходів населення (наприклад, оплата праці, виплата пенсій тощо). Водночас існують соціальні видатки у вигляді довгострокових інвестицій на розвиток людського капіталу (наприклад, матеріально-технічне забезпечення освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-забезпечення тощо). Світовий досвід вказує на те, що саме соціальні інвестиції можуть у довгостроковій перспективі бути головною запорукою сталого економічного зростання держави.**

Довідка

В Україні, за багатьма оцінками, пріоритетами державного інвестування в економічний розвиток є ті сфери, від яких важко очікувати значних прибутків приватному інвестору, але вони створюють необхідну базу для розвитку приватного виробництва й притоку інвестицій (в економічній теорії їх ще називають «суспільний допоміжний капітал»): розбудова транспортної інфраструктури, реформування

та розвиток житлово-комунального господарства (ЖКГ), енергозабезпечення та енергозбереження, фінансування фундаментальних наукових досліджень, здійснення соціальних інвестицій тощо.

Головним інструментом державного інвестування в соціально-економічний розвиток України є державні цільові програми, які затверджуються Верховною Радою України (до ухвалення Закону України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 – також Президентом та Кабінетом Міністрів). Згідно з однойменним законом, державні цільові програми здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України. Відтак аналіз проекту «економічної конституції» повинен включати цей інструмент серед інших важелів бюджетного регулювання. За рівнем фінансування тих чи інших програм, що пропонується урядом, можна значною мірою визначити реальні пріоритети, котрими він керується у впровадженні державної соціально-економічної політики в цілому.

У проекті Закону «Про Державну програму економічного і соціального розвитку на 2006 рік», який було подано урядом і має бути схвалено разом із законом про держбюджет, визначено, що в наступному році державна соціально-економічна політика буде спрямована на:

- закріплення високої соціальної ефективності економічного зростання;
- підвищення темпів економічного зростання;
- державне інвестування у ті сфери економіки, які у наступних роках дадуть найбільший ефект у створенні нових робочих місць, інноваційному оновленні економіки та залученні інвестицій недержавного сектору.

Нижче подано оцінку внесеного урядом проекту бюджету на 2006 рік на предмет фінансування з нього державних цільових програм, і на прикладі найбільш пріоритетних з них визначено, наскільки держава готова до практичного втілення визначених нею пріоритетів соціально-економічної політики.

Висновки, які можна зробити, проаналізувавши обґрунтування запропонованого урядом проекту Державного бюджету в частині фінансуванні державних цільових програм, зводяться до наступного:

1. Серед інструментів державного стимулювання розвитку державні цільові програми відіграють найменшу роль у соціально-економічному розвитку. Пропонований обсяг бюджетних асигнувань на державні цільові програми у 2006 році становить лише 6,2% від загальної суми видатків держбюджету. При цьому загальний обсяг фінансування становить 38,3 млрд. грн., з яких 30,2 млрд. мають фінансуватися з позабюджетних джерел, тобто державою забезпечується тільки 20% від потреб фінансування державних цільових програм.

Оскільки щодо більшості державних цільових програм публічна звітність відсутня, залишається відкритим питання гарантованості надходжень з інших джерел. Загалом під іншими джерелами найчастіше маються на увазі кошти підприємств, причетних до виконання державних цільових програм.

Для порівняння слід зауважити, що уряд В. Януковича застосовував інші підходи до фінансування державних цільових програм. Обсяг бюджетних асигнувань на державні цільові програми у 2005 році планувався в межах 17% від загальної суми видатків держбюджету. При цьому загальний обсяг фінансування становив 31,4 млрд. грн., з яких 16,3 млрд. фінансувалося державою, а 15,1 млрд. фінансувалися з позабюджетних джерел, тобто державою забезпечувалося 52% від потреб фінансування державних цільових програм.

**Ігнорування державних цільових програм як ключового інструменту державної політики, спрямованої на досягнення соціально-економічного розвитку, не є виправданим ані з точки зору світового досвіду, ані з точки зору розв'язання актуальних проблем розвитку України**

На жаль, діючим урядом не обґрунтовується така зміна пріоритетів. Можна припустити дію суб'єктивного фактору, а саме негативного ставлення до державних цільових програм, зроблених за часів президентства Л. Кучми. Однак у такому випадку варто було би здійснити комплексну оцінку ефективності відповідних програм і, можливо, їх перегляд. У будь-якому разі ігнорування державних цільових програм як ключового інструменту державної політики, спрямованої на досягнення соціально-економічного розвитку, не є виправданим ані з точки зору світового досвіду, ані з точки зору розв'язання актуальних проблем розвитку України.

2. Слід визнати істотну тенденцію до скорочення фінансування державних цільових

програм, які передбачають здійснення інвестицій у розвиток промисловості та високих технологій.

Причому, якщо скорочення асигнувань, котрі спрямовувалися на розвиток виробництва, можна виправдати намаганням уникнути звинувачень у наданні прямої державної допомоги національному виробнику, що може негативно позначитися на процесі набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі, то радикальне скорочення фінансування цільових програм в галузі розвитку високих технологій зрозуміти важко. До речі, Угодою СОТ про субсидії та компенсаційні заходи дозволено субсидування наукових досліджень, що здійснюється окремими підприємствами чи установами на замовлення підприємств.

Найбільш показовим прикладом суттєвого недофінансування науково-інноваційних цільових програм є співвідношення коштів, закладених у Загальнодержавній комплексній програмі розвитку високих наукомістких технологій, затвердженій відповідним Законом України, і асигнувань, передбачених на відповідні цілі в проекті держбюджету. Зокрема, із закладених у програмі на 2006 рік 1,75 млрд. грн., на її фінансування виділено лише 4 млн. грн., що становить 0,2% від загальної потреби. Слід зауважити, що за умови подібного ставлення держави до виконання власних цільових програм фактично втрачається сенс їх існування. Крім того, неврахування у проекті бюджету на 2006 рік вимог щодо фінансування, передбачених програмою, фактично є порушенням чинного законодавства України.

3. Вище вже згадувалося про те, що однією з передумов економічного зростання є ефективне функціонування житлово-комунального господарства. В цьому контексті пропонується порядок бюджетного фінансування у 2006 році однієї з пріоритетних державних цільових програм, а саме – *Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки, затвердженої Законом України від 24 червня 2004 р. № 1869-IV, – видається недостатнім*. Виконання програми (згідно з самою програмою) у 2006 році передбачає фінансування на рівні 6,5 млрд. грн., з яких 479 млн. грн. має надавати держава. Водночас проект бюджету-2006 передбачає виділення державою відповідних коштів у сумі 3 млн. грн. Таким чином фінансування програми протягом 2006 року майже суцільно покладається на місцеві бюджети та на плечі підприємств ЖКГ, які здебільшого є збитковими. Отже, можна очіку-

вати, що *недостатність бюджетного фінансування на виконання програми житлово-комунальні підприємства намагатимуться компенсувати за рахунок споживачів їхніх послуг*, а держава, визначивши реформування й розвиток ЖКГ одним з пріоритетних напрямків державної політики, не має наміру його фінансувати.

4. *Поряд з негативною ситуацією, що склалася навколо фінансування державних цільових програм у виробничій та інноваційній сферах, проект держбюджету набагато ґрунтовніше підходить до питання фінансування програм, спрямованих на реформування соціального сектору та здійснення соціальних інвестицій.* У цій категорії окремі програми пропонується фінансувати навіть у більших обсягах, ніж передбачено ними, що заслуговує на схвальну оцінку. Однак цим не можна компенсувати недостатнє фінансування інших пріоритетних категорій програм. Натомість можна зробити висновок, що таким чином уряд повністю жертвує задоволенням поточних потреб економіки у фінансуванні заради інвестування в ті галузі, які можуть справити більший соціальний ефект у короткостроковій перспективі.

**Складається враження, що уряд жертвує задоволенням поточних потреб економіки у фінансуванні заради інвестування в ті галузі, які можуть справити більший соціальний ефект у короткостроковій перспективі**

5. *Загальною рисою, яка притаманна багатьом державним цільовим програмам, неза-*

*лежно від категорії, до якої вони відносяться, є відсутність у них чітких розрахунків щодо фінансування, яке щорічно має надаватися для їх виконання.* Низка програм регулює зазначене питання, застосовуючи формулювання «щорічне фінансування програми здійснюватиметься в межах, визначених Законом про Державний бюджет України» і т. п. Серед пріоритетних до таких можна віднести майже всі державні цільові програми в галузі енергозабезпечення та енергозбереження, які планується фінансувати у 2006 році.

Натомість програми повинні містити фінансові розрахунки потреби в коштах як для їх виконання в цілому, так і в розрізі окремих блоків, як на увесь період виконання, так і з щорічною розбивкою та з розбивкою за джерелами фінансування. У такому випадку можна буде оцінити реальну потребу в коштах та порівняти рівень її фактичного щорічного фінансування в контексті визначених на цю мету законами про держбюджет обсягів видатків. Наявність фінансових розрахунків є обов'язковим елементом усіх без винятку державних цільових програм. Так, статтею 9 Закону України «Про державні цільові програми» чітко визначено, що «проект державної цільової програми повинен містити: ... розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками)».

Сьогодні єдиним формальним виправданням для відсутності таких розрахунків є те, що багато цільових програм було схвалено ще до прийняття профільного закону.

Фінансування державних цільових програм, згідно з проектом держбюджету, здійснюватиметься за залишковим принципом, що залишає їх на позиції другорядного інструменту державного інвестування в соціально-економічний розвиток. Водночас обсяг державного фінансування програм виробничого та інноваційного спрямування істотно поступається обсягу соціальних інвестицій, що можуть справити більший соціальний ефект у короткостроковій перспективі.

Можна припустити, що надмірні соціальні видатки, спрямовані на споживання, можуть становити загрозу для національної економіки, оскільки задля їх забезпечення держава змушена скорочувати інвестиції в економічний розвиток. Звідси виникає запитання: чи можливим є обмеження державою своїх соціальних зобов'язань з метою здійснення інвестицій в економічний розвиток протягом коротко- та середньострокового періоду?

Передусім слід наголосити, що статтею 1 Конституції Україна проголошується соціальною державою, а стаття 22 не допускає звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних. Водночас міжнародний досвід не дає однозначної відповіді на це запитання. Наприклад, якщо для розвинутих країн Міжнародна організація праці встановлює чіткі стандарти в галузі мінімальної заробітної плати, то відповідні вимоги для країн, що розвиваються, є більш гнучкими і враховують потреби їх економічного розвитку.

У цьому контексті слід згадати статтю 3 Конституції України, яка проголошує утвердження і забезпечення прав і свобод людини головним обов'язком держави. Найбільший інтерес викликає термін «забезпечення», оскільки від його тлумачення залежить, чи дозволяється державі обмежувати соціальні права з метою досягнення економічного зростання. Зрозуміло, що тільки відтворення та накопичення ресурсів сприятиме повноцінній реалізації соціальних прав громадян. Однак під питанням залишається, до якої міри держава може обмежити свої соціальні видатки і чи не з'явиться в неї спокуса повністю ігнорувати свої соціальні зобов'язання.

## Додаток. ПРОПОНОВАНИЙ РІВЕНЬ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ НА 2006 РІК

## Державні цільові програми, які планується фінансувати у повному обсязі

Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Соціальна політика		
Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей	2000–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1999 р. № 2166
Державна програма забезпечення молоді житлом	2002–2012	постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2002 р. № 1089
Гуманітарна сфера		
Національна програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, допомоги та лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2004–2008 роки	2000–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 264
Програма розвитку позашкільних навчальних закладів на 2002–2008 роки	2002–2008	постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2002 р. № 378
Загальнодержавна програма розвитку національної кіноіндустрії в Україні на 2003–2007 роки	2003–2007	Закон України від 25 грудня 2002 року № 361-IV
Безпека життєдіяльності людини		
Державна програма приведення небезпечних об'єктів виробничого об'єднання Придніпровський хімічний завод в екологічно безпечний стан і забезпечення захисту населення від шкідливого впливу іонізуючого випромінювання	2005–2014	постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2003 р. № 1846
Розвиток реального сектора економіки		
Державна програма розвитку техніки та технологій надвисоких частот на 2005–2009 роки	2005–2009	постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1372
Державна програма розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 року	2005–2011	постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 р. № 967
Програма розвитку та переоснащення передавального обладнання Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення на основі сучасних технічних засобів на період до 2012 року	2003–2012	постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. № 40
Економіка національної оборони та забезпечення законності і правопорядку		
Державна програма «Контрабанді – СТОП»	2005–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2005 р. № 260

## Державні цільові програми, які не фінансуватимуться з держбюджету або фінансуватимуться частково

Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Соціальна політика		
Програма створення та постійного оновлення національної нормативної бази з праці та професійної класифікації на 2004–2007 роки	2004–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2003 р. № 356
Про подальший розвиток вітчизняного виробництва технічних засобів реабілітації для осіб з вадами опорно-рухового апарату	1997–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 1997 р. № 431, розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 808-р
Програма поводження з твердими побутовими відходами	2005–2011	постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 265
Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки	2004–2010	Закон України від 24 червня 2004 р. № 1869-IV
Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006–2020 роки	2006–2020	Закон України від 3 березня 2005 року № 2455-IV
Гуманітарна сфера		
Державна програма інформатизації та комп'ютеризації професійно-технічних навчальних закладів на 2004–2007 роки	2004–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2003 р. № 1300
Комплексна програма забезпечення загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладів сучасними технічними засобами навчання з природничо-математичних і технологічних дисциплін	2005–2011	постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2004 р. № 905
Державна програма інформатизації та комп'ютеризації вищих навчальних закладів I–II рівня акредитації на 2005–2008 роки	2005–2008	постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2004 р. № 1182
Загальнодержавна програма підтримки молоді на 2003–2008 роки	2003–2008	Закон України від 18 листопада 2003 року № 1281-IV
Комплексна програма паспортизації об'єктів культурної спадщини на 2003–2010 роки	2003–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2002 р. № 1330
Державна програма розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 роки	2004–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1546
Комплексна програма реставрації та використання Акерманської фортеці у м. Білгороді-Дністровському	2004–2011	постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2004 р. № 57
Державна програма охорони та збереження нематеріальної культурної спадщини на 2004–2008 роки	2004–2008	постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. № 1732
Безпека життєдіяльності людини		
Програма комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиса в Закарпатській області на 2002–2006 роки та прогноз до 2015 року	2002–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 р. № 1388
Державна науково-технічна програма розвитку топографо-геодезичної діяльності та національного картографування України на 2002–2010 роки	2003–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. № 37
Державна програма запобігання і боротьби з підтопленням земель	2005–2009	постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 545
Програма реконструкції біосферного заповідника «Асканія-Нова» імені Ф. Е. Фальц-Фейна	2005–2008	постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2004 р. № 1534
Програма заходів щодо створення Державного реєстру джерел іонізуючого випромінювання	1998–	постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 1997р. № 847, постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 51

Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Комплексна програма розвитку системи зв'язку, оповіщення та інформатизації МНС на 2004–2010 роки	2004–2010	розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 109-р
Програма технічного оснащення Державної спеціальної (воєнізованої) аварійно-рятувальної служби Міністерства з питань надзвичайних ситуацій	2005–2009	постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 1245
Розвиток реального сектору економіки		
Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукомістких технологій	2005–2013	Закон України від 9 квітня 2004 р. № 1676-IV
Державна науково-технічна програма розроблення і впровадження технологій виробництва соєвих продуктів на 2005–2007 роки	2005–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2004 р. № 1166
Державна науково-технічна програма «Ресурс»	2005–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2004 р. № 1331
Державна науково-технічна програма розвитку мікро-та оптоелектронних технологій на 2005–2007 роки	2005–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1368
Державна програма прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку на 2004–2006 роки	2004–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1086
Загальнодержавна (Національна) космічна програма	2003–2007	Закон України від 24 жовтня 2002 року № 203-IV
Державна програма розвитку промисловості на 2003–2011 роки	2003–2011	постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1174
Загальнодержавна програма створення військово-транспортного літака Ан-70 та його закупівлі за державним оборонним замовленням	2004–	Закон України від 5 лютого 2004 року № 1462-IV
Державна програма розвитку компресорного та мембранного машинобудування на 2005–2014 роки	2005–2014	постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 р. № 833
Загальнодержавна програма селекції у тваринництві на період до 2010 року	2004–2010	Закон України від 19 лютого 2004 року № 1517-IV
Забезпечення умов для подальшого соціально-економічного зростання		
Державна цільова програма забезпечення митних органів технічними засобами митного контролю на 2004–2010 роки	2004–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 1255
Підвищення якості державного управління		
Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки	2005–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746
Зовнішньоекономічна політика		
Комплексна програма розвитку Національного комплексу «Експоцентр України»	2004–	постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2004 р. № 1566
Регіональна політика		
Комплексна програма подальшого розвитку інфраструктури та провадження господарської діяльності на о. Зміїний і континентальному шельфі	2002–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2002 р. № 713

Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Державна програма соціально-економічного розвитку м. Києва на період до 2010 року	1998–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1997 р. № 1409
Програма комплексного розвитку Українського Приднуав'я на 2004–2010 роки	2004–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 428
Загальнодержавна програма розвитку малих міст	2004–2010	Закон України від 4 березня 2004 року № 1580-IV
Програма комплексного соціально-економічного розвитку м. Судака та інших населених пунктів, розташованих на прилеглій до нього території, на 2005–2010 роки	2005–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2004 р. № 1189
Програма комплексного соціально-економічного розвитку м. Одеси на 2005–2015 роки	2005–2015	постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2004 р. № 1604
Державна програма забезпечення сталого розвитку регіону видобування та первинної переробки уранової сировини на 2006–2030 роки	2006–2030	постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1691
Економіка національної оборони та забезпечення законності і правопорядку		
Комплексна програма діяльності з припинення незаконного вилову риби іноземними судами в територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України на 2002–2006 роки	2002–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2002 р. № 1353
Програма реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003–2010 роки	2003–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2003 р. № 877

**Державні цільові програми,  
які не містять точних даних щодо фінансування у 2006 році або є обмеженими в доступі**

Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Соціальна політика		
Національна програма «Закордонне українство» на період до 2005 року	2001–	Указ Президента України від 24 вересня 2001 року № 892/2001
Комплексна програма забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності	2002–2009	постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2001 р. № 1712
Програма соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, на період до 2005 року	2002–	Указ Президента України від 21 вересня 2002 року № 849/2002
Гуманітарна сфера		
Комплексна програма «Цукровий діабет»	1999–2007	Указ Президента України від 21 березня 1999 року № 543/99
Програма профілактики і лікування артеріальної гіпертензії в Україні	1999–2010	Указ Президента України від 4 лютого 1999 року № 117/99
Національна програма боротьби з туберкульозом в Україні на 2002–2005 роки	2002–	Указ Президента України від 20 серпня 2001 року № 643/2001
Програма розвитку донорства крові та її компонентів на 2002–2007 роки	2002–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1403
Міжгалузєва комплексна програма «Здоров'я нації»	2002–2011	постанова Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. № 14
Державна програма «Онкологія» на 2002–2006 роки	2002–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 392
Національна програма «Діти України»	1996–	Указ Президента України від 18 січня 1996 року № 63/96, Указ Президента України від 24 січня 2001 року № 42/2001



Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Державна програма відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року	2003–2008	постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. № 33
Комплексна програма збереження історичної забудови м. Львова	1997–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1997 р. № 1266, розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 січня 2005 р. № 5-р
Комплексна програма пошуку і впорядкування поховань жертв війни та політичних репресій	2001–2010	постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. № 1867 та від 17 листопада 2004 р. № 1523
Комплексна програма збереження історичної забудови у центральній частині м. Одеси	2001–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2000 р. № 996
Комплексна програма збереження та відтворення історико-архітектурного середовища м. Жовкви	2002–2020	постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2001 р. № 517
Комплексна програма збереження пам'яток Державного історико-культурного заповідника «Гетьманська столиця» і розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури смт. Батурина	2003–2009	постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1123
Комплексна програма збереження об'єктів Національного заповідника «Софія Київська» на 2003–2010 роки	2003–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 624
Державна програма розвитку культури на період до 2007 року	2004–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2003 р. № 1235
Комплексна програма розвитку історико-архітектурного комплексу «Резиденція Богдана Хмельницького» на 2004–2010 роки	2004–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2004 р. № 721
Загальнодержавна програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки	2004–2010	Закон України від 20 квітня 2004 року № 1692-IV
Державна програма «Журналіст»	2004–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 271
Програма розвитку курорту «Східниця»	1999–2007	постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.1999 р. № 141
Державна програма «Тренер»	2003–2008	постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 634
Безпека життєдіяльності людини		
Державна програма науково-технічного переоснащення системи гідрометеорологічних спостережень та базової мережі спостережень за забрудненням навколишнього природного середовища («Метеорологія»)	1997–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 1996 р. № 579, постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001 р. № 1600 передбачено виконання робіт до 2006 року
Національна програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води	1997–2010	постанова Верховної Ради України від 27 лютого 1997 р. № 123-ВР
Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки	2000–2015	Закон України від 21 вересня 2000 року № 1989-III
Комплексна програма захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів і сільсько-господарських угідь в Україні у 2001–2005 роках та прогноз до 2010 року	2001–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2000 р. № 1173
Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь у 2001–2005 роках та прогноз до 2010 року	2001–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 р. № 1704
Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів	2001–2010	Закон України від 2 березня 2001 року № 2333-III
Загальнодержавна програма розвитку водного господарства на 2002–2011 роки	2002–2011	Закон України від 17 січня 2002 року № 2988-III
Комплексна програма ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України	2003–2030	постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 160

Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Державна програма «Ліси України» на 2002–2015 роки	2002–2015	постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 581
Програма пошуку та знешкодження залишків хімічної зброї, затопленої у виключній (морській) економічній зоні, територіальному морі та внутрішніх водах України	1997–	постанови Кабінету Міністрів України від 25 листопада 1996 р. № 1415 та від 15 березня 2000 р. № 511
Комплексна програма поводження з радіоактивними відходами	1996–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1996 р. № 480, постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1999 р. № 542, постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 2015
Програма створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій	2000–	постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1999 р. № 2303, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 502-р
Програма знешкодження вибухонебезпечних предметів, що залишилися з часів Другої світової війни у районі міст Севастополя та ...	2001–	постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2001 р. № 75
Програма виконання Конвенції про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення на 1999–2008 роки	1999–2008	Указ Президента України від 25 січня 1999 року № 50/99
Національна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища	2001–	постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1320
Розвиток реального сектору економіки		
Комплексна науково-технічна програма «Розробка технології та організація виробництва напівпровідникових мікросенсорів електронних приладів та систем на їх основі для екологічного моніторингу та енергозбереження»	1995–2010	розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 червня 1995 р. № 394-р, доручення Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2004 р. № 33858/1/1-04
Науково-технічна програма «Розробка науково-технічних методів, засобів і автоматизованих систем контролю параметрів напівпровідникових матеріалів, структур і приладів»	1998–2010	доручення Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1998 р. № 7963/49, доручення Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2004 р. № 33858/1/1-04
Програма розвитку найбільш конкурентоспроможних напрямків мікроелектроніки в Україні	1999–2006	доручення Президента України від 24 червня 1998 року № 1-14/473, дорученням Кабінету Міністрів України від 30 березня 2004 р. № 6620/1 виконання робіт продовжено до 2006 року
Міжвідомча науково-технічна програма «Нанофізика та наноелектроніка»	2001–	розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2001 р. № 85-р.
Державна програма досліджень в Антарктиці на 2002–2010 роки	2002–2010	розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2001 р. № 422-р
Міжвідомча програма впровадження космічних технологій у створення та виготовлення високотехнологічної цивільної продукції для потреб внутрішнього ринку і на експорт на 2001–2005 роки	2001–2008	постанови Кабінету Міністрів України від 27 червня 2001 р. № 740 та від 21 липня 2005 р. № 625
Державна науково-технічна програма «Образний комп'ютер»	2001–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р. № 1652
Програма «Створення нових елементів і пристроїв електронної техніки спеціального призначення для виявлення компонентів ракетного палива та вибухових речовин, а також сучасних систем відображення інформації»	2004–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1144

Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Державна програма фундаментальних і прикладних досліджень з проблем використання ядерних матеріалів, ядерних і радіаційних технологій у сфері розвитку галузей економіки на 2004–2010 роки	2004–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2004 р. № 1165
Перелік державних наукових і науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки на 2002–2006 роки	2002–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2001 р. № 1716
Програма державної підтримки розвитку нетрадиційних джерел енергії та малої гідро- і теплоенергетики	1998–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 1997 р. № 1505
Національна енергетична програма	1996–2010	постанова Верховної Ради України від 15 червня 1996 р. № 191
Комплексна державна програма енергозбереження (КДПЕ) України	1997–2010	постанови Кабінету Міністрів України від 5 лютого 1997 р. № 148, від 27 червня 2000 р. № 1040
Програма «Створення та організація виготовлення бурового, нафтопромислового, нафтопереробного устаткування і техніки для будівництва нафтогазопроводів з науково-технічною частиною на період до 2010 року»	2000–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 1999 р. № 2245
Програма «Українське вугілля»	2001–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2001 року № 1205
Комплексна програма модернізації та підвищення безпеки енергоблоків атомних електростанцій	2002–	розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002р. № 504-р
Комплексна програма робіт з продовження строку експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій	2004–	розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 263-р
Державна програма розвитку лісогосподарського і лісопромислового комплексу України на період до 2015 року	1994–2015	рішення Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1993 р. № 14959/10
Державна комплексна програма розвитку авіаційної промисловості України до 2010 року	2002–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1665-25
Програма запобігання і ліквідації проявів захворювання великої рогатої худоби на губчатоподібну енцефалопатію та інші пріонні інфекції на території України на 2001–2010 роки	2001–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 179
Програма розвитку та державної підтримки вівчарства на 2003–2010 роки	2003–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. № 1760
Загальнодержавна програма розвитку рибного господарства України на період до 2010 року	2004–2010	Закон України від 19 лютого 2004 року № 1516-IV
Державна програма реконструкції та модернізації державних спеціалізованих ветеринарно-санітарних заводів на 2005–2010 роки	2005–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2004 р. № 1059
Державна програма удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002–2006 роки	2002–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р. № 96
Державна програма забезпечення безпеки руху на автомобільних дорогах вулицях міст, інших населених пунктах і залізничних переїздах на 2003–2007 роки	2003–2007	розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р. № 56-р
Комплексна програма створення Єдиної національної системи зв'язку України (КП ЄНСЗ)	1994–	постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1993 р. № 790
Національна програма інформатизації	1998–	Закон України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР, Закон України від 13 вересня 2001 року № 2684

Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Забезпечення умов для подальшого соціально-економічного зростання		
Програма створення державної комп'ютеризованої системи моніторингу сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)	2004–	постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1113
Державна програма приватизації	2000–	Закон України від 18 травня 2000 року № 1723-III
Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні	2000–	Закон України від 21 грудня 2000 року № 2157-III
Програма створення еталонної бази України	1993–2006	затверджена Головою Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України 28 грудня 1992 р., дорученням Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2001 р. інд. 28 виконання робіт продовжено до 2006 року
Програма створення державних стандартних зразків складу і властивостей речовин і матеріалів в Україні	1995–2006	затверджена Головою Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України 6 вересня 1994 р., дорученням Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2001 р. інд. 28 виконання робіт продовжено до 2006 року
Підвищення якості державного управління		
Комплексна програма підготовки державних службовців	2001–	Указ Президента України від 9 листопада 2000 року № 1212/2000
Програма проведення досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування до 2004 року	2002–	постанова Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2003 р. № 492
Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання	2004–2008	постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1444
Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції	2004–2007	Указ Президента України від 13 грудня 2003 року № 1433/2003
Зовнішньоекономічна політика		
Програма інтеграції України до Європейського Союзу	2000–2007	Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072/2000
Державна програма співробітництва України з Організацією Північноатлантичного Договору (НАТО)	2001–	Указ Президента України від 27 січня 2001 року № 58/2001
Програма стимулювання експорту продукції	2002–2010	розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 168-р
Комплексна програма утвердження України як транзитної держави	2002–2010	Закон України від 7 лютого 2002 року № 3022-III
Програма заходів щодо завершення вступу України до Світової організації торгівлі	2002–	Указ Президента України від 5 лютого 2002 року № 104/2002
Державна програма забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003–2006 роки	2003–2006	постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 р. № 1609
Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу	2004–2007	Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV

Назва програми	Термін виконання	Коли та яким документом затверджена
Регіональна політика		
Комплексна програма соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення	1998–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 5 січня 1998 р. № 9
Програма радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2003–2012 роки	2003–2012	постанова Кабінету Міністрів України від 5 травня 2003 р. № 656
Економіка національної оборони та забезпечення законності і правопорядку		
Програма забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів озброєння ракет і боєприпасів Збройних Сил України на 1995–2015 роки	1995–2015	постанови Кабінету Міністрів України від 28 червня 1995 р. № 472, від 25 листопада 1999 р. № 2153
Державна програма утилізації звичайних видів боєприпасів, непридатних для подальшого використання та зберігання	1995–	постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 1995 р. № 40-1
Державна програма реалізації Договору з відкритого неба	2001–2010	Указ Президента України від 29 вересня 2000 року № 1097/2000
Програма відновлення непорушних запасів матеріальних засобів Збройних Сил України	2001–2010	постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2000 р. № 1768-032
Державна програма переходу Збройних сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом	2002–2015	Указ Президента України від 17 квітня 2002 року № 348/2002
Програма конверсії військових об'єктів на період реформування Збройних Сил та інших військових формувань	2003–	постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 81

# ОБМЕЖЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ДЕРЖАВИ У ПРОЕКТІ БЮДЖЕТУ-2006

За Конституцією Україна є соціальною державою і повинна у повному обсязі виконувати свої зобов'язання з метою реалізації соціальних прав громадян, визначених у законодавстві. За майже десятирічний період з часу прийняття Конституції жоден уряд не виконував соціальних зобов'язань з посиланням на об'єктивні труднощі процесу стабілізації економіки. Прорив спробував зробити уряд Ю. Тимошенко, почавши виконання зміненого власноруч бюджету-2005. Філософія прориву будувалась на стрімкому зростанні макроекономічних показників протягом останніх п'яти років. Передбачалось, що спираючись на ріст економіки, ліквідувавши податкові пільги, обмеживши практику податкових та митних зловживань, можна буде стрімко збільшити соціальні видатки держбюджету за визначеними у передвиборчій програмі президента та програмі уряду соціальними пріоритетами. Була започаткована амбітна програма виплати допомоги при народженні дитини у 22-кратному розмірі прожиткового мінімуму, збільшення зарплат працівникам бюджетної сфери на основі 20%-вого збільшення мінімальної зарплати та забезпечення виплати пенсій на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум, за рахунок дотацій Пенсійному фонду.



Сергій  
ПАНЦИР,

експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

## Оплата праці у бюджетній сфері

Статтею 65 проекту бюджету передбачено припинення чинності на 2006 рік наступних положень законодавства щодо оплати праці у бюджетній сфері:

- ЗУ «Основи законодавства про охорону здоров'я», стаття 77 (частина 1, пункт «ж»). Це положення передбачає право медичних та фармацевтичних працівників, які працюють у державних закладах охорони здоров'я, на встановлення середніх ставок та посадових окладів на рівні, не нижчому від середньої заробітної плати працівників у промисловості. Припинення чинності цього положення носить регулярний характер, починаючи з 2003 року.
- ЗУ «Основи законодавства України про культуру», стаття 28. Згідно з положенням держава гарантує працівникам державних закладів культури оплату праці на рівні, не нижчому від середньої зарплати працівників народного господарства. Як і попереднє положення, це також регулярно втрачає чинність з 2003 року.
- ЗУ «Про освіту», стаття 57, частина 1 (абзац 11 та 12), частина 2 (абзац 2). У зазначених абзацах частини 1 педагогічним та науково-педагогічним працівникам навчальних закладів 3 та 4 рівня акредитації встановлюється середній рівень посадового окладу на рівні двох середніх заробітних

плат працівників у промисловості, а працівникам навчальних закладів 1 та 2 рівнів акредитації – не нижче середньої зарплати працівників в промисловості. Згідно з частиною 2 держава забезпечує встановлення доплат спеціалістам, які працюють в системі освіти, до рівня середньомісячної зарплати працівників у народному господарстві. Дані положення регулярно втрачали чинність, починаючи з 2001 року.

Таким чином, традиційно обмежено право працівників бюджетної сфери (освіта, медицина, культура) на зарплату на рівні, не нижчому від середньої заробітної плати працівників у промисловості. Оплата праці працівників бюджетної сфери на даний момент опирається на стандарт мінімальної заробітної плати із збереженням міжкваліфікаційних співвідношень у межах бюджетних асигнувань на оплату праці. Іншими словами, *фінансування оплати праці працівників бюджетної сфери більш ніж 2 рази менше від визначеної у законодавстві потреби.*

## Мінімальна заробітна плата

За урядовим проектом бюджету протягом 2006 року пропонується поетапно (тричі) збільшувати розмір мінімальної зарплати: з 1 січня – 350 грн., або 72,4% прожиткового мінімуму для працездатних осіб, з 1 липня – 360 грн., або 72,5%, з 1 грудня – 400 грн., або 79%.

Для оцінки ступеню складності проблеми мінімальної зарплати варто звернути увагу на історію цієї проблеми. Встановлення мінімальної заробітної плати регулюється ст. 3 ЗУ «Про оплату праці». Відповідно до цього закону були внесені зміни до Кодексу законів про працю України (ст.95). Зокрема, Законом України «Про оплату праці» було визначено, що *мінімальна зарплата є законодавчо встановленим розміром зарплати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може проводитись оплата за виконаний обсяг робіт за місяць.* Статтями 9 та 10 Закону встановлено порядок визначення мінімальної зарплати. Зокрема, мінімальна зарплата визначається з врахуванням вартості мінімального споживчого кошику з поступовим наближенням до його рівня в ході економічної стабілізації та зростання економіки, середньої заробітної плати в економіці, рівня зайнятості, продуктивності

праці та інших економічних показників. Положення про відповідність мінімальної зарплати прожитковому мінімуму окремою постановою повинно було вступити в силу з 1 квітня 1997 року. Зрозуміло, що дане положення не виконується до сьогодні. Щодо порядку визначення мінімальної зарплати ЗУ «Про оплату праці» встановив наступну процедуру: розмір мінімальної зарплати затверджується парламентом за пропозицією Кабінету Міністрів України, як правило, один раз на рік в процесі затвердження державного бюджету на наступний рік. У свою чергу КМУ враховує пропозиції, висловлені соціальними партнерами (профспілками та об'єднаннями роботодавців) під час переговорів щодо укладення галузевих та генеральних угод.

Проблему соціального значення мінімальної заробітної плати було констатовано в 1997 році. У затверджених Указом Президента **Основних напрямках соціальної політики на 1997–2000 роки** дане питання окреслено наступним чином. Мінімальна заробітна плата є надзвичайно низькою і не виконує основної захисної функції. *Натомість вона використовується як «технічний» норматив для визначення розміру різних соціальних виплат та адміністративних штрафів.* Для вирішення цієї проблеми передбачалось підвищити значення мінімальної заробітної плати як соціального нормативу, що дає гарантії захисту низькооплачуваних працівників. Відповідно до кінця 1999 року планувалося поетапно підвищити мінімальну зарплату до рівня межі мало-забезпеченості (прожиткового мінімуму). Поступово протягом 5 років (до кінця 2002) року забезпечити розмір мінімальної зарплати на рівні 60% середньої заробітної зарплати в народному господарстві. Починаючи з 1999 року планувалось запровадити стандарт мінімальної погодинної оплати праці.

Підсумки виконання цього Указу Президента були підведені в іншому президентському указі, який був розроблений напередодні президентських виборів 1999 року. 7 серпня 1999 року **Указом Президента № 969/99** були затверджені **Основні напрямки політики щодо грошових доходів населення.** Зазначалося, що протягом 1997–1998 років мінімальна зарплата зросла майже у 5 разів і становила у 1999 році 75 грн. Щоправда, не зазначалося, що таке зростання значною мірою було забезпечено інфляцією 1998. За цей же період співвідношення мінімальної зарплати та межі мало-забезпеченості зазнало позитивних змін, тобто розмір мінімальної зарплати зріс з 21% межі мало-забезпеченості до 81%. У цьому доку-

менті, як і в попередньому Указі, ставиться завдання підвищення мінімальної зарплати, щоправда не вказується, в яких розмірах. Крім того, передбачалось удосконалити законодавство і прийняти закони про соціальні стандарти та прожитковий мінімум. **Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»** був підписаний президентом 5 жовтня 2000 року і визначив мінімальну заробітну плату як головний соціальний стандарт, який затверджується виключно Верховною Радою України.

Що стосується міжнародних зобов'язань України у сфері мінімальної зарплати, варто відзначити, що в жовтні 2005 ратифіковано **Конвенцію № 131 «Про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються».** Конвенція визначає такі фактори, що впливають на визначення розміру мінімальної заробітної плати: потреби працівників та їх сімей з врахуванням загального розміру зарплати по країні, вартості життя, соціальної допомоги та відносно-го рівня життя інших країн; економічні міркування щодо вимоги економічного розвитку, рівня продуктивності праці і бажаність досягнення й підтримання високого рівня зайнятості. Іншими словами, Конвенція дозволяє країнам, що розвиваються, обмежувати розмір заробітної плати в інтересах розвитку виробництва та збільшення зайнятості. Для українського уряду ратифікація даної конвенції має принципове значення, оскільки він може в ручному порядку (застосовуючи не правову основу, а економічну аргументацію) обмежувати розмір мінімальної зарплати. На практиці це означає можливість встановлення мінімальної заробітної плати нижче прожиткового мінімуму.

Протягом 2002–2004 років в парламенті тривала досить жвава дискусія та практично «війна законопроектів» щодо виконання президентського прогнозу встановлення мінімальної заробітної плати на рівні 60% середньої заробітної плати в економіці. Варто нагадати, що найбільш активними поборниками збільшення мінімальної заробітної плати були представники опозиційних на той час фракцій СПУ та «Наша Україна». В. Ющенко та В. Кириленко наполягали на тому, що з 1 січня 2005 року мінімальна заробітна плата повинна становити 100% прожиткового мінімуму (законопроект № 4421). Така позиція власне і очікувалась від зміненого у березні 2005 бюджету. Проте в держбюджеті-2005 було передбачене поетапне підвищення мінімальної заробітної плати, яка тільки з 1 ве-

ресня 2005 року досягла рівня прожиткового мінімуму для непрацевдатних – 332 грн. Однак становила тільки 73% від прожиткового мінімуму для працевдатних. Те, що у 2006 році урядовим проектом бюджету було запропоновано збільшення мінімальної заробітної плати до 79% прожиткового мінімуму, є безперечно суттєвим досягненням. Проте слід також враховувати, що такі показники досягаються при суттєвому тиску на економіку в період скорочення темпів розвитку.

Таким чином, мінімальна заробітна плата всупереч законодавству встановлюється *без врахування прожиткового мінімуму* для працевдатних осіб. Як і раніше, мінімальна заробітна плата *не виступає у ролі соціального стандарту оплати праці, а залишається технічним нормативом для розрахунку зарплати у бюджетній сфері* відповідно до можливостей видаткової частини бюджету.

### Прожитковий мінімум

У проекті бюджету *вперше визначено поетапне зростання розміру прожиткового мінімуму* (з 1 січня – 453 грн., з 1 квітня – 465 грн., з 1 жовтня – 472 грн.). Для соціально-демографічних груп передбачені наступні показники:

- дітей віком до 6 років – з 1 січня 400 грн., з 1 квітня – 410 грн., з 1 жовтня – 418 гривень;
- дітей віком від 6 до 18 років – з 1 січня 514 грн., з 1 квітня – 527 грн., з 1 жовтня – 536 гривень;
- працевдатних осіб – з 1 січня – 483 грн., з 1 квітня – 496 грн., з 1 жовтня – 505 гривень;
- осіб, які втратили працевдатність, з 1 січня – 350 грн., з 1 квітня – 359 грн., з 1 жовтня – 366 гривень.

Відповідно до законодавства прожитковий мінімум може переглядатися протягом року з врахуванням поточного рівня інфляції та індексу цін, тобто його розмір можна переглядати протягом бюджетного року у визначених випадках. Крім того, цей стандарт *розраховано на основі застарілої структури споживчого кошику*, яка повинна була переглядатись саме у 2005 році. Відповідно можна робити висновок про *застосування маніпуляцій при визначенні прожиткового мінімуму і використання цього стандарту як технічного нормативу* для забезпечення пенсійних виплат відповідно до реальних можливостей Пенсійного фонду та держбюджету. Крім того, поетапне збільшення прожиткового мінімуму негативно позначається на соціальних виплатах, які здійсню-

ються на підставі гарантованого мінімуму, збільшення якого протягом року не передбачається.

Крім того, на 2006 рік призупинено дію **ЗУ «Про прожитковий мінімум», ст.1 (абзац 9)**. Ідеться про положення, яке передбачає збільшення прожиткового мінімуму на суми обов'язкових платежів та ставку податку з доходів фізичних осіб для осіб, які підлягають обов'язковому державному соціальному страхуванню. Іншими словами, в структурі прожиткового мінімуму для працевдатних осіб, крім вартості споживчого кошику та послуг, повинні враховуватися податкові та соціальні витрати працівника. Призупинення дії стосується тільки ставки податку з доходів фізичних осіб. Тим не менше, воно передбачає штучне обмеження розміру прожиткового мінімуму для працевдатних осіб.

### Соціальні виплати та РЗПМ («гарантований прожитковий мінімум»)

*Рівень забезпечення прожиткового мінімуму* для призначення допомоги відповідно до ЗУ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та ЗУ «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають право на пенсію, та інвалідам»: *працевдатні особи – 110 грн., непрацевдатні особи – 155 грн., інваліди – 165 грн.*

Враховуючи, що розмір прожиткового мінімуму пропонується змінювати тричі протягом 2006 року, частка РЗПМ у прожитковому мінімумі **для працевдатних осіб** становить з 1 січня 2006 року (483 грн.) – 22,7%, з 1 квітня (496 грн.) – 22,1%, з 1 жовтня (505 грн.) – 21,7%, або протягом року передбачається скорочення доходів від соціальної допомоги на 1%. Частка РЗПМ у прожитковому мінімумі **для непрацевдатних**: з 1 січня 2006 (350 грн.) – 44,2%, з 1 квітня (359 грн.) – 43,1%, з 1 жовтня (366 грн.) – 42,3%, або скорочується майже на 2%. Частка РЗПМ у прожитковому мінімумі для непрацевдатних для забезпечення **соціальних виплат інвалідам** становить: з 1 січня 2006 – 47,1%, з 1 квітня – 45,9%, з 1 жовтня – 45%, або скорочується протягом року на 2,1%. Очевидним є те, що поетапне збільшення прожиткового мінімуму не впливає на рівень соціальних виплат малозабезпеченим сім'ям, інвалідам та особам, які не мають права на пенсії. Відповідно виникає питання: *навіщо порушувати закон і збільшувати прожитковий мінімум протягом року, якщо механізм РЗПМ ніяк не впливає на збільшення соціальних виплат.*



У 2005 році цей показник змінювався двічі. З 1 січня 2005 року він становив для працездатних осіб – 80 грн., непрацездатних – 120 грн., інвалідів – 130 грн. Після внесення змін до закону про бюджет урядом Ю. Тимошенко з 1 квітня 2005 року РЗПМ було збільшено: для працездатних – 100 грн. (22% прожиткового мінімуму на 2005 рік), непрацездатних – 140 грн. (42,1%), інвалідів – 150 грн. (45,1%).

Порівнюючи показники проекту бюджету-2006 із бюджетом-2005, можна зробити висновок, що реальний рівень соціальних виплат при незначному підвищенні у першому кварталі 2006 році до кінця року **зменшується** порівняно із 2005 роком для працездатних членів малозабезпечених сімей та інвалідів. Тільки щодо непрацездатних осіб соціальні виплати до кінця 2006 року залишаються більшими на 0,1% за виплати у 2005 році.

Що стосується соціальних **виплат малозабезпеченим сім'ям**, то й у попередні роки застосовується РЗПМ до встановлення максимальної величини допомоги. Закон встановлює, що соціальна допомога не може перевищувати 75% прожиткового мінімуму, проект бюджету-2006 уточнює, що верхня межа становить 75% РЗПМ. Встановлення верхньої межі розміру допомоги на рівні 75% має важливе стимулююче значення для сім'ї щодо активізації пошуку шляхів збільшення своїх доходів на ринку праці або у підприємницькій сфері. З точки зору логіки та техніки розрахунку соціальних виплат на основі РЗПМ, таке уточнення цілком виправдане. Проте з точки зору соціальної природи допомоги сім'ям, таке обмеження є більш ніж грубим порушенням соціальних прав. Таким чином, соціальне значення такого виду допомоги, який є одним із найпоширеніших в країнах ринкової економіки, практично нівелюється. Підкреслимо, цей вид допомоги є ключовим інструментом захисту сімей від найгірших форм бідності шляхом забезпечення доходів сім'ї на рівні прожиткового мінімуму.

Традиційного обмеження зазнає право малозабезпечених сімей на звільнення від плати за **харчування дітей у дошкільних закладах**. Рівень забезпечення прожиткового мінімуму, який дає право на звільнення від плати за харчування пропонується у сумі 121 грн. на одну особу. Згідно зі статтею 35 ЗУ «Про дошкільну освіту» звільняються від плати за харчування батьки, сукупний дохід яких за попередній квартал не перевищував прожиткового мінімуму на кожного члена сім'ї. Проте з часу прийняття закону у 2002 році ця норма не виконувалась і для визначення права на звіль-

нення від плати за харчування застосовувався рівень забезпечення прожиткового мінімуму (РЗПМ, гарантований мінімум). На 2003 рік був встановлений РЗПМ у розмірі 80 грн. на одну особу, або 23% від затвердженого прожиткового мінімуму у 342 грн. На 2004 – 85 грн. (23%), 2005 – 110 грн. (26%). У 2006 році збільшення на 11 грн. РЗПМ суттєвого значення не має, оскільки до кінця року частка РЗПМ відносно прожиткового мінімуму навіть зменшиться до 25,5%. Відповідно і надалі право на звільнення від плати за харчування матимуть тільки ті сім'ї, які знаходяться за межею крайньої бідності. Бідні сім'ї, доходи яких не становлять і 50% прожиткового мінімуму, сплачуватимуть вартість харчування на загальних підставах – 50% вартості харчування у містах та 30% – у селах.

Варто звернути увагу на те, що із чинного законодавства не вилучено положення про застосування РЗПМ і на це є певні **законодавчі підстави**: 1) стаття 5 ЗУ «Про державну соціальну допомогу сім'ям з дітьми» визначає, що стабілізації економічного становища в Україні допомога призначається з урахуванням рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який визначається відповідно до можливостей видаткової частини держбюджету у законі про держбюджет на відповідний рік; 2) стаття 18 (Прикінцеві положення) ЗУ «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам»: при визначенні розміру допомоги може застосовуватись РЗПМ, який встановлюється у законі про державний бюджет на відповідний рік.

### **Допомога при народженні дитини та по догляду за дитиною**

Сенсаційна **соціальна допомога при народженні дитини** у проекті бюджету-2006 також зазнала обмежень. На 2005 рік призупинено чинність ЗУ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням», статті 41 та 43. Стаття 41 передбачає виплату одноразової допомоги при народженні дитини у сумі, кратній 22,6 розміру прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, яка виплачується одноразово у дев'ятикратному розмірі з доплатою решти протягом 12 місяців. Стаття 43 гарантує виплату допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку у розмірі, не меншому за прожитковий мінімум. Положення статті 41, були викладені у редакції, запропонованій у законі про державний бюджет на 2005 рік.

Згідно з статтею 55 проекту бюджету, допомога при народженні дитини встановлюється у сумі 8 тис. 500 грн. Відповідно до чинного законодавства у 2006 році допомога повинна становити з 1 січня (прожитковий мінімум для дітей віком до 6 років – 400 грн.) – 9 тис. 40 грн., з 1 квітня (410 грн.) – 9 тис. 266 грн., з 1 жовтня (418 грн.) – 9 тис. 447 грн. Таким чином, розмір допомоги при народженні дитини недофінансовується до кінця року на суму 947 грн., або на 9%.

**Допомога по погляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку**, всупереч урядовим ініціативам 2005 року та законодавству, також обмежена. Призупиняється дія **ЗУ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», ст. 15, частина 1, пункт 3 «Прикінцевих положень»**. Стаття 15 гарантує виплату допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку у розмірі не менше прожиткового мінімуму. Пункт 3 «Прикінцевих положень» передбачає право ВРУ у законі про державний бюджет на відповідний рік обмежувати і встановлювати розмір допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку у відсотках до встановленого прожиткового мінімуму, але не нижче 25%, а з 1 січня 2006 року – не менше 50%. Застосування 50%-вого РЗПМ (гарантованого мінімуму) з 1 січня 2006 року було передбачено переглянутим законом про державний бюджет на 2005 рік (№ 2505-ІУ).

Для цього виду допомоги запропоновано обмежити її гарантований розмір через механізм врахування середнього показника доходів сім'ї на одну особу. Таким чином, замість гарантованих спеціальним законом 250 грн. допомоги проектом бюджету гарантується виплата максимум 160 грн., або 66% «гарантованого мінімуму», або 32% прожиткового мінімуму. *Варто відзначити, що розрив між розмірами двох видів допомоги сім'ям з дітьми становить 53 рази.*

Фінансування заходів по забезпеченню **дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей** із державного бюджету не передбачається, оскільки ці витрати не будуть враховуватись при визначенні міжбюджетних трансфертів.

### **Соціальний захист дітей війни, ветеранів та військовослужбовців**

Щодо дітей війни на 2006 рік пропонується призупинити дію **ЗУ «Про соціальний захист дітей війни», статті 5 (абзац 6 та 7), 6**. Стаття 5: «Пільги дітям війни: безоплатний проїзд усіма

видами міського пасажирського транспорту, автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості, залізничним та водним транспортом приміського сполучення, автобусами приміських маршрутів в межах області за місцем проживання; право на 25%-ву знижку при платі за користування комунальними послугами (електроенергією, газом тощо) в межах середніх норм споживання». Стаття 6: «Дітям війни пенсії, державна соціальна допомога, грошове утримання підвищуються на 30% мінімальної пенсії за віком».

Пропонується позбавити **ветеранів та інвалідів війни** пільг з оплати житлово-комунальних послуг. Так, призупиняється дія **ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», частини 5 статей 12, 13, 14, 15**. Ідеться про 75%-ву знижку плати за користування комунальними послугами для учасників бойових дій (стаття 12), 100%-ву знижку для інвалідів війни (ст.13), 50%-ву знижку для учасників війни (ст.14) та осіб, на яких поширюється чинність цього закону (члени сімей).

Для **військовослужбовців** призупиняється чинність норм щодо гарантій виплати пенсій за інвалідністю у розмірах від 50 до 400% мінімальної пенсії за віком. З бюджету фінансуватимуться пенсії за інвалідністю у розмірі від 100 до 120% мінімальної пенсії за віком (рівній прожитковому мінімуму для непрацездатних). Пільги військовослужбовців щодо оплати житлово-комунальних послуг, безоплатного користування транспортом забезпечуються тільки у випадку *наявності права на соціальну податкову пільгу*. Право на податкову соціальну пільгу виникає у разі одержання зарплати, меншої за 140% прожиткового мінімуму для працездатних.

### **Зайнятість молоді**

Передбачається призупинити набрання чинності з 1 січня 2006 року **ЗУ «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю»**. Даний закон повинен набути чинності з 1 січня 2006 року. Ним передбачається надання роботодавцеві протягом року дотації на працевлаштування молоді в обсязі фактичних витрат на оплату праці протягом року. Дотації фінансуються з державного бюджету, в якому передбачаються кошти на відповідні цілі, та з Фонду соціального страхування на випадок безробіття за рахунок надходжень від застосування фінансових санкцій до підприємств, які не

виконують нормативу працевлаштування молоді. Починаючи з 2006 року уряд повинен передбачати у законі про державний бюджет кошти на фінансування витрат Фонду соціального страхування на випадок безробіття по забезпеченню молоді першим робочим місцем. Щодо можливих політико-ідеологічного упереджень авторів проекту бюджету (міністерство фінансів) до цього закону варто нагадати наступне. Відповідний законопроект № 2159 вносився депутатом фракції «Регіони України» В. Ю. Хомутиником. 4 листопада 2004 року законопроект був прийнятий у цілому 341 голосом. При цьому проект був підтрима-

ний більшістю депутатів фракції «Наша Україна», в тому числі теперішнім міністром фінансів В.Пинзеником. Відповідно можна робити висновок, що суттєвих політико-ідеологічних упереджень авторів проекту щодо надання дотацій для забезпечення молоді першим робочим місцем з 1 січня 2006 року немає. Відповідно ця програма бюджетного фінансування не має пріоритету відносно інших соціальних програм.

Враховуючи те, що бюджетом-2005 та проектом бюджету-2006 максимально обмежено видатки розвитку та застосування стимулюючих податкових пільг, забезпечити достатній обсяг соціальних зобов'язань держави виявилось об'єктивно неможливим. «Популістська» за суттю правова система соціального забезпечення стає ключовою причиною неспроможності держави гарантувати соціальні права громадян, визначені Конституцією України, а тому потребує перегляду. В такій ситуації єдиним виходом є чітке визначення вибраних та узгоджених між собою пріоритетів соціальної політики, одночасно спрямованих на максимально можливе забезпечення соціальних прав та сприяння економічному зростанню.

Позиція попереднього уряду щодо визначення соціальних пріоритетів заслуговує на серйозну критику. Власне, його представники в парламенті в запалі боротьби із пенсійними доплатами уряду В. Януковича ініціювали неправомірне вирівнювання у пенсійному законодавстві розміру мінімальної пенсії та прожиткового мінімуму. Несвоечасність такого кроку мала наслідком порушення принципів пенсійного страхування, які закладались у стратегії пенсійної реформи. Це призвело до необхідності витрат шостої частини доходів бюджету на дотації Пенсійному фонду, поновлення зрівнялівки у пенсійному забезпеченні, обмеження стимулюючої ролі заробітної плати у бюджетній сфері та сільському господарстві. Невиправданим було надання пріоритетності бюджетного фінансування соціальної допомоги при народженні дитини, оскільки такі новації призвели до розбалансування складових системи соціального захисту та її фінансування, подальшого обмеження розмірів інших видів допомоги через механізм «гарантованого мінімуму».

На даному етапі очевидно є потреба визначення соціальних пріоритетів в рамках стратегії подолання бідності. Особливу увагу варто приділяти політиці доходів населення у поєднанні із заходами стимулювання економіки, ефективним інструментам політики зайнятості та соціального захисту від бідності з наданням пріоритету соціальній допомозі малозабезпеченим сім'ям.

## ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

**Е**фективна розбудова держави можлива лише тоді, коли будуть належним чином розвиватися органи місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, є можливим лише тоді, коли останні будуть фінансово забезпечені та самостійні. Органи місцевого самоврядування можна вважати фінансово забезпеченими лише тоді, коли вони володіють та розпоряджаються тим обсягом коштів, доходів, які їм повинно бути надано для виконання їх повноважень. Найболючішою перешкодою ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування є саме дуже низький рівень ресурсного забезпечення. Шляхи вирішення цієї проблеми повинні стати ключовим завданням.



**Катерина  
ФОМЕНКО,**

*Народний депутат  
України, Голова  
підкомітету з  
місцевих бюджетів  
Комітету Верховної  
Ради України з  
питань бюджету*

Для належного вирішення цього завдання необхідно зробити ряд кроків.

Перш за все, слід зробити напряму залежними і зацікавленими керівників органів місцевого самоврядування від рівня соціально-економічного розвитку їх територій, а для цього максимально важливим є відкриття нових підприємств, всебічна підтримка вже діючих підприємств, створення нових робочих місць, розвиток інфраструктури. Але при цьому зрозуміло, що без відповідного фінансового забезпечення все це майже неможливо зробити. Для цього, слід не менше, ніж 50 відсотків всіх бюджетних платежів залишати на території, а не ті 20 відсотків, які сьогодні залишаються в середньому по Україні. Необхідно нарешті припинити робити наші регіони штучно дотаційними. Існуюча бюджетна політика знищила будь-яку зацікавленість території у зборі загальнодержавних податків. Не зібрав плановий обсяг за місяць, не отримав планові щоденні відрахування – нічого, через 20 днів наступного місяця отримаєш достатню суму з Державного бюджету. Якщо добре пропрацював і отримав, наприклад, вдвічі більше загальнодержавних податків, результат такий же. На жаль, таке неефективне положення внесено урядом шляхом змін до Державного бюджету 2005 року щодо перевиконання третього кошика загальнодержавних податків. У 2004 році це положення працювало і за перевиконання третього кошика при майже 50-мільярдному обсязі місцевих бюджетів території отримують тільки 58 мільйонів гривень. Це 0,1 відсотка від загального обсягу місцевих бюджетів у 2004 році, не враховуючи Києва. Які потрібні зміни? Перше. На загальнодержавному рівні необхідно постійно вести інвестиційно-привабливу політику, в першу чергу, в законодавчому плані. На жаль, зміни до Державного бюджету 2005 року її не запровадили. Друге. Закласти у бюджет фінансування капітальних витрат і, в першу чергу, на розвиток місцевої інфраструктури. Третє. Фінансувати проекти розвитку. Слід зробити наші бюджети не бюджетами проїдання, а бюджетами розвитку.

Підвищивши зацікавленість органів місцевого самоврядування в економічному розвитку територій та, як результат, отримавши збільшення відрахувань у бюджет, слід залишати на місцях 50–60 відсотків на податку прибуток, акцизного збору, частину ПДВ. Розраховуючи таким чином, 55–60 відсотків консолідованого бюджету має нарешті залишатися місцевим бюджетам, а не ті 37, які закладені у бюджеті 2005 року. Чому саме 55–60 відсотків? Саме такий відсоток буде належати місцевим бюджетам, коли їх видатки нарешті будуть порашовані по нормативах бюджетної забезпеченості, в основі яких будуть розраховані соціальні стандарти.

**55–60 відсотків консолідованого бюджету має нарешті залишатися місцевим бюджетам, а не ті 37, які закладені у бюджеті 2005 року**

Депутатський корпус третього скликання ще у 2000 році прийняв закон щодо державних стандартів та державних соціальних стандартів. На сьогодні ще ніхто не рахував цих соціальних гарантій та стандартів для того, щоб розрахунково визначити: а який же повинен бути норматив бюджетної забезпеченості на учня, на душу населення, на отримувача соціальних послуг? Є норматив державного стандарту: скільки повинен отримати кожен громадянин України, скажімо, медичних послуг. Саме з цього стандарту повинен бути розрахований норматив бюджетної забезпеченості. Скільки ж на душу населення ми надамо для міста і скільки для села для, наприклад, забезпечення фінансування охорони здоров'я?

Зараз розрахунки ведуться зовсім по іншому. Невідомо, звідки береться сума в державному бюджеті, яка йде для місцевих бюджетів. З цієї суми, якимось чином визначається сума, яка піде на охорону здоров'я, тоді вже ділиться на населення України і в зворотному порядку надається для фінансування.

Таким чином і формується той рівень бюджетного забезпечення на місцях, коли можна говорити тільки про бюджети виживання і бюджети проїдання. Для виходу із цього зачарованого кола пропонувалось створити робочу групу, до якої повинні увійти представники Кабінету Міністрів та Верховної Ради України і яка повинна розробити ці державні соціальні стандарти. І тільки тоді можна вимагати від уряду того фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, яке вони повинні отримати.

У підсумкових рекомендаціях Всеукраїнських зборів представників місцевого самовряду-

вання Секція з питань економічної і фінансової основи місцевого самоврядування, серед іншого, запропонувала внести зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та збільшити ресурс місцевих бюджетів на 1,8 млрд. грн. з метою забезпечення у повному обсязі виплати заробітної плати, виходячи з вимог статті 83 Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік», а також щодо основних напрямів бюджетної політики – затвердити державні соціальні стандарти з реалізації соціальних гарантій (із визначенням їх вартості) і обчислити показники міжбюджетних відносин на 2006 рік із урахуванням вартості державних соціальних стандартів.

У п. 22 Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2006 рік» від 21 червня 2005 року № 2678-IV за пропозицією Комітету з питань бюджету і Підкомітету з місцевих бюджетів було затверджено наступне. При визначенні розрахункового обсягу видатків місцевих бюджетів необхідно забезпечити фінансовими ресурсами виконання делегованих державних повноважень у повному обсязі, оптимізувати видатки за економічною структурою шляхом зменшення питомої ваги видатків на оплату праці. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості мають бути розраховані на основі державних соціальних стандартів.

З метою реалізації Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2006 рік» за дорученням Голови Верховної Ради України В. М. Литвина у червні 2005 року була створена *Робоча група з підготовки пропозицій щодо засад побудови міжбюджетних стосунків на 2006 рік*, яку очолила Голова підкомітету з місцевих бюджетів. До складу Робочої групи увійшли представники місцевих органів влади та місцевого самоврядування, Асоціації міст України та громад, Української асоціації місцевих та регіональних влад, експерти з бюджетних питань.

Головна мета діяльності групи – обґрунтування обсягу ресурсу місцевих бюджетів на 2006 рік, необхідного для покращення якості та обсягу надання бюджетних послуг в галузі освіти, охорони здоров'я, культури та фінансового забезпечення функціонування бюджетних закладів, які здійснюють надання послуг на основі чинних законодавчих та нормативно-правових актів. Це необхідна умова реалізації намірів уряду та парламенту стосовно поліпшення суспільних послуг на місцевому рівні та перший крок із запровадження соціальних стандартів у бюджетному процесі та наближення до них фінансових нормативів бюджетного забезпечення.

Бюджетна політика має бути спрямована на розвиток і забезпечення державних гарантій доступу та отримання державних послуг через реформування системи державних стандартів у сфері освіти, охорони здоров'я і культури.

Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні гарантії» розрахунок обсягів фінансування соціально-культурних послуг з бюджетів усіх рівнів повинен здійснюватися на основі показників, що характеризуються державними фінансовими нормативами та забезпечують необхідний обсяг бюджетних коштів на надання соціально-культурних послуг, передбачених державними соціальними гарантіями.

Виходячи із таких критеріїв мають визначатися обсяги ресурсу та рівень забезпечення з боку держави гарантованих соціально-культурних послуг і розраховуватися фінансові нормативи бюджетної забезпеченості на 2006 рік.

За дорученням Голови Верховної Ради України Робоча група повинна була визначити шляхи запровадження визначених вище принципів формування місцевих бюджетів. Група покликана була поррахувати, скільки ж повинні отримати місцеві бюджети згідно з законом «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та нині чинними нормативно-правовими актами.

На нашу думку, йдеться не просто про те, щоб перераховувати бюджет. Йдеться про те, як поліпшити якість життя на місцях. Законом про державний бюджет передбачені розрахунки тільки по 689 місцевих бюджетах України (із загальної кількості приблизно 12 700). Але як охопити навіть цю незначну кількість? Робочою групою були взяті типові бюджети громад чи регіонів і проведено обчислення за їхніми показниками. Тобто, мова йде про пілотні місцеві бюджети. Тут ми скористалися й міжнародним досвідом – коли беруться приклади типових органів місцевого самоврядування з типовою структурою бюджетних установ, і ці стандарти розраховуються по них, а далі розповсюджуються на загальні обсяги.

Це не проста робота. Проте вже на сьогодні ми маємо розрахунки видаткової частини по пілотних регіонах, які з повним правом можна розповсюдити на всю Україну. Всі ці розрахунки ґрунтуються на реально існуючих документах, де закріплено ті чи інші норми соціального характеру.

Рівень державного нормативу і стандарту в охороні здоров'я в межах районної лікарні розраховувався таким чином. Скажімо, треба вилікувати хворого із певним захворюванням. Лікарі надали нам перелік необхідних послуг, препаратів та ресурсів. Далі враховується кількість таких захворювань, скажімо, за минулі три роки й розраховується обсяг видатків на медикаменти, послуги, харчування. Для розрахунку було взято середні ціни по регіону або середньостатистичні ціни. Підкреслимо, що основою для всіх цих розрахунків були чинні нормативно-правові документи.

До усіх двадцяти п'яти обласних рад Робоча група направила показники, одержані нами

внаслідок розрахунків по пілотних громадах та регіонах, а також опис методики розрахунків. Було рекомендовано всім територіям здійснити у себе розрахунок самостійно за запропонованою методикою. Було надано форми, за якими повинні вестися розрахунки бюджетів. Методика передбачає рух по двох векторах. По-перше, необхідно розрахувати обсяги місцевих бюджетів на 2006 рік по пілотних бюджетах. Паралельно одержуються числа з областей. Маючи ці два типи розрахунків на кінець червня, Робоча група змогла розробити офіційні рекомендації для Міністерства фінансів та Міністерства економіки. У разі врахування цих пропозицій видаткова частина місцевих бюджетів виявилась би суттєво вищою – десь на 40% по освіті, на 100% – по охороні здоров'я, на 150% – по фінансуванню культури, спорту тощо. В середньому спостерігалось б збільшення видаткової частини місцевих бюджетів приблизно у два рази.

Висновки щодо обсягу необхідного ресурсу та розмірів нормативів бюджетної забезпеченості за основними делегованими державою місцевому самоврядуванню функціями (освіта, охорона здоров'я і культура), що складають понад 90% від загального обсягу видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, охопили 100% місцевих бюджетів, які мають прямі взаємовідносини з Державним бюджетом України.

На основі розрахованих розмірів фінансового нормативу бюджетної забезпеченості за відповідними делегованими місцевому самоврядуванню функціями Робочою групою були здійснені розрахунки обсягів ресурсів місцевих бюджетів за видатками на освіту, охорону здоров'я та культуру.

Проведені обчислення обсягу фінансового нормативу бюджетної забезпеченості та обсягу відповідних ресурсів на 2006 рік свідчать про значне зниження цих показників на 2005 рік, а також попередніх показників, розроблених Міністерством фінансів на 2006 рік.

У ході своєї роботи Робоча група опрацювала практично всі пропозиції від усіх 25 обласних фінансових управлінь, а також міст Києва та Севастополя. Були оброблені дані в розрізі 680 місцевих бюджетів. Аналітичні розрахунки показали, що середня похибка і коефіцієнт варіації (за пропозиціями, поданими з місць) були настільки незначними, що ці дані цілком можна вважати репрезентативними.

Виходячи з запропонованих Робочою групою розмірів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, що враховуються при формуванні міжбюджетних відносин між державним бюджетом та місцевими бюджетами, загальний обсяг ресурсу на освіту у 2006 році має складати 21 млрд. грн. У 2005 році він дорівнював 13,3 млрд. грн.

У 2006 році пропонується збільшити обсяг ресурсів на освіту на 7,7 млрд. грн., в тому числі на 2,5 млрд. грн. мають зрости видатки на фонд оплати праці і нарахування (з розрахунку 400 грн. мінімальної заробітної плати); на 5 млрд. грн. мають зрости видатки, пов'язані безпосередньо з наданням послуг: купівля медикаментів, харчування, оплата комунальних послуг тощо. У сфері охорони здоров'я ситуація подібна. Обсяг ресурсів має збільшитися на 8 млрд. грн., в тому числі на надання послуг – на 5 млрд. грн. На культуру пропонується збільшити ресурси на 1,3 млрд. грн., з них половина має бути спрямована на надання послуг.

Окрім цього, Робоча група запропонувала включити до фінансового нормативу окремо фінансовий норматив на капітальні витрати, на проведення капітального ремонту та купівлю обладнання з розрахунку 10% поточних видатків. Вже багато років державні установи сфери освіти, охорони здоров'я, культури не роблять ремонту, не купують нового обладнання. Саме тому варто з 2006 року почати фінансування цієї необхідної статті витрат. У цілому на ці потреби Робоча група пропонує збільшити обсяг ресурсів на 4,13 млрд. грн.

**Звичайно, що пропозиції Робочої групи потребують значних ресурсів, але головним підсумком її роботи є не прагнення збільшити бюджетний ресурс для місцевих бюджетів, а бажання на новій основі розпочати обговорення проблем фінансового забезпечення делегованих державою повноважень у сфері надання соціально-культурних послуг, дати економічне обґрунтування фінансовим показникам, визначити, у яких обсягах та на якому рівні якості мають надаватися бюджетні послуги.**

**Основною метою є припинення практики, коли загальне збільшення ресурсів місцевих бюджетів ледь покриває видатки на оплату праці працівників закладів освіти, охорони здоров'я та культури, а надання, власне, самих послуг – культурних, освітніх чи послуг охорони здоров'я – ресурсами не забезпечується.**

# ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2006 РІК»: ПОЛІТИЧНІ ДИСКУСІЇ ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ<sup>1</sup>

У рамках круглого столу, який було проведено Лабораторією законодавчих ініціатив спільно з Представництвом Фонду Конрада Аденауера 31 жовтня 2005 року, незалежні експерти висловили свою думку щодо проблемних питань державного бюджету-2006.

## «ДИСКУСІЇ НАВКОЛО БЮДЖЕТУ-2006 ПОКАЗУЮТЬ, НАСКІЛЬКИ УКРАЇНА ЩЕ ВІДДАЛЕНА ВІД КРАЇН ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ»



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

У Німеччині дискусії навколо ухвалення бюджету завжди є найцікавішим часом для парламенту. Це якраз той момент, коли опозиція має нагоду покритикувати уряд і нагадати йому про всі помилки. За останні 50 років історії Федеративної Республіки Німеччини не було жодного разу, щоб парламент не ухвалив бюджет, щоб він провалив бюджет. Стабільність бюджетного процесу забезпечується наявністю урядової коаліції. До основних завдань коаліційного уряду також належить і прийняття бюджету.

Для уряду бюджет – це свого роду компас, який показує, куди він має прямувати. Тут може бути лише дві альтернативи. Або бюджет зорієнтований на майбутнє і дає шанс майбутньому розвитку держави. Або це може бути документ, який спрямований у минуле, який переповнений різними соціальними подарунками, але часто виявляється, що їх не можна оплатити. Зорієнтованість у майбутнє передбачає фінансування освіти, технологій, тобто це те, без чого не може жити держава. Це відповідно робить державу конкурентоспроможною. Різні субвенції, дотації в сільське господарство, вугільну галузь або металургійну галузь затримують розвиток держави.

Варто уникати спрямованості у минуле, оскільки це передбачає накопичення боргів. Борги уповільнюють економічний розвиток, з одного боку, а з іншого боку, вони лягають тягарем на плечі майбутніх поколінь. Це надто складне питання, зважаючи на демографічну ситуацію. Отже, необхідно уникати накопичення боргів тому, що в принципі це є злочином перед майбутніми поколіннями і може призвести до катастрофи. Варто звернути увагу лише на одну цифру, яка відображає теперішню ситуацію в Німеччині. До 2007 року Федеральний уряд мусить заощадити 37 млрд. євро для забезпечення соціальної сфери та здійснення всіх необхідних дотацій і субвенцій.

Отже, дискусія навколо бюджету – це дуже важливий процес. На жаль, в Україні ця дис-

кусія припадає на час виборчої кампанії. Але, незважаючи на це, українським політикам варто спрямувати свої зусилля на майбутнє і ухвалити бюджет, який би був зорієнтований на майбутнє.

Я поділяю побоювання українських експертів і вважаю можливим те, що Україна наступного року може увійти в кризу. Тут може спрацювати цілий комплекс економічних та політичних причин. Уряд поки що слабкий, і в поєднанні з погіршенням економічної ситуації це може призвести до кризи. Дискусії навколо бюджету-2006 показують, наскільки Україна ще віддалена від країн Західної Європи. Характерною є надмірна роль держави в тих сферах економіки, якими держава неспроможна керувати. Люди в свою чергу дивляться вгору, очікуючи від держави якогось дива і вирішення всіх проблем. Але держава всіх проблем не може вирішити. Проблеми вирішують на низовому рівні індивідууми. Держава створює проблеми, а не вирішує їх.

Ті, хто вірять в це соціальне благоденство, повинні розуміти, що найкраща соціальна політика – це хороша економічна політика. Без економіки, що нормально функціонує, можна забути про всі соціальні проекти, просто викинути їх на смітник. Усі соціальні проекти, всі соціальні послуги можна давати лише тоді, коли буде забезпечене надходження до бюджету за рахунок податків. Тут лишається тільки сподіватися, що після виборів наступного року Україна отримає мужній та твердий уряд, який буде знати, що він хоче, і зрештою визначиться, в якому економічному напрямі буде йти Україна. Наприклад, уряд визначить, що Україна хоче побудувати соціальну, ринкову економіку і буде працювати над реалізацією цієї мети, а не мріяти про якісь речі, які фактично не можна реалізувати. Буде уряд, який визначить чіткі правила гри і скаже, що це – завдання держави, це – суспільства, а це – індивідуума. І створить умови для того, щоб ці завдання виконувати.

<sup>1</sup> Більш детальну інформацію про захід розміщено на веб-сторінці: [www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua).

## «НА ЖАЛЬ, МИ ВИМУШЕНІ ШУКАТИ ЯКУСЬ ТРЕТЮ ДЕФІНІЦІЮ ПОМІЖ БЮДЖЕТОМ РОЗВИТКУ І БЮДЖЕТОМ ПРОЇДАННЯ»



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

На жаль, ми вимушені шукати якусь третю дефініцію поміж бюджетом розвитку і бюджетом проїдання. Це в свою чергу говорить про відсутність певного стратегічного напрямку розвитку держави. Необхідно чітко визначити оптимальне співвідношення між потребами економічного розвитку і вимогами забезпечення соціальної політики. Треба і «годувати» суспільство в буквальному розумінні цього слова, і, звичайно, треба фінансувати пріоритетні напрями подальшого економічного розвитку. Це може як мінімум забезпечити соціально-економічну стабільність. Сьогодні у нас стабільність швидше за все негативна. Щоразу ми стикаємося з тим, що формуємо бюджет на консервативній податковій базі, чи ла-

таємо податкове законодавство в законі про бюджет. На жаль, останнім часом ми топчемося на місці і не можемо знайти вихід з замкненого кола в питанні державних пріоритетів.

## «ЯКЩО НЕМА ЩОДЕННОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, НАМ НІКОЛИ НЕ БУДЕ ВИСТАЧАТИ ГРОШЕЙ»



**Олександра КУЖЕЛЬ,**  
Директор  
Аналітичного  
Центру «Академія»

Щоб проаналізувати бюджет 2006 року, кожному економісту та політику треба подивитися на реальну ситуацію бюджету 2005 року, тобто, на економічний стан України на кінець року. Необхідно визначити, до якого стану ми дійдемо у 2005 році. Тільки тоді можна відверто говорити про реальність показників, які закладені в бюджет 2006 року.

Щодо проблеми надходжень до бюджету. Президент обіцяв зниження податків. Проте пропозиція уряду знову провести податкові зміни через бюджет є незаконною, є можливість зробити покращення без зміни системи оподаткування. Наприклад, прийняти серйозний документ щодо впровадження належної системи контролю над адміністративними послугами. Це послуги, які оплачує підприємець у вигляді податків. Тобто, це додаткове оподаткування підприємців: в санепідемстанцію, в пожежну, в архітектуру, в міліцію і т. д.

За останні 4 роки ці збори збільшились у 8 разів. Наприклад, хлібокомбінат сплачував 4 тис., зараз сплачує 32 тис. грн. тільки санепідемстанції. При тому, що зміни ціни на хліб ми не побачили. Якщо би була серйозна програма із зниження вартості адміністративних послуг, підприємці відчули би зниження податкового тиску. По-друге, необхідно обов'язково надати місцевим органам влади право приймати рішення про зміну місцевих податків. Наприклад, можна відмінити ринковий збір, він не потрібен, оскільки просто дублює

оренду, яка в тисячі разів більша за цей податок.

У законі «Про податок на додану вартість» закладена та корупція, яка сьогодні існує. Його треба просто переписувати заново. Там вже більше 100 поправок. І змінювати цей закон на будь-який інший просто нереально відносно бюджету 2006 року.

Друга складова бюджету – це контроль. Скільки б ми не заробляли, яку б частину бюджету ми б не вкладали, якщо нема щоденного контролю за використанням бюджетних коштів, причому публічного контролю, нам ніколи не буде вистачати грошей. Ми дізнаємось про корупцію, про зловживання бюджетними коштами тільки тоді, коли чиновник або покидає посаду, або помирає. У кожній цивілізованій країні є таке поняття – аудит державних коштів. Його повинна виконувати Рахункова палата, але їй так урізали повноваження, що вона має інформацію, але далі з нею нічого не може зробити. В цьому напрямі необхідним є підвищення повноважень Рахункової палати. По-друге, варто виконати обіцянку В. Ющенка щодо ліквідації податкової міліції і на її основі створити Департамент непрямих методів контролю. Це дуже важливо.

Щодо інвестиційних програм. Дійсно, інвестиційний бюджет дуже розмазано, я б не підтримала жодну з тих інвестиційних програм, які йдуть. Це, в першу чергу, створення банку реконструкції і розвитку. Є готовий



законопроект в Національному банку України. Держава повинна дати гроші банкам, але дешеві гроші. Чому в банках дорогі кредити? Тому що вони отримують гроші від вже депозитних вкладів населення. Якщо б держава давала кредити банкам під 3–5 відсотків на 30 років, то ситуація була б іншою.

Коли ми говоримо про боротьбу з бідністю, то її головною ідеологією є створення можливості працювати. Якщо ми збільшуємо соціальні виплати, ми йдемо в нікуди. Є дуже відомий історичний вислів: «Не можна, вбиваючи багатого, зробити бідного багатим. Не можна вбиваючи сильного, зробити слабого сильним. Не можна і ганебно робити за людей те, що вони повинні і можуть робити самі». Тобто, допомагати можна тільки тим, хто не може сам заробити: за станом здоров'я або за віком. Це інваліди, люди дуже похилого віку, які не мають можливості працювати. Доведено, що людина в 60–70 років може працювати краще, ніж молода, якщо в неї є здоров'я і є фах.

Гостро стоїть проблема розбалансованості місцевих бюджетів. Бюджет 2006 року варто оцінювати як похорон місцевого самовряду-

вання. Дійсно, з кінця жовтня жоден бюджет не має фінансування. 90% надходжень, які вони отримують, це є мінімальне покриття вимог по заробітній платі. Тобто, ні на опалення, ні на ремонт, ні на утримання лікарень, бібліотек, театрів і т. д. немає грошей. На всі ті функції, які держава переклала на місцеві бюджети, вона не виділяє грошей. Це просто нонсенс, такого ніколи не було.

Щодо співвідношення витрат на видатки споживання та розвитку. По-перше, треба збільшувати не соціальні виплати, а заробітну плату. Це найголовніша ідеологія. Не збільшувати мінімальну заробітну плату – це є ганебна ідеологія нового уряду. Стимулювати виплату реальної заробітної плати можна тільки через зменшення соціальних виплат, соціальних податків. Необхідно зробити серйозну перевірку всіх, хто має право отримувати від держави соціальні виплати. За результатами перевірки соціальні видатки можуть скоротитися на 50%. За 100 грн. можна зробити посвідчення учасника війни. Корупція в розумінні соціальної виплати в Україні дуже висока.

## «ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ СПРЯМОВАНИЙ НА РОЗПОДІЛ БАГАТСТВА, ЯКОГО НЕ ІСНУЄ»



**Ігор  
МАКАРЕНКО,**  
директор Інституту  
еволюційної економіки

Упершу чергу з державного бюджету необхідно фінансувати інноваційні програми. В сучасному світі для економічного зростання ключовим фактором є науково-технічний прогрес, інновації. Накопичення капіталу і доходи населення мають свої обмеження. І тільки інновація не має чітких обмежень. У переліку державних програм розвитку на 2006 рік дуже мало програм, які можна назвати інноваційними. Але навіть ті програми, які за назвою визначені як інноваційні, по суті своїй не є такими. Вони спрямовані на фінансування традиційної економіки і традиційних економічних відносин. Ці традиційні відносини не можуть дати нам багатства. Крім того, українська економіка має недосконалу структуру, і для її удосконалення необхідно фінансувати інноваційні програми на регіональному та галузевому рівнях.

Цікаво, що державний бюджет спрямований на розподіл багатства, якого не існує. Як наслідок, пенсіонери не отримують належні пенсії, зростає заборгованість із зарплати, з повернення ПДВ. Ми підходимо до моменту, коли багатство, яке у нас є, вже перерозподілено повністю, а нове можна створити тільки за допомогою інновацій. Якщо ми завдяки цій інно-

вації вийдемо на світові ринки і отримаємо значні прибутки, тоді можна говорити про новий перерозподіл в бік соціальних видатків. Прибутки від міжнародної економіки в результаті запровадження інновації можуть бути величезними. Наприклад, за результатами минулого року ВВП України склав 62,3 млрд. доларів. Багато це чи мало? Подібна розміром та населенням Франція має ВВП 1 трильйон 400 млрд. дол. Якби ми вибудували правильну стратегію, яка приносила би багатство, ми не витрачали б час на дискусії «Що робити?». Крім того, як би ми в бюджеті визначили пріоритети економічного розвитку, це було би позитивно сприйнято в Європі. Адаже в Європі зараз економічний застій, і багато бізнесменів шукають економічно привабливі регіони.

## «УРЯДОВИЙ ПРОЕКТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ДАЛЕКИЙ ВІД СОЦІАЛЬНОГО»



**Людмила  
ОСТАПЕНКО,**  
Федерація профспілок  
України

Аналізуючи урядовий проект державного бюджету, можна зробити висновок про те, що він далекий від соціального. В першу чергу варто відзначити, що у бюджеті значною мірою обмежені соціальні видатки на забезпечення вразливих категорій населення. Прожитковий мінімум сфальсифікований на 179 грн. І це при тому, що в бюджеті не передбачені соціальні виплати на рівні навіть сфальсифікованого прожиткового мінімуму. Відповідно до ЗУ «Про прожитковий мінімум» Федерація профспілок України 14 липня 2005 року розробила нове положення про набір продуктів харчування та послуг, вартість

яких повинна враховуватися при визначенні прожиткового мінімуму. Відповідно до цих розрахунків прожитковий мінімум у 2006 році повинен складати 1007 грн., тобто більший у два рази від запропонованого урядом. Новий порядок формування споживчого кошика був надісланий уряду, проте цей документ був цілком проігнорований. Таке ставлення уряду до соціального партнерства та до соціальних прав громадян є неприпустимим.

## «НА ДАНОМУ ЕТАПІ НЕ МОЖНА ВИМАГАТИ ЧІТКОГО ВИЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТУ ЯК СОЦІАЛЬНОГО ЧИ БЮДЖЕТУ РОЗВИТКУ»



**Олександр  
РОЗЕНФЕЛЬД,**  
ректор Міжнародного  
Соломонового  
Університету

Проект бюджету на 2006 рік однозначно неможливо визначити як бюджет проїдання чи бюджет розвитку. Держава очевидно не може виконати свої соціальні зобов'язання навіть за достатньо сильного тиску на економіку. На даному етапі не можна вимагати чіткого визначення бюджету як соціального чи бюджету розвитку. Ситуацію варто визначати як замкнене коло, з якого важко вийти. Країні вкрай потрібна економічна довгострокова стратегія з детальною проробкою окремих етапів і термінів. До прийняття такої стратегічної політики (після виборів) головне не допустити погіршення економічної ситуації, і тому бюджет-2006 повинен бути бюджетом стриму-

вання. Щодо видатків розвитку у державних програмах, варто говорити про їх безсистемний характер, і швидше за все вони є результатом лобіювання.

## «БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ПОВИННА БУТИ УЗГОДЖЕНИМ ДОПОВНЕННЯМ ПОДАТКОВОЇ ТА ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ»



**Дмитро  
БОЯРЧУК,**  
експерт Центру  
соціально-економічного  
аналізу  
«CASE Україна»

Дохідна частина консолідованого бюджету. Макропоказники, закладені в основу бюджету 2006-го року, передбачають оптимістичний розвиток подій. За оцінками «CASE Україна» реальні темпи росту економіки України становитимуть 4,9% у 2006-му році. Темпи росту споживчих цін прогнозуються на рівні 9,8% (грудень до грудня). Прогнозний рівень номінального ВВП на 2006-й рік становить 484,9 млрд. грн.

Загальні доходи консолідованого бюджету, за нашими оцінками, становитимуть 148,4 млрд. грн., трохи (на 1,1 млрд. грн.) менше, ніж у запропонованому проекті бюджету на 2006-й рік. Несуттєва відмінність в очікуваних доходах бюджету (при значній відмінності у макроекономічних показниках) зумовлена різними оцінками щодо відносних (реальних) показників бюджетних надходжень. Зокрема, за оцінками CASE Україна, рівень доходів кон-

солідованого бюджету становитиме 30,6% ВВП (Міністерство фінансів України оцінює доходи на рівні 29,2% ВВП).

Пенсійний фонд. Скорочення ставок соціальних відрахувань спричинить додатковий дефіцит Пенсійного фонду. У проекті бюджету передбачено деяке зменшення ставок відрахувань на пенсійне страхування (до 30,8% у 2006-му році) та відрахувань на страхування на випадок безробіття (до 1,3%). Даний крок мав би позитивний ефект, якщо таке зниження мало місце у контексті загального реформування пенсійної та податкової системи. Проте одноразове, незначне зниження ставок соціальних відрахувань матиме лише негативний ефект на дохідну частину Пенсійного фонду.

Стратегія на чотирирічну перспективу. Весною 2006 р. відбудуться останні вибори на наступні 4 роки. Фактично, у випадку нормальної співпраці після виборів президента і

парламенту наступні чотири роки є сприятливим періодом для проведення комплексних реформ навіть у найбільш політично чутливих сферах. У даній ситуації є надважливим усвідомлення значущості такого моменту та консолідація усіх можливих зусиль для розробки плану дій на даний період. Потрібно також зазначити, що на даний момент уряд України акумулював достатньо ресурсів, котрі можуть слугувати страховим фондом для проведення масштабних реформ.

**Пенсійна реформа.** Розбалансована пенсійна система вимагає негайного проведення пенсійної реформи. Навіть у 2005-му році необхідні трансферти з бюджету до Пенсійного фонду перевищать запланований рівень у 18,6 млрд. грн. (14% від консолідованого бюджету). Надалі розрив між надходженнями фонду та його видатками може реально скорочуватися тільки у випадку неналежної індексації (підвищення) пенсій. Фактично весь існуючий дефіцит консолідованого бюджету є дефіцитом Пенсійного фонду. В умовах скрутної ситуації у пенсійній системі намагання розробити інвестиційний бюджет не мають під собою реальної основи. Величезний дефіцит Пенсійного фонду гарантує, що будь-який бюджет буде здебільшого бюджетом «проїдання розвитку».

**Податкова реформа.** Чинна податкова система України розглядається як серйозна переш-

кода бізнесовій діяльності. Результати опитування підприємців вказують, що основна проблема у веденні бізнесу полягає в частих змінах податкового законодавства та процедур адміністрування податків. Несистемне, суперечливе та неповне податкове законодавство, яке вирізняється вибіркоким застосуванням норм та передбачає використання різноманітних пільг, створює таку податкову систему, що є обтяжливою для економіки, дорогою для утримання, спотворює економічні стимули та просто є несправедливою. Таким чином, існує крайня потреба у проведенні систематичної та фундаментальної реформи податкової системи.

**Середньострокова бюджетна політика.** Бюджетна політика повинна бути узгодженим доповненням податкової та пенсійної реформи. При розробці та проведенні реформ повинно бути сформовано чітке уявлення того, як зміняться фінансові можливості бюджету та Пенсійного фонду в результаті впроваджених змін. І лише виходячи з реальних можливостей (консервативного підходу) планувати видаткову частину. Потрібно також зазначити, що визначення напрямків бюджетної політики на наступних 4 роки дасть економічним агентам певні орієнтири щодо формування своїх очікувань на середньострокову перспективу.

## «ВІДМОВА ВІД КАРДИНАЛЬНИХ КОРИГУВАНЬ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЧЕРЕЗ ЗАКОНИ ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ Є ПОЗИТИВНИМ КРОКОМ»



**Артем РУДИК,**  
експерт Групи  
бюджетної та  
фіскальної політики  
проекту USAID  
«Реформа місцевих  
бюджетів в Україні»

Варто визначити наступні ключові характеристики проекту: позитиви – збільшення податкових надходжень та обсягу загального фонду, мінімальна кількість податкових змін через бюджетне законодавство, зменшення фіскального тиску на фонд оплати праці; недоліки – необґрунтованість деяких розрахункових показників, неправомірність майже примусової приватизації землі під вже приватизованими підприємствами.

У співставних умовах обсяг надходжень зведеного бюджету передбачено збільшити на 19,9 млрд. грн., або на 15,4% у порівнянні з плановим річним показником надходжень зведеного бюджету поточного року. А не офіційно заявлені 14,7 млрд. грн.

Подальше скорочення частки спеціального фонду і відповідне збільшення частки загального фонду є в структурі надходжень як державного, так і зведеного бюджетів, що можна віднести до позитивних рис запропонованого бюджету.

Структура доходної частини державного бюджету згідно з проектом закону «Про Дер-

жавний бюджет України на 2006 рік» має суттєво змінитися порівняно з фактичними даними щодо виконання державного бюджету в 2004 році та плановими показниками на 2005 рік. Зокрема: продовжується тенденція до збільшення частки податкових надходжень в структурі загальних надходжень державного бюджету за рахунок збільшення часток надходжень всіх податкових джерел; зменшення частки неподаткових надходжень, а також майже 3-разове збільшення частки доходів від операцій з капіталом.

Варто зауважити наступне щодо оцінки прогнозних показників, закладених у проекті бюджету.

Щодо податку на прибуток. Річний прогнозний показник надходжень податку на прибуток на 2006 рік, наведений у Пояснювальній записці до проекту Державного бюджету України на 2006 рік, занижено принаймні на 3 млрд. грн. (згідно з експертною оцінкою). За результатами виконання надходжень податку на прибуток підприємств за 8 місяців 2005 року – 14,6 млрд. грн. проти річного пла-

ну у 18,8 млрд. грн. Виходячи з динаміки надходжень попередніх років можна прогнозувати, що річний обсяг надходжень податку до державного бюджету в поточному році становитиме 25,6–26,0 млрд. грн. – тобто такий обсяг, який закладається на 2006 рік. Закладення річного обсягу надходжень з цього джерела на рівні минулорічного є необґрунтованим, оскільки не передбачається структурної кризи економіки, а навпаки, в бюджетні розрахунки закладаються відповідні темпи росту – як в реальних значеннях, так і в номінальних.

Щодо податку на додану вартість. Існує ризик того, що прогнозний показник надходжень податку на додану вартість на 2006 рік завищено. Про це свідчить неврахування при розрахунку планового показника надходжень податку на додану вартість сум простроченої бюджетної заборгованості з відшкодування податку. У 2005 році проблема простроченої бюджетної заборгованості з відшкодування податку на додану вартість постала дуже серйозно: якщо на 1 січня 2005 року простроченої бюджетної заборгованості ПДВ не існувало, то на 27 липня цього ж року вона збільшилася до 3,7 млрд. грн. Неповне погашення простроченої заборгованості з відшкодування ПДВ у поточному році означатиме необхідність збільшення плану обсягів відшкодування податку у 2006 році. Проте в Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік», при розрахунку обсягу бюджетного відшкодування ПДВ на 2006 рік проблему погашення сум бюджетного відшкодування податку із простроченим терміном погашення не було взято до уваги. Водночас загроза недонадходження сум податку у 2006 році може спонукати забезпечити виконання бюджету з цього джерела шляхом накопичення сум простроченої бюджетної заборгованості податку, інакше кажучи, шляхом невідшкодування податку платникам цього податку.

Щодо доходів від операцій з капіталом. Основним чинником збільшення обсягу надходжень з даного джерела має стати запровадження обов'язкового продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які приватизовано або підлягають приватизації (статті 85–87 законопроекту «Про Державний бюджет на 2006 рік»). Причому, з об'єктів, які приватизовані у минулі роки, очікується отримати 1 056,7 млн. грн., в той час як з об'єктів, які передбачається приватизувати у 2006 році, – 443,3 млн. грн.

Слід звернути увагу на можливість виникнення ситуацій, коли землю, на якій знаходиться приватизований об'єкт, буде викуплено іншими особами, в тому числі й іноземцями.

Для пом'якшення вимоги обов'язкового викупу земель під приватизованими об'єктами їх власниками, варто було би передбачити умови надання розстрочки на сплату суми за приватизацію відповідної земельної ділянки.

У проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік» міститься значно менша кількість норм податкового законодавства порівняно із законами про державний бюджет 2004 та 2005 років. Відмова від кардинальних коригувань податкового законодавства через закони про державний бюджет є позитивним кроком, який сприятиме налагодженню нормального податкового клімату в країні. Ті ж податкові статті, які все ж таки знайшли своє місце в проекті Державного бюджету на 2006 рік, діють вже протягом кількох років згідно з відповідними бюджетними законами. Тому є всі підстави розглянути питання про закріплення на постійній основі деяких з цих норм у відповідному податковому законодавстві.

Статтею 84 передбачено збільшення в 2,5 рази розміру пені, передбаченої за збільшення валового доходу платника податку на прибуток на суму заборгованості, попередньо віднесеної ним до безнадійної заборгованості. Дана норма носить суто фіскальну направленість і може сприяти зростанню обсягу дебіторської заборгованості.

Ставку збору на пенсійне страхування при придбанні безготівкової іноземної валюти пропонується зменшити з 1,5% до 0,75%. Вітаючи дану пропозицію, варто відзначити, що як цей збір, так і інші (на продаж ювелірних виробів, автомобілів, нерухомого майна, за користування стільниковим зв'язком) було введено в 1998–1999 роках як тимчасовий захід з метою вирішення проблеми заборгованості з виплати пенсій. Їх стягнення передбачалося припинити після повного погашення такої заборгованості з виплати пенсій, які здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України.

Важливим позитивом є те, що проектом передбачено здійснити перші кроки на шляху до зменшення фіскального тиску на фонд оплати праці. Зокрема, пропонується зменшення розмірів страхових тарифів на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності в середньому на 0,2 відсоткові пункти. Також передбачено зменшення ставки збору на обов'язкове державне пенсійне страхування на 1,5 відсоткові пункти – з 32,3% до 30,8%. Пропонується зменшити розмір внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття на 0,3 відсоткові пункти.

# ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ: ПОШУК БАЛАНСУ МІЖ КОНСТИТУЦІЙНІСТЮ, ДОЦІЛЬНІСТЮ ТА РЕАЛЬНІСТЮ<sup>1</sup>

**П**ерманентні зміни у законодавстві про вибори народних депутатів України протягом тривалого часу не супроводжувались внесенням відповідних змін до законів, які регулюють процедуру підготовки та проведення виборів Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних і міських голів. Станом на початок 2004 року в Україні діяло чотири побудованих на концептуально відмінній основі виборчих закони – «апробований» в ході підготовки та проведення виборів народних депутатів України 2002 року Закон «Про вибори народних депутатів України» 2001 року, Закон «Про вибори Президента України», який не зазнавав будь-яких суттєвих змін після виборів глави держави у 1999 році, та Закони «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» і «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 1998 р., які також не зазнавали суттєвих змін з дня набуття ними чинності.

*Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив та Інституту політичної освіти*

Процес розгляду та прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України, підготовка до виборів Президента України стали чинниками, які могли б створити належну основу для уніфікації всього виборчого законодавства. Однак через прискорені темпи розгляду проектів змін до базових виборчих законів «плацдарм» для уніфікації було втрачено, і як результат – прийнято два подібних за правовим регулюванням процедури підготовки та проведення виборів закони про загальнодержавні вибори (відповідно, Президента України та народних депутатів України) і неадекватний сучасним реаліям Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів», який набув чинності 1 жовтня 2005 року.

## **Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»: коротка характеристика основних недоліків**

Аналіз положень Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» в частині правового регулювання процедури підготовки та проведення місцевих виборів дозволяє говорити про те, що він досить подібний до Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2001 року (наприклад, за рівнем деталізації положень, які регламентують порядок реєстрації кандидатів, здійснення передвиборної агітації,

надходження та використання коштів виборчих фондів кандидатів, організації голосування та підрахунку голосів, складання та уточнення списків виборців тощо) та Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 1998 року. Концептуальна подібність старої та чинної редакції законів про місцеві вибори знаходить відображення у відсутності чіткої відповіді на ряд концептуальних питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням місцевих виборів, зокрема – питання про коло суб'єктів, наділених активним і пасивним виборчим правом, порядок реалізації активного виборчого права, стадій виборчого процесу (окремих виборчих процесів по кожному виду місцевих виборів) тощо.

В контексті вищезазначеного варто наголосити на тому, що, наприклад, на відміну від Закону «Про вибори народних депутатів України» в новій редакції, Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі за текстом – Закон про місцеві вибори), природно, не враховує досвіду підготовки та проведення останніх виборів Президента України 2004 року, що вже саме по собі свідчить про необхідність його удосконалення.

Нижче у стислій формі розкрито основні недоліки Закону.

### *Виборчі системи на місцевих виборах*

Законом про місцеві вибори передбачено запровадження пропорційної системи виборів з голосуванням за т.зв. «закриті» списки місцевих організацій партій (блоків) для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних у містах рад. Мажоритарну систему відносної більшості пропонується зберегти лише на виборах сільських, селищних, міських голів та депутатів сільських і селищних рад.

З моменту прийняття цього Закону до передбаченої ним системи виборів було висловлено низку зауважень з боку політиків, експертів з питань виборчого законодавства, представників органів місцевого самоврядування.

<sup>1</sup> Підготовка дослідження стала можливою завдяки підтримці Development Associates, Inc., що виконує Проект «Сприяння організації виборів в Україні» відповідно до Договору про співпрацю № 121 A-00-04-00701-00 з Агентством з міжнародного розвитку Сполучених Штатів Америки (USAID). Думки, висловлені тут, належать авторам і не обов'язково відображають точку зору Development Associates чи USAID.

Один з найважливіших серед них – невідповідність конституційно визначеної природи обласних і районних рад передбаченим Законом про місцеві вибори засадам їхнього формування (оскільки обласні і районні ради є органами, які представляють **спільні** інтереси територіальних громад, то проведення виборів у єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно району, області, не відповідає Конституції України).

Окрім суто правових аргументів проти виборчих систем, яку пропонується запровадити згаданим Законом, висувуються й інші, зокрема – аргумент невідповідності таких систем інтересам виборців, який має дві складові.

*По-перше*, в умовах існуючої багатопартійності (в Україні зареєстровано більше ста партій), слабкості організаційної структури більшості українських партій (далеко не всі партії мають місцеві осередки в районах, не кажучи вже про міста районного значення та райони в містах) гіпотетично може скластись ситуація, коли склад рад формуватиметься з числа представників двох-трьох партій лише в силу того, що у інших партій відсутні осередки на відповідному рівні. Показовим прикладом неготовності України до запровадження пропорційної системи місцевих виборів з голосуванням за «закриті» списки є політична ситуація в ряді областей, зокрема – в Херсонській та Сумській, де, за даними експертного опитування Лабораторії законодавчих ініціатив, місцеві організації окремих «провладних» партій утворились на базі Партії регіонів та СДПУ(о).

**Прикладом неготовності України до запровадження пропорційної системи місцевих виборів з голосуванням за «закриті» списки є політична ситуація в ряді областей, зокрема – в Херсонській та Сумській, де, за даними експертного опитування Лабораторії законодавчих ініціатив, місцеві організації окремих «провладних» партій утворились на базі Партії регіонів та СДПУ(о).**

*По-друге*, дослідження покладених на представницькі органи місцевого самоврядування повноважень говорить про те, що вони в силу наближеності до конкретної особи за своєю суттю є органами, покликаними створювати належні умови для надання якісних адміністративних послуг, що вже саме по собі применшує їх значення як політичних органів.

Зрештою, ще одним аргументом проти застосування пропорційної системи з голосуван-

ням за «закриті» списки є також те, що така система у ряді країн ЄС застосовується лише в умовах невеликих округів, оскільки за великої величини округу вибори перестають бути персоніфікованими, що не відповідає природі місцевого самоврядування.

#### *Висування та реєстрація кандидатів на місцевих виборах*

Законом про місцеві вибори право висування кандидатів на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних в містах рад надано виключно місцевим організаціям партій (блокам). Відповідні положення Закону є сумнівними з точки зору їхньої відповідності Конституції України, оскільки звужують зміст конституційного права громадянина України бути обраним до органів місцевого самоврядування (стаття 38 Конституції) та опосередковують реалізацію відповідного права висуванням через місцеві організації партій (блоків). Варто також відзначити, що «монополізація» права висування кандидатів на місцевих виборах місцевими організаціями партій (блоків) є нетиповою для країн Європи, в яких передбачено також самовисування кандидатів та висування виборчими комітетами (зборами виборців, виборчими клубами і т. п.).

Положення Закону, якими регулюється порядок висування кандидатів місцевими організаціями партій (блоками), не повною мірою враховують сучасні реалії розвитку партійної системи. Зокрема, ч. 6 ст. 34 Закону обласну організацію партії наділено правом висувати кандидатів у депутати лише на виборах до обласної ради; правом висування кандидатів на посаду міського голови міста обласного значення, кандидатів у депутати міської ради міста обласного значення наділено лише відповідні міські організації партій і т.д. Відповідно, якщо на рівні міста місцева організація створена лише у однієї партії, то і кандидатами у депутати міської ради будуть зареєстровані лише представники цієї партії.

До вад Закону в частині правого регулювання висування кандидатів варто віднести також положення, якими пріоритетне право у висуванні кандидатів надано вищестоящим місцевим організаціям партій (наприклад, районна у місті організація партії за ч. 5 ст. 34 Закону не може висунути кандидатів у депутати районної у місті ради, якщо міська організація партії не надала на це згоду).

На критичну оцінку заслуговують положення Закону, якими визначено процедуру реєстрації кандидатів на місцевих виборах. Зокрема, аналіз положень Закону в частині строків висування та реєстрації кандидатів дозволяє зробити висновок про неузгодженість відповідних строків між собою: зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 33 Закону висування кандидатів розпочинається за 70 днів і закінчується за 40 днів до дня місцевих виборів, в той час як згідно з ч. 2 ст. 39 Закону за 40 днів до дня виборів вже має завершитись подання до ТВК документів для реєстрації кандидатів. При цьому слід враховувати, що реєстрація кандидатів здійснюється за умови подання підписних листів з підписами на їх підтримку (відповідно до ч.3 ст. 42 Закону ТВК 5 днів розглядає заяву про видачу підписних листів і протягом 3 днів після прийняття рішення про видачу підписних листів видає їх зразки представникам місцевих організацій партій (блоків) та кандидатам).

В якості умови реєстрації кандидатів Закон передбачає подання кандидатами підписних листів з кількістю підписів виборців, встановленою ч. 5 ст. 42 Закону. Недієвість інституту збору підписів переконливо засвідчується досвідом проведення всіх попередніх виборів. Варто наголосити на тому, що на відміну від ЦВК, територіальні виборчі комісії не матимуть достатніх можливостей для належної перевірки поданих підписних листів на предмет їхньої відповідності вимогам Закону про місцеві вибори.

На відміну від Законів «Про вибори Президента України» 2004 року та «Про вибори народних депутатів України» (як в редакції 2004 року, так і в редакції 2005 року) Законом визначено надмірно широкий, з нашої точки зору, перелік підстав скасування реєстрації кандидатів.

**«Монополізація» права висування кандидатів на місцевих виборах місцевими організаціями партій (блоків) є нетиповою для країн Європи, в яких передбачено також самовисування кандидатів та висування виборчими комітетами (зборами виборців, виборчими клубами і т.п.)**

*Система виборчих комісій.*

*Формування виборчих комісій, організація їхньої діяльності, повноваження виборчих комісій*

Систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів,

визначено статтею 19 Закону. Така система зможе більш-менш ефективно функціонувати лише за умов, коли місцеві вибори проводитимуться не одночасно із загальнодержавними виборами.

Якщо ж загальнодержавні вибори та місцеві вибори проводитимуться одночасно, на практиці може виникнути низка проблем. По-перше, оскільки підготовку та проведення виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим забезпечуватимуть лише виборча комісія Автономної Республіки Крим та дільничні виборчі комісії, то в день голосування до виборчої комісії АРК буде доставлено більше ста протоколів підрахунку голосів від усіх ДВК, розташованих в межах Автономії. Цілком очевидно, що для встановлення підсумків голосування за таких умов безперервне засідання виборчої комісії АРК доведеться проводити не одну добу. Ця проблема може суттєво ускладнитися фактором віддаленості територіальної виборчої комісії від дільничних виборчих комісій на декілька десятків кілометрів, можливими порушеннями, які можуть виникнути під час перевезення виборчої документації. Варто також відзначити, що аналогічні проблеми виникнуть і у ряді інших «великих» багатомандатних округах, наприклад при встановленні підсумків голосування в місті Києві, областях.

Друга складна проблема, яка виникне в ході одночасного проведення загальнодержавних та місцевих виборів, – відсутність чіткої відповіді на питання про те, як, в якому порядку, куди і в якій послідовності доставлятимуться протоколи підрахунку голосів на виборах народних депутатів України та з місцевих виборів. Оскільки за Законом «Про вибори народних депутатів України» протоколи підрахунку голосів на виборах народних депутатів мають бути доставлені до окружних комісій відразу після завершення їх складання, то гіпотетично може виникнути ситуація, коли транспорт з виборчою документацією протягом мало не тижня об'їжджатиме різні територіальні виборчі комісії – спочатку члени дільничної виборчої комісії доставлятимуть протокол підрахунку голосів на виборах народних депутатів України до відповідної окружної виборчої комісії, після приймання протоколу – відвозитимуть протоколи підрахунку голосів по виборам депутатів районної ради до районної виборчої комісії, після приймання таких протоколів – доставлятимуть останній протокол підрахунку голосів (по виборам депутатів обласної ради) до обласної виборчої комісії і т.п. Причому відповіді на питання про

те, де мають перебувати виборчі документи під час передачі одного з протоколів, як має забезпечуватись їхнє зберігання, Закон про місцеві вибори, на жаль, не дає.

**Законодавство не дає чіткої відповіді на питання про те, як, в якому порядку, куди і в якій послідовності доставлятимуться протоколи підрахунку голосів на виборах народних депутатів України та з місцевих виборів**

За зазначених умов цілком реальними виглядають загрози зриву місцевих виборів або спотворення їхніх результатів.

Низку недоліків має і передбачена Законом про місцеві вибори процедура формування виборчих комісій. Закон встановлює особливий порядок формування територіальних виборчих комісій, який суттєво відрізняється від порядку формування ТВК за Законами «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори Президента України» – на місцевих виборах ТВК формуються не Центральною виборчою комісією, комісіями вищого рівня, а відповідними місцевими радами. При цьому Закон не передбачає шляхів вирішення ситуації, коли місцеві ради не приймають рішення про утворення ТВК у встановлений строк або приймають рішення з порушенням встановленого порядку формування ТВК (наприклад, без врахування окремих кандидатур від місцевих організацій партій, блоків). У цьому контексті варто відзначити, що навіть за умови судового оскарження бездіяльності відповідної місцевої ради або прийнятого нею рішення судові рішення, прийняте у відповідній справі, може бути не виконане – місцева рада є колегіальним органом, який приймає рішення шляхом голосування. Також Закон не дає відповіді на питання про те, хто має здійснювати жеребкування щодо визначення кандидатур на посади членів виборчих комісій, визначати процедуру його проведення. Оскільки формування складу ТВК віднесено до повноважень відповідної ради, то очевидно процедура проведення жеребкування має визначатись самою радою. Такий підхід, на наш погляд, не є достатньо аргументованим. Недостатньо обґрунтованою є гранична кількість осіб, які можуть входити до складу ТВК (25 осіб), та гранична кількість осіб, які можуть включатись до складу ТВК від кожного суб'єкта подання (згідно з ч. 1 ст. 21 Закону – не більше 1 однієї особи від кожного суб'єкта подання).

Закон не встановлює граничної кількості членів ДВК (що, як свідчить досвід попередніх

виборчих кампаній, може суттєво ускладнити їхню роботу), максимальну кількість кандидатур, які можуть пропонуватись для включення до складу ДВК місцевими організаціями партій (блоками), кандидатами на посаду сільського, селищного, міського голови (в результаті окремі організації партій можуть бути представлені в комісії, наприклад, 3 членами, а інші – лише одним членом комісії); не закріплює права на внесення подання щодо кандидатур для включення до ДВК за обласними організаціями партій.

Стаття 28 Закону нечітко визначає порядок припинення повноважень виборчих комісій. Зокрема, відповідно до частини 3 ст. 28 повноваження виборчої комісії можуть бути достроково припинені органом, який її утворив, або за рішенням суду в установленому порядку. Але Закон не дає відповіді на те, що є підставою для дострокового припинення повноважень виборчої комісії – рішення суду чи прийняте на його підставі рішення органу, який утворив виборчу комісію (за законом – відповідної ради). Необхідно також наголосити і на тому, що за певних умов втілення положень ч. 3 ст. 28 в життя може бути проблематичним з огляду на те, що ради в силу тих чи інших причин не будуть приймати рішення про дострокове припинення повноважень комісій, які порушують закони України. З огляду на це, на наш погляд, право дострокового припинення повноважень слід покласти виключно на суди.

Численні прогалини та неузгодженості містять норми Закону, якими визначено повноваження виборчих комісій. Так, згідно з п.6 ч. 2 ст. 24 Закону обласні та районні виборчі комісії лише розглядають питання про скасування реєстрації кандидатів, тоді як міські, сільські, селищні виборчі комісії не лише розглядають відповідні питання, але і приймають відповідні рішення. За обласними та районними виборчими комісіями закріплено право визначати порядок використання коштів на проведення виборів до обласної (районної) ради (п. 9 ч. 2 ст. 24 Закону), однак зі змісту ст. 24 Закону незрозуміло, чи мають вони право розподіляти відповідні кошти в межах кошторису між виборчими комісіями нижчого рівня.

Закон не закріплює за сільськими та селищними виборчими комісіями права здійснювати контроль за дотриманням виборчого законодавства, права розглядати заяви і скарги стосовно підготовки та проведення відповідних місцевих виборів, права визнавати вибори недійсними у випадках, передбачених ст.ст. 72 та 75 Закону.



### Складання та уточнення списків виборців

Передбачена Законом процедура складання та уточнення списків виборців «продубльована» із Закону «Про вибори народних депутатів України» 2001 року і не дозволяє забезпечити принцип загального і рівного виборчого права. Концептуально не узгоджується вона і з процедурою складання і уточнення списків виборців, визначеною новою редакцією Закону «Про вибори народних депутатів України». Як результат – в ході чергових місцевих виборів 2006 року, які, як відомо, проводитимуться одночасно з виборами народних депутатів України, виникне ряд проблем. Наприклад, за Законом «Про вибори народних депутатів України» уточнення списків виборців припинятиметься за 3 дні до дня виборів, тоді як за Законом про місцеві вибори уточнення списків виборців може здійснюватись і в день голосування.

### Передвиборна агітація

Явно не відповідають вимогам часу положення Закону, якими регламентується порядок здійснення передвиборної агітації. Зокрема, на відміну від законів про загальнодержавні вибори, Закон про місцеві вибори дозволяє проводити передвиборну агітацію не з дня реєстрації кандидатів, а лише на 30-й день до дня місцевих виборів. Закон не дає чіткої відповіді на питання про те, *що* є передвиборною агітацією, не розкриває співвідношення між передвиборною агітацією та політичною рекламою; встановлює відмінний від законів про загальнодержавні вибори порядок визначення розцінки вартості одиниць друкованої площі та ефірного часу, використання друкованих та аудіовізуальних ЗМІ. Не узгоджуються і встановлені Законом про місцеві вибори та законами щодо загальнодержавних виборів обмеження у здійсненні передвиборної агітації, поняття непрямого підкupu виборців.

На критичну оцінку заслуговують положення Закону про місцеві вибори, якими запроваджено граничну суму витрат коштів виборчих фондів (відповідні обмеження відсутні для фінансування передвиборної агітації на загальнодержавних виборах), надмірно низький граничний розмір внеску фізичної особи до виборчого фонду. Зазначені недоліки Закону сприятимуть «тіньовому» фінансуванню місцевих виборів.

### Ряд недоліків Закону про місцеві вибори сприятимуть їх «тіньовому» фінансуванню

#### *Організація голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів*

Аналіз положень Закону про місцеві вибори та положень нової редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» дозволяє говорити про неоднаковий підхід законодавця до вирішення питань про організацію голосування за межами приміщення для голосування, переліку документів, які є підставою для видачі виборчого бюлетеня, розподілу обов'язків між членами дільничної виборчої комісії в день голосування, процедури підрахунку голосів, транспортування виборчої документації, встановлення результатів виборів в окрузі. Одним з найбільш серйозних недоліків Закону, про який вже згадувалось, є невизначеність процедури прийняття протоколів підрахунку голосів територіальними виборчими комісіями (прямым результатом якої може стати ситуація, коли виборча документація транспортуватиметься по 3–5 ТВК в межах області (або АРК) протягом декількох діб – до прийняття відповідними обласними, районними, міськими ТВК всіх протоколів підрахунку голосів, складених дільничною виборчою комісією). Сумнівною є доцільність закріплення у Законі норми, за якою територіальна виборча комісія може визнати вибори недійсними по окремих видах місцевих виборів або в цілому по виборчому округу чи по окремих виборчих дільницях (стаття 75 Закону).

#### *Оскарження рішень, дій та бездіяльності щодо місцевих виборів*

Весь порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються місцевих виборів, визначено лише єдиною статтею Закону про місцеві вибори (стаття 30). Вимоги Закону щодо порядку подання, форми скарг, строків їхнього розгляду та прийняття рішень за результатами розгляду не узгоджуються з положеннями Закону «Про вибори народних депутатів України» 2005 року. У Законі залишено поза увагою питання доведення, зміст рішень, які мають бути прийняті за результатами розгляду скарг виборчими комісіями. Не дає Закон і чіткої відповіді на питання про те, як мають співвідноситись його положення в частині судового розгляду скарг з вимогами Кодексу адміністративного судочинства України.

### **Виборчі системи для місцевих виборів: пошук балансу між конституційністю, доцільністю та реальністю**

Складність внесення концептуальних змін до Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» зумовлена насамперед тим, що Закон, який набув чинності 1 жовтня 2005, року був складовою частиною пакету законів, прийнятих в рамках реалізації конституційної реформи, спрямованої на перетворення України в «парламентсько-президентську» республіку. Прийняття Закону «Про вибори народних депутатів України» в новій редакції стало можливим через ряд чинників, як-от: 1) негативний досвід практичного застосування Закону України «Про вибори Президента України», концептуально досить подібного до Закону «Про вибори народних депутатів України»; 2) наближення парламентських виборів 2006 року; 3) консенсус навколо питання про виборчу систему, яка застосовуватиметься на парламентських виборах 2006 року (голосування у єдиному багатомандатному виборчому окрузі за «закриті» списки партій і блоків із 3% бар'єром).

Перегляд положень Закону про місцеві вибори ускладнюється тим, що відхід від передбаченої ним системи виборів до ВР АРК та місцевих рад є кроком у напрямі зміни політичних домовленостей, досягнутих у минулому році. Крім того, у збереженні системи, передбаченої цим Законом, принаймні на рівні АРК, областей, районів та великих міст, зацікавлені ключові гравці на політичній арені України. Так, КПУ навряд чи підтримуватиме ідею зміни виборчої системи, за якою у 2006 році формуватиметься Верховна Рада Автономної Республіки Крим. З аналогічних причин навряд чи підтримуватимуть зміну виборчої системи, за якою формуватимуться обласні та районні ради, міські ради великих міст СПУ, Партія регіонів та інші потужні політичні сили з «яскраво вираженою» регіональною специфікою, орієнтовані на певні регіони – Донбас, Центральну Україну тощо, в яких вони мають реальний шанс отримати перемогу на місцевих виборах.

На наш погляд, долю нової редакції Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» має вирішити відповідь на два питання: 1) які виборчі системи мають застосовуватись на місцевому рівні, насамперед – на рівні м. Києва, АРК, областей, районів та великих міст – щоб

влаштувати 226 народних депутатів України; 2) хто висуватиме кандидатів на виборах – лише місцеві організації партій (блоки), чи й інші суб'єкти (самовисування списком тощо). Питання ж процедури проведення місцевих виборів, зокрема – організації роботи виборчих комісій, порядку складання та уточнення списків виборців, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів мають хоч і дуже важливе, але далеко не вирішальне значення.

На сьогодні єдиним законопроектом, який до офіційного початку виборчої кампанії може стати новою редакцією Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» є проект Закону № 8096, внесений на розгляд парламенту народними депутатами України Ю.Б. Ключковським, В.Л. Мусякою та М.В. Оніщуком. Всі інші зареєстровані у парламенті законопроекти з відповідної проблематики передбачають запровадження на місцевих виборах таких виборчих систем (зокрема змішаної або мажоритарної), які не мають потенціалу отримати підтримку з боку більшості в парламенті, і, крім того, містять ряд недоліків у процедурі регулювання порядку підготовки та проведення місцевих виборів (за «взірець» у таких законопроектах було взято Закон про місцеві вибори, який набув чинності 1 жовтня 2005 року).

Законопроект № 8096 вирішує ряд проблем, які не було врегульовано Законом про місцеві вибори, що набрав чинності. Зокрема, проблему конституційності окремих положень зазначеного Закону: по-перше, він передбачає можливість самовисування списком для кандидатів, які не належать до жодної партії; по-друге, приводить систему формування обласних та районних рад у відповідність до їхньої конституційної природи. Так, за Конституцією України єдиною можливою шляхом формування складу районних рад є обрання депутатів цих рад в округах, межі яких збігаються з межами відповідно сіл, селищ та міст районного значення; депутатів обласних рад – в округах, межі яких збігаються з межами районів та міст обласного значення. Оскільки застосування пропорційної виборчої системи з голосуванням за списком в умовах малої величини округу порушує принцип пропорційності самої системи, то у законопроекті обрано єдиною можливою шляхом – проведення виборів за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. При цьому з метою недопущення ситуації, коли місто,

в якому проживає переважна більшість мешканців, представлено в обласній (районній) раді тією ж кількістю депутатів, що і сільський район (село – для районної ради), законопроект передбачає запровадження принципу нелінійного представництва відповідних громад (жителів району) у складі відповідних рад.

Чи не єдине дискусійне положення законопроекту (з точки зору його відповідності Конституції України) – запровадження особливого порядку обрання міського голови (ч. 5 ст. 125 проекту), за яким обраним міським головою вважається кандидат, включений під першим номером до виборчого списку організації партії (блоку) чи виборчого списку незалежних кандидатів, який одержав більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у єдиному міському виборчому окрузі, відносно інших виборчих списків, які були включені до виборчого бюлетеня для голосування на міських виборах. Відповідне положення аналогічне пропозиціям по вдосконаленню порядку обрання міських голів, висловлених Асоціацією міст України, і має першочерговою метою запобігання виникненню конфліктних ситуацій між міськими головами (які можуть представляти партію, опозиційну до більшості складу відповідної ради) та відповідними радами. З нашої точки зору, збереження цієї норми в законопроекті є недоцільним з двох причин. По-перше, принцип прямого обрання територіальною громадою міського голови закріплено безпосередньо у Конституції України, і пропонуваній підхід, з нашої точки зору, не відповідає вимогам Основного Закону. По-друге, запровадження такого підходу, навіть за умови його відповідності Конституції України, може досягти своєї мети лише за умови, коли організація партії отримає абсолютну більшість (50% + 1 голос) голосів виборців за результатами міських виборів. За інших умов вірогідність того, що міський голова, обраний у відповідності до ч. 5 ст. 125 законопроекту, перебуватиме в опозиції до більшості в раді, буде досить високою.

Безумовно, можна сперечатися щодо питання доцільності запровадження тих чи інших виборчих систем для місцевих виборів. Наприклад, стосовно доцільності запровадження пропорційної системи виборів з голосуванням за закриті списки у єдиному багатомандатному окрузі на рівні міст республіканського в АРК значення, обласного значення, міст Києва та Севастополя. На нашу думку, більш доцільним було б застосування

на таких виборах персоналізованої пропорційної виборчої системи з голосуванням за депутатів, висунутих організацією партії (самовисунутих списком) в т.зв. «технологічних» округах (подібна виборча система пропонувалася для виборів народних депутатів України народним депутатом С. Гавришем). Однак вибір системи виборів, за якою проводитимуться міські вибори, є питанням політичної доцільності: якщо запровадження пропонованого в законопроекті варіанту виборчої системи дозволить отримати необхідну кількість голосів для підтримки законопроекту, то у світлі загальних негативів чинного Закону про місцеві вибори така система не викликає особливих застережень.

На аналогічну оцінку заслуговує і питання запровадження мажоритарної системи виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим – якщо такий варіант виборчої системи компенсуватиме неучасть у голосуванні за законопроект, зокрема, Фракції комуністів, то з поверненням до мажоритарної системи виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим варто погодитись.

### **Проблеми удосконалення процедурних аспектів законодавства про місцеві вибори**

Удосконалення процедури підготовки та проведення місцевих виборів потребує приведення чинного Закону про місцеві вибори у відповідність до відповідних положень нової редакції Закону «Про вибори народних депутатів України». Зокрема, уніфікація може здійснюватись за такими напрямками, як складання та уточнення списків виборців, організація роботи виборчих комісій, визначення статусу членів виборчих комісій, спостерігачів на виборах, довірених та уповноважених осіб, голосування та підрахунок голосів, здійснення передвиборної агітації, фінансування виборів за рахунок коштів виборчих фондів тощо. Певною мірою зазначені закони можуть бути уніфіковані і в частині висування та реєстрації кандидатів.

В той же час, ряд питань, пов'язаних з процедурою підготовки та проведення місцевих виборів в силу специфіки місцевих виборів не можуть бути врегульовані за аналогією із Законом «Про вибори народних депутатів України». Зокрема, оскільки право на участь у місцевих виборах визначається приналежністю до певної територіальної громади, то, певні категорії громадян, наприклад військовослужбовці строкової служби (за деякими

винятками), особи, що перебувають у місцях позбавлення волі, в лікувальних закладах, розмічених в інших, ніж місце постійного проживання виборця, адміністративно-територіальних одиницях, не матимуть активного виборчого права на місцевих виборах. Досить дискусійним є питання про доцільність наділення правом участі у місцевих виборах безпритульних громадян, зареєстрованих за місцем *переважного* проживання. Це питання, на нашу думку, також не може бути врегульоване за аналогією із Законом «Про вибори народних депутатів України», оскільки належність особи без постійного місця проживання до певної територіальної громади є досить сумнівною.

До дискусійних питань правового регулювання місцевих виборів слід віднести й питання формування складу виборчих комісій. Так, покладення відповідних повноважень на місцеві ради породжує ряд складно вирішуваних проблем. Наприклад, у Законі необхідно передбачити шляхи виходу із ситуації, коли місцеві ради – від сільської до обласної – не приймають рішення про утворення відповідних територіальних комісій, або приймають відповідні рішення з порушеннями (наприклад, з порушеннями прав суб'єктів подання кандидатур до складу комісій), не приймають рішення про дострокове припинення повноважень комісії у разі грубого або систематичного порушення нею виборчого законодавства. У цьому контексті необхідно відзначити, що законопроект № 8096 дає відповіді далеко не на всі вищезазначені питання. Натомість необхідність їхнього врегулювання зумовлена тим, що рада є колегіальним органом, який приймає рішення шляхом голосування, й імовірність того, що рада за певних умов не виконуватиме рішення судів у виборчих спорах, завжди є достатньо високою. Саме тому в усіх спірних ситуаціях питання, пов'язані з формуванням та достроковим припиненням діяльності виборчих комісій, мають вирішуватись комісіями вищого рівня. Другим важливим питанням, пов'язаним з формуванням виборчих комісій, є питання про суб'єкти подання кандидатур до їхнього складу. Закон «Про вибори народних депутатів України» фактично поставив у нерівне становище партії, які утворили фракції в парламенті, та «позапарламентські» партії. Якщо застосування подібного підходу на загальнодержавному рівні можна обґрунтувати необхідністю стабілізації партійної системи, то поширення аналогічного принципу формування складу виборчих комісій на місцеві вибори викликає ряд запе-

речень з огляду на те, що представлені в парламенті партії далеко не завжди мають місцеві організації, і тому членство їхніх представників у територіальних виборчих комісіях є, на наш погляд, недостатньо аргументованим. З нашої точки зору, такий принцип формування складу виборчих комісій може застосовуватись лише у випадку, якщо місцеві вибори проводяться одночасно із виборами народних депутатів України.

До переліку дискусійних слід також віднести питання про доцільність встановлення граничної суми витрат коштів виборчих фондів, широкого переліку підстав для скасування рішень про реєстрацію кандидатів, встановлення в якості умови реєстрації кандидатів подання ними підписних листів з підписами виборців на свою підтримку. У той же час, всі ці питання можуть бути вирішені в процесі підготовки законопроекту № 8096 до другого читання і не мають принципового характеру.

Підсумовуючи вищезазначене, необхідно наголосити на тому, що проект Закону «Про внесення змін до Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (реєстр. № 8096) є єдиним законопроектом, який може стати основою для удосконалення чинного Закону про місцеві вибори. Хоча він і містить окремі дискусійні положення, зокрема в частині формування виборчих комісій, реєстрації кандидатів, фінансування передвиборної агітації тощо, однак відповідні норми не мають принципового характеру і могли б бути вирішені в процесі підготовки законопроекту до другого читання. До основних чинників, які перешкоджають прийняттю законопроекту в першому читанні та, у перспективі, в цілому як Закону, слід віднести питання виборчих систем для місцевих виборів, зокрема виборчої системи, за якою проводитимуться вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також кола суб'єктів, які матимуть право висування кандидатів на місцевих виборах. З нашої точки зору, для прискорення проходження законопроекту в парламенті доцільно ініціювати створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з його доопрацювання, до складу якої увійшли б представники всіх депутатських фракцій і груп. Прискорити проходження законопроекту у Верховній Раді України можна було б і шляхом внесення конституційного подання щодо відповідності Конституції окремих положень Закону про місцеві вибори, який набрав чинності 1 жовтня 2005 року.

- Ряд концептуальних положень Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» суперечать Конституції України, що може поставити під сумнів легітимність місцевих виборів, проведених у березні 2006 року на основі даного Закону. Зокрема, потенційно можуть бути поставлені під сумнів конституційність положень Закону про місцеві вибори, якими передбачено проведення виборів депутатів обласних і районних рад у відповідних єдиних багатомандатних округах, межі яких збігаються з межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також положення, які закріплюють право висування кандидатів на місцевих виборах лише за місцевими організаціями партій (блоками).
- Аналіз положень Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» в частині, що регламентує порядок підготовки та проведення виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, дозволяє говорити про те, що провести вибори до Верховної Ради АРК за цим Законом практично неможливо.
- У Законі не враховано той факт, що чергові місцеві вибори у 2006 році проводитимуться одночасно з виборами народних депутатів України. Система виборчих комісій, які організовуватимуть та проводитимуть місцеві вибори за цим Законом, зможе більш-менш ефективно функціонувати лише за умови, коли вибори проводитимуться до представницьких органів місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та невеликих міст, причому – за умови, коли відповідні вибори проводитимуться не одночасно із загальнодержавними виборами. Запроваджена Законом система виборчих комісій стає практично недієздатною при проведенні виборів до обласних рад, Київської міської ради, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.
- Положення Закону, якими визначено процедуру підготовки та проведення місцевих виборів, побудовано на застарілій нормативно-правовій базі, яка, природно, не могла врахувати досвід проведення останніх виборів та прийняття низки важливих нормативно-правових актів, зокрема Кодексу адміністративного судочинства.
- Якщо Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не зазнає кардинальних змін до офіційного початку виборчої кампанії, проведення місцевих виборів 26 березня 2006 року може бути поставлено під загрозу зриву. Результати таких виборів можуть бути визнані нелегітимними або ж спричинити суттєве ускладнення функціонування системи органів місцевого самоврядування.
- Проект Закону «Про внесення змін до Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (реєстр. № 8096), внесений Ю.Б.Ключковським та іншими народними депутатами, на сьогодні є єдиним законопроектом, який може стати основою для удосконалення чинного Закону про місцеві вибори.
- До основних чинників, які перешкоджають прийняттю законопроекту в першому читанні та, у перспективі, в цілому як Закону, слід віднести питання виборчих систем для місцевих виборів, зокрема – виборчої системи, за якою проводитимуться вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також кола суб'єктів, які матимуть право висування кандидатів на місцевих виборах.
- Для прискорення проходження законопроекту в парламенті доцільно ініціювати створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по його доопрацюванню, до складу якої увійшли б представники всіх депутатських фракцій і груп, а також внести до Конституційного Суду України конституційне подання щодо відповідності Конституції окремих положень Закону про місцеві вибори, який набрав чинності 1 жовтня 2005 року.

Тези виступів учасників круглого столу  
**«Законодавство про місцеві вибори:  
 пошук балансу між конституційністю, доцільністю та реальністю»<sup>2</sup>**

**«ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ ДЕРЖАВА СВІДОМО  
 ВТЯГУЄТЬСЯ В КОНФЛІКТНУ ВИБОРЧУ СИТУАЦІЮ»**



**Микола  
 МЕЛЬНИК,**  
 заступник Голови  
 Центральної  
 виборчої комісії

Перш за все, необхідно чітко розуміти, що майбутні місцеві вибори будуть відрізнятися від минулих виборів. Сьогодні органи місцевого самоврядування набувають реальної ваги, вони по-іншому впливають на соціальні, економічні, політичні процеси. І це змушує політиків по-іншому дивитися на проблему законодавства про місцеві вибори.

Якщо говорити про чинний закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», то потрібно сказати, що сьогодні він вже не відповідає вимогам часу. Це пояснюється тими процесами, які відбулися після виборів. Суттєвим моментом, який обумовлює необхідність його зміни, є також те, що він органічно не вмонтовується в систему виборчого законодавства. Також він не враховує того, що підготовку як чергових парламентських, так і чергових місцевих виборів здійснюватимуть одні й ті ж комісії. Відповідно, існує об'єктивна потреба в уніфікації правил, за якими виборчі комісії здійснюватимуть підготовку та проведення цих як загальнодержавних, так і місцевих виборів.

Натомість Закон «Про вибори народних депутатів України» говорить про те, що виборчі комісії не можуть вносити змін до списків виборців пізніше, ніж за 3 дні до дня голосування, а Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» говорить про те, що зміни можуть вноситися і в день голосування. Тобто, якщо буде один список виборців (як на мене, це є найоптимальнішим рішенням), то як діяти дільничним виборчим комісіям по уточненню списків виборців на виборах народних депутатів України та депутатів місцевих, рад буде абсолютно незрозуміло.

Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» неналежним чином регламентує порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів виборчого процесу. Зокрема, відповідні положення цього Закону суттєво відрізняються від аналогічних положень, закріплених у Законі

«Про вибори народних депутатів України» та Кодексі адміністративного судочинства. Якщо скарги будуть розглядатися за Законом про місцеві вибори, то не зрозуміло, зокрема, хто має ставити останню крапку у виборчому спорі, яким чином буде здійснюватися апеляційне та касаційне оскарження.

Відповідно, якщо Закон про місцеві вибори не буде змінено, то, по-перше, в процесі його реалізації буде неможливо забезпечити його однакове застосування на всій території України; по-друге, наступні місцеві вибори не можна буде провести на засадах рівності суб'єктів виборчого процесу і неупередженого ставлення до партій і кандидатів з боку органів державної влади і місцевого самоврядування; по-третє, не можна буде реалізувати виборчі права громадян – як право обирати, так і право бути обраним. Іншими словами, за новим Законом про місцеві вибори держава свідомо втягується в конфліктну виборчу ситуацію. Навіть маючи бажання забезпечити проведення виборів у повній відповідності до вимог закону, за належного рівня підготовки до їхнього проведення, за відповідального ставлення до виконання своїх обов'язків, члени виборчих комісій просто не зможуть забезпечити підготовку та проведення виборів у відповідності з чинним законодавством.

Якщо говорити про дискусію, яка розгорнулася у суспільстві з приводу можливих змін виборчого законодавства в частині проведення місцевих виборів, то можна зробити висновок про те, що каменем спотикання на шляху удосконалення законодавства про місцеві вибори є система виборів, тобто спосіб формування органів місцевого самоврядування. Від способу обрання представницьких органів залежить те, хто конкретно буде обраним, якою буде політична палітра відповідних органів, якими будуть результати і якість їхньої роботи.

Водночас потрібно чітко розуміти, що якісний склад представницьких органів, результати їхньої роботи значною мірою залежать від якості виборчого процесу, від чистоти і прозорості, законності виборчого процесу. А останнє визначається законодавчими приписами, зокрема – їхньою простотою і обґрунтованістю, системністю тощо.

<sup>2</sup> Захід було проведено Лабораторією законодавчих ініціатив спільно із Інститутом політичної освіти, Інститутом виборчого права, Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування за підтримки Проекту «Сприяння організації виборів в Україні» 18 жовтня 2005 року. Більш детальну інформацію про круглий стіл розміщено на вебсторінці: [www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua).

Звісно, відрізнити систему від виборчих процедур дуже важко, але якщо стане питання про те, що не можна змінювати весь закон через недоцільні зміни системи виборів, то треба ці питання розводити і вирішувати окремо. Питання системи виборів ні в якому разі не може перешкодити вдосконаленню «технологічної» частини виборчого процесу. Тому позиція усіх моїх колег – членів Центральної виборчої комісії однозначна в тому, що принаймні «технологічна» частина Закону «Про

вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» повинна бути змінена. Оскільки в парламенті зареєстровано єдиний законопроект, який системно вирішує «технологічні» проблеми цього Закону, то саме його необхідно розглядати та приймати відповідне рішення.

## «ПРОВЕСТИ МІСЦЕВІ ВИБОРИ ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОМ НЕМОЖЛИВО»



**Олександр  
БАРАБАШ,**

*експерт проекту  
«Сприяння організації виборів  
в Україні»*

На мою думку, провести місцеві вибори за чинним законом не те що складно, а взагалі неможливо. Звісно, формально можна провести будь-які вибори, але ми не будемо мати достовірних, чесних виборів, не будемо впевнені у достовірності результатів народного волевиявлення. Необхідно також відзначити, що якщо чинний Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», залишиться без змін, то ми поставимо в стресове становище величезну кількість людей, які будуть організовувати вибори: приблизно 600 000 членів дільничних виборчих комісій та 300 000 членів територіальних виборчих комісій, не кажучи про кандидатів, довірених осіб, виборців.

Насьогодні головним є питання процедури проведення виборів. Закони «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» по-різному врегулюють однакові процедури. У той же час дільничні виборчі комісії, які організовуватимуть вибори як народних депутатів України, так і місцеві вибори, у нас одні. Зараз Проект «Сприяння організації виборів в Україні» працює над створенням підручників, які традиційно поширюються серед членів дільничних, окружних, територіальних виборчих комісій, а також кандидатів для роботи в цих комісіях. Як один із співавторів цих посібників, я можу сказати, що прийти до конкретної рекомендації щодо того, як поводитися членам виборчих комісій в окремих спірних ситуаціях, практично неможливо. Наприклад, стаття 21 Закону визначає порядок формування виборчих комісій. Є норма, за якою не можуть бути членами дільничних виборчих комісій на місцевих виборах близькі родичі кандидатів. Уявімо собі ситуацію в невеликому селі, де одні його жителі – члени виборчих

комісій, інші – кандидати і всі вони між собою – родичі. Якщо стартує виборчий процес, ніхто не зможе дати відповіді на питання про те, що робити в ситуації, коли хтось з родичів члена дільничної виборчої комісії буде зареєстрований кандидатом на виборах. Все залежатиме від правозастосовчої практики судів та територіальних виборчих комісій. При цьому слід зауважити, що вибори 2002 р. дали дуже багато конфліктів з цього питання і різної практики різних судів. В одному випадку ЦВК роз'яснювала, що ця норма не діє, оскільки комісія формується за Законом «Про вибори народних депутатів України», але суди наголошували, що за іншим законом – діє. Здавалося б, лише одна невелика проблема, але її вирішення вимагає змін до закону.

Ще одна проблема – внесення змін до списків виборців. Законом «Про вибори народних депутатів України» передбачається, що після закінчення внесення змін до списків виборців пусті графи викреслюються. Тепер уявіть таку ситуацію: список виборців на парламентських та місцевих виборах – лише один; за Законом «Про вибори народних депутатів України» пусті графи було викреслено, а на підставі Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» виборець пішов до суду оскаржувати своє невиключення до списку виборців на місцевих виборах і, отримавши рішення суду про внесення змін до списку виборців, вимагає від дільничної виборчої комісії внести зміни до списку виборців. Виникає питання: якщо список і для парламентських, і для місцевих виборів лише один, порожні графи в ньому викреслено, додаткових аркушів списку виборців немає, то як має виконуватись рішення суду за скаргою виборця щодо його неправомірного невиключення до списку виборців на місцевих виборах?

У Законі «Про вибори народних депутатів України» є багато норм, спрямованих на за-

хист соціальних і трудових прав членів виборчих комісій. У Законі «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» відповідних положень немає.

Під час підготовки нової редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» було суттєво змінено процедуру організації голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. У цій частині Закон про місцеві вибори має бути повністю уніфікований із Законом «Про вибори народних депутатів України».

Окремо слід зупинитися на проблемі оскарження рішень, дій та бездіяльності щодо місцевих виборів. У Законі «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» цій проблемі присвячено лише одну статтю, у Законі «про вибори народних депутатів України» – окремий розділ. У Законі про місцеві вибори ряд питань пов'язано із суб'єктами оскарження. Доволі показовим прикладом є ч. 6 ст. 30 Закону, за якою рішення територіальних виборчих комісій з питань підведення підсумків виборів в територіальному виборчому окрузі можна оскаржувати продовж 5 днів після дня виборів, тобто не пізніше 1 квітня. До речі, подібна норма в Законі «Про вибори народних депутатів України» ще у 2003 році визнана Конституційним Судом неконституційною (у справі про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів виборів за консти-

туційним зверненням І. В. Діяка). Саме ця норма в тому законі завадила І. Діяку оскаржити в судовому порядку рішення окружної комісії і він не зміг скористатися своїм конституційним правом на судовий захист. Але тоді це був один випадок, а на наступних виборах у нас функціонуватиме 13 000 територіальних виборчих комісій, які здійснюватимуть підготовку та проведення як парламентських, так і місцевих виборів, і які сумарно складуть близько 25 000 протоколів про підсумки голосування в окрузі.

Досить реальною є ситуація, коли територіальні виборчі комісії засідатимуть 5 і більше днів після дня голосування, позбавляючи тим самим суб'єктів виборчого процесу можливості оскаржити прийняті такими комісіями рішення. При цьому, попри неконституційний характер цієї норми, вона діятиме – адже її невідповідність Конституції було виявлено під час розгляду іншої справи, за зверненням про конституційність положень іншого, вже нечинного закону.

Таким чином, за процедурою, передбаченою Законом «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», провести чергові місцеві вибори неможливо. Звичайно, вибори формально відбудуться «за будь-якої погоди», але вони будуть нечесними, несправедливими, незаконними, не зможуть показати дійсне волевиявлення виборців.

## «ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОПОРЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ВИБОРІВ ДО МІСЦЕВИХ РАД Є ПЕРЕДЧАСНИМ»

**Олена ОХРИМЕНКО,**  
Фонд сприяння демократичним виборам

Запровадження пропорційної системи виборів до всіх місцевих рад, крім сільських та селищних, на мою думку, є передчасним. Причинами цього є, по-перше, відсутність осередків багатьох політичних партій, що можуть бути суб'єктами виборчого процесу; по-друге, незначна структурованість суспільства за партійною приналежністю, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях; по-третє, для формування органів місцевого самоврядування необхідна максимальна персоніфікація кандидатів на виборні посади, як вимагає Конституція та наше життя. В той же час позитивом обраної виборчої системи може бути стимулювання до розвитку партійної системи, але це більш політичне питання, ніж правове.

У зв'язку з цим особливу увагу слід звернути не стільки на політичні, скільки на правові аспекти Закону «Про вибори депутатів Верхов-

ної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Загальна думка про те, що закон підлягає суттєвому доопрацюванню, не ставиться під сумнів. Для ілюстрації цього твердження можна привести ряд прикладів. Так, ст. 19 Закону визначає систему виборчих комісій, але не визначає їх підпорядкованості, хоча по тексту закону вживається «комісія вищого рівня», «комісія нижчого рівня». Враховуючи одночасне проведення виборів, кандидати, які балотуються на місцевих виборах, втрачають право на формування дільничних виборчих комісій, мають нерівні умови з іншими суб'єктами виборчого процесу.

Організація роботи дільничних виборчих комісій по виборах народних депутатів та місцевих виборів абсолютно не узгоджується, починаючи з дня голосування, питання транс-



портування документації після завершення голосування на дільницях, проведення засідання до початку голосування.

Частина п'ята статті 28 Закону встановлює, що в разі дострокового припинення повноважень виборчої комісії або зменшення кількісного складу комісії нижче встановленої законом межі, відповідний орган, який утворив цю комісію, затверджує новий склад, але закон не містить механізму, за яким в цьому випадку будуть формуватися виборчі комісії.

Частина шоста статті 40, стаття 41 Закону закріплюють право кандидата в депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидата на посади сільського, селищного, міського голови повторно подавати виправлені відповідно до вимог закону документи або додаткові підписні листи з підписами виборців на свою підтримку, але не пізніше, ніж за 35 днів до дня виборів. А терміна, в який виборча комісія приймає остаточне рішення про реєстрацію кандидатів, закон не містить.

У статті 51 Закону визначено засади передвиборної агітації. Ця стаття передбачає обов'язок кандидатів і їх довірених осіб, організацій і партій, уповноважених осіб повідомляти відповідно територіальну виборчу комісію про час і місце проведення заходу передвиборної агітації. Однак зазначена стаття не вказує строки, не «виписує» процедуру.

Статті 54, 55 Закону, що встановлюють порядок використання друкованих та електронних засобів масової інформації, не визначають строку, протягом якого необхідно провести жеребкування та порядок, за яким проводиться надання ефірного часу та друкованої площі

для оприлюднення передвиборних програм кандидатів за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

Потребує уточнення частина дев'ята статті 39, яка зобов'язує територіальну виборчу комісію опублікувати рішення щодо реєстрації списків кандидатів у депутати та список зареєстрованих кандидатів з відомостями про перших 5 осіб списку, не визначаючи при цьому переліку відомостей про перших кандидатів. Відповідно не зрозуміло, які відомості про кандидатів мають бути надруковані.

Частина перша статті 33 Закону передбачає, що висування кандидатів у депутати та кандидатів на посади сільського, селищного, міського голови закінчується за 40 днів до дня виборів. Кінцевий строк подання документів для реєстрації кандидатів, передбачений частиною другою статті 39, статтями 40, 41, складає 40 днів. Отже, закон свідомо ставить суб'єктів виборчого процесу в таку ситуацію, коли у них відсутній час для подання відповідних документів до виборчої комісії.

В тексті щодо однакових понять вживається різна термінологія, взагалі не визначено, що таке «неправильні відомості».

З метою уніфікації виборчого законодавства і спрощення його застосування на практиці підхід до порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів та учасників виборчого процесу повинен бути однаковим при проведенні всіх виборів.

Тому я вважаю, що за таким Законом провести місцеві вибори і визнати їх легітимними неможливо.

## «Я ГОТОВИЙ ВНЕСТИ ЗАКОНОПРОЕКТ, ЯКИЙ ПЕРЕДБАЧАЄ ДЕЯКІ КОРЕГУВАННЯ, АЛЕ НЕ ВИКЛАДЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНУ У НОВІЙ РЕДАКЦІЇ»

**Михайло МЕЛЬНИЧУК,**  
народний депутат  
України, Фракція  
Соціалістичної  
партії України

У той час, коли ми готували проект Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який розглядався у Верховній Раді України, події дуже відчутно впливали на якість закону. Я погоджуюся з багатьма критичними зауваженнями щодо статей цього закону. Тому ми можемо ще раз повернутися до його розгляду в Верховній Раді, як ми повернулися до Закону про парламентські вибори.

Хочу сказати про структурованість суспільства. Вже 15 політичних партій мають готові списки кандидатів до всіх рівнів рад, де передбачена пропорційна система виборів. А ті ж партії, які таких списків не мали і сьогодні їх не мають, – це «технологічні» партії, які

відігравали суто технічну роль під час попередніх виборчих кампаній і не ставили собі за мету отримати перемогу на виборах.

Я погоджуюся з тим, що треба робити правки, я готовий внести законопроект, який передбачає деякі корегування, але не викладення чинного Закону у новій редакції під приводом тотальної недосконалості чинного Закону. Якщо недоречності й були, то ми готові до співпраці, але не до скасування Закону, бо скасування означатиме рух назад. Якщо наша держава рухається вперед до демократії, то скасуванням цього закону ми не зробимо крок до демократії, ми зупинимо той процес, який в суспільстві вже розпочався – процес політичної структуризації.

## «ВИБОРИ ВІДБУДУТЬСЯ ПРИ БУДЬ-ЯКОМУ ЗАКОНІ»



**Георгій  
ПОНОМАРЕНКО,**  
народний депутат  
України, Фракція  
комуністів

**М**и повинні розуміти, що парламентські і місцеві вибори не будуть розведені в часі. Причому, вибори відбудуться на пропорційній основі. Верховна Рада буде приймати будь-які зміни, які не будуть стосуватися виборчої системи. Тому закон можна вдосконалювати, не торкаючись виборчої системи.

## «ЗАКОН МАЄ БУТИ НАПИСАНИЙ ТАК, ЩОБ ЙОГО БУЛО ЯКНАЙЛЕГШЕ ЗАСТОСОВУВАТИ»



**Юрій  
КЛЮЧКОВСЬКИЙ,**  
народний депутат  
України, заступник  
Голови Комітету  
Верховної Ради  
України з питань  
державного будівни-  
цтва та місцевого  
самоврядування,  
Фракція «Наша  
Україна»

**Я** поставлю під сумнів тезу про те, що місцеві вибори відбудуться за будь-яким законом. Звісно, щось відбудеться, але невідомо, чи це будуть вибори, чи звичайна пародія на вибори.

Хочу почати з історії питання. Мені здається, що дуже довго у Верховній Раді бракувало розуміння однієї принципової речі. На відміну від виборів Президента України, виборів народних депутатів України, місцеві вибори – це не одні вибори, це вибори в кожній громаді, в районі, області, в АРК. Кожний такий виборчий процес є окремим виборчим процесом. На превеликий жаль, за модель закону, який сьогодні набрав чинності, був взятий Закон «Про вибори народних депутатів України», який описував єдиний виборчий процес. Ця принципова відмінність і стала джерелом багатьох вад Закону про місцеві вибори. Саме через це багато речей стали суперечливими, і це призводить до неможливості послідовного застосування закону.

Нагадаю час, коли це робилося. Квітень 2004 року, передбачається голосування за конституційну реформу. Дві фракції ставлять умову: вони будуть голосувати «за», якщо будуть прийняті закони про вибори на пропорційній основі. Законопроект проходив через Тимчасову спеціальну комісію, яка створила відповідну робочу групу, яка жоден аргумент не брала до уваги. Тоді було головним було одне – встигнути підготувати законопроект про місцеві вибори до голосування за законопроект про внесення змін до Конституції.

Чи можна сьогодні говорити про доцільність виборчих систем, які застосовуються до місцевих виборів? Це залежить від природи виборів. Ще раз зазначаю: це вибори до різних органів, причому різних за своєю конституційною природою. Якщо міська рада представляє тери-

торіальну громаду міста, то районна рада представляє не сукупність населення району, а територіальні громади, які входять до складу району – стаття 140 Конституції України. Тому не може бути визнана конституційною виборча система, яка не забезпечує представництво територіальних громад у районній раді.

Я не можу зрозуміти, чому на місцевих виборах право висунення кандидатів (навіть у випадку застосування пропорційної системи) мають лише політичні партії. Без сумніву, вони відіграють велику роль як в загальнонаціональному суспільному житті, так і на місцевому рівні. Але на місцевому рівні є й інші групи інтересів, які працюють у тій сфері, що відповідно до Конституції, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейської Хартії місцевого самоврядування віднесена до місцевих справ.

Тепер стосовно доцільності удосконалення чинного Закону про місцеві вибори. Чинний закон пропонує обирати депутатів сільської ради в одномандатних округах. Оскільки невелике село поділити на одномандатні округи часто неможливо (один член сім'ї може бути виборцем в одному одномандатному окрузі, а інший – в іншому), то доцільність застосування такої системи викликає значні сумніви.

Саме тому у проекті нової редакції Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» на сільських виборах пропонується застосувати багатомандатні округи, щоб не відносити членів однієї сім'ї до різних округів. На виборах до районних і обласних рад пропонується повернутися до теперішнього механізму обрання депутатів від територіальних громад до районних рад, від районів і міст обласного зна-

чення – до обласної ради, однак не з рівним представництвом, а з представництвом, залежним від кількості виборців, що проживають відповідно у селах, селищах, містах районного, обласного значення, районів.

Варто зупинитись і на недоліках правового регулювання процедури підготовки та проведення місцевих виборів. Так, Законом передбачено, що утворюється не тільки один округ по виборам, наприклад, до районної ради, але й територіальні округи, які складаються з громад. Згідно з частинами 7, 8, 9 статті 24 Закону, відповідні територіальні виборчі комісії ще й виконують роль окружних по відношенню до таких виборів і встановлюють підсумки голосування у відповідному виборчому окрузі і передають ці підсумки до районної виборчої комісії. Таким чином, за статтею 24 Закону встановлення результатів відбувається так: дільнична комісія веде протоколи в район, районна підбиває підсумок по району і передає в обласну комісію. У той же час, за статтею 72 Закону протоколи та інші документи дільничних виборчих комісій приймаються і розглядаються на засіданні відповідної територіальної комісії. Жодних проміжних ланок тут не передбачено, тобто територіальна комісія встановлює результати виборів на підставі протоколів дільничних комісій, а не тих, які виконують функції окружних. Іншими словами, статті 24 та 72 Закону суперечать одна одній, причому за Законом порушення порядку транспортування виборчої документації є підставою визнання виборів недійсними.

Статтею 74 визначається зміст протоколів про підсумки виборів. В частині першій цієї

статті вказується, які відомості мають бути відображені у цьому протоколі, причому за пунктом 8 частини першої у протоколі має бути зазначено кількість голосів виборців, поданих за кожного з кандидатів в багатомандатному окрузі, включеного до виборчого списку кожної організації. Виникає питання: де взяти ці відомості – голосування ж відбувається за список, а не за кожного кандидата окремо. Але це вимога Закону до підсумкового документу виборів, на підставі якого встановлюється, хто обраний. Цей протокол не можна скласти відповідно до закону, а незаконним він теж не може бути.

Я хочу звернути увагу на проблеми, які необхідно вирішити перш, ніж почнуться місцеві вибори. Таких проблем дві: по-перше, слід усунути всі недоречності, які є в чинному законі, по-друге, максимально узгодити його із Законом «Про вибори народних депутатів України». Адже оскільки вибори будуть відбуватися одночасно, не можна простих людей ставити в ситуацію, коли вони мають пам'ятати цілий набір різних процедур, які їм одночасно треба здійснювати, але відносно різних виборів і по-різному.

Особливість виборчого закону полягає в тому, що він в своєму застосуванні зачіпає кожного громадянина України. Тому він має бути написаний так, щоб його було якнайлегше застосувати, щоб він був зрозумілим і очевидним, простим в застосуванні. На жаль, чинний закон про місцеві вибори є не просто ускладнює застосування, а просто робить його неможливим.

## «ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНУ ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ ТРЕБА РОЗГЛЯДАТИ НА ПОГОДЖУВАЛЬНІЙ РАДІ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ»



**Борис БЕСПАЛИЙ,**  
народний депутат  
України, секретар  
Комітету Верховної  
Ради України з питань  
державного будівництва  
та місцевого самоврядування,  
Фракція  
«Наша Україна»

Насамперед необхідно відзначити, що за результатами дослідження порядку денного сесії можна дійти висновку про те, що проект нової редакції Закону про місцеві вибори, можливо, не буде розглядатись взагалі.

Кожен виборчий закон містить дві складові: концептуальні і технологічні питання. Я думаю, що та технологія, яка запропонована в проекті нової редакції Закону про місцеві вибори, пройшла б у Верховній Раді. Проблемаю і каменем спотикання на цей момент є виборча система. Закон «Про вибори народних депутатів України» був підтриманий кваліфікованою більшістю голосів саме тому, що у ньому не переглядалися два питання: пропорційна виборча система за загальнонаціональними списками і виборчий бар'єр. Загалом, проблема виборчої системи залежить не від голосування в сесійній залі, а від Погоджувальної

ради депутатських фракцій, яка і визначить процедуру розгляду в сесійній залі. Якщо ж намагатись «провести» проект, що змінює концептуальні засади місцевих виборів без Погоджувальної ради, то неважко передбачити і навіть назвати ті фракції, які заблокують і трибуну, і вхід у сесійну залу. Іншими словами, без Погоджувальної ради це питання не пройде.

Я думаю, досить правильно було обрано підхід, згідно з яким відповідальним за підготовку проекту нової редакції Закону про місцеві вибори визначено Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, а не Тимчасову спеціальну комісію по доопрацюванню проектів законів про внесення змін до Конституції України, співголовами якої є О. Мороз і С. Гавриш. Адже ця Комісія є аналогом Погоджу-

вальної ради, але з дорадчим, а не вирішальним голосом.

Тому мені здається, що питання удосконалення Закону про місцеві вибори треба розглядати на Погоджувальній раді за змістом – щодо виборчих систем для місцевих виборів – і по формі – щодо порядку та строків внесення відповідного законопроекту на розгляд в сесійній залі, дати такого розгляду.

Тому якщо Погоджувальна рада найближчим часом не прийме рішення з трьох питань: щодо виборчих систем, призначення місцевих виборів та щодо дати розгляду законопроекту в першому читанні, Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» залишиться без змін.

## «РЯД ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ХЕРСОНЩИНИ НЕ ГОТОВІ ДО ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ ЗА ЗАКОНОМ ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ»



**Володимир КОРОБОВ,**  
Херсонське  
регіональне  
відділення Асоціації  
міжнародного  
співробітництва  
«Атлантична Рада  
України»

Перед осередками партійних організацій, які створені і діють на Херсонщині, постають завдання врахувати у підготовці до нових місцевих виборів специфічні зміни, що відбулися завдяки прийняттю нового виборчого закону. Більшість місцевих виборів планується проводити за новою, пропорційною системою. В нових умовах змінюються і основні види діяльності підготовчої роботи, роботи під час проведення кампанії.

Однією із найбільших проблем є проблема розгалуженості партійних осередків. Лише кілька партій більш-менш реально створили сітку своїх досить формально існуючих організацій в області, проте більшість таких організацій існують лише на папері. Партії не мають намір витратити надто великі кошти на створення і підтримку численних партійних осередків, та навіть ті кошти, які на це витрачаються, значною мірою приховуються партійними керівниками на місцях. Слабкість херсонського бізнесу впливає і на слабкість місцевих парторганізацій, які не отримують необхідних місцевих коштів. Серед обласних організацій лише НСНУ, КПУ, можливо, НРУ мають більш-менш реально існуючі мережі партійних осередків. Насправді партійні дані про чисельність і кількість осередків ніхто не перевіряє, ніякого внутрішнього аудиту або державного контролю немає, тому повних даних не можна отримати.

Суттєвою проблемою є проведення партійними організаціями виборчої кампанії за новим законом в сільській місцевості. Новітні дослідження електоральної поведінки українського селянства показують, що потужний вплив на сільського виборця в плані визначення суб'єкта, за якого варто голосувати, справляє не тільки й не так партійна належність потенційного обранця, як його особисті якості, біографія, популярність серед тих, хто має брати участь у виборах. Партійне представництво в сільській місцевості (навіть на районному рівні) дуже незначне, партійні осередки справ-

ляють незначний вплив на політичний вибір селян, вони доволі пасивні у роботі з сільськими виборцями. Українські дослідники приходять до висновку, що сільське населення фактично не має інформації про вибори до органів місцевого самоврядування на пропорційній основі.

Партійні осередки не готові до створення і налагодження ефективної роботи систем взаємного політичного контролю на місцевих виборах. Досвід минулих президентських виборів показав, що створення навіть єдиної (однієї) моніторингової системи спостереження за дотриманням виборчого законодавства вимагає неабияких фінансових та людських ресурсів. Годі і сподіватись, що партії-лідери (НСНУ, ВО «Батьківщина», СПУ, НПУ, ПРУ, КПУ) можуть створити кілька таких рівноцінних систем. Партійні осередки не готові до цього.

Проведення місцевих виборів за пропорційною системою вимагає посилення юридичного забезпечення партійних виборчих кампаній. Це також нереальне завдання для більшості партійних осередків.

Існує неабияка проблема лідерства в партійних організаціях, проблема власного інтелектуального, політтехнологічного і інформаційного забезпечення виборчих кампаній, низка інших проблем, які не мають вирішення на цей час.

Одним із найголовніших питань є питання про здатність обласних партійних організацій реалізувати свій електоральний потенціал в регіоні. Насправді можливість не є гарантовано здійсненою. Конкретний результат партійних виборів залежатиме не лише від електорального потенціалу (сукупності виборців, які схильні підтримати ту чи іншу партію), але й від здатності тієї чи іншої партії скористатися тим потенціалом, актуалізувати й реалізувати його.

Відомий сучасний львівський знавець теорії і практики політичних партій і політичних систем Юрій Шведа в своїй минулорічній

монографії дає розгорнуту характеристику елементів, «індикаторів» політичних партій, які дають можливість оцінити їх готовність до виборів. Це організованість, залученість, партійна програма, узгодженість, тощо.

Ознаками організованості є наявність розгалуженої формальної організаційної структури і широка членська база. Організаційна структура повинна якомога адекватніше відображати структуру потенційного електорату. Партійна організація повинна бути здатною реагувати на регіональні і загальнонаціональні події прийняттям відповідних рішень, проведенням акцій.

Залученість визначається суворістю вимог до членів партії, участю рядових партійців у діяльності партії, наявності матеріальних та морально-політичних стимулів до партійної роботи.

Під узгодженістю розуміють «ступінь відповідності між установками та поведінкою членів партії», тобто згуртованість (рівень єдності) тощо.

Ці та інші критерії оцінки діяльності партійних організацій дають можливість порівняти їх готовність до виборів у місцеві ради.

Лідер передвиборчих рейтингів – партія НСНУ – посідає в області провідне місце. Це пояснюється традиційно великою роллю в регіоні адміністративного ресурсу. Значна доля конформного херсонського електорату завжди голосує за ту силу, яка уособлює владу. Обласна організація НСНУ фактично монополізувала адмінресурс виконавчої вертикалі влади. Голова обласної держадміністрації та переважна частина голів райдержадміністрацій є представниками і членами НСНУ. Значна частина чиновництва активно «перфарбувалася» в помаранчевий колір, до лав НСНУ переходять активісти із союзницьких революційних партій, таких як НРУ чи «Батьківщина». Потужні фракції НСНУ створені в обласній раді, радах інших рівнів. До лав цієї партії приходять підприємці і депутати рад різних рівнів, які хотіли б скористатися панівним положенням партії, потрапити в її списки на місцевих виборах. Осередки НСНУ створені майже в усіх районах області, в значній кількості міст, селищ і сіл. НСНУ створила обласну партійну газету «Наша Україна», яка виходить 30-тисячним накладом і планує найближчим часом збільшення накладу і обсягу. Вплив на виборців, вражених «помаранчевою» революцією, на адміністративний ресурс, широкий доступ до місцевих фінансових ресурсів, вплив на державні мас-

медіа і власна газета – все це зумовлює панівну роль НСНУ і високий рівень її готовності до місцевих виборів. Зрозуміло, що ця партія намагатиметься висунути власні списки на виборах до усіх рад.

До негативних тенденцій можна віднести повільну і поступову втрату популярності НСНУ через розчарування економічною і соціальною політикою уряду і президента. Дуже великі очікування виборців після революції із зрозумілих причин не можуть бути вдоволені. Критика місцевих органів влади з боку демократичних ЗМІ, опозиційних партій, великої кількості невдоволених владою швидко зростає і може восени досягти дуже високого рівня. Немає впевненості в тому, що НСНУ вдасться нейтралізувати вплив цієї критики, скоріше за все, електоральний рейтинг НСНУ в області буде знижуватись, якщо не відбудеться ніяких визначних політичних подій.

Традиційно ВО «Батьківщина» не дуже популярна на Херсонщині. Популярність Ю.Тимошенко в області була нещодавно нижчою від популярності В. Ющенка. Тривалий час керівництво обласною організацією було слабким. Проте за останній час «Батьківщина» набуває в країні в цілому і в області зокрема дедалі більшої популярності. Чинниками такої тенденції є популярність Ю. Тимошенко, її харизма. Також великий вплив має поширення чуток серед населення про те, що саме «Батьківщина» захищає ідеали революції, які зраджують деякі відомі представники НСНУ. До «Батьківщини» вступили як розчаровані представники НСНУ, так і багато колишніх прибічників кучмівського режиму. Обласна організація «Батьківщини» має більший моральний ресурс, має образ такої собі «опозиції» серед владних партій. Проте матеріальні ресурси, які використовує партія, інформаційний вплив, кадровий ресурс в неї менші від НСНУ. Нижчий і рівень організаційної розгалуженості. В громадському сприйманні обласна організація не має власного «обличчя», своєї «фішки». Загалом готовність до місцевих виборів цієї партії нижча від показників НСНУ.

Значну фінансово-організаційну допомогу отримали останнім часом обласні осередки Соціалістичної і Народної партій. Зокрема, обласний осередок НПУ отримав комплекти оргтехніки, автомобілі для районних осередків, готує випуск власної газети, створив власну молодіжну організацію тощо. Обласні організації цих партій певною мірою відстають від НСНУ, КПУ у підготовці до виборів, проте потужно надолужують згаяне і завдяки цент-

ралізованим ресурсам дуже скоро розгорнуть свої організації для політичного наступу. Не має сумнівів, що вони братимуть найактивнішу участь у виборах до рад усіх рівнів.

Посилився вплив на місцеве політичне життя і обласного осередку НРУ. Під час президентських виборів осередок НРУ використав значні кошти на посилення своїх організацій в районах, створення нових осередків, поширення інформаційного впливу. Голова Обласного проводу НРУ О. Ткаленко став народним депутатом. Хоча існує точка зору, що НРУ «не отримала нічого», проте це не відповідає дійсності. Вона організаційно, матеріально і політично зміцніла, стала набагато впливовішою. Дистанціювання від створеної слабкої перехідної влади – не тільки не ознака слабкості, а навпаки – продуктивний тактичний хід, який допоможе партійному осередку скористатися протестним електоратом на місцевих виборах.

Дуже високим є рівень готовності до місцевих виборів комуністів. Партія має свій ідеологічний, організаційний ресурс, чітко визначену позицію, свою електоральну нішу. Партія

має всі можливості мати успіх і на місцевих виборах.

Осередки опозиційних партій – Партії регіонів та СДПУ(о) – практично не готові до виборів, вони не мають ані чітко позиційованого лідерства, ані дієвої організаційної структури. Моральний дух опозиціонерів підірвано, керівництво обласної і міської організації Партії регіонів залишило напризволяще своїх однопартійців. Діяльність опозиції в інформаційному полі області майже непомітна. Єдиним свідченням існування СДПУ(о) для рядових виборців є розміщення на шпальтах місцевих газет замовних матеріалів, які надходять із Києва.

В цілому можна зробити висновок, що найбільш готові до місцевих виборів НСНУ, КПУ і НПУ; меншою мірою – «Батьківщина», НРУ, СПУ. В критичному стані знаходяться обласні осередки ПРП, УНП, ПРУ, СДПУ(о). Активізувалися ПСПУ, РПУ, «Союз», які за певних умов матимуть свої маленькі перемоги в області.

# ЛІДЕРИ МІЖФРАКЦІЙНИХ ПЕРЕХОДІВ



**Тетяна ШОРОХОВА,**  
асистент  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Статистичний аналіз кількості переходів між фракціями / депутатськими групами народних депутатів України свідчить, що лише одна третина з них, прийшовши у Верховну Раду України та обравши фракцію, залишилась її членом. Усі ж інші активно змінювали свою фракційну приналежність – від одного до дев'яти разів.

Беззаперечним лідером за кількістю переходів (станом на 3 листопада 2005 року) став Потебенько Михайло Олексійович. За ним йдуть – Бандурка О. М., Гладких В. І., Зубець М. В., Мусіяка В. Л., Ратушняк С. М., Сівкович В. Л.

**Загальна кількість переходів між фракціями / депутатськими групами <sup>1</sup>**  
(за період з 14 травня 2002 року до 03 листопада 2005 року)

Кількість переходів по фракціях/депутатських групах	Кількість народних депутатів, які змінювали фракцію/депутатську групу
0	2
1	150
2	53
3	47
4	47
5	40
6	44
7	21
8	16
9	6
10	1

**Кількість переходів народних депутатів України у розрізі фракцій / депутатських груп <sup>2</sup>**  
(станом на 03 листопада 2005 року)

	Кількість переходів										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Фракція комуністів	0	56	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Фракція Партії регіонів «Регіони України»	0	0	4	30	12	2	1	1	0	0	0
Фракція Народної Партії	0	0	0	3	15	6	13	5	1	2	0
Фракція «Наша Україна»	0	33	0	0	4	3	1	0	1	0	0
Фракція Блоку Юлії Тимошенко	0	19	1	3	0	8	4	1	0	1	0
Позафракційні	2	0	5	3	5	4	8	2	6	1	0
Фракція Соціалістичної партії України	0	19	0	1	0	2	1	0	2	0	0
Фракція Української Народної Партії	0	5	16	2	0	2	0	0	0	0	0
Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	0	16	2	0	1	0	1	0	0	0	0
Фракція політичної партії «Вперед, Україно!»	0	0	0	0	1	2	8	3	3	1	1
Фракція політичної партії «Реформи і Порядок»	0	0	12	0	2	1	0	0	0	0	0
Група «Довіра народу»	0	1	0	1	1	2	3	5	2	1	0
Фракція Партії промисловців і підприємців України	0	0	0	0	1	5	3	4	1	0	0
Фракція Народного Руху України	0	1	13	0	0	0	0	0	0	0	0
Фракція партії «Єдина Україна»	0	0	0	4	5	3	1	0	0	0	0

<sup>1</sup> Слід враховувати, що кожен народний депутат, який набув повноважень, вважається позафракційним і лише потім входить до певної фракції / депутатської групи.

<sup>2</sup> За основу розрахунку взято склад кожної фракції / депутатської групи станом на 03 листопада 2005 року та враховано кількість міжфракційних переходів, які здійснив кожен із її членів.

**Кількість міжфракційних переходів: поіменні результати**  
(за період з 14 травня 2002 року до 03 листопада 2005 року)

Потебенько М. О.	10	Засуха Т. В.	6	Матвієнко П. В.	5	Фоменко К. О.	4
Бандурка О. М.	9	Кафарський В. І.	6	Миримський Л. Ю.	5	Франчук А. Р.	4
Гладкіх В. І.	9	Кириллов В. Д.	6	Мовчан В. П.	5	Шевченко О. О.	4
Зубець М. В.	9	Климуш О. Д.	6	Надрага В. І.	5	Шершун М. Х.	4
Мусяка В. Л.	9	Колоніарі О. П.	6	Насалик І. С.	5	Шкляр В. Б.	4
Ратушняк С. М.	9	Коновалюк В. І.	6	Правденко С. М.	5	Шпак В.Ф.	4
Сівкович В. Л.	9	Косінов С. А.	6	Ременюк О. І.	5	Ярославський О. В.	4
Буряк О. В.	8	Крук Ю. Б.	6	Руденко Г. Б.	5	Авраменко В. Ф.	3
Горбачов В. С.	8	Кузьмук О. І.	6	Святаш Д. В.	5	Андресюк Б. П.	3
Давидова Л. І.	8	Майстришин В. Я.	6	Сергієнко Л. Г.	5	Байсаров Л. В.	3
Дашутін Г. П.	8	Матвієнков С. А.	6	Слаута В. А.	5	Бахтеєва Т. Д.	3
Дем'юхін В. А.	8	Мхітарян Н. М.	6	Станецький Г. С.	5	Богатирьова Р. В.	3
Довгий Т. О.	8	Немировський О. А.	6	Хмельницький В. І.	5	Бронніков В.К.	3
Заїчко В. .	8	Нечипорук В. П.	6	Челомбітко І. В.	5	Бубка С. Н.	3
Каденюк Л. К.	8	Олуйко В. М.	6	Чорновіл Т. В.	5	Гайдош І. Ф.	3
Кукоба А. Т.	8	Пінчук В. М.	6	Шпиг Ф. І.	5	Горбаль В. М.	3
Петров О. В.	8	Плохой І. І.	6	Антеміюк В. Д.	4	Деркач А. Л.	3
Пустовойтенко В. П.	8	Поліщук К. А.	6	Бастрига І. М.	4	Деркач Л.В.	3
Развадовський В. Й.	8	Поплавський М. М.	6	Біловол О. М.	4	Дубицький В. В.	3
Рудковський Д. О.	8	Райков Б. С.	6	Ващук К. Т.	4	Євдокимов В. О.	3
Сміяненко І. М.	8	Резнік І. Й.	6	Вернидубов І. В.	4	Звягільський Ю. Л.	3
Супрун Л. П.	8	Савицький В. В.	6	Волков О. М.	4	Зубанов В. О.	3
Шведенко М. М.	8	Салигін В. В.	6	Гавриш С.Б.	4	Кириченко Л.Ф.	3
Будаг'янц М. А.	7	Сушкевич В. М.	6	Губський Б.В.	4	Кіссе А. І.	3
Галієв Е. Е.	7	Толочко П. П.	6	Димінський П. П.	4	Клімов Л.М.	3
Гурєєв В. М.	7	Фельдман О. Б.	6	Єдін О. Й.	4	Клюєв А.П.	3
Юффе Ю.Я.	7	Франчук І. А.	6	Єремєєв І. М.	4	Комар М. С.	3
Каратуманов О. Ю.	7	Цігітшвілі Е. О.	6	Жеваго К. В.	4	Корсаков О. Я.	3
Карпов О. М.	7	Чеботарьова Ю.С.	6	Задорожній О. В.	4	Кузьменко П. П.	3
Козловський А. М.	7	Чикал А.В.	6	Ісаєв Л. О.	4	Ландик В. І.	3
Майко В. І.	7	Шаров І. Ф.	6	Калетнік Г.М.	4	Лещинський О. О.	3
Мельников М. П.	7	Юхновський О. І.	6	Калінчук В. А.	4	Лукашук О. Г.	3
Ноценко М. П.	7	Абдуллін О. Р.	5	Кальніченко І. В.	4	Макеєнко В. В.	3
Оніщук М. В.	7	Акопян В. Г.	5	Кіроянц С. Г.	4	Мокроусов А. О.	3
Полякова Л. Є.	7	Антоньєва Г. П.	5	Круглов М. П.	4	Наконечний В. Л.	3
Раханський А. В.	7	Астров–Шумілов Г.К.	5	Лапін Є. В.	4	Онопенко В. В.	3
Салмін О. В.	7	Баграєв М. Г.	5	Литвин В. В.	4	Пеклушенко О. М.	3
Сандлер Д. М.	7	Бартків В. П.	5	Лісін М.П.	4	Писарчук П. І.	3
Солошенко М. П.	7	Беспалов О. П.	5	Льовін А. І.	4	Плющ І. С.	3
Стребко С. К.	7	Бичков С. А.	5	Мартиновський В. П.	4	Рибак В. В.	3
Сухий Я. М.	7	Бойко В. О.	5	Матвійчук Е. Л.	4	Римарук О. І.	3
Сятиня М. Л.	7	Борзих О. І.	5	Мороз А. М.	4	Рябіка В. Л.	3
Шевчук С. В.	7	Веревський А. М.	5	Омельченко О. О.	4	Сафіуллін Р. С.	3
Ярославський О. В.	7	Веретенников В. О.	5	Осика С. Г.	4	Сінченко С. Г.	3
Бауер М. Й.	6	Гапочка М. М.	5	Пехота В. Ю.	4	Скудар Г.М.	3
Бойко В. С.	6	Гладій М.В.	5	Плютинський В. А.	4	Сулковський П.Г.	3
Бондаренко Г. І.	6	Горлов Г. В.	5	Потапов В. І.	4	Тимошенко В. А.	3
Буряк С. В.	6	Гошовський В. С.	5	Рішняк І. М.	4	Томич І.Ф.	3
Васадзе Т. Ш.	6	Гуров В. М.	5	Сабашук П. П.	4	Турманов В. І.	3
Гаврилюк В. В.	6	Довгий С.О.	5	Самоплавський В. І.	4	Хара В. Г.	3
Гадяцький Л. М.	6	Драчевський В. В.	5	Самофалов Г. Г.	4	Хомутиннік В. Ю.	3
Гіршфельд А. М.	6	Касьянов С. П.	5	Сватков Л. Б.	4	Царьов О.А.	3
Горбатов В. М.	6	Клименко А. В.	5	Сігал Є. Я.	4	Шкіря І. М.	3
Дзонь В. М.	6	Козаченко О. О.	5	Слабенко С. І.	4	Янковський М. А.	3
Добкін М. М.	6	Колісник М. Д.	5	Стоян О. М.	4	Альошин В. Б.	2
Зарубінський О. О.	6	Косьяненко О. В.	5	Терещук С. М.	4	Асадчев В. М.	2



Блохін О. В.	2	Бокий І. С.	1	Мазуренко В. І.	1	Усаченко Л. М.	1
Бойко Ю. А.	2	Бондарчук О. В.	1	Малиновський О.П.	1	Устенко О. А.	1
Бондаренко В. Д.	2	Борзов В.П.	1	Маркуш М. А.	1	Федорчук Я. П.	1
Бондаренко О. Ф.	2	Борщевський В. В.	1	Мартиненко М. В.	1	Фіалковський В. О.	1
Васильєв О. А.	2	Буждиган П. П.	1	Масенко О. М.	1	Фікс Є. З.	1
Гаврилюк І. Я.	2	Буйко Г. В.	1	Матвєєв В. Г.	1	Філіндаш Є. В.	1
Гірник Є. О.	2	Вернигора Л. М.	1	Матвєєв В. Й.	1	Цехмістренко В. Г.	1
Гринів І. О.	2	Вінський Й. В.	1	Мельник М. Є.	1	Цибенко П. С.	1
Гудима О. М.	2	Волинець М. Я.	1	Мельничук М. В.	1	Цибулько В. М.	1
Давимука С. А.	2	Воюш В. Д.	1	Мигович І. І.	1	Челноков С. Д.	1
Джемілев М.	2	Гармаш Г. Ф.	1	Мироненко В.А.	1	Черновецький Л. М.	1
Джоджик Я. І.	2	Герасимов І. О.	1	Місюра В.Я.	1	Чечель М. Й.	1
Діденко Ю. В.	2	Гінзбург О. П.	1	Міщура В. Д.	1	Чичканов С.В.	1
Драч І. Ф.	2	Глухівський Л. Й.	1	Мордовець Л. М.	1	Чичков В. М.	1
Загрева Б. Ю.	2	Гмиря С. П.	1	Мороз О. О.	1	Шепетін В. Л.	1
Заєць І. О.	2	Голуб О. В.	1	Мухін В. В.	1	Шибко В. Я.	1
Заплатинський В. М.	2	Грановський О. Г.	1	Наливайко А.М.	1	Шкіль А. В.	1
Кендзьор Я. М.	2	Грач Л. І.	1	Новак В. М.	1	Шульга М. О.	1
Коваль В. С.	2	Грачев О. О.	1	Носенко М. П.	1	Шурма І. М.	1
Косів М. В.	2	Григорович Л.С.	1	Одайник М. М.	1	Шуфрич Н. І.	1
Костенко Ю. І.	2	Грязєв А. Д.	1	Омельченко Г. О.	1	Юхновський І. Р.	1
Костинюк Б. І.	2	Гуменюк О.І.	1	Оржаховський А. В.	1	Ющенко П. А.	1
Криворучко Ю. З.	2	Гуренко С. І.	1	Орбець Ю. М.	1	Марченко О. В.	0
Ларін С. М.	2	Доманський А. І.	1	Павличко Д.В.	1	Татусяк С. П.	0
Лелюк О. В.	2	Дорогунцов С. І.	1	Пак В. П.	1		
Литвин В.М.	2	Єщенко В. М.	1	Парубок О. Н.	1		
Манчуленко Г. М.	2	Жижко С. А.	1	Петренко В. С.	1		
Мартинюк А. І.	2	Жулинський М.Г.	1	Петров В. Б.	1		
Мовчан П. М.	2	Заєць В. В.	1	Писаренко А.Г.	1		
Мойсик В. Р.	2	Заклунна-		Подобєдов С.М.	1		
Олексіюк С.С.	2	Мироненко В. Г.	1	Політ А. А.	1		
Олійник Б. І.	2	Зімін О.П.	1	Полянчич М.М.	1		
Осташ І. І.	2	Зубов В. С.	1	Пономаренко Г. Г.	1		
Панасовський О. Г.	2	Іванчо І.В.	1	Поровський М. І.	1		
Поживанов М. О.	2	Кармазін Ю. А.	1	Прошкуратова Т.С.	1		
Слободян О. В.	2	Карнаух М.В.	1	Пузаков В.Т.	1		
Соболев С. В.	2	Катеринчук М. Д.	1	Пхиденко С. С.	1		
Стецьків Т. С.	2	Катушева З. Г.	1	Ратушний М. Я.	1		
Танюк Л. С.	2	Келестин В. В.	1	Родіонов М. К.	1		
Ткаленко О. С.	2	Кемєняш О. М.	1	Рудьковський М.М.	1		
Трофименко В. В.	2	Кирильчук Є. І.	1	Ружицький А. М.	1		
Тягнибок О. Я.	2	Кисельов О.В.	1	Садовий М. І.	1		
Удовенко Г. Й.	2	Ключковський Ю. Б.	1	Самойлик К. С.	1		
Філенко В. П.	2	Кобець О.С.	1	Сас С. В.	1		
Хмара С. І.	2	Константинов Є. С.	1	Семинога А. І.	1		
Царенко О. М.	2	Корж В. Т.	1	Симоненко П. М.	1		
Черняк В. К.	2	Король В. М.	1	Ситник К. М.	1		
Черноволенко О. В.	2	Корчинський А.І.	1	Сімонов В. Д.	1		
Чубаров Р. А.	2	Кравченко М.В.	1	Сіренко В.Ф.	1		
Ширко Ю. В.	2	Кравчук Л. М.	1	Сокирко М.В.	1		
Яворівський В. О.	2	Круць М. Ф.	1	Соломатін Ю.П.	1		
Александровська А. О.	1	Крючков Г. К.	1	Співачук В. Л.	1		
Алексєєв І. В.	1	Кульчинський М. Г.	1	Сподаренко І.В.	1		
Анастасієв В.О.	1	Кухарчук М. А.	1	Степанов М. В.	1		
Анісімов В. О.	1	Лебедівський В.А.	1	Стретович В. М.	1		
Аніщук В. В.	1	Левцун В. І.	1	Ступак В. Ф.	1		
Бабурін О. В.	1	Лещенко В. О.	1	Суркіс Г. М.	1		
Беспалий Б. Я.	1	Лобода М. В.	1	Таран В. В.	1		
Білорус О.Г.	1	Лук'яненко Л. Г.	1	Ткаченко О. М.	1		
Бірюк Л. В.	1	Ляпіна К. М.	1	Ульянченко В.І.	1		

## STATE TARGET PROGRAMS AS A BUDGET INSTRUMENT OF INVESTMENT INTO THE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

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

The current budget process in Ukraine has brought to the forefront the priorities of the social and economic policy set for itself by the current Ukrainian government and reflected in the 2006 budget proposal.

Article 3 of the Ukrainian Constitution sets that the main objective of the state is to establish and ensure human rights and freedoms, in particular the social ones. At the same time, however, it is clear that only recreation and accumulation of resources may support the full-fledged exercise of any social rights. Thus, attempting to fulfill its main duty, the state should not leave out its economic development. The main problem here is to find the balance between the economic growth expenses and the allocations for the social rights, in other words, the balance between the development and the consumption expenses.

The main instrument of public investment into the social and economic development of Ukraine is the Parliament-approved state target programs funded by the state budget as set by the law on such programs. This makes it possible to compare the funding provided to different programs, which reveals the real priorities of the government and become the guidelines for the implementation of the social and economic policies in general.

Currently, the proposed budget allocations for the 2006 state target programs make up only 6.2 per cent of the total budget expenses. The total funding required is 38.3 bln UAH, where 30.2 bln shall be obtained from extra-budget sources. Thus, the government provides only 20 per cent of the funding needed to support the state target programs.

Just to compare, Yanukovich government used a different approach to fund the state target programs. In 2005, it was proposed to support such programs with 17 per cent of the total state budget expenses. The total funding required made up 31.4 bln UAH with 15.1 bln of extra-budget funding, which means that the state share was 52 per cent.

Unfortunately, the current government does not ground its change of priorities. In any case, the disdain of the state target programs as a key instrument of the state policies aiming to achieve the social and economic development is unjustified both from the perspective of the world experience, and from the point of view of the current development problems in Ukraine. This conclusion is confirmed by the fact that Tymoshenko government made no tangible adjustments to the programs approved by their predecessors and developed ten programs of its own.

This year's budget proposal is to fund the target programs from the budget remainder, which leaves them on the position of the secondary instrument of state investment into the social and economic development. At the same time, the state funding of the production and investment programs is considerably less than the social investments that could have a bigger short-term social effect.

The problems related to the distribution of the development and consumption expenses may be solved with the following recommendations:

- The budget funding priorities should be defined by expense category with establishment of the funding red line that cannot be lowered for each specific category;
- It is necessary to keep the balance in the funding of target programs aiming at the short-, middle-, and long-term effect;
- The level of the state funding of certain target programs set in the sector development programs should be observed. For example, if a target program envisages its funding at a certain level, it should be respected or, if any program cannot be funded at the established level, it should be fully or partially revisited to define the possibility of its funding in the future with due calculations made to compensate the previous lack of funding.

## LIMITATION OF SOCIAL OBLIGATIONS OF THE STATE IN 2006 DRAFT BUDGET

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

The Ukrainian Constitution sets that Ukraine is a social state and that it shall fulfil its obligations to ensure the exercise of social rights by its citizens as it is envisaged by legislation. However, over almost 10 years after the Constitution was passed, none of the Ukrainian governments has ever managed to meet the above social obligations explaining such failure by the difficulties related to the stabilization of the economy. It was Yulia Tymoshenko's government that attempted to make a break this practice through the implementation of the amended 2005

budget. The breakthrough philosophy was founded on the 5-year steep rise of macroeconomic indicators of Ukraine. The plan was to use the economic growth as a basis and, having eliminated tax bonanzas and stopped tax and customs abuses, to increase sharply the budget social allocations to the social priorities set forth by the President's election programme and the government's action plan. The ambitious social programmes of Tymoshenko's government included: the birth assistance of 22 established living wages; the increase of salaries to the employees

of budget-funded institutions and companies through a 20% increase of the minimal wage; and provision of pensions not lower than the established living wage through Pension Fund subsidies.

The majority of political opponents of Tymoshenko's government and experts consider that a sharp increase of social allocations achieved due to the pressure on the economy have resulted in the slowed down GDP growth which ultimately stopped rising. The 2006 draft budget has become another proof of the breakthrough failure since it features but faded optimism about the possibilities to fulfil even a limited part of social obligations.

In the 2006 draft budget, the government has traditionally restricted social guarantees, to a lesser extent than in 2004, but in a bigger scale than in the 2005 budget. In particular, such restrictions concern the following:

- ❑ the right of the **budget sector employees** (education, medicine, culture) to the salary at the level which cannot be lower than the average salary of the industrial sector is restricted.
- ❑ the **minimal salary**, contrary to the legislation, is established without a due regard of the minimal living wage set for the able-bodied individuals, in other words, in a smaller amount. As previously, the minimal salary is not used as a social standard for labour remuneration, but rather remains as a technical norm for the calculation of the budget-funded salaries as permitted by budget expenses.
- ❑ calculated on the basis of the old consumption basket standards, the **living wage** is lowered.

The social allocations to the underprivileged families and persons entitled to pensions are calculated on the basis of not the living wage, but rather of the **guaranteed minimum**, the highest of which does make even 50% of the living wage.

- ❑ contrary to the legislation, the one time birth assistance is decreased by 10%.
- ❑ war veterans are deprived of the housing and communal privileges without any proper grounding.

Since the 2005 budget and the 2006 draft budget limited the development expenses and the

use of the stimulating tax privileges to the maximum, **it has appeared impossible to secure the sufficient share of social obligations due to the objective reasons**. The populist by its nature legal system of social security is the key reason why the state is not able to guarantee the constitutional social rights to the citizens, and therefore it should be revisited. The only way out of this situation is to clearly define the selected and reconciled between each other social policy priorities aiming at the maximum security of the social rights and promotion of the economic growth.

The position of the previous government on the definition of **social priorities** deserves a serious criticism. It was its representatives in the parliament that, in the fever of the fight against the pension increases introduced by Yanukovych's government, initiated an illegal levelling of the minimal pension and the living wage for the purpose of the pension legislation. Impropriety of such a step resulted in the violation of the pension insurance principles resting in the core of the pension reform strategy. This called about the necessity to spend one sixth of the budget income to subsidize the Pension Fund, to reconstitute the equalled pensions, and limit the stimulating role of salaries in the budget sector and agriculture. There was also no justification to the provision of priority to the budget funding of the social birth assistance in the amount that was twice the real needs. Such innovations resulted in the disbalance of the social security system components and their funding, as well as limitation of other types of assistance through the mechanism of the guaranteed minimum.

At this stage, there is a clear need for the definition of social priorities within the framework of the **poverty fight strategy**. A special attention should be paid to the population income policy in combination with measures aiming at the stimulation of economy, efficient employment instrument and social protection against poverty by making the social assistance to the underprivileged families a priority.

## PROBLEMATIC ISSUES RELATED TO THE REFORM OF THE FINANCIAL SUPPORT TO LOCAL BUDGETS

**Kateryna FOMENKO**,  
Member of the  
Ukrainian Parliament,  
Chairman of the  
Subcommittee for  
Local Budgets,  
Parliamentary Budget  
Committee

Efficient development of any state is possible only if local self-government bodies develop in a proper way. This, in its turn, is possible only when the latter become financially secured and independent. Such bodies can be considered financially secured only when they possess and dispose of the funds and revenues sufficient for the exercise of their powers. The most problematic barrier to the efficient functioning of local

self-government bodies is a very low resource support.

For the proper solution of this problem a number of steps should be done. First of all, the local self-governance leadership shall be made directly dependent on, and interested in the level of the social and economic development of their territories. For this purpose, it is very important to set up new companies and provide a comprehensive

support to the already operating ones, create new jobs and develop the local infrastructure. All this, however, is practically impossible without a proper financial support. In order to provide such support, not less than 50% of all budget payments shall be allocated to the local territories, and not the current average 20% that are today left to the regions all around Ukraine. Why specifically 55–60%? Because this is the share that should belong to local budgets if their expenses are calculated in a proper way and in accordance with the budget security standards based on the calculated social standards.

Already back in 2000, the 3rd Parliament of Ukraine passed a law on the state standards and state social standards. Today, such social standards and guarantees have not yet been calculated. To find the way out of this situation, the Parliament has set up a working group for the preparation of proposals about the principles for the development of interbudget relations in 2006. This group has set forth a number of proposals to ground the size of the local budget resource for 2006 necessary to improve the quality and scale

of budget services in the areas of education, health care, culture, and financial security of the operation of the budget-funded institutions that provide services on the basis of the current legislative acts and regulations.

It is true that the proposals developed by the above working group require considerable resources. The main conclusion of its work, however, was not the aspiration to increase the state budget resources for local budgets, but rather a wish to start discussions about the problems of financial security of powers delegated by the state in the area of social and cultural services on the new basis, as well as to provide an economic grounding to the financial indicators and define the scale and the level of quality of budget services.

The main aim is to stop the practice when the general increase of the local budget resources only hardly covers salary expenses for the employees of education, health care, and culture institutions being insufficient to support the provision of the services themselves.

## LEGISLATION ON LOCAL ELECTIONS: SEARCH FOR THE BALANCE OF CONSTITUTIONALITY, NECESSITY AND REALITY \*

*Drafted by  
the Experts of  
the Agency for  
Legislative Initiatives  
and the Institute of  
Political Education*

Certain conceptual provisions of the current Local Elections Act contradict the Ukrainian Constitution, which can challenge the legitimacy of local elections to be conducted in March 2006 on the basis thereof. Such challenged provisions include in particular those envisaging the conduct of oblast and rayon elections in the relevant multi-seat constituencies the boundaries of which coincide with the borders of the corresponding administrative and territorial units; or the provisions that provide the right to nominate candidates for local elections only to the local branches of political parties or their blocs. It is also practically impossible to use this law for the elections to the Crimean Verkhovna Rada.

It seems that the sponsors of the act have not taken into account the fact that the next 2006 local elections will be conducted simultaneously with the nation-wide parliamentary elections. The election commissions, which will be organizing and conducting the local elections in accordance with this act, can function more or less efficiently only in the case of village, settlement or town elections and provided no nationwide elections are held at the same time. Such election commissions introduced by the act become practically unable to function for the purpose of elections to oblast councils, Kyiv City Council and the Crimean Verkhovna Rada.

The elections preparation and conduct procedure is based on obsolete regulations which leave out the experience of the last elections and adop-

tion of a number of important legal acts, in particular the Code of Administrative Justice.

If this law does not undergo any substantial changes before the official beginning of the election campaign, the conduct of the local elections on 26 March 2006 may threaten failure. The results of such elections may be recognized illegitimate or create considerable complications for the functioning of local self-governance authorities.

The amendments (Registration № 8096) suggested by Yuriy Klyuchkovskiy and a number of other members of parliament are the only legislative proposals today that may provide the basis for the improvement of the current legislation on local elections.

There are certain factors, however, that may prevent the above amendments from being passed in the first reading and as a law, in particular the issues related to the election systems, in particular the one to be used for the Crimean elections, as well as the definition of the subjects eligible for the nomination as candidates for the local elections.

The adoption of the above amendments may be expedited by the setup of a temporary parliamentary ad hoc commission for their elaboration. Such a commission shall include representatives of all parliamentary factions and groups. It would also be advisable to request the Constitutional Court to check the constitutionality of certain provisions of this law enacted on 1 October 2005.

\* This publication has become possible due to the support of the Development Associates, Inc. implementing the Support to the Organization of Elections in Ukraine Project in accordance with the Cooperation Agreement No. 121 A-00-04-00701-00 with the United States Agency for International Development (USAID). The ideas expressed herein belong to their authors and do not necessarily reflect the position of the Development Associates or USAID.