

# **квартальні передбачення**

*число 29, четвертий квартал 2004*

У цьому числі ми подаємо аналіз змін у державній політиці, економічному та іншому законодавстві, що відбулися впродовж 2004 року. Цей випуск також містить аналіз політико-економічної ситуації в Україні за підсумком четвертого кварталу 2004 року й прогноз на 2005–2006 роки.

## **Зміст**

<i>Основні показники</i> .....	3
<i>Головне</i> .....	4
<i>Політичне середовище</i> .....	11
<i>Адміністративна реформа</i> .....	18
<i>Судова реформа</i> .....	24
<i>Державні фінанси</i> .....	28
<i>Фінансова політика</i> .....	34
<i>Соціальна політика</i> .....	41
<i>Бізнес</i> .....	47
<i>Сільське господарство</i> .....	56
<i>Зовнішня торгівля</i> .....	63
<i>Світова економіка</i> .....	69
<i>Перелік проаналізованих нормативно-правових актів</i> .....	79

**Міжнародний центр  
перспективних досліджень**  
вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050  
[www.icps.kiev.ua](http://www.icps.kiev.ua)

## Перелік таблиць

Таблиця 1.	Вплив змін у законодавстві 2004 року на бізнес .....	5
Таблиця 2.	Зміна повноважень гілок влади згідно з ухваленими Верховною Радою поправками до Конституції .....	16
Таблиця 3.	Податкові надходження .....	29
Таблиця 4.	Фактори, що вплинули на надходження від податку з доходів фізичних осіб 2004 року .....	29
Таблиця 5.	Розмір прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення.....	44
Таблиця 6.	ВДВ за видами економічної діяльності .....	47
Таблиця 7.	Структурні зміни у промисловості .....	50
Таблиця 8.	Можливі наслідки масової реприватизації 2005 року .....	54
Таблиця 9.	Законодавчі акти, які необхідно ухвалити для формування ринку землі .....	58
Таблиця 10.	Продуктивність худоби і птиці та середня вага голови худоби .....	62

## Перелік графіків

Графік 1.	Економічне зростання в Центральній Європі .....	72
-----------	---	----

## Перелік вставок

Чи будуть успішними нові ініціативи з реформування житлово-комунального господарства? .....	11
Якою має бути інноваційна політика? .....	51
Реформа солідарної пенсійної системи в США.....	70

# ОСНОВНІ ПОКАЗНИКИ

Роки	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Показники							оцінка	прогноз		
<b>Економічна діяльність</b>										
ВВП, млрд. грн.	93,4	102,6	130,4	170,1	204,2	225,8	264,2	345,9	418,5	472,4
ВВП, реальний, рвз*	-3,0	-1,9	-0,2	5,9	9,2	5,2	9,4	12,1	7,0	7,5
Промислове виробництво, реальне, рвз	-0,3	-1,0	4,0	13,2	14,2	7,0	15,8	12,5	9,5	8,0
Сільськогосподарське виробництво, реальне, рвз	-1,9	-9,8	-5,7	9,8	10,2	1,2	-9,9	19,1	2,0	2,5
Валові інвестиції, % ВВП	21,5	20,8	17,5	19,8	21,8	20,2	20,3	20,8	21,7	23,2
Валове нагромадження основного капіталу, реальне, рвз	2,1	2,6	0,1	12,4	6,2	3,4	15,8	11,0	10,0	12,0
Споживання, реальне, рвз	-1,8	-0,1	-3,7	2,0	9,3	5,0	12,8	13,5	7,3	8,3
Прямі інвестиції, млн. дол. США <sup>(1)</sup>	581	747	489	594	769	698	1 411	1 500	1 600	2 000
Наявні доходи населення, реальні, рвз <sup>(2)</sup>	5,1	-5,8	1,2	11,1	14,5	18,0	7,8	16,8	8,0	10,0
Роздрібний товарообіг, реальний, рвз	8,2	-3,5	-4,8	7,5	11,7	14,8	19,4	20,0	12,0	12,0
<b>Ціни</b>										
Індекс споживчих цін, рвз	10,1	20,0	19,2	25,8	6,1	-0,6	8,2	12,3	11,0	6,0
Індекс цін виробників, рвз	5,0	35,3	15,7	20,8	0,9	5,7	11,1	24,1	12,0	6,0
<b>Ринок праці</b>										
Населення, млн.	50,5	50,1	49,7	49,3	49,0	48,0	47,7	47,3	47,1	46,9
Заробітна плата, реальна, рвз**	-0,4	-2,8	-5,7	-0,9	19,3	18,2	15,2	23,8	18,0	15,0
Безробіття за методологією МОП, %	–	–	11,9	11,7	11,1	10,1	9,1	8,5	8,2	8,0
<b>Зовнішньоекономічна діяльність</b>										
Експорт товарів і послуг, рвз	0,0	-13,4	-7,3	18,0	8,0	10,7	24,0	37,0	10,0	7,0
Імпорт товарів і послуг, рвз	-2,0	-14,0	-19,1	17,8	14,1	5,0	28,7	25,0	18,0	12,0
Сальдо поточного рахунку, % ВВП	-2,7	-3,1	3,0	4,0	3,7	7,7	5,8	10,8	7,0	4,0
<b>Бюджет</b>										
Доходи (Зведений), % ВВП <sup>(3)</sup>	30,0	27,3	24,7	26,2	25,7	27,7	28,5	26,2	27,0	28,0
Сальдо, % ВВП <sup>(3)</sup>	-5,6	-2,7	-2,4	-0,8	-1,5	0,7	-0,2	-3,4	-3,0	-1,0
<b>Фінансові показники</b>										
Грошова база, рвз	45	22	39	39	37	34	30	34	34	22
МЗ, рвз	34	25	41	45	42	42	47	32	38	25
Міжнародні резерви НБУ, млн. дол. США	2 359	793	1 094	1 475	3 089	4 417	6 937	9 525	13 400	15 950
Офіційний обмінний курс, середній за рік, грн./\$	1,86	2,45	4,13	5,44	5,37	5,33	5,33	5,32	5,29	5,22
Ставка за кредитами, середня за рік, % річних <sup>(4)</sup>	49	55	53	40	32	25	18	17,5	18	16,5
<b>Світова економіка</b>										
Світовий ВВП, рвз	4,2	2,8	3,6	4,8	2,4	3,0	3,9	4,5	3,7	2,9
ВВП групи торговельних партнерів (2/3 експорту), рвз	3,1	0,9	2,7	5,7	2,4	4,0	4,5	5,2	4,2	3,5

\* рвз = річна відсоткова зміна \*\* рсвз = річна середня відсоткова зміна

Примітки: <sup>(1)</sup> чисті прямі іноземні інвестиції за даними НБУ; <sup>(2)</sup> починаючи з 2002 року – показник наявних сукупних доходів населення; <sup>(3)</sup> за методологією МВФ; <sup>(4)</sup> ставка комерційних банків, у національній валюті

Джерела: Держкомстат, НБУ, Міністерство фінансів. Розрахунки та прогноз: "Квартальні передбачення"

# ГОЛОВНЕ

Державну політику 2004 року було підпорядковано короткостроковим завданням: підвищенню соціальних виплат населенню і приборканню інфляції. Відповідно, законодавчі ухвали мали здебільшого короткостроковий характер. Серед нечисленних рішень, спрямованих на довгострокову перспективу, – ухвалення змін до Конституції та нової редакції Цивільного процесуального кодексу. Ми передбачаємо, що нова влада 2005 року проводитиме підготовчу роботу до ґрунтовних перетворень, а після парламентських виборів навесні 2006 року розпочне масштабні реформи. Умови для проведення реформ у 2005–2006 роках залишатимуться сприятливими: економіка зростатиме в середньому на 7% щорічно

## Підсумки 2004 року та прогноз

**2004 року українська економіка зростає на рекордні 12,1%...**

За попередніми даними Держкомстату, реальний ВВП 2004 року зріс на рекордні 12,1%. Такі високі темпи забезпечив високий урожай зернових (+110%), бум у будівництві (+18,4%), піднесення у промисловості (+12,5%), зокрема металургії, машинобудуванні, хімії. Темпи економічного зростання наприкінці року сповільнилися<sup>1</sup>.

**... але надалі зростатиме меншими темпами**

Обрання нового Президента і мирне завершення найгострішого суспільно-політичного протистояння (див. **ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**) сприяє стабілізації політичної ситуації 2005 року. Однак інфляція, що прискорюється (див. **ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**), та сповільнення динаміки цін українського експорту залишаються чинниками меншого економічного піднесення, ніж торік. Ми зберігаємо прогноз зростання реального ВВП на рівні 7% і 7,5% у 2005 і 2006 роках відповідно.

**Частину передвиборних соціальних зобов'язань нової влади буде виконано**

Основним викликом для нової влади стане збереження стабільності в трикутнику “соціальні виплати – бюджет – інфляція”. На нашу думку, виконати всі поставлені Президентом перед урядом завдання: суттєво збільшити соціальні виплати, не допустити дефіциту бюджету і двозначної інфляції, одночасно неможливо. Ми припускаємо, що частину соціальних зобов'язань, взятих новою владою під час передвиборних перегонів, буде виконано. Як наслідок, дефіцит бюджету сягне 3% ВВП, а інфляція – 11%. У першій половині 2005 року індекс споживчих цін становитиме 16% у річному вимірі через подальше подорожчання продовольчих товарів, а також рішення влади про збільшення регульованих тарифів і цін, які відклалися впродовж 2004 року. Найвідчутнішим буде зростання тарифів на послуги транспорту і житлово-комунального господарства.

Упродовж прогнозного періоду вартість українського імпорту зростатиме швидше за експорт, водночас сальдо поточного рахунку залишиться високим, що дасть змогу НБУ і надалі забезпечувати стабільність обмінного курсу гривні до долара і навіть вдаватися до помірної номінальної ревальвації (див. **ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**), зважаючи на поступове знецінення долара у світі.

<sup>1</sup> Про причини сповільнення економічної динаміки див. **квартальні передбачення** за третій квартал 2004 року, с. 4–5.

У нашому прогнозі ми припускаємо, що новий уряд не вдаватиметься до масивного збільшення соціальних мінімумів, дбатиме передусім про наповнення бюджету, а не про розподіл видатків бюджету. Якщо нова влада підвищуватиме зарплати, пенсії та інші соціальні виплати в обсягах, які вона обіцяла у своїй передвиборній кампанії, дефіцит бюджету, за нашими розрахунками, сягне 27 млрд. грн. (близько 6,5% ВВП). За такого сценарію ми очікуємо інфляцію щонайменше в 19% на кінець року.

Ми також ґрунтуємо наш прогноз на припущенні, що ситуація на світовому ринку нафти, металів і хімічної продукції стрімко не змінюватиметься.

## Зміни у законодавстві

Процес ухвалення рішень не зазнав суттєвих змін 2004 року: низка ухвалених документів суперечила вже чинному законодавству або не мала фінансового обґрунтування, необхідні зміни до законодавства не впроваджувалися. Водночас рішення зазнавали відчутного впливу президентських виборів: поряд зі здійсненням популістських кроків у соціальній сфері уряд більше, ніж 2003 року, вдавався до цінового регулювання та підтримки вітчизняних виробників (див. **БІЗНЕС, ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА** та **СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО**). Такі рішення призвели до порушення конкуренції, виграшу одних бізнес-агентів за рахунок інших, а також збільшення бюджетного дефіциту, що перевищив, за оцінкою МЦПД, 3% ВВП (див. **ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ**).

*Ризики прогнозу – різке зростання дефіциту бюджету та сильні коливання цін на світових товарних ринках*

*Процес ухвалення рішень не зазнав змін 2004 року*

*Таблиця 1. Вплив змін у законодавстві 2004 року на бізнес*

Зміни, що стимулюватимуть ділову активність	Зміни, що стримуватимуть ділову активність
Залучення зацікавлених сторін до процесу вироблення регуляторної політики	Суперечливі положення Цивільного та Господарського кодексів
Впровадження іпотечних механізмів	Затримка із набранням чинності Цивільним процесуальним кодексом
Створення єдиної системи державної реєстрації прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно	Непослідовність змін податкового законодавства, погана технічна підготовка до впровадження податкових змін, запланованих заздалегідь
Ухвалення програми реформування житлово-комунального господарства	Дискримінаційна підтримка деяких автомобілебудівників
Часткова компенсація витрат на сівбу ярих культур і закупівлю мінеральних добрив	Подовження мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення

### Нове економічне законодавство

2004 року набрали чинності базові для розвитку бізнес-середовища Цивільний і Господарський кодекси, а також Закон “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Проте реалізація положень зазначених нормативно-правових актів була ускладненою:

*Суперечності в ключових законах упродовж року не усунуто*

Цивільний і Господарський кодекси виявили різні підходи до врегулювання одних і тих самих питань<sup>2</sup>, спроб узгодити які впродовж року не було, а процес вироблення регуляторної політики не поліпшився (див. **БІЗНЕС** та **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА**).

Набрання чинності новими положеннями про реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності 2004 року не призвело до створення системи реєстрації за принципом “єдиного вікна”. Хоча Закон “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” передбачає створення “єдиного вікна”, він не зобов'язує відповідні органи запроваджувати це. Як наслідок, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності відбувається по-різному в різних місцях.

Парламент заклав підґрунтя для залучення приватного капіталу на ринки водо- та теплопостачання і запровадження конкуренції на ринку утримання житла та прибудинкових територій<sup>3</sup>. Для втілення реформи, передбаченої у законах, необхідно буде ухвалити низку підзаконних актів, гармонізувати реформу ЖКГ із реформами місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин, а також забезпечити достатнє фінансування.

Запровадження Закону “Про іпотеку” позитивно вплинуло на розвиток фінансового ринку, зокрема дало змогу підвищити популярність іпотечних кредитів і зменшити ризики таких операцій. Водночас існує немало причин, які гальмують розвиток іпотечних відносин (див. **ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**).

**Парламент  
продовжив мораторій  
на купівлю-продаж  
землі до 2007 року**

2004 року ухвалено низку рішень, пов'язаних з формуванням ринку землі (див. **СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО**). Зокрема парламент продовжив до 2007 року мораторій на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення, який діяв до 2005 року. Це дасть змогу ухвалити необхідні законодавчі акти та завершити процес обміну земельних сертифікатів на державні акти на право власності на землю. Ухвалений Закон “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” передбачає створення у складі державного земельного кадастру єдиної системи державної реєстрації прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно. Реєстр зробить прозорішими операції з купівлі-продажу землі та нерухомості, а також створить умови для ефективного іпотечного кредитування.

Чимало рішень 2004 року в сільському господарстві було спрямовано на підтримку виробників. Уряд запровадив часткову компенсацію витрат виробників на сівбу ярих культур і закупівлю мінеральних добрив, а також вперше за кілька років виконав план заставних та інтервенційних закупівель зерна.

**Плани з наближення  
до ЄС не виконано  
повною мірою**

Попри те, що інтеграція до ЄС – стратегічне завдання для України, низку завдань, запланованих на 2004 рік, не виконано. Зокрема Україна не вступила до СОТ, план адаптації законодавства до норм ЄС не виконано повною мірою, не вдалося отримати статус з ринковою економікою (див. **ЗОВНІШНЯ ТОРГІВЛЯ**).

---

<sup>2</sup> Див. *перспективні дослідження* за січень 2004 року, с. 52–55.

<sup>3</sup> Див. закони від 24 квітня 2004 року “Про житлово-комунальні послуги” та “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки”.

2004 року урядові не вдалося поліпшити свою бюджетну та податкову політику. Виконання планів, а не досягнення результатів, було головним критерієм якості бюджету, зміни податкового законодавства мали хаотичний характер, а рішення про приватизацію великих підприємств ухвалювали спонтанно за відсутності узгодженого плану (див. **БІЗНЕС**).

Соціальна політика уряду 2004 року мала характер ініціатив, спрямованих на підвищення доходів населення, а не довгострокових продуманих рішень. Уряд неабияк збільшив соціальні виплати, ліквідував заборгованість за окремими їх видами, а також знизив заборгованість за заробітними платами<sup>4</sup>, що призвело до збільшення інфляції. Водночас уряд відмовився від задекларованої 2002 року заміни пільг на адресну грошову допомогу, а із запровадженням адресних дотацій пенсіонерам до рівня прожиткового мінімуму порушив принципи і цілі пенсійної реформи (див. **СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА**). У грудні 2004 року парламент законодавчо закріпив мінімальні пенсії на рівні прожиткового мінімуму для непрацездатних, що спричинить масштабний дефіцит Пенсійного фонду 2005 року.

Криза недовіри до фінансової системи, що панувала в Україні у IV кварталі 2004 року, змусила НБУ вдатися до рішучих дій. Відплив депозитів і дестабілізація фінансової ситуації зумовили різке погіршення ліквідності банківської системи, яке Нацбанк намагався владнати за допомогою рефінансування, а також запровадження обмежень. По завершенню виборчого процесу, щойно ситуація на фінансовому ринку стабілізувалася, більшість обмежень було скасовано (див. **ФІНАНSOVA ПОЛІТИКА**).

### *Політична, адміністративна та судова реформи*

2004 рік став плідним для розвитку демократії: Верховна Рада ухвалила новий закон про вибори до парламенту та зміни до Конституції (див. **ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**). Перший закон запроваджує пропорційну систему виборів до Верховної Ради з 2006 року з прохідним бар'єром у 3% голосів. Зміни до Конституції подовжують повноваження Верховної Ради з чотирьох до п'яти років і обмежують окремі повноваження президента на користь парламенту та уряду. Такі зміни в разі набрання чинності<sup>5</sup> дадуть змогу попередити зловживання президента владою, хоча за обсягом повноважень він залишатиметься найвпливовішою постаттю українського політикуму.

Водночас Верховна Рада попередньо ухвалила закон, який передбачає зміни в організації органів місцевого самоврядування (законопроект № 3207-1) (див. **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА**). Законопроект передбачає організацію виконавчої гілки влади лише до рівня областей, міст Києва та Севастополя. У разі його повторного ухвалення конституційною більшістю буде зменшено втручання держави у вирішення питань місцевого значення, а органи місцевого самоврядування отримають реальні владні повноваження. Однак розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також механізми

**Соціальна політика уряду спрямовувалася на досягнення короткострокових завдань**

**Політична реформа сприятиме розвитку демократії**

**Організація виконавчої влади лише до рівня областей збільшить децентралізацію**

<sup>4</sup> Див. **квартальні передбачення** за третій квартал 2004 року, с. 38–39.

<sup>5</sup> Зміни до Конституції можуть бути визнані неконституційними, оскільки їх ухвалення під час пакетного голосування відбулося з порушенням процедури. Зокрема законопроект не розглянув Конституційний Суд щодо конституційності; його підготовано недостатньо якісно. Наприклад, статтю, згідно з якою голів державних адміністрацій призначав президент, вилучено, однак відповідних повноважень не отримали ані парламент, ані уряд.

делегування відповідних владних повноважень ще мають бути законодавчо врегульовані.

2004 року ухвалено низку нормативно-правових актів, які передбачають залучення громадян до вироблення державної політики, а саме – порядок проведення громадських консультацій і формування громадських рад при органах виконавчої влади (див. **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА**). Однак ефективність реалізації цих положень залежатиме від ініціативності різних груп інтересів, зацікавленості органів виконавчої влади в урахуванні позиції громадськості та достатнього фінансування.

Судова реформа, як і в попередні роки, не стала пріоритетом державної політики. Як наслідок, формування адміністративних судів<sup>6</sup> затяглося; Адміністративний процесуальний кодекс ухвалено не було (див. **СУДОВА РЕФОРМА**). Здобутками судової реформи 2004 року стали ухвалення Цивільного процесуального кодексу<sup>7</sup>, що покликаний полегшити вирішення приватних суперечок, та Закону “Про третейські суди”, який відкриває альтернативний шлях вирішення господарських суперечок.

## Доцільні напрями реформ

Вирішення політико-економічних проблем, існування яких широко визнано суспільством, не можливе без визначення плану їх вирішення, який має складатися з кількох пріоритетів. Лише тоді, коли пріоритети правильно визначено й обговорено способи вирішення проблем, є можливість перевести вирішення державних проблем на новий рівень.

На думку МЦПД, такими базовими пріоритетами нині мають бути:

- реформа системи ухвалення державних рішень;
- створення умов для реалізації економічної ініціативи громадян;
- контроль над використанням бюджетних ресурсів, недопущення їх розпорощення між неперіоритетними і дублюючими напрямками;
- увідповіднення системи освіти до потреб ринку та глобальної ситуації.

**Ключ до успішних реформ – зміна системи державного управління**

Ми вважаємо, нова влада зможе провадити успішні реформи в будь-якій сфері, лише якщо вона змінить систему державного управління. Поточна система унеможлиблює вироблення та впровадження ефективної державної політики. Головною хвибою системи управління наразі є її надмірна централізація. Як наслідок, центральні органи влади виконують переважно адміністративні функції, тимчасом як вироблення стратегій і, власне, державної політики перетворюється для них на другорядне завдання. Ми вважаємо, що для того, аби змінити на краще систему державного управління, треба:

---

<sup>6</sup> Адміністративні суди створюють для оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Зараз такі функції виконують господарські суди, однак адміністративне судочинство полегшує роль оскаржувачів (наприклад, бізнесу) у суді.

<sup>7</sup> Кодекс набере чинності лише після Адміністративного процесуального кодексу.

- **ПЕРЕГЛЯНУТИ ФУНКЦІЇ, ЯКІ ВИКОНУЮТЬ ОРГАНИ ВЛАДИ.** Частину функцій необхідно передати на нижчі рівні влади, а частину доручити виконувати неурядовим організаціям. Державні органи влади також не мають надавати послуг, які приватний сектор може надавати ефективніше.
- **ЗМІНИТИ ПРОЦЕДУРИ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ.** Зробити ухвалення рішень державної політики менш колективним (таким, що не потребує забагато візувань і погоджень). Збільшити відповідальність міністрів за доручене коло питань. Розширити участь громадянського суспільства у процесах державного управління, запровадити консультації з громадськістю з питань політики на місцевому і державному рівнях.
- **ПІДВИЩИТИ ІНФОРМАЦІЙНУ ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРИСТЬ ВЛАДИ.** Запровадити регулярний моніторинг, оцінку та звітування органів влади про свою діяльність. Забезпечити вільний доступ громадськості до такої інформації.
- **ПОСИЛИТИ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ВЛАДИ.** Розробити та впровадити механізми контролю за діяльністю влади. Чітко визначити види й обсяги відповідальності органів влади та посадових осіб за порушення вимог законодавства. Спростити процедури притягнення представників усіх гілок влади до відповідальності. Закріпити на законодавчому рівні механізм відшкодування збитків, завданих діями або бездіяльністю органів влади та посадових осіб.

Результатом реформи системи державної влади в Україні має стати перегляд стратегії економічного розвитку країни. На нашу думку, пріоритетом має бути визначено розвиток підприємництва. Результатом політики, спрямованої на оздоровлення бізнес-середовища, може стати менше безробіття й вищий рівень життя українського населення. Серед першочергових заходів ми вирізняємо такі:

- перегляд державної регуляторної політики: необґрунтоване державне регулювання має бути скасовано, а обґрунтоване – зроблено ефективнішим;
- скорочення податкових пільг для забезпечення якомога рівніших “правил гри” для всіх, хто провадить підприємницьку діяльність;
- об’єднання соціальних фондів для зменшення адміністративних витрат і підприємців, і держави<sup>8</sup>.

Важливим елементом політики, спрямованої на розвиток підприємництва, має стати забезпечення захисту прав власності. Для цього має бути проведено судову реформу, яка мала б на меті створення ефективною та незалежною від виконавчої гілки влади системи судочинства. Запровадження судової реформи, на нашу думку, означає, що держава має забезпечити:

- достатнє фінансування та матеріально-технічне забезпечення судів;

*У стратегії економічного розвитку країни пріоритетом має бути визначено розвиток підприємництва*

*Судова реформа повинна забезпечити дієвий захист прав власності*

<sup>8</sup> На нашу думку, 2005 року недоцільно знижувати ставки податків. Після зниження ставок з 1 січня 2004 року податкові надходження до бюджету щодо ВВП знизилися. Великі соціальні зобов’язання уряду, з одного боку, та високі ризики падіння доходів бюджету, з іншого, роблять зниження ставок податків неприйнятним заходом державної політики.

- створення дієвого механізму перешкоджання адміністративному тиску на суди;
- розроблення ефективного та прозорого механізму призначення суддів.

**Державну політику нового уряду передусім визначає необхідність виграти вибори—2006**

Державну політику нового уряду великою мірою визначає необхідність виграти парламентські вибори навесні 2006 року. Передвиборна кампанія, що фактично розпочалася, не дає змоги новій владі вдатися до масштабних реформ, які можуть бути сприйняті неоднозначно у суспільстві та які не дадуть швидких позитивних результатів.

На нашу думку, час до парламентських виборів варто використати для підготовчої роботи до проведення цих реформ, а саме: розгорнути громадські обговорення з проблем, на вирішення яких націлено реформи, затвердити плани дій, сформувати команди реформаторів. Публічна підготовка до “болісних” реформ збільшить популярність уряду серед населення й допоможе ухвалити правильні рішення під час їх проведення.

**По завершенню парламентської кампанії уряд повинен вдатися до змін у соціально найважливіших секторах**

Ми вважаємо, що по завершенню парламентської кампанії 2006 року уряд повинен вдатися до змін у соціально найважливіших секторах, які тривалий час залишаються неререформованими. Саме зміни тут дадуть необхідний ефект поліпшення якості життя, адже ці послуги є одними з найважливіших для життя людей.

**1. РЕФОРМА СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ.** Наразі пільги в Україні не підтримують найбідніших. Держава не спроможна забезпечити пільгами тих, хто має на них право, оскільки таке право має близько третини населення України. Для вирішення проблеми необхідно визначити, які функції мають виконувати пільги, кому і за яким принципом надаватися. Першим етапом реформи має стати впорядкування системи пільг. На цьому етапі необхідно: зберегти більшість пільг за соціальною ознакою, реформувати пільги постраждалим від Чорнобильської катастрофи, скасувати пільги за професійною ознакою. Другий етап – запровадження адресної грошової допомоги у довгостроковій перспективі.

**2. РЕФОРМА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА.** Підприємства житлово-комунального господарства створюють близько 10% ВВП. Водночас вони не в змозі забезпечити громадян якісними послугами: часто опалювальний сезон починається із запізненням, а закінчується достроково, у деяких регіонах воду подають лише за графіком, великою є кількість аварій у теплових і водних мережах. Брак інвестицій у розвиток галузі призводить до нагромадження проблем із наявною інженерною структурою. Реформа галузі потребує віднаходження джерел інвестицій. На нашу думку, такими джерелами можуть стати: споживачі, тарифи для яких буде підвищено з наданням гарантій щодо якості послуг, менші операційні витрати та приватне фінансування. Аби залучити приватні інвестиції, ми вважаємо, доцільно передати підприємства ЖКГ у концесію або приватизувати їх. Зміни також мають торкнутися методології регулювання тарифів: потрібно запровадити чітку методологію планування витрат на капітальні інвестиції, а також відмовитися від перехресного субсидування домашніх господарств промисловими споживачами.

**3. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОБОВ’ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ.** Найгострішими проблемами системи охорони здоров’я є невисока якість медичних послуг, недоступність медичних послуг прийнятної рівня для деяких категорій громадян, а також загальна тенденція до підвищення рівня захворюваності. За нинішніх економічних умов держава не має змоги фінансувати галузь на належному рівні. Один із способів залу-

чення коштів — запровадження обов'язкового медичного страхування. Обов'язкові внески на медичне страхування можуть сплачувати і працевластці, і самі громадяни. Проте для запровадження такого страхування держава мусить створити розвинений ринок страхових послуг, розробити законодавство, яке стимулювало б медичне страхування (наприклад, через податкові пільги), а також запровадити продумане регулювання. Отже, запровадження страхової медицини повинно відбуватися поступово з паралельним збереженням державного фінансування.

### *Чи будуть успішними нові ініціативи з реформування житлово-комунального господарства?*

*Результатом ухвалення 2004 року важливих для галузі законів<sup>9</sup> може стати запровадження конкуренції на ринку утримання житла та прибудинкових територій і залучення приватного капіталу на ринки водо- і теплопостачання.*

*Наразі розвиток ЖКГ ускладнено монополізацією ринку житлових послуг і недосконалою системою державного регулювання природних монополій у водопровідно-каналізаційному господарстві та комунальній теплоенергетиці. Розроблення підзаконних актів і створення нової нормативно-правової бази має заповнити законодавчий вакуум у сфері житлово-комунального господарства.*

*Проте нереалістичність деяких положень нових законів може знов загальмувати реформу галузі. Так, рішення про компенсацію економічно необґрунтованих тарифів регулюючими органами (у цьому разі органами місцевої влади) не передбачено ані державним, ані місцевим бюджетами.*

*Результативність подальшої реформи залежатиме від успішності координації політики Державного комітету з питань житлово-комунального господарства з іншими зацікавленими сторонами, зокрема Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, Міністерством фінансів, Національною комісією з регулювання електроенергетики та місцевими органами влади.*

Звичайно, парламентські вибори обмежують можливості уряду проводити реформи. Водночас влада не мусить цілком підпорядковувати свою політику короткостроковому завданню — перемозі на виборах, як це робив попередній уряд. Зорієнтована тільки на вибори політика може занепасти здобутки реформ, які проводилися в минулому. Так, підвищення пенсій, не підкріплене збільшенням доходів Пенсійного фонду від страхових внесків, руйнує систему пенсійного страхування, а підвищення мінімальної заробітної плати працівникам бюджетної сфери, яке не ґрунтується на збільшенні податкових надходжень до бюджету, шкодить бюджетній системі: фінансування заробітних плат витісняє всі інші видатки бюджету. Ми вважаємо, що кредит довіри населення новій владі дає змогу урядові обійтися без передвиборного популізму у своїх діях.

**Зорієнтована тільки на вибори політика може занепасти здобутки реформ**

<sup>9</sup> Див. закони від 24 червня 2004 року “Про житлово-комунальні послуги” і “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки”.

# ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Віктор Ющенко, який виграв президентські вибори, має всі шанси провести успішні демократичні та ринкові реформи. У Верховній Раді утворилася неформальна більшість, готова підтримувати ініціативи нового Президента та сформованого з учасників його кампанії уряду. Ющенко має великий ресурс у вигляді довіри більше половини населення. Якщо Ющенко виконає передвиборні обіцянки знизити корупцію, зменшити державне втручання в економіку та реформувати правоохоронні органи й армію, його сила може виграти парламентські вибори 2006 року. У зовнішній політиці ми прогнозуємо падіння впливу Росії, розквіт відносин зі США й зближення з ЄС

## Підсумки року

**Опозиціонер Ющенко виграв президентські вибори**

Президентські вибори в Україні закінчилися перемогою кандидата від опозиції Віктора Ющенко. Прихід до влади лідера “Нашої України” було забезпечено різким зростанням громадянської активності українців. Масові вуличні демонстрації в Києві та інших великих містах Західної та Центральної України, що отримали назву “помаранчевої революції”, змусили скасувати сфальсифіковані на користь Віктора Януковича результати другого туру. Повстання громадян, підтримане частиною політиків з правлячої коаліції разом із силовиками та чиновниками, гарантувало демократичне та чесне переголосування. Його Янукович, висунутий попереднім президентом Кучмою та підтриманий Росією, програв, набравши 44% голосів проти 52% в Ющенко.

Такий фінал виборів, з одного боку, забезпечив новому Президенту легітимність в очах більшості населення та інших країн. З іншого, він поставив Ющенко в умови великої відповідальності перед виборцями, які привели його до влади, водночас навчившись захищати свою волю. Разом з ухваленням поправок до Конституції, що обмежують президентську владу, це створює умови для виходу України із “сірої зони” пострадянських держав з авторитарними урядами та набуття нею статусу успішної європейської демократії.

## Прогноз на 2005–2006 роки

**У парламенті можливе створення нової більшості...**

Ми очікуємо на швидке утворення нової неформальної більшості у Верховній Раді, до якої може увійти близько двох третин депутатів парламенту. Вона повністю або великою мірою підтримуватиме політику Президента Ющенко. До неї увійдуть опозиційні попередньому президенту фракції “Наша Україна”, блоку Юлії Тимошенко та Соціалістичної партії, а також більшість депутатів, що були членами прокучмівських фракцій: Народної аграрної партії, Народно-демократичної партії, “Регіонів України”, “Трудової України”, “Єдиної України”, “Союзу” та “Демократичних ініціатив”. В опозиції лишаться фракції Соціал-демократичної (об’єднаної) та Комуністичної партій.

**... яка підтримає втілення демократичних і ринкових реформ**

Підтримка парламенту відкриє для Ющенко та призначеної ним Прем’єр-міністром Тимошенко, яка була його головним спільником у кампанії, можливість втілення потрібних Україні демократичних і ринкових реформ. У новій владі є всі шанси впродовж року збалансувати

бюджет, послабити інфляцію та продовжити незакінчені реформи, спрямовані на зменшення тінізації економіки<sup>10</sup>.

Проголошені новою владою плани надзвичайно масштабні. Президент та уряд проголосили метою вступ України до Європейського Союзу. Обіцяно також вступ до Світової організації торгівлі, впровадження недержавного пенсійного страхування, платної медицини, демонополізацію житлово-комунального господарства та подальше скорочення Збройних сил з переходом до 2010 року до професійного набору військовослужбовців. Влада планує суттєве зменшення державного втручання в економіку, перегляд найодіозніших випадків приватизації та реформу правоохоронних органів. Нарешті, Ющенко дав обіцянку створення вільного медіа-ринку із забезпеченням незалежності засобів масової інформації.

Підтримка цих цілей безумовною більшістю українців разом із наявним контролем над урядом і парламентом дає Ющенкові можливість реалізувати проголошені реформи. Головний ризик полягає в спроможності Президента підібрати професійну команду урядовців, що зможуть їх втілити. Брак яскравих реформаторів у елітному дивізіоні політиків і засилля хабарників на державній службі, де офіційні доходи дуже низькі, створюють надзвичайно сильні перешкоди для цього.

У зовнішній політиці ми очікуємо різкого падіння впливу Москви, яка з 2002 року була ключовим зовнішнім чинником, що визначав політику президента Кучми. Перші кроки Ющенка, зокрема призначення Тимошенко, показали, що він не прийматиме втручання Росії у внутрішню політику України. На відміну від Кучми, чії стосунки із Заходом було зруйновано низкою скандалів, новий глава держави не має мотивів поступатися Росії державними інтересами в обмін на особисту підтримку. Ющенко, який почав закордонні візити з Москви, заявив про бажання будувати з Росією добросусідські відносини, побудовані на рівноправності та розвитку зовнішньої торгівлі. Це прямо суперечить цілям політики Президента РФ Владіміра Путіна, орієнтованої на домінування його країни на пострадянському просторі. Тому на відносини України та Росії чекає період суперечок, що може негативно вплинути на торгівлю між двома країнами.

З іншого боку, ми очікуємо розквіту відносин України з Євросоюзом і США. Ющенко зразу після обрання проголосив своєю метою приєднання України до ЄС. Зі свого боку, ЄС глибоко вражений ефективністю й мирністю “помаранчевої революції”, яка показала набагато більшу наближеність українців до європейських цінностей, ніж вважали західні сусіди. Брюссель пропонує Україні швидко реалізувати узгоджений ще з Кучмою план дій, побудований на статусі сусіда, та перейти до економічної інтеграції з майбутнім обговоренням членства.

Входження України до Євросоюзу відповідає також інтересам США, зацікавлених у створенні потужного та привабливого носія західних стандартів демократії та ринку в регіоні колишнього СРСР. Ющенкові, найвірогідніше, доведеться виконати передвиборну обіцянку вивести

**Мета нової влади –  
вступ України до  
Європейського Союзу**

**Вплив Москви  
послабиться...**

**... відносини  
з Євросоюзом і США  
поглибляться**

---

<sup>10</sup> Згідно із спільним дослідженням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України й Світового банку, обсяги тіньової економіки 2002 року становили 41,1% офіційного ВВП. Для порівняння: у 2000–2001 роках середній рівень тіньової економіки в країнах ОЕСР дорівнював 16,7% офіційного ВВП. Докладніше див. аналітичне дослідження “Детінізація особистих доходів громадян”, <http://www.icps.com.ua/project.html?pid=27>.

військовиків з Іраку. Утім, для Вашингтона важливішою буде нова роль Києва як центру поширення західного впливу на країни СНД, зокрема Білорусь, Молдову і Росію.

Відносини України з Росією та Заходом майже повністю визначатимуться успішністю Ющенка в просуванні обіцяних реформ. Якщо нова українська влада зможе забезпечити зростання свобод українців разом з їхніми доходами, Путіну не лишиться іншого шляху, як співпрацювати з Ющенком, оскільки підтримка опозиції буде безперспективною. Так само швидкість демократизації України та зростання її економіки впливатимуть на готовність Брюсселя та Вашингтона допомагати вступу Києва до ЄС.

**Невиконання передвиборних обіцянок призведе до програшу Ющенком парламентських виборів...**

**... та отримання потужних конкурентів на президентських перегонах–2009**

Досягнення Президента Ющенка безпосередньо визначатимуть його політичні позиції після парламентських виборів, що відбудуться в березні 2006 року. Якщо український лідер збереже або підвищить нинішній рівень довіри населення, патрована ним коаліція, де можуть зберегтися сила Тимошенко та соціалістів, здатна взяти більшість голосів. Якщо реформи тупцюватимуть на місці або не призведуть до бажаних результатів, Ющенка чекає розкол коаліції наприкінці 2005 року. У цьому варіанті його сила може отримати близько четвертої частини голосів і не визначати більшість у парламенті та кандидатуру наступного глави уряду. Такий сценарій створить Ющенкові потужних конкурентів на президентських виборах 2009 року, до яких уже зараз можна віднести Тимошенко та спікера Верховної Ради Володимира Литвина.

## **Державна політика**

### **Зміни до Конституції**

У грудні 2004 року Верховна Рада ухвалила проект змін до Конституції, що передають їй частину повноважень президента. За конституційні поправки проголосувало 402 з 450 депутатів, або дев'ять десятих парламенту. Єдиною фракцією, що не підтримала обмеження президентської влади, був Блок Юлії Тимошенко.

**Зміни до Основного Закону обмежують повноваження президента на користь уряду й парламенту**

Зміна Конституції, що не набрала достатньо голосів під час квітневого розгляду, стала наслідком політичного компромісу між опозицією на чолі з Ющенком і лівовою частиною коаліції Кучми на фініші “помаранчевої революції”. Обмеження влади наступного президента відкрило шлях до мирного та чесного переголосування, що супроводжувалося зміною Центрвиборчкому, який скомпрометував себе, перерозподілом за принципом рівного представництва двох кандидатів у виборчих комісіях і законодавчим закриттям головних способів фальсифікації виборів.

Згідно з поправками<sup>11</sup>, Президент втратить право призначати та звільняти уряд. Воно перейде до парламенту, від якого Конституція тепер вимагає обов'язкового утворення більшості. Президент також буде позбавлений повноважень скасовувати рішення уряду, призначати та звіль-

---

<sup>11</sup> Зміни до Конституції наберуть чинності 1 вересня 2005 року, якщо до того часу Верховна Рада повторно конституційною більшістю затвердить законопроект про внесення змін до Конституції, що стосується вдосконалення системи місцевого самоврядування (проект № 3207-1), який передбачає більшу роль центрального уряду та обласних рад у формуванні місцевих адміністрацій. У протилежному разі зміни до Основного Закону наберуть чинності 1 січня 2006 року.

няти голів місцевих адміністрацій<sup>12</sup> і реорганізувати органи виконавчої влади (див. ТАБЛИЦЮ 2). Термін повноважень Верховної Ради після 2006 року збільшиться на один рік і, як і президентський, дорівнюватиме п'яти рокам.

Поправки втілюють у життя ідею обмеження президентської влади, яка за десять років правління Леоніда Кучми набрала ознак авторитарної. Передача її частки парламентові покликана компенсувати дисбаланс між повноваженнями та відповідальністю президента. Брак традицій контролю виборцями, залежність судів і ЗМІ, пострадянське несприйняття опозиції постійно штовхали Кучму на зловживання владою. А виписані Конституцією 1996 року відносини між президентом і прем'єр-міністром дозволяли главі держави постійно мати готового офірного цапа за провали політики: фактично саме президент був головою виконавчої влади, але відповідальність завжди покладали на прем'єра.

Однак за обсягом повноважень президент залишиться найвпливовішою постаттю в українській політиці. Це забезпечуватимуть право вето на закони, контроль над зовнішньою політикою, статус Головнокомандувача Збройних сил, а також право призначати Генерального прокурора і брати участь у призначенні голів Служби безпеки, Ради Національного банку, складу Конституційного Суду, Центральної виборчої комісії та Національної ради з телебачення та радіомовлення.

**За обсягом повноважень президент залишиться найвпливовішою постаттю**

### *Новий закон про вибори народних депутатів*

У березні 2004 року Верховна Рада ухвалила новий закон про вибори парламенту<sup>13</sup>, що запроваджує з 2006 року пропорційну систему з бар'єром у 3% голосів. Закон передбачає обрання наступної ВР виключно від політичних партій і блоків за закритими списками в єдиному загальнонаціональному окрузі. До цього Україна з 1998 року використовувала змішану систему, обравши за нею два скликання парламенту, у тому числі чинний. За цією системою половину з 450 депутатів обирали за закритими списками партій і блоків в єдиному загальнонаціональному окрузі. Розмір бар'єра становив 4% голосів. Іншу половину депутатів обирали в 225 одномандатних округах простою більшістю голосів.

**Вибори до парламенту 2006 року вперше відбудуться за пропорційною системою**

Змішана система всякчас мала противників з боку лівих Комуністичної та Соціалістичної партій, а також групи правих і центристських партій з розгалуженою мережею — Народного Руху, Соціал-демократичної (об'єднаної) та Народно-демократичної партій. Вони виступали за скасування виборів в одномандатних округах, які зазвичай вигравали потужні бізнесмени, що мали підтримку місцевої влади. На останніх виборах 2002 року чотири опозиційні сили — Комуністичної та Соціалістичної партій і блоки “Наша Україна” та Юлії Тимошенко — отримали 58% голосів у загальнонаціональному окрузі проти 18% у пропрезидентських “За Єдину Україну!” та СДПУ(о). Однак саме останні змогли сформувавши більшість у парламенті за рахунок депутатів від округів.

<sup>12</sup> Поправки, які Верховна Рада ухвалювала без обговорення в революційні дні, не визначають, хто замість президента отримає право призначати та звільняти голів місцевих адміністрацій. Як буде вирішено цю правову колізію — невідомо.

<sup>13</sup> Закон набирає чинності з 1 жовтня 2005 року.

*Таблиця 2. Зміна повноважень гілок влади згідно з ухваленими Верховною Радою поправками до Конституції*

Втрачає	Отримує	Зберігає
<b>Президент України</b>		
Право призначати Прем'єр-міністра за згодою ВР	Право припиняти повноваження ВР, якщо вона не сформувала більшість чи не призначила уряд	Право представляти Україну в міжнародних відносинах
Право призначати уряд за поданням Прем'єр-міністра	Право вносити на призначення ВР кандидатуру Прем'єр-міністра, яку узгодила парламентська більшість	Право припиняти повноваження ВР, якщо вона не може розпочати засідання впродовж 30 днів протягом сесії
Право звільняти Прем'єр-міністра та уряд	Право вносити на призначення ВР кандидатури міністрів оборони та закордонних справ	Право призначати та звільняти послів
Право звільняти Генерального прокурора без узгодження з ВР	Право вносити на призначення ВР кандидатуру голови СБУ	Право проголошувати референдум
Право призначати та звільняти голову Служби безпеки	Право зупиняти рішення уряду зі зверненням до Конституційного Суду	Право призначати Генерального прокурора за згодою ВР
Право призначати та звільняти голів місцевих адміністрацій		Право пропонувати ВР призначити та звільнити голову НБУ
Право призначати та звільняти голів Фонду державного майна, Антимонопольного комітету та Державного комітету телебачення і радіомовлення		Право призначати та звільняти третину складу Конституційного Суду
Право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра центральні органи виконавчої влади		Право призначати та звільняти половину складів Ради НБУ та Національної ради з питань телебачення і радіомовлення
Право скасовувати рішення уряду		Право пропонувати ВР призначити та звільнити склад ЦВК
		Право скасовувати рішення уряду АР Крим
		Статус Верховного головнокомандувача та голови Ради національної безпеки і оборони
		Право призначати та звільняти вище командування Збройних сил
		Право пропонувати ВР оголошення війни
		Право ухвалювати рішення про використання Збройних сил у разі агресії проти України
		Право ухвалювати рішення про мобілізацію та оголошення надзвичайного стану
		Право вето на закони, ухвалені ВР

Втрачає	Отримує	Зберігає
<b>Верховна Рада України</b>		
<p>Право існувати без більшості, яка має бути створена впродовж місяця з першого засідання</p> <p>Право звільняти уряд впродовж останньої сесії перед виборами</p>	<p>Обирається на п'ять, а не чотири роки</p> <p>Право визначати кандидатуру Прем'єр-міністра та призначати його</p> <p>Право призначати уряд за поданням Президента та Прем'єр-міністра</p> <p>Право призначати за поданням Президента голову СБУ та звільняти його</p> <p>Право призначати та звільняти голів Фонду державного майна, Антимонопольного комітету та Державного комітету телебачення і радіомовлення</p> <p>Право надавати згоду Президенту на звільнення Генерального прокурора</p>	<p>Право ухвалювати закони</p> <p>Право визначати засади внутрішньої та зовнішньої політики</p> <p>Право оголошувати за поданням Президента війну та мир</p> <p>Право оголошувати імпічмент Президенту</p> <p>Право звільняти уряд</p> <p>Право призначати та звільняти склад Рахункової палати</p> <p>Право призначати та звільняти Уповноваженого з прав людини</p> <p>Право призначати та звільняти голову НБУ за поданням Президента</p> <p>Право призначати та звільняти третину складу Конституційного Суду</p> <p>Право призначати та звільняти половину складів Ради НБУ та Національної ради з питань телебачення і радіомовлення</p> <p>Право призначати та звільняти склад ЦВК за поданням Президента</p> <p>Право обирати суддів</p> <p>Право розпускати ВР АР Крим</p> <p>Право ратифікувати міжнародні договори</p>
<b>Прем'єр-міністр України</b>		
<p>Право пропонувати для призначення кандидатури міністрів оборони та закордонних справ</p> <p>Обов'язок складати повноваження перед новообраним Президентом</p>	<p>Обов'язок складати повноваження перед новообраною ВР</p>	<p>Статус керівника уряду</p> <p>Право пропонувати для призначення кандидатури членів уряду за винятком міністрів оборони та закордонних справ</p>
<b>Кабінет Міністрів України</b>		
	<p>Право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати центральні органи виконавчої влади, призначати й звільняти їхніх керівників</p>	<p>Право проводити державну політику</p> <p>Право розробляти бюджет</p>

Джерело: Закон від 8 грудня 2004 року "Про внесення змін до Конституції України"

# АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

Під адміністративною реформою ми розуміємо комплекс політико-правових заходів, які полягають в інституційних, функціональних і кадрових перетвореннях у системі органів виконавчої влади. 2004 рік не став переломним у реформуванні органів влади, оскільки за відсутності документа, який визначає інструменти та послідовність змін, кроки було спрямовано на вдосконалення та модернізацію старої бюрократичної машини. Реальний шанс на перетворення в системі державного управління з'явився наприкінці року під час "пакетного голосування" в парламенті, тому 2005 рік дає змогу новому Президенту скористатися своїми широкими повноваженнями й провести адміністративну реформу. Ми прогнозуємо, що вона стане головним пріоритетом у діяльності уряду

## Державна політика

*Система ухвалення рішень не зазнала радикальних змін*

Попри існування стратегічного документа<sup>14</sup>, який визначає державну політику у сфері адміністративної реформи, зміни, що втілювалися починаючи з 1999 року, не набули комплексного і послідовного характеру. Ідея зміни принципів державного управління увійшла в такі стратегічні документи, як підтримана Верховною Радою Програма діяльності уряду Януковича "Послідовність. Ефективність. Відповідальність" і затверджена Президентом Стратегія економічного та соціального розвитку України (2004–2015 роки) "Шляхом європейської інтеграції". У другому документі питання адміністративної реформи вперше віднесено до інституційних перетворень у країні. Адміністративну реформу у ньому розглядають разом з формуванням в Україні політичної системи європейського зразка та проведенням судової реформи, яка повинна закріпити здобутки інституційних перетворень.

Стратегія економічного та соціального розвитку визначає такі напрями адміністративної реформи:

- підвищення дієвості держави, створення необхідних умов для ефективної, узгодженої та відповідальної діяльності всіх гілок влади, а також зменшення втручання в ті сфери, де це недоцільно;
- запровадження такої системи державного управління, яка створила б умови для надання громадянам якісних і доступних державних послуг;
- формування ефективної виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, розмежування та збалансування повноважень і відповідальності різних рівнів влади й місцевого самоврядування у сфері надання послуг;
- децентралізація управлінських функцій, яка має органічно поєднуватися з адміністративно-територіальною реформою;

---

<sup>14</sup> Ідеться про Концепцію адміністративної реформи в Україні, ухвалену Указом Президента 22 липня 1998 року.

- оновлення управлінської еліти через реформування системи державної служби.

Однак така стратегія характеризується відсутністю механізмів та інструментів реалізації передбачених заходів. Не пояснено, що саме розуміють під нею – укрупнення базових одиниць самоврядування чи, наприклад, перегляд меж районів та областей України. Документ також передбачає проведення адміністративно-територіальної реформи у 2009–2011 роках без належного обґрунтування цілей реформи та прив'язки цього терміну до інших реформаторських дій.

Ми вважаємо, що розпочинати “наступний” етап адміністративної реформи неефективно без критичної оцінки заходів, спрямованих на демонтаж тоталітарної системи управління. Неможливо також здійснювати реальне реформування без існування операційного документа, який чітко визначав би інструменти, механізми та послідовність впровадження нових змін у сфері державного управління.

## Зміни у виконавчій гілці влади

8 грудня 2004 року Верховна Рада ухвалила зміни до Конституції України” (проект № 4180)<sup>15</sup>. Це матиме такі наслідки:

- формування уряду коаліцією депутатських фракцій забезпечить взаємозв'язок уряду з громадянами, інституціоналізує інструмент проведення через парламент урядових рішень і забезпечить узгодженість державної політики;
- розширення повноважень Верховної Ради у сфері формування уряду, контролю за його діяльністю (див. **ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**) свідчить про перехід від президентсько-парламентської форми правління до парламентсько-президентської. Проте неоднаковий підхід до призначення членів уряду, а саме призначення міністрів оборони та закордонних справ за поданням президента, а інших – за поданням прем'єр-міністра, може призводити до конфліктів між членами уряду;
- закріплення за Кабінетом Міністрів статусу вищого органу виконавчої влади дозволить віднести питання вироблення державної політики до виключних повноважень уряду;
- відмова від визначення кількості посад віце-прем'єр-міністрів без одночасного обмеження загальної кількості членів уряду може призвести до розростання їхньої кількості та неефективної діяльності.

На нашу думку, закон суперечливий і потребуватиме ухвалення інших законів. Особливу увагу варто приділити способу призначення членів уряду та неврегульованості підпорядкування місцевих органів влади (державних адміністрацій) (див. **ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**). Ефективне запровадження нововведень залежатиме від того, наскільки конститу-

*Стратегія економічного і соціального розвитку має надто загальний характер*

*Відбудеться суттєве збільшення повноважень парламенту*

*Кабінет Міністрів отримає статус вищого органу виконавчої влади*

*Спосіб функціонування місцевих адміністрацій залишиться незмінним*

<sup>15</sup> Зміни до Конституції наберуть чинності 1 вересня 2005 року, якщо до цього часу Верховна Рада повторно конституційною більшістю затвердить законопроект про внесення змін до Конституції, що стосується вдосконалення системи місцевого самоврядування (проект № 3207-1), який передбачає більшу роль центрального уряду та обласних рад у формуванні місцевих адміністрацій. Імовірно також оскарження в Конституційному Суді легітимності голосування 8 грудня через порушення низки процедур. Докладніше див. **квартальні передбачення** за третій квартал 2004 року, с. 13.

ційні норми знайдуть своє відображення в майбутніх законах про Кабінет Міністрів та про міністерства й інші центральні органи влади або в системному законі про органи виконавчої влади.

## Зміни в системі місцевих органів влади

Під час “пакетного голосування” 8 грудня також попередньо ухвалено законопроект “Про внесення змін до Конституції України” (проект № 3207-1)<sup>16</sup>, який передбачає зміни в організації органів місцевого самоврядування. Зокрема йдеться про такі зміни:

**Після ухвалення всіх змін до Основного Закону з’явиться шанс побудувати реальне самоврядування**

- Організація виконавчої гілки влади лише до рівня областей і міст Києва та Севастополя<sup>17</sup> дозволить децентралізувати владні повноваження, відповідальність і ресурси й зменшити втручання місцевих органів виконавчої влади у вирішення питань місцевого значення. У такий спосіб буде зменшено втручання держави в усі без винятку сфери, а органи самоврядування отримають реальні владні повноваження. Однак існує ризик, що органи самоврядування можуть виявитися неспроможними (інституційно та фінансово) виконувати нові завдання.
- Законопроект запропонував новий підхід до формування базових одиниць самоврядування – визначення їх навколо адміністративно-територіальної одиниці з мешканцями, які проживають у межах її території. Цим закладено можливість формувати економічно стабільніші та самодостатні одиниці самоврядування. Такий крок, який повинен супроводжуватися визначенням економічних засад укрупнення органів місцевого самоврядування, дозволить їм ефективно виконувати власні та делеговані повноваження.

**Реформування місцевої влади можливе лише за системних змін у центральному уряді**

Хоча пропоновані зміни – крок до запровадження європейської моделі самоврядування, доля законопроекту залежатиме від системних змін, що відбуватимуться в державному управлінні після президентських виборів. На нашу думку, найпроблемнішими будуть законодавче врегулювання розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також механізми делегування відповідних владних повноважень.

## Зміна підходів до процесу вироблення рішень

**Уряд передбачив у своїй роботі обов’язкові процедури залучення громадян**

1 січня 2004 року набув чинності Закон від 11 вересня 2003 року “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Згідно із законом, процес вироблення регуляторної політики має включати оприлюднення проекту регуляторного акта для отримання зауважень і пропозицій від зацікавлених сторін, а також відкриті обговорення питань за участі представників громадськості, пов’язаних з регуляторною діяльністю.

---

<sup>16</sup> Законопроект направлено до Конституційного Суду. У разі отримання позитивного висновку конституційна більшість парламенту повинна повторно схвалити документ.

<sup>17</sup> Згідно із законопроектом № 3207-1, владні повноваження на рівні областей, міст Києва та Севастополя реалізують відповідні місцеві державні адміністрації, а нижче цього рівня – відповідні органи місцевого самоврядування: районні ради та ради громади (сільські, селищні та міські).

Однак рівень виконання закону 2004 року був низьким<sup>18</sup>. Це зумовлено: 1) браком чітко встановлених процедур визначення кола сторін, аналізу й урахування коментарів і зауважень, 2) відсутністю фінансування<sup>19</sup> на забезпечення реалізації закону, 3) неспроможністю органів (через брак відповідних навиків і знань у державних службовців) виконувати покладені на них регуляторні функції.

Окрім зазначеного вище закону, 2004 року ухвалено низку нормативно-правових актів, які передбачають залучення громадян до обговорень державної політики. Постановою Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 року “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, який врегульовує доступ громадян до процесу ухвалення рішень і визначає:

- перелік обов’язкових до консультування проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;
- процес формування громадських рад – консультативно-дорадчих органів<sup>20</sup>, які створюють при органах виконавчої влади та Кабінеті Міністрів, їхні основні функції та завдання;
- участь громадської ради у процесі підготовки річного плану проведення консультацій.

На нашу думку, залишається серйозною проблема ефективної діяльності громадських рад. По-перше, Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади<sup>21</sup> не визначає механізму збалансованого представлення в такій раді різних зацікавлених сторін. Ключовим чинником їх залучення буде ініціативність самих представників громадських організацій. По-друге, врахування позиції громадських рад, чиї рішення мають рекомендаційний характер, залежатиме від зацікавленості в цьому органі, при якому створено раду. Якість роботи громадських рад у цілому визначатимуть тим, наскільки їхні пропозиції будуть відображені в проектах нормативних і стратегічних актів відповідного органу влади.

**Створюються  
інституційні рамки  
для консультацій  
з громадськістю**

**Ефективність  
громадських рад  
залежатиме від  
зацікавленості  
органів влади  
в результатах  
їхньої роботи**

---

<sup>18</sup> За інформацією Держкомпідприємництва, у I кварталі 2004 року тільки 28% проектів регуляторних актів (99% – у випадку місцевих органів влади) оприлюднено для отримання зауважень і пропозицій від зацікавлених сторін і лише 9% розробників регуляторних актів розглядали альтернативні варіанти вирішення проблем.

<sup>19</sup> Державний бюджет на 2004 рік не передбачав фінансування заходів, пов’язаних із виконанням закону.

<sup>20</sup> За даними Секретаріату Кабінету Міністрів, на 17 грудня 2004 року створено 62 громадські ради (із 86 запланованих), визначено їхній склад, а також схвалено плани роботи на 2005 рік.

<sup>21</sup> Затверджено постановою Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 року “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”.

## Зміни в державній службі

2004 року завершено виконання Стратегії реформування системи державної служби в Україні. У рамках реалізації її положень створено:

**Здійснено спробу професіоналізації корпусу вищих державних службовців**

- Комісію з відбору фахівців до кадрового резерву на вищі посади в державній службі<sup>22</sup>, призначення на які здійснюють Президент і Кабінет Міністрів. Такий орган дозволить сформувати корпус вищих державних службовців на основі професійних якостей і заслуг за умови його неупередженої та аполітичної діяльності;
- Центр сприяння інституційному розвитку державної служби<sup>23</sup> для вироблення публічної політики у сфері державної служби. Створення такої інституції спрямовано на зміцнення спроможності державних інституцій у запровадженні принципів і процедур публічної політики та адаптації інституту державної служби до європейських стандартів.

**Інститут державної служби буде реформовано на підставі нової державної політики**

Окрім того, 2004 року ухвалено два рамкові документи, що визначатимуть напрями реформування інституту державної служби у середньостроковій перспективі: Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу та Програму розвитку державної служби на 2005–2010 роки. Третім документом, який безпосередньо впливатиме на формування законодавчого поля у сфері державної служби, є Концепція розвитку законодавства про державну службу, ухвалена главою держави на початку 2005 року. Ці документи закладають опис моделі державної служби, однак потребуватимуть ухвалення низки інших нормативно-правових актів для свого втілення наступними роками.

## Перспективи реформи

**Адміністративна реформа буде успішною лише за умови суспільного консенсусу**

Ми вважаємо, для успішного здійснення реформи необхідно переглянути Концепцію адміністративної реформи, визначити пріоритети та інструменти, забезпечити суспільну підтримку реформи за допомогою широкомасштабної інформаційної кампанії.

Окрім впровадження задекларованих змін до Конституції, необхідно зосередити зусилля на таких ключових напрямках:

- децентралізація функцій, фінансових ресурсів і відповідальності, збільшуючи роль місцевих органів влади, що оптимізує структуру органів виконавчої влади;
- розроблення стимулів для залучення та збереження на державній службі професійних службовців через перегляд системи класифікації відповідно до функцій та створення прозорих і конкурентних умов праці на державній службі.

Громадяни від адміністративної реформи очікують:

- справедливих, відкритих та обґрунтованих рішень для задоволення своїх потреб;

---

<sup>22</sup> Посади державних службовців, віднесені до I–III категорій.

<sup>23</sup> Див. постанову Кабінету Міністрів від 14 квітня 2004 року.

- доступності та високої якості державних послуг, визначених законодавством;
- можливості ефективно й швидко захищати свої інтереси від незаконних і неефективних дій чи бездіяльності органів державної влади та їхніх посадових осіб;
- можливості висловлювати інтереси груп осіб, бути почутими та впливати на рішення органів державної влади, які стосуються їхніх основних прав і свобод.

# СУДОВА РЕФОРМА

2004 року влада майже не надавала уваги питанням судової реформи, а сама реформа відбувалася за відсутності чіткої політики щодо розвитку судочинства в Україні. Досі не вдалося ухвалити Адміністративний процесуальний і змінити Господарський процесуальний кодекси, вкрай важливі для посилення судового захисту бізнесу. Недостатнім залишився рівень фінансування судової гілки влади, що не сприяє її незалежності. Чи не єдиним здобутком 2004 року стало ухвалення нової редакції Цивільного процесуального кодексу та законодавче врегулювання діяльності третейських судів, які в перспективі можуть стати дієвою альтернативою “державним” механізмам захисту прав власників

## Державна політика розвитку правосуддя

**Судова реформа не є реальним пріоритетом державної політики**

Події 2004 року дають підстави стверджувати, що судову реформу влада й надалі не вважає своїм пріоритетом: державна політика щодо розвитку судочинства в Україні так і не набула чітких рис. Концепція судово-правової реформи в Україні, ухвалена 1992 року, вже давно застаріла. Натомість роботу над новими документами провадять надто повільно. Концепцію розвитку правосуддя до 2014 року депутати розглянуть не раніше березня 2005 року.

За відсутності чітко визначеної державної політики судову реформу здійснюють під впливом “неформальної” політики, головний вектор якої — намагання виконавчої гілки влади зберегти контроль над судами. Ця політика виражається в хронічному недофінансуванні судової системи<sup>24</sup>.

**Недостатнє фінансування судів негативно впливає на їхню незалежність**

Не фінансуючи в повному обсязі потреби судів, влада, свідомо чи ні, негативно впливає на їхню незалежність. Адже гарантування фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів — один з головних елементів такого поняття, як “незалежність суддів”<sup>25</sup>.

З огляду на це ми вважаємо, що найближчими роками бізнесу, найвірогідніше, доведеться мати справу з неефективною і залежною судовою системою, яка буде неспроможна забезпечити необхідний рівень захисту прав власників. А інвестиції в українську економіку й надалі залишатимуться ризиковими.

---

<sup>24</sup> Реальне фінансування судової системи 2002 року становило 73% передбаченого бюджетом, 2003 — 74,1%. Схожа ситуація зберігалася й торік. Тенденція до ігнорування потреб судової влади відображена і в Державному бюджеті України на 2005 рік. За збільшення бюджету—2005 майже в 1,5 рази видатки на утримання судів збільшено всього близько на 6%. Закладена в новий бюджет сума менша за необхідний мінімум, за оцінкою Державної судової адміністрації України, приблизно на 300 млн. грн. На фінансування системи адміністративних судів 2005 року виділено близько 22 млн. грн., тоді як на створення таких судів потрібно до 1 млрд. грн. Майже не фінансуються Академія суддів України, органи суддівського самоврядування та кваліфікаційні комісії. Вони фактично працюють на громадських засадах.

<sup>25</sup> Така теза знайшла своє відображення в Рішенні Конституційного Суду від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 у справі про незалежність суддів як складник їхнього статусу.

За відсутності чітко визначеної стратегії реформування судової системи влада 2005 року продовжуватиме працювати над старими завданнями:

- формування системи адміністративних судів;
- реформа процесуального законодавства.

Крім того, одним з напрямів судової реформи найближчим часом може стати реформа системи матеріально-фінансового забезпечення судів<sup>26</sup>.

## Формування нової системи судів

Формування системи адміністративних судів мало завершитися до середини лютого 2005 року. Однак цього не сталося, оскільки робота фактично тільки починається. Вищий адміністративний суд, утворений ще у жовтні 2002 року, не працює: не вирішено питання кадрового та матеріально-технічного забезпечення. Указ про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів підписано лише в листопаді 2004 року. Ми прогнозуємо, що ці суди запрацюють не раніше 2006 року, коли відповідні органи виконавчої влади:

- вирішать питання фінансування місцевих та апеляційних адміністративних судів;
- затвердять чисельність працівників апарату зазначених судів і визначать умови оплати їхньої праці;
- забезпечать місцеві та апеляційні адміністративні суди службовими приміщеннями.

Для бізнесу така затримка не є критичною, оскільки фактично означатиме збереження статус-кво в механізмах захисту прав власника. Проте повільне формування адміністративних судів ми вважаємо перепорою до:

- скорочення термінів розгляду суперечок з участю бізнесу;
- впровадження нових принципів розгляду суперечок, які повинні полегшити оскарження дій і рішень суб'єктів владних повноважень.

Одна з причин повільного формування адміністративних судів – прогалини в процесуальному законодавстві: досі не ухвалено Адміністративний процесуальний кодекс України (АПК), який має створити умови для ефективної реалізації права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

АПК мав бути ухвалений 2004 року і набрати чинності з січня 2005 року разом з новим Цивільним процесуальним кодексом України (ЦПК). Однак зацікавлені сторони (влада та бізнес) так і не змогли досягти згоди щодо деяких принципових питань адміністративного судочинства. Тому на кінець 2004 року документ пройшов лише два читання.

**Адміністративні суди  
запрацюють  
не раніше 2006 року**

**Затримка у створенні  
адміністративних  
судів означатиме для  
бізнесу збереження  
статус-кво**

---

<sup>26</sup> Перші кроки в цьому напрямі вже зроблено. Так, у новій редакції Цивільного процесуального кодексу передбачено заміну державного мита судовим збором. Головна ідея такої зміни – спрямовувати отримані судами кошти безпосередньо на підтримку суду, а не до загального бюджету. Для цього необхідно ухвалити відповідний закон про судовий збір, який зараз перебуває на стадії розроблення.

Зокрема досі точаться суперечки навколо питання, які суди розглядатимуть суперечки підприємців з контролюючими органами — новостворені адміністративні чи господарські. Органи влади (передусім податкові) лобіюють варіант, за якого такі суперечки залишаються у сфері компетенції господарських судів. Представники ж бізнесу не мають одностайної позиції. Адже свої переваги й хиби мають обидва варіанти.

З одного боку, за час свого існування господарські суди набули величезного досвіду розгляду суперечок з органами влади. Новостворені адміністративні суди навряд чи будуть здатні на першому етапі своєї діяльності забезпечити принаймні нинішній рівень ефективності розгляду суперечок з органами влади. Тому в інтересах бізнесу — залишити все так, як є. Однак підтримка такого варіанта фактично означатиме відмову від механізмів адміністративного судочинства, які є куди ефективнішими за механізми господарського судочинства<sup>27</sup>.

На нашу думку, необхідно поєднати позитиви цих варіантів: суперечки з контролюючими органами віднести до компетенції адміністративних судів, а для забезпечення передачі досвіду — частково укомплектувати новостворені адміністративні суди суддівськими кадрами господарських судів.

Ми сподіваємося, всі суперечності будуть вирішені і депутати розглянуть та ухвалять АПК ще в першому півріччі 2005 року. На нашу думку, нова влада зацікавлена в проведенні судової реформи, адже це може стати суттєвим здобутком і бути прикладом успішної реформи.

**Адміністративний процесуальний кодекс може бути ухвалено у першому півріччі 2005 року**

## **Зміни в процесуальному законодавстві**

18 березня 2004 року Верховна Рада ухвалила нову редакцію Цивільного процесуального кодексу, який прийшов на заміну кодексу 1963 року<sup>28</sup>.

Ми очікуємо, що новий ЦПК дасть суттєвий поштовх для перетворення цивільного процесу з інструменту забезпечення інтересів держави на інструмент вирішення приватних суперечок. Крім того, ми сподіваємося на суттєве поліпшення ефективності судового процесу, зокрема завдяки:

- зменшенню можливостей затягувати судовий процес;
- наданню можливості оскаржувати в апеляційному порядку бездіяльність суду;
- спрощенню порядку розгляду деяких справ;
- виведенню зі сфери Цивільного процесуального кодексу суперечок, що виникають з адміністративних відносин (з представниками влади). Вони повинні розглядатися в рамках адміністративного судочинства.

**Новий Цивільний процесуальний кодекс сприятиме перетворенню цивільного процесу на інструмент вирішення приватних суперечок**

---

<sup>27</sup> Зокрема тягар доведення в адміністративному судочинстві переноситься на представників влади: не підприємець повинен доводити незаконність дій влади, а представники влади — їх відповідність закону.

<sup>28</sup> Дата набрання чинності Цивільним процесуальним кодексом залишається невідомою. Цей законодавчий акт набере чинності не раніше Адміністративно-го процесуального кодексу, який поки що не ухвалено.

Позитивний вплив від вдосконалення цивільного процесуального законодавства відчують не тільки громадяни, а й суб'єкти господарювання. Адже новий ЦПК є ідеологічним взірцем для Господарського процесуального та Адміністративного процесуального кодексів. Його новації, на нашу думку, знайдуть відображення і в цих документах.

Окрім ухвалення нового ЦПК, інших суттєвих здобутків у реформі процесуального законодавства 2004 року не спостерігалось. Новий Господарський процесуальний кодекс перебуває лише на початковій стадії розгляду. Тому принаймні до 2006 року ми не очікуємо на суттєве підвищення ефективності господарського процесу. Захист прав власника в суді і надалі потребуватиме чималих зусиль від бізнесу.

До повторного другого читання підготовлено і проект Кримінального процесуального кодексу. Якість цього документа викликає безліч суперечок. Тому напевно чи варто очікувати на його ухвалення найближчим часом.

***Інших здобутків у реформуванні процесуального законодавства 2004 року не було***

## **Альтернативні механізми вирішення господарських суперечок**

2004 рік виявився дуже вдалим для розвитку третейського судочинства. 11 травня 2004 року ухвалено Закон “Про третейські суди”. Ці суди не є складником судової системи в Україні. Проте законодавче врегулювання їхньої діяльності має велике значення, зокрема для судової реформи. Створюючи умови для вирішення суперечок самим суспільством, держава тим самим зменшує навантаження на суди. Вигоду отримують обидві сторони: держава і бізнес. Для підприємців ця вигода полягає в можливості вирішення суперечок у набагато коротший термін і за суттєво менші кошти.

***Завдяки розвитку третейського судочинства держава зменшує навантаження на суди***

Закон “Про третейські суди” містить важливі механізми, впровадження яких повинно дати відчутний поштовх для розвитку цього виду судочинства. Зокрема запропоновано досить вдалий механізм забезпечення примусового виконання рішення третейського суду. Передбачено можливість включення витрат на розгляд справ у третейських судах до складу валових витрат. Звільнено від оподаткування доходи, отримані у вигляді третейського збору.

## **Напрями реформи**

Ми вважаємо, для підвищення ефективності судової системи найближчим часом необхідно:

- реформувати застаріле процесуальне законодавство;
- впровадити адміністративне судочинство, яке не тільки повинно надати громадянам нові можливості щодо захисту своїх прав, а й суттєво розвантажити суди, які розглядають господарські та цивільні суперечки;
- поліпшити фінансове та матеріально-технічне забезпечення судів<sup>29</sup>.

***Для ефективного реформування судової системи держава повинна чітко визначитися зі своєю політикою***

<sup>29</sup> Існує кілька альтернативних варіантів вирішення цього завдання. По-перше, через збільшення обсягів бюджетного фінансування. По-друге, через підвищення розміру плати за послуги суду. По-третє, через зменшення кількості пільговиків, які не оплачують судові витрати, зокрема виключивши з їх числа органи влади.

# ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ

Уперше за останні роки дефіцит Зведеного бюджету 2004 року перевищив 3% ВВП. Проблема високого дефіциту державних фінансів залишається: бюджет–2005 не передбачає достатньо коштів на виплату пенсій. Ми збільшуємо прогноз бюджетного дефіциту 2005 року до 3% ВВП за умови зваженої соціальної політики. Різке підвищення соціальних виплат збільшить розрив між доходами та видатками бюджету й спричинить високу інфляцію. Зниження ставок податків не вирішить проблему тіньової економіки, натомість на краще ситуацію може змінити реформа системи державного управління, покликана приборкати корупцію, а також перегляд системи податкових преференцій

## Поточні тенденції

### Видатки і дефіцит

За нашою оцінкою, 2004 року дефіцит Зведеного бюджету перевищив 3% ВВП уперше з 1997 року. Розбалансування бюджету було зумовлено збільшенням видатків напередодні виборів. Видатки головно зростали через збільшення витрат на заробітні плати в бюджетних установах, поточні трансферти населенню, капітальні трансферти підприємствам.

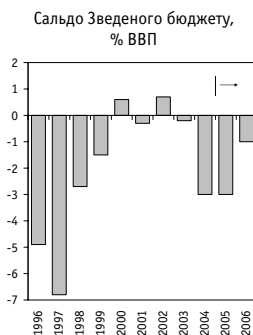
Бюджет 2005 року буде виконано також із дефіцитом, бо збільшення соціальних зобов'язань уряду наприкінці 2004 – на початку 2005 року (див. **СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА**) потребуватиме збільшення видатків бюджету. За нашим прогнозом, 2005 року дефіцит становитиме принаймні 3% ВВП. Ми припускаємо, що новому урядові вдасться збільшити доходи бюджету на 0,5% ВВП у результаті боротьби з корупцією на митниці, поліпшення корпоративного управління державною власністю.

Вагомий ризик прогнозу – різке збільшення видатків бюджету 2005 року. Таке збільшення може відбутися внаслідок підвищення соціальних виплат 2005 року в обсягах, задекларованих членами нового уряду та Президентом під час виборчих перегонів. Якщо мінімальну заробітну плату буде підвищено до прожиткового мінімуму (423 грн.), а виплату в разі народження дитини – до 20 прожиткових мінімумів (8 460 грн.), дефіцит бюджету, з урахуванням вже наявних зобов'язань, за нашими підрахунками, сягне 7% ВВП.

### Доходи

Зменшення ставок податків<sup>30</sup> від початку року призвело до зниження частки податкових надходжень бюджету у ВВП.

### Збільшення видатків 2004 року спричинило дефіцит бюджету



Джерело: Державне казначейство  
Прогноз: "Квартальні передбачення"

### Ризик прогнозу – різке збільшення соціальних виплат, що спричинить дефіцит бюджету до 7% ВВП

<sup>30</sup> Від 1 січня 2004 року прибутковий податок з громадян зі ставкою 10–40% замінено на податок з доходів фізичних осіб з єдиною ставкою 13%, а податок на прибуток підприємств знижено з 30% до 25%.

**Таблиця 3. Податкові надходження**

	2003 рік		2004 рік (оцінка)	
	млн. грн.	% ВВП	млн. грн.	% ВВП
Податкові надходження, серед них:	54 320,4	20,6	63 161,8	18,2
податок з доходів фізичних осіб	13 521,3	5,1	13 213,3	3,8
податок на прибуток підприємств	13 237,2	5,0	16 161,7	4,7
податок на додану вартість	12 598,3	4,8	16 733,5	4,8

Джерело: Державне казначейство  
Розрахунки, оцінка: "Квартальні передбачення"

Надходження від податку з доходів фізичних осіб 2004 року неабияк скоротилися проти попереднього року. Ми проаналізували фактори, що вплинули на надходження від податку (див. **ТАБЛИЦЮ 4**).

**Таблиця 4. Фактори, що вплинули на надходження від податку з доходів фізичних осіб 2004 року**

Позитивно	Негативно
Збільшення мінімальної заробітної плати на 10,8% з 1 грудня 2003 року і ще на 15,5% з 1 вересня 2004 року	Зниження ставки оподаткування з 10–40% до 13%
Зростання середньої заробітної плати в економіці	Збільшення податкової соціальної пільги у 3,6 рази

Джерела: Держкомстат, закони України

Знизилася також частка надходжень від податку на прибуток підприємств. Швидке економічне зростання (див. **ГОЛОВНЕ**) та піднесення у промисловості (див. **БІЗНЕС**) не призвели до відповідного збільшення надходжень від податку.

Сподівання на те, що зниження ставки податків дасть змогу розширити базу оподаткування і таким чином збільшити надходження від податку до бюджету, не виправдалися. Ми вважаємо, розмір ставки податків наразі не є головною причиною існування неофіційної економіки в Україні. Натомість причиною є те, що поза офіційним сектором принаймні частково працює критична кількість підприємств. Відтак ухилення від сплати податків є не способом нечесної конкуренції, а єдиною можливістю існувати за умов конкуренції з іншими підприємствами. Таке явище бере початок у політиці податкових преференцій окремим підприємствам, неефективній системі соціального страхування та корупції у сфері державних закупівель. Ми вважаємо, розпочати результативну боротьбу з тіньовою економікою треба саме з усунення перелічених вище причин поширення цього явища.

**Зниження ставок податків не зменшить частку тіньової економіки**

## Бюджет–2005

*У бюджеті–2005 не передбачено достатньо коштів на виплату пенсій*

Доходи Державного бюджету, заплановані на 2005 рік, на 32,7% вищі, ніж 2004 року, а видатки – на 32,2% у номінальному виразі<sup>31</sup>. Таке велике зростання доходів і видатків бюджету зумовлене здебільшого високою інфляцією 2005 року (див. **ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**). Технічним чинником збільшення планових показників бюджету став також взаємозалік на суму 6 млрд. грн.: ці кошти записано і до доходів, і до видатків бюджету, хоча реально вони до бюджету не надійдуть і, відповідно, виплачені з бюджету не будуть<sup>32</sup>. Водночас план бюджету не передбачає достатньо коштів на фінансування доплат до пенсій, запроваджених урядом Януковича (див. **СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА**). За нашими підрахунками, аби 2005 року стабільно виплачувати мінімальну пенсію розміром 332 грн. (що дорівнює прожитковому мінімуму для непрацездатних), в бюджеті потрібно віднайти близько 10 млрд. грн. для компенсації втрат Пенсійному фонду. Для принаймні часткової мобілізації цих коштів ми вважаємо за необхідне вдатися до таких заходів:

*Аби уникнути соціальної кризи, потрібно негайно вжити заходів*

- переглянути видатки бюджету в бік зменшення, скоротивши витрати, які не відповідають пріоритетам, визначеним новим урядом;
- реформувати систему державного управління задля зменшення зловживань, які спричиняють втрати для бюджету (див. **ГОЛОВНЕ та АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА**);
- підвищити акцизні збори на тютюнові та алкогольні вироби з одночасним запровадженням заходів, що мають на меті ефективну боротьбу з контрабандою;
- забезпечити рівний доступ суб'єктів господарювання до виконання державних замовлень і державних закупівель.

## Бюджетна політика

*Управління державними фінансами не стало ефективнішим*

За останні два роки управління державними фінансами погіршилося: бюджетна політика стала більшою мірою зорієнтована на виконання планів, аніж на досягнення результатів економічних завдань. Постатейний метод складання і виконання бюджету, що лишився у спадок від радянських часів, так і не було замінено на ефективніший програмно-цільовий метод, який, на відміну від постатейного, націлений на виконання конкретних цілей. Ефективність використання суспільних ресурсів так і не стала пріоритетом бюджетної політики. За таких умов відбулося поширення практики негрошових розрахунків із бюджетом і порушень процедур державних закупівель. Ми сподіваємося, новий уряд змінить підхід до управління державними фінансами: підпорядкує використання бюджетних коштів досягненню результату, зробить розподіл цих коштів прозорішим.

---

<sup>31</sup> Див. Закон від 23 грудня 2004 року “Про Державний бюджет України на 2005 рік”.

<sup>32</sup> Взаємозалік забезпечує близько 8–9 в.п. зростання показників бюджету та передбачає погашення заборгованості громадян за комунальні послуги в рахунок погашення частини зобов'язань держави за знеціненими грошовими засадами громадян в установах Ощадного банку колишнього СРСР.

2004 року ухвалено закон, який регулює міжбюджетні відносини між районним бюджетом і бюджетами місцевого самоврядування<sup>33</sup>. До його ухвалення процедури та правила розрахунків міжбюджетних трансфертів існували лише для бюджетів вище районного рівня. У 2003 та 2004 роках порядок визначення трансфертів між районними бюджетами і підпорядкованими їм місцевими бюджетами затверджували обласні державні адміністрації, користуючись рекомендаціями Міністерства фінансів. Згідно з новим законом, обсяг коштів, що передаються з районного бюджету до бюджетів нижчого рівня, а також коштів, що передаються з бюджетів нижчого рівня до районного бюджету, розраховують на основі затвердженої Кабінетом Міністрів формули. Ми передбачаємо, що завдяки ухваленню цього закону розрахунки міжбюджетних трансфертів на внутрішньорайонному рівні стануть прозорішими та передбачуванішими.

## Податкова політика

Упродовж 2004 року урядові не вдалося поліпшити свою податкову політику. Зміни до податкового законодавства вносили, як і раніше, непередбачувано. Так, законом про бюджет 2004 року скасовано пільги для книговидавців, узаконено сплату ПДВ за операціями купівлі-продажу ліків, запроваджено сплату ПДВ на продаж житла на первинному ринку. У першому півріччі 2004 року всі ці зміни скасовано повністю або частково з огляду на спротив, який вони викликали у суспільстві.

**2004 року податкова політика не стала виваженішою**

Окрім послідовності змін до податкового законодавства, урядові також не вдалося забезпечити технічну підготовку до впровадження змін, запланованих заздалегідь. Наприклад, про запровадження сплати податку з доходів фізичних осіб під час продажу житла з січня 2005 року було відомо з травня 2003 року. Однак на початку 2005 року роботу ринку житла було фактично паралізовано через відсутність роз'яснень щодо механізму сплати податку.

2004 року не вдалося досягти бодай якогось прогресу у вирішенні проблеми відшкодування податку на додану вартість. Два президентські укази<sup>34</sup>, що висували радикальні варіанти, практично не було виконано: спеціальних рахунків для сплати ПДВ запроваджено не було, зниження ставки податку з 20% до 15% не відбулося. Розголос, який отримували починання уряду з цього питання, був елементом передвиборної кампанії провладного кандидата більшою мірою, ніж вісником реальної зміни фіскальної політики уряду. Дані про стан бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ так і не стали доступними для громадськості. Повторна реструктуризація<sup>35</sup> заборгованості свідчить про невдачу уряду в подоланні кризи.

---

<sup>33</sup> Див. Закон від 1 липня 2004 року “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань”.

<sup>34</sup> Див. укази Президента від 1 березня 2004 року “Про окремі поточні рахунки для справляння податку на додану вартість та обороту коштів податку” (втратив чинність 9 квітня 2004 року), а також від 23 червня 2004 року “Про невідкладні заходи щодо підвищення ефективності справляння податку на додану вартість”.

<sup>35</sup> Рішення про оформлення простроченої бюджетної заборгованості з податку на додану вартість облігаціями внутрішньої державної позики записано у Законі від 27 листопада 2003 року “Про Державний бюджет України на 2004 рік”. Уперше рішення стосувалося заборгованості, що виникла на 1 листопада 2003 року і не відшкодована на 1 січня 2004 року. Вдруге дію рішення було поширено на заборгованість, що утворилася на 1 червня і не відшкодована на 17 червня 2004 року.

## Зміни в оподаткуванні

### Неоподатковуваний мінімум

**Щорічне підвищення неоподаткованого мінімуму відбувається успішно**

2004 року зросла податкова соціальна пільга<sup>36</sup> (неоподатковуваний мінімум). Щорічне збільшення пільги відбуватиметься до 2007 року включно, доки пільга не досягне рівня мінімальної зарплати. Від 1 січня 2005 року пільга становить 50% мінімальної зарплати і дорівнює 131 грн. Таким чином, зростає сума доходів для незаможних громадян, що не оподатковується. На нашу думку, таке ступінчасте, заздалегідь заплановане підвищення податкової соціальної пільги зарекомендувало себе як вдалий спосіб виконання державою соціальних зобов'язань. Ми вважаємо, треба використати такий механізм, аби довести рівень доходів, який держава забезпечує всім громадянам (рівень забезпечення прожиткового мінімуму), до прожиткового мінімуму (див. **СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА**). Перевага заздалегідь запланованого підвищення, порівняно з хаотичним, — можливість кращого планування державних фінансів і, відповідно, швидше виконання державою гарантій, записаних у Конституції<sup>37</sup>.

### Податки, пов'язані з купівлею-продажем житла

**Податок з доходів фізичних осіб збільшить прозорість операцій на ринку житла**

Часи, коли операції з купівлі-продажу житла фактично не оподатковувалися, минули. До 2004 року обов'язковою була сплата лише державного мита (1% суми договору) та збору на обов'язкове пенсійне страхування (1% суми договору). Від 1 січня 2004 року обов'язковою є сплата податку на додану вартість з операцій купівлі-продажу новозбудованого житла. Від 1 січня 2005 року оподатковується дохід, отриманий фізичною особою від продажу житла.

Сплата податку з доходів фізичних осіб, на нашу думку, дасть змогу зробити операції з житлом прозорішими, а ринок житла цивілізованішим. Ми прогнозуємо, що кількість випадків заниження вартості операцій з житлом в офіційних документах зменшиться. Таке стане можливим, оскільки податок з доходів нараховується на різницю між сумою, за яку фізична особа купила житло, і ціною, за яку ця особа це житло продала<sup>38</sup>. Таким чином, і продавцеві, і покупцеві стало вигідніше офіційно показувати реальну суму угоди купівлі-продажу.

<sup>36</sup> Податкова соціальна пільга — це сума, на яку платник податку має право зменшити загальний місячний оподатковуваний дохід (див. Закон від 22 травня 2003 року “Про податок з доходів фізичних осіб”), якщо його сукупний дохід не перевищує суму, що дорівнює поточному прожитковому мінімуму для працездатної особи, помноженому на коефіцієнт 1,4. Розмір податкової соціальної пільги є більшим для окремих категорій платників податків. Так, одинокі матері і батьки, особи, що мають більше трьох дітей, вдови і вдовці та інші мають право скористатися податковою соціальною пільгою в розмірі 150% звичайної. 2004 року список категорій громадян, що можуть користатися більшою, ніж решта платників податків, пільгою, розширено. До списку потрапили особи, які утримують дитину-інваліда, учні, студенти, Герої України, учасники бойових дій під час Другої світової війни тощо.

<sup>37</sup> Згідно зі статтею 46 Конституції України пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

<sup>38</sup> Податок з доходів фізичних осіб нараховується на різницю між вартістю житла та ціною його продажу, лише якщо продавець набув житло у власність після набрання законом чинності, тобто після 1 січня 2004 року. В іншому разі податок нараховується на всю суму, зазначену в договорі купівлі-продажу, але за меншою ставкою (1% проти 13%) за умови, що за рік громадянин продає будинок, квартиру або кімнату загальною площею не більше 100 м<sup>2</sup> лише раз.

Ми вважаємо, сплата ПДВ не була головним чинником зростання цін на нерухомість 2004 року, а сплата податку з доходів фізичних осіб не стане ним 2005 року. Наразі головний чинник формування ціни на житло – суттєве перевищення попиту над пропозицією. Обсяги будівництва обмежені наявними земельними ділянками, а також необхідністю великих початкових інвестицій. Високий попит на житло зумовлений зростанням доходів громадян (див. **СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА**), поліпшенням очікувань жителів України щодо розвитку економіки та власного матеріального становища<sup>39</sup>. Чинником високого попиту на житло також став інтерес інвесторів, які розглядають купівлю житла як ліквідну та високодохідну інвестицію.

### *Оподаткування в автомобілебудуванні*

2004 року продовжено податкові пільги для ЗАТ “Запорізький автомобільний завод” (ЗАЗ) і ЗАТ “Львівський автомобільний завод” (ЛАЗ), а також підвищено ввізне мито на автомобілі. Закон<sup>40</sup> покликаний сприяти розвитку повного циклу виробництва автомобілів в Україні. Норми закону безпосередньо не суперечать формальним умовам вступу до СОТ, але фактично обмежують конкуренцію серед виробників автомобілів в Україні. Згідно із законом, право на податкові пільги мають підприємства з інвестиційними програмами, затвердженими урядом до 1 січня 2004 року. Такі програми серед великих автомобілебудівників мають лише ЗАЗ і ЛАЗ.

**Пріоритети державної політики в галузі автомобілебудування мають бути переглянуті**

Закон про бюджет на 2005 рік передбачає зарахувати борг ЗАЗу зі сплати ПДВ перед бюджетом (а також борги підприємств-постачальників ЗАЗу) за рахунок надання ЗАЗом автомобілів інвалідам Великої Вітчизняної війни на суму 110 млн. грн. На нашу думку, такий взаємозалік неприпустимий, оскільки він порушує обов’язкові процедури державних закупівель.

2004 року кількість виготовлених в Україні автомобілів зросла на 78%. Таким чином, пільгами користується галузь, що бурхливо розвивається і яка могла б стати потужним джерелом надходжень до бюджету<sup>41</sup>. Ми вважаємо, принципи державної політики щодо автомобілебудування (див. **БІЗНЕС**) мають бути переглянуті: податкові пільги, що заважають конкуренції, мають бути скасовані, а обсяги преференцій для галузі в цілому знижені.

---

<sup>39</sup> Див. *споживчі настрої* за грудень 2004 року.

<sup>40</sup> Див. Закон від 18 березня 2004 року “Про розвиток автомобільної промисловості України”.

<sup>41</sup> Офіційна оцінка втрат бюджету від існування пільги з ПДВ для операцій з продажу автомобілів ЗАЗ і ЛАЗ 2004 року – понад 0,5 млрд. грн., а від пільги зі сплати ввізного мита – понад 0,2 млрд. грн.

# ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

Фінансова стабільність за підсумком року опинилася під загрозою. Під час виборчої кампанії скоротилися депозити в банках, різко зріс попит на валюту. Натомість офіційний обмінний курс залишився стабільним, а відсоткові ставки незначно зросли. На нашу думку, державна фінансова політика в 2005–2006 роках передусім матиме антиінфляційний характер. Виключення України з “чорного списку” FATF сприятиме інвестиційній привабливості, а поширення іпотечних механізмів – розширенню кредитування. Банківський нагляд дедалі більше приділятиме увагу не кількісним, а якісним показникам

## Підсумки 2004 року

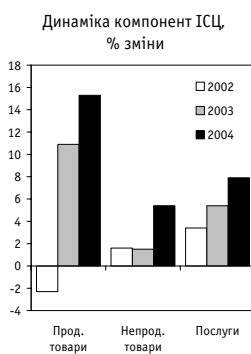
**Фінансову політику 2004 року спрямовано на підтримку стабільного обмінного курсу та поміркованої інфляції**

Фінансову політику держави 2004 року було спрямовано на підтримку стабільного обмінного курсу та поміркованої інфляції як запоруку збереження високих темпів економічного зростання (див. ГОЛОВНЕ) й підтримки виборцями провладного кандидата на президентських виборах (див. ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ).

Незважаючи на дії уряду з посилення цінового регулювання, річна споживча інфляція зросла з 8,2% 2003 року до 12,3% торік<sup>42</sup>. Зростання споживчих цін було зумовлено: 1) імпортованою інфляцією й високими цінами на продукцію українського експорту<sup>43</sup>; 2) різким збільшенням урядом соціальних виплат незаможним верствам населення (див. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА), які зазвичай витрачають найбільшу частину своїх доходів на харчі; 3) тривалим розігріванням економіки<sup>44</sup>. Зростання цін було б більшим, якби не високий врожай зернових (див. СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО).

Офіційний обмінний курс гривні до долара незначно ревальвував (0,5% за рік), сягнувши позначки 5,3054 грн./дол. США наприкінці 2004 року. Упродовж більшої частини року на валютному ринку домінувало перевищення пропозиції валюти над попитом на неї з огляду на високе позитивне сальдо рахунку поточних операцій (див. ЗОВНІШНЯ ТОРГІВЛЯ).

Як і в попередні роки, 2004 року пропозиція грошей була доволі високою, однак вкрай нерівномірною упродовж року<sup>45</sup>. Невластиве остан-



<sup>42</sup> За даними Держкомстату, 2004 року найбільше подорожчали продукти харчування (15,3%): м'ясо (48,6%), молоко (21,6%), яйця (21,2%), сир (18,6%). Непродовольчі товари за рік подорожчали на 5,4%, а послуги – на 7,9%.

<sup>43</sup> За даними Держкомстату, 2004 року пально-мастильні матеріали подорожчали на 61,6%, метали – 37,1%, продукція хімії – 15,3%. У цілому ціни виробників зросли за рік на 24,1%.

<sup>44</sup> Див. *квартальні передбачення* за третій квартал 2004 року, с. 4.

<sup>45</sup> Якщо впродовж перших трьох кварталів 2004 року зростання грошової маси прискорювалося (з 6,4% за I квартал до 14,3% за III квартал), то у IV кварталі грошова маса скоротилася на 3,4%. У цілому за рік грошовий агрегат МЗ зріс на 32,4%, грошова база – на 34,1%, готівка в обігу – на 27,9%.

ньому кварталу року звуження грошових агрегатів було викликане різким скороченням депозитів і зростанням попиту на валюту<sup>46</sup>.

Зростання недовіри до національної валюти було зумовлене негативними очікуваннями бізнесу та населення напередодні президентських виборів. Відчутних коливань зазнав також обмінний курс: хоча Національний банк стійко підтримував офіційний курс близько 5,3 грн./дол. США, вперше за останні п'ять років в Україні виник чорний готівковий ринок, обмінний курс на якому був набагато нижчий. Придбати валюту в банках за декларованим курсом було майже неможливо з огляду на великий надлишковий попит на іноземну валюту, який НБУ не покривав інтервенціями в повному обсязі.

Криза недовіри до фінансової системи, що панувала в Україні у IV кварталі 2004 року, змусила НБУ вдатися до рішучих дій. Відплив депозитів і дестабілізація фінансової ситуації зумовили різке погіршення ліквідності банківської системи, яке НБУ намагався владнати за допомогою рефінансування<sup>47</sup>, а також запровадження обмежень:

1. Оскільки найбільше дисбаланс між попитом і пропозицією відчувався на ринку готівкових операцій, аби не допустити подальшого подорожчання долара, від жовтня НБУ дозволив банкам купувати валюту на міжбанківському ринку для продажу в обмінних пунктах. Було встановлено також граничне двовідсоткове відхилення готівкового курсу обміну у фінансових установах від офіційного курсу, тобто курс міг коливатися в межах 5,19–5,41 грн./дол. США.

2. Коли в пік “помаранчевої революції” наприкінці листопада криза посилилася, НБУ, аби припинити стихійне вилучення населенням депозитів і масовий обмін гривні на іноземну валюту, вдався до нових обмежень:

- запроваджено “кредитну стелю” – банкам було заборонено збільшувати обсяги кредитування від рівня 30 листопада 2004 року;
- банкам дозволено не здійснювати дострокову виплату юридичним і фізичним особам коштів за депозитами за умови своєчасної сплати відсотків<sup>48</sup>;
- зменшено нормативи обов'язкового резервування (з 7–8% до 6–7%), полегшено доступ банкам до рефінансування;
- банкам заборонено здійснювати нові емісії ощадних (депозитних) сертифікатів та їх дострокове погашення;

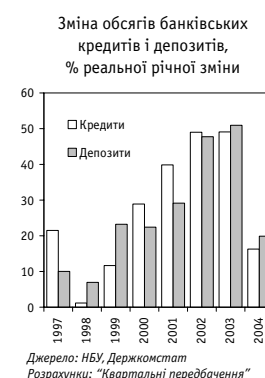
<sup>46</sup> У IV кварталі депозити населення скоротилися на 7,2%. На відміну від попередніх місяців у жовтні–грудні НБУ переважно продавав іноземну валюту для підтримки курсу гривні. За цей період центральний банк продав на 2,7 млрд. доларів США більше, ніж придбав.

<sup>47</sup> За листопад–грудень НБУ здійснив рефінансування банків 19,1 млрд. грн., що становило 93% суми рефінансування за весь рік.

<sup>48</sup> Це рішення НБУ активізувало дискусію в банківському середовищі про запровадження в Цивільному і Господарському кодексах норми про неможливість дострокового розірвання договорів за строковими банківськими вкладками (депозитами) на відміну від вкладів на вимогу. Докладніше див. ст. 1060 Цивільного кодексу.

**Уперше за останні п'ять років на чорному готівковому ринку обмінний курс був набагато нижчим, ніж на офіційному**

**Кредити і депозити зростали в реальному вимірі повільніше, ніж торік**



- запроваджено обмеження на продаж валюти громадянам (не більше 1 000 доларів) та отримання коштів через банкомати (не більше 1,5 тис. грн. на добу);
- встановлено поріг у 80 тис. грн. на місяць для зняття готівкою коштів юридичними особами (окрім заробітної плати).

На нашу думку, рішення були своєчасними і стали запорукою непереростання політичної кризи в масштабну фінансово-економічну. Обмеження мали короткостроковий характер, і шойно ситуація на фінансовому ринку стабілізувалася, більшість їх було скасовано. Це відбулося на початку 2005 року.

По завершенню виборчої істерії відновилися тенденції першої половини 2004 року: пропозиція валюти почала регулярно перевищувати попит, збільшилися обсяги депозитів у банках.

## Прогноз

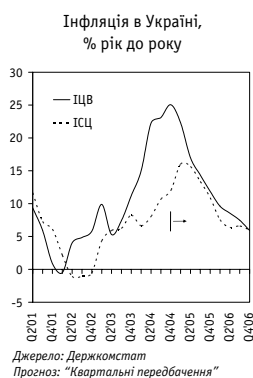
Ми зберігаємо прогноз інфляції 2005 року на рівні 11%. У першій половині 2005 року індекс споживчих цін сягатиме 16% у річному вимірі через подальше подорожчання продовольчих товарів, а також рішення влади про збільшення регульованих тарифів і цін, які відклалися упродовж 2004 року. Найвідчутнішим буде зростання тарифів на послуги транспорту і житлово-комунального господарства. Динаміка інфляції залежатиме від того, в яких обсягах і наскільки поступово буде підвищено зарплати, пенсії та інші соціальні виплати.

Ми очікуємо сповільнення інфляції, починаючи з другої половини 2005 року. У результаті темпи зростання споживчих цін наприкінці року знизяться до 11% рік до року, а 2006 року – до 6%. Гальмування інфляції відбуватиметься завдяки:

- сповільненню економічного зростання (див. **ГОЛОВНЕ**);
- завершенню тимчасового шоку стрімкого зростання доходів населення наприкінці 2004 – на початку 2005 років;
- набагато меншому підвищенню відпускних цін промислових підприємств у 2005–2006 роках;
- поступовому зростанню конкуренції на ринку.

В основі нашого прогнозу лежить припущення про втримання дефіциту бюджету в межах 3% ВВП (див. **ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ**). Якщо нова влада підвищуватиме зарплати, пенсії та інші соціальні виплати в обсягах, які вона обіцяла у своїй передвиборній кампанії, дефіцит бюджету різко зросте, а інфляція сягне щонайменше 19%-ї позначки на кінець року.

Наслідком нетривалої кризи кінця 2004 року залишаються порівняно високі процентні ставки в економіці, що зросли у IV кварталі більш як на 1 в.п. Високі інфляційні очікування населення<sup>49</sup> не сприятимуть швидкому зниженню ставок: ми передбачаємо, що середня процентна ставка за кредитами в національній валюті 2005 року становить 18% річ-



### В основі прогнозу – припущення про втримання дефіциту бюджету в межах 3% ВВП

<sup>49</sup> 18 з 20 українців очікують зростання цін. Докладніше див. *споживчі настрої* за грудень 2004 року.

них проти 17,5% річних 2004 року. Водночас середні ставки за строковими депозитами в національній валюті, що відчутно зросли (13,1% річних 2004 року проти 9,6% 2003 року) внаслідок намагання банків повернути довіру вкладників на межі 2004–2005 років, помірно зменшуватимуться.

Збереження високого припливу іноземної валюти змушуватиме Національний банк вдатися до помірної номінальної ревальвації гривні до долара США. Ми не змінюємо наш прогноз, передбачаючи зміцнення гривні до 5,25 грн./дол. США 2005 року і 5,2 грн./дол. США 2006 року. Водночас помірна девальвація щодо євро і російського рубля не спричинятиме суттєвого зростання реального ефективного обмінного курсу. За нашим припущенням, фактична прив'язка курсу гривні до американської валюти зберігатиметься мінімум до вступу України до Світової організації торгівлі на межі 2005–2006 років.

***Помірна номінальна ревальвація гривні до долара США триватиме***

## Цінове регулювання

Упродовж 2004 року спостерігалася дестабілізація окремих товарних ринків, таких як ринок нафтопродуктів, м'яса. Залишилася порівняно високою собівартість виробництва окремих продовольчих товарів, наприклад хліба. Урядову політику було спрямовано на боротьбу зі зростанням цін передусім через механізми адміністративного регулювання.

***2004 рік позначився дестабілізацією окремих товарних ринків***

Так, у відповідь на різке подорожчання бензину в травні уряд надав право місцевій владі встановлювати на нього ціни і запровадив ліцензування експорту нафтопродуктів українського виробництва. Оскільки зростання цін було викликано подорожчанням нафти на світових товарних ринках, сезонним підвищенням попиту і нерозвиненим оптовим ринком нафти, що унеможливує отримання об'єктивної інформації про ціни на ринку, адміністративний контроль за цінами не став ефективним механізмом недопущення їхнього зростання.

***Адміністративний контроль за цінами не став ефективним механізмом недопущення їхнього зростання***

Уже після стрибка цін Президент зобов'язав уряд швидко створити резервний фонд нафтопродуктів, однак це виявилось неможливим через високу вартість такого заходу і незапланованість відповідних витрат у Державному бюджеті на 2004 рік. У результаті ціни на пальне зросли в середньому на 50%, а наприкінці липня уряд скасував свої травневі обмеження, надавши перевагу домовленостям з найбільшими операторами нафтового ринку.

У жовтні після підвищення соціальних виплат прискорилося зростання цін на харчові товари. Аби стримати інфляцію, місцевим органам влади було дозволено встановлювати граничні рівні цін і рентабельності для виробників яловичини, свинини, м'яса птиці. Запроваджено також ліцензування експорту м'яса, організовано продаж м'яса сільськогосподарськими виробниками без посередників. У результаті вдалося збити темп зростання цін, але не знизити їх, адже причини – спад у тваринництві та висока інфляція витрат – не було подолано. Зростання цін на м'ясо триває і на початку 2005 року.

Отже, 2004 року на більшості ринків уряд так і не вдався до одночасного застосування кількох інструментів цінового регулювання для мінімізації суспільних втрат, а саме поєднання обмежених субсидій виробникам та адресних субсидій споживачам за умови забезпечення за допомогою інтервенцій додаткової пропозиції<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Докладніше про варіанти регулювання ринків споживчих товарів див. ***квартальні передбачення*** за четвертий квартал 2003 року, с. 24–28.

Україну виключено з “чорного списку” FATF

## Боротьба з відмиванням брудних коштів

У лютому 2004 року Україну виключено з “чорного списку” FATF<sup>51</sup>, що дало змогу уникнути санкцій країн – членів цієї організації, якими є найвпливовіші країни світу. Рішення прийнято через ухвалення Верховною Радою законодавства з боротьби з відмиванням грошей і запровадження урядом і Національним банком відповідних механізмів<sup>52</sup>.

Державному департаменту фінансового моніторингу надано статус центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Торік він активізував роботу: за січень–серпень 2004 року до органів правосуддя й правопорядку передано 90 повідомлень, на основі яких розпочато 19 карних справ. Особливу увагу департамент звернув на небанківський фінансовий сектор, який донедавна був слабо контрольований. Зокрема запроваджено порядок подання інформації в електронному вигляді суб'єктами первинного фінансового моніторингу, які не є банками. Саме недостатній контроль за відмиванням коштів у небанківському секторі змушує FATF зберігати посилений моніторинг країни.

Рішення про виключення України з “чорного списку”: 1) зумовило збільшення іноземних інвестицій, 2) сприяло розвитку зовнішньої торгівлі та економічному зростанню, 3) збільшило шанси отримати від ЄС і США статус країни з ринковою економікою.

## Регулювання банківської діяльності

НБУ ухвалив документи, спрямовані на зменшення ризиків діяльності банків

Серед низки рішень Національного банку щодо банківського регулювання варто виділити документи, спрямовані на зменшення ризиковості банківської діяльності:

- збільшення з 1 березня нормативу адекватності капіталу (відношення капіталу до зважених на ризики активів) з 8% до 10%;
- затвердження порядку віднесення банків до ощадних і встановлення спеціальних вимог до них.

Показник нормативу адекватності капіталу (Н2) збільшено від рівня, рекомендованого Базельським комітетом, на 2 в.п. Це рішення викликано: 1) зменшенням цього показника у найбільших банків<sup>53</sup>; 2) необхідністю прискореної капіталізації банківської системи; 3) необхідністю

<sup>51</sup> FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) — міжурядова структура, яку створено для боротьби з відмиванням брудних коштів. Організацію засновано на саміті G7 1989 року, її місію переглядають кожні п'ять років. FATF розробила “Сорок рекомендацій щодо заходів із боротьби з відмиванням брудних коштів” і “Спеціальні рекомендації з питань фінансування тероризму”. За останні роки список країн, які визнано такими, що не співпрацюють з FATF, скоротився з десяти до трьох (М'янма, Науру, Нігерія).

<sup>52</sup> Докладніше про аспекти боротьби з відмиванням брудних грошей див. *перспективні дослідження* за листопад 2002 року, с. 35–37, *квартальні передбачення* за перший квартал 2003 року, с. 29, *перспективні дослідження* за січень 2004 року, с. 46–47.

<sup>53</sup> На міжнародному форумі “Банк-Розвиток–2004” заступник голови НБУ Олександр Шлапак заявив, що показник адекватності капіталу в найбільших банках дорівнює лише 10,5–11%. Див. повідомлення агентства *Інтерфакс-Україна* від 15 жовтня 2004 року.

стримування темпів зростання кредитних портфелів банків. Незважаючи на це рішення, потенціал банківської системи щодо збільшення активів залишається достатнім: упродовж року норматив Н2 в цілому у банківській системі становив близько 15%.

Національний банк розпочав також втілювати в життя норми, закладені в Закон “Про банки і банківську діяльність”, згідно з якими в Україні можуть функціонувати і універсальні, і спеціалізовані банки. Нині в країні більш як 20 банків претендують на статус ощадних<sup>54</sup>, а отже, становлять реальну конкуренцію Ощадбанку – єдиній комерційній установі, де вклади фізичних осіб гарантує держава.

## Іпотека

Від січня 2004 року набрав чинності закон про іпотеку<sup>55</sup>, що стимулювало попит на кредити. Згідно із законодавчим актом, розширено зміст і предмет іпотеки. Зокрема предметом іпотеки визнано не тільки нерухоме майно, а й право оренди (користування) нерухомого майна, об’єкт незавершеного будівництва тощо. Визначено особливості іпотеки земельних ділянок сільськогосподарського призначення, відповідно до яких у разі передачі в іпотеку земельної ділянки іпотека поширюватиметься на розташовану на ній нерухомість і навпаки – разом з об’єктом нерухомості передаватиметься в іпотеку і земельна ділянка, на якій цей об’єкт розташовано.

**Запровадження  
Закону “Про іпотеку”  
позитивно впливає  
на фінансовий  
ринок...**

Ми оцінюємо Закон “Про іпотеку” як такий, що позитивно вплинув на розвиток фінансового ринку в Україні. З набранням ним чинності:

- встановлюється прозорий механізм функціонування іпотеки як особливої форми забезпечення виконання зобов’язань нерухомим майном;
- впроваджуються нові інструменти, які забезпечать активізацію кредитних відносин в Україні;
- зменшуються кредитні ризики, що має сприяти здешевленню кредитів і поживленню інвестиційної активності.

Ухвалення закону дозволило Міністерству юстиції з квітня 2004 року вдатися до створення Державного реєстру іпотек<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Банк набуває статусу спеціалізованого ощадного банку у разі, якщо більше 50% відсотків його пасивів є вкладками фізичних осіб. За даними АУБ, на 1 січня 2005 року 27 банків підпадали під статус спеціалізованих ощадних банків, зокрема Ощадбанк (найбільше у національній банківській системі співвідношення зобов’язання/депозити фізичних осіб – 73%), Укрпромбанк, Правекс-банк, КредитБанк (Україна), Індекс-банк, “Київ”. Економічні нормативи, зокрема кредитного ризику, для ощадних банків більші, ніж для універсальних.

<sup>55</sup> Іпотечне кредитування – ефективний і поширений у світовій практиці механізм залучення капіталу під заставу нерухомого майна. У розвинених країнах іпотечні зобов’язання, що обертаються у вигляді цінних паперів на вторинному ринку, становлять 20–60% ВВП.

<sup>56</sup> 2004 року зареєстровано 54 695 договорів іпотеки. У середньому за місяць в Україні реєструють 6,5–7 тис. іпотечних договорів.

**... проте розвиток іпотечних відносин гальмується**

Водночас розвиток іпотечних відносин гальмуватиметься через:

- відсутність закону про іпотечні цінні папери<sup>57</sup>;
- відсутність бюро кредитних історій<sup>58</sup>;
- відсутність єдиного реєстру нерухомого майна України (існують розрізнені бази даних Бюро технічної інвентаризації, Земельно-кадастрових бюро та Міністерства юстиції);
- нерівність учасників ринку, зумовлену податковими пільгами учасникам експерименту у житловому будівництві на базі холдингової компанії “Київміськбуд” і банку “Аркада”.

---

<sup>57</sup> Проект Закону “Про іпотечні цінні папери” Верховна Рада відхилила у вересні 2004 року. Необхідність ухвалення такого законодавчого акту зумовлена положенням ст. 31 Закону “Про іпотеку”. На цей момент визначено правовий статус лише іпотечного сертифіката (див. Закон від 19 червня 2003 року “Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом”).

<sup>58</sup> Від жовтня 2001 року в Україні діє система “Реєстр позичальників”, створена НБУ для інформування банків про їхніх потенціальних клієнтів, що мають прострочену заборгованість за кредитами. Її учасниками є більш як сто комерційних банків. Як свідчать банкіри, ця система не повною мірою задовольняє попит банків на інформацію про клієнтів.

# СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Соціальну політику 2004 року було підпорядковано переважно передвиборним інтересам провладного кандидата. Як наслідок, видатки на соціальний захист збільшено, ліквідовано заборгованість за окремими видами виплат. Водночас принципи та цілі реформ, що розпочалися останніми роками (як-от: системи пільг, пенсійної), не раз порушували. Це, імовірно, збережеться і 2005 року: новий уряд у рік перед парламентськими виборами не наважиться на непопулярні соціальні ініціативи. Натомість він буде змушений фінансувати зобов'язання, які взяли на себе новий Президент і колишній уряд

## Поточна ситуація і прогноз

У січні 2005 року Верховна Рада пододала вето Президента на збільшення прожиткового мінімуму до 423 грн.<sup>59</sup> Це означає, зокрема, необхідність збільшення пенсійних виплат і стипендій, а отже, і бюджетних видатків на ці цілі (див. **ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ**).

**Прожитковий мінімум знову піднято**

Реальні наявні доходи громадян збільшилися на 16,8% 2004 року. Головні чинники такої тенденції – збільшення заробітної плати (на 23,8% порівняно з 2003 роком) і соціальних виплат<sup>60</sup>. Ми залишили незмінним прогноз зростання реальних наявних доходів громадян у 2005–2006 роках на рівні 8% і 10%.

Приватне споживання за січень–вересень 2004 року збільшилося на 15% проти відповідного періоду минулого року. За нашою оцінкою, у цілому за рік воно зросло на 16% внаслідок збільшення соціальних виплат восени 2004 року. Прогноз збільшення приватного споживання на 2005–2006 роки ми лишаємо незмінним на рівні 8% і 9% відповідно.

## Новації бюджету–2005

Закон “Про Державний бюджет України на 2005 рік” передбачає збільшення надходжень до Пенсійного фонду через:

**Базу надходжень до Пенсійного фонду розширено...**

- запровадження мінімального страхового внеску до Пенсійного фонду (83,84 грн.) для платників єдиного та фіксованого податків;
- поширення на платників єдиного податку – юридичних осіб і платників фіксованого сільськогосподарського податку загальних умов сплати внесків до Пенсійного фонду;
- збільшення граничного розміру витрат на оплату праці, з якого сплачуються відрахування до соціальних фондів, із 2 660 грн. до 4 100 грн.

---

<sup>59</sup> Відповідно до Закону від 19 жовтня 2004 року “Про затвердження прожиткового мінімуму на 2005 рік”, прожитковий мінімум встановлено в розмірі 423 грн., зокрема для дітей: віком до 6 років – 376 грн., від 6 до 18 років – 468 грн.; працездатних осіб – 453 грн.; осіб, які втратили працездатність, – 332 грн. Попередньо ухвалений прожитковий мінімум у бюджеті–2005 дорівнював 382 грн. Докладніше див. **квартальні передбачення** за третій квартал 2004 року, с. 45.

<sup>60</sup> Див. **квартальні передбачення** за третій квартал 2004 року, с. 41–43.

*... проте суттєвого зростання надходжень не відбудеться*

*2004 року соціальна політика визначалася президентською кампанією*

*2004 року стартувала пенсійна реформа*

*Мінімальна пенсія за віком дорівнюватиме прожитковому мінімуму для непрацездатних*

За розрахунками МЦПД, заплановані заходи дадуть змогу збільшити доходи Пенсійного фонду 2005 року на суму до 2 млрд. грн., чого недостатньо для покриття його фінансового розриву, пов'язаного зі збільшенням мінімальних пенсійних виплат до рівня прожиткового мінімуму для непрацездатних. Окрім того, 2005 року на Пенсійний фонд покладено обов'язок фінансувати пенсії за спеціальними програмами (державним службовцям, науковим працівникам, військовослужбовцям, чорнобильцям тощо) за умови нестачі коштів на ці видатки в бюджеті. Водночас це суперечить одній із цілей пенсійної реформи – звільнення Пенсійного фонду від здійснення невластивих йому виплат.

## Соціальне законодавство

Упродовж 2004 року соціальна політика зазнавала сильного впливу президентської кампанії. Як наслідок, уряд відмовився від політично непопулярних соціальних ініціатив, як-от заміна пільг на адресну грошову допомогу, збільшив низку соціальних виплат і вдався до популістських обіцянок виплатити знецінені заощадження. Водночас, принаймні до парламентських виборів у березні 2006 року, новий уряд також уникатиме непопулярних рішень і фінансуватиме не тільки соціальні зобов'язання, які взяв на себе попередній уряд, а й окремі передвиборні обіцянки Президента Ющенка.

### Пенсійні ухвали

2004 року набрали чинності закони від 9 липня 2003 року “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” та “Про недержавне пенсійне забезпечення”, які заклали підвалини пенсійної реформи. Водночас зазнало змін законодавство, що регулює пенсійне забезпечення за спеціальними програмами. Ці рішення спрямовано на збільшення пенсійних виплат, усунення диспропорцій у їх розмірах, а також диференціацію розмірів пенсій залежно від стажу та заробітку особи під час трудової діяльності. Як наслідок, розмір середньої пенсії зріс. Почали виникати перші недержавні пенсійні фонди, однак законодавчо їхню діяльність остаточно ще не врегульовано<sup>61</sup>.

Наймасштабнішим державним рішенням 2004 року стало запровадження з вересня 2004 року адресних доплат пенсіонерам до рівня прожиткового мінімуму. Рішення відповідало принципам соціального захисту, закладеним у законах і Конституції (ст. 46). Однак воно порушило принцип соціальної справедливості, оскільки інші малозабезпечені особи досі можуть розраховувати лише на рівень забезпечення прожиткового мінімуму (див. ТАБЛИЦЮ 5). Окрім того, запровадження адресних дотацій суперечило цілям пенсійної реформи, оскільки: 1) призвело до чергової “зрівнялівки” та 2) поклато на Пенсійний фонд видатки, які мали б фінансуватися з бюджету.

Наприкінці 2004 року Верховна Рада узаконила мінімальний розмір пенсії за віком на рівні прожиткового мінімуму для непрацездатних<sup>62</sup>. Разом із підвищенням прожиткового мінімуму для непрацездатних з 284,67 грн. до 332 грн. це призведе до дефіциту Пенсійного фонду в розмірі 16 млрд. грн., з яких, за розрахунками МЦПД, непокритими є

<sup>61</sup> Докладніше про перші наслідки пенсійної реформи див. *квартальні передбачення* за третій квартал 2004 року, с. 46–47.

<sup>62</sup> Див. Закон від 23 грудня 2004 року “Про внесення змін до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”.

близько 10 млрд. грн.<sup>63</sup> Утім, на нашу думку, уряд намагатиметься будь-що профінансувати пенсії в повному обсязі в рік перед парламентськими виборами: розмір бюджетних трансфертів буде збільшено переважно за рахунок інших видатків.

Брак коштів у Пенсійному фонді свідчить про передчасність такого рішення. Розбалансування його доходів і видатків порушило принцип страхування та унеможливило диференціацію розмірів пенсій у солідарній системі залежно від стажу та заробітку впродовж кількох наступних років.

### *Реформування системи пільг*

2004 року уряд відмовився від заміни пільг на адресну грошову допомогу<sup>64</sup>. Натомість Міністерство праці та соціальної політики розробляє проект Концепції вдосконалення законодавства у сфері надання пільг, рисами якої є:

- адресне надання пільг (форма надання пільг за соціальною ознакою, що ґрунтується на системі персоніфікованого обліку громадян, які мають на них право);
- надання пільговику права обирати, як отримувати пільги — у грошовій чи натуральній формі з поступовим переходом до грошових розрахунків. З одного боку, це відчутно ускладнить адміністрування пільг, а з іншого — може призвести до зловживань (подвійного користування пільгою). Останнє можна усунути запровадженням автоматизованого обліку надання пільг;
- нормування обсягу послуг, які можуть бути спожиті в межах пільги, а також безплатне обладнання лічильниками житла осіб, які мають право на житлово-комунальні пільги, тощо.

Серед позитивних наслідків ухвалення і втілення Концепції, на нашу думку, буде поліпшення обліку надання пільг і створення прозорого механізму компенсації пільгових послуг підприємствам, що такі послуги надають, а отже, і поліпшення їхнього фінансового стану. Водночас втілення Концепції буде пов'язано з такими проблемами:

- збереження недосконалості пільг як механізму соціального захисту, позаяк їх і далі надаватимуть незалежно від доходу, хоча й відбудеться обмеження кола пільговиків соціальними категоріями<sup>65</sup>;
- збільшення бюджетних видатків на пільги в разі їх монетизації, оскільки здійснювати грошові виплати необхідно буде всім, хто має право на пільгу, тоді як пільгами в натуральній формі користуються не всі особи, які мають таке право.

---

<sup>63</sup> Трансферти з Державного бюджету на підвищення мінімального рівня пенсій передбачено в розмірі 6 млрд. грн. (стаття “Виплата щомісячної державної адресної допомоги до пенсії (дотації)”).

<sup>64</sup> 14 квітня 2004 року Кабінет Міністрів скасував постанову від 2 березня 2002 року “Про затвердження Стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню”.

<sup>65</sup> Ідеться про ветеранів війни, ліквідаторів катастрофи на ЧАЕС тощо.

**Уряд відмовився від заміни пільг на адресну грошову допомогу...**

**... але не від переходу до грошової форми надання пільг**

На нашу думку, система пільг потребуватиме подальшого реформування, оскільки державні зобов'язання щодо пільг не відповідають можливостям їх фінансування. Для цього у короткостроковій перспективі систему пільг потрібно впорядкувати: ухвалити єдиний законодавчий акт про пільги<sup>66</sup>, поліпшити їх облік, вдосконалити механізм відшкодування пільг підприємствам, що обслуговують пільговиків, перейти на готівкові розрахунки з урахуванням досвіду, зокрема Росії (див. **СВІТОВА ЕКОНОМІКА**), та запровадити мораторій на розширення категорій пільговиків. У довгостроковій перспективі від пільг треба поступово відмовитися, замінивши їх на різні форми адресної допомоги малозабезпеченим категоріям громадян. Ми вважаємо, уряд не вдаватиметься до радикальних кроків у реформуванні системи пільг до парламентських виборів 2006 року.

### *Соціальна допомога*

Розмір соціальних допомог лишається низьким. Головна причина цього – прив'язка розміру допомог до рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який суттєво менший за прожитковий мінімум (див. **ТАБЛИЦЮ 5**). Попри майже щорічне збільшення прожиткового мінімуму рівень його забезпечення для певних категорій громадян майже не змінюється.

*Таблиця 5. Розмір прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення*

гривень	2002	2003	2004	2005
Прожитковий мінімум	342	342	362,23	423
Рівень забезпечення прожиткового мінімуму	80	80–90	80–115	80–150

Джерела: закони про Державний бюджет і про затвердження прожиткового мінімуму на 2002–2005 роки

2004 року ухвалено низку рішень щодо збільшення соціальних виплат<sup>67</sup>:

- від 2005 року особи, які не мають права на пенсію, та інваліди отримуватимуть соціальну допомогу замість соціальної пенсії, як раніше. Закон прив'язує розмір такої допомоги до прожиткового мінімуму для непрацездатних, а не до розміру мінімальної пенсії, як у разі соціальних пенсій. Це повинно збільшити доходи зазначених категорій осіб;
- стипендію прив'язано до прожиткового мінімуму (доти рішення про збільшення стипендій ухвалював уряд);
- від травня 2004 року інвалідам почали виплачувати до 50 грн. щомісячної допомоги;
- збільшено на 20% рівень забезпечення прожиткового мінімуму для дітей у багатодітних сім'ях (з 80 до 94 грн.).

<sup>66</sup> Зараз систему пільг регулюють 46 законодавчих актів.

<sup>67</sup> Див. *квартальні передбачення* за другий квартал 2004 року, с. 76 і *квартальні передбачення* за третій квартал 2004 року, с. 41–42.

Ми вважаємо збільшення соціальних виплат виправданим, оскільки вони вкрай низькі. Водночас, на нашу думку, треба поступово відмовитися від поняття рівня забезпечення прожиткового мінімуму, довівши його до прожиткового мінімуму.

## Житлові умови

Поліпшення житлових умов соціально вразливих категорій населення — одне із завдань соціальної політики України. 2004 року уряд ухвалив низку рішень про поліпшення забезпечення житлом різних категорій населення. Зокрема йдеться про такі рішення:

- надання державним службовцям безвідсоткового кредиту (на час перебування на державній службі) терміном до 20 років для поліпшення житлових умов від 1 січня 2005 року;
- проведення експерименту з часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами, які надають комерційні банки молодим сім'ям на купівлю житла. Частка таких кредитів 2004 року досягла 40% загальної кількості молодіжних кредитів<sup>68</sup>;
- схвалення концепції Державної комплексної програми “Житло — інвалідам”, відповідно до якої 75% інвалідів, які перебувають на квартирному обліку, впродовж 2006—2010 років мають бути забезпечені житлом.

На нашу думку, реалізації ухвалених рішень перешкоджатимуть:

- непрозорість механізмів кредитування державних службовців і молодих сімей, а також брак фінансування<sup>69</sup> призводитимуть до зловживань і збільшення трансакційних витрат<sup>70</sup>;
- компенсація відсотків лише за частиною кредиту, що називається нормативним тілом<sup>71</sup>, призводитиме до незначного здешевлення кредитів;
- порівняно високі потреби у фінансуванні будівництва житла для інвалідів (400 млн. грн. на рік), які, імовірно, не будуть задоволені.

**Державна допомога у придбанні житла лишається малоефективною**

<sup>68</sup> За повідомленням агентства *Интерфакс-Україна* від 13 січня 2005 року, 2004 року було видано 2 784 кредити молодим сім'ям (у 2,7 разу більше проти 2003 року), з яких 1 100 — за програмою часткової компенсації відсоткової ставки.

<sup>69</sup> Зокрема статтю видатків на часткову компенсацію відсоткової ставки за кредитами комерційних банків молодим сім'ям за січень—листопад 2004 року профінансовано лише на 8,6%. Стаття на компенсацію відсотків за кредитами державним службовцям у бюджеті—2005 відсутня.

<sup>70</sup> Наприклад, деякі банки під час молодіжного кредитування встановлюють поряд із відсотком за кредит щомісячну комісію за користування кредитом. Як наслідок, сума комісії та сума державної компенсації відсотків за час користування кредитом виявляються порівнянними.

<sup>71</sup> Нормативне тіло кредиту визначають як добуток площі житла в межах норм (21 м<sup>2</sup> на особу плюс 10,5—20 м<sup>2</sup> на сім'ю) на опосередковану (нормативну) вартість квадратного метра житла. Відсотки за частиною кредиту, що перевищує нормативне тіло кредиту, не підлягають (частковій) бюджетній компенсації. Останнє відбудеться тоді, коли ринкова вартість житла перевищуватиме опосередковану (зокрема у Києві остання набагато менша за ринкову і на 1 грудня 2004 року становила 2 184 грн./м<sup>2</sup>), або його площа буде більшою за нормативну.

Загалом (часткова) компенсація відсоткової ставки може виявитися ефективним механізмом допомоги молодим сім'ям і державним службовцям, чий доходи невисокі, у придбанні житла. Для цього механізм компенсації має бути прозорішим, а сама компенсація – поширюватися не на опосередковану, а на ринкову вартість житла в межах норм. Водночас мають бути визначені чіткі критерії соціального житла, на яке надаватимуть компенсацію.

### *Компенсація знецінених заощаджень: бюджет–2005*

***Знецінені вклади  
зараховуватимуть за  
житлово-комунальні  
борги вкладників...***

Бюджет на 2005 рік передбачає компенсацію знецінених заощаджень Ошадбанку колишнього СРСР в розмірі 6 млрд. грн. через погашення заборгованості колишніх вкладників за житлово-комунальні послуги, паливо та електроенергію<sup>72</sup>. Схема погашення передбачає взаємозалік між місцевими бюджетами та підприємствами-постачальниками в рахунок податкового боргу останніх, тобто підприємства-постачальники цих коштів не отримують.

***... що, однак, вкрай  
соціально  
несправедливо...***

На нашу думку, компенсація знецінених заощаджень у такий спосіб вкрай соціально несправедлива, оскільки ті, хто сумлінно сплачував за житлово-комунальні послуги, паливо та електроенергію, компенсації не отримують. До останніх незрідка належать малозабезпечені громадяни, які користуються субсидією (одна з умов надання субсидії – регулярна оплата послуг). Натомість “прощення” боргів отримують злісні неплатники, які часто-густо не є малозабезпеченими.

***... і призведе до  
втрат підприємств-  
постачальників***

Таке рішення призведе до втрат підприємств житлово-комунального господарства, передусім тих, які не мають заборгованості перед бюджетом, а отже, і погіршення якості послуг, що позначиться і на самих споживачах. На нашу думку, такий спосіб компенсації заощаджень неприйнятний, і від нього потрібно відмовитися.

---

<sup>72</sup> На кінець 2004 року розмір заборгованості населення за житлово-комунальні послуги становив 7,3 млрд. грн. проти 7,5 млрд. грн. на початок року. Розмір заборгованості за електроенергію відповідно становив 2,4 млрд. грн., збільшившись за 2004 рік на 0,2 млрд. грн.

# БІЗНЕС

2004 року промисловість і сектор послуг зростали високими темпами завдяки збереженню сприятливих чинників зростання: добрій зовнішній кон'юктурі та розширенню споживання. Стабілізація світових цін і прискорення інфляції витрат призвели до сповільнення темпів зростання промисловості, починаючи з II кварталу, будівництва та оптової торгівлі – з III кварталу 2004 року. Посилення тенденції до збільшення державного втручання в економічні процеси 2004 року пояснюється виборами президента. Ми зберігаємо наші припущення щодо м'якого погіршення зовнішньої кон'юктури та прогноз на 2005–2006 роки

## Підсумки 2004 року та прогноз

2004 року більшість секторів економіки зростали повільніше порівняно з 2003 роком. Уповільнення темпів зростання, що розпочалося в другому півріччі 2004 року, зумовлено: 1) стабілізацією світових цін, 2) інфраструктурними обмеженнями та 3) прискоренням інфляції витрат (див. **ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**). Подорожчання ресурсів призвело до жорсткішої конкуренції та посилення державного регулювання цін.

**2004 року промисловість і сектор послуг зростали повільніше за 2003 рік**

*Таблиця 6. ВДВ за видами економічної діяльності*

% реальної зміни

	2002	2003	2004	2005	2006
			оцінка	прогноз	
Обробна промисловість	9,5	17,4	14,6	10	9
Добувна промисловість	2,4	5,4	4,1	5	4
Виробництво та розподіл електроенергії, газу та води	1,7	4,5	-1,1	5	3
Будівництво	-2,6	28,2	18,4	12	14
Оптова і роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги з ремонту	7,8	21,5	17,8	12	14
Транспорт і зв'язок	7,4	11,1	10,5	7	6

Джерело: Держкомстат. Прогноз: "Квартальні передбачення"

Тенденція сповільнення збереглася в IV кварталі 2004 року. Особливо це позначилося на експортних галузях і пов'язаних з ними видах економічної діяльності – хімічній промисловості, металургії, машинобудуванні та оптовій торгівлі. Уповільнення в будівництві може свідчити про зменшення інвестиційного попиту приватного сектору і держави<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Частка інвестиції в основний капітал за рахунок коштів бюджету за підсумком січня–вересня 2004 року зросла до 12% з 6,8% за відповідний період 2003 року. Темпи зростання капітальних інвестицій за січень–вересень 2004 року становили 35%.

У IV кварталі 2004 року погіршився стан розрахунків за комунальні послуги<sup>74</sup> через:

- політичну кризу;
- популістське рішення про компенсацію знецінених заощаджень населенню за рахунок скасування боргів за житлово-комунальні послуги (див. **СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА**).

**Ми зберігаємо незмінним прогноз на 2005–2006 роки**

Ми зберігаємо наш прогноз на 2005–2006 роки. Поступове сповільнення темпів зростання в промисловості триватиме через: 1) м'яке погіршення зовнішньої кон'юнктури, 2) збереження проблеми дефіциту сировини у експортоорієнтованих галузях і рухомого складу для перевезень<sup>75</sup>. 2006 року прискориться будівництво та оптова торгівля завдяки розширенню інвестування в ці сфери економічної діяльності 2005 року та меншій інфляції (див. **ФІНАНSOVA ПОЛІТИКА**).

## Регулювання економіки

**2004 року держава активно втручалася в економічні процеси**

Прагнення уряду збільшити контроль напередодні виборів 2004 року зумовили активізацію державного втручання в економічні процеси та посилення централізації управління. Для економіки впродовж року було характерне одночасне функціонування ринкових і командних систем ухвалення рішень і розподілення ресурсів.

**Уряд не спромігся ефективно зреагувати на цінові шоки**

Уряд виявився неготовим ефективно зреагувати на підвищення цін на внутрішньому ринку 2004 року. Аби не допустити підвищення цін на нафтопродукти, металопродукцію та харчову продукцію, він вдався до адміністративних важелів впливу (див. **ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**). Хоча уряду вдалося зупинити підвищення цін на окремих ринках, надмірне втручання держави сприяло нечесній конкуренції, що погіршило інвестиційну привабливість економіки та ускладнило залагодження торговельних суперечок з ЄС.

## Бізнес-середовище

**Уряд виявив неготовність втілювати важливі для бізнесу закони**

Очікуваний позитивний ефект від ухвалення 2003 року низки важливих для бізнес-середовища законів знівельовано 2004 року неготовністю державних інституцій до їх реалізації. Проблема непередбачуваності та суперечливості законодавства як перешкоди виробничому процесу зростає. Занадто загальні законодавчі директиви<sup>76</sup> зумовлюють потребу в юридичних консультаціях і коментарях, що відволікає бізнес від його основної діяльності:

---

<sup>74</sup> У листопаді 2004 року розпочалося зниження рівня сплати населенням за комунальні послуги та підприємствами теплокомуненерго за газ. У січні 2005 року рівень оплати за газ виявився найнижчим за останній рік: близько 50% вартості послуг оплатили бюджетні організації та теплокомуненерго, 80% – населення.

<sup>75</sup> Міністерство промислової політики рекомендувало металургійним підприємствам знизити заплановані обсяги виробництва 2005 року з 34,4 до 32,8 млн. тонн чавуну через очікуваний дефіцит коксу, залізорудної сировини (ЗРС) і залізничних вагонів. За даними об'єднання “Укрметалургпром”, дефіцит ЗРС може становити від 3,7 до 7,6 млн. тонн. Див. агентство *Українские промышленные новости* від 12 січня 2005 року.

<sup>76</sup> Цивільний і Господарський кодекси містять близько тисячі положень, які відсилають читача до норм іншого чинного законодавства.

- набрання чинності 2004 року Законом “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” не призвело до підвищення ефективності процесів регулювання. Органи влади або не володіють необхідними ресурсами та знаннями, або ігнорують вимоги та принципи державної регуляторної політики<sup>77</sup>;
- норми Господарського та Цивільного кодексів, що набрали чинності 2004 року, виявили численні суперечності<sup>78</sup>. Попри те, що бізнес і влада досягли неформальної згоди щодо тлумачення окремих суперечливих положень, гармонізація кодексів із чинним законодавством потребуватиме часу.

**Норми Господарського та Цивільного кодексів виявили численні суперечності**

Антимонопольному комітету (АМК) не вдалося зберегти незалежність і уникнути політичного впливу центральних органів влади та Верховної Ради. Так, часто-густо через причини, не пов’язані з порушенням конкурентного законодавства, АМК був змушений здійснювати численні перевірки підприємств, що працюють на ринках гірничо-металургійного комплексу, нафтопродуктів, м’яса та м’ясопродуктів. Втручання АМК і розслідування випадків зловживання монопольним становищем на ринках житлово-комунальних і телекомунікаційних послуг пояснюється недосконалою системою державного регулювання на цих ринках.

**АМК не вдалося зберегти незалежність**

Попри посилення втручання держави у рік виборів, рівень конкуренції в економіці поступово зростає<sup>79</sup>.

## Структурна перебудова промисловості

Україна повертає собі втрачений статус індустріально розвиненої країни, активно реанімуючи радянські промислові активи<sup>80</sup>. Впродовж 2001–2004 років у структурі промисловості зростає частка галузей обробної промисловості – машинобудування та металургії, тимчасом як частка сировинних галузей зменшилася<sup>81</sup>. Основні причини структурних

**Зростання економіки 2004 року зумовлено піднесенням у промисловості**

<sup>77</sup> Лише 33% проектів регуляторних актів супроводжуються аналізом регуляторного впливу. Якість цих аналізів низька: тільки 9% розробників розглядали альтернативні варіанти вирішення проблем; 3% – обраховували вигоди й витрати від впровадження пропонованого варіанта; 1% – склали прогнозовані показники соціально-економічних наслідків пропонованих реформ. Див. аналітичну доповідь “Поліпшення бізнес-середовища в Україні”, <http://www.icps.com.ua/project.html?pid=27>.

<sup>78</sup> Кількість суперечностей між базовими для бізнесу законодавчими актами – Цивільним і Господарським кодексами – перевищує 50.

<sup>79</sup> За повідомленням АМК, 2004 року 7% опитаних керівників підприємств зазначили, що не відчувають конкуренції або стикаються лише зі слабкою конкуренцією, тимчасом як 1999 року частка таких відповідей становила 15%. Див. журнал *Конкуренція*, листопад–грудень 2004 року, с. 2–3.

<sup>80</sup> За січень–вересень 2004 року темпи зростання капітальних інвестицій у промисловість становили 30,8%, зокрема у металургію – 79,6% і машинобудування – 33,2%. За даними Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, ступінь зношеності основних фондів на кінець 2003 року становив 48% (40% балансової вартості основних фондів становлять об’єкти віком понад 23 роки).

<sup>81</sup> Ця тенденція розвитку промисловості відповідає пріоритетним завданням державної політики, визначеним у Посланні Президента до Верховної Ради від 30 квітня 2002 року “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки”.

змін в економіці – сприятлива зовнішня кон’юнктура на ринках металопродукції та мінеральних добрив, а також активна державна підтримка промисловості.

*Таблиця 7. Структурні зміни у промисловості*

%	2001	2002	2003	2004 <sup>82</sup>
Добувна	12,3	11,6	9,9	8,2
Обробна, у т.ч.:	72,1	73,7	77,8	77,7
Металургія та металообробка	22,6	22,8	24,4	26,5
Харчова	17,8	18,0	17,4	15,1
Машинобудування	12,2	12,5	13,6	13,4
Виробництво коксу та продуктів нафтопереробки	3,9	5,7	7,7	8,5
Хімічна та нафтохімічна	6,8	6,3	6,6	6,5
Целюлозно-паперова	1,9	1,9	1,9	1,9
Легка	1,5	1,3	1,1	1,1
Виробництво та розподіл електроенергії, газу та води	15,6	14,7	12,3	14,1
Вся промисловість	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Держкомстат

### *Підтримка автомобільної промисловості*

**Протекціонізм – інша причина піднесення промисловості, зокрема автопрому**

Автомобільна промисловість – одна з багатьох галузей промисловості, що користуються пільгами<sup>83</sup>. Тому найвищі в машинобудуванні темпи зростання виробництва автомобільного транспорту впродовж 2003–2004 років<sup>84</sup> зумовлені і реалізацією відкладеного попиту населення на товари тривалого вжитку, і протекціоністською політикою уряду.

<sup>82</sup> Від січня 2004 року Держкомстат обраховує показники промислового виробництва за новою Номенклатурою продукції промисловості. Через це наповнення окремих позицій суттєво змінено. Показники за 1999–2003 роки відповідають обсягам промислового виробництва в оптових цінах, за 2004 рік – обсягам реалізованої продукції у відпускних цінах підприємств.

<sup>83</sup> Законом від 18 березня 2004 року “Про розвиток автомобільної промисловості України” уряд скасував деякі пільги та звужив коло їх отримувачів. Проте законодавчо закріплені раніше інвестиційні програми (і надані привілеї) низці великих підприємств галузі – ЗАТ “Львівський автомобільний завод” і ЗАТ “Запорізький автомобільний завод” – чинні до 2008 року.

<sup>84</sup> Обсяги виробництва продукції автомобілебудування збільшилися 2004 року на 63,3%, зокрема легкових автомобілів – на 78,1%.

На нашу думку, тривала підтримка автомобільної промисловості – не ефективний спосіб витрачання державних коштів. У довгостроковій перспективі Україна не зможе ефективно конкурувати з виробниками з Китаю та Центральної Європи. Закінчення перехідного періоду після вступу України до СОТ означатиме лібералізацію торгівлі й посилення конкуренції на внутрішньому ринку. Попри присутність виробничих майданчиків деяких міжнародних компаній в Україні, інші країни залучили до галузі набагато більше інвестицій від світових лідерів автомобілебудування.

### *Якою має бути інноваційна політика?*

*Стале економічне зростання країни може бути забезпечено тільки завдяки інноваційному розвитку. Резерв екстенсивного зростання економіки України на основі радянських промислових потужностей невдовзі буде вичерпано. Інноваційний розвиток сприятиме зростанню продуктивності, науково-технічній революції та структурній перебудові економіки.*

*Поточна державна політика “гасіння пожеж”, наявність численних пріоритетних галузей<sup>85</sup> і спеціалізованих науково-дослідних інститутів не дають змоги ефективно використовувати обмежені ресурси для сприяння інноваціям. За збереження поточної промислової політики Україна поступово втратить зовнішні ринки з приєднанням країни до СОТ і посиленням конкуренції на традиційно важливих ринках СНД.*

*Успішність розвитку інновацій залежить від рівня та еволюції наукової бази, якості освіти та людських ресурсів, фінансування науково-дослідницьких робіт і наявності бізнесового попиту. Державна інноваційна політика має здійснюватися в таких основних напрямках:*

- *стратегічне планування та регулювання інноваційного розвитку: визначення пріоритетних сфер і галузей економіки країни, що мають найкращі перспективи для перетворення країни на постіндустріальне суспільство;*
- *стимулювання приватної ініціативи: бізнес має мати змогу фінансувати та впроваджувати інновації й отримувати прибутки від реалізації нових проектів;*
- *розвиток інституцій і створення інфраструктури для інноваційного розвитку: підвищення якості освіти та розбудова системи освіти (підготовки кадрів), що відповідатиме поточному та майбутньому попиту на ринку праці;*
- *фінансування фундаментальних досліджень (науково-дослідницьких розробок) згідно з визначеними пріоритетами.*

*Результатом інноваційної політики має стати модернізація індустрії, що визначатиме конкурентоспроможність країни найближчим часом, а також створення та розбудова галузей “нової економіки”, що забезпечить стале зростання національної економіки в сучасному світі в довгостроковій перспективі.*

<sup>85</sup> Див. постанову Кабінету Міністрів від 28 липня 2003 року “Про схвалення Державної програми розвитку промисловості на 2003–2011 роки”.

## Захист внутрішнього ринку

**2004 року уряд вдався до низки заходів із захисту ринку металопродукції**

Для захисту машинобудування, будівництва та житлово-комунального господарства від зростання цін на металопродукцію уряд вдався до: 1) фіксування цін на металопродукцію, що реалізується на внутрішньому ринку, 2) встановлення ліцензування експортних поставок коксу, вугілля та залізорудної сировини та 3) підвищення тарифів на перевезення залізничним транспортом руди та залізних концентратів, що спрямовуються на експорт.

**Надмірне регулювання призвело до нерівномірного розподілу прибутків**

Попри те, що надання преференцій виробнику продукції з більшою доданою вартістю відповідає міжнародній практиці, надмірне державне регулювання призвело до отримання надприбутків деякими гравцями на ринку, яким вдалося уникнути підвищення внутрішніх цін на сировину або необхідності її імпорту за світовими цінами. Уряду варто звернути до мінімуму пряме регулювання цін та обсягів виробництва в гірничо-металургійному комплексі, надавши можливість здійснювати захист економічної конкуренції на ринку Антимонопольному комітету<sup>86</sup>.

## Державна корпоративна політика

**2004 року держава почала створювати холдинги**

2004 року держава почала об'єднувати власні майнові комплекси в електроенергетиці, вугільній промисловості та нафтогазовому комплексі<sup>87</sup>. Такі заходи уряд пояснює необхідністю поліпшення корпоративного управління державним майном. Результати приватизації в цих галузях справді не виправдали очікувань: ефективність підприємств не підвищилася, приватні власники почали “розмивати” державну частку в акціонерних товариствах.

Основна причина цих ініціатив полягає в тому, що держава не хоче втрачати контроль над цінами або ринками товарів і послуг, що мають велике соціальне значення. Наразі підприємства в цих галузях виконують соціальну функцію держави, субсидуючи соціально незахищені категорії населення.

Ми вважаємо, створення цих холдингів є вимушеним, а тому тимчасовим заходом, що не вирішить наявних проблем соціального захисту, надходження інвестицій і підвищення ефективності управління. Упереджене ставлення держави до приватних власників ускладнюватиме вироблення якісної державної політики в галузях із глибоким проникненням приватного капіталу:

---

<sup>86</sup> Перелік традиційних інструментів впливу уряду буде надалі обмежено внаслідок великої приватизації 2003–2004 років у гірничо-металургійному комплексі. Зокрема приватизовано такі великі об'єкти: Криворіжсталь, підприємства Укррудпрому, Павлоградвугілля, Краснодонвугілля, ДМК ім. Дзержинського.

<sup>87</sup> Див. укази Президента від 22 січня 2004 року “Про заходи щодо підвищення ефективності управління електроенергетичним комплексом України”, від 6 липня 2004 року “Про заходи щодо підвищення ефективності управління вугільною галуззю та її розвитку” та від 16 липня 2004 року “Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю”.

- Створення НАК “Енергетична компанія України” в електроенергетиці<sup>88</sup> суперечить цілям реформи в галузі, що впроваджується з 1994 року, і тому є кроком назад. Об’єднання компаній ускладнить реформу оптового ринку електроенергії, поширення конкуренції між енергогенеруючими компаніями та надходження інвестицій.
- Об’єднання вугільних активів у НАК “Вугілля України”<sup>89</sup> призведе, на нашу думку, до непрозорості та обмеження конкуренції у подальшій приватизації майнових комплексів новоствореної компанії.
- Планована передача 2005 року до статутного фонду НАК “Нафтогаз України” належних державі акцій двох нафтопереробних заводів<sup>90</sup> посилить вплив державної компанії на ціни на оптовому та роздрібному ринках нафтопродуктів, переважно контрольованих компаніями з іноземним капіталом.

На нашу думку, реформування електроенергетики та нафтогазового комплексу має наслідувати досвід Європейського Союзу<sup>91</sup>. Водночас успішність подальшої реформи потребуватиме змін у політиці. Так, приватизацію варто продовжити після ухвалення законів, спрямованих на захист прав міноритарних акціонерів, а кроки на посилення конкуренції (та вільніше ціноутворення) мають здійснюватися услід за реформуванням системи соціального захисту. За таких умов державне регулювання монопольних і суспільно важливих ринків за участі на них приватних власників стане ефективнішим.

**У реформі  
інфраструктурних  
галузей варто  
використовувати  
досвід ЄС**

## Приватизація

Перевиконання плану приватизації<sup>92</sup> 2004 року зумовлено потребою фінансувати соціальні видатки уряду та прагненням бізнес-груп України закріпити право власності на якомога більше об’єктів до виборів 2004 року. Рішення щодо приватизації великих підприємств ухвалювали спонтанно за відсутності заздалегідь узгодженого плану, адже остання Програма приватизації ухвалювалася лише на 2000–2002 роки. Два

**Приватизацію  
2004 року було  
підпорядковано  
короткостроковим  
інтересам влади**

<sup>88</sup> НАК ЕКУ об’єднуватиме компанії, що виробляють, розподіляють, постачають та експортують електроенергію. До складу компанії не увійшла НЕК “Укренерго”, яка транспортує електроенергію.

<sup>89</sup> До складу компанії увійдуть близько 125 підприємств вугільної промисловості (і шахти, і науково-дослідні інститути), які повністю або частково перебувають у державній власності. Таке рішення суттєво не відрізняється від попередніх спроб реформувати галузь через об’єднання збиткових і прибуткових підприємств.

<sup>90</sup> Ідеться про 43% акцій ЗАТ “Укртатнафта” (Кременчуцький НПЗ) і 25% акцій ВАТ “Нафтопереробний комплекс “Галичина” (Дрогобицький НПЗ).

<sup>91</sup> Вимоги ЄС полягають у запровадженні галузевого регулювання ринків, що перебувають у стані природної монополії, уникненні вертикальної інтеграції та запровадженні конкуренції на конкурентних ринках.

<sup>92</sup> Законом від 27 листопада 2003 року “Про Державний бюджет України на 2004 рік” надходження від приватизації державного майна було передбачено у розмірі 2,1 млрд. грн., у червні 2004 року план надходжень збільшено до 5,2 млрд. грн. За підсумком року фактичні надходження від приватизації становили 9,5 млрд. грн.

законопроекти<sup>93</sup>, які передбачали затвердження нової програми та подавали на розгляд до парламенту в 2003 та 2004 роках, так і не було розглянуто.

Програма приватизації є документом, який містить стратегічні цілі і пріоритети приватизації, а також визначає особливості процедур приватизації. Активна приватизація за відсутності програми засвідчує, що приватизація здебільшого проводилася не на користь суспільства в довгостроковій перспективі, а як інструмент перерозподілу власності, підпорядкований короткостроковим інтересам влади й олігархів. Найбільшими з роздержавлених підприємств стали металургійний комбінат ВАТ “Криворіжсталь”, дві шахти (Павлоградвугілля та Краснодонвугілля), п’ять гірничо-збагачувальних комбінатів, що входять до складу ДАК “Укррудпром”.

2004 року список підприємств, що не підлягають приватизації, активно доповнювався. До нього увійшли, зокрема, деякі шахти та майнові комплекси, якими володіють підприємства залізничного транспорту, оскільки ці підприємства визнано такими, що мають загальнодержавне значення. Підприємства нафтопереробної промисловості заборонено приватизувати окремим законом.

Новий уряд задекларував намір переглянути масову приватизацію підприємств попередніх років. Ми оцінили можливі наслідки такої реприватизаційної політики (див. **Таблицю 8**).

*Таблиця 8. Можливі наслідки масової реприватизації 2005 року*

Позитивні	Негативні
Збільшення надходжень до бюджету	Бойкотування найбільшими фінансово-промисловими групами майбутніх приватизаційних конкурсів
Більш чесні та прозорі конкурси в майбутньому	Погіршення якості політичної конкуренції через можливе використання реприватизаційної кампанії задля переслідування нової опозиції
Виконання передвиборної обіцянки і, як наслідок, більша довіра населення до влади	Непрозорість перегляду приватизаційних угод через відсутність чітко визначених критеріїв незаконної приватизації
Посилення ролі та закріплення незалежності судів, які, ймовірно, розглядатимуть позови про реприватизацію	Погіршення іміджу України серед іноземних інвесторів через недотримання принципу захисту прав власності
Джерело: “Квартальні передбачення”	

<sup>93</sup> Див. проекти Закону “Про Державну програму приватизації” (№№ 3172 і 5236).

На нашу думку, заклики до реприватизації небезпечні для інвестиційного клімату. Перегляд умов і результатів приватизаційних конкурсів, так званої передвиборної приватизації (2004 року), не повинен стати системним елементом відносин “влада – бізнес”.

На думку МЦПД, новий уряд, який декларує прозорість своєї діяльності, повинен керуватися єдиною стратегією приватизації державних активів, яку буде закріплено в новій Державній програмі приватизації. Визначення об’єктів, що підлягають приватизації, а також рішення щодо продажу державних пакетів акцій товариств повинні здійснюватися на прозорій аргументованій основі. Держава мусить поступово відмовлятися від приватизаційних надходжень як основного джерела фінансування дефіциту бюджету, натомість посилюючи якість управління державними корпоративними правами для: 1) недопущення “розмивання” державної частки в таких товариствах; 2) суттєвого збільшення доходів бюджету за рахунок зростання офіційних прибутків підприємств, що перебувають у державній власності або в акціонерному капіталі яких держава має частку. Необхідно забезпечувати жорстку систему протидії “тіньовій приватизації”; законодавчі та організаційні процедури відчуження об’єктів державної власності повинні бути чіткими й уніфікованими відповідно до законодавства з питань приватизації.

Приклади прозорого й вигідного для країни роздержавлення повинні показати не перегляд минулих приватизаційних трансакцій, а нові конкурси 2005 року. Продавати, як торік, найрентабельніші підприємства за наявності численних збиткових об’єктів і підприємств, що потребують великих інвестицій, недоцільно. Приватизаційні надходження від продажу стратегічних підприємств повинні спрямовуватися на фінансування найважливіших реформ.

***Заклики до  
реприватизації  
небезпечні для  
інвестиційного  
клімату***

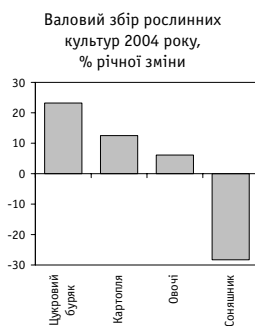
***Найліпше  
спрямовувати  
приватизаційні  
надходження на  
фінансування реформ***

# СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО

Завдяки високому врожаю зернових виробництво у сільському господарстві 2004 року збільшилося на 19,1%. Ми прогнозуємо, що 2005 року сільськогосподарське виробництво збільшиться на 2%, а 2006 – на 2,5%. Законодавчі зміни 2004 року продовжили мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення і започаткували формування реєстру земельних ресурсів. 2004 рік виявив, що механізм встановлення заставних цін на зерно неефективний і потребує вдосконалення, водночас часткові компенсації низки витрат сільськогосподарських підприємств можуть бути ефективним видом державної підтримки сільського господарства. Стагнація у тваринництві вказує на необхідність ефективної державної підтримки цієї галузі

## Результати 2004 року

**2004 року сільськогосподарське виробництво збільшилося на 19,1%**



**2005 року сільськогосподарське виробництво збільшиться на 2%, а 2006 – на 2,5%**

**Початок вільного продажу сільськогосподарських земель відстрочено до 2007 року**

2004 року сільське господарство зростало рекордно високими темпами. За результатом року виробництво сільськогосподарської продукції збільшилося на 19,1%. Такий високий показник завдячує передусім надзвичайно високому врожаю зернових, який становив 41,7 млн. т, що у 2,1 разу вище за торішній. Таке зростання було зумовлене сприятливими погодними умовами, розширенням посівних площ і поліпшенням агротехнологій<sup>94</sup>. У цілому за рік рослинництво зросло на 33,1%.

Упродовж року темпи спаду у тваринництві поступово сповільнювалися. Як ми й передбачали, виробництво продукції тваринництва за підсумком 2004 року залишилося практично на рівні попереднього року (99,9%). У сільськогосподарських підприємствах відбулося його зростання на 5,3%, у господарствах населення – скорочення на 2,2%.

## Прогноз

Ми залишаємо незмінним наш прогноз щодо сільськогосподарського виробництва і очікуємо, що 2005 року воно збільшиться на 2%, а 2006 – на 2,5%. Ризик прогнозу – скорочення державної підтримки сільськогосподарських виробників.

## Продаж землі

У жовтні 2004 року Верховна Рада внесла зміни до Земельного кодексу України, внаслідок чого було продовжено мораторій на операції з великими ділянками земель. Зміни зокрема включали:

- заборону громадянам та юридичним особам, які мають у власності земельні ділянки для провадження селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, а також громадянам України – власникам земельних часток (паїв) до 1 січня 2007 року продавати або іншим способом відчужувати

<sup>94</sup> Урожайність зернових культур 2004 року збільшилася на 10,1%, а зібрана площа – на 32,9%.

належні їм земельні ділянки та земельні частки (паї), крім передачі їх у спадщину та в разі вилучення земель для суспільних потреб;

- заборону до 1 січня 2007 року (замість 1 січня 2005 року) вносити права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств;
- продовження мораторію на набуття власності земельних ділянок розміром більше 100 га до 1 січня 2015 року (замість 2010 року).

На користь продовження мораторію можна навести такі факти:

- ще не всі власники сертифікатів обміняли їх на державні акти на право власності на землю<sup>95</sup>. Решту державних актів на землю має бути видано в рамках позики Світового банку<sup>96</sup> до кінця 2005 року, про що Верховна Рада ратифікувала у червні 2004 року відповідну угоду;
- ухвалено не всі закони, передбачені Земельним кодексом (див. **ТАБЛИЦЮ 9**);
- власники землі та потенційні її продавці, більшість з яких пенсіонери, слабо обізнані зі своїми правами та обов'язками. Як наслідок, вони можуть опинитися у менш вигідному порівняно з покупцями становищі й продавати землю за заниженими цінами.

Противники продовження мораторію на продаж землі стверджують, що зволікання з початком повномасштабного обігу земельних ресурсів може призвести до таких негативних наслідків:

- виснаження ґрунтів, оскільки відносини короткострокової оренди, що склалися на селі, не створюють стимулів для збереження родючості землі;
- неможливості залучення додаткових (довгострокових) коштів у сільське господарство через заставу землі;
- подальшого використання тіньових схем купівлі-продажу землі.

На нашу думку, продовження мораторію було доцільним з огляду на те, що не всі власники землі отримали державні акти на право власності на землю до 2005 року, що створило неоднакові умови для становлення ринку.

***Продовження мораторію на продаж землі було доцільним***

---

<sup>95</sup> Згідно з інформацією Державного комітету земельних ресурсів, на кінець 2004 року акти на право власності на землю замість земельних сертифікатів отримали 5 млн. громадян, або 73,5% власників земельних сертифікатів.

<sup>96</sup> 17 жовтня 2003 року між Кабінетом Міністрів і Світовим банком підписано кредитну угоду на суму 195,13 млн. доларів США для фінансування видачі державних актів на право власності на землю та розвитку системи кадастру в Україні, про що ухвалено відповідний закон.

## Державна реєстрація прав на землю

**В Україні буде створено систему державної реєстрації прав на землю**

На розвиток формування ринку землі Верховна Рада в липні 2004 року ухвалила закон про створення в складі державного земельного кадастру єдиної системи державної реєстрації прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно. Згідно із законом, в Україні формується та діє єдиний Державний реєстр прав, який базується на державному обліку земельних ділянок усіх форм власності та розташованого на них іншого нерухомого майна. Державну реєстрацію здійснюватиме система місцевих реєстраційних органів разом із центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав.

Закон передбачає створення бази даних обліку земельних ділянок і розташованого на них нерухомого майна, яка міститиме дані державного земельного кадастру. У законодавчому акті зазначено перелік дій для державної реєстрації майна, порядок провадження державної реєстрації обмежень речових прав на нерухоме майно, а також випадки відмови в реєстрації прав. До створення єдиної системи органів реєстрації прав, а також формування Державного реєстру прав у складі державного земельного кадастру реєстрацію об'єктів нерухомості провадитимуть комунальні підприємства бюро технічної інвентаризації.

Ми вважаємо створення такого реєстру важливим і необхідним кроком для формування повноцінного ринку землі в Україні. По-перше, зручна й доступна база дасть змогу збільшити прозорість операцій купівлі-продажу землі та нерухомості. По-друге, вона слугуватиме важливим інформаційним джерелом щодо стану цих ресурсів. По-третє, формування реєстру є передумовою створення ефективного ринку іпотечного кредитування.

*Таблиця 9. Законодавчі акти, які необхідно ухвалити для формування ринку землі*

Проект закону	Поточний стан документа
“Про викуп і примусове відчуження земельних ділянок права приватної власності”	Проект Закону від 04.02.2003 № 2120-1 (ухвалено в першому читанні)
“Про ринок земель”	Проект Закону від 22.03.2004 № 2600-1 (ухвалено в першому читанні)
“Про державний земельний кадастр”	Проект Закону від 09.04.2004 № 5394 (ухвалено в першому читанні)
“Про державний земельний (іпотечний) банк”	Проект Закону від 11.06.2004 № 3566-1 (zareєстровано у Верховній Раді)
“Про державну експертизу землевпорядної документації”	Проект закону від 11.07.2004 № 2210 (zareєстровано у Верховній Раді)

## Часткова компенсація витрат сільськогосподарських підприємств

2004 року уряд застосував часткову компенсацію витрат сільськогосподарських підприємств. Ці компенсації стосувалися:

- сівби ярих культур<sup>97</sup>;
- купівлі мінеральних добрив вітчизняного виробництва<sup>98</sup>;
- складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва<sup>99</sup>.

Ми вважаємо такий спосіб підтримки сільського господарства ефективним, оскільки вона має чітку дотаційну форму й адресний характер. Проте така підтримка доцільна лише в короткостроковій перспективі. Її головною ідеєю має бути поліпшення фінансового становища аграріїв. Закупівлю техніки можна розцінювати як форму інвестицій, тоді як підтримка сівби зернових і закупівля добрив є радше підтримкою поточної діяльності підприємств. Що більше державна підтримка має характер інвестицій, то вона ефективніша, оскільки інвестиційні можливості сільськогосподарських підприємств, які часто-густо перебувають у фінансовій скруті, обмежені. Якщо держава надалі застосовуватиме таку форму підтримки, їй потрібно спрямовувати здебільшого на закупівлю сільськогосподарської техніки, тоді як підтримку сівби треба скорочувати чи припиняти.

Хиба такої державної підтримки сільськогосподарських підприємств — можливість стимулювати неефективне виробництво товарів, вартість яких компенсується. Компенсація поширюється лише на товари вітчизняного виробництва, тому можливі випадки, коли селяни купуватимуть дорожчі або неякісні товари замість дешевших та/або якісніших імпортованих.

## Якість сільськогосподарської продукції

Ухвалений у червні 2004 року Закон “Про молоко та молочну продукцію” встановлює вимоги щодо якості та безпеки молока й молочних продуктів. На нашу думку, попри визначення механізмів підтримки виробників у цьому законі, його ухвалення призведе лише до ускладнення виробничої діяльності в галузі або його не виконуватимуть. До основних змін, передбачених законом, належать:

- **Впровадження мінімальних закупівельних цін на молоко і граничних надбавок під час реалізації готової продукції в роздрібній**

---

<sup>97</sup> Див. постанову Кабінету Міністрів від 30 січня 2004 року “Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, які виділяються для підприємств з посіву ярих зернових культур”.

<sup>98</sup> Див. постанову Кабінету Міністрів від 14 січня 2004 року “Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, які виділяються для часткової компенсації вартості мінеральних добрив вітчизняного виробництва”.

<sup>99</sup> Див. постанову Кабінету Міністрів від 28 липня 2004 року “Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва”.

*2004 року уряд частково компенсував витрати сільськогосподарських підприємств*

*Підтримка сільського господарства державою повинна мати інвестиційний характер*

*Закон про підтримку виробників молочної продукції навряд чи буде дієвим*

мережі. На нашу думку, цей механізм підтримки виробників не працюватиме, як це, наприклад, відбувається на ринку цукру, коли фактичні ціни на цукор сезонно опускаються нижче за встановлені мінімальні. Отже, як і в разі з цукром, за умови високої пропозиції реалізатори молока будуть згодні радше порушувати закон і реалізувати товар за цінами, меншими за мінімальні, аніж залишатися з нереалізованою продукцією.

- **КВОТУВАННЯ ОБСЯГІВ ВИРОБНИЦТВА ТА ПРОДАЖУ** молока на переробку і поставки молочної продукції до державного резерву. На нашу думку, запровадження адміністративного регулювання призведе до обмеження конкуренції й створить підґрунтя для корупції. З іншого боку, малоймовірно, що це положення закону буде реалізовано з технічного погляду, зважаючи на те, що 80% молока виробляють господарства населення, отже, закупівлю великих обсягів до резерву буде ускладнено розробленням закупівельних схем.
- **ВИМОГА ЩОДО АТЕСТАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВ**, які виробляють чи переробляють молоко. Під атестацією мають на увазі оцінку відповідності вимогам нормативних документів санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного та технічного стану виробництва. Досі виробники та переробники молока підлягали лише державній реєстрації. Ця вимога, на нашу думку, створює додаткові адміністративні видатки підприємств-виробників. Контроль якості буде ефективнішим, якщо його підвищувати на етапі, ближчому до реалізації продукції споживачеві. Йдеться, зокрема, про етап упаковки продукції або ж реалізації, якщо цю продукцію продають неупакованою.

Через ці хиби ми вважаємо, що цей закон буде недієвим, а отже, не призведе до очікуваних наслідків: підвищення якості продукції та збільшення підтримки виробників. Натомість він ускладнить провадження виробничої діяльності й створить більший простір для корупції, що стримуватиме виробництво в галузі.

## Регулювання ринку зерна

*Вперше за кілька років держава виконала план із заставних закупівель зерна*

Державна акціонерна компанія “Хліб України”, яку 2004 року визначено державним оператором із заставних закупівель зерна, закупила за рік 0,52 млн. т зерна за заставними цінами. Механізм заставних цін передбачає відшкодування витрат на виробництво товару та забезпечення мінімального прибутку в разі спаду цін на внутрішньому ринку<sup>100</sup>. 2004 року держава вперше за кілька років виконала план державних закупівель зерна, що відбулося передусім завдяки порівняно високим закупівельним цінам<sup>101</sup>. Що більше, в липні 2004 року держава ще раз підвищила закупівельні ціни<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Див. Закон від 4 липня 2002 року “Про зерно та ринок зерна в Україні” та постанову Кабінету Міністрів від 7 лютого 2003 року “Про здійснення заставних операцій з зерном”.

<sup>101</sup> Згідно з постановою Кабінету Міністрів від 12 травня 2004 року “Про заходи щодо проведення заставних операцій із зерном врожаю 2004 року”, заплановано заставні закупівлі обсягом не менше 0,5 млн. т. Закупівельна ціна пшениці III класу становила 650 грн./т, що перевищувало ринкову ціну.

<sup>102</sup> Йдеться про збільшення закупівельних цін на ячмінь. Докладніше див. постанову Кабінету Міністрів від 7 липня 2004 року “Про заходи щодо здійснення заставних та інтервенційних операцій із зерном”.

Заставні закупівлі цього року виявилися не вигідними для держави. Проблема полягає в тому, що ціна закупівель була встановлена заздалегідь і її не можна було скорегувати відповідно до ринкової ціни, яка сформувалася на ринку під час закупівель. На майбутнє державі необхідно впровадити ефективніший механізм встановлення закупівельних цін. Зокрема потрібно розробити гнучкішу схему визначення закупівельної ціни та обсягу. Для цього треба застосовувати наукову експертизу, яка допомагала б точніше визначати і ціну, і необхідний обсяг закупівель та інтервенцій. Можливе розроблення формули, яка визначала б оптимальний діапазон закупівельних цін на певний рік.

Влітку 2004 року тривали обмеження на вивезення зерна за межі областей та експорт зерна навіть у той час, коли стало зрозуміло, що врожай буде добрим. Обмеження на вивезення зерна було остаточно знято лише на початку вересня. Обмеження на експорт зерна на початку збирання врожаю призвело до втрат альтернативних можливостей селян і посередників реалізувати зерно.

**Обмеження на експорт зерна призвело до суспільних втрат**

## Розвиток тваринництва

Внаслідок низького врожаю зернових 2003 року в Україні 2004 року відбувся спад у тваринництві. За результатом року виробництво валової продукції тваринництва залишилося на рівні попереднього року. Незважаючи на очевидні проблеми цієї галузі та суттєве подорожчання м'яса й м'ясопродуктів<sup>103</sup>, упродовж року влада не ухвалила жодного документа, спрямованого на підтримку тваринництва.

**2004 року не було ухвалено документів, спрямованих на підтримку тваринництва**

2004 рік був останнім роком реалізації Програми стабілізації та розвитку тваринництва і птахівництва на 2001–2004 роки. Ця програма передбачала впровадження низки заходів, спрямованих на розвиток ефективних технологій у тваринництві, які дали б змогу передусім підвищити продуктивність галузі, що неодмінно призвело б і до збільшення валового випуску продукції. Незважаючи на цілком прогресивний характер програми та її орієнтованість на засади ринкової економіки, тваринництво України не здобуло підтримки, яка могла б відчутно інтенсифікувати виробництво в галузі. Зокрема Програма передбачала збільшення продуктивності передусім сільськогосподарських підприємств, які своєю чергою стимулювали б розвиток господарств населення, надаючи їм високопродуктивний племінний матеріал. Однак у 2001–2003 роках показники продуктивності худоби і птиці, а також середня вага голви худоби, проданої переробним підприємствам господарствами населення, перевищували відповідні показники сільськогосподарських підприємств (див. **ТАБЛИЦЯ 10**).

Ефективному виконанню програми бракувало прив'язки бюджетних асигнувань на підтримку тваринництва безпосередньо до цілей, закладених у ній. Зокрема йдеться про відсутність зазначених у програмі сум, необхідних для її виконання щороку (і загалом, і за окремими завданнями). Такий розподіл коштів, що виділяються на підтримку сільського господарства, мав би більшу адресність, а отже, й вищу ефективність.

**Бюджетна підтримка тваринництва не відповідала визначеним пріоритетам**

<sup>103</sup> 2004 року ціни на м'ясо та птицю зросли на 48,6%.

*Таблиця 10. Продуктивність худоби і птиці  
та середня вага голови худоби*

Показник	2001	2002	2003
<i>Середній річний надій молока від однієї корови, кг</i>			
Сільськогосподарські підприємства	2 071	2 199	2 043
Господарства населення	2 709	2 873	2 887
<i>Середній річний настриг вовни від однієї вівці (у фізичній вазі), кг</i>			
Сільськогосподарські підприємства	2,9	2,6	2,5
Господарства населення	3,5	3,7	3,8
<i>Середня вага великої рогатої худоби, кг</i>			
Сільськогосподарські підприємства	346	356	339
Господарства населення	350	361	354
<i>Середня вага свиней, кг</i>			
Сільськогосподарські підприємства	117	120	107
Господарства населення	133	138	125
<i>Середня вага овець і кіз, кг</i>			
Сільськогосподарські підприємства	35	35	43
Господарства населення	42	44	45
Джерело: Держкомстат			

# ЗОВНІШНЯ ТОРГІВЛЯ

За оцінкою МЦПД, 2004 року сальдо рахунку поточних операцій сягнуло рекордних 7,1 млрд. доларів США. У 2005–2006 роках сальдо поточного рахунку зменшуватиметься через швидше зростання імпорту, ніж експорту. 2004 року задекларовані стратегічні цілі зовнішньоторгівельної політики не перетворювалися належним чином на тактичні дії, зокрема щодо вступу до СОТ та інтеграції до ЄС. Зміни умов торгівлі різняться залежно від товару та регіону походження чи призначення

## Торгівля товарами

### *Поточні тенденції*

За нашими оцінками, сальдо рахунку поточних операцій 2004 року сягнуло рекордного рівня 7,1 млрд. доларів США через неабияке зростання експорту 2004 року.

Зростання експорту товарів 2004 року пришвидшилося проти попереднього року (до 42%) переважно завдяки надсприятливій зовнішній кон'юктурі на ринку чорних металів, підвищенню попиту Росії та Казахстану на транспортні засоби, машини та обладнання, кращому врожаю сільськогосподарської продукції. Водночас зростання імпорту товарів уповільнилося до 27% через зменшення темпів зростання імпорту транспортних засобів і скорочення ввезення сільськогосподарської та харчової продукції.

### *Прогноз на 2005–2006 роки*

Ми залишаємо незмінним прогноз експорту: темпи зростання експорту зменшуватимуться внаслідок погіршення зовнішньої кон'юкттури та сповільнення темпів зростання торговельних партнерів і становитимуть у 2005–2006 роках 11% і 7% відповідно (у вартісному вимірі).

Ми збільшуємо прогноз зростання імпорту 2005 року з 17% до 19% з огляду на збільшення ціни туркменського газу<sup>104</sup>. Як наслідок, поступово підвищуватиметься ціна на газ на внутрішньому ринку. На наш по-

**2004 року зареєстровано рекордне сальдо поточного рахунку**

**Прогноз експорту незмінний...**

**... тоді як прогноз імпорту 2005 року збільшено**

---

<sup>104</sup> 2005 року ціна імпортованого з Туркменістану газу зросла на третину. Додаткова угода між Туркменістаном та Україною, підписана наприкінці 2004 року, передбачає поставку до України 36 млрд. м<sup>3</sup> туркменського газу 2005 року. НАК "Нафтогаз України" придбає 31,5 млрд. м<sup>3</sup> газу за ціною 58 доларів США за 1 тис. м<sup>3</sup>, причому розрахунки будуть зроблені у товарно-грошовій формі: 50% – грошима, 50% – поставками товарів та обладнання. Решту – 4,5 млрд. м<sup>3</sup> так званого інвестиційного газу – буде поставлено в рахунок оплати за роботи та послуги, виконані українськими компаніями під час реалізації інвестиційних проектів у Туркменістані. Підписання додаткової угоди було непрозорим, зокрема не надано економічного обґрунтування збільшення ціни. Окрім того, порушено умову угоди між Києвом та Ашгабатом про постачання природного газу з Туркменістану в Україну в 2002–2006 роках, згідно з якою ціна туркменського газу для поставок 2005 року мала бути визначена до 1 вересня 2004 року.

гляд, Україні бракує довгострокових газових угод для забезпечення стабільності на цьому ринку<sup>105</sup>.

Ціна нафти не зменшиться у зв'язку зі скасуванням ПДВ на експорт Росією з 1 січня 2005 року<sup>106</sup>, оскільки: 1) Москва підвищила податок на видобуток нафти, який нафтові компанії будуть схильні переносити на споживачів; 2) Україна з 1 березня запроваджує ПДВ на імпорт сирової нафти з території Росії<sup>107</sup>; 3) високий попит на нафту у світі зберігатиметься.

Ми зменшуємо прогноз сальдо рахунку поточних операцій 2005 року до 5,4 млрд. доларів США через збільшення прогнозу імпорту. Прогноз сальдо 2006 року знижено відповідно до 3,4 млрд. доларів США.

## Державна політика

### Європейський Союз

**Стратегічні цілі  
повною мірою  
не підкріплено  
реальними кроками**

Інтеграція до ЄС – стратегічна мета України, тоді як тактичними завданнями ми вважаємо розширення доступу на європейський ринок (зокрема набуття статусу країни з ринковою економікою та вступ до СОТ) і наближення національного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Заплановані на 2004 рік тактичні кроки щодо виконання стратегічних завдань<sup>108</sup> з наближення до європейських стандартів не виконано повною мірою (зокрема це стосується вступу до СОТ, підписання Угоди про асоціацію України та ЄС).

Найбільше досягнення в контексті наближення законодавства до норм і правил ЄС 2004 року – затвердження Закону “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, що має сприяти адаптації, зокрема через визначення функцій виконавчої та законодавчої влади в цьому процесі<sup>109</sup>. Окрім того, адаптовано порівняно велику кількість стандартів<sup>110</sup>. З іншого бо-

---

<sup>105</sup> Україна має угоду про поставки газу з Росією на 1994–2005 роки та з Туркменістаном на 2002–2006 роки. Водночас Росія має 25-річний контракт із Туркменістаном про поставки газу, згідно з яким з 2009 року офіційна Москва фактично матиме монополію на туркменський газ.

<sup>106</sup> Раніше Росія стягувала ПДВ з експорту енергоносіїв, що було проблемою в рамках її вступу до СОТ і загалом суперечило світовій практиці. Скасування ПДВ на експорт відбулося щодо всіх країн.

<sup>107</sup> Див. постанову Кабінету Міністрів від 23 лютого 2005 року “Про внесення змін і визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Кабінету Міністрів України”.

<sup>108</sup> Див. Послання Президента до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки”.

<sup>109</sup> Зокрема Верховна Рада має забезпечувати експертизу внесених законопроектів на їх відповідність *acquis communautaire* на всіх етапах розгляду законопроектів.

<sup>110</sup> Кількість адаптованих стандартів 2004 року вчетверо більша від запланованої (хоча запланована кількість стандартів була невеликою). Адаптація стандартів сприяє усуненню технічних бар'єрів у торгівлі. Наприклад, Україна не може експортувати більшість своєї сільськогосподарської продукції до ЄС, оскільки вона не відповідає стандартам Євросоюзу.

ку, план адаптації законодавства на 2004 рік не виконано повною мірою, зокрема через лобювання певних груп інтересів у Верховній Раді та брак фінансування; не вирішено питання торгівлі шкірою, соняшником і металобрухтом (ЄС вимагає, щоб Україна скасувала експортне мито на ці товари).

У результаті переговорів про пом'якшення негативного впливу розширення ЄС відкладено запровадження деяких антидемпінгових заходів<sup>111</sup> і встановлено квоту на поставки металопродукції до ЄС–25 на рівні 606 тис. тонн 2004 року<sup>112</sup>.

Наразі уряд провадить переговори про розширення квоти на металопродукцію до ЄС–25, мотивуючи це розширенням Європейського Союзу. Хоча роль ЄС–15 за фізичними обсягами експорту металопродукції не дуже велика, ринок ЄС–15 найпривабливіший для України<sup>113</sup>.

До схваленого урядом Плану дій Україна – ЄС увійшли не всі положення, запропоновані українською стороною (наприклад, у Плані йдеться про дослідження можливості створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та Європейським Союзом, тоді як Україна хотіла б включити в цей документ конкретні дії щодо створення ЗВТ). Вважаємо, Україні варто нарешті довести на практиці справжність своїх прагнень до європейської інтеграції.

2004 року Україні бракувало політичного поштовху, щоб активізувати євроінтеграційні процеси. Водночас ми очікуємо, що з початком роботи нового уряду ситуація зміниться на краще. Уряду необхідно виділити пріоритети державної політики та концентруватися на них, як це було в країнах, що готувалися до вступу до ЄС.

**Негативний вплив розширення ЄС пом'якшено**

**Зміст Плану дій Україна – ЄС не влаштовує Україну**

**Новий уряд прискорить євроінтеграційні процеси**

## *Вступ до Світової організації торгівлі*

2004 року Україна просунулася на шляху до вступу до СОТ<sup>114</sup>, проте прогрес міг бути суттєвішим, зважаючи на економічне піднесення, яке дало б змогу ухвалювати непопулярні рішення (наприклад, скасування податкових пільг).

---

<sup>111</sup> Зі вступом до ЄС нові країни мали автоматично застосувати до України антидемпінгові заходи, раніше ініційовані ЄС–15. У результаті переговорів запровадження трьох заходів щодо хімічної продукції відкладено до травня 2005 року. Решту – три заходи щодо хімічної продукції та чорних металів – застосовано до України повною мірою з 1 травня 2004 року.

<sup>112</sup> 2003 року Україна експортувала тільки до країн ЄС–10 близько 800 тис. т металопродукції.

<sup>113</sup> 2003 року частка ЄС–15 у фізичному обсязі українського експорту металопродукції становила 7,9%, тоді як у вартісному – 9,5%. Див. докладніше “Розвиток сектору чорної металургії”, Світовий банк, 2004, с. 74.

<sup>114</sup> 2004 року Україна підписала третину від загальної кількості двосторонніх протоколів про доступ до ринків товарів і послуг, підписаних з початку переговорів про вступ України до СОТ. Торік багато протоколів підписано з невеликими країнами. Водночас залишаються не підписаними протоколи з такими великими країнами, як Австралія, Китай і США, а також не узгоджені численні питання щодо гармонізації законодавства згідно з вимогами СОТ.

**Вступ до СОТ  
можливий на межі  
2005 і 2006 років**

Вступ до СОТ, на нашу думку, можливий наприкінці 2005 – на початку 2006 року і має бути короткостроковою метою державної політики нового уряду. Зокрема Україні потрібно вступити до СОТ для того, щоб брати участь у ефективних ЗВТ<sup>115</sup>. Україні треба прискорити процес вступу також через те, що нинішній раунд багатосторонніх переговорів (у місті Доха), можливо, завершиться до 2006 року, внаслідок чого умови вступу можуть змінитися, а також через відчутні успіхи Росії у просуванні її переговорів щодо вступу до СОТ<sup>116</sup>.

### *Єдиний економічний простір*

Україна ратифікувала угоду про ЄЕП із застереженням, що її положення не суперечитимуть Конституції України. Реалізація положень цієї угоди може позитивно вплинути на обсяги українського експорту в короткостроковій перспективі, проте в довгостроковій може поглибити відставання України від розвинених країн, оскільки це стимулюватиме консервацію старих технологій.

**Україна вийде з ЄЕП  
або наполягатиме на  
утворенні дієвої ЗВТ**

З огляду на результати виборів Україна вийде з проекту утворення ЄЕП або Київ наполягатиме на утворенні дієвої ЗВТ як найвищого ступеня інтеграції<sup>117</sup>. Тим більше, що країни – учасниці ЄЕП домовилися вступати до СОТ окремо, а для України вступ до СОТ та євроінтеграційні процеси політично важливіші за інтеграцію до ЄЕП.

### *Обмеження торгівлі*

2004 року проблему відшкодування ПДВ було законсервовано (див. **ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ**), що може негативно вплинути на переговори щодо надання Україні статусу країни з ринковою економікою та вступу до СОТ.

**Митний кодекс  
спростив процедуру  
митного оформлення,  
але не обумовив  
більшої  
ефективності**

Впровадження Митного кодексу<sup>118</sup> спростило процедуру митного оформлення, проте не сприяло більшій ефективності митників, зокрема через несвоєчасне ухвалення підзаконних актів і порушення кодексу Митною службою<sup>119</sup>. Отже, потрібні подальші законодавчі зміни, зокрема щодо зменшення періоду митного оформлення.

---

<sup>115</sup> Наприклад, проблема чинної угоди про ЗВТ між країнами СНД полягає у відсутності ефективного механізму вирішення торгівельних суперечок. Водночас процедура врегулювання суперечок СОТ передбачає створення груп експертів для оцінки претензій сторін та існування Органу врегулювання суперечок, що не передбачено в Угоді про ЗВТ у рамках СНД.

<sup>116</sup> Якщо Росія – другий за величиною після ЄС–25 торгівельний партнер України – вступить до СОТ раніше за Україну, це може ускладнити торгівельні відносини між Україною та РФ і відтягти вступ України до СОТ.

<sup>117</sup> Див. **квартальні передбачення** за третій квартал 2004 року, с. 14.

<sup>118</sup> Кодекс набрав чинності з 1 січня 2004 року. Його розроблено з урахуванням міжнародних стандартів у сфері класифікації та кодування товарів, митних процедур (митного контролю, митного оформлення, оцінки митної вартості, визначення країни походження та ін.) і митної інформації. Завдяки спрощенню і більшій прозорості митних процедур ухвалення нового Митного кодексу може дозволити зменшити трансакційні витрати суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Докладніше про переваги та хиби Митного кодексу див. **квартальні передбачення** за перший квартал 2004 року, с. 24.

<sup>119</sup> Зокрема про порушення щодо оцінки вартості товарів див. повідомлення **Інтерфакс-Україна** від 11 травня 2004 року.

Окрім того, 2004 року до Митного кодексу внесено додаткові пільгові положення на підтримку суднобудування, положення про пільгові ввезення транспортних засобів працівниками дипломатичних служб, а також продовжено дію положень, що дозволяють Кабінету Міністрів встановлювати мито в ручному режимі<sup>120</sup>, а це зменшує корисність цього документа.

Торгівлю деякими товарами лібералізовано, тоді як торгівлю іншими обмежено. Доступ української металопродукції на ринок ЄС погіршився, тоді як режим експорту прокату до Китаю та Росії лібералізовано<sup>121</sup>. Європейський ринок – великий потенціал для розширення українського експорту, проте, найімовірніше, доступ на нього найближчим часом не буде лібералізовано.

**Торгівлю деякими  
товарами  
лібералізовано,  
іншими – обмежено**

Україна збільшила мито на ввезення автомобілів, збільшивши квоту для російських автомобілів<sup>122</sup>. Як наслідок, збільшився імпорт складників і машинокомплектів, а також зросла частка ВАЗу на українському ринку нових автомобілів. 2004 року також обмежено імпорт виробів з деревини з Польщі та Словаччини<sup>123</sup>, а також лимонної кислоти з Китаю<sup>124</sup>.

2005 року умови поставки трубної продукції до РФ погіршаться<sup>125</sup>. Квота на поставку металопродукції до ЄС збільшилася проти 2004 року, однак набагато менша за історичні обсяги експорту до цих країн<sup>126</sup>. Тор-

---

<sup>120</sup> Ці положення мали втратити чинність з 1 січня 2005 року, проте їх продовжено ще на рік.

<sup>121</sup> Згідно з договором, укладеним на період з 2 лютого 2004 року до 30 листопада 2005 року, Україна може вивозити до РФ 110 тис. т оцинкованого прокату щороку. Якщо обсяг експорту перевищуватиме квоту, РФ має право запровадити антидемпінгове мито. Китай скасував антидемпінгове мито на український холоднокатаний прокат. Раніше існувала квота близько 500 тис. т на рік, і антидемпінгове мито застосовувалося до обсягів експорту, що перевищували квоту. Зважаючи на те, що Україна використала квоту раніше за кінець року, експорт цієї продукції до Китаю перевищуватиме 500 тис. т. Європейська Комісія встановила мінімальний розмір квоти на всю металопродукцію для України обсягом 703,07 тис. т, проте розмір квоти може бути збільшено за результатами переговорів. Україна сподівається на квоту не меншу за 1 млн. т.

<sup>122</sup> У травні 2004 року Україна підняла мито на імпорт автомобілів. Водночас квоту на російські автомобілі було збільшено і вона становила 20 826 одиниць з 9 грудня 2003 року до 8 грудня 2004 року. Росіяни використали квоту на 75,3%.

<sup>123</sup> Від квітня 2004 року Україна запровадила остаточне антидемпінгове мито на імпорт ДВП з Польщі терміном на п'ять років, а також від жовтня 2004 року попереднє антидемпінгове мито на імпорт ламінованих ДСП з Польщі та Словаччини терміном на чотири місяці.

<sup>124</sup> Запроваджено мінімальну імпорتنу ціну на лимонну кислоту походженням із Китаю терміном на п'ять років.

<sup>125</sup> П'ять українських виробників трубної продукції підписали з РФ угоду про добровільне обмеження експорту (сукупна поставка становитиме до 395 тис. т). Російська сторона також зобов'язується не запроваджувати антидемпінгових розслідувань щодо цих підприємств упродовж п'яти років. Водночас питома вага поставок решти підприємств ще невідома. Тим часом РФ вже розпочала антидемпінгове розслідування щодо труб великого діаметра.

<sup>126</sup> Щорічні обсяги експорту металопродукції до країн – нових членів ЄС за попередні роки перевищує теперішню квоту до ЄС–25.

гівлю текстилем з Євросоюзом 2005 року лібералізовано<sup>127</sup>, тоді як умови вивезення зерна до ЄС 2005 року точно ще не визначено<sup>128</sup>.

### *Транзит*

2004 року транзит природного газу через територію України на експорт до європейських країн досяг історичного максимуму (120,1 млрд. м<sup>3</sup>)<sup>129</sup>. Основні умови транзиту російського газу 2005 року<sup>130</sup> не змінилися. Проте тепер плату за транзит здійснюватимуть здебільшого грошима<sup>131</sup>. Транзит газу у 2005–2006 роках зростатиме<sup>132</sup>.

Україна та РФ уклали 15-річну угоду “Про транзит нафти по території України”, згідно з якою обсяги транспортованої нафтопроводом Одеса – Броди нафти узгоджуватимуть окремими щорічними протоколами<sup>133</sup>. Проте угоду щодо точних обсягів транзиту не укладено, хоча це планувалося зробити ще до кінця 2004 року.

---

<sup>127</sup> ЄС скасував квоту на імпорту текстилю з України від 1 січня 2005 року.

<sup>128</sup> Попередньо узгоджено квоту на зернові розміром 1 млн. т.

<sup>129</sup> Докладніше див. <http://www.naftogaz.com/ukr/PC/releases-400>.

<sup>130</sup> Ставка транзиту російського газу становитиме 1,09 долара США за 1 тис. м<sup>3</sup> на 100 км. Облікова ціна на газ, який Україна отримує як сплату за транзит від Росії, становитиме 50 доларів США за 1 тис. м<sup>3</sup>.

<sup>131</sup> У рахунок сплати за послуги з транзиту Росія поставить близько 23 млрд. м<sup>3</sup> газу, тоді як 2004 року – 28 млрд. м<sup>3</sup>. Загальні поставки газу з РФ становитимуть 60,08 млрд. м<sup>3</sup> (2004 року – 60 млрд. м<sup>3</sup>).

<sup>132</sup> Зокрема Газпром планує збільшити експорт газу на 3,6%. Див. повідомлення *Інтерфакс-Україна* від 10 листопада 2004 року.

<sup>133</sup> Укртранснафта в липні 2004 року уклала з ТНК-ВР контракт на транзит нафтопроводом Одеса – Броди 9 млн. т російської нафти щороку впродовж трьох років. Контракт передбачає стовідсоткову передоплату послуг і штрафні санкції за відмову транспортувати обсяги нафти, передбачені контрактом. Укртранснафта також отримала кредит від ТНК-ВР у розмірі 108 млн. доларів США на закупівлю 425 тис. т технологічної нафти для заповнення нафтопроводу Одеса – Броди. У IV кварталі транзит становив 1,049 млн. т, а плата за нього – 71,75 млн. доларів США, що не покриває вартості закупленої технологічної нафти. Доцільність реверсу в такому режимі сумнівна.

# СВІТОВА ЕКОНОМІКА

2005 рік для більшості основних торговельних партнерів України принесе випробування економічними реформами. Реформи потрібні навіть таким усталеним ринковим економікам, як американська та європейська. Їхня успішність визначатиме темпи зростання наступними роками. Ми оцінюємо економічне зростання основних торговельних партнерів України 2004 року на рівні 5,4%. У 2005–2006 роках темпи їхнього зростання сповільняться до 4,2% і 3,5% відповідно

## Сполучені Штати Америки

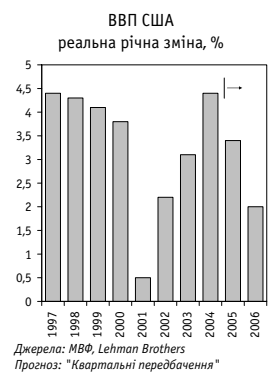
Американська економіка накопичила за останні роки низку дисбалансів. За високих темпів економічного піднесення вони часто-густо опинялися на другому плані державної політики. Однак 2005 року скорочення темпів зростання та знецінення долара можуть перетворити ці дисбаланси на відчутні економічні проблеми.

По-перше, 2004 року тривало зростання дефіциту рахунку поточних операцій платіжного балансу — це зумовлено особливостями участі США в глобальних економічних процесах (перевага динаміки імпорту над динамікою експорту, великі боргові виплати). Ми вважаємо, падіння курсу долара щодо євро та, можливо, валют азійських торговельних партнерів США призведе до стабілізації дефіциту платіжного балансу на нинішньому рівні (5–6% ВВП).

По-друге, ринок нерухомості може стати джерелом небезпеки, і уряд має приділити йому особливу увагу. Зокрема потенційну загрозу становить система державного фінансування іпотечних кредитів через квазідержавні фонди Fannie Mae та Freddie Mac, робота яких вкрай неефективна. Ці фонди накопичили масиви проблемних фінансових зобов'язань і потребують постійної державної підтримки<sup>134</sup>. Уряд має реформувати систему регулювання діяльності цих фондів.

По-третє, великий дефіцит федерального бюджету спричинює спадний тиск на дефіцит поточного рахунку. Ми очікуємо, що бюджетний дефіцит 2005 фінансового року буде скорочено до рівня, не більшого за 400 млрд. доларів США (3,5% ВВП).

По-четверте, розмір ставки за федеральними фондами залишається вкрай низьким<sup>135</sup>. Наприклад, ОЕСР оцінює різницю між “нейтральним” розміром ставок і нинішнім в 1 в.п.<sup>136</sup> На нашу думку, ФРС поступово підвищуватиме ставки якнайменше до 3% річних на кінець 2005 року. Підвищення ставок позитивно відіб'ється на зростанні заощаджень домашніх господарств, темпи яких зараз практично нульові.



**Дефіцит платіжного балансу 2005 року має стабілізуватися: знецінення долара не вистачить для розгортання тенденції**

<sup>134</sup> Відповідно до оцінок Бюджетного комітету Конгресу, приховане субсидування (податкові преференції, низькі вимоги щодо розміру капіталу) цих двох фондів становлять 19,6 млрд. доларів США на рік.

<sup>135</sup> На початку лютого 2005 року ФРС США підвищила ставку за федеральними фондами до 2,5% річних.

<sup>136</sup> Докладніше про розмір нормальної (природної) процентної ставки для США див. *квартальні передбачення* за третій квартал 2004 року, с. 70.

2005 року треба очікувати сповільнення внутрішнього споживання, стагнації й навіть незначного спаду на ринку нерухомості. Однак міцне становище американських підприємств (експорт активно зростатиме завдяки падінню долара, а підприємства активно інвестуватимуть високі прибутки) спричинить підтримку доволі високих темпів зростання — на рівні 3,4%.

### **Реформа солідарної пенсійної системи в США**

*Один з основних намірів уряду Джорджа Буша щодо ґрунтовних перетворень упродовж другої каденції – реформа солідарної системи пенсійного забезпечення (Social Security). На відміну від приватних пенсійних фондів<sup>137</sup> система Social Security поки що не має поточного дефіциту. Однак вона економічно неефективна та нестійка у довгостроковій перспективі<sup>138</sup> (очікується, що 2014 року система потрапить у сектор дефіцитності, а на покриття дефіцитів не передбачено ресурсів). Загальний фінансовий розрив солідарної пенсійної системи у довгостроковій перспективі, який має фінансувати держава, становить 9 трлн. доларів США<sup>139</sup>.*

*Задля збереження системи в її нинішньому стані нарахування на фонд оплати праці<sup>140</sup> потрібно підняти вдвічі-втричі (тобто збільшити їх до 30–40%). Таке підвищення податкового тиску неможливе: це суттєво погіршить конкурентоспроможність економіки. Таким чином, система Social Security потребує докорінних реформ.*

*Хоча деталі реформи й досі обговорюються, відомі її основні елементи:*

- *персоніфікація пенсійних відрахувань, яка забезпечуватиме поступове переведення солідарної системи у стійкішу накопичувальну;*
- *відмова від підвищення нарахувань на заробітну плату;*
- *відмова від скорочення пенсійних виплат для тих, хто виходить на пенсію найближчими роками.*

<sup>137</sup> За оцінками міністра праці Елейн Чао, сукупний дефіцит корпоративних пенсійних програм (у яких беруть участь 34 млн. працівників, або кожний п'ятий працюючий) становить 450 млрд. доларів США. Окрім того, фінансова позиція (різниця між активами та зобов'язаннями) квазідержавного страховика корпоративних пенсійних програм PBGC за останні три роки була від'ємною: 2004 бюджетного року дефіцит сягнув 23 млрд. доларів США, тобто більше третини його загальних зобов'язань.

<sup>138</sup> 1950 року на кожного бенефіціара системи припадало 16 працюючих, нині — 3,3 працюючих, через 40 років цей показник становитиме 2 працюючих.

<sup>139</sup> Для порівняння: це вдвічі більше за державний борг США.

<sup>140</sup> Ставка нарахувань становить 12,4% заробітної плати, зобов'язання зі сплати яких порівну розподіляють між працівником і працедавцем.

Як видно з цих критеріїв, уряд, найімовірніше, ухвалить рішення про відмову (повну або часткову) від державних пенсійних виплат для наступних поколінь пенсіонерів. Нинішній стан державних фінансів і загроза нових боргів для економічної стабільності обмежують варіант використання зовнішніх запозичень для фінансування цих зобов'язань. Адміністрації Буша варто використати прийоми для пом'якшення неминучих негативних наслідків реформи. У цьому зв'язку можливі такі рішення:

- **Підвищити вік виходу на пенсію<sup>141</sup>.** Це складно, оскільки вже зараз людям передпенсійного віку стало вкрай важко знайти роботу, а багато низькооплачуваних працівників у 65 років вже не здатні виконувати свою роботу (яка потребує чималих фізичних зусиль).
- **Повністю перейти на індексування пенсій за індексом інфляції, а не за індексом заробітної плати<sup>142</sup>.** Однак таке рішення найвідчутніше вразить низькооплачуваних працівників, які практично повністю залежать від цієї системи пенсійного забезпечення.
- **Запровадити "прогресивну" систему індексування.** Це є модифікацією попереднього варіанта. Учасників Social Security ділять на три групи: з низьким, середнім, високим рівнем заробітної плати. Для перших залишається індексування за рівнем заробітної плати, для других – за середнім значенням обох індексів, для третіх – тільки за інфляцією.

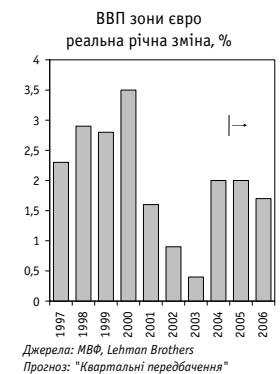
## Країни зони євро

Європейська економіка має дві основні системні проблеми, що стримують її розвиток:

- старіння населення – співвідношення кількості працюючих до кількості пенсіонерів у Європі суттєво нижче за американське;
- зарегульованість підприємницької діяльності, зокрема у сфері трудових відносин.

Реформи в цих сферах<sup>143</sup> запропоновано вже кілька років тому, але вони наштовхуються на міцний спротив потужних – переважно лівих – політичних сил. До того ж пов'язані з приєднанням нових членів проблеми відволікають увагу європейського політикуму та суспільства від економічних реформ. Необхідність повернути розміри бюджетних дефіцитів у межі 3% ВВП суттєво ускладнює завдання здійснення реформ.

### Реформа трудових відносин – запорука прискорення в зоні євро



<sup>141</sup> Вік виходу на пенсію змінюється залежно від року народження. Нині найменшим є показник у 65 років і чотири місяці (для тих, хто народився 1939 року), найбільшим – у 67 років (хто народився 1960 року та пізніше).

<sup>142</sup> У середньому заробітна плата щорічно зростає швидше за ціни трохи більш як на 1 в.п.

<sup>143</sup> Докладніше див. *квартальні передбачення* за другий квартал 2004 року, с. 82 і *квартальні передбачення* за третій квартал 2004 року, с. 71–72.

**ЄЦБ не змінюватиме розміру ставок 2005 року**

На нашу думку, упродовж прогнозного періоду ЄС так і не зможе впровадити докорінні зміни в державній політиці; реформи обмежуватимуть (що спостерігається вже зараз) окремими несистемними кроками. Найвірогідніше, поштовхом для реформ може стати тільки загострення економічних проблем. Наприклад, припинення економічного зростання, що, однак, є малоімовірним упродовж прогнозного періоду.

Додаткова проблема — ревальвація євро, яка суттєво обмежує можливість зростання за рахунок зовнішнього попиту. Європейський центральний банк (ЄЦБ) міг би спричинювати девальваційний тиск на європейську валюту за допомогою зменшення розміру ставки рефінансування, однак її нинішній порівняно невисокий рівень у 2% річних обмежує такі можливості. Ми вважаємо, ЄЦБ 2005 року не змінюватиме розміру ставок.

Ми знижуємо наш прогноз на 2005–2006 роки до 2% і 1,7% відповідно з огляду на продовження стагнації реформ і тенденції девальвації долара<sup>144</sup>.

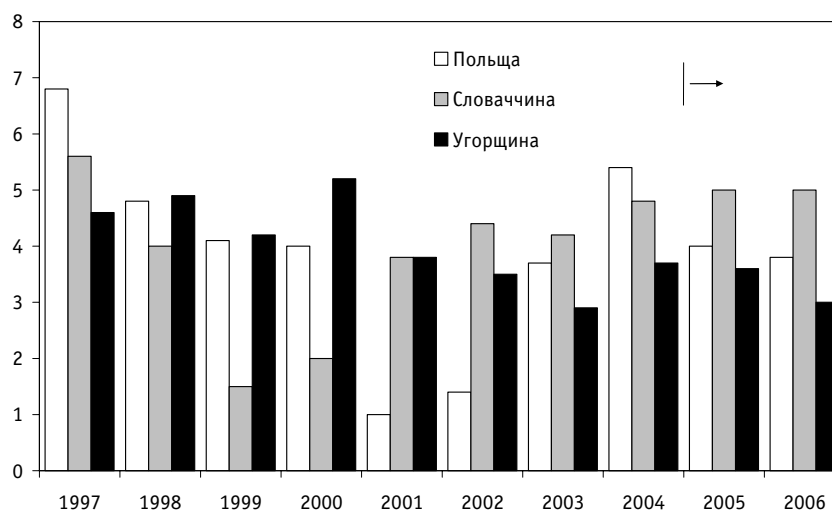
## Центральна Європа

**Входження до зони євро замінить вступ до ЄС як головної мети реформ**

Економічну політику країн Центральної Європи впродовж прогнозного періоду буде спрямовано переважно на наближення до фінансових вимог ЄС. Головною метою стане входження до зони євро. Країни поступатимуться бюджетною підтримкою економічного зростання, аби скоротити свої дефіцити бюджету та платіжного балансу. Додатковою вигодою від цих кроків стане посилення стійкості національних валют і фінансових ринків цих країн, що дасть змогу залучити додаткові інвестиції.

**Графік 1. Економічне зростання в Центральній Європі**

% реальної річної зміни



Джерело: МВФ, національні статистичні служби  
Прогноз: "Квартальні передбачення"

<sup>144</sup> Ми змінили наш прогноз обмінного курсу на 2005–2006 роки: замість середньорічного курсу в 1,35 дол. США/євро в кожний із цих років ми очікуємо на 1,4 дол./євро. 2004 року середній обмінний курс становив 1,24 дол./євро.

Другий наріжний камінь економічної політики – поліпшення регуляторного середовища та збільшення робочих місць.

Країни мають зробити ставку на іноземні інвестиції, створюючи максимально сприятливі умови (регуляторне середовище, режим зовнішньоекономічної діяльності, сприяння у забезпеченні відповідності продукції стандартам тощо) для європейських компаній та інших підприємств, що орієнтуються на потужний ринок ЄС.

### *Польща*

Парламентські вибори 2005 року негативно впливатимуть на державну економічну політику. Сейм досі не ухвалив реформаторського плану Хаузнера<sup>145</sup>, на основі якого побудовано державний бюджет на 2005 рік. Ми вважаємо, загострення політичної боротьби негативно вплине на економічну політику, що призведе до скорочення темпів зростання наприкінці року.

За нашими оцінками, 2004 року польська економіка зросла на 5,4%. У 2005–2006 роках темпи економічного зростання скорочуватимуться до 4% і 3,8% відповідно.

### *Словаччина*

Словаччина змогла впродовж останніх років суттєво поліпшити власну інвестиційну привабливість<sup>146</sup>. Від січня 2005 року в країні почала працювати друга ланка пенсійної системи (обов'язкова накопичувальна). Це має забезпечити країну додатковим ресурсом капіталу для здійснення інвестицій.

У країні залишається ще низка проблем, пов'язаних зі зміцненням успіхів у сфері поліпшення регуляторного середовища (передусім це боротьба з корупцією та усунення суперечностей між різними нормативно-правовими актами). Уряд також має продовжувати реформу системи охорони здоров'я, де спостерігається хронічна фінансова криза.

За нашими оцінками, 2004 року економіка Словаччини зросла на 4,8%. Ми очікуємо, що у 2005–2006 роках реальний ВВП країни зростатиме на 5% щорічно.

### *Угорщина*

Упродовж найближчих двох років головне завдання державної політики полягатиме у забезпеченні макрофінансової стабільності. Уряд обмежуватиме бюджетні витрати. Скорочення бюджетних витрат сприятиме скороченню дефіциту рахунку поточних операцій (зараз він становить близько 9% ВВП) через скорочення витрат на імпорт. Це допоможе зробити курс форинта стабільнішим.

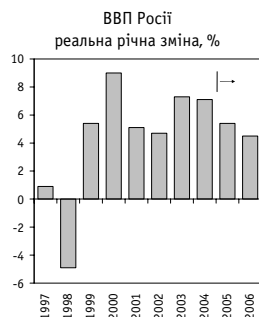
Ми оцінюємо зростання угорської економіки 2004 року на рівні 3,7%. У 2005–2006 роках зростання реального ВВП становитиме відповідно 3,5% і 3%.

---

<sup>145</sup> Див. *квартальні передбачення* за третій квартал 2004 року, с. 73.

<sup>146</sup> Відповідно до дослідження Світового банку “Doing Business in 2005” (<http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>), Словаччина посідає вісімнадцяте місце у світі за привабливістю для провадження бізнесу.

**Високі ціни на нафту втримують економіку Росії від стрімкого сповільнення**



Джерело: МВФ, Федеральна служба державної статистики Росії  
Прогноз: "Квартальні передбачення"

**Уряд не може впровадити ефективний державний капіталізм**

## Російська Федерація

2004 року знову далися взнаки фундаментальні проблеми російської економіки: темпи зростання скорочувалися навіть на тлі дуже високих світових цін на нафту. Спад темпів зростання інвестицій і швидке зростання імпорту свідчать про "сифонний" характер російської економіки: високі експортні доходи не осідають на внутрішньому ринку, а виходять поза межі країни. Спостерігається стала втеча капіталу за кордон<sup>147</sup>. Хоча країна отримує та акумулює великі фінансові потоки, внутрішній фінансовий ринок не здатний забезпечити суб'єктів економіки доступним капіталом<sup>148</sup>. Політика стримування інфляції призводить до реальної ревальвації рубля, яка посилює проблему "сифонізації" економіки.

На нашу думку, основні причини цього явища – системні хиби державної політики:

- **ПОСИЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ.** Відбувається централізація влади та посилення ролі державних підприємств<sup>149</sup>, що часто називають "державним капіталізмом".
- **ВІДСУТНІСТЬ СТРАТЕГІЧНОГО БАЧЕННЯ РОЗВИТКУ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ.** Якщо у російського уряду і є реальна стратегія розвитку економіки (такою, наприклад, можна вважати презентовану в грудні 2004 року Програму соціально-економічного розвитку на 2005–2015 роки), то вона полягає в державному капіталізмі з радянськими підходами до планування розвитку (спускання планових показників, нехтування інвестиціями приватного сектору) із завеликою схильністю надавати завданню стримування інфляції статусу головного пріоритету.

В умовах централізованої державної політики та великих фінансових можливостей уряду доречним було б ініціювання інфраструктурних проєктів (у сфері транспорту та зв'язку, будівництва, житлово-комунального господарства тощо), до яких на прозорих і прийнятних умовах могли б долучитися компанії середнього та малого бізнесу (схеми підрядів, ліцензій на управління тощо).

Політика уряду не сприяє – особливо за відсутності прозорого та ефективного регуляторного середовища – посиленню конкуренції. Саме конкуренція має стати рушієм еволюції сировинно-інерційного розвитку економіки країни до нової стадії, що характеризувалася б сталішим економічним розвитком.

<sup>147</sup> Тільки за три квартали 2004 року чисте вивезення капіталу приватного сектору становило 10,9 млрд. доларів США (2003 року – 2,3 млрд. доларів США).

<sup>148</sup> Відповідно до даних Центру розвитку фінансового ринку Росії, у 2003–2004 роках обсяги первинних розміщень (IPO) акцій та облігацій російських емітентів поза межами Росії вчетверо–вп'ятеро перевищували обсяги розміщень у Росії, тоді як ще 2001 року співвідношення становило приблизно 2:1 на користь внутрішнього ринку.

<sup>149</sup> Згідно з результатами досліджень Світового банку (див. Проєкт Меморандума об економічному положенні Російської Федерації "От економіки переходного періода к економіке развития", с. 137, <http://lnweb18.worldbank.org/ECA/Rus.nsf/ECADocByUnid/0B4E9BB91DE3ED7085256E8500745F04?OpenDocument>), за обсягами продажу п'ять найбільших власників (у тому числі держава) контролюють 39% всієї російської економіки. Нині є підстави вважати, що цей показник продовжує зростати.

Реформа системи соціальних пільг<sup>150</sup> вкотре розкрила хибні аспекти економічної політики російського уряду. Фактично реформу було спущено зверху без суттєвих консультацій із зацікавленими сторонами (пільговиками, регіональною владою, експертами тощо). Чималу частку зобов'язань щодо виплат було перекинуто на плечі регіональних бюджетів без урахування їхніх можливостей фінансування цих витрат<sup>151</sup>. Тепер, коли уряд зіткнувся з масовими акціями протесту – які, серед іншого, стали результатом провалу в донесенні цілей і сутності реформи до відома громадян, – існує загроза здійснення помилкових кроків, які можуть створити ще більші дисбаланси у системі соціального забезпечення. На нашу думку, основна хиба нинішньої реформи (як і старої системи пільг) – відсутність принципу адресності: адже пільги надають за категоріями населення, а не за рівнем його доходів.

На нашу думку, основними наслідками “сифонізації”, монополізації та посилення ролі держави (на тлі неефективної роботи останньої) в економіці стануть:

- повільні темпи розвитку малого та середнього бізнесу;
- посилення соціальної нерівності;
- слабкість внутрішнього ринку капіталу, яка ускладнюватиме процеси ефективного відтворення.

Враховуючи нинішні умови ухвалення політичних рішень у Російській Федерації, ми не очікуємо кардинального переходу на якісно нові засади державної політики. Таким чином, ми передбачаємо подальше скорочення темпів економічного зростання у 2005–2006 роках. Ми підвищуємо наш прогноз зростання 2005 року на 0,4 в.п. до 5,4% через сприятливішу кон'юнктуру на світовому ринку нафти. Прогноз на 2006 рік залишаємо незмінним на рівні 4,5%.

## Китайська Народна Республіка

Китайське економічне зростання в другій половині 2004 року стало збалансованішим:

- охолодження відбувається передусім у тих галузях, де спостерігалось надмірне інвестування<sup>152</sup>;
- посилюється роль внутрішнього споживчого попиту<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> Реформа полягала в заміні з 1 січня 2005 року пільг (на проїзд у громадському транспорті, забезпечення ліками, оплату послуг телефонного зв'язку, медичне обслуговування, отримання житлових позик тощо) для різних категорій громадян (ветерани, інваліди, ліквідатори наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС, донори, хворі на туберкульоз тощо) грошовими виплатами.

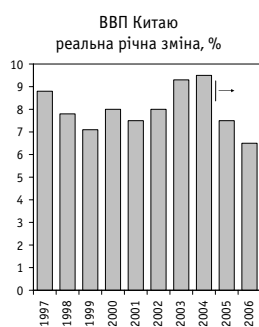
<sup>151</sup> Постійне побоювання прискорення інфляції, що стримує ледь не всі кроки уряду, пов'язано зі збільшенням кількості грошей в обігу внаслідок високого експорту. Саме цей чинник став однією з основних причин мізерності розміру запропонованих виплат пільговикам.

<sup>152</sup> 2004 року темпи зростання інвестицій в обробній промисловості скоротилися на 8 в.п.

***Підходи до реформи системи соціальних пільг мають бути змінені***

***Через нездійснення потрібних реформ нинішні темпи зростання не є сталими***

***Економіка прямує сценарієм поступового охолодження***



Джерела: МВФ, Національне бюро статистики КНР  
Прогноз: "Квартальні передбачення"

**У 2005–2006 роках КНР суттєво лібералізує відносини зі світовою економікою**

**Внутрішній ринок забезпечуватимуть інфраструктурні проекти...**

**... та збагачення пересічних китайців**

**Китай має підвищити незалежність монетарної політики**

Останні тенденції свідчать про реалізацію сценарію поступового охолодження. Через зменшення ризику перегрівання економіки ми підвищуємо наш прогноз на 2005–2006 роки до 7,5% і 6,5% відповідно.

Основні напрями економічної політики Китаю: 1) поступовий перехід до відкритості економіки; 2) державна підтримка розвитку через здійснення великих проектів.

Враховуючи високу значущість експортних чинників для зростання китайської економіки, наріжним каменем державної економічної політики й надалі залишатиметься поступова інтеграція в глобальні економічні процеси: участь у міжурядових угодах про вільну торгівлю, зняття бар'єрів для нерезидентів тощо.

Китай продовжує дотримуватися політики поступового переходу до відкритості економіки для зовнішньоекономічних операцій і лібералізації внутрішньої економічної політики. 2005 року набирають чинності нові правила здійснення первинних розміщень акцій на внутрішньому фондовому ринку, які прискорять процеси капіталізації китайської економіки. Згідно із зобов'язаннями, взятими на себе разом зі вступом до СОТ 2001 року, наприкінці 2006 року Китай має відкрити ринок для іноземного банківського капіталу. Це суттєвий стимул для оздоровлення банківської системи країни, яка через високі рівні проблемної заборгованості створює загрози для сталого економічного зростання. Однак водночас виникне і ризик банкрутств проблемних великих банків, які можуть виявитися неконкурентоспроможними.

Велетенські потреби в сировині (економіка Китаю дуже матеріаломістка) та географічна віддаленість від основних центрів її видобутку зумовляватимуть провадження нових масштабних інфраструктурних проектів (трубопроводи, зокрема з країн Середньої Азії, авто- та залізничні шляхи, електростанції, системи зв'язку тощо). Додатковим стимулом розвитку внутрішнього ринку буде Олімпіада–2008, підготовку до якої вже розпочато.

Успіхи Китаю на зовнішніх ринках швидко перетворюються на підвищення добробуту китайського населення. Реальне зростання наявних доходів населення міст 2004 року становило 7,7%, сіл – 6,8% (це найвищі показники з 1997 року). Поліпшення матеріального становища відчувають переважно мешканці міст, особливо в прибережних провінціях Сходу та Півдня. В абсолютному вираженні ці показники великі<sup>154</sup>.

Ми не очікуємо, що КНР суттєво пом'якшить режим курсоутворення. Найімовірніше "ручне" регулювання фіксованого курсу юаня до долара США, що полягатиме в разових змінах співвідношень. Водночас державна економічна політика Китаю 2005 року має бути спрямована на уникнення ситуації, яку лауреат Нобелівської премії Роберт Манделл назвав

<sup>153</sup> Зокрема 2004 року зростання роздрібного продажу споживчих товарів прискорилося на 1 в.п.

<sup>154</sup> Неповнота китайської статистики щодо добробуту населення змушує використовувати непрямі показники. Якщо ще 1998 року на 100 мешканців китайських міст припадало три мобільні телефони, то 2004 року цей показник зріс до 109. Якщо у 90-ті роки нацією, що найбільше подорожувала, вважалась Японія, то 2004 року китайці обійшли сусідів: кількість китайських туристів за кордоном у цей рік оцінювали на рівні 24 млн. осіб. Депозити домашніх господарств за рік зросли більш як на 13%.

“неможливою трійцею”<sup>155</sup>. Можливо, у середньостроковій перспективі доцільним рішенням буде перехід до фіксації курсу юаня до кошика валют основних торговельних партнерів замість фіксації тільки до долара США. Більший рівень самостійності Китаю в монетарній політиці має підвищити незалежність і стабільність його фінансової системи.

---

<sup>155</sup> Це фіксований обмінний курс, вільний рух капіталу та незалежна монетарна політика. Одночасне існування цих трьох елементів не може забезпечувати сталий економічний розвиток. Тут потрібно зазначити, що наразі Китай фактично не має контролю над монетарною політикою, адже через фіксований обмінний курс і операції з придбання американських облігацій де-факто монетарну політику для Китаю встановлює Федеральна резервна система США.



# ПЕРЕЛІК ПРОАНАЛІЗОВАНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Документ	Назва	Дата ухвалення	Номер
<b>Політичне середовище</b>			
Закон	Про внесення змін до Закону України “Про вибори Президента України”	18.03.2004	1630-IV
Закон	“Про вибори народних депутатів України”	25.03.2004	1665-IV
Закон	“Про внесення змін до Конституції України”	08.12.2004	2222-IV
Постанова Верховної Ради	“Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України” (проект № 3207-1)	08.12.2004	2223-IV
<b>Адміністративна реформа</b>			
Закон	“Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”	11.09.2003	1160-IV
Закон	“Про внесення змін до Конституції України”	08.12.2004	2222-IV
Постанова Верховної Ради	“Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України та її виконання”	16.03.2004	1602-IV
Постанова Верховної Ради	“Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України”	08.12.2004	2223-IV
Указ Президента	“Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”	22.07.1998	810/98
Указ Президента	“Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні”	14.04.2000	599/2000
Указ Президента	“Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу”	05.03.2004	278/2004
Указ Президента	“Про Стратегію економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004–2015 роки”	28.04.2004	493/2004
Указ Президента	“Про Комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців”	04.06.2004	614/2004
Указ Президента	“Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”	31.07.2004	854/2004
Указ Президента	“Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу”	05.01.2005	1/2005
Постанова Кабінету Міністрів	“Про утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби”	14.04.2004	485
Постанова Кабінету Міністрів	“Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки”	03.06.2004	746
Постанова Кабінету Міністрів	“Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”	15.10.2004	1378
<b>Судова реформа</b>			
Кодекс	“Цивільний процесуальний кодекс України”	18.03.2004	1618-IV
Закон	“Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України”	18.03.2004	1625-IV

Документ	Назва	Дата ухвалення	Номер
Закон	“Про третейські суди”	11.05.2004	1701-IV
Закон	“Про Державний бюджет України на 2005 рік”	23.12.2004	2285-IV
Постанова Верховної Ради	“Про проведення парламентських слухань з питань здійснення судово-правової реформи в Україні”	23.09.2004	2041-IV
Указ Президента	“Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів”	16.11.2004	1417
Рішення Конституційного Суду України	у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України “Про статус суддів” (справа про незалежність суддів як складник їхнього статусу)	01.12.2004	19-рп/2004
<b>Державні фінанси</b>			
Закон	“Про оподаткування прибутку підприємств”	28.12.1994	334/94-ВР
Закон	“Про податок з доходів фізичних осіб”	22.05.2003	889-IV
Закон	“Про Державний бюджет України на 2004 рік”	27.11.2003	1344-IV
Закон	“Про розвиток автомобільної промисловості України”	18.03.2004	1624-IV
Закон	“Про внесення змін до Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” (щодо збільшення суми податкової соціальної пільги на утримання дітей)”	15.06.2004	1780-IV
Закон	“Про внесення змін до Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” (щодо податкових соціальних пільг)”	15.06.2004	1781-IV
Закон	“Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань”	01.07.2004	1953-IV
Закон	“Про Державний бюджет України на 2005 рік”	23.12.2004	2285-IV
Указ Президента	“Про окремі поточні рахунки для справляння податку на додану вартість та обороту коштів податку”	01.03.2004	259/2004
Указ Президента	“Про невідкладні заходи щодо підвищення ефективності справляння податку на додану вартість”	23.06.2004	671/2004
<b>Фінансова політика</b>			
Закон	“Про проведення експерименту у житловому будівництві на базі холдингової компанії “Київміськбуд” (зі змінами)	20.04.2000	1674-III
Закон	“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії “Київміськбуд”	20.04.2000	1694-III
Закон	“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії “Київміськбуд”	07.02.2002	3045-III
Закон	“Про іпотеку”	05.06.2003	898-IV
Закон	“Про внесення зміни до статті 4 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”	18.05.2004	1726-IV
Закон	“Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”	01.07.2004	1952-IV

Документ	Назва	Дата ухвалення	Номер
Постанова Кабінету Міністрів	“Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548”	28.05.2004	712
Постанова Кабінету Міністрів	“Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. № 1996”	28.05.2004	713
Постанова Кабінету Міністрів	“Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. № 1996 і визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 травня 2004 р. № 713”	31.07.2004	993
Постанова Кабінету Міністрів	“Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 та визнання такими, що втратили чинність, постанов Кабінету Міністрів України від 28 травня 2004 р. № 711 і № 712”	31.07.2004	994
Постанова Кабінету Міністрів	“Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548”	15.10.2004	1359
Постанова Кабінету Міністрів	“Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. № 1996”	15.10.2004	1360
Постанова Правління Національного банку	“Про затвердження Змін до Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні”	15.09.2004	443
Постанова Правління Національного банку	“Про продаж Національним банком України готівкової іноземної валюти та внесення змін до Інструкції про порядок організації та здійснення валютно-обмінних операцій на території України”	29.09.2004	462
Постанова Правління Національного банку	“Про тимчасові заходи щодо діяльності банків”	30.11.2004	576
Постанова Правління Національного банку	“Про окремі питання діяльності банків” (втратила чинність 12 січня 2005 року)	29.12.2004	692
Наказ Державного департаменту фінансового моніторингу	“Про запровадження подання інформації в електронному вигляді суб'єктами первинного фінансового моніторингу, які не є банками”	28.09.2004	122
<b>Соціальна політика</b>			
Закон	“Про Державний бюджет України на 2004 рік”	27.11.2003	1344-IV
Закон	“Про поліпшення матеріального становища інвалідів війни”	16.03.2004	1603-IV
Закон	“Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні”	23.03.2004	1659-IV
Закон	“Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам”	18.05.2004	1727-IV
Закон	“Про внесення зміни до статті 5 Закону України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”	03.06.2004	1743-IV
Закон	“Про внесення змін до статті 43 Закону України “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб”	15.06.2004	1769-IV
Закон	“Про внесення змін до деяких законів України”	24.06.2004	1889-IV
Закон	“Про затвердження прожиткового мінімуму на 2005 рік”	19.10.2004	2089-IV
Закон	“Про Державний бюджет України на 2005 рік”	23.12.2004	2285-IV
Закон	“Про внесення змін до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”	23.12.2004	2291-IV
Указ Президента	“Про додаткові заходи щодо вдосконалення системи здійснення соціальних виплат громадянам”	05.05.2004	506/2004

Документ	Назва	Дата ухвалення	Номер
Постанова Кабінету Міністрів	“Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних будинків”	18.02.2004	182
Постанова Кабінету Міністрів	“Про додаткові заходи щодо поліпшення пенсійного забезпечення громадян”	11.03.2004	312
Постанова Кабінету Міністрів	“Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України”	14.04.2004	457
Постанова Кабінету Міністрів	“Про проведення експерименту з надання пільг у грошовій формі з оплати житлово-комунальних послуг та спожитих енергоносіїв окремим категоріям громадян”	14.04.2004	483
Постанова Кабінету Міністрів	“Питання стипендіального забезпечення”	12.07.2004	882
Постанова Кабінету Міністрів	“Про підвищення розмірів пенсій, призначених відповідно до частини четвертої статті 54 Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”	13.07.2004	894
Постанова Кабінету Міністрів	“Про підвищення рівня пенсійного забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб”	13.07.2004	895
Постанова Кабінету Міністрів	“Про додаткові заходи щодо підвищення рівня пенсійного забезпечення”	24.07.2004	943
Постанова Кабінету Міністрів	“Про підвищення рівня пенсійного забезпечення”	18.09.2004	1215
Постанова Кабінету Міністрів	“Деякі питання утворення недержавного пенсійного фонду працівників бюджетних установ”	22.09.2004	1247
Постанова Кабінету Міністрів	“Про доповнення пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2004 р. № 1215”	27.10.2004	1415
Розпорядження Кабінету Міністрів	“Про проведення у м. Києві експерименту із запровадження нового механізму часткової компенсації відсоткової ставки за кредитами, наданими комерційними банками молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам для будівництва і придбання житла”	10.08.2004	554-р
Розпорядження Кабінету Міністрів	“Про схвалення Концепції Державної комплексної програми “Житло – інвалідам”	31.12.2004	994-р
Рішення Конституційного Суду	“Про визнання неконституційним скасування пільг силовикам, чиї доходи перевищують прожитковий мінімум, у 2003 році”	17.03.2004	7-рп/2004
Проект постанови Кабінету Міністрів	“Про Концепцію вдосконалення законодавства у сфері надання пільг”		

## Бізнес

Кодекс	“Цивільний кодекс України”	16.01.2003	435-IV
Кодекс	“Господарський кодекс України”	16.01.2003	436-IV
Закон	“Про Державну програму приватизації”	18.05.2000	1723-III
Закон	“Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”	09.11.2003	1160-IV
Закон	“Про телекомунікації”	18.11.2003	1280-IV
Закон	“Про Державний бюджет України на 2004 рік”	27.11.2003	1344-IV
Закон	“Про розвиток автомобільної промисловості України”	18.03.2004	1624-IV

Документ	Назва	Дата ухвалення	Номер
Закон	“Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки”	24.06.2004	1869-IV
Закон	“Про житлово-комунальні послуги”	24.06.2004	1875-IV
Послання Президента до Верховної Ради	“Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки”	30.04.2002	
Указ Президента	“Про заходи щодо підвищення ефективності управління електроенергетичним комплексом”	22.01.2004	69
Указ Президента	“Про заходи щодо підвищення ефективності управління вугільною галуззю та її розвитку”	06.07.2004	752
Указ Президента	“Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю”	16.07.2004	814
Постанова Кабінету Міністрів	“Про схвалення Державної програми розвитку промисловості на 2003–2011 роки”	28.07.2003	1174
Постанова Кабінету Міністрів	“Про внесення зміни у додаток 15 до постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. № 1996”	12.07.2004	883
Постанова Кабінету Міністрів	“Про затвердження Державної програми розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 року”	28.07.2004	967
Розпорядження Кабінету Міністрів	“Деякі питання стимулювання розвитку внутрішнього ринку металопродукції”	26.03.2004	179-р
Розпорядження Кабінету Міністрів	“Про тарифи на перевезення вантажів залізничним транспортом”	13.07.2004	455-р

### **Сільське господарство**

Закон	“Про зерно та ринок зерна в Україні”	04.07.2002	37-IV
Закон	“Про ратифікацію Угоди про позику (Проект “Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру”) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку”	15.06.2004	1776-IV
Закон	“Про молоко та молочну продукцію”	24.06.2004	1870-IV
Закон	“Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”	01.07.2004	1952-IV
Закон	“Про внесення змін до Земельного кодексу України”	06.10.2004	2059-IV
Постанова Кабінету Міністрів	“Про заходи щодо стабілізації та розвитку тваринництва і птахівництва на 2001–2004 роки”	11.07.2001	799
Постанова Кабінету Міністрів	“Про здійснення заставних операцій з зерном”	07.02.2003	164
Постанова Кабінету Міністрів	“Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, які виділяються для часткової компенсації вартості мінеральних добрив вітчизняного виробництва”	14.01.2004	13
Постанова Кабінету Міністрів	“Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, які виділяються для підприємств з посіву ярих зернових культур”	30.01.2004	96
Постанова Кабінету Міністрів	“Про заходи щодо проведення заставних операцій із зерном врожаю 2004 року”	12.05.2004	625
Постанова Кабінету Міністрів	“Про заходи щодо здійснення заставних та інтервенційних операцій із зерном”	07.07.2004	876

Документ	Назва	Дата ухвалення	Номер
Постанова Кабінету Міністрів	“Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва”	28.07.2004	959
<b>Зовнішня торгівля</b>			
Кодекс	“Митний кодекс України” (зі змінами)	11.07.2002	92-IV
Закон	“Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”	18.03.2004	1629-IV
Закон	“Про ратифікацію Угоди про формування Єдиного економічного простору”	20.04.2004	1683-IV
Указ Президента	“Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу”	11.06.1998	615/98
Указ Президента	“Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу”	14.09.2000	1072/2000
Указ Президента	“Про Програму заходів щодо завершення вступу України до Світової організації торгівлі”	02.02.2002	104/2002
Послання Президента до Верховної Ради	“Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки”	30.04.2002	
Постанова Кабінету Міністрів	“Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Кабінету Міністрів України”	23.02.2005	143
Розпорядження Кабінету Міністрів	“Про схвалення проекту Плану дій “Україна – Європейський Союз”	12.02.2005	36-р
Двухстороннее соглашение	Соглашение между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации по экспорту российского природного газа в Украину и его транзиту через территорию Украины в европейские страны	18.02.1994	
Двухстороннее соглашение	Соглашение между Украиной и Туркменистаном о поставках природного газа из Туркменистана в Украину в 2002–2006 годах	14.05.2001	
Двухстороннее соглашение	Соглашение между Министерством экономики и по вопросам европейской интеграции Украины и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации о регулировании поставок в Российскую Федерацию оцинкованного проката, страной происхождения которого является Украина	23.01.2004	
Двухстороннее соглашение	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о транзите нефти по территории Украины	18.08.2004	
Повідомлення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі	“Про лібералізацію спеціальних заходів щодо імпорту в Україну нових легкових автомобілів походженням з Російської Федерації”	01.04.2004	
Повідомлення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі	“Про застосування остаточних антидемпінгових заходів щодо імпорту в Україну лимонної кислоти походженням з Китайської Народної Республіки”	08.04.2004	
Повідомлення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі	“Про застосування остаточних антидемпінгових заходів щодо імпорту в Україну плит деревоволокнистих (ДВП) походженням з Республіки Польща”	08.04.2004	
Повідомлення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі	“Про застосування попередніх антидемпінгових заходів щодо імпорту в Україну плит деревостружкових ламінованих (ДСП ламінованих) походженням з Республіки Польща та Словацької Республіки”	26.10.2004	

**квартальні передбачення** започаткував Міжнародний центр перспективних досліджень у співпраці з Новозеландським інститутом економічних досліджень у вересні 1997 року.

Друкований засіб масової інформації **квартальні передбачення** зареєстровано в Державному комітеті телебачення і радіомовлення України, свідоцтво КВ № 9239 від 7 жовтня 2004 року.

У **квартальних передбаченнях** ми подаємо наші прогнози економіки України, що ґрунтуються на комплексному дослідженні всіх її секторів. Такі прогнози є оцінками, які впливають з інформації, наявної на визначену дату. Під час підготовки цього випуску ми використовували інформацію, доступну на 28 лютого 2005 року.

**квартальні передбачення** підтримує Open Society Institute.

Група **квартальних передбачень**: Євгенія Ахтирко, Андрій Блінов (координатор проекту, редактор **квартальних передбачень**), Олексій Блінов, Лідія Волянська (редактор англійської версії), Ільдар Газізуллін, Наталія Гнидюк, Людмила Котусенко, Наталія Мартиненко, Єгор Соболев, Олександр Татаревський, Тетяна Яблоновська.

Консультанти **квартальних передбачень**: Леся Антонюк, Олександр Арсенюк, Олексій Бакун, Євген Бершеда, Ігор Бураковський, Гліб Вишлінський, Тетяна Льяшенко, Дмитро Кошовий, Анатолій Максюта, Віра Нанівська, Олександр Пасхавер, Ольга Піндюк, Євгенія Расшупкіна, Ярослав Снігур, Наталія Чепурнова, Вікторія Якубович.

Хоча Міжнародний центр перспективних досліджень доклав усіх зусиль для забезпечення якості цієї публікації, ані Центр, ані його працівники, консультанти, члени Наглядової ради Центру та Open Society Institute не відповідають за жодні збитки чи шкоду, завдані особі, яка покладалася на інформацію, наведену в цій публікації, хоча б якою була причина цих збитків чи шкоди.

Під час підготовки **квартальних передбачень** використано інформацію Державного комітету статистики України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Національного банку України та інформаційних агентств *Интерфакс-Україна* та *Українські Новини*.

Адреса Міжнародного центру перспективних досліджень:  
вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050.

Телефон: (044) 236-1292. Факс: (044) 236-4668.

E-mail: [qr@icps.kiev.ua](mailto:qr@icps.kiev.ua). Web: <http://www.icps.kiev.ua>

За докладнішою інформацією щодо передплати цієї та інших публікацій Центру просимо звертатися до Андрія Старинського, тел. (044) 236-5464, e-mail: [marketing@icps.kiev.ua](mailto:marketing@icps.kiev.ua)