

# *ПОЗБУТИСЯ «ДІЖОК ІЗ САЛОМ» ТА «ГРЕЧКИ»*

## ЗМІСТ

<b>Лобізм без ризиків політичної корупції можливий. Практиці «ручного підгодовування» виборчих округів можна протистояти разом .....</b>	<b>1</b>
<b>Як позбутися українських «діжок із салом»? .....</b>	<b>3</b>
<b>«Діжки із салом» та загальний добробут. Досвід Citizens Against Government Waste .....</b>	<b>10</b>
<b>Чому небезпечні «діжки із салом»? .....</b>	<b>12</b>
<b>Про тренінги: «Як співпрацювати з народним депутатом для вирішення проблем округу та оцінювати його внесок у їх вирішення?» .....</b>	<b>14</b>
<b>«Суспільний порядок денний» виборчого округу №19 .....</b>	<b>16</b>
<b>«Суспільний порядок денний» виборчого округу №97 .....</b>	<b>17</b>
<b>Попередити політичний популізм у державному бюджеті України 2017 .....</b>	<b>18</b>
<b>Про проект: «Громадський моніторинг виділення фондів для округу» та партнерство «Порядок денний народних депутатів України без ризиків політичної корупції» ...</b>	<b>26</b>
<b>Методика, що має зупинити практику «ручного підгодовування» виборчих округів та політичну корупцію .....</b>	<b>28</b>



# Лобізм без ризиків політичної корупції можливий. Практиці «ручного підгодовування» виборчих округів можна протистояти разом



*Іван Сікора: «Наша робота має на меті вплинути на зменшення ваги політично мотивованих бюджетних рішень та сприяти попередженню ризиків політичної корупції в діяльності народних депутатів. Попередити появу «свинячих» проектів цілком реально, якщо співпрацювати в рамках партнерства «Порядок денний народних депутатів України без ризиків політичної корупції».*

Другий рік поспіль маємо зростання надходжень місцевих бюджетів. Це стало можливим завдяки фіскальній децентралізації. Однак поряд із цим можемо констатувати посилення 2015 року залежності виконання місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, зокрема від субвенцій. Згідно з рішенням Рахункової палати від 11.04.2016 № 6-1 «Висновки щодо виконання Закону про державний бюджет України на 2015 рік», частка наданих з державного бюджету трансфертів у доходах місцевих бюджетів збільшилася на 2,7 відсоткових пунктів (в.п.), до 59,1%, у тому числі субвенцій – збільшилася на 28 в.п., до 56,6%, дотацій – зменшилася на 25,3 в.п., до 2,5%. Це свідчить про перерозподіл значної частини бюджетних ресурсів на центральному рівні та посилення залежності виконання місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету. Лише у двох із двадцяти п'яти регіонів частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів становила менше ніж 50% (Дніпропетровська область – 49,9%, м. Київ – 29,9%), у шести регіонах – від 50% до 60%, в одинадцяти – від 60% до 70%, у шести регіонах – перевищила 70%. Одним з наслідків збільшення трансфертів у доходах місцевих бюджетів є зростання ролі обласних державних адміністрацій, уряду та народних депутатів як

лобістів коштів державного бюджету для вирішення місцевих проблем.

Народні депутати можуть включатися у процес лобіювання на різних етапах. Першим етапом є власне артикулювання проблеми, яку не можна вирішити виключно на місцевому рівні, та наполягання на включенні цієї проблеми до місцевого порядку денного. Далі необхідним є ухвалення рішення місцевою радою про виділення коштів на розробку проектно-кошторисної та іншої необхідної документації. Наступним кроком є забезпечення виділення співфінансування на вирішення тієї чи іншої проблеми за кошти місцевого бюджету. Далі починається не менш відповідальний етап лобіювання – прийняття рішення конкурсною комісією ОДА щодо підтримки чи відхилення проекту. Тут важливим є не лише позиція народного депутата, але і його співпраця із депутатами обласної ради, ОДА та місцевими активістами. Лобістська діяльність народних депутатів з підтримки того чи іншого проекту на місцевому рівні повинна здійснюватись максимально прозоро, публічно та раціонально, щоб ефект від такої діяльності можна було виміряти в показниках вигоди, отриманої виборцями, та депутата не можна було звинуватити в намірах чи діях, спрямованих на отримання персональної чи корпоративної вигоди.

На жаль, в Україні поширена негативна прак-

тика, коли депутат-мажоритарник лобіює кошти з держбюджету для свого округу будь-якими методами: в обмін на «правильне» голосування у ВР, «тушкування», за рахунок власних політичних зв'язків, - і це подається виборцям не як корупція, а як досягнення. Переважно депутати діють за такою логікою: що більше, нехай і дрібних об'єктів, вдасться профінансувати за рахунок держбюджету, то легше звітувати перед виборцями.

Часто депутат вирішує лише ті проблеми, які йому показують місцеві лобісти, і не завжди ці питання є найпріоритетнішими, тобто найбільш масштабними, гострими та важливими. Такий підхід може призвести до неефективного використання коштів державного бюджету, практики вибіркового реагування на запити виборців, а також – на пріоритети місцевого рівня, у тому числі обласного. Виборцям важливо знати про пріоритети народного депутата у вирішенні місцевих проблем. Ці найважливіші питання мають бути раціонально обґрунтовані, з виборцями повинні проводитись консультації стосовно їх змісту та, зрештою, ТОП-10 проблем і об'єктів потрібно оприлюднювати як порядок денний народного депутата. Щороку, залежно від прогресу у вирішенні ТОП-10 проблем порядку денного, певні з них можуть бути включені до «суспільного порядку денного», а інші – зняті як вирішені або неактуальні. Процес постійного оновлення «суспільного порядку денного» та його погодження з народним депутатом – крок у напрямі підвищення публічності його роботи та попередження ризиків політичної корупції.

У цьому номері вісника розкривається явище політичної корупції, яке тісно пов'язане з політикою «діжок із салом» (pork barrel), що в багатьох країнах асоціюється з підкупом

виборців за кошти державного бюджету. В Україні політика «діжок із салом» має аналог – політична технологія «гречки», якою щедро «посипають» виборчий округ для забезпечення лояльності виборців саме після обрання до парламенту народного депутата. Про те, скільки мільярдів доларів у США є «свинячими», за оцінками впливової організації Citizens Against Government Waste, йдеться у статті про явище pork barrel politics.

Зрештою, наша робота має на меті вплинути на зменшення ваги політично мотивованих бюджетних рішень та сприяти попередженню ризиків політичної корупції в діяльності народних депутатів. Ми щиро раді, що результати проекту зацікавили як виборців та депутатів місцевих рад, так і народних депутатів. Забезпечити синергію, підвищити ефективність спільної роботи у визначенні ТОП-10 проблем кожного округу та попередити появу «свинячих» проектів цілком реально, якщо співпрацювати в рамках партнерства «Порядок денний народних депутатів України без ризиків політичної корупції». Це лише перший крок у напрямі залучення виборців, депутатів місцевих рад та народних депутатів до спільного формування ТОП-10 проблем та об'єктів кожного з мажоритарних виборчих округів, які потребують залучення коштів з державного бюджету або реагування народного депутата. Партнерство є відкритим для приєднання не тільки для народних депутатів, а й для депутатів місцевих рад та представників ініціативних груп громадян.

З повагою, Іван Сікора,  
керівник проекту «Громадський моніторинг  
виділення фондів для округу», експерт з питань  
бюджетної та антикорупційної політики

## Як позбутися українських «діжок із салом»?

Явище політичної корупції тісно пов'язане з політикою «діжок із салом» (pork barrel), що у багатьох країнах асоціюється з підкупом виборців за кошти державного бюджету, а в Україні має аналог – політична технологія «гречки», якою щедро «посипають» виборчий округ для забезпечення лояльності виборців саме після обрання до парламенту народного депутата. В Україні політична корупція, що пов'язана з «діжками із салом», залишається у політичному порядку денному навіть після падіння режиму Януковича, адже саме тоді за політичну лояльність деякі народні обранці могли отримувати із державного бюджету іноді більше ніж 100 млн грн на один мажоритарний виборчий округ. Що робити виборцям, аби діяльність народного де-

путата-мажоритарника стала, з одного боку, більш орієнтованою на вирішення масштабних, гострих та важливих проблем округу, а з другого – менш схильною до політично мотивованих бюджетних пропозицій, спокус політичного корумпування та дій, вчинених у власних інтересах парламентаря, чи інтересах його партнерів, або ж спонсорів виборчої кампанії? Нещодавно Фондація «Відкрите суспільство» зробила перший крок у напрямі зменшення ваги політично мотивованих бюджетних рішень та забезпечення громадського контролю ризиків політичної корупції – розроблена відповідна методика, громадські активісти та журналісти навчилися її використовувати для визначення ТОП-10 проблем одномандатних виборчих округів.

### «ДІЖКИ ІЗ САЛОМ» ЯК СКЛАДОВА ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

Політична корупція тісно пов'язана з лобіюванням «діжок із салом» для мажоритарних округів. Фактично таким чином винагороджується «правильна» політична позиція народних депутатів стосовно уряду. Зазвичай пересічні виборці чи лобісти, які зробили внесок у перемогу народного депутата на виборчому окрузі, як-то міський голова, депутати місцевих рад, директор школи, голова ЖЕКу чи ОСББ, звертаються до нього з проханням відремонтувати дорогу, школу чи садочок, рекультивувати сміттєзвалище чи провести реконструкцію зношених очисних споруд, що забруднюють місцеві водойми та негативно впливають на якість питної води, провести благоустрій парку чи скверу. Звертаються тому, що коштів на це можуть не бажати виділяти з місцевого бюджету, або ж їх банально немає, чи не вистачає у місцевому бюджеті з огляду на вартість вирішення проблеми.

Народний депутат починає звертатись до профільних міністерств та відомств, ОДА та РДА з

пропозицією передбачити відповідні кошти у державному бюджеті. Для того щоб бути успішним, йому потрібно отримати підтримку урядовців, а останнім, у свою чергу, потрібне його позитивне голосування за ініціативи Кабміну або членство у парламентській (проурядовій) більшості. Буває, що деякі ініціативи уряду можуть суперечити політичній позиції самого парламентаря, його політичної сили. Тоді й настає момент істини: чи готовий народний депутат поступитися принципами задля вирішення проблеми округу? В таких випадках не обов'язково йдеться про «тушкування», яке є одним із «найтяжчих» з-поміж 7 «гріхів» політичної корупції і яке масово спостерігалось в українському парламенті попередніх скликань. Це може бути ситуативне «правильне» голосування чи ігнорування якоїсь принципової для народного депутата проблеми, законопроекту в обмін на бюджетні кошти для округу. Це і є та «діжка із салом», та сама «гречка», якою народний депутат купує лояльність електора-

ту, зраджуючи свою політичну позицію та позицію фракції.

Важливо провести розмежування між видами політичної корупції, які прямо заборонені законом, та тими, які формально легальні, проте суперечать логіці демократії. Наприклад, американські юристи К. Джібсон і Д. Роуворт розподіляють політичну корупцію на два типи. Перший — безпосередньо протизаконний, зокрема хабарі, підкуп, інші форми неправової винагороди тощо, та відхилення від «нормальної» політичної поведінки, що може законодавчо не заборонятися, але набувати різних форм патронажу та клієнтелізму, «купівлі» голосів, «діжок із салом» (pork barrel, окремі вітчизняні дослідники називають це явище «громадським коритом», або «гречкою», що, звичайно, має негативний контекст).

Термін «політика діжок із салом» в академічних колах часто маскують за нейтральним висловом «політика розподілу». Коротко її пояснюють як надання вигод мешканцям окремих громад коштом усього населення, тобто державного бюджету. Такі вигоди фактично не пов'язані одна з одною та можуть бути прибрані, не впливаючи на вигоди, надані іншим територіальним громадам. «Діжки із салом» за своєю суттю є розширеною формою клієнтелізму, певної залежності між політиком-патроном та його клієнтом, яким у випадку «діжок» стає електорат певного округу. «Діжки із салом» — проекти, які фінансуються з державного бюджету за підтримки законодавців переважно на покращення інфраструктури чи створення робочих місць у «їхніх» округах, і подаються як політична послуга виборцям. Це можуть бути різноманітні проекти будівництва, реконструкції, капітального ремонту мостів, доріг, шкіл, дитячих садків, лікарень, стадіонів, парків та скверів.

«Сало» не завжди має безпосередньо грошове вираження. Наприклад, один філіппінський конгресмен намагався перенести будівництво нового шосе на строки «після виборів» — тоді б його потенційних виборців не виселяли з територій, запланованих під хайвей.

## СІМ СПОКУС ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

**1** Завищення вартості вирішення проблеми



**2** Конфлікт інтересів, або «освоєння» коштів «своїми»



**3** Тіньове, або непрозоре лобіювання («поставити перед фактом без погодження з виборцями пріоритетності проблеми/об'єкта»)



**4** «Тушкування» (перехід із однієї фракції в іншу задля отримання фінансування)



**5** «Правильне» голосування без «тушкування»



**6** Присвоєння чужого внеску, маніпулювання внеском у вирішення проблеми



**7** Ігнорування та бездіяльність щодо проблем, які є в суспільному порядку денному



В Україні прикладів «діжок із салом», які мають фінансову або нефінансову природу, безліч. Наприклад, народний депутат може роками не помічати проблеми, тобто не звертатися із депутатськими запитами, зверненнями, не використовувати інші законні інструменти впливу на вирішення проблеми, попри очевидність її існування та неможливість її вирішити на місцевому рівні чи небажання місцевої влади діяти відповідним чином.

До типового переліку таких нефінансових проблем, які водночас дуже дорого обходяться місцевій громаді, можна зарахувати самозахоплення берегових смуг та обмеження доступу громадян до водойм, незаконні вирубки лісу та намив піску, незаконну підприємницьку діяльність, самочинні забудови, розміщення МАФів (малих архітектурних форм) або ТС (тимчасових споруд) без жодних дозволів або з фіктивними документами, ухиляння забудовників від сплати пайових внесків на розвиток інфраструктури населеного пункту тощо. Нефінансова форма проблеми лише означає, що її вирішення не потребує значних капіталовкладень, однак її наслідками може бути погіршення умов життя громадян, негативний вплив на навколишнє середовище чи фактичне пограбування місцевого бюджету через те, що за землю чи майно взагалі не надходять кошти.

Фінансові за суттю проблеми потребують значних капіталовкладень. Звично, необхідні капіталовкладення не можуть бути виділені з місцево-

го бюджету через відсутність необхідних коштів. Часто про вирішення таких проблем, за дивним збігом обставин, починають говорити в кращому випадку за рік до чергових виборів. Напевно, найбільш яскравим прикладом «діжки із салом» для киян є проект «метро на Троєщину» (будівництво лінії метро з правого берега Києва до лівобережних житлових масивів Троєщина та Райдужний). У 1993 році планувалося, що Подільський мостовий перехід побудують за 9 років. Коли Київським міським головою був Олександр Омельченко (а саме - у 2003 році), розпочали будівництво Подільсько-Воскресенського мосту, що триває досі. Протягом 13 років кожен з мерів чи кандидатів на цю посаду вважав за потрібне пообіцяти вирішити це питання. Згідно з планами мера Леоніда Черновецького, новенькі потяги метрополітену мали перевозити киян з правого на лівий берег уже з 2011 року. У 2013 році тодішній голова КМДА Олександр Попов та посадові особи його адміністрації запевняли, що гілка метро на Троєщину може бути «запущена» у 2016 році, максимум - у 2018-му, якщо будувати по одній станції і одному перегону за рік. У 2014 році нинішній мер Віталій Кличко заявив, що «метро на Троєщину заплановано і, якщо буде фінансування, за півтора-два, максимум за три роки, його можна буде запустити». Існує навіть такий жарт, який приписують экс-прем'єр-міністру Азарову, ніби він радив тодішньому голові КМДА Попову: «У будь-якій незрозумілій ситуації починай будувати метро на Троєщину». На місцевому рівні варіації на тему



*Будівництво Подільсько-Воскресенського мосту, що має з'єднати правий та лівий берег Києва, триває вже 13 років*

«Метро на Троєщину» можуть бути найрізноманітнішими, але від цього не змінюється суть.

«Діжки із салом» для «правильних» депутатів стали системною практикою за режиму Януковича. Наприклад, за півроку до парламентських виборів 2012 року тодішня більшість, представлена депутатами від Партії регіонів (ПР), шість разів ухвалювала зміни до держбюджету. «Сало» у вигляді дотацій та субвенцій ішло до окремих обласних бюджетів із державного. Далі вже з областей кошти розподіляли на об'єкти, які знаходяться на території виборчих округів депутатів або кандидатів у депутати від ПР, їх союзників та партнерів. Політичні інститути в Україні функціонували так, що на розподіл коштів обласного бюджету впливав і голова облдержадміністрації, призначений президентом, і більшість в обласній раді, яка часто була пропрезидентською або проурядовою. Подібний підхід не лише давав змогу зменшити власні витрати кандидатів у депутати від ПР на виборчу кампанію, але й активно спекулювати власним внеском у вирішення проблем електорату. Показово, що у 2012 році з 2,79 млрд грн субвенції на

соціально-економічний розвиток окремих територій понад 1 млрд грн (майже 30%) було спрямовано у Донецьку та Луганську області (0,9 та 0,1 млрд грн відповідно). І це при тому, що у цих областях, які традиційно були електоральною базою Партії регіонів, проживає менше ніж 15% від загальної чисельності населення України. Водночас виборці Тернопільської області у 2012 році не отримали жодної копійки з державного бюджету в рамках субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій.

Показово, що мажоритарні округи представників від ПР та їх союзників отримували щедрі бюджетну підтримку за кошти державного бюджету за правління режиму Януковича. Зокрема, у 2012 році понад 155 млн грн отримав округ Владислава Лук'янова, майже 100 млн грн - округ Артема Пшонки, 95 млн грн дісталось округу Володимира Литвина, більше ніж 73 млн грн отримав округ Сергія Ключова. Масштаб такої бюджетної підтримки вражав: після революції гідності навіть цілі області України отримують менше, ніж за правління Януковича мали окремі округи.

## УКРАЇНСЬКІ ТЕХНОЛОГІЇ ЛОБІЮВАННЯ «ДІЖОК ІЗ САЛОМ»

Формально «діжки із салом» — законний спосіб бюджетних витрат, проте після глибокого аналізу цього явища стає зрозуміло, що подібні дії є несправедливими, нерідко йдеться про закулісні інтриги. Зокрема, розподіл «діжок із салом» часто носить механістичний характер виділення коштів на проекти, які формально відповідають пріоритетам



місцевого та регіонального розвитку, але можуть бути не найважливішими та не найбільш запитуваними на місцевому рівні. Наприклад, народний депутат погоджується підтримати урядовий законопроект, якщо Кабмін виділить кошти на якийсь об'єкт у його окрузі. Для пересічних гро-

мадян це не виглядає як негативне явище: виграють мешканці громади, будуються дороги до шкіл, ремонтуються лікарні, будинки культури тощо. Утім, загалом, суспільство страждає через таке, часто нераціональне, використання бюджетних коштів.



Двома основними джерелами надходжень з держбюджету на капітальні вкладення на місцевому рівні є субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій та кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Якщо процес виділення субвенції місцевим бюджетам з ДФРР має хоч якусь публічність, є конкуренція проектів та критерії їх відбору, то на рівні не менш важливої субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій бракує як публічності, так і чітких критеріїв відбору.

Водночас навіть із відбором проектів у рамках ДФРР не все так чудово. Є практика «підкилимного» лобювання проектів, які подаються на розгляд відповідної регіональної комісії ОДА з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. Тут, окрім народного депутата, лобістами виступають як члени, власне, регіональної комісії ОДА, так і депутати обласної ради. І не завжди у народного депутата лобістська позиція є кращою. Наприклад, проект може бути відхилений через неможливість забезпечити співфінансування за кошти місцевого бюджету в розмірі 10 % від його вартості, за рахунок інших джерел держбюджету, міжнародної технічної допомоги, подання недостовірної інформації відносно обсягів робіт/послуг та фінансових потреб. Стосовно останнього, питання є досить дискреційним,

оскільки сума фінансування з державного бюджету формується на підставі затвердженої проектно-кошторисної документації, і стверджувати, що вона завищена або занижена можуть як прихильники, так і опоненти проекту. Іншим способом «підставити» народного депутата, який може виступати лобістом проекту, є банально мотивована чи немотивована «забудькуватість» тих, хто подає проект на місцевому рівні, а саме, відсутність якогось із документів, що має подаватися для розгляду на засіданні обласної конкурсної комісії. Немає документа - немає і рішення, і відповідно вирішення проблеми переноситься як мінімум ще на один рік.

Передвиборчим програмам депутатів зазвичай бракує конкретики щодо місцевих проблем, а звіти про їхню діяльність містять переважно статистику про кількість звернень виборців та стан реагування на них. Часто вкрай суперечливим є внесок народного депутата у вирішення місцевих проблем, оскільки на цю саму заслугу претендують міські голови, депутати обласної та місцевих рад, які можуть виступати політичними опонентами. Що робити? Українці важливо, щоб народний депутат показав, яким чином він сприяв вирішенню конкретної місцевої проблеми, чи вдалося йому уникнути ризиків політичної корупції. Суттєво зменшити практику підкупу виборців за рахунок субвенцій з державного бюджету дозволить використання новітньої методики, розробленої Фондацією «Відкрите суспільство».

## НА ШЛЯХУ ДО СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ПОЛІТИЧНО МОТИВОВАНИХ БЮДЖЕТНИХ РІШЕНЬ, АБО «ДІЖОК ІЗ САЛОМ»

Задля того щоб виборці чітко розуміли позицію народного депутата щодо тих чи інших проектів місцевого та регіонального розвитку, вкрай важливим є публічне декларування народним депутатом його пріоритетів. Погодження розробленого «суспільного порядку денного» виборчого округу та порядку денного народного депутата має велику вагу.

Такий підхід дає можливість виборцям знати про місцеві та регіональні проблеми, які є пріоритетними для народного депутата, оці-

нювати його внесок у їх вирішення та, зрештою, знати, чия насправді є вина або заслуга в тому, що на певний об'єкт нарешті виділено чи не виділено кошти з державного бюджету. До того ж такий підхід дає можливість зменшити дискрецію в рішеннях народного депутата. Водночас народний депутат отримує можливість аргументовано апелювати до виборців, міського голови та депутатів місцевих рад, голови ОДА та депутатів обласної ради стосовно підтримки чи відхилення проекту, який потре-

бує капітальних вкладень. Те саме стосується і проблем, які не потребують капітальних вкладень, але які через неможливість вирішення на місцевому рівні вимагають втручання народного депутата.

Тепер виборці можуть самостійно, протягом усієї каденції народного обранця, впливати на пріоритети його діяльності, оцінювати та попереджати ризики політичної корупції. Методика вже пройшла апробацію в декількох виборчих округах і пропонує 5 простих кроків, починаючи з того, що громадськість сама формує порядок денний та визначає найбільш пріоритетні про-

блеми, які повинен вирішити депутат від виборчого округу.

Методика дозволить громаді контролювати, чи публічно народний депутат формує власний порядок денний, чи враховує бачення суспільства, тобто ТОП-10 проблем та об'єктів, які розроблені місцевими активістами та експертами в рамках партнерства «Порядок денний народних депутатів України без ризиків політичної корупції», наскільки ефективно використовуються депутатські повноваження у цьому контексті, чи орієнтується мажоритарник лише на власний політичний інтерес та лояльність виборців.

## 5 КРОКІВ НА ШЛЯХУ ДО СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ПОЛІТИЧНО МОТИВОВАНИХ БЮДЖЕТНИХ РІШЕНЬ ТА ПРОТИСТОЯННЯ ПРАКТИЦІ «РУЧНОГО ПІДГОДОВУВАННЯ» ВИБОРЧИХ ОКРУГІВ



1 Формування "суспільного порядку денного" (ТОП-10 проблем та об'єктів виборчого округу)



2 Оцінка порядку денного депутата (передвиборча програма та звіти про діяльність)



3 Оцінка готовності депутата до включення проблем "суспільного порядку денного" до власного



4 Оцінка внеску народного депутата у вирішення проблем виборців округу



5 Оцінка ризиків політичної корупції

## НАРОДНІ ДЕПУТАТИ МОЖУТЬ ЛОБІЮВАТИ ІНТЕРЕСИ ВИБОРЦІВ БЕЗ РИЗИКІВ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

В українському громадянському суспільстві питання «діжок із салом» та контролю виборців за ними почали активно порушувати зовсім недавно. Досі українським експертам, активістам та журналістам бракувало комплексної методики, яка дозволяла б аналізувати реальну роботу народного депутата в окрузі. Реагуючи на потребу зменшення ваги політично мотивованих бюджетних рішень, уперше в Україні розроблений інструментарій (методика), який надає можливість виборцям максимально неупереджено оцінювати діяльність парламентарів з точки зору їх внеску у вирішення проблем виборців на території виборчих округів та ризики політичної корупції. Методика надає критерії оцінки того, ЩО і ЯК робив народний депутат задля вирішення проблем виборців. І головне – чи те, що здійснював народний депутат, справді відповідає інтересам та потребам виборців, чи можна існуючу проблему вирішити на місцевому рівні.

Для того щоб впливати на порядок денний народного депутата на рівні виборчого округу, громадянам, які проживають на території виборчого округу, потрібно об'єднатися та спільно визначити «суспільний порядок денний» (ТОП-10 проблем та об'єктів, які потребують уваги народного депутата). Інструментом для координації місцевих ініціатив та їх публічного артикулювання

є громадське партнерство «Порядок денний народних депутатів України без ризиків політичної корупції». Приєднатися до партнерства, отримати експертну та методичну підтримку розробки «суспільного порядку денного» для виборчого округу можна вже зараз.

Не варто очікувати наступних виборів до парламенту, бо без чітких та обґрунтованих вимог до лобістських пріоритетів народних депутатів виборці знову голосуватимуть за неконкретні передвиборчі програми під впливом «гречки», біг-бордів та телевізійної реклами. Якщо ж громадяни і надалі будуть стояти осторонь формування порядку денного народного депутата, то не варто дивуватися, якщо «випадково» гроші з державного бюджету будуть спрямовані на об'єкти, які також «випадково» пов'язані з тими, хто підтримував партію чи персонально народного депутата на останніх виборах. І не варто дивуватися, що депутат залишається осторонь проблем, які не потребують коштів, але завдають шкоди виборцям округу. Щоб припинити наступати на граблі, треба вже зараз починати об'єднуватися та діяти. Громадське партнерство «Порядок денний народних депутатів України без ризиків політичної корупції» відкрите для кожного небайдужого виборця. Ми переконанні: лобізм без ризиків політичної корупції можливий.

## «Діжки із салом» та загальний добробут. Досвід Citizens Against Government Waste

У США історія «діжок із салом» розпочалася до Громадянської війни та пов'язана зі звичками рабовласників. Вони видавали рабам діжки солоного сала, невільники ж боролися та били один одного за шматки свинини. Політичного значення, за даними Oxford English Dictionary, термін набув у 1870-х роках. Формально «діжки із салом» дозволені американською конституцією, юристи вказують на частину 8 статті 1, яка твердить про право Конгресу збирати податки, виплачувати борги та гарантувати «загальний добробут» США. Відповідно, практика «діжок із салом» тягнеться від першого парламенту Штатів, проте до 1980-х вона не була поширеною та часто гостро критикувалася.

Перший зафіксований випадок роздачі «сала» у США – 1790 рік, перший Конгрес виділив 1500 доларів на добудову маяка в Мас-

сачусетсі за підтримки президента Джорджа Вашингтона та депутата від штату Джорджа Тетчера. Водночас законопроект, який мав допомогти виробникам скла, не пройшов, можливо, через брак президентської підтримки. Втім, уже в наступному Конгресі такі практики жорстко критикували. Тодішній представник Південної Кароліни Г'ю Вільямсон указував, що парламент не має права «надавати переваги одній частині Союзу (США) через утиски інших». Пізніше президенти США також уже не схвалювали такі практики, зокрема 1817 року президент Джеймс Медісон ветоував законопроект, яким мали бути виділені кошти на прокладення окремих доріг. На його думку, це суперечило ідеї «загального добробуту».

Політика «діжок із салом» геніально описана ще Марком Твенем: «Хіггінс не даремно приїхав



# Citizens Against Government Waste



у Вашингтон служити своїй батьківщині. Йому вдалося провести через конгрес законопроект про асигнування на користь індіанського населення його території солідну суму, що, безперечно, зробила б усіх індіанців багатіями, якби тільки до них дійшла...»

Американська моніторингова група Citizens Against Government Waste («Громадяни проти державних розтрат»)

представляє інтереси понад одного мільйона членів і прихильників з усієї країни, з 1984 року вона відстежує непрозорі та нераціональні державні витрати. Місія CAGW полягає у ліквідації розтрат, безгосподарності та неефективності федерального уряду.

«Випадки прямого підкупу не дуже поширені. Проте «діжки із салом» — форма корупції, за якої гроші платників податків роздаються на основі політичного фаворитизму». Активісти підкреслюють, що така форма корупції діє завдяки браку прозорості та тиску лобістів, які захищають інтереси певних груп.

Citizens Against Government Waste регулярно відстежують такі витрати та щорічно публікують «Свинячу книгу Конгресу» (Congressional Pig Book). За 2016 фінансовий рік активісти нарахували у США 5,1 мільярда доларів витрат на «сало». Для долучення держвитрат до списку «діжок» вони мають відповідати сімом критеріям:

1. Запит на кошти йде лише від однієї палати Конгресу.
2. Вони не потребували спеціального дозволу.
3. Їх виділили не на конкурсній основі (без порівняння з іншими проектами).
4. Витрати не запитані президентом.
5. Виділені кошти значно перебільшують відповідні витрати бюджету минулого року.
6. Парламентських слухань щодо цього питання не було.
7. Кошти слугують виключно локальним чи вузьким інтересам.



На Філіппінах скандал із «діжками сала» викликав масштабні політичні протести та заклики до імпічменту президента. Він був пов'язаний із так званим «Фондом пріоритетної допомоги для розвитку» (Priority Development Assistance Fund, PDAF) — грошима, які виділяли кожному членові парламенту для витрат на реалізацію проектів філіппінського уряду. Вважається, що бізнес-леді Джанет Наполес організувала схему, за якою через проекти-привиди виводили мільйони бюджетних коштів — загальна сума втрат держбюджету острівної країни оцінюється у сотні мільйонів доларів. Учасниками схеми ЗМІ називали також 28 членів парламенту Філіппін.

Як реакція на подібну махінацію 2014-го в державі формується «Громадська ініціатива проти «діжок із салом», яка виступає за криміналізацію аналогічних «корит» та утворення спецфондів такого стибу. Вона запропонувала «Акт заборони «діжок із салом», за яким будь-які бюджетні пропозиції повинні містити тільки конкретні витрати та кошториси, за виключенням фондів для операцій на надзвичайні ситуації, роботу розвідки та служб безпеки. За порушення такого закону пропонувалося заборонити отримувати державні посади. Організація збрала кілька тисяч підписів на підтримку ініціативи, яка, втім, так і не стала законом. Зараз на Філіппінах говорять про повернення «діжок із салом» у запропонованому президентом Родріго Дутерте проекті держбюджету.

## Чому небезпечні «діжки із салом»?

Політика «діжок із салом», «патронажного» розподілу публічних ресурсів посилює та закріплює вади української політичної системи. Насамперед варто виділити 5 основних небезпек цього явища.

1. «Діжки із салом» закріплюють патерналістський тип політичної культури у свідомості виборця. Він призвичаюється до думки, що головна мета депутата — «вибивання коштів» з держбюджету для округу, та оцінює свого представника у законодавчій владі виключно з меркантильних позицій. Національні та регіональні проекти у рейтингу депутатських цілей отримують нижчі позиції, аніж бажання бути переобраним завдяки завуальованому «хабару» виборцям, що переважно пов'язано із виділенням порівняно незначних бюджетних коштів на вирішення місцевих проблем. Часто ці проблеми могли би бути успішно вирішені й на місцевому чи обласному рівнях у разі наявності відповідної політичної волі.
2. «Діжки із салом» поглиблюють протиріччя між законодавчою та виконавчою владою. Причому «сало» стає дедалі вигіднішим для виконавчої влади, оскільки залишається чи не єдиним засобом впливу на депутатів. Відсутність розвиненої та довготривалої партійної системи лише посилює таку залежність, особливо в умовах, коли половина складу Верховної Ради обирається в одномандатних округах. Відповідальність та підзвітність у таких умовах також розмиваються.
3. «Ручне керування» позицією народного депутата. Виділення коштів на об'єкти, які знаходяться на території виборчих округів, здійснює виконавча гілка влади, що фактично нівелює вплив народних депутатів на питання державної скарбниці. Навіть ухвалені ВР проекти можуть бути з певних причин загальмовані Кабміном (наприклад, кошти можуть надійти до місцевого бюджету в кінці року, коли вже проблематично їх «освоїти», тобто провести закупівлі та виконати роботи без порушень), і навпаки — до переліку проектів, які фінансуються з державного бюджету, можуть додатися об'єкти, що були раніше відхилені. Як наслідок, замість системи стримувань і противаг спрацьовують неформальні правила гри завдяки розподілу «сала». Це зменшує ефективність роботи державного управління, ставить під сумнів неупередженість та ефективність розподілу бюджетних ресурсів.
4. Залежність виконавчої гілки влади від політики партій, що складають коаліцію у Верховній Раді, також пов'язана із питанням «діжок сала». Зацікавленість політичних сил та окремих депутатів у тих чи інших «сальних» проектах розхитує загальну лінію політики уряду, відволікає увагу і ресурси від реформ чи пріоритетніших проектів. Тут криється ще одне вікно для корупції — у державних закупівлях, у рамках проектів «діжок сала», перевагу надають «необхідним» підрядникам. Також часто така політика має наслідком



*Сергій Панцир: «Діжки із салом» закріплюють патерналістський тип політичної культури у свідомості виборця. Він призвичаюється до думки, що головна мета депутата — «вибивання коштів» з держбюджету для округу, та оцінює свого представника у законодавчій владі виключно з меркантильних позицій. «Сало» також є вигідним для виконавчої влади, оскільки залишається чи не єдиним засобом впливу на депутатів.*



*Леся Шевченко: Розроблена Фондацією «Відкрите суспільство» методика виявлення проектів «діжок із салом» вигідна всім: виборці виступатимуть ідеологами та контролерами діяльності народного обранця, а на депутата залишається менше корупційних важелів впливу, тиску з метою «правильного» голосування чи «тушкування».*

низьку якість виконання робіт через необхідність «відкатів» або наперед завищену проектно-кошторисну документацію.

5. Викривлення суті демократії. Із системою «діжок сала» напрочуд важко боротися, вона стала наріжним каменем роботи багатьох депутатів, а також зв'язки Кабмін — Верховна Рада. Цей неформальний інститут не має правової заборони. Утім, він викривлює суть підзвітності, прозорості та неупередженості роботи народного обранця.

Виявлення проектів «діжок із салом», їх попередження шляхом публічного формування пріоритетів порядку денного народного депутата, оцінка внеску парламентаря у вирішення

проблем та уникнення ризиків політичної корупції – шлях до підвищення неупередженості, прозорості та підзвітності роботи законодавчої та виконавчої влади. Розроблена Фондацією «Відкрите суспільство» методика виявлення проектів «діжок із салом» вигідна всім: виборці виступатимуть ідеологами та контролерами діяльності народного обранця, а на депутата залишається менше корупційних важелів впливу, тиску з метою «правильного» голосування чи «тушкування».

Внесок у попередження політики «діжок із салом» можуть зробити всі - як виборці, так і народні депутати, які зацікавлені у підвищенні довіри до їхньої діяльності шляхом участі у партнерстві «Порядок денний народних депутатів України без ризиків політичної корупції».

## Як співпрацювати з народним депутатом для вирішення проблем округу та оцінювати його внесок у їх вирішення?

Під час тренінгів «Як співпрацювати з народним депутатом для вирішення проблем округу та оцінювати його внесок у їх вирішення?», що були проведені у містах Хуст, Чортків, Чернігів, Київ, Харків та Сєвєродонецьк у червні-липні 2016 року, їх учасники змогли докладно ознайомитися з явищем «діжок із салом», переглянути тематичне відео, підготовлене американською моніторинговою групою Citizens Against Government Waste («Громадяни проти державних розтрат»), а також – навчилися застосовувати новітню методику, розроблену Фондацією «Відкрите суспільство», яка дозволяє ефективно боротися з проблемами політичної корупції.

Учасники тренінгів підвищили рівень знань стосовно нормативно-правового регулювання місцевого розвитку (Бюджетний кодекс України, законодавство про статус народних депутатів тощо) та навчилися працювати із документами, які впливають на вирішення місцевих проблем (Стратегії регіонального розвитку та плани їх реалізації, Програми соціального та економічного розвитку та рішення про бюджет тощо). Експерти проекту – Сергій Панцир, керівник Центру соціального партнерства та лобіювання НАУКМА, Леся Шевченко, президент Фондації «Відкрите суспільство» та Іван Сікора, керівник проекту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу», експерт з питань бюджетної та антикорупційної політики – представили методику та навчили учасників тренінгів оцінювати роботу народних депутатів на основі визначених критеріїв. Також разом із учасниками тренінгів експерти обговорили бачення «суспільних порядків денних» (ТОП-10 проблем та об'єктів) для виборчих округів.

Під час тренінгів неодноразово наголошувалося на тому, що вкрай важливо аби народні депутати, звертали увагу на проблеми які не можна вирішити виключно на місцевому рівні



через брак фінансових ресурсів чи повноважень. Серед ТОП-10 проблем та об'єктів для мажоритарних виборчих округів м. Києва, Харківської, Закарпатської, Луганської, Тернопільської та Чернігівської областей відзначали проблеми пов'язані із транспортною та соціальною інфраструктурою, безробіттям та заборгованості із виплати заробітної плати, проблеми в сфері житлово-комунальних послуг, екології та незаконної підприємницької діяльності тощо.

В рамках обговорення проблем пов'язаних із транспортною інфраструктурою відзначались проблеми реконструкції та капітальних ремонтів доріг державного та місцевого значення, реконструкції зруйнованих мостів на Луганщині та будівництва Подільського мостового переходу через р. Дніпро.

Окрема увага була приділена специфічним проблемам. Для м. Сєвєродонецька – це забезпечення безперебійної роботи та збереження робочих місць на сєвєродонецькому підприємстві «Азот», яке є ключовим для міста з точки зору працевлаштування та забезпечення соціальної стабільності, зменшення навантаження на соціальну інфраструктуру через зростання кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Для Чернігова актуальною є проблема заборгованості із виплати заробітної плати на підприємствах міста та прогнозоване зростання безробіття через запла-



новані скорочення працюючих на підприємствах м. Чернігова, які виконують оборонні замовлення. Створення індустріального парку «Чернігів промисловий» на базі колишнього підприємства ПАТ «Чернігівське «Хімволокно» є актуальним для народних депутатів. Для Києва зменшити щоденну міграцію населення з лівого на правий берег та більш ефективно використовувати земельний ресурс поряд із створенням нових робочих місць могло б допомогти будівництво індустріального парку «Київська бізнес-гавань» у Деснянському районі Києва.

Для Києва актуальною є проблема заборгованості ПАТ «Київенерго» перед НАК «Нафтогаз України», що призвела до блокування рахунків ПАТ «Київенерго» що унеможливила виконувати зобов'язання з підготовки тепломереж до опалювального сезону. Для Закарпаття актуальними є проблеми нестачі та низької якості питної води в окремих населених пунктах, проблеми підтоплення населених пунктів та руйнування берегів річок.

Серед проблем у сфері житлово-комунальних послуг основний акцент у своїй роботі народним депутатам варто зробити на внеску у вирішення питань капітального ремонту та реконструкції систем водопостачання та водовідведення, інженерних мереж у житлово-комунальному господарстві. Це і реконструкція зливневих каналізацій та вуличних водопроводів на Луганщині, реконструкція недобудованих очисних споруд зливних вод та будівництво насосних станцій в Києві, реконструкція водогонів та капітальний ремонт очисних споруд на Харківщині.

Серед проблем у сфері енергоефективності та впровадження енергозберігаючих технологій варто відзначити необхідність вирішення



питань реконструкції системи теплопостачання мікрорайону МЖК «Мрія» та модернізації системи теплопостачання об'єктів 81 мікрорайону м. Сєвєродонецьку на Луганщині, питання капітального ремонту системи опалення у дошкільних навчальних закладах м. Хуст на Закарпатті та технічного переоснащення системи теплопостачання на об'єктах соціальної інфраструктури на Харківщині.

Проблема неналежного стану об'єктів соціальної інфраструктури (закладів освіти, охорони здоров'я, культури, об'єктів фізичної культури та спорту, благоустрою та рекреації) пов'язана із будівництвом нових об'єктів та проведення капітальних ремонтів та реконструкції існуючих. Ця проблема стоїть на порядку денному у всіх виборчих округах із незначними особливостями.

Проблеми пов'язані із порушеннями вимог природоохоронного законодавства та негативного впливу на навколишнє природне середовище промислових та комунальних підприємств через утворення твердих побутових відходів знаходяться в «суспільних порядках денних» всіх виборчих округів. Переважно проблема пов'язана із будівництвом та рекультивацією полігонів твердих побутових відходів, вирішення питання утилізації шлаків ТЕЦ.

Не менш актуальними є проблеми пов'язані із незаконною підприємницькою діяльністю на місцевому рівні. Це і робота незаконних кар'єрів з видобутку піску та чорнозему в Києві, на Київщині та Харківщині. Для Закарпаття більш характерною є проблема незаконних вирубок лісів. Особливе занепокоєння викликає проблема масової практики порушень вимог земельного, водного та містобудівного законодавства, що передовсім пов'язана із незаконними забудовами та практикою самозахоплення берегових смуг.

Учасники тренінгів виявили зацікавленість у продовженні співпраці, щоб разом сприяти підвищенню прозорості та ефективності діяльності народних депутатів. Приєднуючись до партнерства «Порядок денний народних депутатів без ризиків політичної корупції», кожен зможе зробити внесок у запобігання практиці «ручного підгодовування» виборчих округів коштом державного бюджету.

# «Суспільний порядок денний» виборчого округу №19



**ІГОР ГУЗЬ**, народний депутат України VIII скликання.  
 Обраний по одномандатному виборчому округу №19.  
 Член політичної партії та фракції «НАРОДНИЙ ФРОНТ»

## ТОП-10 ПРОБЛЕМ ТА ОБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ОКРУГУ №19



**Проблема №1** «Систематичні заборгованості з виплати заробітної плати працівникам вугледобувної сфери мають місце вже не перший рік. На початок 2016 року борг складав 30 млн грн.



**Проблема №2** «Будівництво шахти №10 «Нововолинська» ДП «Волиньвугілля» (потужність 900 тис. тонн на рік, передбачається створення 1 500 нових робочих місць, оціночна вартість об'єкта 2,3 млрд грн).



**Проблема №3** «Незадовільний стан транспортної інфраструктури, вулично-дорожньої мережі» пов'язана із об'єктом «Покращення доступу до українсько-польського прикордонного регіону шляхом реконструкції автомобільної дороги державного значення М-07 «Київ-Ковель-Ягодин» на ділянці 487 + 500-496 + 500, км 496+500-505+286» (Любомльський район, від Любомльського перехрестя до режимної зони міжнародного автомобільного пункту пропуску «Ягодин»), вартість проекту – 50 млн грн.



**Проблема №4** «Несприятлива екологічна ситуація та негативний вплив на навколишнє природне середовище промислових та комунальних підприємств через утворення твердих побутових відходів» представлено об'єктами «Будівництво та реконструкція полігонів твердих побутових відходів» у м. Любомль та сусідніх селах (2,5 млн грн), м. Нововолинськ (с. Стара Лішня Іваничівського р-ну, кошторис третьої черги – 7,1 млн грн), смт. Іваничі (1,8 млн грн), періодичні викиди забруднюючих речовин у повітря промисловими підприємствами у м. Нововолинську.



**Проблема №5** «Порушення вимог земельного, містобудівного законодавства, довгобуди і незаконні забудови та землевідведення» представлено об'єктом «Завершення 44-квартирного будинку для військовослужбовців у Володимирі-Волинському».



**Проблема №6** «Неналежна якість житлово-комунальних послуг (з постачання тепла, газу, холодної та гарячої води для приватних споживачів та бюджетних установ, зношеність систем водопостачання та водовідведення, висока вірогідність аварійних ситуацій)». Вирішення проблеми пов'язано із об'єктом «Капітальний ремонт зовнішніх водогінних мереж від Південного водозабору до м. Нововолинська (діаметр 426 мм довжиною 6 км (введений в експлуатацію в 1963 році, стан зношеності 100 відсотків), кошторис проекту – 21,2 млн грн)».



**Проблема №7** «Черги та низька пропускна спроможність на митних переходах «Ягодин-Дорогузьк» і «Устилуґ-Зосин» та контроль за використанням коштів, які надав Європейський Союз для ремонту пункту пропуску «Устилуґ-Зосин» (5 млн євро). Вирішення проблеми пов'язане зі збільшенням пропускної спроможності на митних переходах «Ягодин-Дорогузьк» та «Устилуґ-Зосин».



**Проблема №8** «Неналежне впровадження енергозберігаючих та енергоефективних технологій на об'єктах соціальної та житлово-комунальної інфраструктури, заміщення природного газу на альтернативні відновлювальні види палива, затримка з освоєнням коштів міжнародних інституцій на проекти енергозбереження» представлена об'єктом «Реконструкція котельні у смт. Жовтневе (Благодатне) з встановленням твердопаливних котлів потужністю 5 МВт».



**Проблема №9** «Безробіття та тіньова зайнятість населення» представлена об'єктом «Вжиття заходів щодо створення нових робочих місць на території м. Нововолинськ та селища Жовтневе (Благодатне) шляхом добудови фабрики рулонних пакувальних матеріалів у селищі Жовтневому».



**Проблема №10** «Незадовільний стан та недоступність якісних медичних, освітніх та соціально-культурних послуг» представлена об'єктом «завершення будівництва приймального відділення Іваничівської центральної районної лікарні (2,4 млн грн)».

## «Суспільний порядок денний» виборчого округу №97



**ПАВЛО РІЗАНЕНКО**, народний депутат Украї-ни VIII скликання.  
Обраний по одномандатному виборчому округу №97.  
Член депутатської фракції партії «Блок Петра Порошенка».

### ТОП-10 ПРОБЛЕМ ТА ОБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ОКРУГУ №97



**Проблема №1** «Порушення вимог земельного та містобудівного законодавства» представлена об'єктом «Землі Державного підприємства «Радіопередавальний центр» розміром 94,6 га» (орієнтовна ринкова вартість цієї ділянки – 200 млн грн).



**Проблема №2** є специфічною і локальною, вона представлена об'єктом «Вирішення проблеми підтоплення мікрорайону Старе місто міста Бровари та II мікрорайону м. Броварів». Виникла така негативна екологічна ситуація внаслідок засипання водовідвідних каналів, хаотичної забудови, відсутності побутової та дощової каналізації. Це пріоритетне питання є актуальним для громади, міститься у порядку денному ОДА та депутатів обласної ради.



**Проблема №3** «Неналежна якість житлово-комунальних послуг (незадовільний технічний стан і зношеність значної частини основних фондів систем водопостачання та водовідведення, інженерних мереж у житлово-комунальному господарстві)» представлена об'єктом «Реконструкція каналізаційних очисних споруд, розташованих на землях Красилівської сільської ради Броварського району Київської області, зі збільшенням потужності з 22 000 м3 до 37 000м3»



**Проблема №4** «Низька ефективність та конкурентоздатність виробництв, безробіття, несприятливий бізнес-клімат для розвитку підприємництва та створення нових та модернізації існуючих галузей економіки» представлена під час першого етапу оцінювання об'єктом «Відновлення роботи підприємства (державний племзавод «Плосківський)»



**Проблема №5** «Несприятлива екологічна ситуація та негативний вплив на навколишнє природне середовище» представлена двома об'єктами: «Розвиток та реконструкція систем водопостачання та водовідведення для забезпечення населення якісною питною водою (м. Березань та Баришівський район)» і «Вирішення проблеми сміттєзвалища поруч із м. Березань».



**Проблема №6** «Капітальний ремонт та реконструкція 2-х відрізків ділянок вул. Київської в м. Бровари». Здійснення капітального ремонту двох відрізків ділянок по вул. Київській, що є центральною магістраллю в м. Бровари та пролягає повз усе місто, стоїть гостро з огляду завершення масштабного будівництва житлових багатопверхівок поруч із вул. Київською, що призведе до суттєвого збільшення транспортного навантаження.



**Проблема №7** «Будівництво об'їзної дороги (м. Березань)». Однією з найгостріших проблем дорожнього господарства міста є непридатність місцевих доріг для руху великовантажних автомобілів.



**Проблема №8** «Неналежний стан об'єктів соціальної інфраструктури (закладів освіти та охорони здоров'я, культури)» представлена об'єктами «Реконструкція дитячого садка «Малютко» в с. Семенівка Баришівського району Київської області (9,4 млн грн)» та недостатньою кількістю шкіл та дошкільних навчальних закладів у м. Бровари.



**Проблема №9** «Неналежний стан об'єктів публічного простору (об'єкти благоустрою та рекреації)» представлена одним із найбільш кошторисних проектів, поданих місцевою владою Броварів на фінансування за кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) – «Реконструкція центрального міського парку «Перемоги» в Броварах (18,2 млн грн)»



**Проблема №10** «Порушення вимог природоохоронного законодавства та незаконна підприємницька діяльність» представлена об'єктом «Незаконний видобуток піску в с. Погреби та с. Пухівка». Ця гостра тема доволі давно включена до суспільного порядку денного, є предметом уваги депутатів обласної ради.

# Попередити політичний популізм у державному бюджеті України 2017



*Іван Сікора, експерт з питань антикорупційної та бюджетної політики Фондації «Відкрите суспільство», керівник проекту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу»*

Політично вмотивовані бюджетні рішення особливо яскраво проявляються під час бюджетного процесу. Популістичні обіцянки та гасла турботи про певні соціальні групи чи території без підкріплення реальними джерелами надходжень або ж лобювання бюджетних рішень, які суперечать міжнародним зобов'язанням України у відносинах із МВФ та кредиторами, є особливо помітними під час бюджетного процесу.

Домінуюча риторика захисту аграріїв, соціально незахищених груп населення чи бюджетних працівників освіти та охорони здоров'я без надмірного піклування про те, які секторальні реформи вже давно варто було прийняти, аби почати турбуватися про ці соціальні групи не на словах, а на справах, є характерною рисою українського політикуму.

Без структурних секторальних реформ, чітких критеріїв та процедур розподілу бюджетних коштів, прозорості бюджетного процесу на всіх його стадіях та можливостей усім заінтересованим сторонам брати участь у консультаціях поряд з оприлюдненням результатів таких консультацій – крок до підвищення довіри до цифр, які закладаються у головному фінансовому плані України. А головне, важливим є народження переконання у громадян, що кошти з державного бюджету можна отримати в разі відповідності критеріям та на основі прозорих процедур обрання переможців, а не завдяки близькості чи

лояльності до уряду, мера, глави державної адміністрації чи олігархічних груп.

## СТИМУЛЮЮЧИ ПОЛІТИЧНУ КОРУПЦІЮ НА ФІНАЛЬНІЙ СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

На жаль, як і в попередні роки, проект головного фінансового плану країни подається в пакеті зі змінами до чинного законодавства. Проект Держбюджету на 2017 рік (№ 5000), поданий до парламенту Кабінетом Міністрів 15 вересня разом із пов'язаними з ним законопроектами, а саме:

- про внесення змін до Податкового кодексу України щодо перегляду ставок деяких податків (№ 5044 від 26.08.2016 р.);
- про внесення змін до Податкового кодексу України (№ 5132 від 15.09.2016 р.);
- про внесення змін до Бюджетного кодексу України (№ 5131 від 15.09.2016 р.);
- про внесення змін до деяких законодавчих актів України (№ 5130 від 15.09.2016 р.);
- про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів (№ 5142 від 20.09.2016 р.).

За оцінками Головного науково-експертного управління (ГНЕУ), парламенту для дотримання збалансованості показників державного і місце-

вих бюджетів на 2017 рік необхідно ухвалити відповідні законопроекти до затвердження проекту державного бюджету на 2017 рік, забезпечуючи при цьому взаємоузгодження їх положень. Більше того, ГНЕУ вважає, що законопроект про державний бюджет може розглядатися тільки після ухвалення Верховною Радою рішення щодо законопроектів, на яких ґрунтуються розрахунки проекту державного бюджету на 2017 рік.

Отже, можемо стверджувати про закладення на фінальній стадії бюджетного процесу формули «якщо/то». Якщо будуть прийняті відповідні законодавчі акти або зміни до існуючих, то запропоновані надходження та видатки зможуть стати реальними у проекті держбюджету.

Формула «якщо/то» фактично ставить депутатів не перед необхідністю прийняття нормативно-правових актів на підставі їх необхідності для структурних секторальних реформ, вимог коаліційної угоди або ж передвиборчих програм політичних сил та народних депутатів-мажоритарників, а на підставі необхідності вчасного ухвалення державного бюджету, врахування пролобійованих політичних чи економічних інтересів народних депутатів у рамках конкретних рядків видатків державного бюджету, а також на підставі необхідності виконання міжнародних зобов'язань України перед МВФ, ЄС, донорами та кредиторами. У разі блокування проектів законодавчих актів перед певними політичними силами чи окремими депутатами-мажоритарниками відкривається цілком реальна перспектива не отримати пролобійовані кошти на конкретні об'єкти, галузі чи території.

Надмірні апетити народних обранців з часу оприлюднення проекту держбюджету сягнули 900 млрд грн. Звично, такі утопічні пропозиції народних обранців до проекту держбюджету більше орієнтовані на виборців та мають очевидний присмак популізму. Очевидно, що вони не можуть бути враховані урядом, який має збалансувати надходження та видатки. Але навіть у разі відмови народні обранці не програють, бо мають 100% алібі перед виборцями: «Ми пропонували, але уряд відмовив, або наша пропозиція була включена до бюджету, але не була профінансована через некоректність урядового прогнозу

надходжень коштів до державного бюджету і т. д.» Однак кому легше від таких гарних обґрунтувань та пояснень?

На жаль, як і в попередні роки, лише перед обличчям необхідності прийняття головного фінансового документа та частого намагання пролобіювати банального «рядочка» або «коштів у рядочку» у цьому фінансовому документі для власного виборчого округу чи для певних груп лобістів стимулює частину народних обранців до більш предметної дискусії щодо законопроектів, спрямованих на вкрай необхідні структурні секторальні реформи.

Формування проекту державного бюджету на наступний бюджетний рік на затвердженій податковій базі, із внесенням відповідних змін до законів України або їх окремих положень, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету), не пізніше ніж 15 липня року, що передує плановому згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України, дасть змогу не лише зменшити ризики некоректного планування надходжень та витрат урядовцями. Більше того, такий підхід зробить політиків менш залежними від формули «якщо/то» та відповідно зменшить ризики політичного корумпування депутатів у рамках останньої стадії бюджетного процесу.

## **ПРОФІЦИТ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ, РИЗИКИ ЙОГО ПРОІДАННЯ ТА «ОБРИЗАННЯ»**

Збільшення надходжень місцевих бюджетів, яке можна спостерігати вже другий рік поспіль, мало би продовжувати стимулюватися та підкріплюватися структурними реформами. На жаль, на місцевому рівні збільшення надходжень місцевих бюджетів не так вже й часто означає капітальні інвестиції в важливі об'єкти інфраструктури. Серед причин – банальна неготовність або застарілість проектно-кошторисної документації, низький професійний та управлінський рівень посадовців та вже звичні патерналістські очікування коштів із державного бюджету через субвенції.

Як наслідок, кошти, які з'являються у місцевих бюджетах через перевиконання запланова-

них надходжень, часто просто банально «проїдаються» або витрачаються на дрібні об'єкти, які суттєво не впливають на розвиток території. Капітальні проекти якщо і здійснюються, то переважно у сфері будівництва, реконструкції або ремонту соціально значущих об'єктів комунальної та соціальної інфраструктури. Майже не фінансуються проекти, спрямовані на перспективу, які б мали принести структурні зміни на місцевому рівні, підвищити зайнятість та доходи населення й бути локомотивами місцевого розвитку. Переважно поза увагою на місцевому рівні залишаються глобальні проблеми, як-от: ремонт чи реконструкція комунальних доріг, впровадження енергоефективних технологій, вирішення питань ремонту та реконструкції житлово-комунальної інфраструктури, впорядкування стихійних сміттєзвалищ і запровадження переробки та сортування сміття тощо. Розв'язання цих проблем переноситься на наступні бюджетні періоди.

Заплановано передачу «на плечі» місцевих бюджетів оплату заробітних плат непедагогічного персоналу в освітніх закладах (9,2 млрд грн), оплату комунальних послуг та енергоносіїв у освітніх та медичних установах (15,3 млрд грн), пільгових перевезень (2,2 млрд грн), утримання санаторіїв (0,3 млрд грн), заборгованості по різниці в тарифах попередніх років (7,3 млрд грн), пені та штрафи комунальних підприємств (12 млрд грн), утримання 30 державних закладів охорони здоров'я. Ймовірно, такі новели у головному фінансовому

документі змусять місцевих керівників та політиків більш активно домагатися секторальних реформ від центральної влади та політичних сил, що представлені в парламенті. Серед таких реформ має бути перегляд надмірних витрат на соціальні зобов'язання держави, монетаризація пільг, оптимізація мережі закладів освіти та медицини тощо. Наприклад, уже не один рік на різних рівнях порушується питання компенсації пільгових перевезень. Але досі воно залишається без відповіді, і це при тому, що для приватних перевізників на маршрутах громадського транспорту ведення обліку пасажирів та пільговиків є, радше, виключенням, аніж правилом. Можливо, саме передача оплати пільгових перевезень окремих категорій громадян на місцевий рівень у розмірі 2,2 млрд грн нарешті прискорить ухвалення нормативно-правових актів щодо переходу на адресну грошову допомогу в цій сфері?

Водночас запропоновані урядом компенсатори передачі частини фінансового навантаження за делеговані повноваження на місцевий рівень навряд чи можна вважати адекватними. За різними оцінками, компенсатори покривають лише третину витрат, які переносяться із державного на місцевий рівень. Поряд із цим фінансування закладів ПТУ все ж заплановано здійснювати з державного бюджету. Нагадаємо, що в 2016 році неякісне планування надходжень та зрив приватизації змусило уряд передати фінансування ПТУ на місцевий рівень, що мало наслідком перерозподіл коштів місцевих бюджетів.

**КОШТИ, ЯКІ З'ЯВЛЯЮТЬСЯ У МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТАХ  
ЧЕРЕЗ ПЕРЕВИКОНАННЯ ЗАПЛАНОВАНИХ  
НАДХОДЖЕНЬ, ЧАСТО ПРОСТО БАНАЛЬНО  
«ПРОЇДАЮТЬСЯ» АБО ВИТРАЧАЮТЬСЯ НА ДРІБНІ  
ОБ'ЄКТИ, ЯКІ СУТТЄВО НЕ ВПЛИВАЮТЬ НА РОЗВИТОК  
ТЕРИТОРІЇ**

## **ЗЛАМАТИ СТАРІ ГРАБЛІ ПОПУЛІЗМУ ТА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОЦЕДУР**

Перевагою цього річного бюджетного процесу стало те, що уряд вчасно подав до парламенту проект державного бюджету. Очевидно, що розтягнення в часі бюджетних баталій, які в минулі роки вже традиційно розгорталися «під ялиночку» та під акомпанемент передзвону новорічних келихів, дасть змогу громадянам краще зрозуміти та оцінити аргументацію сторін, почути оцінки експертів, детальніше розібратися в задекларованих бюджетних пріоритетах та вірогідності їх реального фінансування в наступному році.

Дотримання вимог Бюджетного кодексу в частині складання, розгляду та затвердження проекту державного бюджету поряд із проведенням публічних консультацій із заінтересованими сторонами має нарешті зламати «граблі популізму» та показати виборцям неможливість перерозподіляти те, чого немає без кардинальних структурних секторальних реформ. Такі предметні публічні бюджетні консультації дадуть виборцям розуміння того, що варто якомога швидше прощатися із залишками «совкового» патерналізму та рентною економікою, орієнтованих на пограбування країни та зубожіння її громадян. Чим швидше спінозівський принцип «не плакати, не сміятися, не ненавидіти, а розуміти» стане альфою та омегою українських виборців, тим швидше закінчиться суспільний попит на популізм та перформанси, які добре навчилися «ставити» політики в парламентській залі. Варто зрозуміти, що,

аби розподілити кошти в чітких інтересах, варто наповнити бюджет. Бо ж чого варті популістські депутатські пропозиції на більш як ще один державний бюджет, якщо їх не можна задовольнити з об'єктивних причин?

Також виборцям варто нарешті зрозуміти просту істину - не можна бути відповідальним політиком та однією рукою просити кошти у міжнародних фінансових організацій та ЄС, які є кредиторами чи донорами України, і водночас надавати пропозиції до бюджету, які перекреслюють та нівелюють досягнуті домовленості. Як мінімум, такі дії є непослідовними, а як максимум, свідчать про політичну безвідповідальність, спроби маніпулювати громадською думкою та електоральними симпатіями.

Бо ж чого варті слова турботи про аграріїв у частині збереження спеціального режиму оподаткування, якщо ціною реалізації таких обіцянок буде зрив співпраці із міжнародними кредиторами та донорами України та як мінімум зменшення прогнозованих надходжень державного бюджету? Або ж чого варте перекладання соціальних зобов'язань держави в частині фінансування делегованих повноважень на місцеві бюджети в умовах, коли так і не відбулися структурні реформи та на національному рівні не прийняті відповідальні рішення щодо нормативів та порядку надання медичних та освітніх послуг? Політична відповідальність за бюджетні рішення є важкою ношею для політичного рейтингу, але без непопулярних політичних рішень не буде руху вперед.

**ЧИМ ШВИДШЕ СПІНОЗІВСЬКИЙ ПРИНЦИП «НЕ ПЛАКАТИ, НЕ СМІЯТИСЯ, НЕ НЕНАВИДІТИ, А РОЗУМІТИ» СТАНЕ АЛЬФОЮ ТА ОМЕГОЮ УКРАЇНСЬКИХ ВИБОРЦІВ, ТИМ ШВИДШЕ ЗАКІНЧИТЬСЯ СУСПІЛЬНИЙ ПОПИТ НА ПОПУЛІЗМ ТА ПЕРФОРМАНСИ, ЯКІ ДОБРЕ НАВЧИЛИСЯ «СТАВИТИ» ПОЛІТИКИ В ПАРЛАМЕНТСЬКІЙ ЗАЛІ**

## ЗАВИЩЕНІ ПРОГНОЗИ НАДХОДЖЕНЬ, АБО «А ЧИ БУДУТЬ ГРОШІ?»

Мало запланувати кошти – важливо їх отримати. Провал приватизації та спецконфіскації у 2016 році – яскраве тому підтвердження. Наслідком надмірних очікувань у частині надходжень є перекладання частини видатків на «плечі» місцевих бюджетів та недофінансування.

Викликає занепокоєння планування надмірно оптимістичних надходжень до державного бюджету за статтями, які традиційно не поспішають виконуватися через переважно політичні причини. Виконання плану надходжень за наступними статтями може не стати реальністю:

- Надходження від приватизації в розмірі 17,1 млрд грн. З огляду на практику провалу плану приватизації в 2016 році складну економічну ситуацію, що пов'язана зі знеціненням активів через валютний курс та політичні інтереси використовувати існуючі державні підприємства для фактичного «підгодовування» певних політичних сил, навряд чи варто очікувати таких оптимістичних надходжень. До цього варто додати, що досі відсутній затверджений план приватизації;
- Надходження від конфіскації майна в розмірі 10,5 млрд грн. Тут йдеться про наповнення коштами цільових фондів за рахунок конфіскованих коштів, отриманих за реалізацію майна, конфіскованого за вчинення корупційних правопорушень. Водночас досі не прийнятий закон про спецконфіскацію. Намагання зірвати е-декларування, продовження практики

доведення до суду лише одиничних справ корупціонерів, украї повільна реформа судової та правоохоронної систем дає підстави сумніватися в наявності у політиків реальної політичної волі до реальної боротьби з корупцією. Показово, що станом на 1 вересня 2016 року фактично отримано лише 148,7 тис. грн при річному плані отримати 7,7 млрд грн.;

- Збільшення надходження коштів до державного бюджету від діяльності державних підприємств (17,5 млрд грн). Збільшення з 11 млрд до 17,5 млрд грн, тобто на 6,5 млрд грн, є оптимістичним і може стати реальністю в разі реальних реформ корпоративного державного сектору, що використовується досі як джерело тіньових надходжень для певних політичних сил;
- Трансферт Нацбанку в розмірі 41 млрд грн. Прогнозовані збільшення обсягу коштів трансферту, які має переказати до державного бюджету Національний банк України зафіксовано на рівні 41 млрд грн. І це при тому, що у 2016 році Нацбанк мав перерахувати до бюджету України лише 38 млрд грн свого прибутку. Більше того, голова НБУ раніше заявляла про очікуваний прибуток НБУ у 2017 році в розмірі 31,2 млрд грн. Тож вірогідно, якщо вірити очільниці НБУ, надходження складуть не прогнозовані 41 млрд грн, а аж на 10 млрд менше, тобто 31,2 млрд грн. Навіть якщо припустити, що НБУ вийде на цьогорічний показник у 38 млрд грн, бюджет недоотримає 3 млрд грн надходжень.

**ЛОБІСТСЬКА АКТИВНІСТЬ ДЕПУТАТІВ ТА АПЕТИТИ ПІСЛЯ ОПРИЛЮДНЕННЯ ПРОЕКТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ І ДО ЙОГО РОЗГЛЯДУ В ПЕРШОМУ ЧИТАННІ СЯГНУЛИ МАЙЖЕ ЩЕ ОДНОГО БЮДЖЕТУ І СТАНОВИЛИ, ЗА РІЗНИМИ ОЦІНКАМИ, ВІД 900 МЛРД ДО 1 ТРЛН ГРН**



## КАПІТАЛЬНІ ІНВЕСТИЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Державний фонд регіонального розвитку за планом на 2017 рік повинен отримати 8 млрд грн, що майже в 3 рази більше коштів, ніж у 2016 році (3 млрд грн). Однак існує цілком реальний ризик недофінансування бюджетної програми «Державний фонд регіонального розвитку» (ДФРР), як зрештою і інших бюджетних програм, як-то «Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», виконання державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, фінансова підтримка сільгосптоваровиробників на 1 га площі тощо.

Серед причин такого песимістичного прогнозу є політичні причини, пов'язані з невисокою вірогідністю отримати кошти від спецконфіскації. Навіть якщо кошти від спецконфіскації і надійдуть до бюджету, то отримання коштів на капітальні видатки у другій половині року з ДФРР на рівні місцевих бюджетів може негативно вплинути на вірогідність їх освоєння, а звідси впливають високі ризики їх невикористання і відповідно повернення назад до державного бюджету. Більше того, окрім ДФРР, до 10,5 млрд грн «прив'язані» й інші бюджетні та цільові програми.

Здивувала відсутність у оприлюдненому проекті рішення про державний бюджет уже традиційної субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, що дуже вже в «ручний» спосіб розподіляється між «потрібними» народними депутатами. Однак уже перед першим читанням проекту держбюджету та вірогідно після консультацій із народними депутатами було прийнято рішення все ж передбачити таку субвенцію на рівні 2016 року, тобто в розмірі трохи більше ніж 1,9 млрд грн. Джерелом покриття цих видатків запропоновано розглядати збільшення коштів, які надійдуть від Нацбанку, та перерозподіл видатків за окремими програмами. Ймовірно, що все ж основним джерелом цієї субвенції буде перерозподіл видатків за окремими програмами з огляду на невисоку вірогідність отримання у повному обсязі запланованого трансферту НБУ.

## ПОТРЕБИ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ МОЖУТЬ ПРОФІНАНСУВАТИ МЕНШ ЯК НА ЧВЕРТЬ ВІД ПОТРЕБИ

Впровадження енергоефективних технологій є вкрай важливим для зменшення витрат енергії на утримання основних фондів – лікарень, шкіл, садочків, ЖКГ тощо. Бюджетний запит Мінрегіону задоволений менш як на 25% (на 0,8 млрд грн). Залишок у розмірі понад 3 млрд грн очікується отримати за рахунок зовнішніх донорів. Однак навряд чи варто очікувати коштів міжнародних організацій (передусім за рахунок макрофінансової допомоги ЄС), якщо не буде ухвалено низку законодавчих актів, передусім законопроекту щодо незалежності національного регулятора. Перекладання відповідальності та політичні спекуляції щодо якості та вартості послуг у сфері теплопостачання вже давно стало джерелом різноманітних політичних спекуляцій та корупційних схем на місцевому рівні. Без масштабних заходів у сфері енергоефективності навряд чи варто очікувати зменшення коштів, які будуть виділятися на компенсацію різниці в тарифах та субсидії домогосподарствам, що заплановані у 2017 році на рівні 50,9 млрд грн. Перспектива зростання субвенції домогосподарствам лягає важким тягарем на бюджет. Легкість отримання субсидій поряд із виконанням важливої соціальної функції, на жаль, не стимулює громадян до збільшення заробітних плат (бо можна не отримати субсидії) та інвестування коштів у зменшення витрат теплової енергії у власних домівках.

У цій ситуації без жорстоких заходів, спрямованих на зменшення витрат тепла та стимулювання домогосподарств до впровадження енергоефективних заходів разом із перевіркою реального фінансового стану отримувачів субсидій, навряд чи вдасться суттєво зменшити витрати на подачу теплової енергії до домогосподарств та об'єктів соціальної сфери.

## «ДОРОГИ» РОЗБРАТУ МІЖ ЛОБІСТАМИ

Ремонт та реконструкція автомобільних доріг є альфою та омегою для покращення зо-

внiшньої та внутрiшньої доступностi населених пунктiв, а вiдповiдно i пiдвищення iнвестицiйної привабливостi об'єктiв на їх територiї. Створення дорожнього фонду та його вiдповiдне фiнансування має допомогти вирiшити проблеми українських дорiг. Заради справедливостi варто згадати, що ранiше дорожнiй фонд уже створювали, потiм лiквідували, а хороших дорiг в Україні як не було, так i немає.

Вiдповiдно до проекту бюджету, на програму «Розвиток мережi та утримання автомобiльних дорiг загального користування» буде спрямовано 6,6 млрд грн (ще 7,3 млрд припадає на програму «Виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або пiд державнi гарантiї на розвиток мережi автомобiльних дорiг загального користування»). Разом з тим уряд очiкує, що Дорожнiй фонд отримає близько 1 млрд дол. США вiд мiжнародних донорiв.

Досi кошти вiд акцизiв на нафтопродукти витрачалися не стiльки на утримання, ремонт та будiвництво дорiг, скiльки на те, що Мiнфiн вважав бiльш прiоритетним. У сферi дорожнього господарства можна десятилiттями спостерiгати стiйке доминування «вiдкатних» схем, а особливо це стосувалося так званих «ямкових» ремонтiв. Запланованi Мiнфiном 10,2 млрд грн менш як на третину забезпечують потреби «Укравтодору», що задекларованi на рiвнi 36,5 млрд грн. Водночас, згiдно з розрахунками транспортного комiтету парламенту, iз 30-40 млрд грн, якi б мали йти на ремонт дорiг, бiльше 60% мав отримувати «Укравтодор», 35% - мiсцевi органи влади, а залишок у 3% мав би йти на пiдвищення безпеки дорожнього руху. Якщо застосовувати вищевказанi пропорцiї, то iз запланованої суми у 10,2 млрд грн на ремонт дорiг у населених пунктах буде видiлено трохи бiльше 3,5 млрд грн.

Мiж тим, рiвень фiнансування дорожнiх робiт за останнi 10 рокiв становив 14-34% вiд науково обгрунтованої мiнiмально необхідної потреби, а фiнансування, що видiляється для дорожньої галузi в Україні та приведене до 1 км автодорiг загального користування, менше в декiлька разiв порiвняно з краiнами Європи.

Очевидно, що реформа в сферi дорожнього господарства має супроводжуватися не лише збiльшенням фiнансування, але й секторальними реформами, спрямованими на контроль якостi виконаних робiт та вiдповiдальностi пiдрядникiв за неякiсно виконанi роботи, надання та забезпечення виконання гарантiйних зобов'язань пiдрядникiв щодо термiнiв експлуатацiї автодорiг без необхідностi чергових «ямкових» ремонтiв.

## **ПІДТРИМКА СІЛЬГОСПВИРОБНИКІВ БЕЗ «ДІЖОК ІЗ САЛОМ»?**

Скасування спеціального режиму оподаткування ПДВ сільськогосподарських підприємств пропонується пом'якшити шляхом запровадження підтримки фермерів, малого та середнього бізнесу в аграрному секторі (програма «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників») у розмірі 3 млрд грн та ще 1,5 млрд грн інших витрат на підтримку сільського господарства (на підтримку тваринництва, хмільярства, фермерів, інтервенції Аграрного фонду, здешевлення кредиту і т.д.). Тож українсько важливо попередити появу «діжок із салом» (політично мотивованих бюджетних рішень, спрямованих на підтримку місцевих проектів в інтересах певних політичних сил чи окремих парламентарів у обмін на їх лояльність до урядових ініціатив), якими може «торгувати» уряд для отримання лояльності мажоритарних народних депутатів. Дуже важливо не лише задекларувати можливість отримати підтримку, а і якомога швидше оприлюднити прозорі та об'єктивні критерії розподілу цих коштів. Як варіант, висувалися пропозиції «прив'язати» розподіл коштів до кількості земель сільськогосподарського призначення у кожній області тощо. За аналогією до розподілу коштів ДФРР українсько важливим є забезпечення прозорості процесу розподілу коштів та формування чітких критеріїв їх надання і звітування про використання. Доки їх немає, існує висока вірогідність появи нових «діжок із салом» для «правильних» сільськогосподарських підприємств та депутатів-мажоритарників.

---

Не менш важливим є планування навчань для сільгоспвиробників щодо того, як отримати кошти з держбюджету. Варто вміти писати відповідні пропозиції на отримання фінансування і не повторити ситуації з непростим пошуком адекватних та обґрунтованих проектів на місцевому рівні, які фінансувалися за кошти ДФРР. Бо ж може бути, що гроші знайдуться, а адекватно підготовлених проектів та відповідно отримувачів може не знайтися.

\*\*\*

Новий бюджетний період відкриває нові можливості та нові виклики. Хочеться сподіватися, що державний бюджет на 2017 рік буде ухвалений не під дзвін новорічних келихів. За умов обмеженості фінансових ресурсів, які

уряд може спрямувати на розвиток територій, слід концентруватися на тих заходах та територіях, які можуть забезпечити найбільшу віддачу в найкоротший час. Прискорення впровадження секторальних реформ, звільнення від патерналістських очікувань та популістських маніпуляцій – крок, який украй важливо зробити людям, котрі хочуть із мешканців стати громадянами та відповідальними виборцями. Тоді можливості купівлі виборців за допомогою «діжок із салом» чи «гречки» стануть мінімальними. Напрацювання «суспільних порядків денних» виборчих округів (переліку пріоритетних проблем, які не можна вирішити на місцевому рівні через брак коштів чи повноважень) та їх обговорення на місцевому рівні буде внеском інститутів громадянського суспільства у підвищення обґрунтованості пропозицій народних депутатів до проектів державного бюджету наступних років.

# Про проект: «Громадський моніторинг виділення фондів для округу» та партнерство «Порядок денний народних депутатів України без ризиків політичної корупції»

«Громадський моніторинг виділення фондів для округу» — проект, покликаний підвищити добросовісність, прозорість та підзвітність депутатів, протидіяти політично мотивованим бюджетним витратам, озброїти виборців інструментами суспільного контролю за використанням коштів державного бюджету для попередження політичної корупції.

Проект є частиною заходів Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа та іншими організаціями, має на меті сприяти становленню відповідального, підзвітного і демократичного представницького органу – Парламенту України. <http://radaprogram.org/>, [www.facebook.com/radaprogram/](http://www.facebook.com/radaprogram/)

Методика, що розроблена в рамках проекту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу», пропонує 5 кроків для кожного народного депутата на шляху до прозорого та добросовісного лобювання інтересів виборців без 7 спокус (ризиків) політичної корупції. Ці 5 кроків включають формування «суспільного порядку денного» (ТОП-10 проблем та об'єктів виборчого округу), оцінку порядку денного депутата (передвиборча програма та звіти про діяльність), його готовності до включення проблем «суспільного порядку денного» до власного, оцінку внеску народного депутата у вирішення проблем виборців округу та, зрештою, оцінку 7 ризиків



*Іван Сікора та Сергій Панцир під час прес-конференції презентують результати проекту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу»*

політичної корупції, тобто того, яким чином здійснював лобювання народний депутат. Ці 7 ризиків політичної корупції включають, окрім усім відомого «тушкування», ще й завищення вартості вирішення проблеми задля подальшого лобювання «своїх» підрядників, конфлікт інтересів, що полягає у пов'язаності об'єкта лобювання, який виступає інструментом вирішення проблеми, із підприємницькою діяльністю депутата або пов'язаних із ним осіб, як-то бізнес-партнерів, родичів чи спонсорів його передвиборчої кампанії, тіньове або непрозоре лобювання (поставити перед фактом без доведення пріоритетності об'єкта в «суспільному порядку денному»), маніпулювання внеском у вирішення проблеми, ігнорування та бездіяльність щодо проблем, які є в «суспільному порядку денному», і «правильне» голосування без «тушкування».

Важливою складовою методики є визначення ТОП-10 («суспільного порядку денного») – це

---

найбільш МАСШТАБНІ, ГОСТРІ, ВАЖЛИВІ проблеми та об'єкти, які відібрані на основі принципу субсидіарності. На жаль, депутати або вибірково ставляться до ТОП-10 проблем, або просто не бачать масштабних та важливих об'єктів, які потребують фінансування із державного бюджету або ж вимагають втручання в межах виконання контрольних повноважень.





Методика кардинально змінює принцип оцінки діяльності депутата та головне – дозволяє визначати найважливіші проблеми та пріоритетні інфраструктурні об'єкти кожного округу, покликана сприяти зняттю масштабних та гострих суспільних проблем за рахунок коштів державного бюджету. В рамках пілотування методики «суспільний порядок денний» визна-

чався на основі аналізу програми та діяльності народного депутата, оцінок аналітиків, аналізу ключових документів місцевого та регіонального розвитку з подальшим обговоренням бачення ТОП-10 із громадянами, які вже зараз можуть об'єднуватися навколо партнерства «Порядок денний народних депутатів України без ризиків політичної корупції». Важливою складовою методики є проведення консультацій з народними депутатами, які працюють в окрузі. Інтенсивна робота з формування узгодженого порядку денного місцевої та регіональної політики ще попереду, і ми плануємо розгорнути цю активність спільно з народними обранцями та всіма зацікавленими сторонами в окремий напрям діяльності.

# Методика

## ЩО МАЄ ЗУПИНИТИ ПРАКТИКУ «РУЧНОГО ПІДГОДОВУВАННЯ» ВИБОРЧИХ ОКРУГІВ ТА ПОЛІТИЧНУ КОРУПЦІЮ

### 1. Проблематика виборчого округу/округів Формування суспільного порядку денного

-  Структуруємо (класифікуємо) проблеми за принципом субсидіарності
-  Визначаємо проблеми та питання політики, що потребують фінансування із державного бюджету
-  Аналізуємо Стратегії, програми, бюджетні документи, інші відкриті джерела, зустрічаємося із експертами
-  Оцінюємо проблеми: масштаб + гострота + важливість = ПРІОРИТЕТНІСТЬ та включення проблеми/об'єкта до суспільного порядку денного

### 2. Оцінка порядку денного депутата

-  Передвиборча програма
-  Звіти про діяльність

### 3. Оцінка готовності депутата щодо включення проблем суспільного порядку денного до власного порядку денного

-  Суспільний порядок денний = порядок денний депутата
-  Домагаємося 100% відповідності

### 4. Оцінка внеску народного депутата у вирішення проблеми виборців округу



### 5. Оцінка ризиків політичної корупції

**Можливість для всіх небайдужих, хто хоче контролювати діяльність та впливати на пріоритети порядку денного народного депутата на основі розробленої методики Фондації «Відкрите суспільство»**

**ПРИЄДНУЙТЕСЬ**  
**до громадського партнерства**  
**«Порядок денний народних депутатів України**  
**без ризиків політичної корупції»**

Деталі на сайті Фондації «Відкрите суспільство»

[www.osf.org.ua](http://www.osf.org.ua)

(розділи «Події» та «Аналіз політики»)

Також інформація може бути надана за запитом на електронну пошту:

[info@osf.org.ua](mailto:info@osf.org.ua)



## Програма РАДА: ПІДЗВІТНІСТЬ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ДЕМОКРАТИЧНЕ ПАРЛАМЕНТСЬКЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО



**Місія Фондації** – просування цінностей відкритого суспільства через вплив на формування порядку денного публічної політики і фінансів. Майже 15 років експерти Фондації «Відкрите суспільство» здійснюють моніторинг та аналіз роботи Верховної Ради України на предмет виконання передвиборчих обіцянок політичними силами, що представлені в парламенті.

Метою проекту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу» є підвищення доброчесності, прозорості та підзвітності народних депутатів перед виборцями, інформування про лобювання ними виділення коштів для своїх виборчих округів.

Більше інформації на сайті Фондації «Відкрите суспільство»:  
[www.osf.org.ua](http://www.osf.org.ua)

Електронна адреса:  
[info@osf.org.ua](mailto:info@osf.org.ua)

Контакти:  
**+38 044 425 77 09**

Фейсбук-сторінка Фондації «Відкрите суспільство»:  
<https://www.facebook.com/OSF.UA>

Думки авторів, викладені у цій публікації, можуть не співпадати з позицією: Агентства США з міжнародного розвитку, Фонду Східна Європа та Програми USAID РАДА»

Вісник підготовлений Фондацією «Відкрите суспільство» в рамках проекту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу», що є частиною заходів Програми USAID «РАДА»: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа та іншими організаціями, має на меті сприяти становленню відповідального, підзвітного і демократичного представницького органу – Парламенту України.  
Докладніше на <http://radaprogram.org/>, [www.facebook.com/radaprogram/](https://www.facebook.com/radaprogram/)