

ТЕНДЕНЦІЇ У ФІНАНСУВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Розглянуто динаміку фінансування апарату Президента за період 2008-2011 рр. Показано зв'язок між зміною величини фінансування апарату Президента та показниками ВВП і середньої заробітної плати працівників, зайнятих у державному управлінні. Висвітлено роль міжнародного незалежного рейтингу Freedom House та вказано місце України в ньому. Запропоновано шляхи поліпшення контролю за ефективністю використання коштів, призначених на фінансування діяльності апарату Президента України.

Ключові слова: фінансування апарату Президента, ВВП, бюджетні кошти.

Постановка проблеми. Сьогодні все частіше в засобах масової інформації політиками, економістами та й звичайними громадянами розглядаються питання ефективності функціонування центральних органів влади. Для України як молодої держави, яка раніше не мала власної системи державного управління (за винятком окремих залишкових елементів радянського часу, що носили переважно негативний характер), питання, що стосуються організації влади, надзвичайно актуальні. І справа не лише в ефективності реалізації визначених Конституцією і Законами завдань, покладених на владні органи, але й у співвідношенні результатів діяльності органів влади з тими фінансовими ресурсами, що були затрачені у процесі їх реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти, пов'язані з функціонуванням влади загалом і виконавчої влади, зокрема, а також фінансування їх діяльності досліджувалися у працях В.Б. Авер'янова, С.С. Л. Дюгі, Г. Єллінека, І.О. Ільїна, Б.О. Кістяківського, М.І. Козіубри, І.Б. Коліушка, А.М. Колодія, В.К. Колпакова, О.Л. Копиленка, М.М. Коркунова, Н.С. Крилової, М.І. Крупки, С.Л. Лисенкова, В.Я. Малиновського, Г.М. Манова, С. Н. Обушного, О.В. Петришина, П.М. Рабіновича, В.М. Селіванова, В.О. Тененбаума, Ю.О. Тихомирова, Ю.М. Тодики, М.В. Цвіка, А. А. Чухна, В.М. Шаповала, Г.Ф. Шершеневича, Ю.І. Ющика та ін.

Не розв'язані раніше частини загальної проблеми. Проте проблеми фінансування діяльності апарату Президента до тепер залишаються недостатньо висвітленими в наукових колах. Необґрунтоване зростання витрат на утримання апарату Президента стало вже нормою для України, підносячи її на 3 місце у світі по співвідношенню між витратами на 1 робочий день апарату Президента та кількістю середніх заробітних плат на місяць у цілому по країні, де Україна поступається лише США та Росії (1275, 977, 675 середніх заробітних плат відповідно) [1],

тому актуальність теми не викликає сумнівів.

Формулювання цілей статті (постановка завдань). Метою даного наукового дослідження стала оцінка реального стану фінансування діяльності апарату управління Президента України, порівняння його з макроекономічними показниками економічного розвитку нашої держави та винесення на основі цього узагальнюючих висновків та формулювання практичних рекомендацій і пропозицій щодо спрямування подальших науково-практичних досліджень у цьому напрямку.

Викладення основного матеріалу дослідження. Зауважимо, що в Конституції України та інших нормативно-правових актах не зафіксовано належності Президента до виконавчої влади. Тобто формально, будучи главою держави, він не є главою виконавчої влади.

Проте досвід показує, що в Україні більшість політиків і науковців відносять інститут президентства саме до виконавчої влади, незважаючи на вищесказане. Таке протиріччя дослідники пояснюють, спираючись на норми найвищого Закону, а саме: Конституція України покладає на главу держави функції, які зумовлені завданнями саме виконавчої влади. До таких функцій можна віднести: забезпечення державного суверенітету, національної безпеки, обороноздатності, прав і свобод громадян, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави [7, ст.106, ст.116].

Отже, на думку багатьох учених, президент в Україні виступає як "носій повноважень виконавчої влади" і входить до системи органів виконавчої влади функціонально - через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади [8, с. 479]. Отож, фінансування діяльності апарату Президента і стане предметом нашого аналізу.

Перш за все проаналізуємо динаміку показників фінансування апарату Президента України за останні декілька років (табл.1).

Аналіз фінансування діяльності апарату Президента України
у 2008-2011 рр., тис. грн., %

| Статті витрат | 2008 рік | 2009 рік | абсолютне відхилення | відносне відхилення | 2010 рік | абсолютне відхилення | відносне відхилення | 2011 рік | абсолютне відхилення | відносне відхилення |
|---|-----------|-----------|-------------------------|------------------------|-----------|-------------------------|------------------------|-----------|-------------------------|------------------------|
| | | | | | | | | | | |
| Організаційне, аналітично-інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України | 152 388,5 | 114 472,6 | -37915,9 | -24,88% | 120 623,7 | 6151,1 | 5,37% | 199 241,9 | 78618,2 | 65,18% |
| Організація та здійснення офіційних заходів за участю Президента України | 8 231,6 | 10 023,2 | 1791,6 | 21,77% | 13 097,3 | 3074,1 | 30,67% | 11 827,3 | -1270 | -9,7% |
| Обслуговування діяльності Президента України, Адміністрації Президента України та інших державних органів | 111 944,6 | 84 900,9 | -27043,7 | -24,16% | 85 579,0 | 678,1 | 0,8% | 111 626,2 | 26047,2 | 30,44% |
| Візити Президента України за кордон | 20 300,0 | 18 980,0 | -1320,0 | -6,5% | 26 526,3 | 7546,3 | 39,76% | 29 151,5 | 2625,2 | 9,9% |
| Разом | 292864,7 | 228376,7 | -64488,0 | -22,02% | 245826,3 | 17449,6 | 7,64% | 351846,9 | 106020,6 | 43,13% |

*Складено авторами на основі ЗУ "Про Державний бюджет України" на відповідні роки [3, 4, 5, 6]

Очевидно, що за досліджуваний період фінансування апарату Президента збільшувалося нерівномірно. Так, за статтями "Організація та здійснення офіційних заходів за участю Президента України" й "Візити Президента України за кордон" спостерігалось значне зростання у 2010 році відповідно на 30,7% та 39,8%. А за двома іншими статтями витрат, а саме: "Організаційне, аналітично-інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України" й "Обслуговування Президента України, Секретаріату Президента України та інших державних органів" фінансування значно збільшилось у 2011 році відповідно на 65,2% та 30,4%. Загалом же за всіма статтями витрат на утримання апарату Президента України у звітному 2011 році зростання досягло межі у 43,13%. Отже, спостерігаємо абсолютне

збільшення обсягів фінансування апарату Президента нашої держави за основними статтями витрат.

Щоб зрозуміти значення цих даних для економіки України, порівняємо темпи зростання фінансування апарату П. =резидента з такими важливими макроекономічними показниками, як валовий внутрішній продукт (номінальний та реальний) та індекс цін (табл. 2).

З табл. 2 видно, що за досліджуваний період обсяги номінального та реального ВВП також збільшувались, що природно дозволяє збільшити фінансування діяльності апарату Президента України, проте логіка підказує, що таке зростання економіки повинне приносити не лише збільшення доходів останнього, але і збільшення заробітків зайнятих в економіці. Так, зростання ВВП у 2011 році досягає позначки 26,85%, а зростання витрат

Таблиця 2

Оцінка динаміки реального та номінального ВВП, індексу цін у 2008-2011 рр., млн. грн., %

| Показники | 2008 рік | 2009 рік | абсолютне відхилення | відносне відхилення | 2010 рік | абсолютне відхилення | відносне відхилення | 2011 рік | абсолютне відхилення | відносне відхилення |
|------------|-----------|----------|----------------------|---------------------|-----------|----------------------|---------------------|------------|----------------------|---------------------|
| ВВПн | 948056 | 913345 | -34711 | -3,7% | 1082569 | 169224 | 18,5% | 1316600 | 234031 | 21,6% |
| ВВПр | 775188,88 | 813308,1 | 38119,22 | 4,91% | 992272,23 | 178964,13 | 22% | 1258699,81 | 266427,58 | 26,85% |
| Індекс цін | 122,3 | 112,3 | - | - | 109,1 | - | - | 104,6 | - | - |

*Складено авторами на основі офіційних даних Міністерства фінансів України [10]

на апарат Президента України в тому ж році показує аж 43,13% (див. табл. 1). Постає питання про невідповідність результатів діяльності апарату Президента показників економічного розвитку України.

Оскільки функціонально Президент України

належить до виконавчої влади, тобто є частиною державного управління, то доцільним буде порівняти тенденцію фінансування апарату Президента України із доходами, які отримують працівники, зайняті в державному управлінні в цілому (табл.3).

Таблиця 3

Динаміка середньої заробітної плати працівників, зайнятих в державному управлінні, в розрахунку на 1 штатного працівника, грн., %

| Показники | 2008 рік | 2009 рік | абсолютне відхилення | відносне відхилення | 2010 рік | абсолютне відхилення | відносне відхилення | 2011 рік | абсолютне відхилення | відносне відхилення |
|-----------------|----------|----------|----------------------|---------------------|----------|----------------------|---------------------|----------|----------------------|---------------------|
| Заробітна плата | 2591,08 | 2521,5 | -69,58 | -2,69% | 2758,42 | 236,92 | 9,4% | 3068,83 | 310,41 | 11,25% |

*Складено авторами на основі офіційних даних Держкомстату України [9]

У табл.3 спостерігаємо очевидну невідповідність між станом розвитку економіки, фінансування апарату Президента України та фінансування апарату державного управління в цілому.

Відповідно до статті 102 Конституції України, Президент України є гарантом додержання

Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [7]. З метою визначення результативності діяльності апарату Президента України в контексті збільшення видатків на його фінансування за останні роки проаналізуємо міжнародні рейтинги України, що на пряму залежать від ефективності вищої влади в країні.

У цьому випадку за базу порівняння візьмемо рейтинги Freedom House як найвідомішої організації, рейтингами якої користуються в усьому світі (незалежна неурядова організація з базуванням у Вашингтоні, яка створена у 1941 р. для дослідження стану політичних і громадянських свобод у різних країнах [11]) (табл. 4).

Основа для формування цього рейтингу дуже проста: вона здійснюється на основі двох складових - списку політичних прав у країні та переліку громадянських свобод. Рейтинг за кожною зі складових, як і інтегрований рейтинг, знаходиться в межах від "1" до "7", причому, чим менша оцінка, тим вищий рівень демократії в державі ("1" - абсолютно вільні держави, "7" - абсолютно невільні держави) [11].

Таблиця 4

Рейтинг України за даним Freedom House

| Рейтинг Freedom House | 2008 рік | 2009 рік | 2010 рік | 2011 рік | 2012 рік |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Україна | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 3 | 4 |

*Складено авторами на основі статистики, наданої офіційним сайтом організації [11]

З табл.4 видно, що впродовж досліджуваного періоду Freedom House понизила рейтинг України з "вільних країн" до "частково вільних країн", причому тепер вона стоїть в одному ряду з такими державами як Грузія, Молдова, Південний Судан [14]. Зауважимо, що ще у 2009р. у річному звіті Freedom House зазначалось, що Україна є "демократією, що динамічно розвивається, в регіоні, де цінують фундаментальні права і свободи людини" [11]. Очевидно, що в даному випадку збільшення фінансування не привело до очікуваного результату.

Цікава і динаміка фінансування діяльності Президента України в часі. Вона цікавить нас з двох причин: перша - за її допомогою можна чітко прослідкувати, як змінювалося фінансування

діяльності Президента України в часі, причому до 2010 року в Україні існувала парламентсько-президентська форма правління, а з 2010 року після визнання неконституційним Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року Україна повернулася до президентсько-парламентської форми правління [13]; друга - показує наскільки не відповідають реальності офіційні заяви секретаріату Президента (що вплинуло не лише на рейтинг Freedom House, але і на рівень довіри громадян до Президента [12]). Так, представниками влади заявлялось, що адміністративна реформа (скорочення апарату президента на 20%) призводить до скорочення витрат на його утримання[2], а ми спостерігаємо зовсім іншу тенденцію (рис.1).

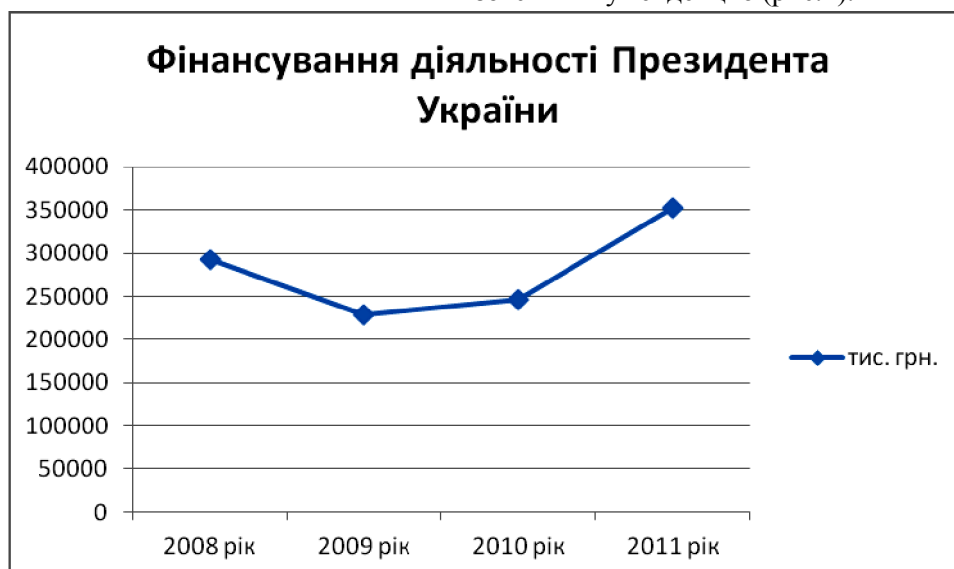


Рис.1. Фінансування діяльності Президента України

Висновки та перспективи подальших досліджень. У досліджуваному періоді спостерігалось спочатку незначне скорочення витрат на фінансування діяльності апарату

Президента України у 2009 р., а потім - різке абсолютне та відносне зростання. При цьому спостерігалася неефективність використання коштів, оскільки за період скорочення

фінансування Україна у міжнародному рейтингу Freedom House займала значно кращі позиції, ніж за період його зростання, а, отже, у другому періоді в країні краще виконувалися функції, покладені на Президента Конституцією України.

Показово, що динаміка фінансування не прив'язана до загальної тенденції у країні, оскільки зростання витрат "на президента" відбувається значно швидше, ніж зростання витрат на державне управління в цілому по країні.

У ситуації, що склалася в Україні, важливо створити такий механізм формування витрат бюджету в частині видатків на функціонування апарату Президента, за якого вони б прямо залежали від показників абсолютної та відносної зміни валового внутрішнього продукту в державі.

Крім цього, доцільно запровадити систему звітування апарату Президента України про напрямки витрачання бюджетних коштів з деталізацією статті витрат "Обслуговування діяльності Президента України, Адміністрації Президента України та інших державних органів", що зробить не лише реальним громадський контроль за витрачанням бюджетних коштів, але і допоможе уникнути чи хоча б зменшити "додаткові" витрати, які включають оренду літака, вертольота, реконструкцію резиденцій і будівництво вертолітних майданчиків, які склали в 2011 р. близько 50 млн. дол. із загальної суми витрат на діяльність апарату Президента 124,5 млн. дол. [1]

Список літератури:

1. Дорогой наш: корреспондент выяснил, во сколько стране обходится содержание Президента: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://korrespondent.net>

2. Сфремов: Рішення Януковича стосовно двадцятивідсоткового скорочення апарату виконується : [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://news.dt.ua>
3. Закон України "Про державний бюджет України на 2008 рік": [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
4. Закон України "Про державний бюджет України на 2009 рік": [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
5. Закон України "Про державний бюджет України на 2010 рік": [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
6. Закон України "Про державний бюджет України на 2011 рік": [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
7. Конституція України: Прийнята на 5-тій сесії ВРУ 28 червня 1996 року. - К.: Юрінком, 2007.
8. Малиновський, В.Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я.Малиновський. - Вид. 2-ге, доп. та перероб. - К.: Атіка, 2003. - 576 с.
9. Матеріали Державного комітету статистики: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
10. Матеріали Міністерства фінансів України: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://minfin.com.ua/>
11. Матеріали організації "Freedom House": [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.freedomhouse.org/>
12. Рівень довіри українців до влади продовжує падати: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://news.dt.ua>
13. Україна повертається до президентсько-парламентської форми правління: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://1tv.com.ua>
14. Freedom House: Україна більше не вільна: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua>

Анотація

Наталія Швець, Ірина Ткачук

ТЕНДЕНЦИИ В ФИНАНСИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

Пассмотрена динамика финансирования аппарата Президента за период 2008-2011 гг. Показана связь между изменением величины финансирования аппарата Президента и показателями ВВП и средней заработной платы работников занятых в государственном управлении. Освещена роль международного независимого рейтинга Freedom House и указано место Украины в нем. Предложены пути улучшения контроля за эффективностью использования средств, предназначенных на финансирование деятельности аппарата Президента Украины.

Ключевые слова: финансирование аппарата Президента, ВВП, бюджетные средства.

Summary

Natalia Shvets, Iryna Tkachuk

TRENDS IN THE FINANCING OF PRESIDENTIAL STAFF

Dynamics of financing of the president administration for the 2008-2011 years is observed in this paper. Correlation between changes in president administration financing and GDP and per capita wage of the governmental labors numbers is shown. A role of international independent ranking Freedom House is illuminated and place of Ukraine specified in it. The ways of improvement of control of the president administration functioning funds expenditure are proposed.

Keywords: financing of president administration, GDP, budget funds.