

# ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ

---

---

## У НОМЕРІ:

- **АКТУАЛЬНА ПОДІЯ**

∨ *Внутрішня і зовнішня політика  
України у 2013 р.*

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

∨ *ВЕЭС и Украина:  
перспективы сотрудничества*

∨ *Банківська галузь:  
підсумки, тенденції, прогнози*

∨ *До питання скасування  
депутатських пільг*

- **МІЖНАРОДНЕ ЗАКОНОДАВСТВО**

∨ *Україна – ЄС:  
оцінка екологічних реформ*

- **ПРАВО: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

∨ *Оптимізація трудових відносин*

**№ 10 (46) ЧЕРВЕНЬ 2013**

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

**№ 10 (46) 2013**

Бюлетень оперативних матеріалів  
на базі аналізу правової електронної інформації

Додаток до журналу  
«УКРАЇНА: ПОДІЇ, ФАКТИ, КОМЕНТАРІ»

**Засновники:**

Національна бібліотека України  
імені В. І. Вернадського  
Національна юридична бібліотека

**Головний редактор**

В. Горовий, д-р іст. наук, проф.,  
заступник генерального директора НБУВ

**Редакційна колегія:**

Ю. Половинчак (відповідальна за випуск),  
Н. Іванова, Т. Дубас, Л. Присяжна,  
Ю. Калініна-Симончук

Заснований у 2011 році  
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

**ЗМІСТ**

|   |    |
|---|----|
| АКТУАЛЬНА ПОДІЯ.....  | 3  |
| АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС.....   | 4  |
| Якименко Ю.<br>Меморандум об углублении<br>взаимодействия между Евразийской<br>экономической комиссией и Украиной:<br>ход и перспективы сотрудничества..... | 4  |
| Берегельський А.<br>Проблемні аспекти запровадження<br>в Україні загального декларування доходів.....   | 8  |
| Присяжна Л., Горенко Т.<br>Реальний стан економіки<br>і банківської галузі: підсумки, тенденції,<br>прогнози. Законодавчі ризики.....                       | 12 |
| Дем'яненко М.<br>До питання скасування депутатських пільг.....  | 19 |
| Саморукова О.<br>Ініціатива Кабміну щодо монетизації пільг:<br>відгуки та коментарі.....  | 23 |
| Блажкевич А.<br>Новий Трудовий кодекс порушує<br>трудові права найманих робітників.....   | 26 |
| МІЖНАРОДНЕ ЗАКОНОДАВСТВО.....   | 29 |
| Маленко Я.<br>Оцінка екологічних реформ у контексті<br>двосторонніх відносин Україна – ЄС.....  | 29 |
| Симоненко О.<br>Новая миграционная политика РФ:<br>проблемы и перспективы в отзывах аналитиков....  | 34 |
| ПРАВО: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА.....   | 43 |
| Єфімов О.<br>Оптимізація трудових відносин:<br>як і навіщо роботодавці їх «маскують».....   | 43 |
| ПРОБЛЕМИ ПРАВОТВОРЕННЯ<br>У ВИСВІТЛЕННІ ЗМІ.....  | 50 |
| ЩОДЕННИК БЛОГЕРА *.....   | 52 |



## АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

### Президент визначив пріоритети внутрішньої і зовнішньої політики України у 2013 р.

**Н**ародні депутати України отримали текст щорічного Послання Президента України В. Януковича до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році».

Текст послання опубліковано прес-службою глави держави. Послання на 576 сторінках складається з чотирьох розділів, присвячених економіці й соціальній сфері «в умовах глобальної нестабільності», гуманізації суспільного життя, розвитку й забезпеченню функціонування інститутів народовладдя. Розділ 4 має назву «Україна в нових умовах глобалізованого світу».

Нагадаємо, після прийняття у травні минулого року системних змін до Бюджетного кодексу, законів про Кабінет Міністрів, про центральні органи виконавчої влади, про місцеві державні адміністрації та інших Послання стало базою для бюджетного процесу, формування порядку денного законотворчої роботи, планування роботи уряду, органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, стратегічним орієнтиром для країни й суспільства.

У цьому році значна частина щорічного Послання Президента В. Януковича була присвячена досягненням влади за останні роки. Якщо говорити загалом, то Послання Президента спрямоване насамперед на демонстрацію готовності керівництва країни до реформ. Внутрішніми пріоритетами Президент визначив прискорення структурних реформ в економіці, запровадження демократичних стандартів у судочинстві.

Послання передбачає інтенсифікацію роботи щодо створення виборчого кодексу, що є однією з вимог Євросоюзу. Запропоновано нові форми реалізації волі виборців: з документа впливає, що готується ще один законопроект про референдум, який передбачатиме, що

закони, прийняті на референдумі, не можуть бути змінені Верховною Радою впродовж п'яти років, а закони, прийняті у Верховній Раді, можуть бути змінені на референдумі.

У щорічному Посланні Президента згадується і про зміну деяких норм, які стосуються судової гілки влади. У документі йдеться про проект закону, який на сьогодні перебуває на розгляді Конституційної асамблеї, і передбачає, що створення, реорганізація і ліквідація судів визначається законами, а не указами Президента; йдеться також про позбавлення права Верховної Ради брати участь в обранні і звільненні суддів.

Також пропонується скасувати п'ятирічний термін призначення на посаду судді; змінити порядок формування Вищої ради юстиції і перелік її повноважень; змінити порядок зняття суддівської недоторканності (ці повноваження пропонується надати Вищій раді юстиції); збільшити граничний вік перебування на посаді судді.

У соціальній політиці Україна, згідно з Посланням, продовжує намагатися виправдовувати дане в Конституції визначення соціальної держави. Ключовою тезою можна вважати орієнтацію на нову оцінку реальних доходів громадян, яка ляже в основу державних соцпрограм. В умовах тінізації зарплати це може мати важливе значення.

Зовнішня співпраця, на думку глави держави, має бути направлена як у бік Європи, так і Росії. Північного сусіда Україна вважає стратегічним партнером і планує поглиблювати взаємини у всіх сферах. Водночас курс на Європу залишається пріоритетом зовнішньої політики.

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Ю. Якименко, мл. науч. сотр. «СІАЗ» НБУВ

### Меморандум об углублении взаимодействия между Евразийской экономической комиссией и Украиной: ход и перспективы сотрудничества

28–29 мая в столице Казахстана Астане состоялось заседание Высшего евразийского экономического совета (ВЕЭС), в состав которого входят лидеры государств-членов Таможенного союза – России, Беларуси Казахстана. Кроме В. Путина, А. Лукашенко и Н. Назарбаева, к участию в мероприятии были приглашены также президенты Украины и Киргизстана. Таким образом, переговоры от формата «тройки» перешли к «пятерке», что стало очередным этапом процесса экономической интеграции на постсоветском пространстве, заинтересованность в которой декларирует украинское правительство.

Одним из наиболее важных итогов состоявшегося мероприятия стала поддержка на уровне глав государств намерения Украины получить статус наблюдателя в ТС, а в будущем и в Евразийском экономическом союзе. Впрочем, как ранее заявлял глава украинского правительства Н. Азаров, в экономическом сотрудничестве в рамках ТС Украина не собирается ограничиваться статусом наблюдателя.

Напомним, что в одобренном ВЕЭС проекте Меморандума об углублении взаимодействия между Евразийской экономической комиссией и Украиной Украина задекларировала намерения соблюдать принципы, зафиксированные в документах, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и воздерживаться от действий и заявлений, направленных против интересов ТС и ЕЭП.

Одной из особенностей Меморандума является положение о том, что документ не является международным договором и не создает прав и обязательств, регулируемых международным правом. Документ предусматривает право Украины

присутствовать на открытых заседаниях Высшего евразийского экономического совета; на открытых заседаниях Совета Евразийской экономической комиссии без права участия в принятии решений; на заседаниях коллегии Евразийской экономической комиссии без права участия в принятии решений; а также направлять свои предложения в Евразийскую экономическую комиссию. Украина также получила возможность получать копии документов, принятых советом и комиссией, за исключением документов, содержащих конфиденциальную и информацию для служебного пользования.

Как сообщил первый вице-премьер РФ И. Шувалов по окончании заседания ВЕЭС, после подписания меморандума Украина получит возможность работать во всех форматах Евразийской экономической комиссии и Высшего евразийского экономического совета, а Президент Украины будет приглашен на следующий Высший совет.

«Сегодня Украина выразила намерение работать в органах, которые существуют – это Высший экономический совет, который представлен президентами, Совет Евразийской экономической комиссии и т. д.... Принято решение, что до того как будет определен дальнейший статус Украины, а Украина стремится получить статус наблюдателя с 1 января 2015 г., страна сможет присутствовать на всех мероприятиях в качестве приглашенного лица», – заявил И. Шувалов.

Планируется, что следующие заседания совета пройдут в конце октября в Минске и декабре в Москве. На одном из этих заседаний будут рассмотрены и готовящиеся сегодня документы, необходимые для полноценной реализации Украиной своего статуса наблюдателя в ТС.

В то же время эксперты обращают внимание на то, что статус наблюдателя не предусмотрен действующими нормативами Таможенного союза, поэтому говорить о получении Украиной такого статуса можно будет лишь после подписания договора о создании Евразийского экономического союза, которое запланировано 1 января 2015 г. Хотя теоретически президенты стран-участниц ТС могут принять решение о введении статуса наблюдателя в Таможенном союзе, сегодня это вряд ли целесообразно. По словам И. Шувалова, если такое решение будет принято, придется разрабатывать новый межгосударственный договор или вносить соответствующие поправки в нынешний. «Если такой договор будет подписан и кодифицирован, то это можно и в отношении Таможенного союза. Это обсуждалось, но надобности в этом никакой нет, потому что нормативная база ТС сейчас трансформируется», – подчеркивает российский вице-премьер. Он указывает также, что в процессе кодификации всех документов будут принимать участие Украина и Киргизия. «Мы в этой дискуссии будем пытаться выработать универсальные правила, потому что, скорее всего, к этому Евразийскому экономическому союзу после его формирования будут присоединяться и другие государства», – заявляет И. Шувалов.

Успех предварительных договоренностей об углублении взаимодействия между ЕЭК и Украиной был закреплен 31 мая в Минске во время заседания Совета глав правительств СНГ, в ходе которого Премьер-министр Украины Н. Азаров и председатель Евразийской экономической комиссии В. Христенко подписали подготовленный меморандум.

Премьер-министр подчеркивает, что участие украинского представителя в работе органов ТС позволит с большей эффективностью решать вопросы торгово-экономических отношений, внимательно отслеживая принимаемые ТС документы. Сегодня же Украина узнает о решениях ТС постфактум и вынуждена впоследствии проводить сложные переговоры с каждой страной в отдельности, если принятые документы нарушают ее экономические интересы.

При этом, как заявил глава украинского правительства, страны-участники ТС не ставили перед Украиной никаких условий для подписания Меморандума с Евразийской экономической комиссией. «Никаких условий никто не выдвигал, в том числе и Российская Федерация», – сказал Н. Азаров. Также, по его словам, полученная Украиной возможность по приглашению председательствующей стороны участвовать в заседании органов Таможенного союза, а впоследствии и Евразийского экономического союза ничем не отличается от статуса наблюдателя при ТС.

Кроме того, как заявляет глава украинского внешнеполитического ведомства Л. Кожара, подписанный Меморандум имеет технический характер, «потому что в самих уставных документах Таможенного союза нет понятия, что такое наблюдатель». «Этот Меморандум не носит юридический обязательный характер и является организационным документом», – подчеркивает глава МИДа.

Отметим также, что, по заявлению советника Президента Украины В. Зубанова, подписание Украиной Меморандума, предусматривающего ее участие в работе ТС, не будет означать ее дальнейшего вступления в Евразийский Союз. Он также называет актуальной формулу сотрудничества Украины с Таможенным союзом в формате «3+1». «В. Янукович сказал, что отношения с Таможенным союзом на тех условиях, которые там существуют, – устав, Евразийская комиссия, как исполнительный орган – они не устраивают наше государство, и наше видение развития Украины. И мы можем рассматривать вопрос только как “3+1”, и мы шаг за шагом идем по этой дороге», – заявил В. Зубанов.

Представители оппозиции, комментируя ход переговорных процессов, касающихся экономической интеграции в рамках ТС, связывают их активизацию с тяжелым экономическим положением в стране. Так, депутат парламента А. Сенченко (фракция «Батьківщина») заявил, что желание власти сблизиться с ТС объясняется сложной экономической ситуацией и что власть пытается «конвертировать национальную независимость Украины в денежную выгоду».

Однако сторонники интеграции призывают не делать поспешных выводов, подчеркивая, что для получения экономической выгоды предстоит еще многое сделать.

Помощник президента РФ Ю. Ушаков подчеркивает, что сам по себе статус наблюдателя в Таможенном союзе не принесет Украине материальных выгод – для их получения нужно выполнить весь комплекс наработанных обязательств. «Наблюдать за процессами интеграции, наблюдать за укрепляющимися хозяйственными связями, торгово-экономическом взаимодействии трех стран, наверное, довольно увлекательно, но это созерцание никаких материальных выгод для конкретной страны, для ее населения не приносит», – заявляет он. Для реального сотрудничества и получения дивидендов от интеграционных процессов нужно принять весь комплекс наработанных Россией, Казахстаном и Беларусью обязательств и правил поведения, – считает Ю. Ушаков. – Без этого материального наvara, к которому, очевидно, стремятся другие страны, не получишь».

Успех переговоров в Астане и Минске наблюдатели связывают с вероятным достижением договоренностей относительно перспектив создания консорциума на базе украинской ГТС и снижения цен на газ для Украины. Считается, что уступить России контроль над магистральными газопроводами Украину вынуждают проблемы с наполнением бюджета и продолжающийся спад на рынке металлопродукции. Многие эксперты полагают, что украинское правительство согласилось на условия, выдвигаемые российской стороной, в соответствии с которыми ключевым участником консорциума станет «Газпром» и его права будут обеспечены законодательно в обмен на снижение цен на газ.

Руководитель Главного управления по вопросам международных отношений Администрации Президента А. Гончарук, комментируя эту сторону проблемы, отмечает, что переговоры по статусу Украины в Таможенном союзе, а также процесс переговоров по газовым вопросам – два параллельных процесса. «Это два параллельных процесса.

Вопрос энергетический всегда стоит... начиная с 90-х годов. Это один процесс, а процесс приобретения соответствующего статуса в отношениях с Таможенным союзом – это другое. Идут они параллельно», – подчеркивает он.

На сугубо экономическую подоплеку достигнутых договоренностей указывают как сторонники присоединения Украины к Таможенному союзу, так и противники – представители оппозиции, считающие, что этот процесс противоречит неизменно декларируемому властью евроинтеграционному курсу. В то же время расплывчатость позиции власти в отношении внешнеполитических приоритетов вызывает критику как со стороны ее оппонентов, так и со стороны союзников.

Например, лидер КПУ П. Симоненко, считая подписание Меморандума шагом в правильном направлении, подчеркивает, что движение Украины в сторону Таможенного союза не должно быть декларативным намерением и конъюнктурной политической игрой «в многовекторность». «Мы надеемся, что это решение власти не является очередным элементом политического торга с Европой. Мы также требуем от украинской власти дать четкий политический ответ на вопрос о том, в чем заключается смысл и цель пребывания Украины в ТС именно в статусе наблюдателя? Является ли этот статус промежуточным на пути к полноправному членству в Таможенном союзе?» – спрашивает политик. Он также указывает, что решение о присоединении Украины к Таможенному союзу продиктовано интересами экономики и дает стране реальные экономические перспективы, в то время как курс на сближение с ЕС носит сугубо политический характер.

Лидер партии УДАР В. Кличко напротив считает, что присоединение Украины к ТС не принесет ей экономической выгоды. При этом, по его словам, европейская интеграция Украины – это «не только новые экономические возможности стать частью крупнейшего экономического пространства в мире». «Для нас это, в первую очередь, европейские ценности и стандарты, возможность быстро

модернизировать страну, преодолеть коррупцию, создать справедливую судебную систему. Наиболее полно реализовать программу реформ в Украине можно в контексте европейской интеграции», – подчеркивает политик.

Тем временем со стороны ЕС звучат заявления о том, что сотрудничество между Украиной и ТС не должно противоречить будущим обязательствам Киева в рамках Соглашения об ассоциации, которое готовится к подписанию. «Мы напоминаем о нашей позиции о том, что любая форма сотрудничества Украины и Таможенного союза не должна противоречить будущим обязательствам Украины в рамках Соглашения об ассоциации, включая глубокую и всеобъемлющую зону свободной торговли, и не должна повредить возможности его подписания», – говорится в комментарии представителя европейского комиссара по вопросам расширения и европейской политики соседства Штефана Фюле Питера Стано.

Поэтому ЕС намерен тщательно изучить документы, подписанные Украиной в рамках сотрудничества с ТС, чтобы исключить их возможное противоречие положениям, касающимся создания зоны свободной торговли с Евросоюзом. Так, как информируют СМИ, ЕС официально обратился к украинской стороне с предложением начать диалог о взаимодействии Украины с Евразийским экономическим советом. В частности, ЕС предлагает провести на уровне экспертов консультации по «евразийским» делам Украины с целью получения представления о ее дальнейших планах и обязательствах перед Таможенным союзом и Евразийским экономическим советом.

Однако украинское руководство не считает, что расширение сотрудничества с Таможенным союзом и, в частности, получение статуса наблюдателя в ЕЭК помешает взаимодействию Украины с ЕС. Так, вице-премьер-министр Украины Ю. Бойко заявляет: «Мы должны присутствовать там, где есть наши экономические интересы. И статус наблюдателя, который мы сегодня получили, дает возможность это делать... Я не думаю, что Европейская комиссия будет против того

статуса, который мы сегодня получили». Он подчеркивает, что статус наблюдателя в ТС позволит Украине лучше понимать возможные риски для экономики и даст возможность вести переговоры по ряду секторальных направлений, особенно важных для Украины, в частности авиации и машиностроения.

Советник Президента, уполномоченный Украины по вопросам внешнеполитических и интеграционных процессов, глава представительства Украины при Европейском Союзе К. Елисеев отмечает, что стремление Украины к развитию торгово-экономических отношений со странами Таможенного союза не противоречит ни обязательствам, взятым перед ЕС, ни договоренностям о взаимодействии с Всемирной торговой организацией. Подписание Меморандума о получении Украиной статуса наблюдателя в Таможенном союзе он расценивает как итог поиска формата взаимодействия со странами-членами ТС и в будущем – с Евразийским экономическим союзом. При этом К. Елисеев указывает на необходимость соблюдения равноправия в этих отношениях и соответствие их нормам отечественного законодательства.

Что касается отношения российской стороны к возникающим вопросам по поводу обязательств Украины перед Евросоюзом, то оно сводится к положению о том, что декларируемый властью евроинтеграционный курс Украины не исключает эффективности ее сотрудничества с Таможенным союзом. Кроме того, в их решении РФ призывает избегать излишней политизированности. «Мы считаем неправильным заниматься перетягиванием каната по украинскому сюжету и ставить Киев перед какими-либо дилеммами», – заявил недавно постоянный представитель России при ЕС В. Чижов. Он также подчеркнул, что российские власти не считают, что «вступление в Таможенный союз будет для Украины означать потерю суверенитета», как это представляют в ЕС. По его мнению, выбор должен быть за самими украинцами, их руководством, парламентом и общественным мнением.

Таким образом, сторонники развития торгово-экономических отношений Украины



со странами-участницами Таможенного союза пытаются снять проблему выбора между этими процессами и европейской интеграцией страны. Несмотря на то, что заключение соглашения об ассоциации и зоне свободной торговли с Евросоюзом остается одним из приоритетов внешней политики Украины, страна демонстрирует стремление ко все более тесному сотрудничеству с ТС в рамках Единого

экономического пространства, рассчитывая на получение экономической выгоды, которая, возможно, могла бы составить несколько миллиардов долларов в год. При этом, чтобы стать полноправным членом ТС и ЕЭП, Украине придется в значительной степени изменить свое экономическое законодательство и найти для этого необходимые политические рычаги.

**А. Берегельський, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ**

## **Проблемні аспекти запровадження в Україні загального декларування доходів**

**Б**удь-яка держава не може існувати без ефективної системи оподаткування. Без неї не стане коштів на будівництво лікарень, виплати бюджетникам, охорону громадського порядку.

Черговий етап роботи в напрямі вдосконалення податкової системи розпочався з утворення Міністерства доходів і зборів України шляхом реорганізації Державної митної служби й Державної податкової служби. На це міністерство було покладено функцію з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Із 1 січня 2013 р. в Україні розпочалася кампанія з декларування громадянами свого майнового стану й доходів, отриманих ними протягом 2012 р., що мала тривати до 1 травня 2013 р.

Таким чином, Кабінет Міністрів завершує роботу над проектом Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 рр., головним пріоритетом якої є пошук додаткових джерел наповнення держбюджету.

Однією з найбільш довгоочікуваних і водночас ризикованих ініціатив є зниження навантаження на фонд оплати праці за рахунок спрощення адміністрування єдиного соціального внеску (спрощення декларації, переведення її в електронний формат).

Легалізації зарплат та інших доходів фізосіб повиненно послужити й впровадження загального декларування доходів фізосіб. Законопроект

про обов'язкове загальне декларування доходів громадян розробляє новостворене Міністерство доходів і зборів України. Основною метою документа є наповнення бюджету й скорочення тіньового сектору економіки. Крім того, введення в дію даного закону має посприяти виведенню з тіні підприємницької діяльності в цілому.

Податкова ще й раніше заявляла про запровадження загального декларування доходів фізичних осіб уже з 2012 р. Однак з року в рік ця дата відкладалася. Нещодавно ж міністр доходів і зборів України О. Клименко заявив про можливість запровадження з 2014 р. загального декларування доходів фізичними особами. «Думаю, 2013 р. стане роком, коли ці ініціативи будуть прийняті, а в 2014 р. почнемо їх упровадження», – сказав він.

За словами О. Клименка, відповідна ініціатива закладена в п'ятирічну концепцію розвитку податкової системи, розробка якої на сьогодні завершується. «На сьогодні ми вже маємо найпотужніші інформаційно-технологічні можливості, відпрацювали процес електронного декларування з юридичними особами, створили на базі нашої служби загальнонаціональну мережу сервісних центрів, що відповідає кращим світовим стандартам і готові до роботи з населенням на належному рівні», – наголосив він.

Міністр запевнив, що загальне декларування буде вводиться без поспіху й авралу – таку

масштабну реформу краще впроваджувати поетапно, протягом декількох років. «Ми розробляємо законопроект з кращими фахівцями всього світу, я маю на увазі Англії, Чехії, Польщі, Канади та Австралії – це світові експерти, які сьогодні нам надають консалтинг в цьому питанні», – заявив глава Міндоходів. Він повідомив, що нині фахівці Міндоходів спільно з експертами з Pricewaterhouse Coopers та експертами з боку національних університетів проводять «системну й кропітку роботу над випуском законопроекту».

Міністерство працює над тим, говорить О. Клименко, щоб забезпечити максимально зручне і швидке заповнення декларацій, можливість заповнювати документ дистанційно за допомогою мережі Інтернет, забезпечити доступ до інформації про доходи з баз даних міністерства. Підписати електронну декларацію платник податків зможе за допомогою індивідуального цифрового підпису.

Він також додав, що державна податкова служба України технічно готова приймати податкові декларації від усіх українців, проте необхідно вирішити проблему мотивації громадян, показавши їм вигоди добровільної сплати податків.

Варто зауважити: у жодному разі не заперечуючи необхідності й позитивів від запровадження обговорюваної системи, очевидним є те, що задля цього владі та законотворцям доведеться трохи «поморочитися». Загальновідомі скептичні настрої українського суспільства щодо новацій в економічній сфері, спрямованих на встановлення соціальної справедливості. Адже коли говорять про те, що певні нововведення запроваджуються з метою збільшення надходжень до бюджету, зрозуміло, що це може мати зворотну дію на добробут громадян.

Міністр доходів і зборів О. Клименко неодноразово наголошував, що показувати доходи, добровільно платити податки для громадян має бути вигідно. Зокрема, він заявив про те, що в цьому випадку «мова йде про забезпечення виконання принципу соціальної справедливості. Громадяни мають бути впевнені в тому, що і показувати реальні

доходи, і декларувати майно будуть всі платники податків, у тому числі держчиновники і заможні українці». Але яким чином громадяни в цьому впевняться, посадовець не роз'яснив. Водночас О. Клименко повідомив про розгляд можливості «добровільної офіційної легалізації капіталів, щоб підбити нульову межу, створити відповідну точку для подальших детенізаційних процесів».

Безперечно, проведення певної податкової амністії може додати позитивного ставлення до загального декларування доходів. Проте набагато кращого ефекту в процесі переконання громадян в тому, що це «корисно» можна було б досягти шляхом відкритого декларування посадовцями своїх витрат, адже доходи можновладців, що потрапляють в офіційні декларації, часом вражають своєю аскетичністю.

Чимало експертів висловили свої думки щодо ініціативи загальнообов'язкового декларування доходів у цілому. Зокрема, голова Комітету економістів України А. Новак вважає, що загальне декларування доходів – це є нормальна практика цивілізованих країн, але ці країни йшли не один десяток років до такої практики. На його думку, для того, аби вона мала необхідний ефект в Україні, запровадження обов'язкового декларування доходів буде не достатньо, тому що є багато методів і шляхів, як реальні доходи приховувати. «По-перше, немає збалансованого підходу до оцінки витрат, відповідно до витрат фізичних осіб, тобто це вже створює можливості здійснювати витрати, які є за межами офіційних доходів, які будуть подаватись в деклараціях. По-друге, поки що є не дуже контрольованим питання громадянства: дуже багато багатих українців або самі мають громадянство інших країн, або їхні родичі, що може дати змогу здійснювати незаконні фінансові операції, переводити в іноземні країни», – висловив думку експерт.

Крім того, він переконаний, що декларування доходів потрібне, проте «в цій фінансовій, банківській та податковій системах, які сформовані в Україні, – це запровадження не дасть необхідного ефекту».

Р. Кравець, адвокат, старший партнер адвокатської компанії «Кравець і Партнери», переконаний у тому, що обов'язкове декларування потрібне. «У розвинутих країнах такі норми існують. Проте сьогоднішня ситуація в Україні абсолютно марна, як з погляду отримання від цього додаткових надходжень до бюджету, так і з погляду контролю держави за сплатою податків її громадянами. У більшості країн обов'язкове декларування допомагає громадянам зменшувати суму податків й отримувати в разі потреби відшкодування переплачених податків. У нас це суто статистичні дії, і громадяни не зацікавлені в них. Проблема в тому, що Українська держава робить все, аби ускладнити відшкодування переплачених податків. Наприклад, моя компанія переплатила 70 тис. грн і два роки б'ється з Пенсфондом щодо їх повернення – та марно. Отже, зараховувати податки наперед можна, а повертати переплату – зась. Це ставить хрест на позитивній ситуації. За нинішньої ситуації такий крок може спричинити соціальне невдоволення і жодних додаткових надходжень до бюджету не буде», – прогнозує він.

О. Кірш, заслужений економіст України, вважає, що обговорювана ініціатива лише заплутає, розгніває електорат, і все скінчиться тим, що її скасують. «Податкові декларації дуже складні, і ми знаємо кілька докторів економічних наук, які насилу справляються з ними. Як це робитимуть пересічні бабусі й дідусі – не зрозуміло. Економічного ефекту не буде: хто приховує свої доходи, той все одно їх не розкриє. А ось електоральні втрати будуть очевидними. Це чергова дурість. У Грузії такі ідеї не спрацювали. І в нас не приживуться. Альтернативою загальному декларуванню доходів має стати спрощення податкової системи: що вона простіша, то важче її обійти. А в Україні все дуже ускладнено. На мій погляд, спростити – означає, перейти на єдині податки, аби підприємства сплачували єдиний податок, куди входить і прибутковий податок з громадян», – наголошує експерт.

Єдності щодо зазначеної податкової ініціативи немає і серед народних обранців.

Раніше голова парламентського Комітету з питань податкової і митної політики Верховної Ради В. Хомутич (Партія регіонів) висловив думку, що впровадженню загального декларування доходів має передувати розробка концепції такого декларування з визначенням усіх можливих ризиків, які можуть виникнути в процесі її реалізації. Адже, за його словами, у таких країнах, як, наприклад, США, Німеччина, Велика Британія, на підготовчий і перехідний періоди для переходу до загального декларування пішло від трьох до п'яти років. У цей час здійснювалося відповідне технічне оснащення фіскальних служб, навчання персоналу, широка роз'яснювальна робота серед населення. Він також зазначив, що необхідним етапом перехідного періоду до загального декларування є податкова амністія, оскільки без такої разової фіксації активів громадян не буде відправної точки, від якої надалі можна буде відраховувати приріст чи зменшення доходів. Паралельно, додав В. Хомутич, потрібно визначитися, чи сплачуватимуться податки з доходів, задекларованих при такій амністії, і в якому розмірі.

Народний депутат, екс-голова Держкомпідприємництва О. Кужель вважає, що «ініціатива спрямована на поліпшення життя податкової служби», оскільки у 90 % громадян доходи становлять 1–2 прожиткові мінімуми, якщо ж хтось отримує 3–4 тис. грн, що їм декларувати: як вони виживають на ці гроші? Вона переконана в необхідності запроваджувати не декларування доходів усіх громадян, а непрямі методи контролю витрат представників влади (Президента, членів Адміністрації Президента, КМУ, депутатів, мерів, губернаторів і голів обласних адміністрацій), далі – непрямі методи контролю витрат для всіх.

Про те, що відповідні урядові ініціативи не підтримуватимуть комуністи, уже заявив лідер КПУ П. Симоненко.

Крім того, зважаючи на високий рівень нелегальної зайнятості в Україні, з великою вірогідністю частина доходів громадян усе одно буде залишатися в тіні. Утім, законопроект може запропонувати певні санкції щодо «нелегалів». У цьому контексті перший заступник голови Верховної Ради

України, депутат від фракції КПУ І. Калетнік наголосив на тому, що перед тим, як парламент підтримає законодавчі ініціативи із загального декларування доходів, в Україні потрібно забезпечити електронний документообіг між усіма органами державної влади. «Ми маємо створити відповідну електронну систему, яка дає змогу обмінюватись інформацією між всіма органами державної влади, які мають працювати дуже чітко, швидко, щоб люди не носили купи довідок. Щоб не створити довгі черги по декларуванню. А потім перейдемо до наступного етапу: подання декларацій із дому – через Інтернет», – заявив І. Калетнік. Крім того, за його словами, законопроект про загальне декларування доходів може передбачати санкції адміністративного або кримінального характеру, про те, «за що покарати громадян, які не задекларували доходів, якщо при цьому вони не мали змоги це зробити». «У нас 46 млн населення, з них велика кількість непрацюючих, тих, хто взагалі не має ніяких доходів. У нас 8 млн українців сьогодні на заробітках в Європі. Близько 14 млн – пенсіонерів. Тому ініціативи – гарні, але ми не маємо поспішати із їх прийняттям», – підкреслив І. Калетнік.

Слід звернути увагу й на те, що перш ніж, як очікують у Міністерстві доходів і зборів України, загальне декларування доходів підвищить податкову культуру громадян і дає можливість знайти нові ресурси, за рахунок яких буде знято частину податкового навантаження з бізнесу, необхідно, як мінімум, віднайти кошти на обробку 45 млн декларацій. Окремої уваги заслуговує питання вартості створення баз, системи дистанційного доступу до яких коштують чимало. Про витрати на це ініціатори законопроекту поки що не обмовилися жодним словом.

Так само неоднозначними є оцінки й щодо ефективності запропонованого закону. За прогнозами чиновників, ітиметься про істотне зростання податкових надходжень. «Якщо буде затверджено систему всезагального декларування, то ми очікуємо збільшення надходжень від податку на доходи фізосіб утричі», – припускав свого часу директор департаменту оподаткування фізичних осіб

тодішньої Державної податкової служби В. Бусарев.

Незалежні експерти вважають такі підрахунки, м'яко кажучи, перебільшеними. «Це цілковитий абсурд, – коментує экс-міністр економіки, президент Центру ринкових реформ В. Лановий. – Адже заповнюватимуть нову декларацію переважно ті люди, які вже заплатили податки. Є, звичайно, певна кількість “вільних художників”, які отримують доходи, але вважають не обов'язковим ділитися ними з державою. Утім, таких платників є не більше 23 % від загальної кількості».

Утім, здогадатися, у якому саме напрямі податківці планують посилювати роботу, неважко. Ідеться насамперед про так званих фрілансерів, які надають послуги, проте не оформляють їх як роботу. Ще один напрям – трудові мігранти. Не становить таємниці, що наші співвітчизники закордоном заробляють – і чимало. Причому в деяких областях – переважно західних – вони «вливають» у місцеву економіку суми, які співмірні з офіційними бюджетами регіонів. Або й навіть перевищують їх.

Експерти застерігають від недооцінки наслідків, які матиме для держави подібне «закручування гайок» для легального й напівлегального дрібного бізнесу. «Ми бачимо, що розпочалася масштабна боротьба з бізнесом, – продовжує В. Лановий. – Найперше, це означатиме масштабне перетікання капіталів закордон». Звідси перша тенденція: в Україні істотно зменшаться так звані внутрішні інвестиції.

Враховуючи всі можливі загрози й можливе невдоволення суспільства є вірогідність того, що обов'язкове декларування доходів усіма громадянами буде введено в Україні не раніше 2016 р., після виборів Президента країни. Таку думку висловив експерт, президент Українського аналітичного центру О. Охріменко. «Робочий документ передбачає введення обов'язкового декларування доходів усіма громадянами не з 1 січня 2014 р., як це заявлялося раніше, а з 1 січня 2015 р.», – сказав О. Охріменко. При цьому, за словами

експерта, фактично загальне декларування доходів українцями почнеться через рік, тобто з 2016 р. «Декларації треба буде подавати вже з 2016 р., після виборів Президента. Це зроблено для того, щоб не розбурхувати людей перед виборами. Так спокійніше», – зазначив він.

Повертаючись до неодноразово згаданого експертами зарубіжного досвіду, слід відзначити, що наразі практично скрізь, де була впроваджена система загального декларування, значно скоротилися обсяги «прихованих» коштів, а значить, бюджети одержали більше надходжень, стверджують експерти.

Водночас досвід пострадянських країн демонструє, що для впровадження нової системи потрібен перехідний період. Наприклад, у Казахстані спочатку планували ввести загальне декларування з 2014 р., але потім вирішили подовжити процес. На сьогодні обов'язково декларують доходи депутати парламенту й судді, у майбутньому році декларації стануть обов'язковими для держслужбовців і працівників державних компаній, а решту громадян зобов'язують заповнювати декларації у 2017 р.

Попри все, в Україні законопроект обіцяють зробити якісним – до цієї роботи залучені найкращі фахівці з різних країн світу, в яких система декларування максимально зручна за рахунок новітніх технологій. Зрозуміло, що Україні теж знадобиться певний час, щоб провести роз'яснювальну роботу серед населення, навчити персонал та забезпечити фіскальні служби необхідними технічними можливостями. Водночас важливо передбачити та мінімізувати ризики, пов'язані з довірою бізнесу до фіскальної політики держави. Тому перед тим, як даний законопроект буде запропоновано до розгляду, він повинен пройти широке громадське обговорення (*За матеріалами tyzhden.ua, gazeta.ua, newsradio.com.ua, unn.com.ua, day.kiev.ua, vkurse.ua, gazetaukrainska.com, komitet.in.ua, lviv.tv, kyiv.comments.ua, dt.ua, aktsent.com.ua, rbc.ua, socportal.info, regionews.sumy.ua, news.finance.ua, frontzmin.ua, epochtimes.com.ua, world.pravda.com.ua, nikorupciji.org, uaonline.com.ua, bbc.co.uk, unian.ua, ukrinform.ua, socportal.info*)

**Л. Присяжна, наук. співроб. НЮБ НБУВ**

**Т. Горенко, канд. екон. наук, ст. наук. співроб., СІАЗ НБУВ**

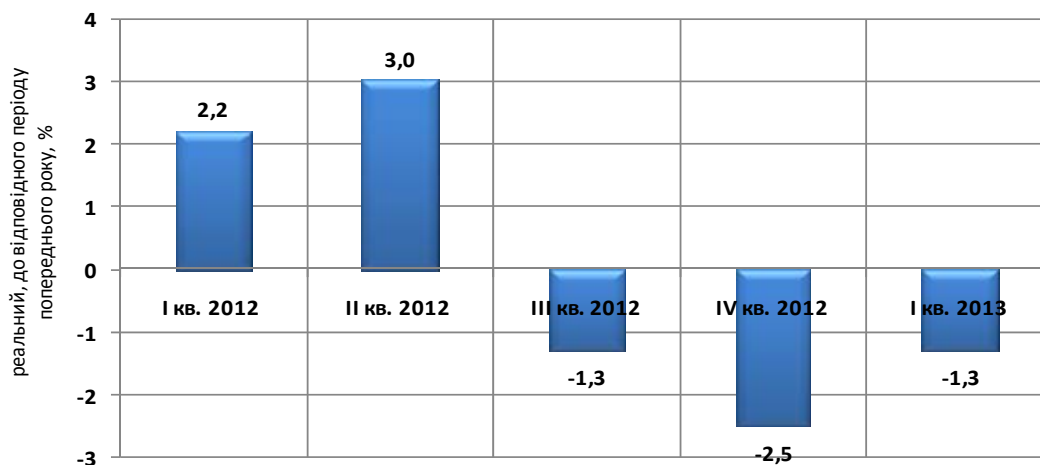
## **Реальний стан економіки й банківської галузі: підсумки, тенденції, прогнози. Законодавчі ризики**

5 червня в Інформагенстві «Українські новини» відбулася прес-конференція на тему: «Реальний стан економіки і банківської галузі: підсумки, тенденції, прогнози. Законодавчі ризики».

У прес-конференції взяли участь президент АУБ, віце-президент Центрально-Європейської банківської федерації, заслужений економіст України О. Сугоняко й заступник голови Комітету Верховної Ради з питань фінансів і банківської діяльності, народний депутат С. Кубів.

У своєму виступі «Банківська галузь: сучасний стан та виконання основних функцій» О. Сугоняко наголосив, що три останні квартали має місце рецесія української економіки (реальний ВВП у III кварталі. 2012 р. становив «мінус» 1,3 %, IV кварталі. – «мінус» 2,5 %, V кварталі. – «мінус» 1,3 %). Цей факт дає підстави експертам і міжнародним фінансовим організаціям, рейтинговим агентствам говорити про негативні тенденції поточного 2013 р.

### Зміна обсягів реального ВВП, щоквартальна



За показником економічного ризику (економічна стабільність, економічні дисбаланси, кредитний ризик в економіці) банківська галузь України має найгіршу оцінку – 10. За показниками галузевого ризику – 7. За класифікацією BICRA рейтингової агенції Standard&Poor’s, сукупна оцінка банківської галузі України – 9. Це найгірша оцінка для всіх держав, що виникли на терені колишнього СРСР (гірше лише Білорусь із 10 балами).

Негативно позначилося і на економіці, і на банках утримання стабільного курсу й низької інфляції – як стратегічних цілей влади останніх трьох років. Ці політичні цілі досягалися за рахунок утиску ліквідності у 2011 та 2012 р., що призвело до істотного зростання боргового навантаження на банки. Якщо приріст процентних доходів за січень–квітень 2013 р. порівняно з цим же періодом попереднього року становив 8,3 %, то приріст процентних витрат склав 21,9 %. Така

тенденція була закладена вже в останньому кварталі 2011 р. і тривала весь 2012 р.

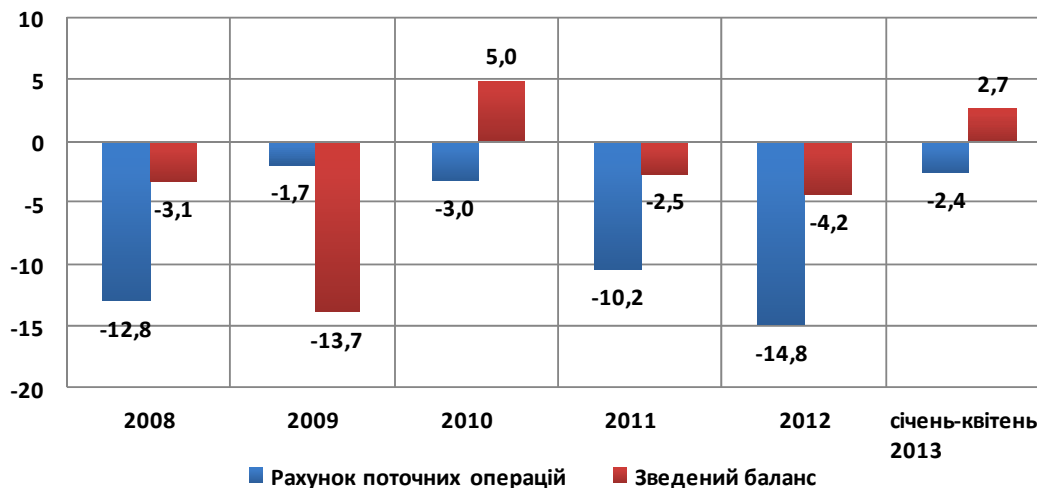
Жорстка монетарна політика, дефляція заморозили економіку. Проблеми бюджетні, боргові, платіжного балансу й курсу гривні влада вирішує шляхом нарощення боргу.

Якщо говорити про ситуацію з промисловістю, то «маємо ті ж самі негативні тенденції. По-перше, якщо у кризовому 2009 р. падіння промислової продукції склало 31,9 %, то в січні-квітні 2013 р. вже маємо реальне падіння промислової продукції 4,2 % і воно продовжується».

Щодо платіжного балансу, у 2012 р. негативне торговельне сальдо становило 14,8 млрд дол. «Яким чином можна було перекрити негативне сальдо? За рахунок таких складових: продаж валютних резервів, збільшення боргів (тобто позичати кошти закордоном) зменшення в обігу кількості гривні. Що власне і спостерігали», – констатував експерт.

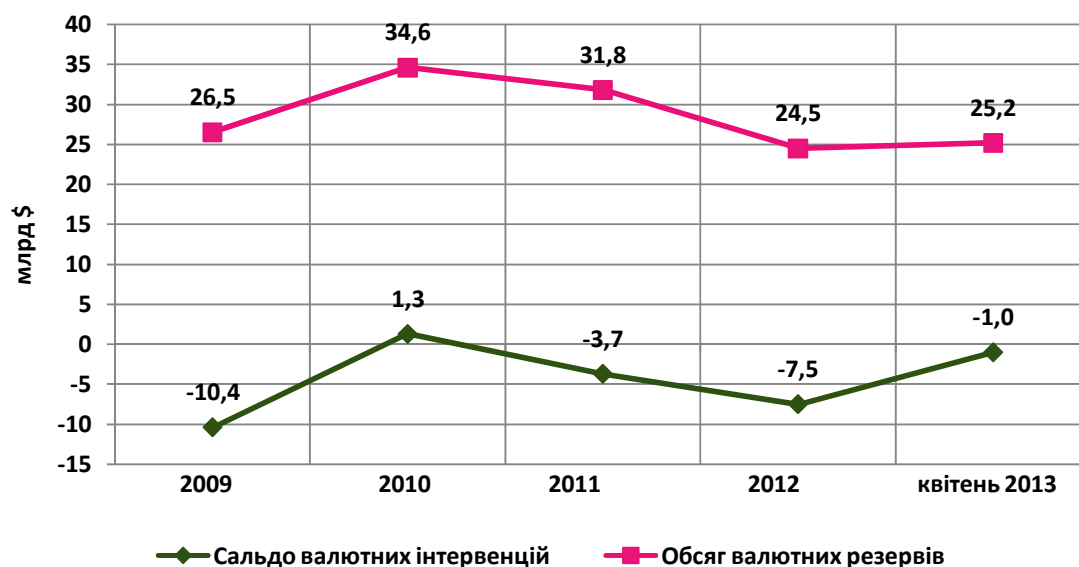
### Платіжний баланс

млрд дол. США



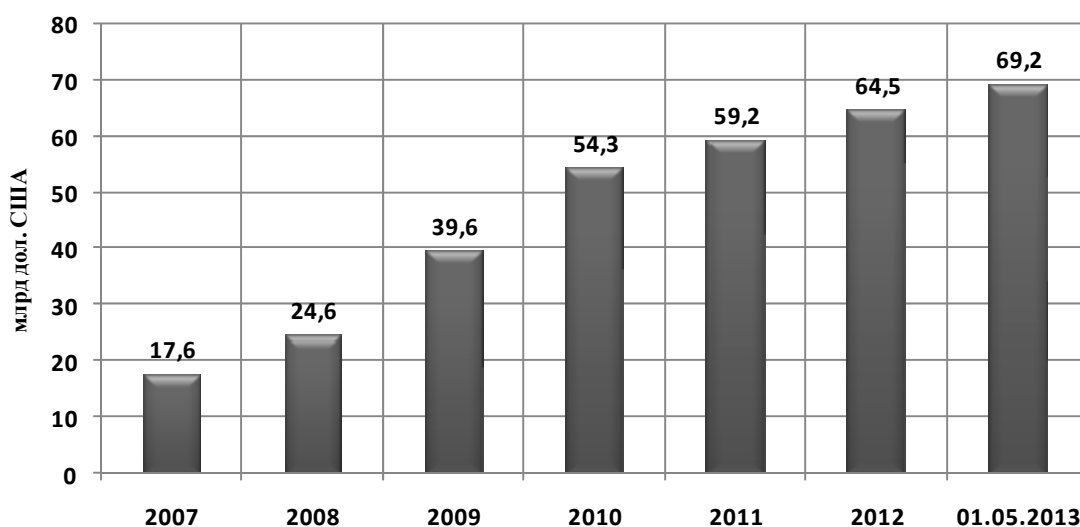
Коментуючи питання обсягів золотовалютних резервів, О. Сугоняко наголосив, що у I кварталі 2013 р. триває і сьогодні: вартість резервів становить «мінус» 11 млрд дол. Сугоняко наголосив, що стабільності курсу становить «мінус» 2012 р. Нацбанк продав валюти більше, ніж 11 млрд дол. золотовалютних резервів, у кризовому 2009 р. Негативна тенденція підкреслює експерт.

### Сальдо валютних інтервенцій НБУ та обсяг валютних резервів



Державний і «гарантований державою» борг з 2007 по 2009 р. зріс на 22 млрд дол., а з 2010 по 2012 р. – на 24,9 млрд дол. «За три роки борг зріс майже до 960 млрд грн – застерігає О. Сугоняко. – Ці кошти будуть зібрані через девальвацію, інфляцію тощо. Тобто ми живемо в борг: економіка падає, золотовалютний резерв падає, а борг нарощується».

### Державний та гарантований державою борг України (на кінець періоду)



Реальна відсоткова депозитна ставка. Залучені кошти є найбільшою частиною пасивів банку, яка в кілька разів повинна перевищувати його власні кошти. Фактично залучені кошти – це основне джерело формування ресурсів комерційного банку, які спрямовуються на проведення активних операцій.

До залучених коштів банку належать залишки коштів на поточних, бюджетних і розрахункових рахунках клієнтів, ощадні й строкові вклади фізичних і юридичних осіб, вклади до запитання, різні види депозитних рахунків, таких як умовні, заставні, брокерські, цільові депозити, депозити в іноземній валюті, а також кошти на кореспондентських рахунках інших банків (лоро-рахунки). У банківській практиці всі рахунки клієнтів, відкриті в банку, у цілому називають депозитами, а залучені кошти – депозитними зобов'язаннями.

Метою банківського менеджменту у сфері керування зобов'язаннями банку є залучення достатнього обсягу коштів з найменшими витратами для фінансування тих активних операцій, які має намір здійснити банк. Отже, у процесі формування ресурсної бази менеджмент повинен враховувати два основні параметри керування – вартість залучених коштів і їх обсяг.

Для забезпечення бажаної структури, обсягів і рівня витрат за депозитними зобов'язаннями менеджмент використовує різні методи залучення коштів, які загалом поділяються на

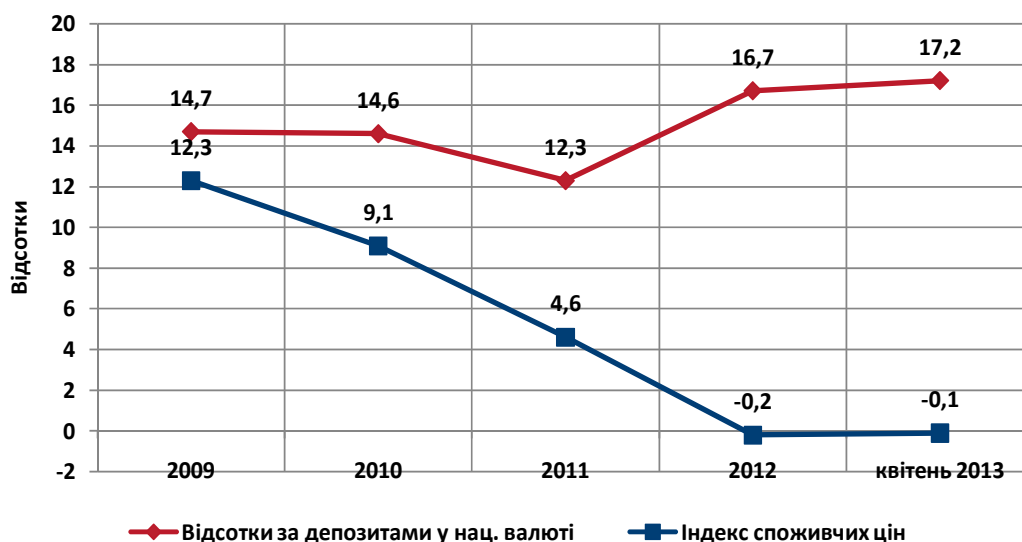
дві групи – цінові й нецінові методи керування залученими коштами.

Сутність цінових методів полягає у використанні відсоткової ставки за депозитами як головного важеля в конкурентній боротьбі за вільні грошові кошти фізичних і юридичних осіб. Підвищення пропонованої банком ставки дає змогу залучити додаткові ресурси. І, навпаки, банк, перенасичений ресурсами, але обмежений не багатьма прибутковими напрямками їх розміщення, зберігає чи знижує депозитні ставки.

Нецінові методи керування залученими коштами банку базуються на використанні різноманітних прийомів заохочення клієнтів, які прямо не пов'язані зі зміною рівня депозитних ставок. До таких прийомів належать реклама; поліпшений рівень обслуговування; розширення спектра пропонованих банком рахунків і послуг; комплексне обслуговування; додаткові види безкоштовних послуг; розташування філій у місцях, максимально наближених до клієнтів; пристосування графіка роботи до потреб клієнтів.

Реальна процентна ставка являє собою номінальну ставку (тобто ставку, що склалася на ринку), скореговану на процент інфляції. Наприклад, якщо номінальна ставка за депозитом становить – 8 % річних, а рівень інфляції 6 %, то реальна процентна ставка – 2 %. У 2009 р. вона становила  $14,7 - 12,3 = 2,4$ , а у 2012р. – 17 %. Це говорить про штучний дефіцит гривні в цей період і зростання депозитних ризиків.

**Індекс споживчих цін та відсоткова ставка за депозитами фіз. осіб у нац. валюті**





Для аналізу показників роботи банків Асоціація українських банків використала баланси 138 банків. За одержаними балансами виконано розрахунки ряду показників за станом на 1.05.2013 р., у тому числі щодо індикативної групи банків, до якої увійшло 106 банків, зроблені розрахунки в динаміці для з'ясування загальносистемних тенденцій з початку 2013 р.

Структура активів індикативної групи протягом року зазнала певних змін: зменшилася питома вага кредитів з 60,61 до 60,29 % у загальному обсязі активів, депозитів та кредитів у банках – з 2,86 до 2,08 %, коррахунків – з 11,34 до 10,52 % та зросли вкладення у цінні папери – з 6,62 до 8,21 %.

Структура кредитного портфеля за об'єктами кредитування індикативної групи станом на 1.05.2013 р. була такою: кредити юридичним особам – 78,34 % (77,38 %) – становили 509,5 млрд грн; кредити фізичним особам – 18,72 % (18,69 %) – 121,7 млрд грн; кредити й депозити іншим банкам – 2,94 % (3,93 %) – 19,1 млрд грн.

Структура зобов'язань з початку року також змінилася. При цьому зросла питома вага строкових коштів – з 43,49 до 44,36 %, коштів до запитання клієнтів – з 19,29 до 20,45 % і

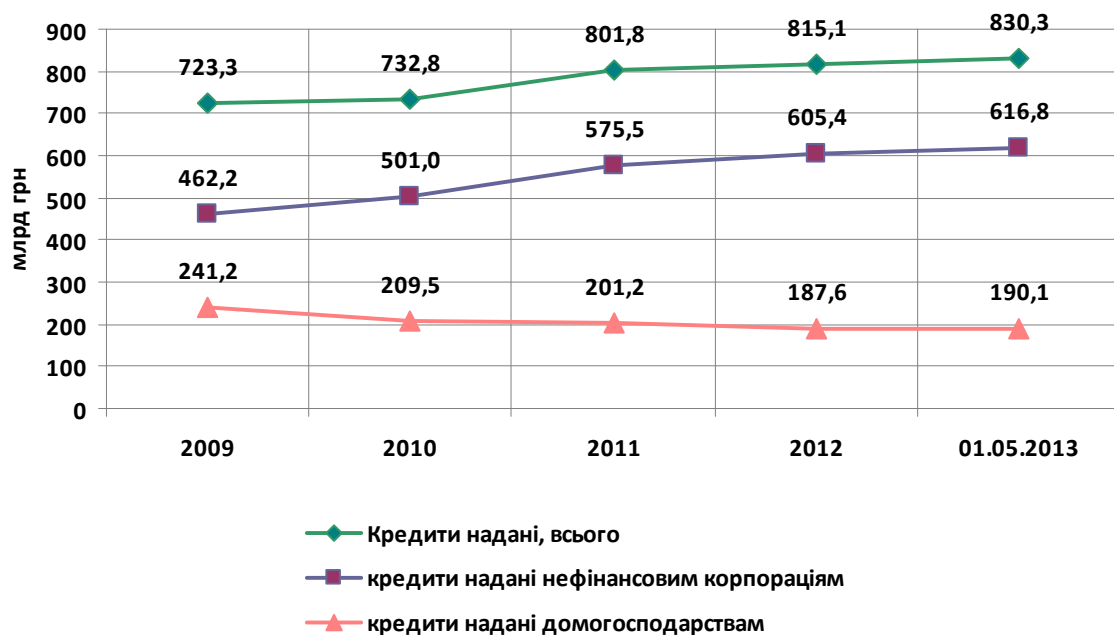
знизилася частка коштів банків – з 20,21 до 16,62 %.

Обсяг капіталу 137 банків на 1.05.2013 р. становив 148 789,1 млн грн, або 14 195,8 млн ЄВРО. Обсяг сплаченого статутного капіталу становив 136 081,0 млн грн.

Результат діяльності з початку 2013 р. 137 банків становив 3094,9 млн грн. В індикативній групі банків прибуток за чотири місяця 2013 р. становив 2458,6 млн грн, тоді як за відповідний період 2012 р. ці банки мали 1408,6 млн грн прибутку. «Основний приріст відбувався за рахунок домогосподарств (29,0 млрд грн), частина – за рахунок не фінансових корпорацій (2,5 млрд грн) і міжбанківські депозити (10,5 млрд грн).

Станом на 1.05.2013 р. структура доходів (у дужках – значення на 1.01.13 р.): 76,60 % (76,39 %) – процентні, 13,63 % (13,35 %) – комісійні, 9,77 % (10,25%) – інші. Структура процентних доходів: 62,26 % (61,92 %) – від кредитів суб'єктам господарювання (юридичним особам); 20,64 % (20,22 %) – від кредитів фізичним особам; 6,38 % (6,63 %) – від цінних паперів; 2,36 % (2,86 %) – від розміщення коштів у інших банках; 8,36 % (8,36 %) – від інших операцій.

### Кредитна заборгованість резидентів



Які галузі кредитувалися? Дуже високий кредитний ризик в економіці не допускає її кредитування. Приріст залучених банками коштів за чотири місяці ц. р. склав 44,3 млрд грн. Банки розмістили ці кошти в активах таким чином: кредити резидентам – 15,1 млрд грн (у т. ч. кредити виробничим галузям – 12 млрд грн); цінні папери – 28,2 млрд грн (у т. ч. урядові – 22,8 млрд грн). Лише 27 % приросту залучених коштів направлено банками у виробничі галузі. Це діагноз дуже серйозної хвороби і галузі, і економіки, – стверджує О. Сугоняко.

За півтора року загальний приріст кредитів склав менше 30 млрд грн.

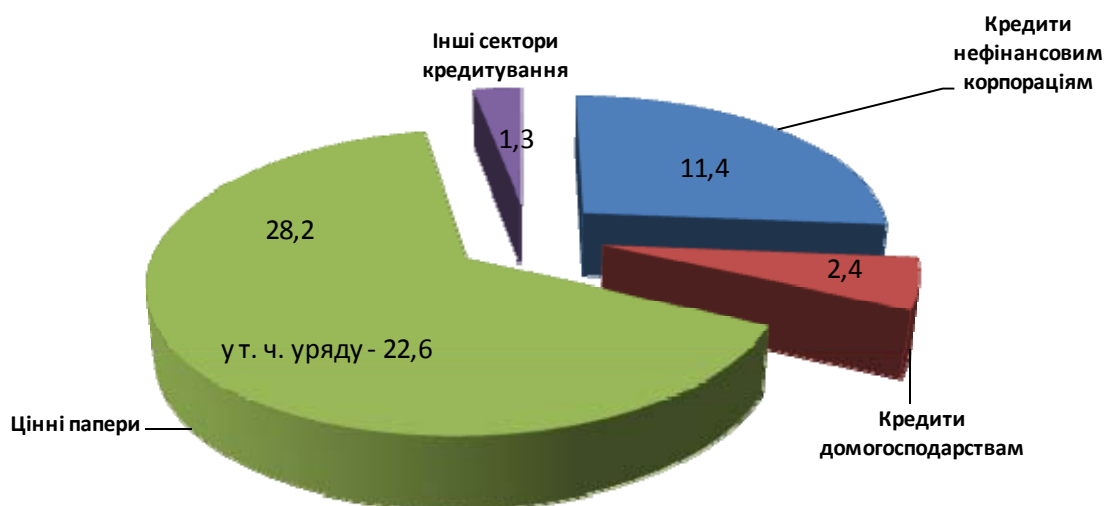
Структура витрат: 53,45 % (48,87 %) – процентні витрати, 2,50 % (2,07 %) – комісійні витрати; 32,99 % (33,78 %) – інші витрати (на утримання персоналу, оренду приміщення, утримання охорони тощо), 11,07 % (15,27 %) – створення резервів.

Структура процентних витрат: 50,40 % (44,05 %) – за коштами фізичних осіб; 8,79 %

(12,42 %) – за коштами інших банків; 14,71 % (14,43 %) – за залученими коштами суб'єктів господарювання (юридичних осіб); 1,79 % (1,61 %) – від цінних паперів; 5,09 % (6,72%) – за коштами, залученими від НБУ; 4,20% (4,37 %) – від коштів небанківських фінансових структур; 15,02 % (16,41 %) – за іншими операціями. Частка проблемних кредитів галузі за даними рейтингової агенції S&P складає 20 %, Moody's – 35 %. Показаний галуззю прибуток за чотири місяці п. р. у сумі 2,3 млрд грн в основному сформований за рахунок зменшення витрат, а саме за рахунок зменшення відрахувань у резерви під активні операції (2,4 млрд грн).

Президент АУБ звертає увагу суспільства на те, що на банківську галузь тисне ризик девальвації гривні. Сальдо між валютними зобов'язаннями та валютними активами банків складає більше 6 млрд дол. При девальвації гривні банки будуть нести прямі збитки в залежності від глибини девальвації та розміру цього сальдо.

Структура приросту доходних активів у січні-квітні 2013 р.  
(млрд грн)



Банківська галузь вилучає вільні кошти у населення та підприємств та направляє їх в основному на непродуктивне споживання уряду (ОВДП), або на кредитування споживання населення. А в економіці поглиблюється

запустіння. Базова функція галузі – кредитування національного виробництва виконується незадовільно, тому що банківська галузь змушена кредитувати споживання, а не виробництво, де великі ризики.

### Структура приросту депозитів у січні-квітні 2013 року (у відсотках)



Для того, аби залишитися на плаву, банки скорочують свої витрати за рахунок скорочення чисельності працюючих, скорочення підрозділів, зменшення процентних ставок (процентна ставка полягає в тому, що приріст процентних доходів суттєво менше ніж приріст процентних витрат). Заборгованості банків дуже зросли. Сьогодні до 34 % непрацюючих кредитів.

Вийти з цієї ситуації можна за рахунок залучення коштів з економіки, але вона не працює. Тобто банківську систему може врятувати поворот обличчям до економіки.

Водночас президент АУБ щодо створення української Національної системи масових електронних платежів (НСМЕП) зазначив, що це правильна ідея. «Навіть маленька Голландія має її. А міжнародні платіжні системи можуть використовуватися як частина банківської системи країни, вони можуть працювати тут, в Україні, зберігаючи частину свого ринку. Але система в Україні повинна бути своя. І ця позиція Національного банку України – правильна... Не може бути так, щоб, наприклад, співробітники Міноборони користувалися

картками на базі міжнародних платіжних систем, адже ми держава, а не прохідний двір», – сказав експерт, і додав, що важливо, аби НСМЕП впроваджувалася в Україна правильно та прозоро, зберігаючи баланс, враховуючи інтереси всіх учасників ринку.

Згоден із думкою фінансового експерта й заступник голови Комітету Верховної Ради з питань фінансів і банківської діяльності народний депутат С. Кубів. «Думаю, що держслужбовці повинні мати зарплатні картки в державних банках, оскільки це державні кошти», сказав він.

«Позиція НБУ – вірна, її потрібно підтримувати. Потрібна стратегія розвитку платіжних систем України... Якщо процес буде публічним і добре підготовленим, то він не стане «добровільно-примусовим», – резюмував політик.

Водночас С. Кубів під час виступу звернув увагу на законодавчі ризики, наголосивши на якості законодавчої роботи. «Народні депутати попереднього скликання внесли більш, ніж 4 тис. законопроектів, з яких ухваленими виявились близько 15 %. При цьому законодавчі ініціативи Кабміну, НБУ та Президента

особливою активністю і, найважливіше фаховістю, не відзначаються. На жаль, у Верховної Ради цього скликання ці тенденції продовжуються.

Крім того, депутат підкреслив що частина законопроектів, поданих депутатами нового парламенту, не відповідають навіть вимогам законодавчої техніки, котрі не спрямовані на фундаментальні зміни, а є фрагментарними, інколи відверто лобістськими. Це стосується і законопроектів щодо вексельних розрахунків, і «оригінальних» урядових ініціатив щодо побудови механізмів і процедури роботи з державними гарантіями».

Водночас за його словами, «неможна розглядати окремо банківську систему, бо вона є підсистемою, що відноситься, перш за все, до всієї системи життєдіяльності людини».

«Але сьогодні немає правдивої інформації щодо діяльності банків, особливо щодо пасивів і активів, які були у валюті. Іпотечні кредити під житло та масову забудову за останні роки також неправдиво показані на ринку. Проблема колекторів – це свого роду “офіційний рекет”». У цій ситуації необхідне втручання Верховної Ради, Кабінету Міністрів і НБУ.

Коли банк отримує доходи, він формує процентний та комісійний доходи. Процентний дохід – це сума надходжень, через які формуються резерви НБУ. Комісійні доходи повинні формувати зарплати, інші виплати.

На сьогоднішній день операційна система банків України є абсолютно збитковою. Тому треба говорити правду, сідати за круглий стіл, виставляти структуру проблематики та ввести відповідні професійні завдання для НБУ, Кабінету Міністрів і Комітету Верховної Ради.

Крім того, сьогодні необхідно проводити міжнародний аудит, який, по-перше, повинен бути відкритим (для журналістів, вкладників, професійних студентів), по-друге, аудит повинна проходити вся банківська структура (статутні системи, дочірні, страхові підрозділи)».

P.S. Тим часом, відповідно до висновків опитування, проведеного наприкінці травня фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» і соціологічною службою Центру Разумкова лише три соціальні інституції користуються довірою з боку громадян: церква (баланс довіри-недовіри становить +50 %), ЗМІ України (+24,5 %), Збройні сили України (+11 %) та дещо переважає довіра у ставленні до громадських організацій (+3 %).

Всі інші соціальні інституції мають негативний баланс довіри-недовіри: Верховна Рада України (-60,5 %), суди (-56 %), політичні партії (-52%), уряд України (-49%), міліція (-47%), банки (-44 %), прокуратура (-43 %), Президент України (-43 %), Конституційний суд України (-38%), Служба безпеки України (-14 %), місцева влада (-5 %).

**М. Дем'яненко, бібліотекар I кат. НЮБ НБУВ**

## До питання скасування депутатських пільг

**З**аконом України «Про статус народного депутата України» передбачено право народних обранців на низку пільг. Окрім цього, парламентарі отримують «не малу» за мірками пересічного українця заробітну плату – в середньому близько 18 тис. грн. Пільги ж, яких всього нараховується понад 40, як для діючих, так і колишніх депутатів, надаються для забезпечення діяльності народно-го обранця. Основними з них є: безоплатний

проїзд на території України всіма видами транспорту, окрім таксі; право безкоштовного паркування автомобіля в межах нашої держави; безкоштовно медичне обслуговування; надання службового житла; різні види матеріальної допомоги та ін.

Тема прибутків і пільг парламентарів постійно (з більшою чи меншою інтенсивністю) перебуває як у центрі уваги українців, так і, відповідно, ЗМІ. Цей інтерес, з огляду

на загальну соціальну ситуацію в країні, по-перше, цілком зрозумілий, а, по-друге, дуже рідко доброзичливий. Наприклад, журналісти телеканалу ТВІ підрахували, що в державному бюджеті на 2013 р. загальна сума депутатських пільг становить близько 700 млн грн – більша частина з них, а саме понад 500 млн, передбачено на ремонт квартир та офісів народних обранців; 36 млн – на обслуговування 240 автомобілів апарату Верховної Ради (приблизно 150 тис. грн на один автомобіль); 16 млн грн – санаторне лікування; 12 млн грн – проїзд та ін.

Тож питання про обґрунтованість такої великої кількості пільг депутатам в державі з низьким соціально-економічним забезпеченням громадян залишається традиційно резонансним і навіть може вважатися подразником соціального гніву. Розмір місячної зарплати народного обранця (18 тис. грн) приблизно у сім разів вищий за середній в Україні (станом на січень 2013 р. – 2758 грн), майже у 15 разів більший за мінімальну заробітну плату (1147 грн) і в 20 разів перевищує розмір мінімальної пенсії (894 грн), на яку намагається «виживати» приблизно половина всіх пенсіонерів України. Народні обранці мають право на значну кількість додаткових доплат: матеріальна допомога на оздоровлення в розмірі двох місячних зарплат без вирахування податків – близько 35 тис. грн; покриття витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень – 17 425 грн на місяць (за рік 209 100 грн); безкоштовний проїзд по території України – 26 800 грн на рік; на міжміські розмови по стаціонарному телефону – 4089 грн; витрати, пов'язані з наданням «належних» житлових умов, одноразова компенсація може сягати декількох сотень тисяч гривень. На чималу кількість пільг, високу пенсію чи допомогу з безробіття український депутат має право навіть після своєї відставки.

Загальновідомо, що переважна більшість депутатів, для яких заробітна плата не є основним джерелом прибутку, все одно використовують гарантовані законом пільги. Депутат В. Яворівський в одному зі своїх інтерв'ю говорить: «У нас є 60 % народних

депутатів, яких заробітна плата та відпускні абсолютно не цікавлять. Тим більше їх не цікавлять гроші, які можна отримувати після того, як вони стануть парламентарями з приставкою “екс”. Одним із яскравих прикладів є голова політичної партії “Союз”, засновник корпорації “Імперія” Л. Миримський – один із найвпливовіших і найбагатших людей Криму. Офіційний прибуток його родини в 2011 р. перевищив 17 млн грн, а журнал «Коментарі» у 2008 р. оцінював його статок у 180 млн дол. Проте, втративши депутатські повноваження у 2006 р., він продовжував користуватися пільгами. “Моя трудова книжка з 1994 р. знаходиться в Раді. Я лідер партії “Союз” і іншою діяльністю не займався”, – пояснює Миримський, і таких випадків досить багато».

Варто зазначити, що існують і виключення: так нардеп від «Свободи» І. Фаріон користується тільки безкоштовним проживанням і проїздом, А. Яценюк відмовився від 80 % надбавки голові фракції, а Г. Герман – від матеріальної допомоги, санаторного лікування та житла за рахунок ВР і такі приклади непоодинокі, але на фоні більшості вони нівелюються.

З урахуванням усіх цих тенденцій, а також громадської думки, питання про скасування депутатських пільг постає все гостріше. Воно все частіше піднімається політиками різних рангів із різних політичних таборів. У свій час про необхідність ліквідації десятків пільг для нардепів говорили В. Ющенко, Ю. Тимошенко, А. Гриценко, А. Яценюк, Г. Герман, О. Сфремов, В. Кличко, Б. Колесніков. Питання про скасування депутатських пільг активно порушує міністр соціальної політики України Н. Королевська. Вона не втрачає нагоди поговорити про необґрунтованість існування нинішньої значної кількості пільг для парламентарів і заявляє про те, що робитиме все можливе для скасування пакета пільг наших народних обранців, яких немає у жодній європейській країні.

Взагалі, треба зауважити, що поняття депутатських пільг як таких у Європі немає, тому всі додаткові витрати на мобільний зв'язок, канцелярію чи транспорт уже включені в кінцеву суму зарплати парламентарів. Якщо

ж порівняти місячну зарплатню депутатів європейських країн, Америки, Канади, Австралії та України із середньою зарплатнею пересічного громадянина, то за цим показником Україна впевнено посідає другу позицію, пропустивши вперед лише Італію. Тому виходить, що українські депутати обходяться своєму народу чи не найдорожче в Європі. За деякими підрахунками, ця сума складає в середньому 800 тис. грн на одного депутата, враховуючи заробітну плату, премії та інші привілеї.

Не дивно, що скасування депутатських пільг є чи не основною тезою більшості передвиборчих програм вітчизняного політикуму і при цьому залишається тією «священною коровою», яку ніхто так і не наважиться чіпати.

Але слід відмітити й позитивні зрушення у вирішенні цього питання: наразі у Верховній Раді зареєстровано кілька «антипільгових» законопроектів, одним із найдавніших (знаходиться на розгляді парламенту понад три роки) є законопроект депутата від фракції «Батьківщина» В. Яворівського, основними положеннями якого є:

- виведення норми, коли народний депутат, якого не переобрали на наступний термін, може до самої пенсії отримувати 80% від установленої на той момент зарплати парламентаря;
- скасування матеріальної допомоги на оздоровлення;
- надання депутатам лише службового житла, на період роботи у Верховній Раді та ін.

Авторами іншого документу, який стосується скорочення видатків на утримання народних депутатів, є нардепи від «Батьківщини» А. Пишний і П. Петренко, які пропонують ліквідувати додаткові кошти на оздоровлення, санаторно-курортне лікування, на забезпечення належних житлових умов. Головною метою законопроекту, перш за все, є скасування соціальної несправедливості, закладеної у Законі України «Про Державний бюджет України на 2013 рік». У Держбюджеті 2013 р. фінансування основних соціальних статей фактично зупиняється, а мінімальний прожитковий рівень та мінімальна зарплата зростатимуть тільки на 13–17 грн. Як

стверджують автори цього документу, він дозволить оперативно створити передумови для покращення виконання фінансування соціальних видатків та сприятиме зменшенню обсягу дефіциту держбюджету.

Одним із останніх і найпрогресивніших «антипільгових» нормативних актів є проект Закону України «Про скасування необґрунтованих пільг та привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави» від 07.02.2013 р. № 2221 авторами якого є лідери опозиції: А. Яценюк, В. Кличко та О. Тягнибок. Цим документом передбачено скасування більшості та обмеження решти пільг народних обранців, які гарантовано Законом України «Про статус народного депутата України». У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що метою проекту є забезпечення реалізації конституційного принципу про рівність усіх громадян у конституційних правах та свободах, у тому числі і щодо прав на отримання пільг, не пов'язаних із виконанням своїх обов'язків. А завданням є обмеження та скасування невинуватених пільг та привілеїв для Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України.

Одними з останніх, хто вносив свої пропозиції щодо скасування депутатських пільг були представники Руху ЧЕСНО, які запропонували скасувати 18 з понад 40 пунктів, що містяться у Законі України «Про статус народного депутата України». Зокрема, ЧЕСНО пропонує скасувати 12 пільг чинних депутатів, серед яких:

- право депутата на отримання у власність жилого приміщення;
- пільги депутатів на безкоштовне використання ЗМІ;
- матеріальну допомогу депутатам на оздоровлення під час відпустки;
- замінити безкоштовний проїзд депутата на всіх видах транспорту на лімітовану річну суму, та ін.

Колишні народні депутати мають бути позбавлені шести привілеїв, зокрема:

- матеріальної допомоги у разі їхнього непрацевлаштування, що виплачується у розмірі зарплати депутата перші два–три роки після припинення ними повноважень;

- права на безкоштовне медичне страхування;
- права на путівки для лікування та ін.

ЧЕСНО закликає усі політичні сили врахувати вимоги представників громадянського суспільства у своїх законопроектах та нарешті ухвалити законопроект, що стосується скасування пільг у парламенті.

Поки що ж досягненням у питанні скасування депутатських пільг є лише схвалення закону «Про державний бюджет на 2012 рік», за який у грудні 2011 р. проголосували 250 депутатів при мінімально необхідних 226. Заключними положеннями держбюджету Рада зупинила дію низки статей Закону «Про статус народного депутата України», які передбачають пільги депутатам. Зокрема, зупинено дію статті 20 про виплату экс-депутатам Ради матеріальної допомоги в розмірі заробітної плати парламентарія, що працює, на період його працевлаштування й 50 % зарплати у разі неможливості працевлаштування; про виплату матеріальної допомоги депутатам на оздоровлення в розмірі подвійної місячної зарплати; про виплату допомоги розміром 12 місячних посадових окладів депутата, що працює, у разі виходу на пенсію. Також було скасовано пільги депутатам-пенсіонерам в користуванні транспортом, отримання путівки на лікування та ін.

Тоді більшість експертів та аналітиків пов'язували це з нещодавніми виборами до Верховної Ради і заявили що скасували тільки ті пільги, якими і так мало хто з депутатів користувався, крім того більшість пільгових змін торкнулися экс-депутатів. Директор Школи політичної аналітики при Києво-Могилянській академії О. Гарань назвав такий крок «типовою передвиборною технологією», проте завдяки їй Держбюджет заощадив у 2012 р. сотні мільйонів гривень. Але показово те, що депутатські пільги не відмінили, а їх дію було призупинено на 2012 р.

Закон України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» зберігає невиправдано високий рівень фінансування державних видатків, у ньому залишаються депутатські пільги як для чинних, так і для колишніх депутатів ВРУ, вони знову

можуть розраховувати приблизно на 30 тис. грн допомоги на оздоровлення, грошову компенсацію для створення належних житлових умов, безкоштовне лікування в елітних клініках, компенсацію поїздок у транспорті тощо. Ініціативи щодо обмеження пільг вже викликали нарікання серед нардепів. Так, регіонал В. Колесніченко вважає ініціативу обмеження польотів недоречною. «Я літаю у Крим як мінімум раз на тиждень, виходить близько сотні раз в рік. І всі поїздки – у депутатських справах, а не до коханок. При зарплаті в 15 тис. грн я не бачу можливості робити це за свій рахунок». До того ж прем'єр-міністр М. Азаров зазначив, що депутатські пільги український бюджет собі дозволити може, оскільки вони не надто великі. Ця сума складає приблизно 900 млн грн. Саме стільки бюджет-2013 планує виділити на преференції для апарату ВРУ.

Варто зазначити, що у ВР надійшло більше сотні заяв від депутатів минулого скликання з проханням виплатити допомогу з безробіття, а це щонайменше 14 тис. грн кожного місяця і близько 20 млн – щороку. Це при тому, що державний бюджет на 2013 р. є бюджетом бідності – отримавши його, держава не зможе хоча б на рівні 2012 р. підтримувати найбільш вразливі верстви населення.

Таким чином, найближчим часом потрібно переглянути, дати оцінку доцільності та ставити питання про скасування низки пільг народних депутатів, особливо з огляду на рівень соціально-економічних стандартів життя громадян України та досвід і практику зарубіжних країн. І, звичайно, парламентські «пільговики» мають розуміти, що перш за все громадяни доцільність пільг порівнюють із ефективністю демократичних, економічних, модернізаційних змін і перетворень внаслідок діяльності депутатів, на які очікували, підтримуючи їх на виборах.

О. Саморукова, пров. бібліограф НЮБ НБУВ

## Ініціатива Кабміну щодо монетизації пільг: відгуки та коментарі

У найближчий час Кабінет Міністрів може зробити перший крок до скасування пільг на безкоштовний проїзд у транспорті для пенсіонерів, ветеранів, інвалідів, чиновників, депутатів та працівників правоохоронних і силових структур. Відповідні зміни передбачені підготовленою урядом програмою розвитку конкуренції в Україні на 10 років. Пільги на проїзд пропонують замінити адресною допомогою, але вже не для всіх, а тільки для малозабезпечених, ветеранів, інвалідів та пенсіонерів, тим самим впроваджуючи практику монетизації субвенцій.

Тема пільг, зокрема, безкоштовного проїзду у громадському транспорті, з подачі журналістів набула широкого суспільного резонансу.

Експерти вважають, що в цілому підхід правильний: монетизацію пільг уже давно провели в більшості країн світу, проте сходяться на думці, що Україна до такої реформи ще не готова.

У нашій країні тема монетизації пільг піднімалася неодноразово, але завжди натикалася на неприйняття з боку пільговиків, яких у нас – чи не кожен другий житель. Так, в країні існує 380 пільгових категорій, кількість пільговиків в Україні становить близько 18 млн, зокрема, 2,2 млн чол. – «чорнобильці», 2,6 млн чол. – інваліди, 3 млн чол. – ветерани війни, 5 млн чол. – ветерани праці, 6 млн чол. – «діти війни» і т. д. Загалом же, з урахуванням того, що деякі громадяни користуються кількома пільгами, у країні їх призначено 26 млн.

Необхідність реформування системи соціальної допомоги в контексті наведених даних не викликає сумнівів. Проте застережень тут теж достатньо. Згадаймо хоча б негативний досвід Росії із впровадженням монетизації та наступною відмовою від цього нововведення. У наших сусідів спроба реформування надання пільг, а саме їх монетизація, перетворилася на скандал загальнодержавного масштабу з бунтом порожніх каструль та акціями протесту, перш за все, з боку пенсіонерів. Наймасовіші

виступи проти монетизації пройшли в Санкт-Петербурзі в 2005 р., внаслідок яких влада дала задній хід і почала процес так званої демонетизації пільг. Як нещодавно визнав президент РФ В. Путін, у Росії «пільгова» реформа пішла «не так, як хотілося». За його словами, держава багато втратила в результаті монетизації у фінансовому та соціальному плані.

В Україні, схоже планують врахувати російський досвід і реформу провести поетапно. Як наголошує міністр соцполітики Н. Королевська, для того, щоб программа запрацювала, необхідно створити єдиний реєстр пільговиків. Відзначимо, що, власне, така база вже існує (на це Світовий банк виділяв Україні 100 млн євро), але на модернізацію та запуск, за підрахунками Мінсоцполітики, необхідно ще 50 млн грн. Тому реалізацію концепції, наймовірніше, відкладуть до кінця 2014 р.

У пілотному варіанті до кінця року реєстр запрацює у Вінницькій обл. А до кінця наступного – по всій Україні.

За прогнозами директора Українського інституту аналізу та менеджменту політики Р. Бортника, нову систему розподілу пільг в Україні, яка передбачатиме адресність допомоги, можна розробити за 10 років у три етапи: «ревізія, встановлення соціальної картки та адресна соціальна допомога». А також зазначає, що ревізія існуючого реєстру пільговиків і розробка нової системи коштуватимуть країні близько 5 млрд грн.

Аналізуючи ситуацію, Р. Бортник додає, що з усієї когорти пільговиків за минулий рік скористалися своєю пільгою близько 50 %, з них тих, що користувалися кількома пільгами чи користувалися ними системно, а їздили на громадському транспорті, від сили 30 %. Лише пільга на безкоштовний проїзд 10,5 млн пенсіонерів у минулому році коштувала держбюджету 3,2 млрд грн, а весь обсяг пільг, які споживаються в Україні, сягає понад 10 млрд грн.



Р. Бортник звертає увагу на досвід Польщі, яка свого часу реформувала «таку ж радянську систему, як у нас», замінивши її на адресну допомогу. Спочатку було здійснено аналіз існуючих пільг, встановлено, яким конкретним людям яка пільга потрібна, потім створено соціальні картки, і на них, в залежності від того, на скільки пільг людина має право претендувати, нараховуються різні суми – в середньому від 25 до 40 євро на місяць.

За словами Н. Королевської, приблизну суму компенсації на одну людину в Кабміні поки не прораховували. «Кожен регіон називає свою суму. Я вважаю, потрібен єдиний держстандарт. А перед цим концепцію повинні обговорити з людьми», – додала міністр.

Дізнавшись про впровадження єдиного реєстру пільговиків, у Харкові захотіли приєднатися до пілотного проекту. «Ще кілька років тому я першим заявляв про монетизацію пільг, – сказав заступник губернатора Харкова І. Шурма. – Ніде в світі немає такої кількості пільговиків, як у нас. Можна, наприклад, надати можливість пенсіонерам їздити на тролейбусі та трамваї чотири рази на день і видавати на це по 100 грн на місяць».

Т. Денисова, депутат від «Батьківщини», экс-міністр соціальної політики теж не раз пропонувала монетизацію пільг і підтримує реформу. Але задається запитанням: де взяти гроші? Бо витратитися потрібно не тільки на реєстр, а й на фінансування адресної допомоги малозабезпеченим. Для цього Верховній Раді потрібно внести зміни до бюджету.

А от регіонал О. Стоян вважає: якщо провести реформи, ми не тільки заощадимо, але й позбудемося заборгованості перед перевізниками. Зазначимо, тільки за 2012 р. Київ заборгував метрополітену 59,3 млн грн, а «Київпастрансу» – понад 30 млн.

Від переходу до адресної грошової допомоги виграє держскарбниця. А такий підхід не тільки дасть людям живі гроші, але й дозволить заощадити бюджетні кошти, – стверджує экс-міністр економіки України В. Суслів. – Важко спрогнозувати, які в кінцевому підсумку це можуть бути суми, але очевидно, що мова йде про мільйони гривень.

Звичайно, ці мільйони «звільняться» не лише після скасування безкоштовного проїзду, а тоді, коли країна перейде на монетизацію всіх пільг, починаючи від субсидій на оплату комунальних послуг і закінчуючи безкоштовними путівками в санаторії. На проїзді влада планує лише «відточити» реформу, у перспективі ж гроші замінять всі інші компенсаційні механізми.

Також він додає, що вже давно пора «розібратися з пільговиками», це, за його словами, «повний хаос, коли людина в одному випадку дістає документи чорнобильця, в іншому – пенсійне посвідчення, а в третьому – корочку ветерана військової служби». На забезпечення потреб таких пільговиків (не завжди, до речі, справжніх) з бюджету йдуть колосальні суми, тож експерт пропонує внести порядок у надання допомоги, проте не пояснює, як саме це зробити максимально швидко та ефективно. Біда в тому, що в процесі наведення подібних «порядків» існує ризик, що постраждають найменш захищені верстви населення.

Також на підтримку монетизації пільг виступає виконавчий директор Міжнародного фонду Блейзера О. Устенко, який наголошує на тому, що робити це варто поступово, проводячи широке суспільне обговорення, оскільки існує ризик наштовхнутися на неприйняття громадськості, як це було у Росії, яка в 2005 р. провалила реформу. Економіст О. Жолудь вважає, що монетизація пільг на проїзд – це більш справедливий підхід, оскільки пільгами, встановленими державою, зокрема, на проїзд, користуються переважно ті, хто живе в містах. Тож жителі села, або ті пільговики, які не користуються муніципальним транспортом, зможуть отримати адресну допомогу та витратити ці гроші на щось інше.

Що ж до державного інтересу, то, за словами експерта, по суті, держбюджет від монетизації пільг навряд чи істотно заощадить. Він вважає, що йдеться не про економію бюджетних коштів, а про перенаправлення грошей з одного русла в інше, коли виплати напряму передаються пільговикам.

Директор економічних програм Центру Разумкова В. Юрчишин наголошує, що проблему можна вирішити, тільки налагодивши чіткий облік потребуючих допомоги. Під виплати повинні потрапляти дійсно малозабезпечені категорії громадян, тому при переході до монетизації потрібно оцінювати реальний матеріальний стан людей. Інше питання, як це здійснити в умовах нашої країни, де на житлові субсидії претендують навіть депутати, а пільгову іпотеку беруть заможні українці.

Україна, прогнозує В. Юрчишин, цілком може «наступити на російські граблі». Ризик, на його думку, у тому, що скасування пільг почнеться раніше, ніж буде розроблено механізм грошової компенсації: люди залишаться сам на сам із витратами, які раніше покривала держава, а адресна допомога буде доходити не до всіх і не завжди.

Виходом в ідеалі, наголошує президент Українського аналітичного центру О. Охріменко, може стати справжня соціальна картка. «Однак навіть у Києві питання введення такої карти зависло, що вже говорити про віддалені регіони чи села, де немає можливості її використовувати. Як не крути, проблема поки що залишається без рішення. Теоретично – треба, практично – неможливо. Та й самі пільговики виступають проти монетизації, хоча б тому, що звикли не довіряти системі державних виплат», – резюмує експерт.

Зазначимо, розрекламована ще Л. Черновецьким та підхоплена О. Поповим ідея створення соціальної картки киянина мала слугувати своєрідним акумулятором усіх пільг, а саме: інформації медичного й іншого характеру, платіжного засобу, рахунку для перерахування пенсій та адресної матеріальної допомоги, дисконтної картки для оплати товарів у магазинах та супермаркетах тощо. Також міська влада збиралась за допомогою цієї картки обмежити пільговий проїзд у міському транспорті: планувалось щомісяця на кожну картку перераховувати 120 грн та встановити турнікети у рухомому складі, який мав би зчитувати з цієї картки вартість проїзду. Та дива не сталось, соціальна картка перетворилась на банальний пластиковий проїзний, який

за підрахунками експертів коштував киянам мінімум 290 млн грн. Та й пенсіонерам він не потрібен, бо вони і так вільно їздять громадським транспортом за пред'явленням посвідчення.

До речі, днями О. Попов на зустрічі комітету з економічних реформ зізнався у провалі проекту «Картка киянина». «Ми “Картку киянина” запустили у вересні 2012 р. і провалили її. Чотири місяці ходили з бюрократичними моментами. Вже сьогодні б ввели ці картки, і у нас була б зовсім інша ситуація, у тому числі і в питанні транспорту», – заявив О. Попов. За його словами, головною причиною провалу «Картки киянина» стало затягування процедури узаконення герба, розташованого на картці.

Київський приклад можна вважати досить показовим у контексті ризиків загальнодержавної реформи. Також слід враховувати не лише насторожене ставлення до соціальних реформ самих користувачів пільг, а й негативну реакцію низки політичних сил, зокрема й парламентських, на соціальні ініціативи такого плану. Так, проти зазначеної соціальної ініціативи уряду виступили опозиційні партії, а також, чого і слід було очікувати, комуністи. Член парламентської фракції «Батьківщина», секретар Комітету ВР з питань соціальної політики та праці, А. Павловський, наприклад, прогнозує, що запровадження так званої монетизації пільг призведе фактично до їх скасування. Народний депутат від Компартії України С. Кілінкаров заявляє, що монетизація пільг призведе до скорочення соціальних прав і гарантій людей. «Ніколи жоден уряд ні в Україні, ні в Росії не йшов на монетизацію заради того, аби розширити соціальні права та гарантії людей. Все, що буде робитися, буде робитися з метою зменшити певні виплати. Це процес оптимізації фінансових ресурсів. Не більше», – підкреслив він. За його словами, прості українці від монетизації пільг жодної вигоди не отримають. «Інфляція все з'їсть. В результаті це призведе до скорочення соціальних прав і гарантій людей», – підсумував С. Кілінкаров.

Виходячи з вищезазначеного перший аргумент на користь монетизації – це відсутність коштів на реалізацію пільгових програм. Хронічне не фінансування пільг призвело до того, що на сьогодні, аби тільки розрахуватися за поточні пільги, не кажучи вже про борги, необхідно кілька річних бюджетів країни.

Другий аргумент на користь монетизації – це несправедливість пільгової системи – загально визнаним можна вважати переконання, що в нашій країні тисячі людей мають безкоштовно те, за що цілком у змозі заплатити. Це так звані віп-пільговики – депутати, судді, міністри та інші, адже для забезпечення їхніх пільг гроші в бюджеті завжди знаходяться.

І нарешті, третій аргумент на користь монетизації – непрозорість системи пільг. Зокрема, за законом, транспортні підприємства-перевізники пільговиків надають місцевій владі звіт, скільки за рік вони перевезли пільговиків. Виходячи з цієї цифри, їм нараховується компенсація з бюджету. При цьому в нинішніх умовах немає ніякої можливості перевірити заявку перевізника, і, водночас, існує величезна заборгованість за відшкодування державою перевізникам.

В той же час оглядачі вказують на один із найсуттєвіших аргументів проти реформування пільг: перебування значної

частини фінансових відносин «у тіні». Тобто, наголошують ЗМІ, для того, аби порахувати, кому дійсно потрібен безкоштовний проїзд чи ліки, а хто може за них і заплатити, потрібно, щоб всі доходи та великі витрати громадян здійснювалися в білому секторі економіки.

Тому, проводячи монетизацію пільг, українська влада мала б дуже добре опрацювати її механізм. По-перше, необхідно чітко визначити, які саме пільги будуть монетизовані. На сьогодні доцільно розглянути можливість монетизації лише транспортних і житлово-комунальних пільг; по-друге, заміну натуральної форми пільг грошовою варто здійснювати поступово і на добровільній основі; третє – уряд має встановити адекватну вартість грошової компенсації пільговикам, навіть якщо для цього потрібно буде піти на часткове скорочення пільг окремим (працевдатним) пільговим категоріям. І останнє: має бути проведена активна роз'яснювальна робота щодо змін у пільговому забезпеченні громадян (*За матеріалами: <http://news.finance.ua/~1/0/all/2013/05/16/301990>; [http://zotov-news.blogspot.com/2013/06/blog-post\\_5.html](http://zotov-news.blogspot.com/2013/06/blog-post_5.html); <http://viktort.from-ua.com/view/4152>; <http://real-economy.com.ua/news/38349.html>; <http://naiu.org.ua/17-live/2837-shkolyari-invalidi-ta-pensioneri-jizditimut-platno>).*

**А. Блажкевич, наук. співроб. НЮБ НБУВ,, канд. іст. наук**

## Новий Трудовий кодекс порушує трудові права найманих робітників

Ухвалення нового Трудового кодексу в Україні є, з одного боку, справою нагальною, оскільки ціла низка аспектів трудових відносин потребує регулювання відповідно до вимог часу, а з іншого – питанням досить проблемним, оскільки на сьогодні поки не вдалося досягнути консенсусу між різними сторонами відносин та їх інтересами. Найбільш критично до різного роду новацій у галузі трудового права традиційно ставлять-

ся профспілки. Зареєстрований у квітні цього року у Верховній Раді проект нового Трудового кодексу (підготовлений депутатами від Партії регіонів Я. Сухим і О. Стояном) очікувано викликав неоднозначну реакцію.

Необхідність ухвалення документа, на думку його авторів, обумовлена докорінними змінами всієї системи суспільних відносин в Україні у зв'язку з формуванням ринкових відносин і соціально-економічними перетвореннями.

Відповідно, виник величезний масив проблем, які мають вирішуватися за допомогою трудового права. «Підготовка нового кодифікованого акту в цій сфері пояснюється також тим, що діючий Кодекс законів про працю України був прийнятий ще в 1971 р. і, незважаючи на численні зміни, вже застарів і не відповідає сучасним економічним умовам», – говориться в пояснювальній записці до нової редакції Трудового кодексу.

Що ж до противників кодексу, то в оновленому опозиція та профспілки застерігають, що ухвалення Трудового кодексу в новій редакції призведе до збільшення тривалості робочого дня, заборони страйків і зведення нанівець ролі профспілок.

Проти ухвалення запропонованої редакції Трудового кодексу, як такого, що обмежує права найнятих робітників, виступає Конфедерація вільних профспілок України (КВПУ). Як заявив голова КВПУ М. Волинець, Конфедерація профспілок вже направила скаргу до будапештського офісу Міжнародної організації праці України, а також до центрального офісу Міжнародної організації праці та до Міжнародної конфедерації профспілок зі штаб-квартирою в Брюсселі.

За його словами, в проекті нового Трудового кодексу передбачені стимулюючі заходи для роботодавців, які передбачають відсутність профспілок на підприємствах і установах. «У кодексі зазначається, що якщо на підприємстві немає колективного договору та немає профспілки, а також уповноваженої особи від трудового колективу, то роботодавець регулює соціально-трудова відносини шляхом видачі внутрішніх нормативних актів», – пояснив він, відзначивши, що таким чином роботодавець отримує право регулювати всі трудові відносини шляхом видачі указів і розпоряджень, а також вносити нові норми до статуту.

Ще одним істотним недоліком нової редакції Трудового кодексу М. Волинець вважає можливість роботодавця встановлювати відеоспостереження за співробітником на робочому місці. «Якщо погіршити ситуацію на ринку праці, то напруження зростатиме», – зазначив він.

При цьому, за словами М. Волинця, 143-а стаття нової редакції Трудового кодексу передбачає право роботодавця збільшувати робочий день до 12 год. і більше, а робочий тиждень – до 48 год. і більше. «Створюється враження, ніби спеціально закладаються протилежні норми, так статтею 39-ю того ж кодексу передбачено, що робочий тиждень складає з 40 год.», – відзначив голова КВПУ.

На загрозу узаконнення збільшення тривалості робочого дня і тижня вказує і голова Національного форуму профспілок України (НФПУ) М. Якібчук. За його словами, нова редакція документа передбачає, що тривалість робочого дня може збільшуватися до 10–12 год., а тривалість робочого тижня не має бути більше за 41 робочу годину. На практиці ця норма дасть можливість роботодавцю встановлювати тривалість робочого дня на свій розсуд, оскільки перевірити, скільки саме годин відпрацював найнятий робітник, досить складно, зазначив М. Якібчук. «Яким документом фіксуватиметься, що наприкінці тижня ви пропрацювали 41 год. чи більше? І чи потрібно вам платити наднормові?» – запитав профспілковий діяч.

На думку експертів НФПУ, у цілому нова редакція проекту Трудового кодексу мало чим відрізняється від старої: у документі залишився ряд загроз, які обмежують права найнятого робітника. НФПУ, як і КВПУ вважає неприйнятним запровадження згаданого вище узаконнення «монополізації нормативного регулювання виробничо-трудова відносин роботодавцями» – йдеться про передбачене право роботодавця своїми розпорядженнями в односторонньому порядку регулювати трудові відносини.

При цьому документ полегшує процедуру звільнення працівника, особливо на малих підприємствах. «Практично на малому підприємстві працівник може бути звільнений в односторонньому порядку, без узгодження з трудовим колективом», – наголосив голова НФПУ.

За словами М. Якібчука, якщо роботодавець хоче погіршити умови праці найнятого робітника на малому підприємстві (перевести

на некваліфіковану роботу, урізати заробітну плату), він також може зробити це в односторонньому порядку, без узгодження з самим працівником.

Крім того, питання відшкодування шкоди, завданої працівником підприємству, згідно з новою редакцією Трудового кодексу, віддається на відкуп роботодавцю, який оцінює розмір шкоди. «У найнятого робітника немає можливості оскаржити або опротестувати рішення, яке винесе роботодавець», – пояснив голова профспілки.

Нова редакція Трудового кодексу також ускладнює роботу комісій із трудових суперечок. Вирішити трудову суперечку за допомогою роботи комісії стане неможливо, тому що будь-який із членів цієї комісії зможе заблокувати рішення. «Ці трудові комісії, які сьогодні працюють на виробництві, практично втрачають свою функцію, вони просто стають формальними», – зазначив голова НФПУ.

За оцінками М. Якібчука, проект Трудового кодексу, як і в попередній редакції, скорочує функції профспілок як захисників прав найнятих робітників, оскільки їх функція зводиться до декларативних дій. У новому варіанті функція профспілок щодо обов'язкового укладення трудового або колективного договору підміняється поняттям «Представник трудового колективу», – зазначив він. «Або керівник профспілки призначається роботодавцем, або роботодавець не дозволяє створити профспілку. Буде масове закриття профспілок на підприємствах або практично залишаться лояльні до роботодавців профспілки, що веде до послаблення профспілкового руху і захисту найнятих робітників», прогнозує М. Якібчук.

Привертає увагу однаковість, з якою профспілки виступають проти низки законодавчих новацій. Їх у такому ставленні до законопроекту підтримує опозиція, висловлюючи, щоправда, сумніви у тому, що у парламенті є достатньо голосів для ухвалення цього проекту Трудового кодексу. «Проект Трудового кодексу проходить повну процедуру розгляду, починаючи з першого читання. На сьогодні під цей законопроект голосів у парламенті немає», – відзначає народний депутат від партії «УДАР» П. Розенко.

Водночас навіть відхилення парламентом законопроекту, на який нарікають профспілки та опозиціонери, не вирішить основної проблеми: невідповідності відповідно до вимог часу трудових відносин в Україні. Досить показовою у цьому контексті є статистика нещасних випадків. Так, офіційна статистика фіксує, що 70 % нещасних випадків трапляється з організаційних причин. Тобто, роботодавець не виконав у повному обсязі засади державної політики в галузі охорони праці по створенню (організації) належних, безпечних і здорових умов праці, а працівник, з цього приводу, не мав можливості дбати про особисту безпеку та здоров'я й виконувати вимоги нормативно-правових актів з охорони праці.

Водночас торік лише кожен другий випадок смертельного травмування на виробництві завершився звинувачувальним кримінальним вироком, проте жоден посадовець, винний у недотриманні правил безпеки, не був позбавлений волі, повідомив головний редактор журналу «Промислова безпека» А. Галач, представляючи результати експертного дослідження, проведеного виданням. «Аналіз Єдиного реєстру судових рішень засвідчив, що в 2012 р. до кримінальної відповідальності притягувалося в 40 разів менше посадових осіб від загальної кількості всіх зафіксованих нещасних випадків. У середньому лише кожен другий випадок смертельного травмування закінчувався кримінальною відплатою. При цьому жоден винний не був засуджений до реального відбуття покарання у в'язниці», – зазначив А. Галач.

За його словами, найчастіше (45 %) у ролі «стрілочника» опиняються керівники середньої ланки – виконроб, майстер, начальник цеху, бригадир. Ще 45 % обвинувальних вироків «поділили між собою» перші керівники, зокрема директори чи головні інженери, і рядові працівники підприємств. І менш ніж у 0,5 % випадків кримінальне покарання призначалося керівникам служб охорони праці.

Головний редактор «Промислової безпеки» також наголосив на тому, що всі вироки у 2012 р. передбачали виключно умовне покарання. Найпоширенішим був штраф від 100 до 200

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700–3400 грн). Обставинами, які найчастіше бралися судом до уваги, були: визнання провини, щиросердне каяття, відсутність судимостей, наявність малолітніх дітей, добровільне відшкодування матеріального збитку та ін. У половині випадків застосовувалися штрафні санкції та заборона обіймати певні посади. Виправні роботи призначалися судами у виняткових випадках.

За його словами, неадекватне покарання винних є причиною смертей на виробництві у подальшому. «У масовій свідомості сотні загиблих на виробництві сприймаються як цілком зрозуміла та виправдана виробничою необхідністю реальність. На превеликий жаль, нівелюється ціна людського життя, стають нормою масові порушення Конституції України, яка гарантує права громадян на безпечні та здорові умови праці», – наголосив експерт.

Він зауважив, що це свідчить про гуманізацію вітчизняного законодавства, однак висловив думку, що адміністративне покарання має бути суворішим. «Те, що людей не засуджують до позбавлення волі, свідчить про гуманізацію кримінального права. Але у ринкових умовах це має бути компенсовано іншими видами відповідальності й в першу чергу – матеріальною», – резюмував А. Галач.

Сьогодні в Україні лише 30 % промислових об'єктів відповідають вимогам санітарних норм. Це, безперечно, є одним із ключових джерел

виникнення професійних захворювань, яких в Україні щороку реєструється від 5 до 8 тис.

Щорічно в світі реєструється близько 260 млн випадків професійних захворювань. Економічні втрати внаслідок професійних захворювань складають близько 4 % національного валового продукту. Порівняно з даними деяких країн Європи та світу в Україні показники захворюваності значно нижчі, хоча умови праці значно гірші. Перш за все пояснення цьому парадоксальному явищу – недосконалість чинної в Україні системи виявлення професійних захворювань, невизнання принципу пріоритетності медичного обслуговування працюючого населення, відсутність сучасного діагностичного обладнання.

Отже, очевидно, що в Україні офіційна статистика виявляє лише верхівку айсберга професійної захворюваності, більша її частина свідомо чи не свідомо не реєструється.

Держава несе значні економічні збитки, пов'язані з відшкодуванням втрати працездатності, інвалідності, лікуванням потерпілих внаслідок професійних захворювань.

Наведені дані – лише один із аспектів, що засвідчують необхідність реформування трудових відносин. Коли, нарешті, цей процес дійсно стане пошуком компромісу між між робітниками, профспілками, роботодавцями та урядом, сьогодні сказати важко, проте масштабні питання, на зразок цього, доведеться вирішувати – рано чи пізно. І чим раніше це буде зроблено, тим краще...

## МІЖНАРОДНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Я. В. Маленко, бібліотекар I категорії НЮБ НБУВ

### Оцінка екологічних реформ у контексті двосторонніх відносин Україна – ЄС

29 квітня 2013 р. у конференц-залі НАН України відбувся круглий стіл на тему: «Оцінка екологічних реформ в контексті двосторонніх відносин Україна – ЄС».

На круглий стіл були запрошені експерти з екологічних питань.

Важливою складовою у двосторонніх відносинах «Україна – ЄС» є питання охорони довкілля для покращення рівня імплементації екологічної складової Порядку денного асоціації та Дорожньої карти Східного партнерства. З метою незалежного моніторингу виконання

екологічних зобов'язань України в рамках Робочої групи 3 «Довкілля, зміна клімату та енергетична безпека» Національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, куди входять представники організацій, що працюють над питаннями довкілля, зміни клімату, енергоефективності було реалізовано проект «Оцінка екологічних реформ в контексті двосторонніх відносин Україна – ЄС».

Проект спрямований на проведення екологічної складової Порядку денного асоціації та Дорожньої карти Східного партнерства. Метою такого проекту є підвищення пріоритетності; посилення можливості Робочої групи 3 Національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства брати участь у моніторингу двосторонніх інструментів «Україна – ЄС» та лобювати екологічні питання за допомогою Порядку денного асоціації та Дорожньої карти Східного партнерства; сприяння постійному діалогу між громадськістю, урядом та ЄС щодо питань довкілля.

Сьогодні співпраця України з ЄС, зокрема у сфері охорони довкілля, здійснюється на підставі:

- угоди про партнерство та співробітництво 1998 р.;
- у рамках виконання Порядку денного асоціації між Україною та ЄС, який набув чинності 23 листопада 2009 р., а 15 травня 2012 р. на 15-му засіданні Ради з питань співробітництва «Україна – ЄС» затверджені зміни до Порядку асоціації Україна – ЄС для підготовки імплементації Угоди про асоціацію;
- угоди про асоціацію від 30 березня 2012 р.;
- Європейської політики сусідства з 2004 р.;
- Ініціативи «Східне партнерство» травень 2009 р.;
- Дорожньої карти Східного партнерства 2012 р.

Для оцінки прогресу та перебігу реалізації Порядку денного асоціації «Україна – ЄС» розглядались ряд моніторингових питань із визначенням рівня досягнення прогресу у відсотковому відношенні.

Виконання Стратегії державної екологічної політики (далі – Стратегія) на період до

2020 р. та Національного плану дій з охорони навколишнього середовища на 2011–2015 рр. (далі – Національний план дій).

Моніторинговою групою виконання Стратегії та Національного плану дій було оцінено як реалізоване більш як на третину. Водночас було визначено, що для ефективної реалізації даного пріоритету необхідно законодавчо закріпити обов'язковість інтеграції екологічної складової до секторальної політики шляхом прийняття нормативно-правової бази, що передбачає обов'язкове врахування екологічних аспектів у стратегіях, державних правових програмах. Також необхідно забезпечити інституційне посилення Міністерства екології та природних ресурсів як ключового органу, відповідального за впровадження екологічної політики. Потрібно забезпечити належне фінансування діяльності, передбаченої Стратегією та Національним планом дій, виконати заплановані заходи з налагодження системи інформування про стан навколишнього середовища та спрямувати зусилля на створення інформаційного простору.

Подальша розробка та імплементація українського законодавства, стратегій та планів у сфері навколишнього природного середовища, зокрема, щодо оцінки впливу на довкілля, стратегічної екологічної оцінки, доступу до інформації щодо навколишнього природного середовища та участі громадськості.

В Україні відсутній належний механізм реалізації права громадськості на участь у процесі прийняття рішень, що можуть мати вплив на довкілля. Тому потрібно забезпечити точне та неухильне виконання положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» усіма розпорядниками, збільшувати об'єми екологічної інформації, що активно оприлюднюються розпорядниками, використовувати в цьому процесі інтернет-технології, вдосконалити положення законодавства щодо персональних даних та комерційної таємниці з метою уникнення безпідставного обмеження доступу до екологічної інформації з цих підстав.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Конвенції про

стійкі органічні забруднювачі (Стокгольмська конвенція).

Найбільшим досягненням 2012 р. у цій сфері є затвердження Кабінетом Міністрів України Плану заходів з виконання Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі, який передбачив заходи на період з 2012 по 2028 р. І для її реалізації в Україні необхідно створити спеціальний уповноважений орган/інституцію, аналогічно як були створені органи для реалізації Базельської та Роттердамської конвенцій.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція).

Міністерство екології і природних ресурсів розробило окремі проекти нормативно-правових актів, спрямовані на реалізацію Оргуської конвенції, лише за технічної підтримки експертів ЄС. Надалі потрібно створити законодавчу та інституційні бази для накопичення, зберігання та доступу до екологічної інформації, якою володіють публічні органи, у тому числі, у електронному вигляді та в режимі он-лайн, а також розробити та затвердити нормативно-правові акти для врегулювання активного поширення органами публічної влади екологічної інформації на рівні, не нижчому стандартів Оргуської конвенції.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Конвенції щодо співробітництва по охороні та сталому використанню р. Дунай.

Міністерство екології і природних ресурсів та Держводагенство повинно розробити зміни до Водного кодексу України та інших актів законодавства для реалізації положень Конвенції про охорону р. Дунай, Водної рамкової директиви для правового, інституційного, організаційного та фінансового забезпечення реалізації положень конвенції та директиви і щодо басейнового принципу. Крім того, Кабінету Міністрів України необхідно прийняти рішення щодо

органу, який є відповідальним за реалізацію Конвенції про захист р. Дунай. Водночас необхідно покращити якість моніторингу вод, слід передбачити фінансування та уповноважити експертів від України для розробки Плану управління басейном дельти Дунаю.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату.

Для ефективнішої імплементації цього пріоритету потрібно провести роботу з вдосконалення законодавства України з питань реалізації Рамкової конвенції, зокрема, розробити та прийняти Національний план з реалізації положень Рамкової конвенції; розробити й ухвалити закон для врегулювання правовідносин у сфері зміни клімату; доопрацювати та прийняти Національний та регіональні плани заходів адаптації до зміни клімату із зазначення чітких заходів, строків виконання, відповідних суб'єктів та обсяг і джерела фінансування.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Кіотського протоколу до Конвенції ООН про зміну клімату.

Для покращення ситуації Україна повинна налагодити тіснішу співпрацю з ЄС щодо підготовки до імплементації його актів. Потрібно підвищити ефективність використання енергії у відповідних секторах національної економіки, охорони та поліпшення якості поглиначів і накопичувачів парникових газів, заохочення форм сталого та раціонального ведення сільського господарства у контексті врахування зміни клімату, звільнення від податків, мита та субсидій.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Конвенції про охорону біологічного різноманіття.

В Україні необхідно забезпечити постійне представництво українських урядовців у допоміжному органі Конвенції наукових, технічних і технологічних консультацій, забезпечити публічність їхньої діяльності. У законодавчому порядку потрібно забезпечити



можливість застосування положень Конвенції в національній практиці охорони біорізноманіття, а в бюджетній політиці статті витрат на захист біорізноманіття віднести до пріоритетних.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Конвенції про захист та використання транскордонних річок та міжнародних озер.

У державі необхідно зміцнити профільний підрозділ Міністерства екології і природних ресурсів та посилити налагодження регулярної роботи координуючих органів щодо впровадження Конвенції та Протоколу про воду та здоров'я. Нагальною є робота з гармонізації виконання Базового плану апроксимації.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті.

Україна багато років є стороною Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, проте так і не імплементувала її положень. І для реалізації цього пріоритету необхідно впровадити дієвий механізм оцінки впливу на довкілля екологічно-небезпечних видів діяльності. А також впровадити усі процедури стратегічної екологічної оцінки та ратифікувати Протокол про Стратегічну екологічну оцінку.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Віденської конвенції про охорону озонного шару.

Для підвищення прозорості управлінських рішень та інформування громадськості про діяльність у сфері реалізації Віденської конвенції про охорону озонного шару та Монреальського протоколу необхідно провести роботу з поширення інформації на офіційному веб-сайті Міністерства екології і природних ресурсів, а також оприлюднити інформацію щодо ввезення озоноруйнівних речовин в Україну у вигляді міжвідомчої інформаційної системи.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Конвенції про

транскордонне забруднення повітря на великі відстані.

Для кращої реалізації необхідно поновити міжвідомчу роботу між міністерствами та відомствами, що відповідають за імплементацію Конвенції транскордонного забруднення повітря на великі відстані, а також посилити роботу управлінь та департаментів Міністерства екології і природних ресурсів шляхом збільшення кадрів, зважаючи на великий обсяг поточних завдань, які виконують відповідальні особи.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі.

На національному рівні необхідно розробити низку законів для створення національного класифікатора біотопів; вдосконалення державного класифікатора земель, вдосконалення системи державного моніторингу біологічного й ландшафтного різноманіття.

Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин.

Для вдосконалення реалізації Україні необхідно приєднатися до угоди про збереження альбатросів та буревісників, підписати Меморандум про взаєморозуміння щодо збереження мігруючих акул. Необхідно розробити та прийняти рамковий національний план дій щодо реалізації Боннської конвенції в Україні на виконання Стратегічного плану Конвенції на 2012–2014 рр., Стратегію та план дій щодо збереження хижих птахів, кажанів, морських ссавців, осетрових риб.

Впровадження Кіотського протоколу через діалог у рамках спільної робочої групи «Україна – ЄС».

В Україні необхідно здійснити наступні заходи: ратифікувати поправки до Другого періоду зобов'язань Кіотського протоколу; приєднатися до Дорожньої карти ЄС на шляху до конкурентної низьковуглецевої економіки в 2050 р.; на виконання Дорожньої карти розпочати масштабну роботу з підготовки

низьковуглецевої стратегії розвитку, залучати при цьому фахівців ЄС; ретельно виконувати зобов'язання, узяті Україною в рамках вступу до Європейського енергетичного співтовариства.

Забезпечення реалізації Бухарестської конвенції та протоколів до неї та спільної роботи з Сторонами Конвенції для забезпечення приєднання Європейського Співтовариства до Конвенції.

Для покращення ситуації в цій сфері необхідно ратифікувати Протокол про захист морського середовища Чорного моря від забруднення з наземних джерел та діяльності (2009); негайно розробити план заходів з виконання Україною Стратегічного плану дій для захисту та відновлення Чорного моря у рамках Конвенції про захист Чорного моря від забруднення, розпочати реалізацію інших пов'язаних заходів, передбачених Національним планом дій з охорони навколишнього середовища на 2011–2015 рр.

Також до оцінки було включено питання, які стосуються імплементації Дорожньої карти Східного партнерства у сфері охорони довкілля, а саме:

– адаптація екологічного законодавства України до законодавства ЄС (Двосторонній вимір Дорожньої карти).

– багатосторонній вимір Дорожньої карти Східного партнерства (довкілля).

В Україні низка ініціатив у рамках імплементації багатостороннього виміру Дорожньої карти Східного партнерства. Проте, за винятком адаптації законодавства України до права ЄС та певною мірою, співробітництва з питань зміни клімату, діяльність у цій сфері з боку України не носить системного характеру, і є здебільшого проектно орієнтованою. Як свідчення тому, в Україні не закладено правових, організаційних та інституційних рамок для реалізації багатостороннього виміру Дорожньої карти Східного партнерства; фактично відсутня звітність центральних органів виконавчої влади з цього напрямку роботи. Попри обмеженість інформації щодо ініціатив Східного партнерства українською

мовою, громадськість бере активну участь у їх реалізації. Тому для реалізації даної політики потрібно:

1. Створити правові, організаційні та інституційні рамки для реалізації багатостороннього виміру Дорожньої карти Східного партнерства та забезпечити системне планування заходів у цій сфері.

2. Забезпечити належне інформування громадськості щодо ініціатив у рамках імплементації багатостороннього виміру Дорожньої карти Східного партнерства українською мовою.

3. Державні органи України повинні активно залучатись до ініціатив в рамках Східного партнерства, включати відповідні заходи в процес планування своєї роботи, розробку програмних та нормативно-правових документів.

4. Під час розробки та впровадження ініціатив Східного партнерства повинні проводитись активні консультації з громадськістю, зокрема через Національні платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства.

Попри недостатність належного фінансування з Державного бюджету України та відсутність законодавчої бази щодо окремих напрямків екологічної політики все ж у цілому Україна має певні досягнення щодо успішного використання та реалізації норм названих в статті Конвенцій, виконуються відповідні заходи та методи покращення екологічного становища в Україні.

О. Симоненко, наук. співроб. СІАЗ НБУВ, канд. політ. наук

## Новая миграционная политика РФ: проблемы и перспективы в отзывах аналитиков

В майских материалах отечественных и российских СМИ обращается внимание на намерения России резко ужесточить миграционное законодательство. Действительно, в миграционной политике РФ и правда происходят ощутимые изменения.

Как отмечают обозреватели, утвержденная в июне 2012 г. президентом РФ «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года» предполагает создание в рамках государственной миграционной политики Российской Федерации условий для адаптации и интеграции мигрантов, защиту их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности. Вместе с тем, решение этих проблем затрудняется неоправданной сложностью получения статуса постоянно проживающего в Российской Федерации, а также неурегулированностью правового положения иностранных граждан. Прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам. Подчеркивается, что к организации программ интеграции и адаптации необходимо привлечь все заинтересованные стороны (правительства стран происхождения мигрантов, самих мигрантов, бизнес-структуры, неправительственные организации), в полной мере задействовать потенциал средств массовой информации.

В качестве одной из мер, направленных на усовершенствование миграционной политики, президент РФ В. Путин предложил запретить с 2015 г. въезд на территорию России по внутренним паспортам для граждан всех иностранных государств, включая страны СНГ, а также ужесточить наказания за незаконную иммиграцию, за коррупционные нарушения

в сфере регистрационного учета и найма иностранной рабочей силы.

Следовательно, если предложение В. Путина будет поддержано, с 1 января 2015 г. мигранты из СНГ смогут въезжать в Россию только по загранпаспортам – это предполагаемое ограничение обсудили 18 апреля президент В. Путин и глава Федеральной миграционной службы (ФМС) К. Ромодановский (директор Федеральной миграционной службы). Но при этом новый порядок въезда не коснется граждан стран, входящих в Таможенный союз. Кроме того, В. Путин отверг идею ввести данную меру уже в этом году, а также одобрил вклеивание стикеров в загранпаспорта.

Напомним, ранее в ФМС решили ввести данную меру досрочно – в течение полугода. В поддержку ускорения процесса выступил вице-премьер Д. Рогозин. Глава Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков В. Иванов тоже высказался за введение заграничных паспортов для мигрантов из СНГ в этом году. Это актуально в отношении граждан Таджикистана, объяснил он: мера, по оценке ведомства, в 30 раз снизит контрабанду из этой республики. Также ужесточение режима въезда в Россию позволит бороться с терроризмом, преступлениями и другими негативными явлениями, отметил В. Иванов. Он также добавил, что Россия готова взять на себя производство загранпаспортов для жителей стран бывшего СССР.

В. Путин эти соображения, конечно, учел, но призвал думать рационально.

– Полгода – это слишком короткий срок, за который страны-партнеры просто не успеют напечатать нужное количество загранпаспортов для своих граждан, – возразил президент РФ.

Отдельно он указал директору ФМС на необходимость соблюдать международную практику по приграничному обмену. Это означает, разъяснил он, что жители

приграничных районов могут пересекать границу по льготным правилам.

По данным соцопроса, проведенного среди 1600 респондентов, ужесточение режима въезда в Россию граждан СНГ не поддерживают 16 % россиян, 18 % – затруднились ответить. Эксперты сомневаются, что загранпаспорта смогут многое изменить. Они уверены, что в реальной жизни бумажные барьеры часто преодолеваются теми или иными обходными путями.

Как сообщил недавно начальник ГУ МВД по г. Москве А. Якунин, число мигрантов, задержанных в Москве и депортированных из России за грубые нарушения правил пребывания, не достигло в 2012 г. и трех тысяч. Всего было привлечено к административной ответственности 33,4 тыс. человек. На таком же уровне – порядка 30 тыс. – держится и численность депортированных в год со всей территории РФ. «К нам больше за один день въезжает. А в результате введения “загранов” для СНГ мы должны будем депортировать миллион человек в год. Так что надежды на депортацию как эффективную меру тщетны. Это, к тому же, дорого: высылать – надо каждому купить билет или оплатить рейс», – отмечает А. Якунин.

В свою очередь вице-премьер РФ Д. Рогозин заявил, что «граница должна быть жёстко захлопнута для всех тех, кто является нелегальными мигрантами, кто топчет своими ногами правила и законы, которые мы установили в нашей стране с точки зрения миграционного законодательства».

Инициативу чиновника прокомментировал политолог Г. Трофимчук: «Введение загранпаспортов для всех, въезжающих в Россию, жителей стран СНГ (не только трудовых мигрантов), о чём заявил вице-премьер Д. Рогозин, может стать прологом к введению виз не только для хрестоматийных таджиков, киргизов и узбеков, но также для украинцев, азербайджанцев и всех остальных наших бывших соотечественников, желающих приехать в Россию. Это изменит в принципе всю картину взаимоотношений народов и стран на пространстве бывшего СССР – и, к сожалению, опять по инициативе самой Москвы. Все они, безусловно, пойдут по тому же “цивилизованному пути” в

отношении граждан РФ: загранпаспорта, визы, жёсткий режим пребывания россиян на своей территории. То есть, на практике получится не интеграция, а дальнейшее размежевание.

Как эти проекты соотносятся с созданием и расширением Евразийского союза, который должен появиться уже в 2015 г., понять невозможно, так как ещё год назад было публично заявлено, что стратегические планы ЕАС и Таможенного союза касаются не только Белоруссии и Казахстана, но также как минимум Киргизии и Таджикистана.

Введение требования о загранпаспортах никак не скажется на качестве борьбы с азиатским наркотрафиком, это ясно уже сейчас, с учётом аналогичной практики борьбы во всех других сферах. Но вот на качестве отношений бывших братских народов эта мера скажется в полной мере: противники России и ЕАС, безусловно, воспользуются фактом введения загранпаспортов в своей пропагандистской работе. Особенно новый российский проект придётся по душе таким партиям как украинская “Свобода”. Да и Х. Клинтон, предупреждавшая Россию о нежелательности евразийской интеграции, одобрила бы установление дополнительных переборок внутри СНГ.

Сложно избавиться от ощущения, что за введением загранпаспортов для всех въезжающих в РФ не стоит мягкое, доброе пожелание Евросоюза, типа: если Москва на самом деле хочет снятия визового барьера с ЕС, то сначала сама должна навести порядок в отношениях со своими непосредственными соседями. В итоге ухудшатся отношения Москвы и с Киевом, и с Душанбе, и с Баку, и с Брюсселем.

Наведение документального порядка внутри СНГ, безусловно, необходимо. Но делать это надо так, чтобы усиливать любовь соседей к России, а не возбуждать дополнительную ненависть к ней на пустом месте», – заявил политолог Г. Трофимчук.

Предложение президента В. Путина о введении загранпаспортов для поездок в Россию граждан СНГ с 2015 г. уже вызвало недовольство в Киеве. «Действующий режим поездок максимально удобен для наших граждан, и в случае введения обязательных

поездок по загранпаспортам пострадают в первую очередь ветераны, пенсионеры и жители приграничных районов, которые часто пересекают границу», – заявил представитель украинского МИДа О. Волошин.

Наряду с ужесточением правил въезда в Россию мигрантов, президент В. Путин потребовал не создавать искусственных препятствий для получения российского гражданства людьми, «которые нужны России». «Во многих странах заведен облегченный порядок приобретения отдельными категориями людей гражданства. Это возраст – как правило, речь идет о репродуктивном возрасте – хорошее образование, как правило, высшее, и востребованность на рынке труда», – сказал президент. Речь, по его словам, идет о тех будущих гражданах России, которые хотят обосноваться и жить в стране.

30 апреля, накануне майских праздников, президент В. Путин подписал указ, обязывающий правительство в срок до 15 сентября 2013 г. разработать и внести в Думу законопроект, который значительно упростит процедуру принятия в гражданство России соотечественников<sup>1</sup>. Речь идет о «носителях русского языка», родственники которых по прямой восходящей линии ранее проживали на территории РФ и СССР.

Как сообщили в пресс-службе главы государства, новый указ появился по итогам специальной программы «Прямая линия с Владимиром Путиным», в ходе которой председатель Координационного совета российских соотечественников Франции Д. Кошко поинтересовался у президента России, как продвигаются дела с анонсированным для соотечественников упрощением рассмотрения заявлений на вступление в гражданство

<sup>1</sup> Напомним, программа содействия переселению соотечественников действует с 2007 г., и ею уже воспользовалось около 100 тыс. человек. Но это не те цифры, на которые рассчитывали. Планировалось, что к концу 2012 г. переселенцев будет около полумиллиона. А всего программой могли воспользоваться 20–25 млн бывших граждан СССР. Но, по мнению экспертов, пока слишком высоки требования к возвращающимся. Вот и решили их упростить. Законопроект поддерживают все четыре фракции Госдумы, и вероятно, что он будет принят в кратчайшие сроки.

РФ. В ответ президент В. Путин заявил, что для «соотечественников» действительно должен быть определен упрощенный порядок вступления в гражданство РФ. «Так же, как и для всех людей с постсоветского пространства, – минимум с постсоветского пространства, – которые находятся в репродуктивном возрасте, имеют хорошее здоровье, хорошее образование и могут легко быть адаптированы нашей культурной средой. Нам нужны такие люди».

14 мая премьер-министр России Д. Медведев поручил на полтора месяца – до 1 августа 2013 г. ускорить разработку законопроекта об упрощенном получении гражданства РФ для российских соотечественников. «Разработать и внести в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающий упрощение процедур и сокращение сроков рассмотрения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации от соотечественников – носителей русского языка, родственники которых по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации и СССР, при условии их переезда на постоянное место жительства в Российскую Федерацию и отказа от гражданства иностранного государства», – говорится в документе.

Как сообщает «Лента.ру» цель данного законопроекта – не в том, чтобы наполнить содержанием провалившуюся программу переселения соотечественников, а именно в том, чтобы стимулировать предоставление гражданства РФ практически всем жителям постсоветских государств. Авторы законопроекта (члены Совета Федерации И. Умаханов, В. Джабаров, В. Фетисов), в частности, уверяли, что российское гражданство в результате принятия документа смогут получить 25 млн человек, но их слова, как сообщает интернет-издание, свидетельствовали лишь о непонимании текста собственного законопроекта. Даже в официальном отзыве правового управления комитета Думы по конституционному законодательству говорится, что гражданство, в случае принятия документа, будет предоставлено всем гражданам бывшего СССР и их потомкам (а это более 100 млн человек). «При этом для получения права

упрощенного приема в гражданство от указанных лиц требуется лишь, например, предъявление паспорта гражданина бывшего СССР самого лица или одного из его родственников по прямой восходящей линии», – сообщали юристы комитета.

Напомним, согласно ст. 1 Федерального закона Российской Федерации «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом», к соотечественникам относятся «иностранные граждане и лица без гражданства и их потомки, проживающие за пределами территории нашей страны и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории РФ, а также сделавшие выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Россией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории РФ, включая лиц, состоявших в гражданстве СССР, проживающих в государствах, входивших в состав СССР, и получивших гражданство этих государств, а также выходцев из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и РФ имевших соответствующую гражданскую принадлежность и ставших иностранными гражданами или лицами без гражданства».

Что касается Украины, то, как сообщает портал «ДЕЛО», директор Института стран СНГ К. Затулин сообщил, что Министерство иностранных дел России должно начать переговоры с Украиной о разрешении двойного гражданства для граждан двух государств. «В Украине двойное гражданство официально не разрешено... Есть в украинском законодательстве наказание за получение второго гражданства? Нет... Это предмет серьезных переговоров с Украиной. Мы с Украиной ведем какие угодно переговоры – о газе, о Таможенном союзе, о разграничении морских пространства, только о гражданах РФ никаких или почти никаких, в том числе и о двойном гражданстве. Почему это нас не беспокоит?» – сказал К. Затулин. Он убежден, что от российских соотечественников для получения российского гражданства по упрощенной процедуре не надо требовать переезда в РФ и отказа от гражданства страны пребывания.

«Зачем нам, чтобы гражданин вышел из гражданства (страны проживания)? Если он

переезжает на территорию РФ, наверно, он на это согласится, а если он не собирается переезжать на территорию РФ? ...», – подчеркнул К. Затулин. Он уверен – то, что возможно для Ж. Депардьё, должно быть возможным и для офицеров ЧФ РФ, которые после выхода в отставку имеют жилье только в Севастополе. «Когда он становится отставником, приходится, забыв присягу, переходить в гражданство Украины – Собес, работа, дети, все требует от него гражданства Украины. А наше уважаемое государство говорит: раз ты хочешь украинское гражданство, мы тебя лишим российского», – отметил К. Затулин.

При этом он подчеркнул, что конституция РФ и российское законодательство не запрещают иметь россиянам гражданства других стран. «Что делать нашим соотечественникам, которые проживают в Украине, Беларуси, Казахстане, где русских насчитывается миллионы людей. Что будет, если мы организуем массовый исход русского населения с Крыма, Севастополя, Украины, Беларуси, Казахстана? Как изменится внутренний этнический баланс в этих государствах, который и так меняется и что произойдет с политикой этих государств?», – сказал К. Затулин. При этом он заявил, что РФ заинтересована в том, чтобы соотечественники оставались в указанных странах, но имели возможность иметь российские паспорта. К. Затулин считает, что наличие паспорта РФ создает связь с Россией и может быть задействована «в самих разных случаях». Он считает, что наличие двойного гражданства является препятствием для ассимиляции, особенно в Украине.

По его словам, Венгрия, Румыния и Польша стимулируют получения своего гражданства среди соотечественников в других странах, не требуя переезда на территорию этих стран. «Давайте не будем препятствовать развитию двойного гражданства для этих категорий и не будем требовать от них отказа от гражданства страны проживания как условия получения гражданства РФ», – подчеркнул он.

Помимо законопроекта об упрощенном получении гражданства РФ для российских соотечественников существует ещё второй законопроект, который рассматривается

в Госдуме. Он касается предоставления гражданства детям от смешанных браков – россиян с иностранцами. Чтобы такому ребенку стать гражданином России сейчас, требуется заявление от родителя-россиянина и письменное согласие второго родителя – иностранца. В случае принятия законопроекта, согласие от родителя-иностранца уже не нужно. Ребенок автоматически станет россиянином, даже если иностранный папа (мама) будет возражать.

На восполнение демографического провала через пополнение населения уже интегрированной в общество молодежью направлена инициатива относительно предоставления вида на жительство детям мигрантов, окончившим российские школы. При этом им не обязательно посещать школу с первого по одиннадцатый классы: достаточно будет и трех-четырех последних лет. Вид на жительство пойдет приложением к аттестату.

Такое «рацпредложение» прозвучало на заседании демографической секции Центрального Дома ученых РАН, где были представлены исследования о положении женщин-мигрантов в России. Эксперты считают, что уже через два года учебы в российской школе ребенок-мигрант «переключается» с национальных традиций на российские; следовательно, законодатели могли бы даровать ему право оставаться в стране и дальше с перспективой последующего получения гражданства. Помимо этого, в СМИ просочилась информация о том, что заграничные предприниматели также смогут получить российское гражданство в упрощенном порядке. Как сообщает источник «КМ.ru», по замыслу властей, эта мера позволит привлечь в Россию дополнительные инвестиции и поможет в борьбе с демографическими проблемами. Над документом работают сразу несколько ведомств, включая Минэкономразвития, МИД и ФСБ. Ожидается, что в Госдуму будет подан соответствующий проект закона. О том, сколько иностранцу нужно будет вложить денег в российскую экономику, чтобы попасть под действие программы, и какое время займет экспресс-оформление российского паспорта, источник информации не назвал. Однако он пояснил, что этот срок будет существенно сокращен.

Сейчас на получение гражданства РФ требуется минимум один год и восемь месяцев, тем не менее на практике этот процесс сильно затягивается.

По оценкам экспертов, большинство иностранных коммерсантов, желающих стать гражданами России, являются выходцами из стран СНГ, главным образом – Украины и Белоруссии. Глава Российского союза промышленников и предпринимателей А. Шохин отнесся к планам правительства скептически. Российское гражданство не так привлекательно для бизнесменов, как подданство, например, Евросоюза, уверен он, поэтому заманить в страну зарубежных инвесторов с помощью упрощенного получения паспорта не удастся. Гораздо правильнее будет облегчить визовый режим и смягчить требования для получения права на работу в стране. В свою очередь, первый зампред думского комитета по экономической политике М. Емельянов считает, что разрабатываемый правительством законопроект стимулирует развитие черного рынка и откроет дорогу в страну новому потоку мигрантов.

Вместе с тем, учитывая, что, по информации СМИ, подавляющая часть россиян<sup>2</sup> выступает против роста трудовой миграции, Федеральная миграционная служба не исключает возможности введения режима въезда в Россию для граждан СНГ только по приглашениям. Об этом 22 мая заявил журналистам глава службы К. Ромодановский. Отвечая на вопрос о том, надо ли вводить визовый режим со странами СНГ, К. Ромодановский высказал мнение, что на сегодняшний день визовый режим является «не совсем актуальным». «Вариант въезда по приглашениям со странами основного исхода мигрантов в Россию может быть рассмотрен», – добавил он. Вместе с тем, по словам главы ФМС, это непростой вопрос, требующий дополнительной проработки.

Ведущий научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН С. Абашин в интервью радиостанции «Коммерсант FM»

<sup>2</sup> Две трети экономически активных граждан России (66 %) одобряют инициативу Д. Рогозина, призывающего разрешить въезд в Россию для граждан СНГ только по заграничным паспортам.

заявил, что ему непонятно, зачем вводить приглашения, ибо это – полный аналог виз, а от введения визового режима Россия всячески отрещивается. По его мнению, власть таким образом просто пытается как-то отреагировать на царящие в обществе настроения, но реально делать, скорее всего, ничего не будет.

Ранее в поддержку идеи о введении визового режима с соседними азиатскими странами высказался мэр Москвы С. Собянин.

В свою очередь, руководитель кадрового портала Superjob.ru А. Захаров опубликовал открытое письмо президенту России, основная мысль которого состоит в том, что приток дешевой рабочей силы из центральноазиатских стран СНГ представляет собой главную угрозу национальной безопасности РФ, причем угроза эта в средне- и долгосрочной перспективе будет только возрастать. По мнению А. Захарова, вместо создания к 2020 г. 25 млн высокооплачиваемых рабочих мест, о чем В. Путин говорил в своей предвыборной программе, вдобавок к уже существующим 10–15 млн рабочих мест для низкоквалифицированных мигрантов, будет создано еще 25 млн таких же рабочих мест. «В результате такой политики трудовые мигранты составят более половины экономически активного населения России», – заявил руководитель кадрового портала Superjob.ru.

В этом контексте В. Путин предложил еще одну законодательную новацию: именно с привлечением зарубежных «соотечественников» связывает президент РФ возможность проведения «селективной» иммиграционной политики, имеющей целью качественно повысить уровень нынешнего иммиграционного контингента, то есть способствовать тому, чтобы в Россию в большинстве своем приезжали квалифицированные трудовые мигранты, наиболее перспективные в плане инновационного и т. д. развития российской экономики. В этом контексте В. Путин подписал изменения в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Как сообщили в пресс-службе главы государства, согласно изменениям, работодатель не вправе привлекать иностранных работников в качестве

высококвалифицированных специалистов для торгового обслуживания покупателей в процессе розничной торговли товарами народного потребления (включая фармацевтические товары) независимо от ассортимента реализуемых товаров, торговых площадей и форм обслуживания покупателей, за исключением работников, осуществляющих руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли.

Федеральным законом также устанавливается, что квота<sup>3</sup> на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности, квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу, допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов РФ, так и на всей территории РФ, установленные правительством РФ, не распространяются на высококвалифицированных специалистов и членов их семей.

Соответствующий закон размещен на официальном портале правовой информации. Он был разработан с целью создания барьеров для въезда в Россию неквалифицированных мигрантов и создания новых рабочих мест для граждан страны. При этом премьер-министр Д. Медведев полагает, что Россия в «ближайшие десятилетия» не сможет полностью отказаться от услуг мигрантов, поскольку граждане страны уже не хотят заниматься неквалифицированной работой, которая «не очень хорошо оплачивается».

Сложность отказа от мигрантов Д. Медведев объяснил тем, что сейчас Россия находится в «условиях сложной демографии», когда стране нужны «дополнительные рабочие руки». При этом он отметил, что необходимо сделать так, чтобы приезжие «соблюдали наши правила, наши законы, традиции» и «владели русским языком».

<sup>3</sup> Стоит отметить, что в последние годы количество квот для иностранных рабочих снизилось вдвое. Например, в нынешнем году, в соответствии с законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» к трудовой деятельности на территории страны могут быть привлечены 2,1 млн иностранцев, тогда как в 2009 г. общая квота составляла 4,1 млн.



В связи с этим, как отметил премьер-министр, последние решения правительства направлены на то, чтобы создать систему, которая позволит контролировать миграционные процессы. «Мы должны понимать, кто к нам приезжает», – заявил Д. Медведев. Как стало известно, депутаты Государственной Думы начали разрабатывать Миграционный кодекс. С помощью этого документа власти намерены устранить противоречия, существующие в нынешней редакции миграционного законодательства. По словам главы ФМС К. Ромодановского, в своей работе служба руководствуется примерно 800 нормативно-правовыми актами. «Надо все выстраивать в единую линию, в единый замысел», – пояснил чиновник.

Ранее ведомство по вопросам миграции опубликовало статистику, согласно которой в 2013 г. в Россию приедут около 17 млн человек на заработки. В прошлом году число приезжих составило примерно 16 млн, что на 14 % больше, чем в 2011 г. Вместе с тем, как заявил в конце 2012 г. глава МВД В. Колокольцев, в Москве мигрантами совершается каждое шестое преступление.

А. Журавлев, депутат Государственной думы РФ от Франции «Единая Россия» пояснил, что сегодня миграционные отношения регулируются несколькими сотнями нормативных актов, в числе которых и Конституция, и федеральные законы, и множество различных указов. При этом часть этих документов противоречит друг другу. Кроме того, ни в одном из законов не дано определений таким понятиям, как «миграция», «мигрант». Поэтому каждый орган власти трактует их на свое усмотрение.

«Единоросс» подчеркнул, что без кодекса миграционная политика страны не будет достаточно эффективна. Необходимо устранить все противоречия, объединить существующие законы в один по аналогии с трудовым или гражданским законодательством. При этом он отметил, что в скором времени Миграционный кодекс ждать не стоит. На его разработку уйдет минимум полтора–два года.

По замыслу А. Журавлева, кодекс должен состоять из общей и особенной частей. Первая будет раскрывать основные понятия, давать им определения. Вторая – содержать перечень

миграционных режимов, порядок получения визы и тому подобное.

Президент Федерации мигрантов России Мухаммад Али Маджумдер идею поддержал, но при этом добавил, что в обсуждении положений будущего кодекса непременно должны принять участие эксперты, юристы и общественники.

Глава центра «Миграция и закон» Г. Джураева полагает, что кодекс может внести еще большую путаницу. По ее мнению, в первую очередь нужно совершенствовать правоприменительную практику.

Стоит отметить, что вопрос разработки Миграционного кодекса обсуждается уже не первый год. На данный момент не существует ни одного проекта этого документа. О необходимости усовершенствовать миграционное законодательство в своих предвыборных обещаниях говорил и В. Путин.

В беседе с обозревателем «КМ.ru» известный общественно-политический деятель, председатель партии «Великая Россия» А. Савельев поддержал саму идею создания Миграционного кодекса, но счел его принятие в сегодняшней России невозможным: «Такую инициативу ранее уже выдвигало Законодательное собрание Краснодарского края. Более того, ими же этот Миграционный кодекс был разработан. Но “Единая Россия” тогда этот Кодекс успешно провалила и приняла примерно через год-полтора, летом 2006 г., законы, которые открывали в Россию все двери для мигрантов. Цель как собственно этих законов, так и принятых поправок – полное замещение населения страны другими народами, в основном из азиатских государств.

Теперь они сведут их в один кодекс, и это будет подано всем нам как некое невероятное достижение, хотя, по сути, это есть текущая рутинная законодательная работа, то есть то, чем законодатели должны заниматься постоянно. А вместо этого у нас депутаты Государственной Думы непрерывно штампуют законы, дееспособность которых никогда не проверяется и которые, естественно, начинают противоречить друг другу, потому что они изначально принимались под воздействием различных лоббистских группировок; в итоге же мы фактически наблюдаем законодательный хаос.

Инициатива-то высказана, прекрасно, но кто ею будет заниматься дальше? В Государственной Думе специалистов нет, а те специалисты, которые есть за ее пределами и востребованы властью, ничего, кроме вреда, государству не принесли. Они убедили сначала Б. Ельцина, а затем и В. Путина с его окружением, что Россия должна быть открытой для миграции страной. Последствия такой политики их при этом совершенно не интересуют: они видят только получаемую от миграционных потоков прибыль, все остальное ими полностью игнорируется. И даже если представить себе невозможное, что кодификация все же произойдет и будет принят рациональный Миграционный кодекс, он, прежде всего, расставит все точки над «і» в планах элиты по ликвидации России», – заметил А. Савельев.

Но пока готовится Миграционный кодекс на подходе очередное новшество – миграционные посты на вокзалах, которые станут проверять приезжих на легальность пребывания. Побуждением к этому служит усугубляющаяся обстановка с мигрантами и резкий рост преступности в их среде. Глава Федеральной миграционной службы К. Ромодановский назвал неприемлемой ситуацию, когда заполонившие столицу мигранты из стран СНГ продолжают жить по своим правилам и нарушают российские законы, вызывая обоснованное раздражение москвичей. По его словам, город испытывает повышенную миграционную нагрузку.

Приезжающих в Россию иностранцев на железнодорожных и автовокзалах будут встречать миграционные посты, пообещал К. Ромодановский. Работа по созданию таких постов поручена организационно-административному департаменту и УФМС по Москве.

Амнистировать выявленных нелегалов не станут, сообщил К. Ромодановский. «А кого мы должны амнистировать? – сказал он. – Если люди остаются в тени, если они не хотят жить по нашим правилам, наверное, здесь должны быть другие подходы, а не амнистия. Мы им закрываем въезд».

Московский мэр С. Собянин, в свою очередь, отметил: «Практика проведения оперативно-профилактических мероприятий на вокзалах и привокзальных площадях позволила нанести заметный удар по местам осуществления

незаконной “легализации” иностранцев, а также по посредническим структурам». Он распорядился обеспечить посты помещениями, техникой, информационными базами, а сотрудникам дать право принимать оперативные решения при выявлении нелегалов.

Комментируя законодательные инициативы в сфере миграционной политики РФ, политолог М. Калишевский утверждает, что у российских властей вообще нет иммиграционной политики. В доказательство приводит несколько примеров: Президент В. Путин, с одной стороны, намерен запретить мигрантам въезжать в Россию без загранпаспортов, а с другой – разрешил гражданам Таджикистана получать разрешения на работу в России на три года, а не на год, как раньше. Иностранцам вроде бы запрещено работать в продовольственных магазинах, но каждый житель крупного города знает, что этот запрет легко нарушается. Федеральная миграционная служба депортирует все больше незаконных мигрантов, количество выданных разрешений на работу постепенно снижается. В то же время, согласно постановлению, подписанному премьер-министром Д. Медведевым в начале декабря, нулевая квота на привлечение мигрантов заменяется 25-процентной.

Таким образом, можно констатировать, что миграционная политика РФ пока что носит противоречивый характер. Вместе с тем последние инициативы руководства России в этой сфере направлены на ограничение потока мигрантов, что с одновременным облегчением режима получения российского гражданства позволяет рассчитывать на рост количества новоявленных «граждан» России, в том числе и на территории соседних государств (*Матеріал підготовлено за використанням таких джерел інформації: DELO.UA (<http://delo.ua>). – 2013. – 21.05; Свободная пресса (<http://inpress.ua>). – 2013. – 23.01; ИА REX (<http://www.iarex.ru>). – 2013. – 15.04, 19.04, 22.05; ИА REGNUM (<http://regnum.ru>). – 2013. – 30.04, 08.05; BFM.Ru (<http://www.bfm.ru>). – 2013. – 08.05; KM.ru (<http://www.km.ru>). – 2013. – 13.05, 14.05, 20.05, 21.05, 22.05; Фергана (<http://www.fergananews.com>). – 2012. – 24.12).*

## ПРАВО: ТЕОРИЯ І ПРАКТИКА

О. Єфімов, керуючий партнер, адвокат, аудитор, кандидат юрид. наук

Со слов министра юстиции А. Лавриновича о том, что в следующем году за счет нотариусов будет расширен круг лиц, которые смогут заниматься вопросами регистрации открытия и закрытия бизнеса, и его объяснений причин такого шага со стороны власти сокращением времени, необходимого для регистрации создания и ликвидации субъекта предпринимательской деятельности, можно сделать вывод о благих намерениях власть имущих.

Кроме этого, министр также заявил, что будут существенно сокращены и сами требования к открытию и закрытию бизнеса, а это тоже позволит сэкономить время предпринимателей.

Как-то у одного монаха спросили о том, какой политический строй ему нравится больше: капитализм или социализм. Тот ответил, что название значения не имеет. Что действительно имеет значение, так это люди, внедряющие тот или иной строй.

По мнению руководителя Государственной регистрационной службы Украины Д. Вороны, после поддержки этой инициативы парламентом количество лиц, имеющих полномочия регистрировать бизнес, вырастет с 1540 человек до 7 тыс. Следовательно, если потери времени предпринимателей связывать со стоянием в очереди к госрегистратору, то, очевидно, что это время сократится. Это как в супермаркете, когда к одной работающей кассе открывается дополнительная касса, то очередь в работающую кассу уменьшается вдвое. Как минимум, должна уменьшиться.

Другой вопрос состоит в том, как быстро работает новый кассир. Ведь если этот кассир работает втрое медленнее, то никакой экономии времени не получится.

Так и со временем регистрации субъекта предпринимательской деятельности. Если нотариусы не только увеличат количество госрегистраторов, но при этом хотя бы сохранится скорость обслуживания

предпринимателей, то экономия времени действительно будет достигнута.

Насколько эта экономия времени предпринимателям нужна? Это еще один вопрос, требующий понимания. Ведь если речь идет о «серьезном» бизнес-проекте «на века», то затраты времени на его регистрацию уступят место качеству созданного СПД. В таком случае предприниматель скорее пожертвует временем, нежели качеством. А может и вообще не заметит этой жертвы, увлекшись качеством.

Зачем это нужно власти? Может быть действительно затем, чтобы сэкономить время предпринимателя. А может, есть у власти и другие цели. Чтобы понять, о каких других целях может идти речь, нужно зарегистрировать на свое имя с десяток обществ с ограниченной ответственностью (это должно теперь стать легкой задачей) да и попробовать справиться с ними. Ведь каждое из таких ООО обязано будет платить в бюджет минимальные суммы налогов, как минимум, НДС и ЕСВ с минимальной зарплаты директору. Кроме того, придется платить какую-то сумму налога на прибыль или сдавать «убыточную» или «нулевую» декларацию. Кто сдавал такую декларацию, знает, насколько это непросто.

Да и наличие десятка юрлиц, зарегистрированных на физическое лицо – это своеобразный источник повышенной опасности: повод для проверок, включая налоговые, «трудовые» и другие. Как известно, налоговики могут закончить проверку актом (это когда доначисляются налоговые обязательства) или же справкой (это когда у налогоплательщика все в порядке). На практике проверка, законченная справкой, – это основание для еще одной повторной проверки на предмет того, действительно ли у налогоплательщика все в порядке, или инспектор «сделал» справку за взятку. По этой причине многие налогоплательщики справке предпочитают акт с небольшими доначислениями.

Подытоживая изложенное, следует прийти к выводу о том, что вновь созданные СПД – это новые налогоплательщики, а они, как известно, уже должны. Только потому, что созданы и существуют. Упростив и ускорив процедуру их создания, государство получает дополнительных налогоплательщиков, а, значит, дополнительные источники пополнения бюджета.

Что касается ликвидации СПД, то и тут государство в проигрыше не останется. Для снятия с учета в налоговой инспекции, без которого ликвидация не состоится, ликвидируемый СПД должен пройти налоговую проверку, которая, как уже было сказано выше, вряд ли закончится справкой. А акт вместо

справки – это поступления в бюджет за счет доначисленных налогов.

Ну и самый банальный ответ на вопрос, зачем государству нужно привлекать нотариусов для выполнения функций государства, состоит в том, что на нотариусов в отличие от государственных регистраторов, государству тратиться не нужно. Они сами себя будут обеспечивать. Бюджет будет целее. Наверное.

А теперь попробуйте сами определиться с ответом на вопрос, зачем государству ускорять и упрощать процедуру создания и ликвидации СПД? Действительно ли оно хочет улучшить предпринимательский климат в стране или все-таки речь о пополнении бюджета?

**О. Єфімов, керуючий партнер, адвокат, аудитор, кандидат юрид. наук**

## **Оптимізація трудових відносин: як і навіщо роботодавці їх «маскують»**

Нормативна база:

ЦКУ – Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV

ГКУ – Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV

КЗпП – Кодекс законів про працю України від 10.12.1971р.

ПКУ – Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI[1]

Порядок № 1588 – Порядок обліку платників податків і зборів, затверджений наказом Мінфіну України від 09.12.2011 р. № 1588[2]

**Т**і, хто бував в Австрії чи Німеччині, знають, що магазини там працюють у суботу до 16:00, а в неділю взагалі зачинені. У Норвегії та Швейцарії в неділю ви скоріше побачите НЛО, ніж працюючу людину. І справа не в тому, що європейці ліниві чи не підприємливі. Так само, як і українці, вони багато часу приділяють роздумам про те, як і де заробити, й працювати вміють. А причина їх недільного «неробства» проста: роботодавцям дуже дорого коштує робота найманих працівників у вихідні. Її використовують лише там, де зачинятися не можна взагалі – наприклад, у лікарнях екстреної допомоги, на автозаправних станціях на автомагістралях і т. п.

А що ж в Україні? До таких фігур «вищого пілотажу» у сфері праці ми ще не дійшли.

У нас поки що інші пріоритети: суб'єкти підприємництва переймаються пошуком можливостей для пом'якшення дії податкового пресу на трудові відносини, а держава – численними і тотальними перевітками, щоб з-під цього пресу ніхто не вислизнув. Заодно вона робить спроби захистити найманих працівників від дій недобросовісних роботодавців. Цей захист, перш за все, має за мету легалізацію трудових правовідносин (боротьбу з заробітною платою в конвертах), щоб вмиг повернути підприємливих роботодавців під той самий прес.

Легалізація трудових правовідносин, окрім податкового, навалює на роботодавців ще й тягар дотримання вимог складного трудового та суміжного з ним законодавства. Це і зобов'язання щодо працевлаштування інвалідів, і відносини зі службою зайнятості населення стосовно вакансій, і ризик відвідування підприємства інспекторами з праці та навіть працівниками прокуратури. І, зважаючи на викладене, дуже просто дійти висновку: працівник на підприємстві – це джерело великої кількості небажаних ризиків.

Усі роботодавці це розуміють, але далеко не всі мають достатню сміливість, можливостей і хисту, щоб хоча б частково відійти від трудових правовідносин, не порушуючи норм діючого законодавства. Ті роботодавці, що ризикнули це зробити, не завжди усвідомлюють ступінь ризику й наслідки своїх дій. Отже, нам є про що сьогодні поговорити.

*Чим замінити трудові правовідносини?*

Шляхів такої заміни (залежно від характеру діяльності суб'єкта господарювання) є декілька, і вони полягають в укладанні:

- господарського договору з фізичною особою-підприємцем;
- договору із самозайнятою особою (freelancer);
- договору підряду з фізичною особою, яка не є ані підприємцем, ані самозайнятою особою;
- господарського договору з іншим працедавцем як з господарюючим суб'єктом, переклавши на нього всі ризики, пов'язані з наймом працівників і вступом із ними в трудові правовідносини (outsourcing).

Розглянемо пропоновані шляхи заміни трудових відносин докладніше.

*Взаємовідносини між підприємством і фізичною особою-підприємцем*

Відповідно до ст. 50 ЦКУ право на здійснення незабороненої законом підприємницької діяльності має фізична особа з повною цивільною дієздатністю, тобто така, якій виповнилося 18 років і яка стала повнолітньою відповідно до ст. 34 ЦКУ. В окремих випадках, що наведені в цій же статті, фізичні особи можуть стати повнолітніми й раніше, що також надає їм права зареєструватися підприємцем. Крім того, відповідно до ст. 35 ЦКУ, повна цивільна дієздатність може бути надана фізичній особі, яка досягла 16 років і працює за трудовим договором, а також неповнолітній особі, яка записана матір'ю або батьком дитини.

Фізичні особи-підприємці з точки зору галузі права можуть укладати три види договорів: господарські договори; цивільно-правові правочини; трудові договори. Від правової кваліфікації договору залежать його

податкові наслідки. Для правильного розуміння одразу зазначимо, що господарські договори є різновидом цивільно-правових.

Відповідно до ст. 3 ГКУ, «діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність», розуміється як господарська діяльність. Проаналізувавши норми ГКУ, можна дійти висновку, що господарський договір – це засноване на угоді сторін і зафіксоване в спеціальному юридичному документі (комплексі документів) зобов'язальне правовідношення між суб'єктом господарювання та іншим учасником (учасниками) господарських відносин, змістом якого є взаємні права та обов'язки сторін у сфері господарської діяльності.

Крім господарських договорів, фізична особа-підприємець може укласти й цивільно-правові. Наприклад, ліцензійний договір, за яким іншому суб'єкту підприємництва вона передає майнові права на певний об'єкт авторського права. Ліцензійний платіж (роялті), отриманий автором, не буде вважатися доходом від здійснення підприємницької діяльності, а отже, на нього поширюватиметься загальна система оподаткування, передбачена розд. IV ПКУ. Аналогічним чином оподатковуватиметься дохід від продажу квартири, якщо такий продаж здійснено не в рамках підприємницької діяльності.

Не включається в дохід від здійснення підприємницької діяльності й дохід, отриманий від виконання трудових обов'язків у рамках трудових правовідносин. Тут доцільно повернутись у минуле й розглянути це питання в «історичній» ретроспективі.

Свого часу, на основі п. 1.8 ст. 1 закону про ПДФО, що містив визначення найманої особи, ДПАУ в телеграмі від 19.04.2005 р. № 7548/7/17-3218 виокремила аргументи, які давали змогу податківцям прирівняти фізичну особу-підприємця (виконавця) до найманої особи певного роботодавця та оподаткувати її доходи, виплачені таким роботодавцем, згідно з нормами закону про ПДФО, тобто аналогічно

доходам, отриманим у межах трудових правовідносин. Ось аргументи від ДПАУ:

- наявність у договірних стосунках ознак, що мають юридичне підтвердження (усі вигоди й ризики, пов'язані з виконанням або невиконанням підприємцем робіт (послуг) відповідно до цивільно-правового договору, отримує (несе) замовник;
- наявність факту безоплатного використання виконавцем робіт (послуг) засобів виробництва (сировини, матеріалів, комплектуючих, обладнання тощо), які належать за правом власності безпосередньо замовнику робіт (послуг), або відсутність факту використання виконавцем робіт (послуг) власних засобів виробництва;
- відсутність факту залучення інших осіб для виконання зазначених у договорі робіт (послуг).

Податковий кодекс особливих змін у таке бачення податківців не вніс: аналогічний підхід залишився й у ньому, але його «завуальовано» у визначення роботодавця. Особливо цікавим є абзац другий вже згаданого підпункту 14.1.222 ст. 14: «Для цілей оподаткування ПДФО до роботодавця прирівнюються юридична особа (її філія, відділення, інший відокремлений підрозділ чи її представництво), постійне представництво нерезидента або самозайнята особа, які нараховують (виплачують) дохід за виконання роботи та/або надання послуги згідно із цивільно-правовим договором у разі, якщо буде встановлено, що відносини за таким договором фактично є трудовими».

Більше того, чинною редакцією п. 177.8 ст. 177 ПКУ встановлено, що за умови надання копії документа, що підтверджує державну реєстрацію фізичної особи як підприємця, особа, що нараховує (виплачує) їй дохід, ПДФО не утримує. Це правило не застосовується в разі виплати доходу за виконання певної роботи та/або надання послуги згідно з цивільно-правовим договором, якщо буде встановлено, що відносини за таким договором фактично є трудовими, а сторони договору можуть бути прирівняні до працівника чи роботодавця відповідно до підпунктів 14.1.195 та 14.1.222 ст. 14 ПКУ.

ПКУ не містить порядку встановлення факту, що відносини між підприємством та фізичною особою-підприємцем фактично є трудовими, але саму можливість такого встановлення містить. Це означає, що, нехтуючи положенням ст.19 Конституції України, податківці будуть і надалі самотійно визнавати відносини підприємства з фізичною особою-підприємцем фактично трудовими.

Але в будь-якому разі, укладаючи договір з фізичною особою-підприємцем не як з найманим працівником і бажаючи не виступати податковим агентом щодо нього, підприємству варто прислухатися до рекомендацій ДПСУ юридичним особам, які мають господарські відносини з фізичною особою-підприємцем (у тому числі з підприємцем, що обрав спрощену систему оподаткування): «Отримувати від останнього копії документа, що підтверджує його державну реєстрацію як підприємця (для тих, що здійснюють діяльність відповідно до ст.177 Кодексу), і водночас свідоцтва про сплату єдиного податку, а також відповідні документи (чеки, квитанції тощо), що підтверджують витрати за проживання або переїзд». Крім того, ДПСУ радить не забувати про зобов'язання повідомляти щодо всіх виплачених підприємцям сум доходів у розрахунку за формою № 1 ДФ згідно з підпунктом «б» п. 176.2 ст. 176 ПКУ. Що стосується ЄСВ, то, співпрацюючи з фізичною особою-підприємцем, підприємство перекладає на нього зобов'язання зі сплати цього внеску відповідно до ст. 4 закону № 2464.

Таким чином, уклавши договір з фізичною особою-підприємцем, юридична особа уникає зобов'язання виступати податковим агентом, сплачувати ЄСВ за таких осіб, а також позбавляється ризиків, пов'язаних з контролем, що здійснюється державою у сфері трудових відносин. Якщо ж податківці самотійно визнають, що ці відносини фактично є трудовими, то таке визнання не спричинить наслідків щодо порушення трудового законодавства, а матиме значення виключно

для цілей оподаткування. З точки зору цих фіскальних цілей розмір сплачуваних ПДФО та ЄСВ є більшим. Адже абсолютні суми податків, сплачуваних фізичними особами -підприємцями, зменшуються за рахунок того, що вони мають право зменшувати базу оподаткування як ПДФО, так і ЄСВ на суму документально підтверджених витрат, а на заробітну плату ці ж самі податки нараховуються в повному її обсязі, без врахування витрат.

*Взаємовідносини між підприємством та самозайнятою особою*

Відповідно до підпункту 14.1.226 ст. 14 ПКУ до самозайнятих осіб належать не лише підприємці, а й фізичні особи, що провадять незалежну професійну діяльність за умови, що вони не є працівниками в межах незалежної професійної діяльності. Оскільки підприємців було розглянуто в попередньому розділі статті, наразі приділимо увагу саме тим самозайнятим особам, які провадять незалежну професійну діяльність.

Юридичними ознаками таких самозайнятих осіб, що виокремлюють їх з кола інших платників податку, ПКУ називає такі:

- ними можуть бути лише фізичні особи;
- самозайнята особа повинна провадити незалежну професійну діяльність, види якої зазначено в абзаці 2 підпункту 14.1.226 ст. 14 ПКУ (тобто бути приватним нотаріусом, адвокатом, оцінщиком, викладачем, артистом, письменником, архітектором і т. п.), і може підприємцем не реєструватися;

- самозайнята особа не може бути найманим працівником свого клієнта (замовника) у межах незалежної професійної діяльності. Тобто вона не вступає в трудові відносини, що виникають з факту укладення трудового договору. Відповідно до ст. 21 КЗпП трудовий договір – це угода між працівником і власником підприємства чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату й забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені

законодавством про працю, колективним договором й угодою сторін.

Відповідно до п.1.3 Порядку № 1588 самозайняті особи повинні бути взяті на облік в органах ДПС незалежно від наявності обов'язку щодо сплати того або іншого податку й збору. При цьому Реєстр самозайнятих осіб є складовою частиною Державного реєстру фізичних осіб – платників податків.

Умовою взяття на облік самозайнятих осіб, що здійснюють незалежну професійну діяльність, є державна реєстрація такої діяльності у відповідному уповноваженому органі та отримання свідоцтва про реєстрацію чи іншого документа (дозволу, сертифіката тощо), що підтверджує право фізичної особи на ведення незалежної професійної діяльності.

Взяття на облік в органі ДПС здійснюється за місцем постійного проживання фізичної особи. Для цього фізична особа, яка має намір стати самозайнятою особою і провадити незалежну професійну діяльність, протягом 10 календарних днів після отримання відповідного свідоцтва чи іншого документа (наприклад, реєстраційного посвідчення про реєстрацію приватної нотаріальної діяльності, свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, свідоцтва про присвоєння кваліфікації судового експерта тощо) подає заяву за формою № 5-ОПП і копію такого свідоцтва чи іншого документа. При цьому якщо фізична особа здійснює незалежну професійну діяльність і зареєстрована як підприємець, вона обліковується в органах державної податкової служби так само, як фізична особа-підприємець. Але це не означає, що вона подає податкову звітність так само як підприємець, оподатковується як підприємець і є підприємцем, оскільки в цьому разі вона реєструється як самозайнята особа.

Отже, самозайняті особи можуть бути зареєстровані і як підприємці, і як особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність. Якщо вони реєструються як підприємці, то оподаткування їхньої діяльності здійснюється відповідно до порядку оподаткування діяльності підприємців, які обрали ту чи іншу систему оподаткування.

Самозайнятих осіб ще називають фрілансерами. Фрілансер (англ. freelancer) – це фізична особа, яка виконує роботу без укладення довгострокового договору з роботодавцем і яку наймають лише для виконання визначеного переліку робіт. Фрілансер є позаштатним працівником і може одночасно виконувати замовлення для різних клієнтів.

Доходи фрілансерів оподатковуються ПДФО відповідно до ст. 178 ПКУ за ставкою 15 %. Якщо ж середньомісячний річний оподатковуваний дохід фрілансера перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року, то до такої суми перевищення застосовується ставка 17 %. При цьому розмір середньомісячного річного оподаткованого доходу розраховується як сума загальних місячних оподатковуваних доходів, поділена на кількість календарних місяців, протягом яких платником податку було одержано такі доходи в податковому (звітному) році, за який здійснюється декларування.

Дохід, який підлягає оподаткуванню ПДФО, визначається як сукупний чистий дохід, тобто є різницею між доходом і документально підтвердженими витратами, необхідними для провадження певного виду незалежної професійної діяльності. Тобто фрілансерам дозволено зменшувати доходи на суму документально підтверджених витрат. Взяття ж на облік в органах ДПС фрілансера як особи, яка провадить незалежну професійну діяльність, має наслідком визнання за такою особою права зменшувати базу оподаткування.

Особливість оподаткування доходу фрілансера викладена в п. 178.5 ст. 178 ПКУ, але дуже некоректно: «Під час виплати суб'єктами господарювання – податковими агентами фізичним особам, що провадять незалежну професійну діяльність, доходів, безпосередньо пов'язаних з такою діяльністю, податок на доходи у джерела виплати не утримується в разі надання такою фізичною особою копію довідки про взяття її на податковий облік як фізичної

особи, яка провадить незалежну професійну діяльність». Насправді, за наявності копії вищезазначеної довідки, особа, що виплачує дохід фрілансеру, мала би втрачати статус податкового агента, адже ані утримувати, ані перераховувати ПДФО до бюджету вона не повинна. Хіба що у неї відповідно до підпункту 14.1.180 ст. 14 ПКУ залишається ще обов'язок вести податковий облік, подавати податкову звітність податковим органам і нести відповідальність за порушення його норм у порядку, передбаченому ст. 18 та розд. IV ПКУ. Але якщо такої довідки фрілансер не надає, така особа буде повноправним податковим агентом фрілансера та утримуватиме ПДФО з доходу фрілансера. Якщо фрілансер підпадає під ознаки працівника особи, що виплачує йому дохід (тобто, по суті, ця особа є його роботодавцем), то у цьому разі ПДФО повинен бути утриманий і сплачений до бюджету в загальному порядку.

Маючи намір і можливості перевести своїх найманих працівників у статус фрілансерів, підприємству слід мати на увазі також і те, що відповідно до п. 77.2 ст. 77 ПКУ самозайняті особи, сума сплачених податків яких становить не менше 5 % від задекларованого доходу за звітний податковий період, включаються до плану-графіка перевірок не частіше, ніж раз на три календарні роки.

Платники податку на прибуток, які вступають у правовідносини з фрілансерами, повинні пам'ятати, що податкові наслідки таких відносин залежать від того:

- чи правильно оформлено договір про надання послуг фрілансера та інші документи;
- чи отримана від фрілансера копія довідки про взяття його на облік в органах ДПС України як самозайнятої особи, що провадить незалежну професійну діяльність;
- чи відсутні ознаки роботодавця в наймача (клієнта).

Договір про надання послуг фрілансером його клієнтові повинен бути складений таким чином, щоб уникнути можливості тлумачити його як трудовий договір (ознаки трудового договору було наведено вище). Тобто договір



між фрілансером і підприємством, відповідно до якого фрілансеру (наприклад, адвокату) забезпечується на підприємстві робоче місце, підприємство приймає обов'язок щомісячно виплачувати фіксовану грошову суму як оплату послуг адвоката, а адвокат зобов'язується бути присутнім на своєму робочому місці щодня з 9:00 до 17:00 і виконувати будь-які розпорядження керівника підприємства, з високим ступенем імовірності буде розтлумачений податківцями як трудовий договір. Податкові наслідки у вигляді донарахування ПДФО і фінансових санкцій є дуже ймовірними.

Якщо ж у договорі про надання адвокатських послуг прямо вказано, що робоче місце (чи безкоштовне офісне приміщення) адвокатові не забезпечується, оплата його послуг здійснюється залежно від кількості наданих ним послуг (як би вони не вимірювалися), а обов'язковим до виконання адвокатом є лише замовлення, оформлене відповідним чином, то такий договір важко буде назвати трудовим. І якщо при цьому в підприємства залишиться копія довідки про взяття адвоката на облік у ДПІ як особи, що здійснює незалежну професійну діяльність, і копія свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю, то говорити про трудові відносини буде ще складніше. Тож податкові наслідки такого договору для підприємства будуть нульовими. Усі податкові зобов'язання такий адвокат виконуватиме самостійно.

У цьому випадку підприємство і фрілансер виграють з точки зору податкового навантаження на їхні відносини і з точки зору уникнення небажаних наслідків, що їх мають трудові відносини. Так, якщо не брати до уваги розмір ЄСВ, то податкова «економія» полягає в тому, що у випадку встановлення трудових відносин з фрілансером роботодавець при утриманні ПДФО не зможе врахувати документально підтверджені витрати такого «працівника». Тим самим збільшиться база оподаткування порівняно з базою оподаткування фрілансера. Таке збільшення бази оподаткування ПДФО має

наслідком збільшення абсолютного розміру цього податку, а також підвищує імовірність застосування підвищеної ставки 17 %. Крім збільшення абсолютного розміру ПДФО, ще одним негативним фінансовим наслідком для підприємства і фрілансера разом є вилучення обігових коштів на сплату ПДФО. Якщо ж фрілансер збереже статус самозайнятої особи, то його обов'язок сплатити ПДФО, але у меншому розмірі, виникне лише в наступному році й повинен бути виконаний ним самим до 1 серпня наступного року (п. 179.7 ст. 179 ПКУ). Навіть банальний банківський депозит на суму відстроченого ПДФО дасть певний фінансовий зиск фрілансеру за такий період.

Що стосується ЄСВ, то й тут є податкова «економія». Фрілансер, сплачуючи цей внесок самостійно, повинен буде заплатити його в розмірі 34,7 % бази нарахування ЄСВ. При цьому базою оподаткування таким внеском для фрілансера буде сума доходу (прибутку), отриманого від його діяльності, що підлягає обкладенню ПДФО. Тобто знову ж таки можна врахувати документально підтверджені витрати фрілансера.

Що ж стосується підприємства-роботодавця, то воно має застосувати розмір ЄСВ залежно від класу професійного ризику виробництва, мінімальний розмір якої починається від 36,76 %. До цього ж база нарахування цього внеску не зменшуватиметься на суму документально підтверджених витрат. Виходить, і база більша, і розмір вищий.

Перевагою відносин підприємства з фрілансером є також відсутність трудових правовідносин, що, з одного боку, зменшує імовірність конфлікту з контролюючими органами, які борються із «зарплатою у конвертах» і порушеннями трудового законодавства, з іншого боку, переводить відносини між підприємством і фрілансером у суто взаємовигідні. Втрата взаємного зиску від таких відносин може мати наслідком їх спрощене розірвання порівняно зі звільненням найманого працівника. У сьогоденній ситуації – це однозначно перевага, а не недолік. Принаймні для роботодавця.

*Взаємовідносини між підприємством і фізичною особою, яка не є ані підприємцем, ані самозайнятою особою.*

Такі відносини можливі лише в тому випадку, якщо договір (як правило, це договір підряду) між підприємством і фізичною особою, яка не є ані підприємцем, ані самозайнятою особою, не матиме ознак трудового договору, наведених у попередньому розділі. Тож, щоб не повторюватися, слід лише зауважити, що зменшення податкового навантаження на такі правовідносини уникнути не вдасться. Сплачувати ПДФО та ЄСВ з таких доходів буде обов'язком підприємства, а не самої фізичної особи. Трудових же відносин не буде, якщо будуть враховані всі нюанси трудового законодавства щодо таких правовідносин.

#### *Аутсорсинг*

Такий вид правовідносин стає дедалі популярнішим в Україні. Аутсорсинг (від англ. outsourcing) – це відмова компаній від виконання певних некритичних для бізнесу функцій чи частин бізнес-процесів та передача їх сторонньому підрядникові, який на здійсненні цих послуг спеціалізується професійно. Головним принципом аутсорсингу прийнято вважати такий: «Залишаю собі те, що я роблю краще за інших, та віддаю зовнішньому підрядникові те, що він робить краще за мене». Крім класичних цілей, які, зазвичай, переслідує аутсорсинг, а саме: зменшення витрат; підвищення якості продукції чи послуг; стратегічне ставлення до власного бізнесу, на нього (тобто на аутсорсинг) можна покласти ще й завдання зменшення податкового навантаження та уникнення ризиків вступу в трудові правовідносини. Ця схема умовно виглядає так: підприємство А наймає у штат бухгалтерів і пропонує іншим підприємствам бухгалтерські послуги. Великий штат бухгалтерів і спеціалізація підприємства А на таких послугах істотно підвищує рівень їхньої професійності, особливо порівняно з окремим бухгалтером. Підприємство Б, замість укладення трудового договору з бухгалтером, укладає господарський договір з підприємством А. У результаті підприємство

Б отримує кваліфіковані послуги, платить за них менше, ніж несло б витрат, найнявши бухгалтера в штат, бо ділить такого «аутсорсингового» бухгалтера з іншими підприємствами – клієнтами підприємства А, уникає трудових правовідносин і пов'язаних з ними ризиків.

Післямова.. Тема, порушена в статті, дуже важлива й гостра для багатьох підприємств. Зачепити її – все одно що гілкою розворушити мурашник. Але це зроблено свідомо. По-перше, у правовідносинах між юридичними і фізичними особами (найманими працівниками, підприємцями, фрілансерами) багато цікавих і законодавчо неврегульованих нюансів. По-друге, певною мірою йшлося про оптимізацію оподаткування, що не залишає байдужим нікого.

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОТВОРЕННЯ У ВИСВІТЛЕННІ ЗМІ

**М**оніторинг <sup>4</sup> висвітлення ЗМІ та соціальними медіа правової тематики в травні показав, що серед найбільш резонансних проблем – правові аспекти економічної діяльності, зокрема питання державного регулювання фінансової галузі: банків, страхування, кредитних спілок; регулювання спорів між фінансовими установами, проблеми гарантування вкладів і умови їх повернення, виплати, пов’язані із настанням страхової події.

Висока актуальність інформації щодо дозвільних норм (реєстрація бізнесу, Укрдержреєстр, реєстратори). Досить широко висвітлювалися питання земельного права й земельних відносин, зокрема ринок землі, діяльність Державного агентства земельних ресурсів України; проблеми містобудівної діяльності (держархбудінспекція, сертифікація, будівельні об’єкти).

Високий рівень інтересу експертів та оглядачів до питань цивільного права (патенти, господарчий кодекс, громадянський кодекс, кредитори) і регулювання соціальної сфери (пенсії, зарплати, соцдопомога); контроль якості продуктів.

Досить активно обговорювалися права людини (гендерна рівність, дискримінаційні норми, виконання судових рішень) і законодавча діяльність.

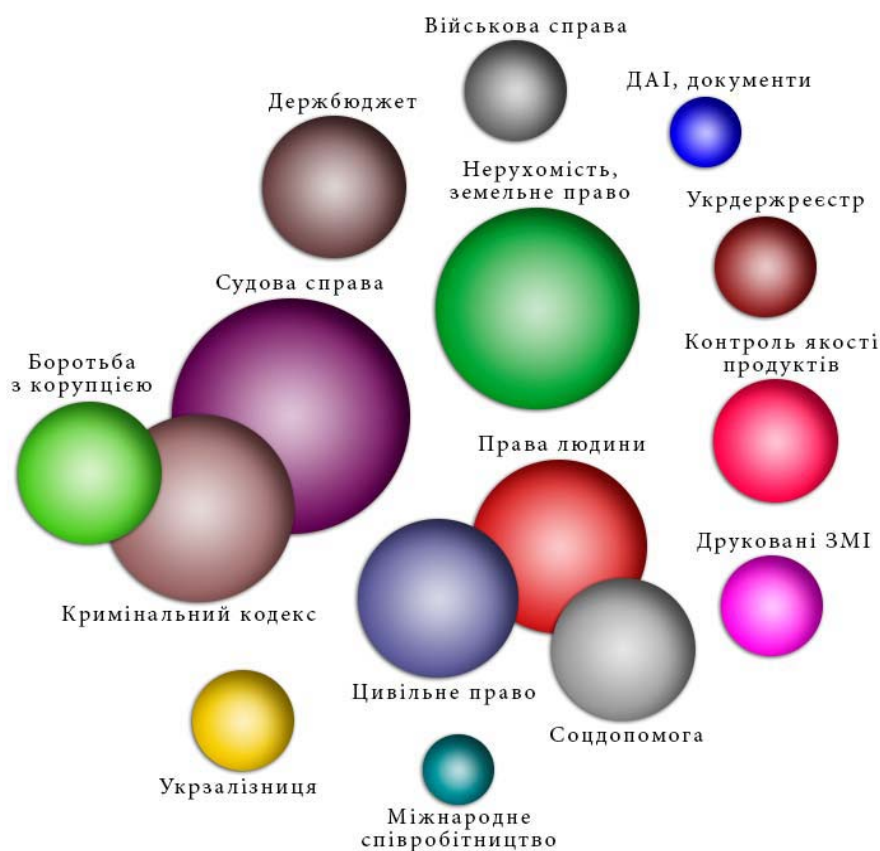
Питання кримінального законодавства обговорювалися головним чином у контексті боротьби з корупцією (запобігання і протидія корупції, рекомендацій GRECO) і впровадження Кримінально-процесуального кодексу і судочинства (адмінсуд, призначення суддів, КСУ, примусове виконання рішень суду в Україні, єдиний реєстр виконавчих проваджень, реалізація арештованого майна).

Досить широко висвітлювалися також проблеми ДАІ, міжнародного співробітництва.

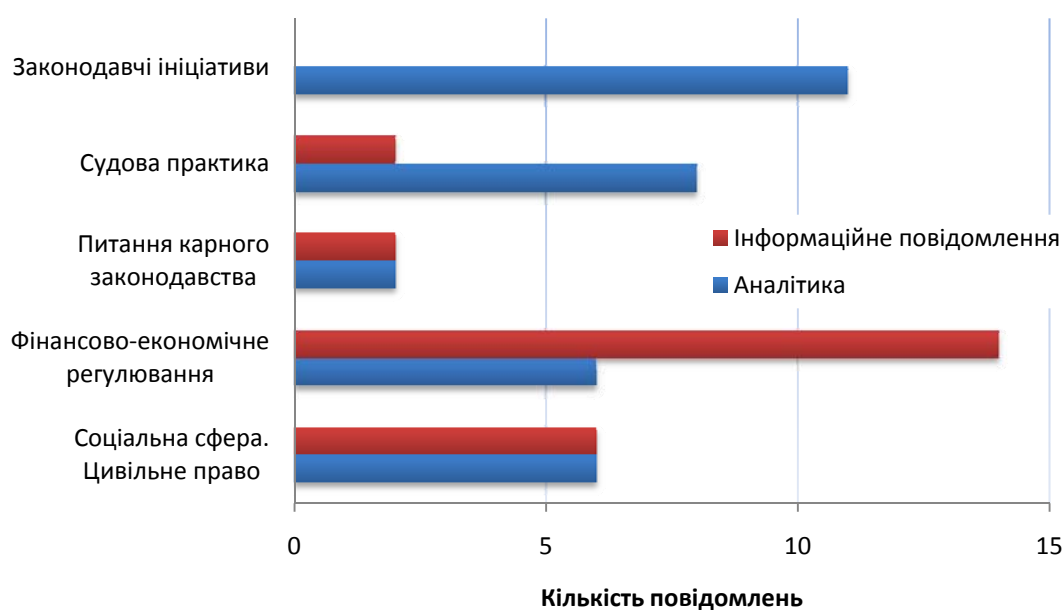


<sup>4</sup> Проаналізовано оригінальні повідомлення (інформаційні повідомлення, аналітичні матеріали, коментарі і роз’яснення правознавців і посадових осіб), матеріали соціальних медіа-блогосфери, форумів за два останні тижні травня.

## Моніторинг законотворчих процесів



у центрі уваги експертів та аналітиків – законодавчі ініціативи, зокрема, й ті, що стосуються соціального регулювання та судова практика.



## ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \*

Блог на сайті [ubr.ua](http://ubr.ua)

Про автора: А. Авторгов, адвокат

### *Підприємець може бути споживачем*

Відповідно до Закону України «Про захист прав споживачів», споживачем є фізична особа, яка придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника.

Верховний Суд України, аналізуючи судову з розгляду цивільних справ про захист прав споживачів за 2009–2012 рр., зазначив, що Закон України «Про захист прав споживачів» не містить критеріїв розмежування використання товару для особистих потреб із використанням його у підприємницькій діяльності чи виконання обов'язків найманого працівника. Непоодинокими є випадки, коли суб'єкт підприємницької діяльності придбавав товар з метою майбутнього використання у підприємницькій діяльності, але через певні обставини фактично використовував для власних побутових потреб, або навпаки.

Тому при вирішенні питання про можливість застосування до спірних правовідносин положень Закону, ВСУ рекомендує судам з'ясовувати, для яких цілей використовується придбана продукція: особистих потреб фізичної особи чи її використання пов'язане із підприємницькою діяльністю фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності.

Таким чином, в разі доведення того факту, що продукція придбана фізичною особою-підприємцем використовується не в підприємницькій діяльності, а для особистих потреб, на таку особу розповсюджуються права передбачені Законом України «Про захист прав споживачів».

Вищенаведений висновок на мою думку матиме практичне застосування, зокрема, у спорах громадян з мережею гіпермаркетів,

необхідною умовою яких є купівля товару покупцем виключно у якості суб'єкта підприємницької діяльності.

Крім того, зазначене узагальнення торкнеться і розгляду кредитних спорів.

Слід також нагадати, що споживачі звільняються від сплати судового збору за позовами, що пов'язані з порушенням їхніх прав (<http://blog.ubr.ua/pravo/idprimec-mojebuti-spojivachem-5768>). – 2013. – 5.06).

\*\*\*

Блог на сайті [ubr.ua](http://ubr.ua)

Про автора: А. Авторгов, адвокат

### *Податок на скарги, або про «єдність» судової практики в питанні сплати судового збору за оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення.*

Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачає можливість судового оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, яка винесена «несудовим» органом, (органом або посадовою особою ДАІ, ДПП, РДА, тощо...) до загального суду, але в порядку адміністративного судочинства.

Ч. 5 ст. 288 КУпАП, передбачено, що особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Разом з тим, відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України, за подання до суду адміністративного позову сплачується судовий збір у порядку та розмірах, встановлених Законом України «Про судовий збір». Причина правової колізії банальна: приймаючи Закон України «Про судовий збір», законодавець забув внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, які б звільняли таких позивачів від сплати судового збору.

Розмір судового збору за оскарження незаконної постанови не такий вже й мізерний, та складає – 34 грн 41 коп. При цьому, у разі задоволення адміністративного позову,

\* Збережено стиль і граматику оригіналу

зазначена сума присуджується до стягнення з державного органу, який порушив права позивача, проте стягнути позивачу з державного бюджету її буває дуже не просто.

14.05.2013 р. Київський апеляційний адміністративний суд розглядаючи справу № 2а/2602/996/12 приходять до висновку що судовий збір у цьому випадку сплачувати не потрібно, оскільки із прийняттям Закону України «Про судовий збір», відповідні зміни, які б регулювали обов'язок сплати судового збору при оскарженні постанов у справах про адміністративні правопорушення до КУАП внесені не були, а тому його сплата чинним законодавством не передбачена (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/31418096>).

Того ж дня, 14.05.2013 р. Львівський апеляційний адміністративний суд розглядаючи аналогічну справу № 27626/12/9104 приходять до прямо протилежного висновку: «...за наявності декількох законів, норми яких по-різному регулюють конкретну сферу суспільних відносин, під час вирішення спорів у цих відносинах суди повинні застосовувати положення закону з урахуванням дії закону в часі за принципом пріоритету тієї норми, яка прийнята пізніше», та вказує на те, що за подання до суду адміністративного позову про скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення судовий збір сплачується! (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/31424846>). Будь який юрист зауважить мені на те, що слід керуватися практикою вищих судів, і буде правий.

Тому наведу ще й два прямо протилежних рішення Вищого адміністративного суду України (ВАСУ) з цього питання:

Ухвала ВАСУ від 30 липня 2012 р. по справі К/9991/48295/12 вказує на необхідність сплати судового збору (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/25742698>).

Ухвала ВАСУ від 15.02.2012 р., по справі №К/9991/12705/11, (хоча й винесена за результатами перегляду ухвали, яка була прийнята до набрання чинності ЗУ «Про судовий збір») спростовує необхідність його сплати при поданні позову про скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/21785797>).

Як на мене, цю проблему до її законодавчого врегулювання можливо вирішити одним

єдиним листом-роз'ясненням того ж Вищого адміністративного суду. Проте, напевно, суду що стоїть на захисті прав громадян бракує часу на вирішення таких «дрібниць» (<http://blog.ubr.ua/pravo/odatok-na-skargi-5726>). – 2013. – 31.05).

\*\*\*

**Блог на сайті fintraining.kz**

**Про автора:** Finansist

***Запрещены ли электрошокеры в Украине?***

Главный вопрос, на который следует ответить, запрещены ли электрошоковые устройства в Украине?

Итак, 17 июня 1992 г. Верховным Советом Украины принято постановление № 2471-ХІІ “О праве собственности на отдельные виды имущества”. К указанному нормативно-правовому акту прилагался Список видов имущества, которое не может находиться в собственности граждан, общественных объединений, международных организаций и юридических лиц других государств на территории Украины (Приложение № 1), в п. 8 Списка были указаны электрошоковые устройства.

Указанное постановление было принято на основании действовавшего на тот момент Закона Украины «О собственности» от 07.02.1991 г., ч. 4 ст. 13. Указанный закон утратил силу с 20 июня 2007 г. на основании Закона Украины «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Украины в связи с принятием Гражданского кодекса Украины».

28 июня 1996 г. Верховным Советом Украины принята Конституция Украины, в соответствии со ст. 41 Основного закона никто не может быть противоправно лишен права собственности (<http://fintraining.kz/?p=188>). – 2013. – 8.06).

\*\*\*

**Юридический блог компании Jurimex**

**Про автора:** Б. Шаповал

***Нормы Закона о банкротстве, регулирующие признание сделки недействительной, требуют существенной доработки с учетом иностранного опыта.***

Не секрет, что в украинских реалиях банкротство должника воспринимается, по большей части, как законное средство, чтобы избавиться от нежелательных кредиторов и при этом сохранить наиболее ценные активы должника от притязаний взыскателей.

Украинское законодательство ровно, как и судебная практика, до вступления 19.01.2013 г. новой редакции Закона Украины «О неплатёжеспособности должника или признании его банкротом» (далее Закон о банкротстве) не располагали достаточно эффективными инструментами позволяющими обеспечить защиту имущественных интересов конкурсных кредиторов в делах о банкротстве. В частности, кредиторы были лишены возможности обжаловать сделки, договора, имущественные действия должника, направленные на «вывод» активов, поскольку Закон о банкротстве не наделял их такими правомочностями, а общие положения ГК Украины о недействительности сделок не относил их к разряду «заинтересованных» лиц.

С 19.01.2013 г. в Украине действует положения, ранее отсутствующие в отечественном законодательстве, но известные ещё со времён Древнего Рима, о недействительности сделок должника. Нормы о недействительности сделок охватываются статьёй 20 Закона о банкротстве, в которой говорится, что в определённых законом случаях сделки (договора) или имущественные действия должника, совершенные ним после возбуждения дела о банкротстве или на протяжении одного года, предшествующего возбуждению дела о банкротстве, могут быть соответственно признаны недействительными или опровержены хозяйственным судом в рамках дела о банкротстве по заявлению арбитражного управляющего или конкурсного кредитора. Если обратиться к опыту наших соседей, например Российской Федерации, то нельзя не отметить, что институт недействительных сделок в её законодательстве о банкротстве достаточно хорошо разработан и может послужить для Украины образцом для дальнейшего усовершенствования

отечественного законодательства по данному вопросу.

Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 г. №127-ФЗ с последующими изменениями (далее ФЗ о несостоятельности) содержит целую главу (III-1), посвящённую регулированию вопросов о недействительности сделок должника. Конечно, мы не будем передавать содержание всех девяти статей, упомянутой главы ФЗ о несостоятельности, но для понимания их сути, а также для дальнейшего анализа статьи 20 Закона о банкротстве, мы остановимся на наиболее важных моментах. ФЗ о несостоятельности определяет, что сделки, совершенные должником или другими лицами за счет должника, могут быть признаны недействительными в соответствии с ГК РФ, а также по основаниям и в порядке, которые указаны в настоящем законе (ч. 1. ст. 61.1.). Данная норма интересна тем, что, во-первых разграничивает недействительные сделки на две категории: недействительные в соответствии с Гражданским кодексом и недействительные согласно ФЗ о несостоятельности, то есть указывает на различные основания и последствия недействительности, во-вторых относит к недействительным сделкам не только те, которые совершены должником, но и заключённые другими лицами за счет должника. Последнее очень важно, поскольку, например, отсутствие в ст. 20 Закона о банкротстве аналогичного положения, ведёт к тому, что абсолютно неоправданно выводится из под действия упомянутой статьи целый ряд сделок (действий), которые формально не совершены непосредственно должником, но в результате которых, в пользу третьих лиц выбывает (отчуждается) имущество должника. К примеру, отчуждение имущества должника комиссионером или управляющим (в рамках договора управления имуществом) не охватываются определением недействительных сделок согласно Закону о банкротстве. В указанных случаях отчуждаемое имущество не принадлежит на праве собственности продавцу, но в силу договорных конструкций, отчуждатель на законных основаниях передаёт

его в собственность третьим лицам от своего имени. Правила ФЗ о несостоятельности могут применяться к оспариванию действий, направленных на исполнение обязательств и обязанностей, возникающих в соответствии с гражданским, трудовым, семейным законодательством, законодательством о налогах и сборах, таможенным законодательством, процессуальным законодательством и другими отраслями законодательства РФ (ч. 3 ст. 61.1.).

Приведённая норма позволяет оспорить действия должника не только в сфере гражданско-правовых отношений, но и других отраслей законодательства, что немало важно. Так, имеют место случаи, когда должник, умышленно, начисляет и выплачивает своим отдельным должностным лицам заоблачные зарплаты (премии, бонусы и т. д.), что бы избавиться от денежных средств, на которые могут претендовать будущие кредиторы. Или бывает по-другому, зарплаты начисляются, но не выплачиваются, тем самым формируется пул подконтрольных должнику кредиторов, получающих голоса в собрании кредиторов. В контексте описанного частного случая, авторами статьи 20 Закона о банкротстве упущен важный аспект, а именно чётко не определён спектр взаимоотношений в рамках, которых привила об оспариваемых сделках, могут применяться. Это, в свою очередь, приведёт к тому, что сомнительные действия (сделки) должника, например, в трудовых правоотношениях будут допустимы, хотя в отдельных случаях они могут быть направлены на то, чтобы вывести имущество банкрота из ликвидационной массы.

Последствия недействительности

Неправильным, не учитывающим разнообразие возможных ситуаций, по нашему мнению, является подход избранный украинским законодателем в применении последствий недействительности. Ч. 2 ст. 8 Закона о банкротстве обязывает кредитора вернуть в ликвидационную массу имущество, полученное от должника, в случае признания сделки (договора) недействительной. Таким образом, независимо от того были ли действия кредитора и/или должника

добросовестными, были сделки совершенны в рамках обычной хозяйственной деятельности должника или заключены на бирже, или во исполнение судебного акта, это не имеет никакого значения, так как последствия их недействительности одинаковые – вернуть все должнику. Вместе с тем, если мы посмотрим, как ФЗ о несостоятельности решает подобные вопросы, то мы увидим, что российский законодатель распределил оспариваемые сделки на категории и установил, в каких случаях они обжалуются и при каких условиях. Тем самым, учитывается целый ряд факторов, важных как для должника, так и кредитора, что ведёт к разумному ограничению права на обжалование сделок должника. Нельзя оставить без внимания одно из оснований признания сделки недействительной, предусмотренное ст. 20 Закона о банкротстве, а именно принятие должником на себя залоговых обязательств для обеспечения исполнения денежных обязательств. Как уже отмечалось выше, Закон о банкротстве не ставит последствия недействительности сделки в зависимость от добросовестности кредитора (в данном случае залогодержателя). Более того, Закон о банкротстве к описанному случаю не выдвигает каких-либо других дополнительных требований, то есть для оспаривания залога имущества должника достаточно лишь единственного обстоятельства – совершение такой сделки после возбуждения дела о банкротстве или на протяжении одного года, предшествующего такому делу. Ввиду этого, недобросовестный должник через контролируемого конкурсного кредитора может требовать признания сделки недействительной. Поскольку сделка о залоге, сама по себе, не предусматривает встречного исполнения должником каких-либо обязательств в пользу кредитора (залогодержателя), то вследствие признания её недействительной залоговое имущество возвратится должнику, без необходимости встречного исполнения в пользу кредитора. Таким образом, любой договор залога, заключённый должником за год до возбуждения дела о банкротстве, попадает в зону риска, и залогодатель может лишиться



реального обеспечения. Очевидно, чтобы избежать подобных казусов Закон о банкротстве должен разграничить случаи добросовестности и недобросовестности кредитора в оспариваемом обязательстве. В настоящее время тяжело оценивать эффективность статьи 20 Закона о банкротстве, так как её практическое использование не нашло ещё своего отражения в судебной практике ввиду короткого срока её действия. Вместе с тем, мы не можем отметить полезность данного института для пресечения, в том числе превентивного, нечестных действий должника по отношению к конкурсным кредиторам. Конечно, нормы Закона о банкротстве в части регулирования оспоримых сделок требуют существенной доработки, в том числе, с учётом опыта других стран, так как они содержат целый ряд недостатков, позволяющих вполне законным путём нивелировать их предназначение – защиту имущественных интересов кредиторов в делах о банкротстве должника (*Поверхностные признания // Юридический блог компании Jurimex (<http://jurblog.com.ua/2013/06/poverhnostnyie-priznaniya/#more-4618>). – 2013. – 5.06*).

\*\*\*

### Блог на сайті SV Development

#### *Получить земельный участок в Украине станет намного легче*

Верховная Рада 268 голосами приняла в первом чтении закон, совершенствующий процедуру землеотводов.

Автор, регионал С. Мельник, уверяет, что благодаря закону украинцам будет проще получать землю, поскольку сократится бюрократическая процедура выделения участков.

Эксперты относятся к закону по-разному: одни говорят, что в результате уменьшится стоимость жилья, другие – что чиновники придумают, как им обойти закон, пишут Вести.

Получить землю станет проще из-за того, что теперь чиновникам не нужно будет нести выписку из земельного кадастра. А ее, как говорят бывалые, получить было почти нереально.

«Сегодня многие украинцы не могут получить свои законные документы на землю, тратят на это массу времени и все время зависят от каких-то чиновников. Чтобы получить участок, человек подает заявку в местные органы власти, а в ответ – ни да, ни нет. А в это время на этот же участок подает заявку другой и даже начинает что-то делать. Но первого никто не ставит в известность.

Этот законопроект вводит норму молчаливого согласия – подал заявление, зарегистрировал, получил регистрационный номер. Если власти не отвечают в течение месяца, значит, можно действовать дальше», – говорит С. Мельник. По его словам, норма будет касаться абсолютно всех украинцев.

#### Поиск недвижимости

Депутат говорит, что вместо выписки из кадастрового плана человек теперь должен прикрепить к своему заявлению чертеж, на основе которого он может получить разрешение. «Более точный чертеж, подтвержденный госорганами, сделают потом, после разрешения», – уточняет С. Мельник.

Если на один участок будут претендовать несколько человек, первоочередное право имеет тот, кто зарегистрировал свое заявление в органах власти раньше других.

Во втором чтении автор хочет ввести ограничения по времени для начала строительства. «Сейчас часто бывает, что человек застолбил место, но не выполняет проект два-пять лет. Если мы ограничиваем госорган, то мы должны ограничить и просителя, например, выделив два месяца на изготовление документов», – говорит С. Мельник.

Мнения экспертов разделились. Часть из них полагают, что обычные люди от упрощения процедур не выиграют. Зато законом воспользуются структуры, имеющие прямой доступ к чиновникам.

Вице-президент ассоциации риелторов Украины А. Пилипчук говорит, что без выписки из кадастра у граждан не будет полной информации о земле: «В законе не выписана схема, как человек может узнать о целевом назначении земли. Например, понравился

пустырь, а там мост хотят построить. И на этом основании будут отказывать. Был бы общедоступный реестр, то можно было бы пользоваться этим законом. Я уверен, что чиновники, имеющие доступ к информации, будут ею торговать».

Адвокат Д. Зайцев полагает, что «законопроект решил бы проблему получения разрешения на разработку проекта по отводу земельного участка, но вопрос для кого? Вполне очевидно, что «молчаливое согласие» госоргана, открывает для заинтересованных лиц правовые основания для пользования участком».

Аналитик компании «SV девелопмент» С. Костецкий считает, что обычным гражданам станет проще решить свои жилищные проблемы: уменьшится цепочка разрешений (*SV Development (<http://www.svdevelopment.com/ru/news/market/itm/73521>). – 2013. – 10.06*).

\*\*\*

**Блог на сайті «Медицина online»**

**Про автора:** Т. Токман

***В Украине хотят разрешить трансплантацию частным клиникам и без согласия донора.***

В Верховной Раде зарегистрированы изменения к закону «О трансплантации органов и иных анатомических материалов человека». Автором документа, которого давно ожидает украинское здравоохранение, выступил член Партии регионов Е. Карташов.

Глава Минздрава Р. Богатырева 30 мая в ходе видеоконференции заявила о необходимости принятия нового законодательства о трансплантации органов. «Нам очень нужен новый закон о трансплантации органов и тканей, потому что колоссальная потребность в пересадке почек, замене органа неработающего на работающий», – сказала она. Уже на следующий день – 31 мая – в украинском парламенте был зарегистрирован соответствующий документ.

На сегодняшний день в стране действует закон о трансплантации, принятый еще в 1999 г. С тех пор в нем было выявлено немало

пробелов и недостатков, которых попытались избежать в новой редакции документа.

В новой редакции закона деятельность, связанную с трансплантацией тканей и клеток, смогут проводить медицинские учреждения негосударственной формы собственности. Список таких заведений будет утверждаться Кабинетом министров Украины по результатам их аккредитации.

Сейчас развитие трансплантологии на Украине возможно только на основе добровольного прижизненного согласия донора: закон запрещает трансплантацию при высказанном несогласии лица быть донором, или если такое согласие невозможно получить у близких и родственников умершего.

Согласно же инициативам Карташова, предложенным на рассмотрение парламента, возможность получения органов для трансплантации после смерти донора становится более реальной и простой.

Говоря конкретнее, если на момент смерти человека у врачей не будет документа от пациента, написанного еще при его жизни, что он против пересадки его органов, или не придут и не заявят об этом родственники, то органы могут быть забраны. То есть отсутствие выраженного отказа трактуется данным принципом как согласие.

В изменениях к закону прописывается, что каждый человек имеет право при жизни письменно заявить о несогласии на посмертное донорство его органов или тканей. За детей принимают решение их законные представители. После смерти же человека заявление о несогласии на пересадку могут писать близкие родственники умершего. А если заявления о несогласии нет – нет и препятствий для трансплантации.

Такой принцип действует в России, Австрии, Бельгии, Испании, Англии, Чехии, Беларуси, Великобритании, Венгрии и ряде других стран (*<http://hbsltd.biz/news/06/na-ukraine-xotyat-razreshit-transplantaciyu-chastnym-klinikam-i-bez-soglasiya-donora>). – 2013. – 3.06*).





**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

**№ 10 (46) 2013**

Бюлетень оперативних матеріалів  
на базі аналізу правової електронної інформації  
**Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»**

Редактори:

Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:

А. Берегельська

Підп. до друку 25.06.2013.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 4,67

Наклад 2000 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

03039, м. Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 3

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.