

перспективні дослідження

№16

Нове економічне законодавство: 2000-2001

У цьому числі ми подаємо аналіз змін в економічному законодавстві, що сталися протягом останніх 12 місяців, з точки зору їх впливу на ділове середовище в Україні. Оскільки не досягнуто згоди всіх зацікавлених сторін, Верховна Рада досі не ухвалила ключових документів, які забезпечували б цілісність правового поля в Україні. Зокрема, йдеться про нові Податковий, Митний і Земельний кодекси. Водночас, відчутні зрушення відбулися в законодавчому регулюванні фінансового сектору, у сфері гарантування безпеки продукції, в адмініструванні податків та у сфері прав інтелектуальної власності. Втім, ми вважаємо, що ці зміни не є настільки істотні, щоб стати вагомим поштовхом до економічного зростання.

жовтень 2001

міжнародний центр перспективних досліджень

Зміст

ГОЛОВНЕ.....	2
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ.....	7
ВХОДЖЕННЯ НА РИНОК ТА ВИХІД З РИНКУ.....	7
РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕКИ ТА ЯКОСТІ ПРОДУКЦІЇ.....	11
ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА.....	15
ПОДАТКОВИЙ КОДЕКС	15
АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ	16
ЗМІНИ В ПОДАТКОВОМУ НАВАНТАЖЕННІ.....	18
РІВНІСТЬ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ.....	21
СУДОВА РЕФОРМА.....	22
ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ.....	24
ВІДКРИТІСТЬ ЕКОНОМІКИ	26
ТОРГОВЕЛЬНА ВІДКРИТІСТЬ	26
ВІДКРИТІСТЬ ДЛЯ РУХУ КАПІТАЛУ	29
ВІДКРИТІСТЬ ДЛЯ РУХУ РОБОЧОЇ СИЛИ	29
ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР	32
БАНКІВСЬКИЙ СЕКТОР	34
ФОНДОВИЙ РИНОК.....	36
ВІДНОСИНИ ВЛАСНОСТІ ТА ПРИВАТИЗАЦІЯ.....	38
УПРАВЛІННЯ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ.....	38
ПРИВАТИЗАЦІЯ	39
ГАЛУЗЕВЕ РЕГУЛЮВАННЯ	41
СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО	41
РЕГУЛЮВАННЯ ТАРИФІВ В ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЦІ.....	45
ПЕРЕЛІК ПРОАНАЛІЗОВАНИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ	47

Головне

У цьому числі ми подаємо аналіз змін в економічному законодавстві, що сталися протягом останніх 12 місяців, з точки зору їх впливу на ділове середовище в Україні. Оскільки не досягнуто згоди всіх зацікавлених сторін, Верховна Рада досі не ухвалила ключових документів, які забезпечували б цілісність правового поля в Україні. Зокрема, йдеться про нові Податковий, Митний і Земельний кодекси. Водночас, відчутні зрушення відбулися в законодавчому регулюванні фінансового сектору, у сфері гарантування безпеки продукції, в адмініструванні податків та у сфері прав інтелектуальної власності. Втім, ми вважаємо, що ці зміни не є настільки істотні, щоб стати вагомим поштовхом до економічного зростання

Закони є інструментом втілення державної політики, отже, якість закону залежить від якості політики. Перешкодами до ухвалення законів, на нашу думку, часто стають неузгодженість інтересів сторін та брак обґрунтування законодавчих змін. За приклади можуть правити зволікання з ухваленням нових Цивільного, Податкового, Митного й Земельного кодексів¹. Оскільки цих ключових нормативних актів, які мають стати стрижнем законодавства, не ухвалено, процес вдосконалення норм чинного законодавства загальмовано.

Водночас, спільне розуміння доконечної потреби розбудувати інфраструктуру фінансового ринку для обслуговування економіки, що зростає, спонукало до ухвалення рамкових законів у фінансовій сфері (див. **ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР**). Протягом останніх 12 місяців Верховна Рада затвердила такі визначальні для фінансового сектору закони: “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”, “Про платіжні сис-

теми та переказ грошей в Україні”, “Про обіг векселів в Україні”, “Про банки та банківську діяльність”.

Завдяки чіткому визначенню фінансових термінів та видів фінансових послуг ставатиме дедалі прозорішою діяльність учасників ринку й полегшуватиметься процес нагляду. Концентрація повноважень з регулювання та нагляду за “небанківськими й нефондовими” фінансовими послугами в єдиному органі дасть змогу застосовувати спільні принципи регулювання, а в такому разі зменшаться ризики на ринках цих послуг.

Банківське регулювання стане стабільнішим завдяки законодавчому закріпленню норм, що раніше містилися в численних нормативних актах. Новий Закон “Про банки та банківську діяльність” запроваджує низку нових підходів до регулювання банків, зокрема, збільшує повноваження НБУ з ліквідації та нагляду за банківською діяльністю, посилює захист прав клієнтів і полегшує входження в банківський бізнес.

Найважливішим кроком у реформуванні української системи технічного регулювання та її гармонізації з європейськими стандартами стало ухвалення 17 травня 2001 року законів України “Про стандартизацію”, “Про підтвердження відповід-

¹ Аналіз змін в економічному законодавстві протягом 1998–1999 та 1999–2000 років див. у **ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ** за липень–серпень 1999 року та за грудень 2000 року.

ності” та “Про акредитацію органів з оцінки відповідності” (див. **РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ**). Позитивні риси цих документів полягають у встановленні правових гарантій для забезпечення прав і законних інтересів суб’єктів підприємницької діяльності та механізмів їх захисту, у створенні для суб’єктів господарювання можливостей у деяких випадках вибирати альтернативні варіанти поведінки для забезпечення дотримання вимог законодавства.

Водночас, у сфері регулювання входження в бізнес порушували такі принципи ліцензування видів господарської діяльності, як дотримання єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; та дотримання єдиного порядку ліцензування цих видів діяльності, визначених у Законі “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”.

Таблиця 1. Підсумкова оцінка змін в економічному законодавстві за останні 12 місяців

Заходи, які сприяли поживленню ділової активності	Заходи, які стримували ділову активність
<ul style="list-style-type: none"> √ ухвалення базових законів щодо регулювання діяльності у фінансовому секторі; √ регламентація процедур взаємодії платників податків і податкових органів, запровадження процедури адміністративного оскарження дій податкових органів; √ ухвалення пакету законів у сфері технічного регулювання, які відповідають європейським стандартам; √ “мала судова реформа”, що збільшує можливість захисту прав підприємців у суді; √ спрощення умов перетину кордону для іноземців; √ скасування мораторію на банкрутство сільськогосподарських підприємств. 	<ul style="list-style-type: none"> √ відкладення в часі ухвалення Податкового, Цивільного, Земельного та Митного кодексів; √ зволікання з ухваленням Законів “Про цінні папери і фондову біржу”, “Про акціонерні товариства”; √ впровадження голографічного захисту документів і товарів, який зумовить зростання витрат на провадження бізнесу; √ збільшення загального податкового навантаження внаслідок запровадження збору до Фонду страхування від нещасних випадків; √ невизначеність щодо регулювання в галузі зв’язку через брак якісного проекту Закону “Про телекомунікації”.

Джерело: Міжнародний центр перспективних досліджень

Найбільшою подією в податковій політиці, попри те, що справа із затвердженням Податкового кодексу не зрушилася з “мертвої точки”, стало ухвалення Закону “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” (див. **ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА**). Цей Закон сприятиме ефективнішому й більше про-

зорому адмініструванню податків завдяки докладній регламентації процедур, що передбачають взаємодію платників податків і податкових органів. Водночас нагальним завданням і далі є зменшення податкового тягаря та його більше рівномірного розподілу поміж платниками податків.

Ефективне державне управління забезпечить послідовність економічної політики

Послідовність державної політики визначає якість ділового та інвестиційного клімату у країні. Наявність чітких засад вироблення державної політики та процедур їх втілення дозволяє інвесторам більше впевнено планувати діяльність, адже ймовірність ризиків, пов'язаних із різкою зміною політики, є меншою. Що більше нестабільною є державна політика, тим більше ризикованим стає здійснення інвестицій.

В Україні не вистачає законодавства, яке закріплює процедури підготовки і ухвалення державних рішень. Зокрема відсутні формальні процедури консультацій із усіма зацікавленими сторонами у процесі підготовки рішення, а отже представники бізнесу не мають змоги відкрито впливати на державну політику. Ухвалення неузгоджених рішень призводить до їх частого перегляду під тиском різних груп інтересів.

На нашу думку, протягом останніх 12 місяців позитивними зрушеннями у сфері законодавства щодо процедур державного управління були такі рішення:

- *ухвалення Бюджетного кодексу України 21 червня 2001 року. Бюджетний кодекс регламентує процедури підготовки, розгляду, ухвалення та виконання Державного та місцевих бюджетів. Така регламентація сприятиме вчасному ухваленню Закону про Державний бюджет та рішень про місцеві бюджети. Що більше, Бюджетний кодекс децентралізує бюджетну систему в Україні, оскільки визначає самостійну і відповідальну роль бюджетів місцевого самоврядування. Однак Бюджетний кодекс не передбачає процедур громадського контролю за виконанням бюджетів, зокрема через процедуру відкритих бюджетних слухань;*
- *запровадження інституту державних секретарів Кабінету міністрів та міністерств згідно з Указом Президента від 29 травня 2001 року "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні". Указ розмежовує політичні функції, які уособлюватиме відтепер міністр, і адміністративні функції, які виконуватиме державний секретар. Державні секретарі зокрема відповідатимуть за аналітичне забезпечення підготовки урядових рішень. На нашу думку, головним завданням, яке стоїть перед державними секретарями, є розвиток в уряді функції аналізу політики. За такої умови, буде досягнуто реального розмежування аналітичних (представлення і аналіз усіх можливих альтернатив державної політики) і політичних (вибір однієї із альтернатив) функцій в уряді та забезпечено послідовність урядових рішень.*

Одним з головних принципів ефективного державного управління є обґрунтованість державного втручання в економіку. Підставами для такого втручання є неспроможність ринку розподілити ресурси у найефективніший спосіб та подолати бідність. Під цим кутом зору ми вважаємо недоцільним відновлення Міністерства промислової політики (див. Указ Президента від 5 червня 2001 року "Про Міністерство промислової політики"). На нашу думку, головними проявами неспроможності ринку у промисловості, виправлення яких потребує державного втручання, є існування монополій на окремих ринках та негативних екологічних наслідків. Однак ці питання віднесені до компетенції відповідно Антимонопольного комітету та Міністерства екології та природних ресурсів. У ринковій економіці управління комерційною діяльністю має повністю перейти від міністерств до підприємств. Тимчасом відновлення Мінпромполітики навпаки закріплює функції прямого управління підприємствами за урядом. Ця обставина призведе до зайвого державного втручання, боротьби за пільгові режими для окремих підприємств, а отже й марнування суспільних коштів.

Закінчення п'ятирічного терміну дії “Перехідних положень” Конституції України стало визначальним поштовхом до здійснення “малої судової реформи”. У червні-липні 2001 року Верховна Рада України ухвалила пакет законів, що стосуються до реформування національної судової системи та судового процесу. У тому разі, якби в парламенті не затвердили цих змін, Україна після 28 червня 2001 року могла б залишитися без судової системи. Внаслідок запроваджених змін, зокрема, збільшилися можливості захисту прав підприємців (див. **СУДОВА РЕФОРМА**).

Оскільки постала доконечна потреба вдосконалювати законодавство щодо захисту економічної конкуренції, Верховна Рада ухвалила Закон України “Про захист економічної конкуренції”. Набувши чинності в березні 2002 року, цей акт стане основою антимонопольного законодавства України. За новим Законом, суттєво зміниться роль Антимонопольного комітету України: ця структура виконуватиме проактивні функції – для ефективного захисту економічної конкуренції. Втім, Закон містить положення, що можуть збільшити ризики для ділової активності (див. **ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ**).

Протягом останніх 12 місяців Україна досягла істотного прогресу в підвищенні рівня торговельної відкритості економіки. Тим часом у сфері руху капіталу та робочої сили істотних зрушень майже не помітно (див. **ВІДКРИТІСТЬ ЕКОНОМІКИ**). Протягом останніх 12 місяців запроваджено кілька законодавчих змін, спрямованих на посилення захисту прав інтелектуальної власності, зниження витрат діяльності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та зменшення перешкод для в'їзду до країни.

Ефективність управління корпоративними правами в Україні зменшується через невідповідність загальної законодавчої бази щодо функціонування господарських товариств та відносин власності

(див. **ВІДНОСИНИ ВЛАСНОСТІ ТА ПРИВАТИЗАЦІЯ**). Хоча законодавча база української приватизації другий рік поспіль є сталою (а ця обставина сприяє підвищенню довіри інвесторів), через погане дотримання норм та запровадження винятків із загальних правил ситуація погіршується. Найяскравішим прикладом винятку із загальних правил приватизації став Закон “Про особливості приватизації Маріупольського металургійного комбінату ім. Ілліча”, що суперечить Державній програмі приватизації.

Наприкінці дослідження ми аналізуємо зміни в регулюванні сільського господарства та у тарифоутворенні в електроенергетиці (див. **ГАЛУЗЕВЕ РЕГУЛЮВАННЯ**).

Здійснюючи регулювання у сфері сільського господарства, державні органи зосередили зусилля на підтримці сільськогосподарського виробництва. При цьому дедалі більше уваги влада приділяє заходам, які мають на меті усунути так звані неспроможності вільного ринку, зокрема, уникнути надмірних коливань цін на продукти сільськогосподарського виробництва й стимулювати виробників до орієнтації на ті чи ті сектори. А саме усунення неспроможностей держави – йдеться про слабкість правової бази, брак узгодженої державної політики в галузі та не адекватне забезпечення основних прав власності селян – відкладають на майбутнє.

Нова методика розрахунку тарифів на передачу та постачання електроенергії надає більшої свободи тим підприємствам з розподілу та передачі електроенергії, які виконують свої зобов'язання перед постачальниками, а також чітко визначає умови тарифоутворення. Цей підхід є більше ефективним та об'єктивним, порівняно з попередніми. Однак таке регулювання створює недостатню кількість стимулів до підвищення ефективності в діяльності розподільчих компаній (зокрема стимулів до зниження понаднормових витрат), не запроваджує чітких

механізмів контролю, натомість створює підстави для непродуктивного підвищення витрат.

Дослідження підготували:

Сергій Алексейчик

Олексій Бакун

Гліб Вишлінський

Дмитро Кошовий

Ольга Піндюк

Руслан Пюотківський

Сергій Сегеда

Тетяна Ситник

**Міжнародний центр
перспективних досліджень**

Сергій Береславський

Дмитро Ляпін

Ксенія Ляпіна

**Координаційно-експертний центр Об'єднань
підприємців України**

Ми дякуємо за поради, які нам надали Євгенія Ахтирко, Андрій Вишневський, Олександр Каліберда, Сергій Михайличенко, Сергій Мовчан, Андрій Оленчик, Іван Якушик.

Дослідження було виконано за фінансової підтримки, що її надає Центр міжнародного підприємництва (CIRE) у межах проекту "Оцінка змін в економічному законодавстві".

Згадані фахівці та працівники Центру міжнародного підприємництва не несуть відповідальності за оцінки та погляди, висловлені в дослідженні.

Регулювання діяльності

Зміни, що відбулися протягом останніх 12 місяців у сфері регулювання входу в бізнес порушували такі принципи ліцензування видів господарської діяльності, як дотримання єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; та дотримання єдиного порядку ліцензування цих видів діяльності, визначених у Законі “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. Найважливішим кроком у реформуванні української системи технічного регулювання та її гармонізації з європейськими стандартами стало ухвалення законів України “Про стандартизацію”, “Про підтвердження відповідності” та “Про акредитацію органів з оцінки відповідності”

Входження на ринок та вихід з ринку

Від часу ухвалення Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” 1 червня 2000 року у сфері ліцензування відбулися істотні зміни. Ці зміни стали наслідком ризиків, закладених у згаданому Законі. Протягом 2000–2001 років в Україні порушували такі принципи ліцензування видів господарської діяльності, як, по-перше, дотримання єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; по-друге, дотримання єдиного порядку ліцензування цих видів діяльності, визначених у Законі. Зокрема, поза сферу дії Закону вивели такі види діяльності:

- діяльність з виробництва спирту етилового, коньячного й плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів; оптова торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим; оптова, роздрібна торгівля алкогольними напоями та тютюновими виробами (згідно із Законом України від 11 січня 2001 року “Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним, плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами”);

- страхова діяльність (відповідно до Закону України від 12 липня 2001 року “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”).

Крім того, Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” запровадив ліцензування таких видів діяльності:

- діяльність з надання послуг накопичувальної системи пенсійного забезпечення;
- надання фінансових кредитів завдяки залученим коштам;
- діяльність з надання будь-яких фінансових послуг, що передбачають пряме або опосередковане залучення фінансових активів від фізичних осіб.

Ліцензування вказаних видів господарської діяльності відтепер потрібно здійснювати згідно із спеціальними законами, а не відповідно до Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. На нашу думку, небезпека таких змін полягає в тому, що норми відповідних спеціальних законів порушують принципи прозорості ліцензування. Процедура ліцензування не створює до-

статніх гарантій для забезпечення прав і законних інтересів ліцензіатів. Наприклад, відповідно до Закону України від 19 грудня 1995 року “Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами”, ліцензія на право роздрібно торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами має фіскальний характер, об’єктом ліцензування є не види діяльності, а місце торгівлі.

Загалом ми вважаємо за недоцільне ухвалювати спеціальні закони для регулювання вказаних видів господарської діяльності, оскільки ці види діяльності не мають таких особливостей, які вимагали б іншого порядку ліцензування, ніж того, який встановлено в Законі “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”.

Інший ризик, що його містив Закон “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, – можливість надання ліцензії фіскального характеру, виявився після ухвалення в Кабінеті Міністрів України постанови від 29 листопада 2000 року “Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу”.

Відповідно до згаданого документу, тепер за видачу ліцензії на діяльність з виробництва й торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами, а також на діяльність з надання послуг зв’язку та технічного обслуговування відповідних мереж встановлено плату такого обсягу, який істотно перевищує величину цієї плати для інших видів господарської діяльності. Ухваливши згаданий нормативний акт, влада перетворила ліцензію на засіб поповнення бюджету, порушивши принцип, згідно з яким пла-

та за видачу ліцензії має компенсувати лише надання управлінських послуг з боку органу ліцензування.

Впродовж 2000–2001 років не дотримували також заявницького принципу ліцензування, що його більшою мірою утверджував Закон “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. За заявницьким принципом ліцензування, суб’єктові господарювання для одержання ліцензії досить подати заяву про видачу ліцензії та копії свідоцтва про державну реєстрацію суб’єкта підприємницької діяльності або довідки про внесення до ЄДРПОУ. Натомість за дозвоільним принципом ліцензування, крім документів, що, по суті, засвідчують наміри та особу суб’єкта господарювання, під час видачі ліцензії влада вимагає й інших документів, які визначають спроможність цього суб’єкта провадити господарську діяльність конкретного виду. Згідно із заявницьким принципом ліцензування, основна відповідальність лягає на ліцензіата в процесі провадження діяльності, натомість дозвоільний принцип передбачає таку відповідальність у момент входу на ринок.

Відповідно до Закону “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, перелік додаткових документів можна встановлювати не для всіх, а лише для окремих видів господарської діяльності. Однак у постанові Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 року “Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності” визначено, що додаткові документи належить подавати для одержання ліцензії на провадження господарської діяльності переважної більшості видів. Ця норма свідчить ні про що інше як про відмову від застосування заявницького принципу ліцензування.

Державна підтримка малого підприємництва

Закон України “Про державну підтримку малого підприємництва” від 19 жовтня 2000 року визначив мале підприємництво об’єктом державної підтримки. Одним з інструментів державної політики в цьому напрямку мають стати програми підтримки малого підприємництва – Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва, Програма підтримки малого підприємництва в Автономній Республіці Крим, регіональні та місцеві програми підтримки малого підприємництва.

21 грудня 2000 року Верховна Рада ухвалила Закон України “Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні”. У реалізації Національної програми та моніторингу її виконання можуть брати участь не лише органи державної влади на центральному та місцевому рівнях, а й об’єднання підприємців та суб’єкти підприємницької інфраструктури (бізнес-центри, бізнес-інкубатори, лізингові, фінансово-кредитні, консалтингові установи тощо). Національна програма визначає п’ять основних напрямків сприяння розвитку малого підприємництва:

- вдосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності;*
- формування єдиної державної регуляторної політики;*
- активізація фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки малого бізнесу;*
- створення інфраструктури для розвитку малого підприємництва;*
- впровадження регіональної політики сприяння розвитку малого підприємництва.*

Позитивною рисою Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва ми вважаємо викладення в єдиному узгодженому документі інструментів втілення політики, яку здійснюють різні державні органи, оскільки в такому разі існує реальна можливість уникнути розпорошеності зусиль та ресурсів.

Водночас, більшість заходів щодо реалізації Національної програми на 2001 рік сформульовано не досить чітко. Крім того, документ не вказує індикаторів, за якими можна було б оцінити ефективність виконання заходів.

На додаток більшість заходів щодо реалізації Національної програми на 2001 рік, по суті, мають здійснювати органи виконавчої влади в межах своїх функціональних обов’язків, які належить виконувати коштом призначеного цим органам бюджетного фінансування, а не завдяки коштам, виділеним для реалізації Національної програми.

На нашу думку, успішність виконання заходів щодо реалізації Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні на 2002 та наступні роки залежить від вирішення таких питань:

- встановлення критеріїв для визначення заходів, які потрібно здійснювати щороку для реалізації Національної програми;*
- перехід від визначення відповідальних за втілення заходів до системи “замовник – виконавець”, яка має стимулювати до ефективної реалізації заходів програми;*
- повний перехід до формулювання заходів як проектів з чітко визначеними цілями та терміном здійснення;*
- встановлення прозорого та справедливого механізму відбору виконавців заходів щодо реалізації Національної програми;*
- уточнення джерел фінансового забезпечення Національної програми (серед них і коштом бюджету) та визначення вартості кожного заходу;*
- встановлення вимірюваних та придатних для моніторингу показників результативності заходів щодо реалізації Національної програми.*

Крім того, постанова закріплює в деяких випадках субліцензування: перед тим як одержати ліцензію на певний вид діяльності, належить отримати ліцензію на інший вид діяльності. Такі норми є також несумісними із заявницьким принципом ліцензування.

Визначений у Законі “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” єдиний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, від моменту ухвалення Закону поповнився такими видами діяльності:

- випуск та проведення лотерей (згідно із Законом України від 21 вересня 2000 року “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою запровадження державного контролю за здійсненням лотерейної діяльності”);
- будівельна діяльність, до якої входять пошукові та проектні роботи для будівництва, зведення несучих та огорожувальних конструкцій, будівництво та монтаж інженерних і транспортних мереж² (відповідно до Закону України від 8 лютого 2001 року “Про внесення змін до Закону України “Про основи містобудування”);
- діяльність з надання освітніх послуг³ (згідно із Законом України від 11 липня 2001 року “Про дошкільну освіту”);
- надання послуг IP-телефонії (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16 травня 2001 року “Про

² Раніше ліцензуванню підлягала менша кількість видів будівельної діяльності, а саме: діяльність з виготовлення, монтажу несучих конструкцій, монтажу конструкцій у будівельній та ремонтно-будівельній діяльності.

³ Раніше ліцензії на надання освітніх послуг мали одержувати тільки загальноосвітні, професійно-технічні та вищі навчальні заклади. Сьогодні надання освітніх послуг підлягає ліцензуванню в будь-якому разі, незалежно від типу закладу.

внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 року № 1755”).

Запровадження ліцензування деяких із зазначених видів діяльності суперечить одному з основних принципів ліцензування, а саме: ліцензуванню підлягає такого виду діяльність, провадження якої створює небезпеку порушення прав і законних інтересів громадян, а також небезпеку для життя та здоров'я громадян, навколишнього природного середовища та загрозу для безпеки держави. Так, дошкільні навчальні заклади, надаючи освітні послуги, не видають спеціального документу державного зразка. Отже, на нашу думку, у такому разі немає потреби встановлювати вимоги щодо якості дошкільної освіти та, відповідно, потреби в ліцензуванні.

Аналіз законопроектів, які сьогодні перебувають на різних стадіях підготовки, дає підстави прогнозувати такі ризики, пов'язані із запровадженням нових законів України, що стосуватимуться до ліцензування видів господарської діяльності:

- ліцензування частини видів господарської діяльності не за єдиним порядком, що його встановив Закон “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, а за особливими процедурами, що їх запровадили інші закони;
- збільшення кількості видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, зокрема коштом порушення принципу об'єктивної доцільності такого ліцензування.

Регулювання безпеки та якості продукції

Найважливішим кроком у реформуванні української системи технічного регулювання та її гармонізації з європейськими стандартами стало ухвалення 17 травня 2001 року законів України “Про стандартизацію”, “Про підтвердження відповідності” та “Про акредитацію органів з оцінки відповідності”. Вказані документи мають такі спільні риси:

- забезпечення участі суб’єктів господарювання та їхніх об’єднань в окремих заходах щодо реалізації державної політики у сфері технічного регулювання, зокрема через створення інституційних механізмів впливу підприєємців на владу (Ради із стандартизації та Ради з акредитації);
- встановлення правових гарантій для забезпечення прав і законних інтересів суб’єктів підприємницької діяльності та механізмів їх захисту (процедури апеляції);
- можливість суб’єкта господарювання в деяких випадках вибирати альтернативні варіанти поведінки для забезпечення дотримання вимог законодавства.

Стандартизація

Найважливішими новаціями Закону України “Про стандартизацію” ми вважаємо такі:

- запроваджено принцип добровільності та вільного вибору в застосуванні стандартів під час виробництва та постачання продукції. Однак у деяких випадках застосування стандартів та деяких їхніх окремих положень стало обов’язковим;
- встановлено такі вимоги до змісту стандартів: відповідність законодавству, потребам ринку та споживачів, рівню розвитку науки й техніки, вимогам міжнародних та регіональних стандартів. Крім того, заборонено

використовувати стандарти для введення в обіг продукції чи для порушення умов конкуренції;

- визначено, що здійснювати перевірку чинних національних стандартів на відповідність встановленим вимогам належить не рідше ніж раз на п’ять років;
- забезпечено доступність стандартів та інформації про них для користувачів;
- задекларовано принцип пріоритетності прямого впровадження в Україні міжнародних та регіональних стандартів як національних стандартів через їх ухвалення в центральному органі виконавчої влади у сфері стандартизації (у Держстандарті України). Способами такого впровадження є, поперше, публікація національного стандарту, що ґрунтується на відповідному міжнародному (регіональному) стандарті; по-друге, підтвердження, що міжнародний (регіональний) стандарт має той самий статус, що й національний стандарт;
- до процесу розробки стандартів залучено суб’єктів господарювання та їхніх об’єднань, товариства (спілки) споживачів та відповідні громадські організації; при Кабінеті Міністрів України створено Раду із стандартизації, входити до якої мають право представники суб’єктів господарювання та їхніх громадських організацій.

Водночас, ми вважаємо, що в Законі України “Про стандартизацію” теж закладено ризик. Тут не вказано навіть орієнтовного терміну гармонізації національних стандартів. У Законі визначено, що Кабінет Міністрів України має встановити лише порядок і терміни дії галузевих стандартів та прирівняних до них інших нормативних документів колишнього СРСР. У такому разі в країні мо-

жуть протягом тривалого часу діяти стандарти, які не відповідають потребам ринку та нинішньому рівню розвитку науки й техніки.

Підтвердження відповідності

Як важливі позитивні риси Закону України “Про підтвердження відповідності” ми розцінюємо такі новації:

- запровадження процедури декларування відповідності: виробник або його уповноважена особа під свою повну відповідальність документально засвідчує, що продукція відповідає встановленим у законодавстві вимогам;
- можливість вибору між декларуванням відповідності й сертифікацією для підтвердження відповідності;
- надання права на проведення діяльності з підтвердження відповідності органам із сертифікації будь-якої форми власності (раніше таку діяльність мали право провадити лише органи із сертифікації державної форми власності);
- передача права запроваджувати обов’язкове підтвердження відповідності того чи того виду продукції та порядку його здійснення Кабінетові Міністрів України (раніше такі повноваження було надано Держстандарту України). Суб’єкти господарювання мають можливість захистити свої інтереси за допомогою наявних механізмів громадського впливу на процес ухвалення урядових рішень.

На нашу думку, у Законі України “Про підтвердження відповідності” закладено такі ризики:

- критерії для віднесення видів продукції до законодавчо регульованої сфери, у якій підтвердження відповідності вважають обов’язковим, є невизначеними. Так, до цієї сфери тепер можна віднести ті види продукції, які становлять потенційну загрозу для

життя та здоров’я людини, тварин, рослин, а також майна та охорони довкілля. У такому разі виникає небезпека необгрунтованого розширення переліку видів продукції, що підлягають обов’язковому підтвердженню відповідності;

- органи із сертифікації, які підтверджуватимуть відповідність, мають бути не тільки акредитованими, а й уповноваженими на провадження такої діяльності. Проте Закон “Про підтвердження відповідності” не визначає ані порядку, ані принципів отримання такого повноваження. Отже, існує ризик, що вимоги до уповноважених органів із сертифікації та порядок надання їм повноважень, які має встановити Кабінет Міністрів України, можуть містити необгрунтовані перешкоди для одержання повноважень на провадження діяльності з підтвердження відповідності.

Акредитація органів з оцінки відповідності

Серед важливих новацій, що їх запроваджує Закон України “Про акредитацію органів з оцінки відповідності”, належить згадати такі:

- виведення системи акредитації із сфери управління Держстандарту України;
- здійснення акредитації органів з оцінки відповідності та подальший їх контроль з боку національного органу з акредитації, який є державною неприбутковою організацією;
- гарантія невторчання органів виконавчої влади (серед них і Міністерства економіки України, яке створює національний орган з акредитації) у діяльність національного органу з акредитації;
- створення в національному органі з акредитації Ради з акредитації, яка виконуватиме дорадчі та наглядові

функції. На паритетних засадах з іншими членами до Ради ввійдуть представники акредитованих органів з оцінки відповідності, підприємств, установ та організацій, Національної академії наук України, інших наукових установ та громадських організацій;

- поряд із судовим, впровадження іншого механізму для оскарження відмови в акредитації, яку дав орган з оцінки відповідності. Йдеться про звернення до комісії з апеляцій, а також надання гарантій щодо незалежності членів цієї комісії від впливу керівництва національного органу з акредитації;
- усунення можливостей повного контролю над процесом акредитації з боку національного органу з акредитації.

Втім, новий Закон містить серйозний ризик. Розробку процедур акредитації органів з оцінки відповідності віднесено до компетенції національного органу з акредитації, який, власне, й здійснює акредитацію. Отже, існує небезпека пристосування правил акредитації до інтересів національного органу.

Ефект від ухвалення законів України “Про стандартизацію”, “Про акредитацію органів з оцінки відповідності” та “Про підтвердження відповідності” поки що не виявився повною мірою, оскільки: по-перше, досі не створено національного органу з акредитації, який має вивести систему акредитації зі сфери управління Держстандарту України; по-друге, найближчим часом, очевидно, не буде ухвалено підзаконних актів й технічних регламентів, що стосуються до сфери дії цього закону.

Окремо варто зазначити ризики, закладені в усіх трьох згаданих законах. По-перше, в Україні ще не почали широко впроваджувати поняття та принципи, усталені в системах технічного регулювання європейських країн. За таких умов виникає небезпека довільного тлумачен-

ня цих понять з боку різних зацікавлених сторін. По-друге, існує ризик появи багатьох підзаконних актів для регулювання важливих питань, порушених у цих законах. Як свідчить практика нормотворчості в Україні, такий підхід може негативно вплинути на процес впровадження реформаторських положень, закладених в основному законі.

Нині готують проект закону про безпеку продукції та відповідальність за небезпечну продукцію. Цей закон має замінити декрет Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1993 року “Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення”, де визначено вже застарілу систему державного нагляду, яка не відповідає реаліям ринкових відносин і законодавчим новаціям у системі технічного регулювання.

Запровадження голографічного захисту документів і товарів

Указ Президента України від 15 листопада 2000 року “Про захист документів і товарів голографічними захисними елементами” передбачає запровадити в Україні широкомасштабний захист товарів і документів голографічними захисними елементами (ГЗЕ) для досягнення таких цілей: підвищення рівня національної безпеки, запобігання розповсюдженню контрафактної продукції та підробці документів, сприяння захисту українського ринку від неякісних товарів. Органом, який реалізовує державну політику у сфері голографічного захисту документів і товарів, було визначено Службу безпеки України (цю структуру уповноважено виконувати відповідні додаткові функції).

Голографічні захисні елементи було передбачено запровадити з 1 січня 2001 року. Проте цього плану поки що не здійснено, оскільки Кабінет Міністрів України не затвердив Переліку документів і товарів, які підлягають захисту голографічними захисними елементами.

Втілення на практиці норм указу Президента України “Про захист документів і товарів голографічними захисними елементами” істотно вплине на діяльність суб’єктів господарювання. Для виконання цього указу Кабінет Міністрів України 24 лютого 2001 року ухвалив постанову “Про затвердження Положення про порядок голографічного захисту документів і товарів”. Постанова запроваджує жорсткий режим регламентації виготовлення та застосування голографічних захисних елементів, за якого суб’єкти господарювання не мають можливості визначати доцільність забезпечення товарів голографічним захистом і фактично перетворюються на кінцевих споживачів документів з голографічними захисними елементами.

На нашу думку, суб’єкти господарювання витратять великі кошти на закупівлю голографічних захисних елементів та їх нанесення на товари, а також зіткнуться з чималою кількістю перешкод у налагодженні технологічного процесу виробництва товарів з голографічним захистом. Крім того, під час запровадження

голографічного захисту документів суб’єкти господарювання, споживачі та державний бюджет зазнають збитків за тією самою схемою, яка спрацьовувала в період розширення переліку документів суворого обліку та звітності. При цьому реальна можливість системи голографічного захисту товарів і документів забезпечити задекларовані в законодавчих актах цілі принципово не відрізняється від тієї можливості, яку створювала система запровадження бланків суворого обліку та звітності, свого часу розкритикована в об’єднаннях підприємців України.

Міра впливу заходів щодо впровадження голографічного захисту документів і товарів залежатиме від того, які саме документи й товари буде внесено до Переліку документів і товарів, що підлягають захисту голографічними захисними елементами (цей документ має затвердити Кабінет Міністрів України). Проаналізувавши проект Переліку, ми дійшли висновку, що внесення сюди більшості документів та всіх товарів навряд чи можна визнати за доцільне.

Податкова політика

Оскільки протягом минулого року роботи над Податковим кодексом не було завершено, податкове законодавство не зазнало суттєвих змін. Найбільшою подією стало ухвалення Закону “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами”. Цей Закон сприятиме більше ефективному й прозорому адмініструванню податків. Водночас нагальним завданням і далі є зменшення податкового тягаря та більше рівномірного його розподілу

Податковий кодекс

Протягом останніх 12 місяців стан розгляду Податкового кодексу у Верховній Раді не змінився. Триває процес узгодження розходжень, які було зафіксовано у постанові Верховної Ради від 13 липня 2000 року про ухвалення Податкового кодексу в I-му читанні. Зокрема, йдеться про визначення бази та ставки податку на прибуток підприємств, максимальної ставки прибуткового податку з громадян, ставки податку на додану вартість, бази податку на нерухоме майно.

Головною причиною зволікань з ухваленням Податкового кодексу ми вважаємо слабкі місця процесу прийняття державних рішень в Україні. У міжнародній практиці підготовці законопроекту передувє вироблення та узгодження стратегії державної політики. Стратегію належить викласти й поширити у вигляді Зеленої або Білої книги⁴. Після того, як цілі та варіанти державної політики узгоджено із зацікавленими сторонами, уряд готує проект закону, який виступає інструментом втілення узгодженої політики.

В Україні процес ухвалення державних рішень зазвичай пов’язують із законопроектом, у якому описано єдиний варі-

ант політики. Під час обговорення надходять пропозиції нових варіантів, однак оскільки стратегії не узгоджено, складним завданням виявляється й узгодження різних пропозицій, тим більше — їх юридичне оформлення.

Головною дилемою в процесі ухвалення проекту Податкового кодексу є, з одного боку, прагнення зменшити податкове навантаження, а з іншого — бажання уникнути суттєвого зменшення доходів до бюджету. Один з компромісних варіантів містить послання Президента від 31 травня 2001 року “Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік”. Тут викладено такі пропозиції:

- зниження ставки ПДВ з 20% до 17%⁵;
- зменшення ставки податку на прибуток підприємств з 30% до 25%⁶;

⁵ У постанові від 13 липня 2000 року Верховна Рада пропонувала визначити ставку ПДВ на рівні 15%.

⁶ Згідно з постановою від 13 липня 2000 року, Верховна Рада пропонує ставку податку на прибуток підприємств залишити на рівні 30%, натомість збільшити норми амортизаційних відрахувань. У Міністерстві фінансів вважають, що внаслідок запровадження цієї зміни збільшиться кількість збиткових підприємств, а отже, доходи до бюджету зменшаться більшою мірою, ніж за варіанту зниження ставки податку на прибуток підприємств та збереження чинних норм амортизації.

⁴ У Зеленій книзі уряд висуває на обговорення суспільну проблему або привертає увагу до можливого варіанту розвитку. У Білій книзі уряд узагальнює дискусії довкола Зеленої книги й формулює можливі розв’язки проблеми чи способи використання можливості.

- запровадження нової шкали прибуткового податку з громадян та встановлення його максимальної ставки на рівні 25%;
- зниження ставки оподаткування дивідендів з 30% до 15%;
- скасування податкових пільг, наданих за галузевим принципом та в межах економічних експериментів.

Через брак єдиної стратегії розходження виникли щодо тих норм проекту Податкового кодексу, які передбачають структурні зміни в системі оподаткування. Зокрема, йдеться про такі норми:

- запровадження податку на нерухоме майно. Податок на нерухоме майно має стимулювати більше ефективне використання ресурсів. Проте в Україні запровадженню цього податку перешкоджають нерозвиненість ринку нерухомості, зокрема ринку землі (див. **СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО**) та ринку житла, а також низька мобільність громадян. Тому доцільно розглянути варіанти поступового запровадження цього податку;

- запровадження єдиного соціального податку замість зборів до чотирьох фондів обов'язкового державного страхування. Завдяки такій зміні підприємства зможуть зменшити витрати на провадження діяльності;
- запровадження диференційованої ставки ПДВ. Застосування меншої ставки ПДВ (наприклад, 8%) на операції з продажу сільськогосподарської продукції ми розцінюємо як компромісний варіант у разі скасування норми про звільнення операцій з продажу сільськогосподарської продукції від оподаткування ПДВ (див. **СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО**).

Президент у своєму посланні доручив уряду проаналізувати ці питання й підготувати відповідні пропозиції. Щоб виконати це завдання, уряд має застосувати тактику, що полягає у визначенні та узгодженні цілей податкової політики, аналізі всіх можливих варіантів і їх наслідків, обговоренні цих можливостей із зацікавленими сторонами й виборі узгодженого варіанту, який буде оформлено у вигляді закону.

Адміністрування податків

Найважливіші закони у сфері оподаткування, що їх було ухвалено протягом минулого року, стосувалися до адміністрування податків. На наш погляд, ефективне адміністрування податків має передбачати найменші витрати і для платника податків, і для податкового органу.

Погашення податкових зобов'язань

Найбільшою подією в ділянці адміністрування податків стало ухвалення Закону від 21 грудня 2000 року "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами". Ми вважаємо, що Закон сприятиме ефективнішому адмініструванню податків завдяки докладній

регламентації процедур, що передбачають взаємодію платників податків і податкових органів. Закон запровадив такі новації:

- скасовано "картотеку" – право безспільного списання коштів з рахунків підприємств для сплати податкового боргу. Ця обставина сприятиме розвитку фінансового сектору (див. **ФІНАНСОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО**);
- впорядковано процедури подання та розгляду податкових декларацій;
- складено вичерпний перелік контрольних органів у сфері стягнення податків, зборів та обов'язкових платежів. Такими структурами є органи податкової служби, органи митної служби,

установи Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування. Стягувати податки можуть тільки податкові органи та державні виконавці в межах їхніх повноважень. Згідно із Законом, контрольні органи мають право здійснювати перевірки на предмет вчасності, достовірності й повноти нарахування лише тих податків і зборів, які належать до компетенції цих органів;

- визначено процедури узгодження податкового платежу. Платник податків самостійно обчислює суму свого податкового зобов'язання в податковій декларації. Якщо платник податків не подає декларації або якщо в податковому органі виникають сумніви щодо достовірності вміщених у декларації даних, то обсяг податкового зобов'язання контрольний орган визначає самостійно. Платник податків має право оскаржити рішення контрольного органу у адміністративному або судовому порядку (див. схему). Процедура адміністративного оскарження дає платнику податків певний час, аби знайти вихід із ситуації несплати податків. Що більше, протягом цього часу пеню не нараховують;
- в межах адміністративного оскарження у разі неоднозначного трактування норм податкового законодавства, перевагу потрібно надати тому варіанту, який передбачає рішення на користь платника податків. Однак це правило не є обов'язковим для суду. Податкові пояснення відтепер не матимуть сили нормативно-правового акту, а видавати їх може тільки центральний податковий орган. Платника податків не можна притягнути до відповідальності, якщо він діяв на підставі податкових розпоряджень, які пізніше було змінено;
- легалізовано практику часткової сплати податкового боргу, відстрочення або розстрочення податкового боргу. Підставою для податкового

компромісу⁷ є зібрані в податковому органі докази того, що податковий компроміс прискорить процес виконання податкового зобов'язання або спонукає до повної сплати податкового боргу, тим часом як після передавання справи до суду таких результатів не буде отримано. Працівник податкового органу, що розглядає скаргу платника податків, має подати письмове обґрунтування доцільності податкового компромісу й узгодити рішення з двома іншими посадовими особами податкового органу. Підставою до розстрочення (відстрочення) сплати податків є обґрунтована заява платника податків про тимчасову неспроможність сплатити податки. Рішення про розстрочення сплати загальнодержавних податків у межах одного бюджетного року ухвалює керівник податкового органу й затверджує керівник податкового органу вищого рівня. Якщо таке розстрочення виходить поза межі бюджетного року, рішення має приймати керівник центрального податкового органу за узгодженням з Міністерством фінансів. У разі реструктуризації сплати місцевих податків і зборів, рішення ухвалює керівник податкового органу й затверджує фінансовий орган місцевого органу виконавчої влади. Втрати від розстрочення сплати податків належить вказувати у звітах про виконання бюджетів, а рішення про розстрочення – щороку оприлюднювати. На наш погляд, встановлення легальних процедур розстрочення сплати податків і податкового компромісу сприятиме збільшенню прозорості в діяльності податкових органів і обмежуватиме зловживання;

⁷ Податковий компроміс – це задоволення з боку податкового органу частини скарги платника податків за умови, що платник податків дає зобов'язання погодитися з рештою податкових зобов'язань, які нараховував податковий орган.

- визначено процедуру стягнення податкового боргу через механізм податкової застави (відповідні статті набувають чинності 1 жовтня 2001 року.). У разі неподання податкової декларації або невчасної сплати податків, усе майно підприємства переходить у податкову заставу. Відповідно до норм Закону, підприємство має принаймні два місяці для того, щоб вирішити питання податкового боргу (сплатити борг або домовитися про розстрочення чи податковий компроміс). Після того як ці два місяці минуть, податковий орган продає активи, що перебувають у податковій заставі, щоб погасити податковий борг. Платник податків має право визначати черговість продажу своїх активів. Закон вимагає здійснювати продаж через публічні торги.

Найбільшим ризиком у впровадженні цього Закону ми вважаємо дію норми про застосування непрямих методів визначення податкового зобов'язання. Якщо не буде розроблено й широко впроваджено в практику методики непрямой оцінки й не буде здійснено її незалежної експертизи, надання податковим органам права на застосування непрямих методів може призвести до зловживань з боку представників цих органів. Успішність запровадження норм Закону зале-

жатиме також від того, якого прогресу вдасться досягти в процесі становлення незалежної судової системи (див. **СУДОВА РЕФОРМА**).

Інші зміни

1 вересня 2001 року набув чинності новий Кримінальний кодекс України, що його Верховна Рада ухвалила 5 квітня 2001 року. Відповідно до нової редакції Кодексу, зменшено міру кримінальної відповідальності за зумисне ухилення від сплати податків (див. Таблицю 2).

Закон від 22 березня 2001 року “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про акцизний збір” усунув неоднозначність у нормах щодо стягнення акцизного збору. Зокрема, уточнено визначення поняття акцизного збору, до об'єктів оподаткування додано продаж продукції, виготовленої з давальницької сировини, встановлено оподаткування акцизного збору за методом нарахування.

Нова редакція Закону “Про запровадження єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України” сприятиме його ефективнішому впровадженню. Зокрема, у Законі від 12 липня 2001 року чітко визначено ставки єдиного збору (див. **ВІДКРИТІСТЬ ЕКОНОМІКИ**).

Зміни в податковому навантаженні

Протягом останніх 12 місяців збільшилося податкове навантаження на підприємства, оскільки зросли збори до фондів державного страхування⁸. Водночас тривала позитивна тенденція до скасування галузевих податків і зборів.

⁸ Закон від 25 червня 1991 року “Про систему оподаткування” трактує збори на державне страхування як складову частину в системі оподаткування.

Збори на державне страхування

Відповідно до змін у законодавстві, в Україні створено три фонди загальнообов'язкового соціального страхування: Фонд страхування з тимчасової втрати працездатності (є правонаступником Фонду соціального страхування), Фонд сприяння зайнятості та Фонд соціального страхування від нещасних випадків. Усі три фонди мають статус некомерційних самоврядних організацій, а їх управ-

ління здійснюють на паритетних засадах представники уряду, працівників та працевлагодівців. Ця норма створює умови для

сильнішого громадського контролю за використанням страхових коштів.

Таблиця 2. Кримінальна відповідальність за зумисне ухилення від сплати податків

Види зумисного ухилення від сплати податків	Кримінальний кодекс 1960 року		Кримінальний кодекс 2001 року	
	Визначення	Покарання	Визначення	Покарання
У значних розмірах	Понад 1 700 грн.	Виправні роботи на термін до 2 років, або позбавлення права обіймати певні посади чи провадити певну діяльність на термін до 3 років, або штраф обсягом 5 100 грн.	Понад 17 000 грн.	Штраф обсягом від 5 100 до 8 500 грн., або позбавлення права обіймати певні посади чи провадити певну діяльність на термін до 3 років.
У великих розмірах	Понад 4 250 грн.	Позбавлення волі на термін до 5 років з позбавленням права обіймати певні посади чи провадити певну діяльність на термін до 3 років та з конфіскацією майна (чи без такої), або виправні роботи терміном до 2 років, або штраф обсягом до 17 000 грн.	Понад 51 000 грн.	Штраф від 8 500 до 34 000 грн., або виправні роботи терміном до 2 років, або обмеження волі на термін до 5 років, з позбавленням права обіймати певні посади чи провадити певну діяльність на термін до 3 років.
У особливо великих розмірах	Понад 17 000 грн.	Позбавлення волі на термін від 5 до 10 років з конфіскацією майна та позбавленням права обіймати певні посади чи провадити певну діяльність на термін до 5 років.	Понад 85 000 грн.	Позбавлення волі на термін від 5 до 10 років з позбавленням права обіймати певні посади чи провадити певну діяльність на термін до 3 років та з конфіскацією майна.

Джерело: Кримінальний кодекс від 28 грудня 1960 р., Кримінальний кодекс від 5 квітня 2001 р.

Однак після створення трьох окремих фондів державного соціального страхування збільшаться витрати підприємств на провадження діяльності. За законом,

підприємство (підприємець) має зареєструватися в кожному фонді окремо, а також окремо подавати звітність. При цьому вимог до звітності не стандартизо-

⁹ У Кримінальному кодексі поріг відповідальності та обсяг штрафів визначено в неоподатковуваних мінімумах. Ми подаємо ці показники в гривнях, виходячи з встановленої величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян – 17 грн.

вано. Найбільшою за обсягом є звітність до Фонду соціального страхування від нещасних випадків. Підприємець мусить щороку подавати інформацію про кількість працівників, річний обсяг оплати праці, фактичний обсяг реалізації, кількість нещасних випадків і професійних захворювань.

За нашими підрахунками, внаслідок змін у законодавстві щодо державного соціального страхування, нарахування на фонд оплати праці у середньому в економіці приблизно зросли з 37,5% до 39%.

1 квітня 2001 року набув чинності Закон від 23 вересня 1999 року "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності", відповідно до якого працедавці сплачують збір до Фонду страхування від нещасних випадків. Страховий тариф коливається в межах від 0,84% до 13,8% фонду оплати праці, залежно від класу професійного ризику виробництва. Клас професійного ризику, а отже, й тариф Фонд встановлює для кожного підприємства окремо відповідно до Закону від 22 лютого 2001 року та постанови Кабінету Міністрів від 13 вересня 2000 року. У середньому в економіці збір сягатиме близько 2% фонду оплати праці. Найбільший тариф – 13,8% – встановлено для видобутку вугілля підземним способом.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 7 березня 2001 року, максимальну величину виплат працівникові, з якої підприємство мусить нараховувати збори до фондів соціального страхування, було збільшено з 1 000 до 1 600 гривень. Ця постанова є виявом нестабільності податкової політики й суперечить нормі Закону "Про систему оподаткування", де йдеться про те, що зміни в механізмі справляння податків і зборів дозволено запроваджувати тільки на рівні закону.

Що більше, за Законом від 7 грудня 2000 року "Про Державний бюджет на

2001 рік", було продовжено термін дії додаткових зборів до Пенсійного фонду.

З іншого боку, згідно із Законом від 11 січня 2001 року "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування", внески на соціальне страхування тимчасової втрати працездатності та безробіття загалом було зменшено з 5,5% до 5% фонду оплати праці. Однак це скорочення є надто малим, щоб компенсувати втрати після запровадження збору до Фонду страхування від нещасних випадків.

Податки

Податки не мають створювати бар'єрів для вступу на ринки й розвитку конкуренції. З огляду на цю обставину, перед податковою реформою в Україні стоїть завдання скасувати галузеві податки й створити сприятливий режим оподаткування для малого бізнесу.

Закон від 7 червня 2001 року скасував екскурсійно-туристичний збір". Це рішення сприятиме розвитку конкуренції в секторі туристичних послуг. Проте досі не ухвалено рішення про скасування збору на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства.

Відповідно до Закону від 14 вересня 2000 року "Про внесення змін до Закону України "Про податок на додану вартість", межу обсягу операцій, перевищення якої вимагає реєстрації підприємства як платника податку ПДВ, збільшено з 600 до 3 600 неоподатковуваних мінімумів (з 10 200 до 61 200 гривень). Завдяки цій зміні для малих і середніх підприємств суттєво зменшуються витрати на адміністрування.

¹⁰ Екскурсійно-туристичний збір запроваджено відповідно до Закону від 8 червня 2000 року "Про охорону культурної спадщини". Платниками цього збору були підприємства туристичної галузі.

Рівність платників податків

Протягом минулого року проголошену політику скасування податкових пільг, наданих за галузевим принципом та в межах економічних експериментів, влада не втілила повною мірою. Рішення, ухвалені у цій сфері, передбачали здебільшого половинчасті заходи:

- було продовжено термін дії звільнення від ПДВ операцій з продажу сільськогосподарської продукції (згідно із Законом “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років”; див. **СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО**), але скасовано сезонні пільги на ввезення дизельного пального для сільського господарства (відповідно до Закону від 7 червня 2001 року);
- до 1 січня 2002 року продовжено проведення експерименту в гірничо-металургійному комплексі, однак пільгову ставку податку на прибуток підприємств – учасників експерименту збільшено з 10% до 15% (відповідно до Закону від 7 грудня 2000 року);
- ухвалено закони про створення трьох спеціальних економічних зон, хоча

після ознайомлення з результатами аналізу діяльності СЕЗ обмежено перелік пільг для СЕЗ “Славутич” (відповідно до Закону від 5 жовтня 2000 року “Про внесення змін до статті 9 Закону України “Про спеціальну економічну зону “Славутич”).

Найбільше дискусій викликало питання про списання заборгованостей згідно із Законом від 21 грудня 2000 року. З одного боку, після такого списання вдалося розв’язати проблему застарілих податкових боргів. З іншого боку, факт списання порушує принцип рівності платників податків, оскільки у вигравші опинилися ті підприємства, які не сплачували податків.

А проте ми сподіваємося на згортання практики необґрунтованого списання податкових боргів у майбутньому. Закон від 21 грудня 2000 року визначає, що списанню підлягає лише безнадійний податковий борг. Безнадійним вважають, зокрема, борг підприємства-банкрута, померлої фізичної особи, а також борг, якого не було стягнуто протягом 1095 календарних днів від дня узгодження податкового зобов’язання.

Судова реформа

Закінчення п'ятирічного терміну дії "Перехідних положень" Конституції України стало визначальним поштовхом у проведенні "малої судової реформи". У червні-липні 2001 року Верховна Рада України ухвалила пакет законів, що стосуються до реформування національної судової системи та судового процесу. Йдеться насамперед про ухвалення змін до Законів України "Про судоустрій України", "Про статус суддів", "Про органи суддівського самоврядування", "Про прокуратуру", "Про арбітражний суд", "Про міліцію", а також про внесення змін до процесуальних кодексів. У тому разі, якби в парламенті не затвердили цих змін, Україна після 28 червня 2001 року могла б залишитися без судової системи

Головними цілями судово-правової реформи є такі: (1) формування судової влади, незалежної від впливу законодавчої і виконавчої влади; (2) реорганізація судової системи на засадах територіальності та спеціалізації; (3) вдосконалення форм судочинства, що гарантувало б право громадянина на розгляд його справи в компетентному, незалежному й неупередженому суді.

Завдяки змінам у законі України "Про судоустрій України", Кримінально-процесуальному, Цивільно-процесуальному, арбітражному процесуальному кодексам України, внесеним 21 червня 2001 року, система судів загальної юрисдикції відтепер відповідає статті 125 Конституції України. Найвищим судовим органом є Верховний Суд України. Районні (міські) суди, військові суди гарнізонів, господарські суди Автономної республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя набувають статусу місцевих. Верховний суд Автономної республіки Крим, обласні, Київський та Севастопольський міські суди, військові суди регіонів і Військово-морських сил набувають статусу апеляційних. Закон передбачає створення господарських апеляційних судів, а Вищий арбітражний суд набуває статусу Вищого господарського суду України.

Внаслідок змін у структурі судів розширюються можливості захисту прав підприємців. Тепер апеляційні суди можуть переглянути справу й ухвалити щодо неї нове рішення. Цим установам надано право безпосередньо досліджувати докази щодо справи через здійснення судового слідства й давати оцінку доказам незалежно від позиції суду першої інстанції. Ця норма означає, що якщо рішення першої інстанції не задовольняє сторону в розглядуваній справі, то сторона має реальні можливості домогатися в апеляційному суді всебічного перегляду фактичних обставин справи, а також дотримання матеріального та процесуального законодавства. Крім того, існує можливість повторного розгляду невідгідного рішення в касаційному порядку, попри те, що рішення щодо справи вже набуде законної сили. Така система відповідає побудові судової системи розвинутих країн.

Завданням судово-правової реформи є встановлення судового контролю за законністю та обґрунтованістю процесуальних рішень слідчих органів, які обмежують права громадян. Такий контроль запроваджено в Законі України від 21 червня 2001 року "Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України", за яким повноваження ухвалю-

вати рішення, що призводять до обмежень у стадії досудового розслідування справ щодо найвагоміших конституційних прав і свобод громадян, передано судам. Йдеться про те, що лише суд може прийняти рішення про арешт, утримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також про проведення огляду та обшуку житла чи іншого майна особи. Таким способом обмежено функції прокурора, який тепер не має права видавати санкцію на арешт. Без рішення суду арешт кореспонденції або її вилучення, прослуховування та інше зняття інформації з каналів зв'язку тепер є неможливим.

Закон України від 21 червня 2001 року “Про внесення змін до Закону України “Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України” посилює дисциплінарну відповідальність суддівського корпусу. Тому, на нашу думку, волюнтаризм в ухваленні рішень щодо обмеження конституційних прав громадян буде зменшено.

Задля дотримання таких конституційних засад судочинства, як змагальність і підтримання державного звинувачення в суді з боку прокурора, до чинного Кримінально-процесуального кодексу України внесено істотні зміни щодо обсягу прав та обов'язків учасників процесу:

- тепер під час розгляду справи в суді функції звинувачення, захисту й рішення щодо справи не можна покласти на один і той самий орган чи одну особу. Під час розгляду кримінальної справи від суду відмежовано функції звинувачення й захисту. Державне звинувачення в суді здійснює прокурор, а в деяких випадках – потерпілий або його представник. Захист

підсудного здійснює він сам, його захисник чи законний представник. На суд покладають тільки функцію розгляду справи й ухвалення рішення;

- істотно збільшено можливості захисту в суді. Права захисника, закріплені в Кримінально-процесуальному кодексі України, дозволяють такій особі фактично проводити паралельне розслідування, здобувати докази, знаходити свідків. А в такому разі, за умови потрібних фінансових ресурсів та достатнього проміжку часу, виникає можливість врівноважити позиції захисту й тієї сторони, яка обвинувачує у вчиненні злочину.

Загалом, “мала судова реформа” заклала основу для здійснення судово-правової реформи та реального забезпечення прав і свобод громадян. Запроваджені зміни дають підстави вважати, що третя гілка влади стала більше незалежною. Водночас, на нашу думку, деяких проблем і досі не розв'язано, серед них таких:

- не сформовано нової системи досудового слідства;
- не створено інституту народних засідателів і присяжних, через яких громадяни беруть безпосередню участь у здійсненні правосуддя;
- парламентарі не досягли згоди щодо змісту нової редакції Закону України “Про судоустрій”, який має стати свого роду конституцією для судової гілки влади;
- не визначено джерел фінансування процесу здійснення судової реформи, яка потребує великих коштів.

Захист економічної конкуренції

Оскільки постала остаточна потреба вдосконалювати законодавство щодо захисту економічної конкуренції, 11 січня 2001 року було ухвалено Закон України “Про захист економічної конкуренції”. Набувши чинності в березні 2002 року, цей акт стане основою антимонопольного законодавства України й замінить Закон України від 18 лютого 1992 року “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”. За новим Законом, тепер суттєво змінюється роль Антимонопольного комітету України: ця структура виконуватиме проактивні функції – для ефективного захисту економічної конкуренції. Водночас, Закон містить положення, що можуть збільшити ризики для ділової активності

Закон України від 11 січня 2001 року “Про захист економічної конкуренції” точно й вичерпно визначає й класифікує антиконкурентні узгоджені дії суб’єктів господарювання та зловживання монополієм (домінантним) становищем на ринку.

Новий Закон містить перелік ознак монополію (домінантного) становища для кількох суб’єктів господарювання, тимчасом як Закон “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” такого переліку не давав.

Окремий розділ Закону присвячено визначенню антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю. Оскільки зміст таких антиконкурентних дій охарактеризовано досить повно, ми вважаємо, що ці норми нададуть Антимонопольному комітету України додаткові правові підстави для оперативного недопущення порушення засад економічної конкуренції з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Закон детально регламентує діяльність Антимонопольного комітету. Приблизно в половині положень Закону визначено

порядок надання дозволу на узгоджені дії чи концентрацію суб’єктів господарювання, порядок розгляду справ щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції, порядок виконання рішень та розпоряджень Антимонопольного комітету України. Мета такої детальної регламентації – встановлення чітких та прозорих процесуальних засад діяльності Антимонопольного комітету України.

Суттєво змінено роль Антимонопольного комітету. Ця структура виконуватиме не лише реактивні функції, спрямовані на обмеження проявів монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції. На комітет тепер покладено й проактивні функції – для ефективного захисту економічної конкуренції.

З іншого боку, Закон “Про захист економічної конкуренції” містить норми, що можуть зумовити зростання ризиків для ділової активності суб’єктів господарювання:

- визначення терміну “ринок товару (товарний ринок)” є недосконалим. Згідно із Законом, йдеться про сферу обороту товару (взаємозамінних товарів), на який протягом певного часу й у межах певної території встанови-

лися відповідний попит і пропозиція. Оскільки Закон “Про захист економічної конкуренції” не визначає мінімальної територіальної одиниці, що має статус “певної території”, цей термін можна трактувати і в широкому (територія України, області, району, населеного пункту), й у вузькому розумінні (мікрорайон або вулиця в населеному пункті). Тому існує ймовірність, що через нечітку дефініцію терміну “ринок товару (товарний ринок)” посадові особи Антимонопольного комітету України доволіно тлумачитимуть поняття “певна територія”. На нашу думку, ця обставина може призвести до того, що дії суб’єктів господарювання необгрунтовано кваліфікуватимуть як порушення законодавства про захист економічної конкуренції, а отже, відповідно, побільшає випадків притягнення цих осіб до відповідальності;

- відповідно до Закону “Про захист економічної конкуренції”, суми стягнутих штрафів та пені належить зараховувати до спеціального фонду Державного бюджету України як власні

надходження Антимонопольного комітету України й використовувати їх на потреби комітету, якщо в законодавстві прямо не передбачено іншої умови. Ця норма суперечить державній політиці щодо джерел фінансування органів державної влади, а також створює для Антимонопольного комітету стимули до збільшення обсягу надходжень від накладення штрафних санкцій. На нашу думку, за таких умов посадові особи Антимонопольного комітету України не дотримуватимуть засад об’єктивності, розглядаючи справи про порушення антимонопольного законодавства;

- категорії потенційних порушників законодавства про захист економічної конкуренції перебувають у нерівноправному становищі щодо міри відповідальності. На суб’єктів господарювання можна накласти штраф обсягом від 1% до 10% доходу (виручки) за попередній рік, тимчасом як для посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування закон передбачає лише адміністративну відповідальність.

Відкритість економіки

Збільшення відкритості економіки передбачає зменшення бар'єрів на шляху зовнішньої торгівлі товарами та послугами, міжнародного руху капіталу та робочої сили. Завдяки відкритості економіки перед країнами виникає більше можливостей здобути максимальний вигаш від торгівлі, оскільки в такому разі можна ефективніше використовувати конкурентні переваги й забезпечити оптимальний розподіл світових ресурсів. Впродовж останніх років спостерігають тенденцію до збільшення міри економічної відкритості розвинутих країн, країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою. Україна протягом останніх 12 місяців досягла істотного прогресу в підвищенні ступеню торговельної відкритості економіки, тимчасом як у сфері руху капіталу та робочої сили помітні зміни майже не відбулися

Торговельна відкритість

Інституційну основу та координацію лібералізаційних торговельних процесів забезпечує Світова організація торгівлі (СОТ). Через непослідовність зовнішньоторговельної політики підготовка до вступу України до цієї організації¹¹ триває вже 8 років. Для здобуття членства країні потрібно достосувати своє законодавство до вимог ГАТТ/СОТ, зокрема:

- забезпечити захист прав інтелектуальної власності (ПІВ);
- відмовитися від дискримінаційного протекціонізму в сільському господарстві (існування імпорتنих та експортних квот, див. **СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО**; регулювання цін на мінеральні добрива¹²) та гірничо-металургійному комплексі¹³ (податкові

пільги, квоти на експорт металобрухту);

- змінити митні процедури, технічне регулювання (стандартизація, сертифікація, санітарні та фітосанітарні норми, див. **РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ**) й інші регулятивні вимоги відповідно до міжнародних стандартів.

Інтелектуальна власність

Захист ПІВ, з огляду на зменшення перешкод на шляху руху товарів та послуг, треба розцінювати як важливий крок до лібералізації торгівлі. Однак належить зважати й на те, що наслідки вдосконалення системи захисту ПІВ в Україні будуть неоднозначними. У короткостроковій перспективі споживання продукції, що є інтелектуальною власністю, зменшиться через істотне підвищення її вартості. Проте в довгостроковій перспективі Україна зможе скористатися потенційними перевагами членства в СОТ і стимулювати формування національної інтелектуальної власності.

¹¹ Про наслідки вступу України до СОТ див. **ПЕРСПЕКТИВНІ ДОСЛІДЖЕННЯ** (№ 14 за грудень 2000 року, с. 30).

¹² Див. **КВАРТАЛЬНІ ПЕРЕДБАЧЕННЯ** за квітень 2001 року (с. 44).

¹³ Див. **ПЕРСПЕКТИВНІ ДОСЛІДЖЕННЯ** (№ 14 за грудень 2000 року, с. 32).

Протягом останніх 12 місяців відбулося кілька законодавчих змін, спрямованих на посилення захисту ПІВ. Найвагомішою подією стало ухвалення Законом України від 11 липня 2001 року “Про внесення змін до Закону України “Про авторське право і суміжні права”, що є рамковим у сфері захисту авторських та суміжних прав і узгоджується з проектом Цивільного кодексу. Головними позитивними змінами в Законі ми вважаємо такі:

- достосування закріплених у Законі норм до Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів та Конвенції про охорону інтересів виробників фонограм від незаконного відтворення їхніх фонограм від 29 жовтня 1971 року, до яких приєдналася Україна;
- посилення захисту авторського права та суміжних прав: (1) розширено список порушень, які дають підстави для судового захисту, а також перелік способів цивільно-правового захисту цих прав (зокрема, запроваджено тимчасові заходи захисту перед поданням позову або перед розглядом справи відповідно до TRIPS¹⁴); (2) чітко визначено відповідальність за невиконання авторського договору; (3) посилено захист прав авторів комп’ютерних програм та баз даних¹⁵.

Як негативний момент ми розцінюємо надання надмірних повноважень Кабінетом Міністрів. КМУ, згідно із Законом,

¹⁴ Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності.

¹⁵ Зокрема, вільне відтворення одного примірника комп’ютерної програми дозволено за двох умов: таку копію призначено для архівних цілей або для заміни правочинним способом придбаного примірника в тому разі, якщо оригінал виявився втраченим, знищеним чи непридатним до використання (раніше можна було відтворювати примірник програми для її використання “на певному комп’ютері відповідно до призначення”).

встановлює величину винагороди за використання фонограм і відеограм, за відчуження майнових прав на фонограми (відеограми), порядок та умови її виплати. Така норма порушує вимоги Світової організації інтелектуальної власності, за якими величину винагороди та умови її виплати визначають угоди між користувачами фонограм та відеограм і неурядовими організаціями, які управляють правами виробників фонограм і виконавців.

Серед інших нормативних заходів, спрямованих на обмеження порушень у сфері ПІВ, треба вказати такі:

- заборона продажу аудіовізуальної продукції та фонограм без контрольних марок, а також визначення правил виробництва, зберігання й продажу контрольних марок та маркування (див. постанови Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 року “Про внесення змін і доповнень до Правил роздрібної торгівлі примірниками аудіовізуальних творів і фонограм” і від 13 жовтня 2000 року “Про затвердження положень з питань розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм”. Ці новації запроваджують такий спосіб контролю за продажем піратської продукції, який легко застосовувати;
- посилення кримінальної відповідальності за незаконне виготовлення, торгівлю та використання об’єктів інтелектуальної власності (див. Закон України від 5 квітня 2001 року “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення прав на об’єкти права інтелектуальної власності” (див. Таблицю 3)). Втім, ми вважаємо, що розмір штрафів і досі є занадто низьким для того, щоб створити високі ризики для “піратської” діяльності й компенсувати втрати від

нелегального продажу продуктів інтелектуальної власності¹⁶.

На нашу думку, потрібно здійснити ще такі законодавчі зміни: ухвалити Цивільний кодекс, що забезпечить рамкове регулювання ПІВ, і приєднатися до Міжнародної конвенції про охорону прав виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення та до Договору Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право.

Незважаючи на істотне поліпшення законодавчого регулювання ПІВ, обсяг порушень цих прав майже не зменшився. “Правила роздрібною торгівлі примірниками аудіовізуальних творів і фонограм” забороняють продаж аудіовізуальної продукції без контрольних марок, а також її реалізацію в кіосках, з яток, на ринках. А проте ці товари продають практично без обмежень. Ми виділяємо такі головні причини ситуації, що склалася:

- незацікавленість більшості суспільства в захисті ПІВ. Для досягнення суспільної згоди щодо потреби захисту ПІВ належить інформувати громадян про довгострокові переваги, що їх зможе отримати Україна від членства в СОТ та формування національної інтелектуальної власності;
- брак ефективних механізмів реалізації відповідних законодавчих актів. Щоб частково розв’язати цю проблему, КМУ створив робочі групи для проведення комплексних перевірок суб’єктів підприємницької діяльності, які провадять торгівлю аудіовізуальною продукцією (див. розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року “Про деякі питання то-

ргівлі примірниками аудіовізуальних творів та фонограм”). Ми вважаємо за доцільне створити в складі Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України окремі підрозділи боротьби з порушеннями ПІВ (цей крок передбачено в Указі Президента України від 27 квітня 2001 року “Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні”), оскільки в такому разі вдалося б підвищити відповідальність правоохоронних органів.

Митні процедури

Протягом останніх 12 місяців Верховна Рада не спромоглася ухвалити новий Митний кодекс¹⁷, затвердивши цей документ 12 липня 2001 року лише в другому читанні. Найважливішим неузгодженим питанням є обсяг повноважень, що його отримує Державна митна служба (Держмитслужба), а саме: чи прирівняють її в статусі до правоохоронних органів. Надання такого обсягу повноважень Держмитслужбі досить широко практикують у світі. Отож ми вважаємо, що такий крок сприятиме оптимізації митного контролю. Можна сподіватися, що Верховна Рада ухвалить новий Кодекс, узгодивши конфліктні питання, тобто надасть Держмитслужбі більш повноваження й скасує норми, що суперечать чинному законодавству.

Лібералізація зовнішньої торгівлі вимагає спрощення процедур перетину кордону. Важливим кроком у цьому напрямку стало створення єдиного митного тарифу – переліку ставок імпортного мита. Перелік систематизовано відповідно до детальної (10-значної) класифікації товарів згідно із Законом України від 5 квітня 2001 року “Про митний тариф України”. Завдяки новій класифікації, яка від-

¹⁶ Як свідчать дані Торговельної організації міжнародної звукозаписувальної індустрії IFPI за 2001 рік, щомісячні витрати українських споживачів на придбання аудіокaset та компакт-дисків сягають \$3 млн.

¹⁷ У першому читанні проект Митного кодексу було ухвалено 13 травня 1998 року. Аналіз проекту нового Митного кодексу див. у **ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ** (№ 14 за грудень 2000 року, с. 35).

повідляє стандартам ЄС, знижуються трансакційні витрати суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД). Крім того, у межах цієї новації повноваження встановлювати й змінювати ставки ввізного мита отримала тільки Верховна Рада. На нашу думку, ця зміна дає змогу зменшити міру невизначеності суб'єктів ЗЕД щодо форми та обсягу тарифів і митного контролю, а також дозволяє таким суб'єктам краще планувати свою діяльність.

Запровадження єдиного збору в пунктах пропускання через державний кордон

відповідно до Закону України від 12 липня 2001 року "Про внесення змін до Закону України "Про запровадження єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України" сприятиме прискоренню митного контролю та зниженню його вартості в перепускних пунктах. Новий варіант Закону відрізняється від попереднього тим, що встановлює ставки єдиного збору для різних видів транспорту. Така зміна дає змогу надати цьому Закону чинності, не чекаючи на остаточне узгодження всіх пов'язаних з ним підзаконних актів.

Відкритість для руху капіталу

Країни з перехідною економікою часто вдаються до обмежень міжнародного руху капіталу, здебільшого аргументуючи таку політику потребою зберігати незалежність монетарної політики за умов фіксованого чи жорстко контрольованого обмінного курсу. Негативними наслідками встановлення обмежень на рух капіталу є погіршення очікувань інвесторів та загроза скорочення не лише небажаних, а й бажаних фінансових трансакцій; великі витрати на їх адміністрування; ризик відкладення в часі назрілих реформ фінансового ринку.

Україну, порівнюючи її з країнами Центрально-Східної Європи, вважають відносно закритою для руху капіталу економікою. Головними перешкодами для міжнародної мобільності капіталу є

обов'язковий продаж 50% валютної виручки експортерів та ліцензування в НБУ багатьох операцій резидентів: відкриття рахунків за кордоном, купівля іноземних цінних паперів, трансакції з деривативами та іншими інструментами, надання кредитів іноземцям, здійснення прямих іноземних інвестицій, купівля нерухомої власності за кордоном та ін. Протягом року істотних зрушень в напрямку збільшення фінансової відкритості не було.

Встановлюючи обмеження на рух капіталу в країні, висувають таку головну мету: забезпечити стабільність на валютному ринку й запобігти відтоку капіталу. Ми вважаємо, що ці засоби є виправданими протягом перехідного періоду, однак у майбутньому НБУ має поступово відмовитися від їх застосування.

Відкритість для руху робочої сили

Для руху робочої сили більшість країн світу є відкриті меншою мірою, ніж для руху товарів та капіталу. Іміграція робочої сили з менш розвинених країн шкодить інтересам місцевих робітників внаслідок зниження рівня заробітної платні та підвищення рівня безробіття в країні, що призводить до соціальних конфліктів. Україна також спорудила бар'єри на шляху руху робочої сили, частину яких ми розцінюємо як надмірність.

Наприклад, згідно з постановою Кабінету Міністрів від 1 листопада 1999 року "Про затвердження Порядку оформлення іноземцям та особам без громадянства дозволу на працевлаштування в Україні", дозвіл на працевлаштування іноземців можна отримати лише за таких умов: (1) у країні немає працівників, спроможних виконувати певний вид роботи; (2) подано достатнє обґрунтування щодо доцільності використання праці іноземних фа-

хівців. Ця обставина уможливує великі зловживання під час видачі дозволів.

Протягом року відбулися невеликі законодавчі зміни, спрямовані на зменшення перешкод для в'їзду до країни. Полегшенню в'їзду іноземців на територію України сприятиме Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо ре-

алізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання", за яким реєстрацію іноземців, які у встановленому порядку в'їжджають в Україну, а також їхніх паспортних документів здійснюють тільки в пунктах пропускання через державний кордон. Подальшої реєстрації в органах внутрішніх справ не провадять.

Таблиця 3. Кримінальна відповідальність за порушення ПІВ

Види порушень	Кримінальний кодекс 1960 р.		Кримінальний кодекс 2001 р.	
	Визначення	Покарання	Визначення	Покарання
Порушення авторського та суміжних прав і прав на об'єкти промислової власності у великих розмірах ¹⁸ .	—	Виправні роботи терміном до 2 років або штраф від 50 до 120 мінімальних розмірів заробітної платні ¹⁹ (для прав на об'єкти промислової власності штраф становить 30 мінімальних розмірів заробітної платні).	Більше ніж 100 неоподатковуваних мінімумів ²⁰ .	Штраф від 100 до 400 неоподатковуваних мінімумів або виправні роботи терміном до 2 років, з конфіскацією всіх примірників контрафактної продукції, обладнання та матеріалів для її виготовлення.
Порушення, вчинені повторно або в особливо великих розмірах.	—	—	Більше ніж 1 000 неоподатковуваних мінімумів.	Штраф від 200 до 800 неоподатковуваних мінімумів, або виправні роботи терміном до 2 років, або позбавлення волі терміном до 2 років, з конфіскацією всіх примірників контрафактної продукції, обладнання та матеріалів для її виготовлення.
Порушення авторського та суміжних прав, яке вчинила службова особа.	—	—	—	Штраф від 500 до 1 000 неоподатковуваних мінімумів, або арешт на термін до 2 місяців, або обмеження волі терміном до 2 років, з позбавленням права обіймати певні посади або провадити певну діяльність протягом 3 років.

Джерело: Кримінальний кодекс від 28 грудня 1960 р., Кримінальний кодекс від 5 квітня 2001 р.

¹⁸ Старий Кримінальний кодекс не містив класифікації покарань за мірою важкості.

¹⁹ Сьогодні мінімальний розмір заробітної платні становить 118 грн.

²⁰ Нині неоподатковуваний мінімум відповідає 17 грн.

Крім того, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 травня 2001 року “Про заходи щодо подальшого спрощення формальностей, пов’язаних з перетинанням державного кордону особами і транспортними засобами”, спрощено деякі процедури оформлення до-

кументів на кордоні: скасовано перевірку наявності медичної страховки, оформлення декларацій на особистий автотранспорт. На нашу думку, ці зміни сприятимуть зростанню експорту туристичних послуг в країні.

Фінансовий сектор

Фінансова система сприяє ефективнішому розміщенню ресурсів в економіці. Міжнародний досвід та численні емпіричні оцінки свідчать про тісний прямий взаємозв'язок між фінансовим розвитком і економічним зростанням. З іншого боку, негаразди в роботі фінансової системи можуть істотно знизити ділову активність не лише через можливу неспроможність підприємств та домашніх господарств здійснювати розрахунки й отримувати кредити, а й через зменшення довіри до офіційних інституцій та зростання песимістичних очікувань. Протягом останніх 12 місяців Верховна Рада ухвалила такі ключові для фінансового сектору закони: “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”, “Про платіжні системи та переказ грошей в Україні”, “Про обіг векселів в Україні”, “Про банки та банківську діяльність”

На нашу думку, український фінансовий сектор характеризують такі риси:

- порівняно низький рівень фінансового посередництва. Зокрема, обсяг кредитів приватному сектору та депозитів становить лише 10–12% ВВП;
- асиметричність розвитку банківського й небанківського секторів: на операції банківського сектору припадає близько 90% фінансового ринку.

Українська система регулювання фінансового сектору та нагляду за його розвитком і досі перебуває на етапі становлення. Ми виділяємо такі слабкі місця державної політики щодо фінансового сектору України:

- брак цілісного бачення розвитку сектору в його учасників та представників регуляторних органів. У деяких сегментах сектору, таких як банки та фондовий ринок, вже можна зауважити певну внутрішню логіку розвитку. Проте ці процеси хибують на слабку координацію дій та, подеколи, їх непослідовність. А ця обставина істотно обмежує розвиток фінансового сектору загалом;

- слабкість або брак незалежних інституцій, що відповідають за регулювання та нагляд за розвитком фінансового сектору, їхня низька спроможність протистояти політичному тиску.

Щоб мати можливість запобігати ризикам і, водночас, стимулювати розвиток фінансового ринку, потрібно чітко визначити цілі та принципи державного регулювання ринку фінансових послуг, розподілити повноваження між державними органами й створити механізм їх взаємодії.

Закон України від 12 липня 2001 року “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” ми розцінюємо як спробу подолати ці проблеми. Закон закріпив повноваження НБУ щодо регулювання банківських послуг і повноваження Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) – щодо цінних паперів та похідних цінних паперів. На інших ринках фінансових послуг регулювання здійснюватиме спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг. Згідно із Законом, до фінансових установ нале-

жать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувальної пенсійної системи, інвестиційні фонди та компанії й інші юридичні особи, єдиним видом діяльності яких є надання фінансових послуг.

На нашу думку, згаданий Закон позитивно вплине на процеси розвитку фінансового сектору, оскільки створює такі переваги:

- завдяки чіткому визначенню фінансових термінів та видів фінансових послуг ставатиме дедалі прозорішою діяльність учасників ринку, полегшуватиметься нагляд, зникне можливість різного тлумачення термінів з боку контрагентів;
- концентрація повноважень з регулювання та нагляду за “небанківськими та нефондовими” фінансовими послугами в єдиному органі дасть змогу застосовувати спільні принципи регулювання, а в такому разі зменшаться ризики на ринках цих послуг. Окрім того, за умов функціонування єдиного органу та встановлення чітких нормативів збільшиться довіра потенційних клієнтів до інституцій, що надаватимуть вказані послуги.

На нашу думку, слабким місцем нової системи регулювання є невизначеність щодо термінів створення (визначення) уповноваженого органу та початку його реальної регуляторної діяльності. Ми вважаємо, що протягом перших років функціонування уповноважений орган зосередить увагу передусім на інвентаризації ринків та компаній, що на них працюють, тому на швидке збільшення обсягу операцій сподіватися не варто.

Незважаючи на задекларований розподіл повноважень між трьома наглядовими органами, ймовірність виникнення колізій у питаннях підзвітності й далі є високою, оскільки деякі учасники фінансового ринку (наприклад, банки) можуть провадити діяльність, що перебуває поза

сферою впливу НБУ й належить до компетенції іншого уповноваженого органу. Тому потрібно виробити й запровадити ефективні механізми взаємодії наглядових органів у “місцях дотику” сфер їхніх повноважень.

З огляду на ці обставини, можна припустити, що в дальшій перспективі може постати питання про створення єдиного органу регулювання та нагляду за фінансовим ринком. Потенційно привабливими рисами такої системи є підвищення відповідальності, економія ресурсів та можливість відслідковувати ризики в секторі на засадах консолідації.

Важливим нормативним актом для технічного функціонування фінансового ринку України став Закон від 5 квітня 2001 року “Про платіжні системи та переказ грошей в Україні”. Документ об’єднав велику частину вже чинних норм, замінюючи собою багато підзаконних актів. Хоча суб’єктами Закону є передусім банки, для яких чітко окреслено права й обов’язки щодо платіжних систем, тут також передбачено створення небанківських платіжних систем. Закон чітко визначає відповідальність банків за здійснення переказу грошей: пеня за порушення терміну виконання доручення клієнта становить 0,1% суми переказу за один день. Завдяки більшій гнучкості щодо дати валютування²¹ (тепер клієнти можуть визначати її самостійно) збільшиться привабливість послуги переказу грошей для економічних агентів.

Ухваленням Закону України від 5 квітня 2001 року “Про обіг векселів в Україні” завершилася історія приєднання України до трьох Женевських вексельних конвенцій 1930 року (“Про запровадження Уніфікованого закону про переказні векселі та прості векселі”, “Про врегулювання деяких колізій законів про переказні

²¹ Такою датою вважають той день, у який гроші, що їх переказав платник одержувачеві, переходять у власність одержувача.

векселі та прості векселі” та “Про гербовий збір стосовно переказних векселів і простих векселів”). Вказані конвенції містять порожні розділи для врахування національних особливостей, які нарешті законодавчо затверджено. Раніше обіг векселів регулювали Національний банк, Міністерство фінансів, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку й Державна податкова адміністрація. Нормативні акти, що походили з різних інституцій, інколи суперечили один одному. Водночас, через неузгодженість у регулюванні, виникало чимало “білих плям”. Фрагментарність цієї норматив-

ної бази призвела до появи різних фінансових та товарних схем, які давали змогу мінімізувати податки й досить часто виявлялися вексельними не за суттю, а лише за назвою.

Новий закон відповідає світовій практиці обігу товарних векселів. Згідно з цим документом, видавати векселі можна тільки для оформлення грошового боргу за фактично доставлені товари, виконані роботи, надані послуги. Закон не передбачає існування фінансових векселів. На нашу думку, ця обставина сприятиме зменшенню обсягу непрозорих схем розрахунків.

Банківський сектор

Ключовим нормативним актом у банківському секторі став оновлений Закон “Про банки та банківську діяльність”, який Верховна Рада ухвалила 7 грудня 2000 року. Закон передбачає систематизований підхід до створення, діяльності, реорганізації та ліквідації банків. На нашу думку, завдяки законодавчому закріпленню норм, що раніше містилися в численних нормативних актах, банківське регулювання стане стабільнішим.

Закон запроваджує низку нових підходів до регулювання банків, зокрема:

- збільшено повноваження НБУ з ліквідації та нагляду за банківською діяльністю. Наглядові повноваження НБУ тепер охоплюють не лише банки, а й афілійованих та пов’язаних осіб банку. Завдяки такому консолідованому підходу до нагляду передбачено з більшою ґрунтовністю оцінити ризики конкретних банків та банківської системи загалом. У разі порушення законодавства з боку банку, НБУ матиме право вживати різних заходів впливу – від накладення штрафів на посадових осіб до відсторонення від посади, призначення тимчасової адміністрації та ухвалення рішення про ліквідацію банку;

- посилено захист прав клієнтів. Оскільки кожний банк зобов’язано на вимогу клієнта надати йому інформацію про фінансові показники банку, клієнти зможуть впевненіше робити вибір, оскільки будуть добре поінформованими. Закон запроваджує й конкретизує поняття банківської таємниці, а також визначає випадки, у яких її дозволено порушити. Інформацію щодо рахунків юридичних та фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності, яка становить банківську таємницю, можна розкрити в тому разі, якщо до банку надійшов письмовий запит з органів прокуратури, СБУ, МВС та ДПА. Натомість розкривати інформацію про операції фізичних осіб Закон дозволяє лише за рішенням суду;
- збільшено захист прав банків: блокувати кореспондентський рахунок банку (всі операції на рахунку) не має права жодний орган. Відтак, зменшиться ризик для діяльності самого банку;
- полегшено входження в банківський бізнес. Нова реакція Закону вже не містить вимоги про максимальну частку одного учасника банку. Закон до-

зволяє розширити коло банківських структур за видами. Йдеться, зокрема, про кооперативні банки, а також банківські об'єднання. Ця обставина сприятиме надходженню великих кредитних вкладень і впровадженню нових технологічних видів послуг, розвинути які без концентрації ресурсів не можливо;

- конкретніше окреслено статус банку. Закон містить чіткі визначення державних та спеціалізованих банків, а також банків з іноземним капіталом і запроваджує диференційовані вимоги до мінімального капіталу банку (залежно від місця, території чи сфери діяльності). Завдяки конкретизації статусу банку НБУ зможе запровадити регулювання (зокрема, встановити нормативи), зважаючи на особливості діяльності банку та ризики, які цей банк створює для банківської системи;
- змінено підхід до ліцензування банків. Якщо раніше НБУ ліцензував тільки окремі операції банку, то віднині ліцензуванню підлягає вся банківська діяльність: банківська ліцензія дає право залучати кошти, надавати кредити й вести рахунки;
- запроваджено новий механізм ліквідації банків. Національний банк може призначити тимчасову адміністрацію для управління справами банку протягом року. Якщо НБУ визнає, що відновити платоспроможність банку не можливо, то відкликає банківську ліцензію і розпочинає ліквідацію цього банку. Відповідно до Закону, процедуру ліквідації належить завершити не пізніше ніж протягом трьох років від дня відкликання ліцензії. Насамперед треба задовольнити вимоги, забезпечені заставою, вимоги Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (до 500 грн. на вкладника), сплатити вихідну допомогу звільненим працівникам банку, компенсувати витрати, пов'язані з роботою ліквідатора, і втрати вна-

слідок заподіяння шкоди життю та здоров'ю громадян. Відтак належить задовольнити вимоги вкладників — фізичних осіб (сумою понад 500 грн.) та вимоги, що виникли із зобов'язань перед працівниками. Щойно після того можна задовольняти інші вимоги.

Вказаний Закон передбачає багато змін у регулюванні банківської діяльності, що потребують часу та ресурсів, не лише з боку комерційних банків, а й з боку НБУ. Отож 7 березня 2001 року у Правлінні Національного банку ухвалили постанову “Про встановлення перехідних строків виконання вимог Закону України “Про банки і банківську діяльність”, за якою надання чинності деяким нормам Закону відклали на визначений термін. Останньою набуде чинності вимога до банків подавати консолідовану звітність (ця норма почне діяти 17 липня 2003 року). На нашу думку, завдяки такому перехідному періоду зменшаться витрати банків на достосування своєї діяльності до нових норм.

Протягом минулого року нормативи обов'язкового резервування було зменшено з 15% до 9–14% за різними видами депозитів (у середньому — на 1,7 п. п.). Більша міра зменшення обов'язкового резервування довгострокових депозитів, депозитів у національній валюті та депозитів фізичних осіб, на нашу думку, викличе зростання питомої ваги цих пасивів у структурі залучених коштів. З іншого боку, здешевлення ресурсів для комерційних банків сприятиме зниженню процентних ставок за кредитами для суб'єктів господарювання.

Нова редакція “Положення “Про порядок формування обов'язкових резервів для банків”, затверджена в постанові Правління Національного банку України від 27 червня 2001 року, не дозволяє банкам використовувати обов'язкові резерви (тобто вдаватися до несанкціонованої кредитної емісії за відповідну плату). За кожний випадок недотримання нормативу обов'язкових резервів до банків бу-

де вжито заходів впливу відповідно до Закону України “Про банки і банківську діяльність”, причому штрафи за недотримання нормативу обов’язкових резервів банк сплачуватиме коштом прибутку. Ми вважаємо, що ці новації так позначаться на банківській сфері:

- збільшиться дотримання дисципліни з боку комерційних банків, а за таких умов НБУ зможе точніше регулювати обсяг грошової маси через інструмент обов’язкового резервування;
- зростуть стимули банків до активнішого використання інструментів ре-

Фондовий ринок

Серед законодавчих актів щодо фондового ринку за останні 12 місяців варто виокремити Закон України від 15 березня 2001 року “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)” (далі – ІСІ). На нашу думку, завдяки згаданому Закону, який є кроком уперед у справі захисту інтересів інвесторів, український ринок набирає більше цивілізованого вигляду.

Поряд з теперішніми інвестиційними фондами, створеними для роботи з ваучерами під час приватизації, Закон запроваджує кілька нових моделей інститутів для залучення коштів громадян та підприємств і роботи на фінансовому, зокрема фондовому, ринку. Наприклад, венчурний інвестиційний фонд, на інвестиційну діяльність якого запроваджено найліберальніші обмеження, має охопити іноземних та національних інвесторів – юридичних осіб, які згодні на додатковий ризик задля більшої доходності й зацікавлені в збереженні приватного характеру вкладень.

У новій моделі роботи ІСІ функції реєстратора, зберігача, керуючої компанії та торговця цінними паперами чітко поділено, тимчасом як раніше майже всі ці операції виконувала одна компанія. Ми вважаємо, що внаслідок такої зміни зме-

фінансування, сприяючи розвитку ринкових важелів монетарної політики.

Завдяки централізованій базі “поганих” боржників, створення якої передбачено в постанові Правління Національного банку України від 27 червня 2001 року “Про створення єдиної інформаційної системи обліку позичальників (боржників)”, покращиться якість кредитного портфелю банків і зменшаться ризики кредитної діяльності. Ми вважаємо, що запорукою успіху цього починання є залучення до вказаної інформаційної системи якомога більшої кількості банків.

ншаться ризики для клієнта, хоча можливе також певне збільшення витрат.

Указ Президента від 26 березня 2001 року “Про додаткові заходи щодо розвитку фондового ринку України” затверджує основні напрямки розвитку фондового ринку України на 2001–2005 роки, що їх розробила стратегічна група за участю широкого кола учасників ринку. Документ спрямовано на централізацію ринку, концентрацію угод з акціями стратегічних підприємств на організованому ринку та збільшення прозорості в діяльності емітентів.

Ми вбачаємо такі ризики в процесі впровадження указу:

- недотримання інтересів учасників ринку. Наприклад, 20 квітня 2001 року Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, узгодивши це питання з Національним банком, але не провівши консультацій з професійними учасниками ринку, затвердила “Положення “Про облік прав власності нерезидентів на цінні папери українських емітентів””. Згідно з цим документом, обслуговувати операції нерезидентів на ринку цінних паперів України можуть тільки зберігачі. Отже, тепер з-поміж понад 800 торговців та банків мають

та банків мають право працювати з нерезидентами близько 80 (до цієї групи ввійшли тільки ті учасники ринку, що одержали ліцензію зберігача), серед яких не є банківськими установами лише 11. Окрім того, облік прав власності нерезидентів на цінні папери українських емітентів, обіг яких відбувається на території України, мають право проводити також тільки зберігачі, які є клієнтами депозитарію. Отже, ДКЦПФР заборонила працювати з нерезидентами також 350 реєстраторам;

- неузгодженість законодавчих актів. Згадане “Положення” було ухвалено без внесення відповідних змін до ін-

ших нормативних актів Комісії. А за таких умов збільшуються ризики під час виконання угод на ринку.

На нашу думку, потрібно змінити базовий для фондового ринку Закон “Про цінні папери та фондову біржу”, ухвалений 1991 року. Законопроект “Про цінні папери та фондовий ринок”, що має його замінити, зняли з порядку денного парламенту влітку 2001 року. Ми сподіваємося, що Закон буде ухвалено 2002 року. Оскільки законопроект стосується й до оподаткування операцій на фондовому ринку, парламенту варто його розглядати щойно після ухвалення Податкового кодексу (див. **ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА**).

Відносини власності та приватизація

Ефективність управління корпоративними правами в Україні зменшується через невідповідність загальної законодавчої бази щодо функціонування господарських товариств та відносин власності. Хоча законодавча база української приватизації другий рік поспіль є сталою (а ця обставина сприяє підвищенню довіри інвесторів), через погане дотримання норм та запровадження винятків із загальних правил ситуація погіршується

Управління корпоративними правами

Ефективність управління корпоративними правами в Україні зменшується через невідповідність загальної законодавчої бази щодо функціонування господарських товариств та відносин власності.

У процесі формування нової законодавчої бази найактуальнішими питаннями є ухвалення Цивільного кодексу та Закону “Про акціонерні товариства”. Ми передбачаємо, що остаточну редакцію Цивільного кодексу буде затверджено до кінця 2001 року. На ухвалення найближчим часом Закону “Про акціонерні товариства”, що має змінити відповідний розділ Закону 1991 року “Про господарські товариства”, очевидно, годі сподіватися, оскільки законопроект зняли з розгляду під час першого читання влітку 2001 року. Цей процес сповільнився через нечіткість перспективи ухвалення Господарського кодексу та загальний ризик зменшення законодавчої активності парламенту напередодні та відразу після виборів.

Покращанню справ у сфері управління корпоративними правами перешкоджає також низька ефективність управління державними корпоративними правами. Після ліквідації Національного агентства з управління державними корпоративними правами та повернення цих функцій ФДМУ процес управління державним майном не поліпшився. Протягом остан-

нього року не відбулися зміни на краще й у законодавчій базі щодо управління державним майном. Законопроект “Про управління об’єктами державної власності” зняли з розгляду, хоча раніше його розглянули в першому й другому читанні.

Ситуацію погіршує й та обставина, що в країні досі не ухвалено Закону “Про Фонд державного майна України”. ФДМУ працює на підставі постанови уряду 1991 року²² та постанови Верховної Ради 1992 року²³. Протягом останніх 12 місяців парламент кілька разів намагався ухвалити Закон “Про Фонд державного майна України”, але Президент кожного разу повертав його на доопрацювання. Головна причина розбіжностей у поглядах полягає в тому, що різні гілки влади не можуть вирішити між собою, кому саме Фонд буде підпорядковуватися й звітувати. Тим часом досі не вирішено низки важливіших питань, зокрема про повноваження ФДМУ щодо управління державними корпоративними правами. 20 вересня 2001 року Верховна Рада ух-

²² Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 19 серпня 1991 року “Питання Фонду державного майна Української РСР”.

²³ Постанова Верховної Ради України від 7 липня 1992 року “Про Тимчасове положення про Фонд державного майна України”.

валила Закон “Про Фонд державного майна в Україні” у новій редакції. Згідно із Законом, ФДМУ є підконтрольний та підзвітний Верховній Раді, але підпорядковується Кабінетові Міністрів у питаннях управління об’єктами права власності. З усіх 13 пропозицій Президента Верховна Рада врахувала лише одну, тож існує велика ймовірність, що Президент накладе на Закон наступне з черги вето.

Зважаючи на ці обставини, уряд розробив проект “Концепції корпоративно-дивідендної політики держави”. Серед позитивних рис документу насамперед треба зазначити впровадження системи планування фінансового результату через затвердження фінансових планів підконтрольних державі товариств, а також встановлення чітких вимог до формування протягом року фонду сплати дивідендів. Втім, цього документу уряд ще остаточно не затвердив.

Розпорядження Президента та спроби уряду переглянути доцільність існування холдингових компаній не дали позитивних наслідків. Поки що процес управління державним майном залишається закритим в інформаційному розумінні, державні керуючі не мають стимулів до ефективного виконання своїх обов’язків, держава зберегла у своїй власності досить велику частку пакетів акцій.

Втрата урядового контролю над державним майном призвела до скандальних

Приватизація

Затвердження Державної програми приватизації²⁴ на три роки (2000–2002) виявилось доцільним: законодавча база української приватизації вже другий рік поспіль є сталою, а завдяки цій обставині підвищується довіра інвесторів до України. Водночас, Закон “Про Державну програму приватизації” хвибує на такі риси, як визначення слабких вимог до дотри-

²⁴ Закон України від 18 травня 2000 року “Про Державну програму приватизації”.

історій з продажем електростанцій, акцій гірничо-збагачувальних комбінатів, експортного нафтотерміналу, найбільшого в Україні виробника шин. У травні Президент тимчасово зупинив процес приватизації енергетики й вніс до Верховної Ради законопроект “Про введення мораторію на примусову реалізацію державне майно та державні корпоративні права за борги. 21 вересня 2001 року Верховна Рада не пододала вето президента на цей Закон. Президент не погодився з рішенням депутатів заборонити приватизацію енергокомпаній протягом найближчого року.

Однак ці заходи принципово не розв’язуватимуть проблеми, а навпаки, тільки поглиблюватимуть її. Ми вважаємо, що часом дії мораторію, у разі ухвалення Закону, потрібно скористатися для того, щоб покращити управління державними корпоративними правами й розв’язати боргову проблему підприємств, що переживають процес приватизації.

За таких умов найкращою стратегією управління державним майном є прискорення його приватизації. Однак протягом останніх 12 місяців затвердженого в Законі переліку об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, не було істотно скорочено.

мання норм та затвердження винятків із загальних правил.

Фонд державного майна так і не виконав норми програми щодо дешевого розпродажу або відмови держави від дрібних пакетів акцій (що не перевищують 25% у статутному фонді), які, хоч і не дають змоги впливати на діяльність підприємств, перешкоджають їх входженню у ринковий простір і створюють умови для корупції серед управителів державними корпоративними правами. ФДМУ про-

понує змінити в Програмі “м’яке” формулювання “може”, що стосується до функцій такого посадовця, на жорстке – “зобов’язаний”, оскільки тоді для такої особи зменшиться дискретність вибору.

Найяскравішим прикладом винятку із загальних приватизаційних правил став Закон України від 2 листопада 2000 року “Про особливості приватизації Маріупольського металургійного комбінату ім. Ілліча”. Цей документ суперечить Державній програмі приватизації і, за умов неконкурентної процедури продажу, формально надає пріоритетне право на придбання акцій комбінату його трудовому колективові, а фактично – директорові комбінату, який контролює підприємство. На нашу думку, закріплена в Законі ціна продажу є заниженою²⁵. Загалом, після появи таких документів зменшується віра інвесторів у послідовність приватизаційних процесів в Україні.

За ще один приклад відступу від загальних принципів приватизації може правити ухвалення постанови Кабінету Міністрів про додаткову емісію акцій державного “Укресімбанку”. Ми вважаємо, що процес визначення стратегічного інвестора за затвердженою в уряді схемою не відповідає принципам відкритості та конкуренції.

Приватизаційні процеси в енергетиці, що відбулися протягом останніх 12 місяців, засвідчують, наскільки нагальною є потреба узгоджувати політику із залучення стратегічних інвесторів у конкретну галузь через її роздержавлення з політикою державного регулювання сектору. Шість обленерго вдалося продати навесні 2001 року завдяки тому, що влітку 2000 року було ухвалено зміни до закону про електроенергетику, а згодом, 20 квітня 2001 року – видано розпорядження уряду “Про систему заходів, спрямованих на

створення сприятливих умов для розвитку електроенергетичної галузі”, у якому йшлося про взяття зобов’язань перед стратегічними інвесторами. Однак цього розпорядження не виконують, тому проведення конкурсів з приватизації наступних обленерго тимчасово зупинено.

Ми вважаємо, що приватизація “Укртелекому” буде успішною в тому разі, якщо політику залучення стратегічних інвесторів буде узгоджено з політикою реформування галузі і якщо ще перед приватизацією буде ухвалено Закон “Про телекомунікації”, який має врегулювати найскладніші питання розвитку галузі.

²⁵ Цей завод, який лише за півроку отримав прибуток сумою 531 млн. грн., продано його колективові за 450 млн. грн.

Галузеве регулювання

Сільське господарство

Перед українською державною політикою в галузі регулювання сільського господарства нині стоять два завдання. Перше – запровадити належні законодавчі інструменти для забезпечення ефективної реалізації прав власності на землю відповідно до Конституції. Друге – створити умови для зростання сільськогосподарського виробництва й забезпечити його подальший самостійний розвиток. Станом на кінець III-го кварталу 2001 року, першого завдання ще не виконано. Натомість державні органи зосередили зусилля на підтримці сільськогосподарського виробництва. При цьому дедалі більше уваги влада надає заходам, які мають на меті усунути так звані неспроможності вільного ринку, зокрема, уникнути надмірних коливань цін на продукти сільськогосподарського виробництва й стимулювати виробників до орієнтації на ті чи ті сектори. Саме усунення неспроможностей держави – йдеться про слабкість правової бази, брак узгодженої державної політики в галузі та неадекватне забезпечення основних прав власності селян – відкладають на майбутнє

У 2001 році влада не розв'язала основних проблем законодавчої бази. Законодавство в галузі сільського господарства далі розробляють без належної взаємодії з широким колом політиків та експертів з інших сфер. Такий підхід призводить до ухвалення законодавчих актів, які суперечать чинним. Сповільнюється процес прийняття важливих рішень, оскільки уряд та Верховна Рада часто витрачають час на внесення нескінченної кількості змін до законів та постанов, а також на їх доопрацювання вже після втілення визначених інструментів на практиці.

Зміни, що відбулися протягом 2001 року, – це здебільшого низка суперечливих заходів стимулювання розвитку в сільсь-

кому господарстві, які виявляються в різних формах – від надання податкових пільг до прямого втручання держави в механізм ціноутворення в галузі. У сфері реформування прав власності відбулися певні стратегічні зрушення.

Стимулювання розвитку сільського господарства

Найважливішою законодавчою зміною стало ухвалення 18 січня 2001 року Закону України “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років”, який визначає головні заходи державної підтримки сільського господарства. Згідно із Законом, галузі ще раз надано статус пріоритетної. Позитивною рисою цього акту ми вважаємо законодавче закріплення низки рішень, постанов та указів щодо державної підтримки механізмів кредитування сільського господарства, регулювання процесів ціноутворення, страхування та забезпечення доходів у сільському господарстві. Перед ухваленням Закону згаданих рішень не було скоординовано. Закон також скасував мораторій на банкрутство сільськогосподарських підприємств, що діяв від січня 2000 року²⁶.

Втім, хоча цей Закон і вніс позитивні зміни, велика кількість його положень знову виявилися декларативними. Поки що не розроблено чималої кількості законів та підзаконних актів, які мають забезпечити впровадження цього акту. До того ж деякі частини Закону суперечать одна одній та чинному законодавству. Детальніше ці та інші державні заходи розглянуто в Таблиці 4.

²⁶ Мораторій було запроваджено відповідно до Закону України від 30 листопада 1999 року “Про внесення змін до Закону України “Про банкрутство”.

Таблиця 4. Заходи з підтримки сільськогосподарського виробництва, передбачені в Законі України “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років”

Захід	Проблема, яку розв’язують	Механізм впровадження	Коментарі
1. Підтримання стабільності законодавчої бази.	За умов не передбачуваних змін у регулюванні розвитку сільського господарства сповільнюється через високі ризики для інвесторів.	Механізму не закладено.	Досягти більшої стабільності та передбачуваності законодавства можна завдяки методу “Білої книги” ²⁷ .
2. Продовження терміну спеціального режиму сплати ПДВ для сільськогосподарських підприємств до 1 січня 2004 року.	Таким способом можна штучно підвищити прибутковість підприємства.	Податок на додану вартість залишається в розпорядженні сільськогосподарських підприємств. При цьому ПДВ обов’язково належить нараховувати й закладати в ціну продукції.	Не сприяє збільшенню ефективності сектору порівняно до інших секторів.
3. Підтримка наукових досліджень.	Майже нульові інвестиції в наукові дослідження.	Державні програми розвитку та підтримки насінного фонду, засобів захисту тварин, рослин та інші програми.	У бюджеті передбачено виділити на такі потреби дуже малі кошти.
4. Підтримка інфраструктури ринку	Ринок не спроможний швидко забезпечити істотні інвестиції, потрібні для створення інфраструктури.	Формування системи бірж та механізмів експорту сільськогосподарської продукції.	Більшої гостроти, на нашу думку, набрала проблема виконання рішень держави на рівні окремих регіонів. Представники регіональної влади часто блокують дію ринкових механізмів.

²⁷ Цей механізм передбачає прозорість процесу ухвалення рішень. Нові ініціативи державної політики спочатку публікують у форматі “Білої книги” й виносять на обговорення широкого кола експертів, політичних організацій та всіх зацікавлених сторін. Законопроект готують тільки після досягнення згоди в суспільстві.

5. Стабілізація цін на зерно.	Через низький технічний рівень агротехніки виробництво зерна великою мірою залежить від природних чинників, а ця обставина спричинює надмірні коливання цін.	Створено систему заставних цін на зерно.	Чинна система майже не впливає на ринок, оскільки: 1) немає коштів на заставні закупи; 2) заставні ціни тримаються на низькому рівні.
6. Підтримка виробництва цукру з цукрових буряків.	Буряковий цукор власного виробництва є дорожчим, ніж імпортований тростинний.	Квота на імпорт тростинного цукру-сирцю.	На стабільність цін негативно впливають заходи регіональних органів влади, що контролюють рух зерна.
7. Запровадження вимоги про обов'язкове використання тютюну українського виробництва в цигарках не ліцензованих марок.	Тютюн власного виробництва є неконкурентоспроможним, порівняно з імпортованим, через природнокліматичні умови та якість переробки.	Втримання цін на цукор та буряки на рівні, вищому від ринкового.	Підтримка виробництва цукрових буряків є недоцільною, оскільки існують більш ефективні способи використання суспільних коштів.
8. Підтримка кредитування сільського господарства.	З кредитуванням сільського господарства пов'язані великі ризики.	Механізму не розроблено.	Суперечить засадам вільної конкуренції.
9. Сприяння розвитку мережі дорадчих служб.	Дрібні сільськогосподарські виробники часто мають обмежений доступ до дорадчих послуг. Створення таких служб потребує суттєвих інвестицій.	Компенсація кредитних ставок.	Сьогодні цей метод є найефективнішим, оскільки не викривлює дії ринкового механізму в секторі, однак, як і будь-який інший, не забезпечує від зловживань.
10. Сприяння розвитку лізингу.	Висока ціна на сільськогосподарську техніку.	Поки що не визначено чіткого механізму.	Існують проблеми з джерелами фінансування для наповнення цього фонду.
10. Сприяння розвитку лізингу.	Висока ціна на сільськогосподарську техніку.	Створено державний лізинговий фонд.	Існують проблеми з джерелами фінансування для наповнення цього фонду.

На нашу думку, чинні інструменти державної політики поки що не спроможні забезпечити виконання цілеспрямованої програми розвитку сільського господарства. Тому до кінця 2001 року державні заходи й далі будуть хаотичними.

Скасування мораторію на банкрутство

На нашу думку, найважливішим зрушенням у секторі стало скасування мораторію на банкрутство сільськогосподарських підприємств згідно із Законом “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років”.

Внаслідок існування мораторію на банкрутство не дозволяли порушувати справи про визнання сільськогосподарських підприємств банкрутами й фактично забороняли їх ліквідацію. Таке регулювання не давало змоги кредиторам неплатоспроможного підприємства повернути хоча б частину коштів через застосування процедури ліквідації боржника та продаж активів. Після скасування мораторію зменшилися ризики кредитування сільськогосподарських підприємств і виник ефективний стимул для більше дбайливого господарювання. Тепер, у разі ліквідації підприємства, його керівництво можна звільнити, а ця обставина створює ще один стимул – адміністративного характеру.

Вдосконалення системи реалізації прав власності

Станом на вересень 2001 року, Верховна Рада ухвалила проект Земельного кодексу лише в першому читанні. Тому подальше реформування правової бази відносин у сільськогосподарському виробництві загальмувало.

Ухвалення Земельного кодексу є передумовою для надання чинності Законові “Про іпотеку”, що його Верховна Рада затвердила в першому читанні 5 жовтня 2000 року. Впровадження цього акту по-

требує існування вільного ринку землі. Згаданий Закон має стати базою для здійснення кредитування сільськогосподарських виробників з боку комерційних банків під заставу землі та іншого нерухомого майна.

Протягом останніх 12 місяців ухвалено такі нормативні акти:

- Указ Президента “Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектору економіки” та відповідна постанова Кабінету Міністрів²⁸. Ці документи врегулювали спірні моменти, що виникли під час реформування аграрного сектору. Зокрема, було розроблено нову методичку оцінки вартості земельного паю й усунуто низку суперечностей, з якими довелося зіткнутися в період впровадження реформ. Завдяки застосуванню нової методички істотно зменшується можливість шахрайства з боку місцевого керівництва щодо власників земельних паїв і зростає впевненість селян у спроможності влади далі здійснювати реформи;
- Указ Президента “Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки”, який має здебільшого політичний характер і не передбачає конкретних дій. Цей акт має на меті прискорити процес ухвалення Земельного кодексу й створити вільний ринок землі сільськогосподарського призначення. А проте в згаданому Указі виконавча влада твердо демонструє свою готовність здійснювати подальші реформи в аграрному секторі.

²⁸ Заходи конкретизовано й підготовано до виконання в постанові Кабінету Міністрів від 28 лютого 2001 року.

Регулювання тарифів в електроенергетиці

Запланована приватизація обласних розподільчих компаній (обленерго) вимагала чіткого визначення “правил гри” на ринку передачі та постачання електроенергії. Попередній механізм регулювання відповідних тарифів передбачав адміністративне визначення тарифів у постановках Національної комісії регулювання електроенергетики (НКРЕ, яка є незалежним регуляторним органом у галузі), тобто “ручний” режим керування. “Тимчасова методика формування роздрібного тарифу на спожиту електроенергію, на передачу електроенергії місцевими електромережами та тарифу на постачання електроенергії”, що її затвердила НКРЕ 6 травня 1998 року, фактично визначала зміну тарифів згідно із запитами розподільчих компаній у разі подання відповідного обґрунтування витрат.

Така практика коригування тарифів потребувала частого, майже щомісячного втручання в діяльність ринку й була не ефективною. Тому в постанові від 2 квітня 2001 року НКРЕ запровадила нову методику розрахунку тарифів на передачу та постачання електроенергії. Застосування методики передбачає виконання таких умов з боку енергокомпаній:

- укладення договору з державним підприємством (ДП) “Енергоринок” про реструктуризацію заборгованості зі сплати за електроенергію;
- виконання поточних зобов’язань перед ДП “Енергоринок” щодо забезпечення 100-відсоткової сплати за електроенергію, закуплену на Оптовому ринку електроенергії України.
- Основою регулювання є обмеження ставки прибутковості, яку мають забезпечувати тарифи на передачу та постачання електроенергії. Належить розраховувати показники прибутковості інвестицій у статутний фонд (купівля акцій) та інвестицій у вироб-

ництво. Методика передбачає обмеження максимальної прибутковості на рівні 25%, однак тарифи мають забезпечувати не менше ніж 17% прибутковості.

- Роздрібний тариф на електроенергію складається із середньої оптової ціни, скоригованої на рівень витрат, і тарифів на передачу електроенергії та постачання місцевих електромереж. До витрат зараховують і нормативні технологічні витрати, і понаднормові витрати (крадіжки, неправильний облік тощо).
- У методиці визначено, що існує пільговий період для врахування понаднормових витрат електроенергії. Однак енергорозподільчі компанії не мають прямих стимулів до зниження витрат електроенергії (зокрема через поліпшення адміністрування, обліку та контролю), а ця обставина може призвести до завищення таких витрат.
- Зміну рівня витрат можна офіційно обґрунтувати інфляційними процесами (витрати на заробітну платню), коливаннями обмінного курсу іноземної валюти (імпортна компонента витрат) та змінами в законодавстві. Отже, існують великі можливості для індексації тарифів, а в такому разі виникає ризик мультиплікативного ефекту та зростання інфляції.
- Регулювання норми прибутку зазвичай призводить до надмірного формування капіталу та зниження економічної ефективності.
- Отже, нове регулювання надає більшу свободу тим підприємствам з розподілу та передачі електроенергії, які виконують свої зобов’язання перед постачальниками, а також чітко визначає умови тарифоутворення. Такий підхід є більше ефективним та

об'єктивним, порівняно з попередніми.

- Однак, на нашу думку, таке регулювання створює недостатню кількість стимулів до підвищення ефективності

в діяльності розподільчих компаній (зокрема стимулів до зниження понаднормових витрат), не запроваджує чітких механізмів контролю, натомість визначає підстави для непродуктивного підвищення витрат.

Перелік проаналізованих законодавчих актів

Регулювання діяльності

Закон України	"Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою запровадження державного контролю за здійсненням лотерейної діяльності"	від 21.09.2000	№ 1969-III
Закон України	"Про державну підтримку малого підприємництва"	від 19.10.2000	№ 2063-III
Закон України	"Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні"	від 21.12.2000	№ 2157-III
Закон України	"Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним, плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами"	від 11.01.2001	№ 2209-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про основи містобудування"	від 08.02.2001	№ 2257-III
Закон України	"Про підтвердження відповідності"	від 17.05.2001	№ 2406-III
Закон України	"Про акредитацію органів з оцінки відповідності"	від 17.05.2001	№ 2407-III
Закон України	"Про стандартизацію"	від 17.05.2001	№ 2408-III
Закон України	"Про дошкільну освіту"	від 11.07.2001	№ 2628-III
Закон України	"Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг"	від 12.07.2001	№ 2664-III
Указ Президента	"Про захист документів і товарів голографічними захисними елементами"	від 15.11.2000	№ 1239/2000

Постанова Кабінету Міністрів	“Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу”	від 29.11.2000	№ 1755
Постанова Кабінету Міністрів	“Про затвердження Положення про порядок голографічного захисту документів і товарів”	від 24.02.2001	№ 171
Постанова Кабінету Міністрів	“Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. № 1755”	від 16.05.2001	№ 515
Постанова Кабінету Міністрів	“Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності”	від 04.07.2001	№ 756
Податкова політика			
Кодекс	"Кримінальний кодекс України"	від 5.4.2001	№ 2341-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про податок на додану вартість"	від 14.09.2000	№ 1955-III
Закон України	"Про внесення змін до статті 9 Закону України "Про спеціальну економічну зону "Славутич"	від 5.10.2000	№ 2013-III
Закон України	"Про Державний бюджет України на 2001 рік"	від 7.12.2000	№ 2120-III
Закон України	"Про внесення зміни до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності"	від 21.12.2000	№ 2180-III
Закон України	"Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами"	від 21.12.2000	№ 2181-III
Закон України	"Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону "Порт Крим" в Автономній Республіці Крим"	від 21.12.2000	№ 2189-III

Закон України	"Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань оподаткування у зв'язку з запровадженням спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та створенням спеціальної економічної зони "Порт Крим" в Автономній Республіці Крим"	від 21.12.2000	№ 2199-III
Закон України	"Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування"	від 11.01.2001	№ 2213-III
Закон України	"Про внесення зміни до Закону України "Про податок на додану вартість"	від 18.01.2001	№ 2233-III
Закон України	"Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням"	від 18.01.2001	№ 2240-III
Закон України	"Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності"	від 22.02.2001	№ 2272-III
Закон України	"Про спеціальну економічну зону "Закарпаття"	від 22.03.2001	№ 2322-III
Закон України	"Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування у зв'язку із створенням спеціальної економічної зони "Миколаїв"	від 22.03.2001	№ 2323-III
Закон України	"Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів "Про акцизний збір"	від 22.03.2001	№ 2324-III
Закон України	"Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області"	від 5.4.2001	№ 2354-III

Закон України	"Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування у зв'язку запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області"	від 5.4.2001	№ 2355-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років"	від 7.6.2001	№ 2514-III
Закон України	"Про внесення змін до деяких законодавчих актів України"	від 7.6.2001	№ 2515-III
Постанова Кабінету Міністрів	"Про максимальну величину фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничну суму заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів"	від 7.3.2001	№ 225
Судова реформа			
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій України"	від 21.06.2001	№ 2531-III
Закон України	"Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України"	від 21.06.2001	№ 2533-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про статус суддів"	від 21.06.2001	№ 2534-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про органи суддівського самоврядування"	від 21.06.2001	№ 2535-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України"	від 21.06.2001	№ 2536-III
Закон України	"Про внесення змін до законів України "Про міліцію", "Про попереднє ув'язнення", "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі"	від 21.06.2001	№ 2537-III

Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про арбітражний суд"	від 21.06.2001	№ 2538-III
Закон України	"Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України"	від 21.06.2001	№ 2539-III
Закон України	"Про внесення змін до Цивільно-процесуального кодексу України"	від 21.06.2001	№ 2540-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру"	від 12.07.2001	№ 2663-III
Закон України	"Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України"	від 12.07.2001	№ 2670-III
Захист економічної конкуренції			
Закон України	"Про захист економічної конкуренції"	від 11.01.2001	№ 2210-III
Відкритість економіки			
Закон України	"Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення прав на об'єкти права інтелектуальної власності"	від 5.04.2001	№ 2362-III
Закон України	"Про митний тариф України"	від 5.04.2001	№ 2371-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про авторське право і суміжні права"	від 11.07.2001	№ 2627-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про запровадження єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України"	від 12.07.2001	№ 2659-III
Указ Президента	"Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні"	від 27.04.2001	№ 285/2001
Указ Президента	"Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання"	від 15.06.2001	№ 435/2001
Постанова Кабінету міністрів	"Про затвердження положень з питань розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм"	від 13.10.2000	№ 1555

Постанова Кабінету міністрів	“Про внесення змін і доповнень до Правил роздрібної торгівлі примірниками аудіовізуальних творів і фонограм”	від 16.11.2000	№ 1715
Розпорядження Кабінету міністрів	«Про заходи щодо подальшого спрощення формальностей, пов'язаних з перетинанням державного кордону особами і транспортними засобами»	від 28.05.2001	№ 228-р
Розпорядження Кабінету міністрів	“Про деякі питання торгівлі примірниками аудіовізуальних творів та фонограм”	від 26.07.2001	№ 310-р
Фінансовий сектор			
Закон України	Про банки та банківську діяльність	від 7.12.2000	№ 2121-III
Закон України	Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)	від 15.03.2001	№ 2299-III
Закон України	Про платіжні системи та переказ грошей в Україні	від 05.04.2001	№ 2346-III
Закон України	Про обіг векселів в Україні	від 05.04.2001	№ 2374-III
Закон України	Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг	від 12.07.2001	№ 2664-III
Указ Президента	Про додаткові заходи щодо розвитку фондового ринку України	від 26.03.2001	№ 198/2001
Постанова Кабінету міністрів	Про затвердження Заходів щодо реалізації Основних напрямів розвитку фондового ринку на 2001-2005 роки	від 14.08.2001	№ 1046-2001-п
Постанова Правління НБУ	Про встановлення перехідних строків виконання вимог Закону України “Про банки і банківську діяльність”	від 7.03.2001	№102
Постанова Правління НБУ	Про затвердження Положення “Про порядок формування обов’язкових резервів для банків”	від 27.06.2001	№244
Постанова Правління НБУ	Про створення єдиної інформаційної системи обліку позичальників (боржників)	від 27.06.2001	№245

Рішення ДКЦПФР	Про затвердження Положення про облік прав власності нерезидентів на цінні папери українських емітентів	від 20.04.2001	№ 0488-01
Відносини власності та приватизація			
Закон	Про особливості приватизації пакета акцій, що належить державі у статутному фонді відкритого акціонерного товариства "Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча"	від 02.11.2000	№ 2085-14
Закон	Про внесення змін до Закону України "Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації"	від 12.07.2001	№ 2657-14
Постанова Кабінету міністрів	Про збільшення статутного фонду відкритого акціонерного товариства "Державний експортно-імпорتنний банк України"	від 28.12.2000	№1926-2000-п
Розпорядження президента	"Про Комісію з перевірки процесів створення, приватизації та фінансово-господарської діяльності державних (національних) акціонерних та холдингових компаній"	від 21.04.2001	№ 114/2001-рп
Розпорядження Кабінету міністрів	Про систему заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для розвитку електроенергетичної галузі	від 07.04.2001	№ 133-2001-р
Сільське господарство			
Закон України	"Про врегулювання заборгованості за бюджетними позичками, наданими державним та іншим сільськогосподарським підприємствам усіх форм власності і господарювання через обслуговуючі, заготівельні і переробні підприємства, та реструктуризацію заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) переробних підприємств агропромислового комплексу."	від 18.01.2001	№ 2237-III
Закон України	"Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001 - 2004 років."	від 18.01.2001	№ 2238-III

Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про списання заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) платників податків у зв'язку з реформуванням сільськогосподарських підприємств."	від 18.01.2001	№ 2239-III
Закон України	"Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)."	від 18.01.2001	№ 2242-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про плату за землю."	від 08.02.2001	№ 2271-III
Закон України	"Про ввезення в Україну цукру-сирцю тростинного в 2001 році."	від 29.05.2001	№ 2462-III
Закон України	"Про внесення змін до Закону України "Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001 - 2004 років."	від 07.06.2001	№ 2514-III
Указ Президента	"Про заходи щодо стабілізації ситуації на споживчому ринку та розвитку тваринництва у 2001 - 2002 роках."	від 17.02.2001	№ 100/2001
Указ Президента	"Про додаткові заходи щодо дальшого розвитку лізингу в аграрному секторі економіки."	від 23.02.2001	№ 111/2001
Указ Президента	"Про заходи щодо вдосконалення функціонування ринків з продажу продовольчих та непродовольчих товарів."	від 23.05.2001	№ 334/2001
Указ Президента	"Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001 - 2005 роки."	від 30.05.2001	№ 372/2001
Указ Президента	"Про заходи щодо розвитку продовольчого ринку та сприяння експорту сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів."	від 07.08.2001	№ 601/2001
Постанова Кабінету Міністрів	"Про організацію виробництва вітчизняних засобів захисту рослин."	від 24.01.2001	№ 42
Постанова Кабінету Міністрів	"Про Комплексну програму розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь у 2001 - 2005 роках та прогноз до 2010 року."	від 16.11.2000	№ 1704

Постанова Кабінету Міністрів	"Про заходи щодо наповнення державного лізингового фонду у 2001 році."	від 16.02.2001	№ 155
Постанова Кабінету Міністрів	"Про врегулювання питань щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектору економіки."	від 28.02.2001	№ 177
Постанова Кабінету Міністрів	"Про затвердження Програми запобігання і ліквідації проявів захворювання великої рогатої худоби на губчастоподібну енцефалопатію та інших пріонних інфекцій на території України на 2001 - 2010 роки."	від 28.02.2001	№ 179
Постанова Кабінету Міністрів	"Деякі питання державного регулювання виробництва і реалізації цукру з буряків урожаю 2001 року."	від 01.03.2001	№ 201
Постанова Кабінету Міністрів	"Про встановлення заставних цін на основні зернові культури."	від 23.04.2001	№ 371
Постанова Кабінету Міністрів	"Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1999 р. N 271."	від 23.04.2001	№ 374
Постанова Кабінету Міністрів	"Про часткову компенсацію ставки за кредитами комерційних банків, що надаються сільськогосподарським товаровиробникам та іншим підприємствам агропромислового комплексу у 2001 році."	від 23.04.2001	№ 377
Постанова Кабінету Міністрів	"Деякі питання Державного департаменту ветеринарної медицини."	від 08.06.2001	№ 641
Постанова Кабінету Міністрів	"Про механізм регулювання імпорتنних поставок цукру-сирцю тростинного в 2001 році."	від 27.06.2001	№ 731
Постанова Кабінету Міністрів	"Про заходи щодо стабілізації та розвитку тваринництва і птахівництва на 2001 - 2004 роки."	від 11.07.2001	№ 799
Постанова Кабінету Міністрів	"Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 2001 р. N 59."	від 23.07.2001	№ 857
Постанова Кабінету Міністрів	"Про затвердження Програми розвитку виробництва засобів захисту тварин на основі сучасних технологій на 2001 - 2005 роки."	від 08.08.2001	№ 948

Наказ Міністерства аграрної політики України	"Про внесення змін і доповнень до наказу Міністерства аграрної політики України від 11 серпня 2000 р. N 139 "Про затвердження Порядку відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 липня 2000 р. N 1148 "Про заходи щодо вдосконалення регулювання ринку зерна."	від 20.02.2001	№ 32
Наказ Державної податкової адміністрації	"Про зміни та доповнення до Порядку проведення органами державної податкової служби списання заборгованості за станом на 1 травня 2000 року зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) платників податку у зв'язку з реформуванням сільськогосподарських підприємств."	від 14.03.2001	№ 104
Електроенергетика			
Постанова НКРЕ	Про затвердження Порядку визначення тарифів на передачу електроенергії місцевими (локальними) електромережами та тарифів на постачання електроенергії для ліцензіатів з постачання електричної енергії за регульованим тарифом	від 2.04.2001	№ 309

Журнал **ПЕРСПЕКТИВНІ ДОСЛІДЖЕННЯ** засновано у січні 1999 року. В **ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ** Міжнародний центр перспективних досліджень представляє результати аналізу державної політики, який виконують консультанти Центру, наші партнери та інші дослідницькі установи.

Це число **ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ** фінансує Центр міжнародного підприємництва (CIRE).

Редактор **ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ** Максим Машляківський
Літературний редактор Марта Боянівська

Ми вдячні за допомогу та поради, які нам надавали працівники Міжнародного центру перспективних досліджень.

Будь-які організації, зокрема Центр міжнародного підприємництва, а також члени Наглядової ради Міжнародного центру перспективних досліджень не несуть відповідальності за оцінки та погляди, висловлені на сторінках журналу.

Хоча Міжнародний центр перспективних досліджень доклав усіх зусиль для забезпечення якості цієї публікації, ані Центр, ані його працівники, ані члени Наглядової Ради Центру не несуть відповідальності за жодні збитки чи шкоду, заподіяні особі, що покладалася на цю публікацію, якою б не була причина цих збитків чи шкоди.

Надруковано в Україні, фірма “Пекотофф прінт”

Адреса Міжнародного центру перспективних досліджень:
вул. Волоська, 8/5, Київ 04070, Україна

Телефон: 044-463-6337. Факс: 044-463-5970

E-mail: mmax@icps.kiev.ua. Web: www.icps.kiev.ua/publications/ukr/ps

Щодо отримання публікацій Центру просимо звертатися до Євгенії Єгорової, тел. (044) 463-6337, 462-4937, e-mail: marketing@icps.kiev.ua

© 2001 Міжнародний центр перспективних досліджень

За умови цитування подача посилання на **ПЕРСПЕКТИВНІ ДОСЛІДЖЕННЯ** обов'язкова.

МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ — є незалежною, неприбутковою дослідницькою організацією, яка має на меті впроваджувати в Україні концепцію та процедури публічної політики. Задля досягнення цієї мети ми допомагаємо урядові та громадськості глибше усвідомити потребу аналізу варіантів політичних рішень, дослідження можливих наслідків прийняття чи неприйняття кожного з варіантів. Центр засновано 1994 року за ініціативою Інституту відкритого суспільства (Open Society Institute). Директором центру є Віра Нанівська.

НАГЛЯДОВА РАДА

Голова
Богдан Гаврилишин

Члени ради
Джим Баун
Євген Бершеда
В'ячеслав Брюховецький
Марек Домбровський

Юрій Єхануров
Ігор Мітюков
Світлана Огаркова
Стюарт Паперін
Валентин Симоненко
Сергій Тігіпко
Ігор Шумило
Віктор Ющенко