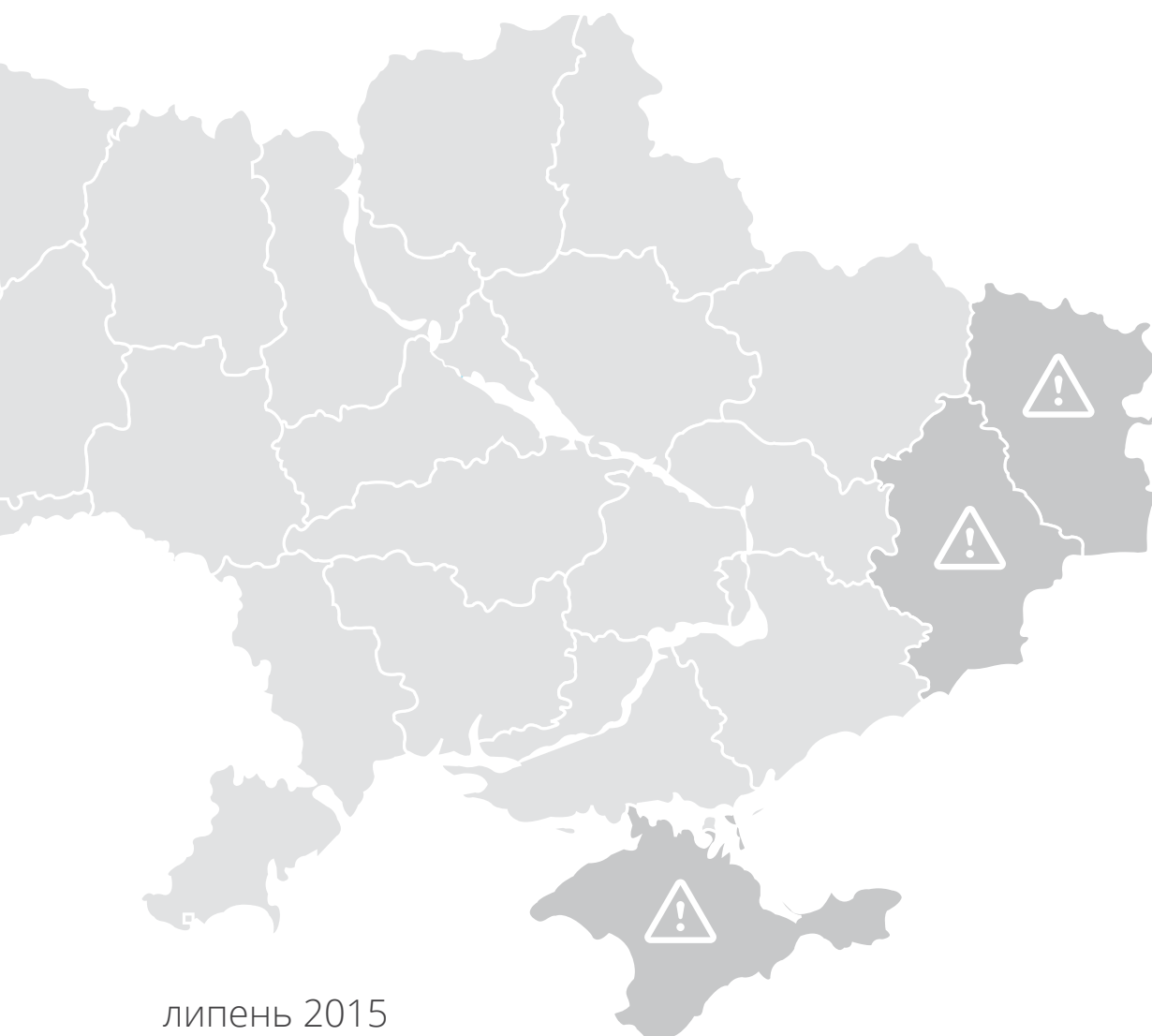


СИСТЕМНИЙ ЗВІТ

Вибрані проблеми підприємницької діяльності, які безпосередньо пов'язані із воєнними діями на Сході України та анексією АР Крим



липень 2015

ЗМІСТ

Резюме	4
Вступ	6
Розділ 1.	7
Виплати компенсації підприємствам, співробітники яких були мобілізовані на військову службу на особливий період	
1.1. Суть питання	7
1.2. Позиція Офісу бізнес-омбудсмена	7
1.3. Поточний стан проблеми	8
Механізм виплати компенсацій	
Стан фінансування компенсацій	
Рекомендації	11
Розділ 2.	12
Вивезення товарів (вантажів) з тимчасово неконтрольованої території проведення Антитерористичної операції	
2.1. Суть питання	12
2.2. Позиція Офісу бізнес-омбудсмена	12
2.3. Поточний стан проблеми щодо видачі дозволів на перевезення вантажу (товарів)	
із або до неконтрольованої території	12
Рекомендації	15
Розділ 3.	16
Повернення вагонів українських власників із території анексованої АР Крим на материкову частину України	
3.1. Суть питання	16
3.2. Позиція Офісу бізнес-омбудсмена	17
3.3. Поточний стан проблеми	17
Рекомендації	18

РЕЗЮМЕ

Незважаючи на воєнні дії та наявність неконтрольованих територій в Україні (частини Донецької, Луганської областей, півострів Крим), деякі підприємства та окремі підприємці вимушені проводити певні операції, пов'язані як із переміщенням товарів (вантажів) на цих ділянках, так із наслідками для їхніх організацій мобілізаційних процесів.

Зважаючи на необхідність дотримання балансу інтересів громадян і держави, було вирішено виділити проблемні питання, що виникають у скажників, які звертаються до Ради бізнес-омбудсмана, в окремий напрям, провести додаткові дослідження і підготувати конкретні пропозиції Уряду України щодо покращення ситуації.

Для цілей цих рекомендацій були використані матеріали скарг, отриманих Офісом бізнес-омбудсмана, та результати розслідувань за ними, інформація із власних джерел, публічні звіти міжнародних організацій, а також офіційні дані Міністерства соціальної політики, Міністерства фінансів та Міністерства інфраструктури.

Перший розділ звіту присвячений проблемам виплат компенсації підприємствам їхніх витрат на виплату середнього заробітку працівникам, які були мобілізовані на військову службу, на особливий період.

Згідно із законодавчими рішеннями ВРУ, з березня 2014 року встановлюється механізм компенсації з державного бюджету підприємствам коштів, які були ними фактично виплачені мобілізованим співробітникам. Незважаючи на положення законодавства України, з боку ділового середовища є нарікання на невиконання державою своїх зобов'язань.

Глибокий аналіз чинного компенсаційного механізму, включаючи нарахування, облік, фактичні виплати компенсацій та стан їх фінансування, дозволив підготувати такі рекомендації: (1) виконати в повному обсязі зобов'язання перед підприємствами, починаючи з дати набуття чинності 8 червня 2014 року законодавчого рішення № 1169-VII; (2) внести зміни до Закону

України «Про Державний бюджет на 2015 рік», передбачивши відповідні видатки на компенсацію підприємствам за 2014 рік (1,6 млрд грн) та виконання в повному обсязі бюджетних зобов'язань за 2015 рік (додатково 955 млн грн), а також включати відповідні видатки в державні бюджети наступних періодів; (3) запровадити «адресність» виплат мобілізованим працівникам через створення єдиного реєстру обліку виплат компенсації із бюджету мобілізованим працівникам, налагодження електронного обміну інформацією між Державною фіскальною службою України, Пенсійним фондом України, Міністерством соціальної політики України та Міністерством оборони; опрацювати питання розрахунково-банківської інфраструктури таких виплат.

Питання порядку перевезення товарів (вантажів) з/до території проведення Антитерористичної операції розглядаються у другому розділі цього звіту.

Незважаючи на негативний ефект від воєнних дій на Сході України, існує певний вимушений рух товарів (вантажів) через лінію умовного кордону до неконтрольованої території. Порядок перетину цієї лінії має встановлювати зрозумілі й прозорі правила, мінімізувати ризики зловживань з боку задіяних державних органів, сприяти ефективному контролю безпеки. З цієї метою пропонується: (1) встановити чіткі, кількісні параметри оцінки відповідності критеріїв, за якими підприємство включається у відповідний перелік; (2) державним органам, які координують порядок перетину кордону (СБУ, МВС та ДФС) визначити терміни та порядок отримання погодження профільними міністерствами спеціальних дозволів (перелік документів, терміни, чіткий порядок дій суб'єкта господарювання, якому необхідно отримати спеціальні дозволи, чітко визначити перелік профільних міністерств, які погоджують і видають такі спеціальні дозволи); (3) вдосконалити чинну систему надання дозволів на перевезення товарів (вантажів) за принципом «єдиного вікна», коли відповідальні державні службовці зможуть перевіряти необхідні

дані, користуючись наявними реєстрами різних відомств, тим самим заощаджуючи час та зменшуючи ризики корупційних дій, пов'язаних із наданням таких дозволів.

У третьому розділі звіту досліджено проблематику повернення вагонів українських власників із території анексованої АР Крим на материкову частину України.

Після прийняття у вересні 2014 року Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» ділову активність, включаючи митне декларування вантажів, між Україною та вільною економічною зоною «Крим» було урегульовано. Водночас, введене «Укрзалізницею» з огляду на питання безпеки в грудні 2014 року обмеження щодо руху поїздів в порожньому та завантаженому стані призвело до фактичного залишення за межами тимчасового «кордону» близько однієї тисячі порожніх та завантажених вагонів українських власників.

Цілком розуміючи політико-безпековий контекст, при якому рішення про зупинення транспортного сполучення між АР Крим та материковою Україною були прийняті «Укрзалізницею» 2014 року, Рада бізнес-

омбудсмена вважає, що майно українських власників (залізничні вагони) та продукція, що була завантажена в них до вступу в силу мораторію на залізничне сполучення, повинні бути повернуті на материкову частину й залучені для потреб економіки України.

У зв'язку із цим рекомендується: (1) переглянути рішення і зняти мораторій на рух українських вагонів із вантажем, які були фактично завантажені на момент вступу в дію мораторію на рух залізницею і про що є документальне підтвердження; (2) для вирішення питань безпеки вантажів, що перетинатимуть кордон, пропонується створити спільну комісію у складі Міністерства інфраструктури, Служби безпеки України, Митної служби, Укрзалізниці для організації прийому та забезпечення доступу до перевірки вмісту завантажених залізничних вагонів на материкову частину України.

Підсумовуючи, слід зазначити, що послідовно впроваджуючи принципи прозорості прийняття рішень, поваги до прав та дотримання зобов'язань у відносинах із діловим середовищем, навіть у ситуаціях форс-мажору, держава не лише декларуватиме інтеграцію у глобальний торговельний простір, але й забезпечить її на практиці.

Звіт «ВИБРАНІ ПРОБЛЕМИ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ БЕЗПОСЕРЕДНЬО ПОВ'ЯЗАНІ З ВОЄННИМИ ДІЯМИ НА СХОДІ УКРАЇНИ ТА АНЕКСІЄЮ АР КРИМ» підготований Заступником бізнес-омбудсмена

Тетяною Короткою.

ВСТУП

Офіс бізнес-омбудсмена отримав низку скарг від підприємств, що стосуються проблемних питань, пов'язаних із проведенням Антитерористичної операції та анексією АР Крим. Враховуючи їхню нагальність та значущість, було вирішено виділити їх в окремий напрямок, провести додаткові дослідження і підготувати конкретні пропозиції Уряду України щодо вирішення деяких проблемних питань.

Зважаючи на необхідність дотримання балансу інтересів громадян і держави, а також

специфічність отриманої інформації, для цілей цих рекомендацій були використані матеріали скарг, отриманих Офісом бізнес-омбудсмена, та результати розслідувань за ними, інформація із власних джерел, публічні звіти міжнародних організацій (зокрема, тематичний звіт Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні «Захист мирного населення та свобода пересування в Донецькій і Луганській областях» від 6 травня 2015¹), а також офіційні дані Міністерства соціальної політики та Міністерства фінансів.

¹ <http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/157021?download=true>

РОЗДІЛ 1.

Виплати компенсації підприємствам, співробітники яких були мобілізовані на військову службу на особливий період

1.1. Суть питання

Згідно із Кодексом законів про працю України, Законом України «Про військовий обов'язок та військову службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 105 встановлюється механізм виплати компенсації підприємствам, установам, організаціям витрат на виплату середнього заробітку мобілізованих працівників за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті. Відповідні бюджетні призначення включено в бюджетну програму КПКВК 2501350 «Компенсація підприємствам, установам, організаціям у межах середнього заробітку працівників, призваних на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період».

Незважаючи на положення вищезгаданих нормативно-правових актів, існують системні нарікання з боку ділового середовища:

По-перше, на відмову державних органів із праці та соціального захисту брати на облік звіти підприємств про фактичні витрати на виплату середнього заробітку за 2014 рік та відповідно зобов'язання щодо виплати компенсації за 2014 рік;

По-друге, на фактичну відсутність виплат за 2014 рік у всіх регіонах України;

По-третє, на неповні виплати компенсації підприємствам за поточний 2015 рік.

1.2. Позиція Офісу бізнес-омбудсмена

Зміни до законодавства, які забезпечують певні гарантії для тих осіб, які були мобілізовані на військову службу, і для тих підприємств, які утримують таких співробітників, надали українському суспільству загалом і підприємцям зокрема надію, що держава є відповідальною перед своїми громадянами та усвідомлює ризики для бізнесу, ухвалюючи такі рішення.

Уряд України має бути відповідальним і послідовним у діях, що безпосередньо

формують довіру громадян до влади та впливають на фінансовий стан підприємств. Таким чином, зобов'язання перед підприємствами, працівники яких були мобілізовані на військову службу на «особливий період», щодо виплати їм компенсації середнього заробітку таких співробітників за весь період, починаючи з 8 червня 2014 року, моменту прийняття законодавчого рішення № 1169-VII, мають бути повністю виконані.

1.3. Поточний стан проблеми

Відповідно до статті 119 Кодексу законів про працю України, за працівниками, призваними на військову службу за призовом під час мобілізації, зберігається посада, на якій вони працювали на час призову, та компенсується з бюджету середній заробіток, незалежно від підпорядкування і форми власності підприємства.

Крім того, ці норми також розповсюджуються на працівників, які підлягають звільненню з військової служби у зв'язку з оголошенням демобілізації, але продовжують військову службу у зв'язку з прийняттям на військову службу за контрактом (але не більше ніж на строк укладеного контракту). Починаючи з червня 2015 року, у змінах до згаданої статті (Закон України від 14.05.2015 р. N 433-VIII) замість обмеженого терміну один рік замінений словами «до дня фактичної демобілізації», що тим самим ще збільшило терміни, за якими зберігаються відповідні виплати працівникам підприємствами, і відповідну компенсацію з державного

бюджету, що заохочує працівників залишатись на військовій службі, але вже за контрактом.

Аналогічні норми містяться також і в частині 2 статті 39 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу», де вказано, що вищезазначені категорії громадян користуються гарантіями, передбаченими законодавством про працю. У свою чергу, виплата компенсацій підприємствам має проводитись за рахунок коштів Державного бюджету України в порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 № 105.

Таким чином, приймаючи ці зміни, держава Україна заявила, що Верховна Рада та Уряд є відповідальними перед своїми громадянами та бізнес-середовищем, а держава загалом не лише заохочуватиме до мобілізації своїх громадян, але й з розумінням ставитиметься до фінансового навантаження, яке покладається на підприємства.

- (1) 5 травня 2015 р. до Ради Бізнес-омбудсмена звернулось мале виробниче підприємство міста Києва із скаргою на невиконання виплат компенсацій за мобілізованих в АТО працівників за 2014 та 2015 роки. Підприємство, із 7-ма працюючими безпосередньо на виробництві працівниками, скаржилось, що двоє фахівців, безпосередньо залучених у технологічні процеси, були мобілізовані (один у вересні 2014 року, а інший у травні 2015 року). У ході розгляду скарги з'ясувалося, що виплати за 2015 рік за мобілізованих проводилися, але розрахунки за 2014 рік органи влади відмовляються приймати (у даному випадку це близько 3,5 тис. грн на місяць за період із вересня до грудня 2014 року).
- (2) 2 червня 2015 року звернулася Чернігівська регіональна торговельно-промислова палата від імені низки великих підприємств Чернігівщини (середньооблікова чисельність від 61 до 620 осіб) щодо відмови прийняття звітів про фактично виплачені кошти мобілізованим працівникам за 2014 рік і наявні неповні виплати за 2015 рік.

Механізм виплати компенсацій

Чинний алгоритм впровадження цієї норми такий:

Етап 1.

Працівникам, призваним на військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період, нараховується та фактично виплачується середній заробіток на підприємстві, з якого працівник був мобілізований.

Етап 2.

Для наступного отримання компенсації виплачених сум з державного бюджету підприємство щомісяця до 15 числа подає районному (або міському) органу праці та соціального захисту звіт про фактичні витрати на виплату середнього заробітку працівникам. Цей звіт попередньо має бути погоджений районним (міським) військовим комісаріатом, який здійснював призов працівника на військову службу (щоб підтвердити призов та проходження військової служби).

Етап 3.

Далі зведені звіти про фактичні витрати на виплату середнього заробітку працівникам в районі (місті) подаються до 19 числа кожного місяця структурним підрозділам соціального захисту населення області.

Етап 4.

Структурні підрозділи соціального захисту населення обласного рівня щомісяця до 23 числа подають відомості про загальний обсяг фактичних витрат на виплату середнього заробітку працівникам за регіоном до Міністерства соціальної політики для наступного отримання бюджетних коштів, що будуть розподілені між підприємствами як компенсація їхніх витрат. Відкриття рахунків, реєстрація, облік бюджетних зобов'язань в органах Казначейства та операції, пов'язані з використанням бюджетних коштів, здійснюються в установленому законодавством порядку.

Аналіз механізму виплат середнього заробітку мобілізованим працівникам та подальшої компенсації цих витрат підприємствам засвідчив наступні прогалини:

- (1) Відсутній єдиний всеукраїнський реєстр обліку вказаних виплат на центральному рівні (реєстр отримувачів вказаних виплат складається лише на рівні району).

Це створює додаткові ризики для працівника, який потенційно може не отримати своїх коштів (у випадку недобросовісного виконання підприємством своїх обов'язків і наявності корупційної змови на місцевому рівні між органами соціального захисту та військовим комісаріатом для отримання фіктивної компенсації підприємством).

Це також створює проблеми і для підприємства, яке фактично виконує свої зобов'язання перед мобілізованими співробітниками шляхом зменшення власних обсягів оборотних коштів, не має змоги направити ці кошти для розвитку підприємства і не отримує належної компенсації із державного бюджету.

На державному рівні всі грошові потоки, пов'язані із такими виплатами та компенсаціями, носять узагальнений (безадресний) характер, що викривляє реальну картину потреб держави.

- (2) Відсутній механізм контролю держави за виплатами роботодавцем компенсації мобілізованим працівникам:

- терміни нарахування та виплат (щомісяця або раз на рік);
- спосіб таких виплат;
- дійсність нарахування таких виплат (фактичні витрати чи нараховані).

Стан фінансування компенсацій

У Державному бюджеті України на 2015 рік видатки на оплату таких компенсацій передбачені за головним розпорядником бюджетних коштів – Міністерством соціальної політики за бюджетною програмою КПКВК 2501350 «Компенсація підприємствам, установам, організаціям у межах середнього заробітку працівників, призваних на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період» із обсягом асигнувань 1,79 млрд гривень.

Довідково:

1,79 млрд грн бюджетних коштів спрямовані на компенсацію виплат на 2015 рік для 47,3 тисяч мобілізованих працівників. Хоча з моменту прийняття законодавчого рішення про здійснення таких виплат в березні 2014 року було мобілізовано 72,6 тисячі осіб. А потреби у фінансуванні компенсації підприємствам за 2014 рік взагалі в законі про бюджет 2015 року не враховано. Обсяг потреби в бюджетних коштах, що мають бути спрямовані на погашення заборгованості перед підприємствами за 2014 рік, становить 1,6 млрд грн, а додаткова потреба за 2015 рік становить 955 млн грн². Хоча підприємства свої зобов'язання перед мобілізованими співробітниками, наскільки відомо Офісу бізнес-омбудсмена, виконували.

Станом на 7 липня 2015 року (за січень-липень) видатки за зазначеним напрямком профінансовані у сумі 523,5 млн гривень або 53,6 % від планових показників січня-липня 2015 року³.

Проблематика отримання компенсації з бюджету, яка передбачена частиною три статті 119 КЗпП України, за виплати, здійснені, починаючи з 18 березня 2014 року

до прийняття Урядом відповідного порядку (за період майже 9 місяців), неодноразово піднімалася підприємствами та вже була предметом обговорення Міністерства соціальної політики України разом з Міністерством фінансів та Міністерством юстиції (на виконання доручення Віце-прем'єр-міністра України – Міністра культури України – Кириленка В.А. від 02.04.2015 № 13603/1/1-15).

Довідково:

Відповідно до п.1 статті 23 Бюджетного кодексу України, будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України. Це означає, що навіть, якщо з одного боку підприємство має право на компенсацію, то не маючи відповідного бюджетного призначення в державному бюджеті на поточний рік, органи Казначейства не можуть відкрити рахунок підприємства, провести реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань. А Міністерство праці і соціальної політики уникає відповідальності залишитись із заявленими звітами про належні виплати, не маючи технічної можливості їх забезпечити.

За результатами вищезгаданого доручення були обговорені питання можливості здійснення компенсації витрат за 2014 рік. На жаль, ці обговорення не дали жодного практичного результату для підприємств, які претендують на таку компенсацію. При цьому проблема для підприємств загострюється, враховуючи стан економіки та обсяги коштів, що були виведені таким чином з ділового обігу.

² За оцінками Міністерства соціальної політики

³ За даними Міністерства фінансів України

Єдиним правовим, з точки зору Міністерства соціальної політики, рішенням, яке дозволить виконати державні зобов'язання, є внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний Бюджет на 2015 рік», враховуючи, що Законом України «Про Державний бюджет на 2014» не було передбачено відповідних бюджетних призначень. Саме це і є формальним приводом для органів праці і соціального захисту не тільки не компенсувати відповідні платежі, але й навіть не брати такі зобов'язання на облік.

Усвідомлюючи, що органи праці і соціального захисту (підпорядковані Міністерству соціальної

політики), не беручи на облік понесені фактичні витрати за 2014 рік, порушують бюджетне законодавства та вимоги статті 119 Кодексу законів про працю України, Міністерство соціальної політики листом від 21.05.2015 року звернулося до Кабінету Міністрів України з проханням доручити Міністерству фінансів розглянути можливість передбачити відповідні зміни в державному бюджеті на 2015 рік. Відповідно до чергового доручення Віце-прем'єр-міністра України – Міністра культури України Кириленка В.А. від 29.05.2015 № 13603/3/1-15, Міністерству фінансів доручено розглянути порушене питання та поінформувати Уряд.

Рекомендації

1. Виконати зобов'язання перед підприємствами, працівники яких були мобілізовані на військову службу на «особливий період», щодо виплати їм компенсації середнього заробітку таких співробітників за весь період, починаючи з 27 березня 2014 року, моменту прийняття законодавчого рішення № 1169-VII.
2. Внести зміни до Закону України «Про Державний бюджет на 2015 рік», передбачивши відповідні видатки на компенсацію підприємствам за 2014 рік та виконання в повному обсязі бюджетних зобов'язань за 2015 рік. Враховуючи кількість мобілізованих осіб, обсяг потреби у бюджетних коштах, що мають бути спрямовані на погашення заборгованості перед підприємствами за 2014 рік, становить 1,6 млрд грн, а додаткова потреба від попередньо запланованої на 2015 рік становить 955 млн грн. Враховуючи скрутний стан державного бюджету та макрофінансові

ризик, які пов'язані із додатковим бюджетним навантаженням, пропонується Міністерству фінансів спільно з Міністерством соціальної політики переглянути та перерозподілити планові видатки за бюджетними програмами Міністерства соціальної політики, які не виконуються, або виконуються неефективно.

3. Запровадити «адресність» виплат мобілізованим працівникам:
 - (1) створити єдиний реєстр обліку виплат компенсації із бюджету мобілізованим на особливий період працівникам;
 - (2) налагодити електронний обмін інформацією між Державною фіскальною службою України, Пенсійним фондом України, Міністерством соціальної політики України та Міністерством оборони;
 - (3) опрацювати питання розрахунково-банківської інфраструктури таких виплат.

РОЗДІЛ 2.

Вивезення товарів (вантажів) з тимчасово неконтрольованої території проведення Антитерористичної операції

2.1. Суть питання

Незважаючи на негативний вплив від воєнних дій на Сході України, існує певний рух товарів (вантажів) через лінію умовного кордону до неконтрольованої території. Порядок перетину цієї лінії має деякі недоліки,

які можуть бути виправлені для ефективного контролю з одного боку, і менш обтяжливих процедур для суб'єктів підприємницької діяльності з іншого.

2.2. Позиція Офісу бізнес-омбудсмена

Враховуючи, що Порядок перетину умовної лінії кордону є документом, який впливає на здійснення підприємницької діяльності навіть у такій специфічній ситуації, що склалася на тимчасово неконтрольованих територіях

Донецької і Луганської областей, він має встановлювати зрозумілі й прозорі правила здійснення таких перетинів для товарів (вантажів) і сприяти ефективній взаємодії задіяних державних органів.

2.3. Поточний стан проблеми

У зв'язку з відсутністю можливості здійснення державного контролю на окремих ділянках державного кордону України з Російською Федерацією, при наявності задокументованих фактів присутності на українській території військової активності іноземних збройних формувань, керівником Антитерористичної операції був прийнятий Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затверджений № 27 від 22.01.2015.

Даний порядок був підготований на таких засадах:

- протидії тероризму;
- протидії розвідувально-підривній діяльності іноземних структур;
- посилення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) на неконтрольовані території.

Даний Порядок регулює переміщення вантажів (товарів) з або до неконтрольованої території як вантажним транспортом, так і залізничним транспортом.

У травні 2015 року отримано скаргу від приватного підприємства стосовно затягування часу розгляду звернення щодо включення підприємства у відповідний перелік підприємств, які мають право на перевезення вантажів з та до тимчасово неконтрольованої території.

Скаржник – один із провідних українських виробників обладнання для автозаправних, газонаповнювальних компресорних станцій та нафтобаз. Скаржник розташовувався в Донецькій області та наприкінці 2014 р. – у першому півріччі 2015 р. змінив місцезнаходження і переніс виробничі потужності з тимчасово неконтрольованої на мирну територію України.

Компанія скаржилася на затягування органами ДФСУ розгляду питання щодо надання дозволу на вивезення вантажів (засобів виробництва, запасів та залишків готової продукції) на підконтрольну територію України автомобільними шляхами.

Уже після звернення до Ради бізнес-омбудсмена Скаржнику із порушенням строків, встановлених «Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення...» від 22.01.2015, надали Дозвіл. Проте внаслідок затвердження 12 червня 2015 року змін до «Тимчасового порядку...» цей Дозвіл втратив свою чинність до того, як Скаржник спромігся вивезти вантаж на підконтрольну територію України.

Унаслідок втрати часу на повторний розгляд органами ДФСУ заяви Скаржника на отримання Дозволу та внаслідок неефективної комунікації з пропускними пунктами «вікно можливостей» для вивезення вантажу під час відносного послаблення бойових дій було втрачено.

Згідно з інформацією Скаржника, усі належні йому товарно-матеріальні цінності, що перебували в колоні вантажних автомобілів та очікували дозволу на вивезення, були захоплені бойовиками терористичних організацій, що діють на непідконтрольних територіях. Водіїв захоплених вантажівок опісля звільнили, але, згідно з оцінкою Скаржника, його збитки від втрати вантажу склали понад сто тисяч американських доларів.

Від початку фактичної роботи Офісу бізнес-омбудсмена (20 травня 2015 року) наказом Першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 року N415 цей Порядок був змінений і суттєво вдосконалений (зокрема,

формально вноrmовано перевезення вантажів (товарів). Причому деякі проблемні питання, пов'язані із поданням заявок на ввезення/вивезення товарів (вантажів) і веденням відповідного обліку, були вирішені.

Проте, з огляду на невизначений термін наявності на території України тимчасово неконтрольованих зон, пропонується вирішити такі питання.

Щодо видачі дозволів на перевезення вантажу (товарів) до або з неконтрольованої території

Загальною проблемою, на яку вказують вивчені в Офісі бізнес-омбудсмена матеріали, є затримка у видачі дозволів відносно термінів, заявлених в нормативних документах.

Власник або уповноважена ним особа, яка має намір ввезти або вивезти вантаж (товар), повинна звернутися із відповідною заявою до Головного міжрегіонального управління оперативного забезпечення зони проведення антитерористичної операції Державної фіскальної служби України (далі – ГМУОЗ АТО ДФС), представники якого перебувають у визначених населених пунктах.

Заява подається як у письмовій формі, так і дублюється на електронну адресу ГМУОЗ АТО ДФС, органи Державної фіскальної служби у термін не більше 5 (п'яти) робочих днів з моменту реєстрації заяви здійснюють перевірку, а ГМУОЗ АТО ДФС надсилає подання до кризового центру щодо включення до відповідного переліку.

Включення підприємства/підприємця до переліків товарів здійснюється лише за умови «...сплати ними податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджету України, при наявності повної інформації щодо прозорості такого процесу та непричетності до терористичної діяльності (фінансування тероризму)».

На думку Офісу бізнес-омбудсмена, окремі з наведених у «Порядку» критеріїв справді створюють поле для корупційних дій завдяки можливості неоднозначної оцінки відповідності СГД цим критеріям. Перш за все, умова «наявності повної інформації щодо прозорості такого процесу та непричетності до терористичної діяльності» є неоднозначною та нечітко визначеною. Зокрема:

- невказаний орган (органи) державної влади, висновок якого (яких) щодо непричетності до терористичної

діяльності є необхідним та достатнім для включення до «переліків»;

- неочевидний критерій «наявності повної інформації щодо прозорості такого процесу»;

Питання виникають при використанні критеріїв Пріоритетності у розгляді поданих заяв. Згідно з нормативним актом до критеріїв, пріоритет у видачі дозволів надається тим СГД, які відповідають таким критеріям:

- перереєстровані для податкового обліку на контрольованій території України (перереєстрували податкову адресу);
- соціально орієнтовані (виробничий процес спрямований на створення робочих місць, виплату заробітних плат, надання матеріальної допомоги, забезпечення соціальних гарантій прав трудових колективів);
- мають єдиний цикл виробництва на неконтрольованій та контрольованій територіях;
- експортоорієнтовані;
- здійснюють розрахунки з використанням виключно банківської системи України.

Критерії пріоритетності розгляду мають низку недоліків:

- відсутні чіткі, кількісні параметри оцінки соціальної та експортної орієнтованості;
- критерій «здійснюють розрахунки з використанням виключно банківської системи України» потребує уточнення, оскільки жоден СГД, що веде ЗЕД, формально не відповідатиме цьому критерію унаслідок здійснення платежів в т.ч. через банківські системи інших країн.

Розгляд питання щодо надання дозволу на переміщення деяких видів таких товарів для виробничих потреб господарювання, що здійснюють підприємницьку діяльність згідно з діючим законодавством України на неконтрольованій території, здійснюється у виключних випадках за погодженням

(спеціальним дозволом) із профільними міністерствами (МВС, СБУ, МОЗ та інші), окрім бензолу, як похідного продукту від процесу переробки вугілля. При цьому така норма не містить порядку та термінів узгодження, переліку профільних міністерств та відомств.

Рекомендації

1. Переглянути критерії, згідно з якими суб'єкт господарської діяльності включається до відповідного переліку. Окремі з наведених у «Порядку» критеріїв включення до переліку та пріоритетності розгляду таких заявок створюють поле для корупційних дій завдяки можливості неоднозначної оцінки відповідності підприємства цим критеріям. Зокрема, необхідно вказати (1) орган (органи) державної влади, висновок якого (яких) щодо непричетності до терористичної діяльності є необхідним та достатнім для включення до «переліків»; (2) чіткі, кількісні параметри оцінки соціальної та експортної орієнтованості;
2. Державним органам, що координують порядок перетину кордону (СБУ, МВС та ДФС) визначити терміни та порядок отримання погодження профільними

міністерствами спеціальних дозволів (перелік документів, терміни, чіткий порядок дій суб'єкта господарювання, якому необхідно отримати спеціальні дозволи і перемістити товар (вантаж) через лінію зіткнення). Необхідно чітко визначити перелік профільних міністерств, які погоджують і видають такі спеціальні дозволи.

3. Доцільно вдосконалити чинну систему надання дозволів на перевезення товарів (вантажів) за принципом «єдиного вікна», коли відповідальні державні службовці зможуть перевіряти необхідні дані, користуючись наявними реєстрами різних відомств, тим самим заощаджуючи час та зменшуючи ризики корупційних дій, пов'язаних із наданням таких дозволів.

РОЗДІЛ 3.

Повернення вагонів українських власників із території анексованої АР Крим на материкову частину України

3.1.Суть питання

Після прийняття у вересні 2014 року Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» ділова активність, включаючи митне декларування вантажів, між Україною та вільною економічною зоною «Крим»

була урегульована. Водночас, введення «Укрзалізницею» з огляду на питання безпеки в грудні 2014 року обмеження щодо руху поїздів в порожньому та завантаженому стані призвело до фактичного залишення за межами тимчасового «кордону» великої кількості порожніх та завантажених вагонів українських власників.

У червні 2015 року отримано звернення від дочірнього підприємства іноземної компанії щодо заборони на перевезення залізничним транспортом будь-яких вантажів між материковою Україною і Кримом.

У зв'язку із зазначеною заборобою приватні власники впродовж 6-ти місяців не можуть повернути своє майно (близько однієї тисячі як порожніх, так і завантажених вагонів) на територію України. Дана компанія не лише зазнає значних збитків, але й не має змоги планувати свою операційну діяльність.

Після отримання скарги Рада Бізнес-омбудсмена негайно звернулася до Міністерства інфраструктури та Укрзалізниці із проханням дозволити повернути українські вагони, як в порожньому, так і в завантаженому стані.

17 червня 2015 року Укрзалізницею було внесено зміни до вищезазначених конвенцій, згідно з якими дозволено перевезення порожніх вагонів із півострова Крим на територію України. Проте станом на липень 2015 року на тимчасово окупованій території АР Крим залишаються близько п'ятисот завантажених вагонів, що належать українським власникам.

3.2. Позиція Офісу бізнес-омбудсмена

Цілком розуміючи політико-безпековий контекст, при якому рішення про зупинення транспортного сполучення між АР Крим та материковою Україною були прийняті «Укрзалізницею» в 2014 році, Рада бізнес-омбудсмена вважає, що майно українських

власників (залізничні вагони) та продукція, що була завантажена в них до вступу в силу мораторію на залізничне сполучення, мають бути повернуті на материкову частину й залучені для потреб економіки України.

3.3. Поточний стан проблеми

27 вересня 2014 року Автономна Республіка Крим та місто Севастополь стали вільною економічною зоною згідно із Законом України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12 серпня 2014 року N 1636-VII. Цей Закон є спеціальним законом, що визначає особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України згідно із статтею 13 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», створює вільну економічну зону «Крим» (далі – ВЕЗ «Крим») та врегульовує інші аспекти правових відносин між фізичними і юридичними особами, які перебувають на тимчасово окупованій території або за її межами.

Керуючись визначенням Законом режимом економічної діяльності на території Криму підприємствами української юрисдикції прийнято на виконання заявки інших підприємств-резидентів України на організацію перевезення вантажів з Автономної Республіки Крим на материкову Україну.

Проте Укрзалізниця в грудні 2014 року екстрено ввела розпорядження про заборону перевезення залізничним транспортом будь-яких вантажів між материковою Україною і Кримом. Таким чином, з 26 грудня 2014 року заборонаю ЦЗМ-14/2250 від 26.12.2014 р. на слідування залізничних вагонів до/з Криму в порожньому та

навантаженому стані організовано ситуацію, коли в Криму опинилися заблокованими близько тисячі приватних вагонів приписки Укрзалізниці, з яких близько половини вагонів перебувають у навантаженому різною продукцією стані.

Тобто з грудня 2014 року приватні власники не можуть повернути на материкову Україну вантажні залізничні вагони, а замовники таких перевезень – отримати свої товари. Усі разом зазнають збитків, сума яких обчислюється мільйонами гривень.

Під тиском бізнес-середовища та втручання Офісу бізнес-омбудсмена 17 червня 2015 року, згідно з ЦЗМ-14/776 «Укрзалізницею» були внесені зміни до заборони ЦЗМ-14/2250 від 26.12.2014 р., згідно з якими дозволено перевезення з Криму порожніх вагонів приписки Укрзалізниці. Незважаючи на прийняття рішення про дозвіл на повернення вагонів, прийняття з Криму порожнього рухомого складу української приписки не вирішується в практичній площині, й вагони продовжують простоювати в Криму.

Також все ще існує невизначеність щодо повернення вагонів, що належать українським власникам і завантажені продукцією для українських компаній до вступу мораторію. При цьому, необхідно відзначити, що Укрзалізницею були стягнуті всі необхідні платежі з перевезення цих вантажів.

⁴ За даними, зібраними з відкритих джерел.

Довідково:

За даними, отриманими Радою бізнес-омбудсмена, створюється ситуація, за якої, з одного боку, значна кількість українських вагонів заблокована на території АР Крим, а з іншого боку – для перевезень у внутрішньому і міждержавному сполученні Укрзалізницею

залучаються вагони інвентарного парку інших держав. Зокрема, тільки у вагонах парку Білоруської залізниці за червень 2015 року обсяг перевезень вантажів як у внутрішньому, так і в міждержавному сполученні склав орієнтовно 11 368 вагоно-перевезень.

Рекомендації

1. Переглянути рішення і зняти мораторій на рух українських вагонів із вантажем, які були фактично завантажені на момент набуття чинності мораторію на рух залізницею, і про що є документальне підтвердження.
2. Для вирішення питань безпечності вантажів, що перетинатимуть кордон,

пропонується створити спільну комісію у складі Міністерства інфраструктури, Служби безпеки України, Митної служби, Укрзалізниці для організації прийому та забезпечення доступу до перевірки вмісту завантажених залізничних вагонів на материкову частину України.



БЦ «Поділ Плаза»,
вул. Спаська, 30А,
Київ 04070, Україна
(вхід зі сторони вул. Сковороди, 19)

Тел: +380 (44) 237-74-01
Факс: +380 (44) 237-74-25
Електронна пошта: info@boi.org.ua

www.boi.org.ua

