

НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА

---

**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ**

**№ 1 (59) 2014**

Інформаційно-аналітичний бюлетень  
на базі оперативних матеріалів

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

**Засновники:**

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

**Головний редактор**

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

**Редакційна колегія:**

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

Заснований у 2011 році  
Видається двічі на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

**ЗМІСТ**

**АКТУАЛЬНА ПОДІЯ**.....3

**АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

*Ворошилов О.*

Какой быть новой Конституции Украины:  
мнения политиков и экспертов.....6

*Бусол О.*

Правові аспекти євроінтеграційного  
процесу України та підписання грудневих  
угод з Росією.....13

*Рябоконт А.*

Политики и эксперты  
о Бюджете на 2014 год  
(по материалам украинских СМИ).....18

*Присяжна Л.*

У 2014 рік з новими законодавчими  
ініціативами.....24

*Дем'яненко М.*

Законодавчі ініціативи щодо захисту прав  
споживачів.....28

*Кривецький О.*

Проблеми київського метрополітену.....31

**ПРАВО: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

*Єфімов О.*

Детектор брехні:  
маленький крок з великими наслідками.....33

**ЩОДЕННИК БЛОГЕРА** \*.....37



## АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

### Перший Президент України Л. М. Кравчук: я щасливий, що живу в Україні

15 січня 2014 року у Національній бібліотеці України імені В. І. Вернадського (НБУВ) відбулось офіційне відкриття документально-книжкової виставки «Леонід Кравчук. 80 років з Україною». Експозиція приурочена до 80-річчя Першого Президента України. Організаторами заходу виступили Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського та Державна архівна служба України.

Виставка є експозиційним проектом, що поєднує комплекс унікальних архівних документів, фотоматеріалів, книжкових видань і музейних експонатів з фондів центральних та обласних державних архівів, Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського, приватних колекцій.

Відвідувачі матимуть змогу ознайомитись із документами, що висвітлюють життєвий шлях та державотворчу діяльність Першого Президента України та його роль у здобутті

Україною незалежності. Серед експонатів – документи особистого характеру, фото зі студентського життя, документи, підписані

Л. М. Кравчуком на посадах Голови Верховної Ради Української РСР, Президента України, портрети ювіляра та подарунки, отримані ним на посаді Президента.

У відкритті виставки взяли участь перший Президент України, Голова Верховної Ради України в 1990–1991 рр., народний депутат України в 1990–1991 та 1994–2006 рр., Герой України Л. М. Кравчук, академік-секретар Відділення історії, філософії та права НАН України, президент Асоціації бібліотек України, академік НАН України О. С. Онищенко, президент Української академії політичних наук, генеральний директор Всеукраїнської соціологічної служби, радник першого українського Президента, керівник служби з питань внутрішньої політики Президента України в 1991–1994 рр. М. І. Михальченко.



У вступному слові генеральний директор НБУВ В. І. Попик щиро привітав Л. М. Кравчука з ювілеєм. Він відзначив, що документально-книжкова виставка «Леонід Кравчук. 80 років з Україною» підготовлена спільними зусиллями Державної архівної служби України та НБУВ. Хоча вона висвітлює основні віхи життя та діяльності ювіляра, проте, по суті, присвячена становленню незалежної України, наголосив генеральний директор НБУВ.

Ще раз побажавши здоров'я та плідної роботи на благо Батьківщини, В. І. Попик вручив Л. М. Кравчуку вітальну адресу від колективу НБУВ, читацький квиток почесного читача Бібліотеки та наукове видання Пересопницького Євангелія, на якому Л. М. Кравчук присягав, вступаючи на посаду Президента України.

Академік О. С. Онищенко у вітальному слові ювіляру, виголошеному під час відкриття виставки, наголосив: «Леонід Макарович Кравчук – людина багатогранна: професійний економіст, педагог і дослідник, видатний державний і громадський діяч, дипломат, політолог, а для нас важливо ще й те, що він автор тих книг і книжкових видань, які зберігаються в нашій бібліотеці.

У представлених на виставці документах виражено і історичну постать Леоніда Макаровича, і його внесок у науку, історію, культуру і державницьку діяльність. Леонід Макарович – постать уже історична. Він увійшов у історію, перш за все, як перший Президент України. Його історичною заслугою є три речі: перше – він уловив момент, коли можна було мирно, спокійно перевести Україну в статус самостійної держави; друге – він зумів – і в цьому виявився його дипломатичний хист і талант – закласти основи мирного переходу від однієї соціально-економічної і соціально-політичної системи до іншої, третє – у цих двох масштабних історичних процесах Україна збереглася цілісною територією. Це те, що назавжди вписало у вітчизняну і світову історію ім'я Леоніда Макаровича Кравчука».

Узагальнюючи свої враження від експозиції, представленої у НБУВ, Леонід Кравчук зауважив: «За 24 роки певна частина інформації забувається, а сьогодні у мене з'явилася

можливість пригадати не тільки документи, а те що стояло за їх прийняттям, як це було непросто».

Відповідаючи на висловлені на його адресу привітання й побажання, Л. М. Кравчук звернув увагу на те, що одним з важливих моментів його державницької діяльності стало вирішення питання стосовно інституту президентства в Україні. «Ще в 90-х роках я тривалий час думав, як має розвиватись Україна: як парламентська держава, президентсько-парламентська чи чисто президентська. До речі, і зараз ця тема не сходить з порядку денного. Мої перші враження і перші політичні висновки – Україна має бути парламентською державою. Але в ході державного будівництва і в ході пошуків шляхів розвитку виявилось багато думок іншого характеру. І це питання було поставлено на голосування у Верховній Раді. Верховна Рада прийняла рішення про президентсько-парламентську модель Української держави. І був виданий Закон “Про Президента України”.

... Український інститут президентства виправдав себе. Це дуже важливо. Що ж стосовно подальшого розвитку – час покаже, але коли ми станемо твердо на ноги і в нас не буде такої гострої потреби у швидких рішеннях, які потрібні були в той час, то можна буде ставити питання і про парламентсько-президентську державу як найбільш демократичний спосіб управління країною. Сьогодні це вже можна робити, а тоді не можна було, оскільки ми б тоді не змогли подолати швидкими рішеннями ті проблеми, які дуже гостро ставило життя і вся ситуація.

І ще одне на користь президентства як можливості прийняття рішень однією людиною – історично важливих рішень. У своїх “Записках про галльську війну” Гай Юлій Цезар писав, що коли приймаєш великі історичні рішення, то непотрібно тривалий час піддавати сумніву ці рішення, аби сумніви не породили страх, який скує твою волю до прийняття рішення. У цьому контексті останні вільнюські переговори про Євросоюз – яскравий приклад того, що рішення не прийняте через ...розрахунки, бухгалтерські довідки – різні речі, які

породили, не без причин і не без підстав, – я це наголошую – у Президента і у влади сумнівні, чи є можливість підписання сьогодні (Угоди про асоціацію. – Ред.). Якщо подивитись на статистику, на соціальну структуру України, економічну, її історію зв'язків з Росією, то я також скажу, що зараз підписати було б непросто... Аби я запросив тоді в Білорусії (ідеться про підписання Біловезької угоди 1991 р. – Ред.) довідку із статистичного управління СРСР, що може статися після розвалу Радянського Союзу, то міг би отримати стільки цифр, що це могло б призвести до того, що не було б прийнято... І історія могла б розвиватись по-іншому... І чи була б сьогодні незалежна Україна, чи ні, мені важко сказати. Думаю, що ні.

Але попри всі проблеми, які є в Україні, сьогодні український народ у своїй більшості хоче жити в

незалежній державі і всі соціальні дослідження засвідчують саме це. Ми змінюємось, ми очищаємось через референдуми, через майдани, які є особливістю українського політичного життя. Це природа українського становлення нового демократичного бачення України і світу.

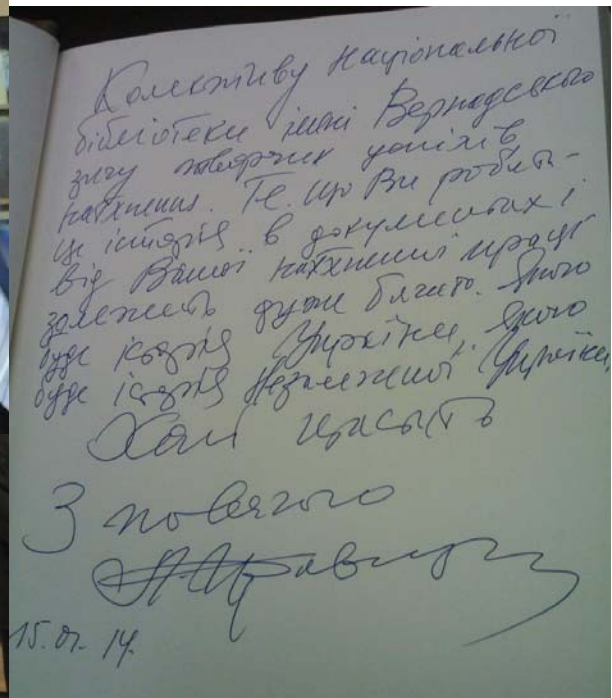
Я щасливий, що живу в Україні. Без України свого життя не бачу і не хочу бачити».

Наостанок Л. М. Кравчук залишив запис про відвідини НБУВ у книзі почесних відвідувачів Бібліотеки:

*«Колективу Національної бібліотеки імені Вернадського зичу творчих успіхів, натхнення. Те, що Ви робите – це історія в документах і від Вашої натхненої праці залежить дуже багато. Якою буде історія України, якою буде історія Незалежної України.*

*Хай щастить, з повагою Л. Кравчук.  
15.01.14.»*

**(Інформація НБУВ)**



## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

О. Ворошилов, старш. науч. сотр. «СІАЗ» НБУВ, канд. ист. наук

### Какой быть новой Конституции Украины: мнения политиков и экспертов

**П**о мнению знатоков конституционного права и государствоведов, хотя Конституция Украины 1996 г. содержит много полезных, хорошо продуманных и достойных сохранения норм, однако её главы, посвящённые разделению полномочий между органами власти государства, не были сбалансированы и уравновешены, что определило невозможность эффективного функционирования властей на благо граждан Украины и самого государства. Именно поэтому постоянно возникает вопрос о необходимости внесения в Основной закон определенных изменений.

Например, бывший Президент Украины В. Ющенко был в 2009–2010 гг. инициатором пересмотра Конституции с целью введения президентской формы правления, тогда как политические силы, возглавляемые

Ю. Тимошенко и В. Януковичем, стремились в 2008–2009 гг. изменить Конституцию, чтобы превратить государство в парламентскую республику.

Также можно напомнить, что за время действия нынешней Конституции Украины в государстве дважды была изменена форма правления: до января 2006 г. Украина могла считаться президентско-парламентской республикой, с тех пор стала парламентско-президентской, а с октября 2010 г. снова вернулась к президентско-парламентской форме правления.

17 мая 2012 г. Президент В. Янукович создал Конституционную Ассамблею (КА) как специальный вспомогательный орган, которому поручил разработать изменения в Конституцию. Оппозиция, как известно, от участия в работе КА отказалась.

В конце декабря 2013 г. КА завершила подготовку проекта концепции реформирования Конституции Украины. По словам главы Конституционной Ассамблеи Л. Кравчука,

речь идет о совершенствовании и изменении системы власти. «Концепция готова, ее можно будет изучать, мы ее обнародуем на следующем заседании Конституционной Ассамблеи», – сообщил Л. Кравчук.

В этой связи руководитель Главного управления конституционно-правовой модернизации Администрации Президента М. Ставнийчук проинформировала, что «наработанные Конституционной Ассамблеей изменения в Конституцию Украины имеют европейский характер и учитывают общепринятые мировые стандарты в сфере прав человека, прямой демократии, организации работы центральной и муниципальной власти и многое другое». По ее словам, дальнейшая работа над новой редакцией Конституции Украины теперь будет зависеть только от отношения к ней со стороны депутатов парламента.

По оценкам экспертов, поправки КА к Основному закону предусматривают весьма значительное усиление влияния Верховной Рады, которой могут вернуть право самостоятельно формировать Кабинет Министров. В то же время к исключительной компетенции Президента предлагают отнести назначение судей всех уровней.

Кроме того, авторы концепции отказались от идеи обязать Президента согласовывать с парламентом назначение и увольнение председателей Антимонопольного комитета, Фонда госимущества и Национального банка. Верховная Рада будет давать согласие только на назначение председателя СБУ, главы Службы внешней разведки и Генерального прокурора (его предлагается назначать на семь лет), при этом парламент утратит право выражать ему недоверие.

Примечательно, что авторы проекта концепции также отказались от идеи упростить

процедуру импичмента Президента. Согласно доработанному документу, для того чтобы инициировать импичмент, нужно 226 голосов народных депутатов, как сейчас, а не 150, как это предлагалось в предварительном варианте концепции.

Выдвинуть обвинение главе государства смогут 300 народных депутатов с учетом заключения Конституционного Суда, при этом авторы документа предлагают исключить положение о необходимости заключения Верховного Суда в связи с процедурой импичмента, «поскольку это противоречит принципу беспристрастности суда».

Также проект концепции предусматривает существенное увеличение роли народовластия. Раздел действующей Конституции «Выборы. Референдум» предлагается заменить разделом «Народное волеизъявление». Согласно документу, ограничения на участие в выборах должны устанавливаться исключительно на конституционном уровне, требования к регистрации кандидатов и финансированию выборов должны носить «разумный характер», избирательное законодательство «не может быть изменено за два года до выборов». «Это должно стать одной из институциональных гарантий стабильности избирательного законодательства», – говорится в документе.

Авторы также предлагают ввести институт народной законодательной инициативы и институт народного вето, позволяющего проводить референдум для отмены принятых парламентом законов. Обязательному утверждению на референдуме подлежат также международные соглашения Украины по вопросам изменения территории или вхождения Украины в межгосударственные объединения с делегированием суверенных прав. Согласно концепции, решение, принятое на референдуме, не подлежит дополнительному утверждению в других органах власти.

В целом же, по мнению авторов проекта, новая редакция Конституции приблизит политическое устройство Украины к стандартам большей части стран Европы, в которых полномочия президента весьма ограничены.

Следует также отметить, что эксперты и политики в последнее время неоднократно затрагивали тему возврата к Конституции 2004 г. для выхода из политического кризиса. По мнению специалистов, такой вариант возможен через побуждение Конституционного Суда отменить свое решение от 30 сентября 2010 г., которым он перевел государство на принципы Конституции редакции 1996 г. Инициаторами в данном вопросе являются в первую очередь представители оппозиции.

О том, что оппозиция намерена добиваться возвращения к Конституции 2004 г., одним из первых заявил лидер парламентской фракции «Батьківщина» А. Яценюк. Он, в частности, напомнил, что в 2010 г. в Украине была парламентско-президентская форма правления «и Президент Украины избирался на совсем другие полномочия, чем он незаконно и неконституционно получил сегодня». «Мы должны немедленно требовать возвращения к старой Конституции. Это возможно через принятие соответствующего решения в Верховной Раде», – заявил лидер фракции «Батьківщина» во время круглого стола на тему: «Политический кризис в Украине: парламентские инструменты его преодоления» в рамках работы Комитета по вопросам государственного строительства и местного самоуправления, состоявшегося 18 декабря.

«Парламент должен принять политическое решение о недопустимости использования действующей Конституции, так как она была введена незаконным и антиконституционным способом. Парламент немедленно должен вернуть себе все конституционные полномочия относительно процедуры внесения изменений и дополнений в Конституцию, – подчеркнул А. Яценюк. – Это может быть путем решения политического и экономического кризиса».

Политик подчеркнул, что изменение Основного закона, осуществленное вопреки воле украинского народа, «в том числе и является основной причиной политического кризиса сегодня в стране».

А. Яценюк напомнил, что в 2010 г. судьи КС приняли решение вернуться к предыдущей Конституции без голосования в Верховной Раде,

«что является прямым нарушением базовых конституционных норм и есть ничто иное, как устранение украинского народа и высшего законодательного органа страны, которым является Верховная Рада, от процесса внесения изменений и дополнений в Конституцию».

Со своей стороны лидер партии УДАР В. Кличко также убежден, что главной задачей Верховной Рады на сегодня должно стать возобновление действия Конституции Украины 2004 г. «Возобновление действия Конституции 2004 г. требует возвращения к пропорциональной избирательной системе выборов, и эти изменения также надо будет провести. Именно поэтому, после формирования нового большинства, будет иметь смысл идея сделать все недели до конца сессии пленарными. Тогда парламент сможет принять решения, которые действительно нужны стране», – убежден лидер УДАРа.

Поднимается данный вопрос и в манифесте недавно созданного

ВО «Майдан». В частности, среди целей, которых намерены добиваться участники объединения, декларируется подготовка вместе с представителями «Майдана» проекта и принятие новой Конституции Украины. «Для ее принятия необходимо временно вернуться к Конституции 2004 г. Это – легитимный путь решения глубокого политического и экономического кризиса, который предусматривает проведение досрочных парламентских выборов на пропорциональной основе с открытыми списками», – говорится в манифесте. Также планируется создание представительного органа для подготовки новой Конституции.

Можно также добавить, что лидер фракции «Батьківщина» А. Яценюк, разъясняя основные политические задачи новосозданного объединения «Майдан», подчеркнул, что это – возобновление политического баланса в Украине и новая Конституция. «Народ Украины должен сказать свое слово о новой украинской Конституции, которая должна быть Конституцией 45-ти млн граждан. Парламент должен представлять волю украинского народа, где Президент не будет царем, а украинский

народ должен получить право отправлять такого Президента в отставку», – подчеркнул политик.

В поддержку требований оппозиции к возвращению Конституции 2004 г. выступил В. Немченко, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины, заместитель председателя Всеукраинского общественного движения «Украинский выбор», директор Независимого украинского центра правовых инициатив и экспертиз «Правова держава», заявивший, что движение «Украинский выбор» поддерживает возврат к парламентско-президентской форме правления, установленной конституционной реформой 2004 г.

Комментируя заявление А. Яценюка, утверждающего, что «сейчас есть еще одна формула, которая предпринимает первый шаг к возвращению старой Конституции, являющейся единственно легитимной, – это принятие постановления Верховной Рады Украины 226-ю голосами о восстановлении конституционного строя в Украине», В. Немченко подчеркнул: «В Основном законе Украины четко регламентирован порядок и процедура внесения изменений, которые не предполагают возможности утверждения постановления Верховной Рады 226-ю голосами о возможности восстановления конституционного строя в Украине».

«Общественное движение “Украинский выбор” настаивает на возврате к парламентско-президентской форме правления, установленной конституционной реформой 2004 г., что возможно только путем голосования за изменения в Конституции на двух сессиях Верховной Рады 226-ю и 300-ми голосами народных депутатов или путем пересмотра Конституционным Судом Украины своего решения по отмене конституционной реформы 2004 г. по вновь открывшимся обстоятельствам», – резюмировал эксперт.

В целом же, как отмечают обозреватели СМИ, возврат Украины к Конституции 2004 г. – одна из любимых тем оппозиции. Ее представители не оставляют без внимания и тот факт, что при возврате к Конституции



2004 г. президентские выборы в таком случае будут проведены на шесть месяцев раньше, а полномочия главы государства – сокращены.

Как отмечалось выше, А. Яценюк и В. Кличко уже высказались за очередную конституционную реформу, лидер ВО «Свобода» О. Тягнибок пока хранит молчание.

Также в Верховной Раде уже начат сбор подписей депутатов, выступающих за отмену решения Конституционного Суда от 30 сентября 2010 г.

Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления ВР под руководством недавно вышедшего из ПР Д. Жвानी рекомендовал депутатам принять акт, предполагающий возврат к Конституции-2004. В комитете пришли к выводу, что решение КСУ относительно отмены политреформы-2004, которое не было легитимизировано ВР Украины, ставит под сомнение легитимность действующих институтов государственной власти.

Многие эксперты считают, что оппозиционерам реформа была бы весьма кстати.

Так, директор Центра прикладных политических исследований «Пента» В. Фесенко отмечает, что, «с одной стороны, возвращение к парламентско-президентской форме правления действительно можно рассматривать как выход из сложной политической ситуации, как это было в 2004 г. С другой – это поможет лидерам оппозиции договориться и выдвинуть единого кандидата на выборах: полномочия Президента урезаются и появляется возможность разделить власть как минимум на троих».

Схожую позицию занимает директор школы политической аналитики при НаУКМА, доктор исторических наук А. Гарань, по мнению которого «совершенно очевидно, что полномочия Президента нужно уменьшать». «Оппозиции в целом нужно стараться проводить эту идею возвращения к конституционной реформе, как первого шага. То есть уменьшения полномочий следующего Президента. Это является ключевым вопросом», – отметил политолог.

По мнению ученого, вопрос фамилий политиков играет второстепенную роль.

«Если будет внедряться идея об уменьшении полномочий, тогда будет легче определяться и легче формировать единую команду на предстоящие выборы. Более того, идея уменьшения полномочий Президента найдет потенциальную поддержку и среди многих представителей Партии регионов, а также бизнеса, который связан с ней. Потому что это повышает роль парламента, повышает роль отдельных депутатов», – резюмировал А. Гарань.

В свою очередь директор Агентства моделирования ситуаций

В. Бала не исключает, что возврат к Конституции-2004 могут поддержать даже представители провластных фракций. «Парламент утратил свою функцию, и возвращение парламентаризма в стране, наверное, будет вызывать положительные эмоции среди депутатов, особенно мажоритарщиков, – рассуждает эксперт. – Я думаю, что и часть коммунистов, и часть “регионалов” при умелом переговорном процессе могут прийти к общему знаменателю».

Но пока в ПР категорически отрицают возможность перехода Украины к парламентско-президентской форме правления. Кроме того, непонятно, как юридически реализовать требования оппозиции. «Это не может быть закон: очевидно, что его не подпишет Президент, – объясняет экс-глава Центризбиркома В. Шаповал. – Если же это будет постановление парламента, то оно будет обладать довольно сомнительной легитимностью».

А. Яценюк и В. Кличко предлагают реанимировать закон № 2222-IV парламентским актом, но и этот документ трудно назвать абсолютно легитимным.

Со своей стороны правовед, профессор Киево-Могилянской академии, один из авторов текста Конституции-1996 В. Мусияк считает, что Украине нужна новая редакции Конституции, в соответствии с которой и должны быть проведены выборы Президента, парламента и органов местного самоуправления.

В. Мусияк напомнил, что с началом акций на Майдане значительная часть общества

демонстрирует очевидное невосприятие существующей системы власти и озвучивает мнение о необходимости «вернуть» Конституцию в редакции 2004 г. (с парламентско-президентским режимом правления), отменив действие варианта от 2010 г.

Эксперт считает, что «конституционный транзит» после восстановления конституционного порядка должен перейти в завершающую, самую ответственную фазу. Чтобы оградить общество и государство от повторения уже пережитых или еще более циничных и утонченных экспериментов с Основным законом, гражданское общество, народ-суверен должен быть непосредственным участником конституционного процесса».

В. Мусияка также озвучил следующий сценарий истории с Конституцией: «Парламент обязан принять специальный закон Украины об Учредительном конституционном собрании». Этот всенародно избранный орган должен на протяжении определенного срока подготовить и принять проект новой редакции Конституции Украины, подлежащей окончательному утверждению всеукраинским референдумом. Понятно, что за время работы такого собрания парламент должен принять новую редакцию закона о референдуме и избирательном кодексе».

Затем, продолжает один из авторов Конституции-1996, после утверждения новой (окончательной) редакции Конституции Украины в соответствии с ней должны быть проведены выборы Президента, парламента, органов местного самоуправления. «Этим должен завершиться переходной (к демократии) этап существования Украинского государства. Все основные этапы необходимо осуществить не дольше, чем на протяжении одного года», – полагает В. Мусияка.

«В новой Конституции нужно определить Украину как парламентско-президентскую республику, чтобы парламент формировал правительство и отвечал за его действия, привлекал к ответственности», – считает эксперт. Чтобы была взаимная ответственность власти в регионах за то, что происходит в государстве. Со временем, конечно, лучше

прийти к полностью парламентской форме правления.

В том, что Украине нужна новая Конституция, а не возвращение к документу образца 2004 г., уверен и глава правления Института украинской политики К. Бондаренко. «Украине нужна качественно новая Конституция. Возвращение к Конституции 2004 г. считаю нонсенсом, поскольку Конституция была еще менее совершенной, чем нынешняя», – заявил политолог. Он также отметил, что та Конституция содержала много правовых коллизий, в результате чего оказалась недееспособной.

По мнению К. Бондаренко, можно взять Конституцию образца 2004 г. за основу, но ее необходимо качественно доработать. «Конституционная Ассамблея должна быть переформатирована. Состав – 50 на 50 из представителей власти и оппозиции... И чтобы на протяжении года была выработана новая Конституция», – сказал К. Бондаренко.

Он также видит возможный компромисс: выработать за столом переговоров конституционный договор по образцу 1995 г.

Со своей стороны президент ВОО «Институт избирательного права» Ю. Ключковский отмечает, что «можно согласиться, что Конституция в редакции 1996 г. не стала препятствием для концентрации неограниченной власти в руках одного лица. Возможно в этом ее надо менять. Но даже если ее изменить конституционным способом, то надо, чтобы потом ее придерживались. А когда вообще вносят изменения неконституционным способом, то ею потом крутят как цыган солнцем.

Можно много думать и говорить об изменениях. Однако на первом месте стоит проблема формирования правительства. Если оно не будет ответственным перед парламентом, то далеко мы не зайдём. Сегодня правительство ответственно перед одним человеком, а это означает, что легко в стране реализуется единоличная авторитарная власть. Надо как минимум обеспечить парламентское формирование правительства».

В то же время, по мнению Ю. Ключковского, «переход к парламентскому формированию

правительства является крайне необходимым, однако ни один способ построения отношений в треугольнике власти, Верховная Рада – Президент – Кабмин, не гарантирует ничего хорошего без соответствующей политической культуры и практики соблюдения определенных демократических принципов». «И в пределах парламентской республики можно устроить авторитарную диктатуру Премьер-министра», – считает политик. «Поэтому только изменениями текста Конституции, изменениями принципов формирования власти нельзя устранить все угрозы, которые существуют перед государством, – уверен

Ю. Ключковский. – ... Нам нужен качественно новый порядок ее соблюдения, уважение к законам. Не уверен, что стоит ее менять. Но если после этого изменится отношение к ней, то почему бы и нет?»

По мнению же общественного деятеля, бывшего народного депутата, заместителя главы Секретариата Президента Украины (2007–2008 гг.), бывшего Чрезвычайного и Полномочного Посла Украины в Республике Беларусь Р. Безсмертного, новая Конституция в Украине будет принята. Когда именно это возможно, по мнению политика, зависит от того, как будет развиваться ситуация в стране, в отношениях между «майданом» и Президентом. «Дело в том, каким будет диалог между ними – продуктивным или непродуктивным. Продуктивный диалог обязательно выведет их на новую Конституцию», – считает Р. Безсмертный, уточняя, что в случае непродуктивного диалога новая Конституция все равно будет принята, только уже после смены Президента. «Эти две институции будут определять судьбу политико-правового, конституционного режима в Украине», – отметил Р. Безсмертный.

По его словам, разработка и принятие новой Конституции парламентом является наиболее легитимным на сегодняшний день вариантом изменения Основного закона. «Новая Конституция – это и местное самоуправление как альтернатива нынешней системе организации власти, и ликвидация администраций на районном уровне,

минимизация полномочий, и децентрализация и деконцентрация власти. Ценность новой Конституции в грамотно распределенных обязанностях как по вертикали, так и по горизонтали», – отметил Р. Безсмертный.

Он считает, что действующая Конституция создала тупик, она не показывает вариант выхода из нынешней ситуации, ведь сама и завела ее туда. «Это означает, что Основной закон не совершенен в части механизмов формирования, реформирования власти, выхода из кризиса и т. д. Основой этой проблемы является концентрация полномочий в руках Президента, и это поднимает цену, стоимость власти до такого уровня, когда она становится чуть ли не самой большой ценностью в обществе», – отметил политик.

По мнению же директора Института глобальных стратегий В. Карасева, самым лучшим вариантом для Украины в данной ситуации было бы принятие новой Конституции, уменьшение полномочий Президента, рассредоточение власти и поиск компромисса элит. В. Карасев отметил, что, без достижения такого компромисса, «если выиграет оппозиция – будет недовольна одна часть Украины, а в случае победы В. Януковича – будет плохо для другой части страны. Таким образом, этот тупик будет постоянным».

В заключение можно привести мнение немецкого политолога, учредителя и главного редактора книжной серии «Советские и постсоветские политика и общество», автора более 180 научных и публицистических статей о современных политических преобразованиях в Восточной Европе А. Умланд, который считает, что недавние силовые столкновения на улицах Киева и «неадекватная реакция украинских властей» подорвали легитимность всех украинских правительственных институтов – прежде всего института президентства. Один из способов снизить растущую напряженность в Украине, подчеркивает немецкий политолог, состоял бы во внесении уже давно рекомендованной политической наукой принципиальной поправки к украинской Конституции, а именно переход от (полу) президентской к парламентской

республіке, т. е. полное упразднение поста всенародно избранного Президента. Такое резкое изменение политического устройства страны дало бы надежду, что будущее страны будет отличаться от ее тяжелого настоящего, считает эксперт.

«Возможно, ...институт президентства как таковой представляет собой главный недостаток украинской политической системы. Большинство украинцев надеется на то, что какой-нибудь “сильный” Президент – Янукович, Кличко, Тимошенко, Путин... – решит проблемы их страны. Однако именно слишком вольное употребление исполнительной властью избранным с более или менее узким отрывом президентом, а также его сложные отношения с законодательной ветвью власти были источником многих политических патологий в Украине (как и в России, Беларуси, Армении, Азербайджане...) прошедших 20-ти лет.

Международная политология двух последних десятилетий, опираясь на результаты многочисленных сравнительных качественных и количественных исследований, подтвердила снова и снова, что как президентская, так и полупрезидентская системы непригодны, если не смертельны для молодых демократий – не только в сегодняшней Восточной Европе, но также и в других регионах мира и в другие периоды истории. Профессор политологии Калифорнийского университета С. Фиш кратко суммирует корень проблемы в заголовке одной из своих статей, посвященной политическим системам посткоммунистического пространства: «Чем сильнее законодательная власть, тем сильнее демократия». Иными словами: чем меньше власти у Президента, тем стабильнее и эффективнее молодая демократия», – резюмирует А. Умланд.

Скорейшее упразднение института президентства, посредством внесения соответствующей поправки в Конституцию, с помощью абсолютного парламентского большинства 300 депутатов, в принципе, должно быть реально, прогнозирует эксперт. «Оно может быть приемлемым решением для всех политических сил Украины и может послужить, по различным причинам, их

интересам. ... Упразднение президентства как такового застраховало бы нынешнюю правящую партию от мстительного преемника В. Януковича на посту президента. Две крупнейшие оппозиционные партии, УДАР и “Батьківщина”, могут быть заинтересованы в том, чтобы как можно скорее избавиться от В. Януковича посредством упразднения его поста. Они также представляют собой те политические силы, которые будут наиболее склонны прислушаться к Венецианской комиссии Совета Европы и международным политологам, рекомендующим парламентскую республику. Две самые малочисленные радикальные партии украинского парламента, националисты партии “Свобода” и Коммунистическая партия Украины, могут заинтересоваться такой поправкой к Конституции, потому что у них мало надежд на то, что их кандидат когда-либо будет избран Президентом», – отмечает политолог.

«В новой парламентской системе номинальный Президент, который имел бы скорее символическую роль, мог бы избираться, например, общим собранием 450 депутатов Верховной Рады и 450 представителями областных рад. Он представлял бы Украину за рубежом, произносил речи в различных торжественных случаях, подписывал законы и был бы формальной главой государства. В идеале, этот Президент должен был бы представлять Центральную или Западную Украину, если Премьер-министр – выходец из Южной или Восточной Украины. Или, наоборот, Президентом избирался бы представитель русскоговорящей части Украины, если Премьер-министр представляет украиноговорящую часть страны. В таком случае Украина стала бы нормальной, по европейским стандартам, страной, с более эффективной правительственной системой и менее конфликтным национальным политическим процессом», – пишет А. Умланд в материале для Центра «Геополитика» (Литва).

Таким образом, преобладающим мнением в среде юристов и политологов является то, что разрешением нынешнего кризиса должно стать принятие новой Конституции, по которой бы

Україна стала парламентсько-президентською республікою або навіть повністю парламентською республікою.

По суті, інституціональні вимоги, які сьогодні висунув Майдан, – повернення до Конституції 2004 р., дотримання принципів верховенства права – є вимогами демонтажу суперпрезидентства та повернення до практики розділеного правління, яке існувало в Україні з 2006 по 2010 р.

Можливо також відзначити, що ще в кінці 2010 р. Венеційська комісія рекомендувала Україні провести нову конституційну реформу.

В частині, секретар Венеційської комісії Т. Маркерт заявляв: «Є багато проблем в нинішній Конституції, включаючи надто великі повноваження Президента України». «Нова реформа повинна бути здійснена парламентом як всенародно обраним органом законодавчої влади», – відзначали в Венеційській комісії.

**О. Бусол, старш. наук. співроб. СІАЗ НБУВ, канд. юрид. наук**

## **Правові аспекти євроінтеграційного процесу України та підписання грудневих угод з Росією**

Україна не входить до країн, залучених до виконання програми розширення Європейського Союзу (ЄС). Сьогодні стоїть питання лише про підписання угоди про асоціацію з ЄС та створення зони вільної торгівлі.

Станом на грудень 2013 р. статус кандидатів до членів ЄС мають п'ять країн (Туреччина [з середини 1990-х років], Ісландія, Македонія, Сербія, Чорногорія). Албанія та Боснія і Герцеговина – входять до офіційної програми розширення, як і Косово.

Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною була підписана 14.06.1994 р., ратифікована – 10.11.1994 р. та набрала чинності – 01.03.1998 р. Ця угода започаткувала партнерство між Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, а саме: Королівство Бельгія, Королівство Данія, Федеративна Республіка Німеччина, Грецька Республіка, Королівство Іспанія, Французька Республіка, Ірландія, Італійська Республіка, Велике Герцогство Люксембург, Королівство Нідерландів, Португальська Республіка, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, з одного боку, та Україною з іншого. Держави-члени та Європейське економічне співтовариство, Європейське співтовариство з атомної енергії та Європейське

співтовариство з вугілля та сталі (далі – Співтовариство), та Україна цією Угодою встановили партнерство між Співтовариством і його державами-членами та Україною. Цілями такого партнерства є: забезпечення у відповідних рамках політичного діалогу між сторонами, який сприятиме розвитку тісних політичних відносин; сприяння розвитку торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин між сторонами і, таким чином, прискоренню їхнього сталого розвитку; створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва; підтримка зусиль України зі зміцнення демократії і розвитку її економіки та завершення переходу до ринкової економіки.

Таким чином, правовою основою відносин між Україною та Європейським Союзом з 1994 по 2008 р. була вищезазначена угода про партнерство та співробітництво. У 2003 р. Україна (Президент України – Л. Кучма) визначила цілі підписання угоди про асоційоване членство України в ЄС та фактично розпочала процес євроінтеграції. У 2005 р. (Президент України – В. Ющенко) євроінтеграційні процеси були визначені пріоритетами зовнішньої політики на найближчі роки. Питання про підписання більш широкої угоди між Україною та ЄС постало у 2007 р.

У травні 2009 р. Україна, наряду з п'ятьма іншими країнами СНД, взяла участь у новій ініціативі Євросоюзу – «Східне партнерство», головною метою якої декларовано «створення необхідних умов для прискорення політичної і економічної інтеграції між Європейським Союзом та зацікавленими країнами-партнерами» шляхом сприяння політичним і соціально-економічним реформам у країнах-учасниках «Східного партнерства». Основними пріоритетами реформ у країнах-партнерах і їх співробітництва з ЄС визначені такі області як демократія, удосконалення системи управління та забезпечення стабільності; економічна інтеграція та конвергенція з галузевою економічною політикою ЄС, яка включає створення зон вільної торгівлі; енергетична безпека; розвиток контактів між людьми (лібералізація візового режиму та посилення боротьби з незаконною міграцією).

В. Янукович, вступивши на посаду Президента України в березні 2010 р., продовжив рух України в бік євроінтеграції. Наприклад, за заявою секретаря Ради національної безпеки і оборони України А. Ключова, «прагнення до повномасштабного наближення до ЄС залишається незмінним стратегічним пріоритетом розвитку України і одним із ключових питань національної безпеки».

На саміті «Україна – ЄС» у листопаді 2010 р. Україною був підписаний протокол до Угоди про партнерство і співробітництво з основних принципів участі в програмах Євросоюзу. Цей протокол передбачає, що представники України матимуть можливість брати участь у статусі спостерігачів у програмах ЄС, а також входити до складу керівних комітетів тих програм, яким Україна буде надавати фінансову підтримку. Голова Єврокомісії Жозе Мануель Барозу зазначив, що має надію підписати Угоду про асоціацію з Україною до середини 2011 р.

У березні 2012 р. Україна і ЄС парафували Угоду про асоціацію, яка включає положення про створення Зони вільної торгівлі. У липні 2012 р. Україна та ЄС домовилися про внесення доповнень в Угоду про спрощення візового режиму. У березні – квітні 2013 р. Верховна Рада України та Європарламент ратифікували

ці домовленості. Водночас, за повідомленнями українських ЗМІ, вони стосуються лише 0,5 % населення країни та діють лише на папері.

17 вересня 2013 р. Кабінет Міністрів України одногосло схвалив проект Угоди про асоціацію з Європейським Союзом.

Неочікуваний розворот подій у бік Росії відбувся 17 грудня 2013 р., коли в Москві під керівництвом президентів двох країн В. Путіна і В. Януковича було проведено засідання російсько-української міждержавної комісії. Результатом стало підписання пакета з 14 документів. Зокрема, російський «Газпром» і «Нафтогаз України» підписали доповнення до газового контракту 2009 р., відповідно до якого вартість газу для України знизиться з 410 дол. до 268,5 дол. за тисячу кубометрів. Російський уряд також розмістить частину свого Фонду національного добробуту в розмірі 15 млрд дол. у цінних паперах українського уряду.

Слід зазначити, що в оприлюднених за підсумками зустрічі угодах не йдеться про вступ України до Митного союзу. Хоча заява В. Путіна говорить про зворотне: «Росія і Україна домовилися тісніше координувати зовнішньополітичні кроки, насамперед – з питань стратегічної стабільності і безпеки у Європі, протидії новим глобальним викликам». Натомість ідеться про широку двосторонню промислову кооперацію, урегулювання перебування Чорноморського флоту Росії у Криму та скасування мита в металургії.

Серед підписаних В. Януковичем і В. Путіним документів:

– План дій з врегулювання торговельних обмежень у двосторонній торгівлі на 2013–2014 рр.;

– Угода про реалізацію заходів державної підтримки відновлення серійного виробництва літаків АН-124 з двигунами Д-18Т та їх модифікаціями;

– Протокол між урядами РФ і України про постачання товарів за виробничою кооперацією у 2014 р.;

– Міжурядова угода про спільні дії з організації будівництва транспортного переходу через Керченську протоку.

Окремо варто відзначити задекларовані наміри України та Росії про укріплення економічного співробітництва: «Вжити заходів, що сприяють зростанню обсягів двосторонньої торгівлі та інвестицій у 2014 р., у тому числі шляхом усунення технічних бар'єрів у взаємній торгівлі на основі угоди про усунення технічних бар'єрів у взаємній торгівлі держав-учасниць СНД, які не є членами Митного союзу, а також домовленостей, визначених Планом дій з врегулювання торговельних обмежень у двосторонній торгівлі між Україною і Російською Федерацією (РФ) на 2013–2014 роки»; «Сторони сприятимуть подальшій лібералізації торговельних режимів у рамках СНД у розвиток положень Договору про зону вільної торгівлі. Сторони погодилися продовжити розвиток коопераційних зв'язків, а також утримуватися від односторонніх дій, пов'язаних з реалізацією політики імпортозаміщення, які можуть завдати економічної шкоди одна одній».

Сторони декларують також «розробку і підписання в стислі терміни Меморандуму про сприяння Російської Федерації зближенню технічних регламентів України і Митного союзу». Іншими словами Україна, не вступаючи в Митний союз, приводить свої норми, правила і закони у відповідність до вимог цієї організації. При цьому уряд України повинен буде взаємодіяти з Євразійським банком розвитку, антикризовим фондом ЄвразЕС і Міждержавним банком СНД. А російський «Внешкомбанк», згідно з зазначеними угодами, стане кредитором української економіки.

Усі ці наміри мають бути втілені в конкретних проектах, зокрема таких як:

– співпраця в літакобудуванні. Виробництво транспортного літака АН-124 «Руслан» намагаються відновити з 2006 р. Але далі домовленостей і декларацій справа так і не зайшла. У липні 2013 р. в Ульяновську відновили складання літака. Виробництво АН-124 можливе лише при двосторонній співпраці Росії та України. Це пояснюється походженням комплектуючих літака та авторськими правами на модель, якими володіє КБ «Анотонов». Уже сьогодні на АН-124 є замовлення.

Ще одним літаком, який Україна і Росія мають намір випускати разом, буде АН-70. Росія зацікавлена у виробництві зазначених літаків, оскільки Міністерство оборони РФ планує взяти їх на озброєння. Самостійно Україна не в змозі була випускати ці літаки, а спроби залучити іноземні кредити не були успішними;

– військово-промисловий комплекс. Скласти АНі без двигунів з «Мотор-Січі» неможливо, тому на початку грудня 2013 р. російська делегація під керівництвом заступника голови уряду Російської Федерації Д. Рогозіна відвідали «Мотор Січ», Чорноморський суднобудівний завод, КБ «Івченко Прогрес», ДП «Виробниче об'єднання «Південний машинобудівний завод імені О.М. Макарова» та ДП «Конструкторське бюро «Південне» імені М. К. Янгеля». Зауважимо, що приватизація цих заводів, як стратегічних об'єктів, заборонена законом. Однак, маючи більшість у Верховній Раді, будь-яке з цих підприємств можна вивести з переліку заборонених для приватизації. 22 листопада 2013 р., у день, коли уряд призупинив підготовку до підписання Угоди про асоціацію, міністр закордонних справ Швеції Карл Більдт заявив, що Росія може стати власником стратегічних об'єктів української економіки. К. Більдт прогнозував, що В. Янукович отримає гроші від Росії на спеціальних умовах. Він також висловив думку, що відмова України від асоціації з ЄС зупинить модернізацію України. Один з пунктів угод свідчить про те, що цей сценарій невдовзі стане реальністю. У ньому йдеться про те, що Україна та Росія повинні «приділити пріоритетну увагу розвитку українсько-російського військово-технічного співробітництва, кооперації підприємств оборонних галузей промисловості, створенню спільних підприємств у військово-технічній сфері». Окрім того, уряди двох країн мають намір підписати угоду про реалізацію Програми військово-технічного співробітництва між Україною і Російською Федерацією на 2013–2017 рр.;

– Чорноморський флот. Роль Росії стане вагомішою також і в Криму. Зокрема пропонується «внести на розгляд урядів до

кінця першого кварталу 2014 р. узгоджені пропозиції про збільшення участі Російської Федерації в розвитку соціально-економічної сфери Севастополя та інших населених пунктів – місць дислокації військових формувань Чорноморського флоту Російської Федерації на території України». У додаткових угодах щодо Чорноморського флоту Російської Федерації, російська сторона пропонує Україні підписати міжурядові угоди про погодження вільного пересування військових формувань Чорноморського флоту РФ поза межами їх дислокації, пов'язаних з їхньою діяльністю. Також пропонується погодити порядок перетину державного кордону України військовими кораблями, суднами забезпечення, літаками РФ і військовослужбовцями. Планується також врегулювати реєстрацію у міграційних органах України військовослужбовців Чорноморського флоту РФ, російських громадян та членів їхніх сімей. Росія також вимагає врегулювати питання оподаткування своїх військових формувань на території України, митного оформлення матеріально-технічних засобів, які надходять до російських військових частин. Крім того, Росія планує модернізувати свій флот, який базується в Автономній Республіці Крим;

– ядерна галузь. Україна і Росія відновлять реалізацію заходів з організації в Україні виробництва ядерного палива для вододіючих енергетичних реакторів (ВВЕР-1000) за російськими технологіями. Крім того, Росія фінансуватиме проект спорудження енергоблоків № 3 та № 4 Хмельницької Атомної електростанції (АЕС). Тобто від співпраці з американською Westinghouse Україна, скоріш за все, відмовиться;

– космічна галузь. Сторони продовжать роботу зі створення єдиного навігаційно-часового простору України та Російської Федерації на базі Глобальної Навігаційної Супутникової Системи (ГЛОНАСС), щодо забезпечення подальшої реалізації проектів «Наземний старт», «Морський старт» та програми «Дніпро»;

– освіта. Згідно з домовленостями, у Росії посиляться підтримка викладання й вивчення української мови: «Опрацювати пропозиції

щодо практичної реалізації домовленостей Міністерства освіти і науки Російської Федерації, Міністерства освіти і науки України та ПАТ «Промінвестбанк» про заходи щодо розвитку та поглиблення співробітництва у сфері загальної середньої освіти – у частині заходів щодо підтримки вивчення і викладання української мови і літератури в загальноосвітніх установах Росії»;

– рубль. В. Янукович і В. Путін доручили урядам двох країн виконати пункт 1.2. «Дорожньої карти» щодо врегулювання питань в інвестиційному, фінансовому та галузевому співробітництві Російської Федерації і України від 15 жовтня 2013 р. про включення російського рубля в першу групу Класифікатора іноземних валют і банківських металів Національного банку України;

– міст через Керченську протоку. Президенти домовилися про «спільні дії з організації будівництва та поетапної реалізації проекту створення транспортного переходу через Керченську протоку». Відповідна угода укладена між урядами країн 17 грудня 2013 р. Документ передбачає, що сторони у 2014 р. разом розроблять техніко-економічне обґрунтування (ТЕО), на підставі якого будуть прораховані потоки вантажів і пасажирів та буде ухвалюватися рішення про його проектування й будівництво. Крім того, на підставі ТЕО буде визначено майбутній тип транспортного переходу – у вигляді тунелю чи мосту. Як для В. Путіна, так і для В. Януковича це – надзвичайно важлива угода. Для Росії таке масштабне будівництво може стати продовженням освоєння бюджетів після Олімпіади в Сочі, для України – таким самим продовженням Євро-2012.

При цьому, як повідомляють ЗМІ, уже в лютому 2014 р. Кабінет Міністрів України може розглянути договір про єдиний митний простір, а в березні – договір про Євразійську економічну комісію. Про це йдеться в Плані-графіку розгляду угод Митного союзу, який, за інформацією видання LB.ua, йому передали джерела в Кабінеті Міністрів України. Друге джерело в уряді підтвердило достовірність документа, відмітивши при цьому, що Кабінет



Міністрів України поки ще не приймав відносно нього ніяких рішень.

Зазначений План-графік був розроблений Міністерством економічного розвитку і торгівлі України за дорученням Прем'єр-міністра М. Азарова від 12 жовтня 2013 р. № 39383/1/1-13. Усього в плані – 81 угода про митну політику, тарифне і нетарифне регулювання, податкову політику, послуги, інтелектуальну власність, обмін інформацією, технічне регулювання, трудову міграцію та інвестиції. Документ розісланий усім керівникам центральних органів виконавчої влади. Його також отримали представник Кабінету Міністрів при Євразійській комісії В. Суслів і урядовий уповноважений з питань співробітництва з Росією, країнами СНД і Євразійського економічного співтовариства В. Мунтіян. Міністерства повинні були сформулювати свої позиції з приводу документів, щоб потім вже розглядати їх на засіданнях уряду з жовтня 2013 р. Проте в порядкух денних засідань уряду це доручення Прем'єр-міністра не згадується. Як пише LB.ua, теоретично документи могли розглядатися в блоці питань з обмеженим доступом або вноситися до порядку денного з голосу.

Проте майже на всіх засіданнях уряду розглядалися питання за іншим дорученням М. Азарова від 17 вересня 2013 р. № 35987/1/1-13 – про міжнародні угоди Митного союзу, до яких могла б приєднатися Україна. За цим дорученням обговорення відбулися майже на всіх засіданнях уряду: 26 вересня, 2, 17, 23 і 30 жовтня, 7, 13, 21, 27 листопада і 11 грудня 2013 р.

Як пише LB.ua, можливо, уважно звернути увагу на ці документи змусили гроші російських ВТБ і Ощадбанку. За інформацією Інтерфакс-Україна, у вересні 2013 р. Україна отримала кредит у розмірі 750 млн дол. на 3,5 місяця під 8,5 % річних. Після цього уряд почав розглядати на засіданнях угоди Митного союзу. А вже в листопаді 2013 р. Прем'єр-міністр М. Азаров оголосив про призупинення євроінтеграції. Чинники обіцяють підписати Угоду про асоціацію з Євросоюзом, але пізніше.

Водночас Міністерство юстиції України 6 грудня 2013 р. за результатами тендера уклало

низку угод на послуги щодо вивчення Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом на суму 2,52 млн грн. Про це повідомляється у «Віснику державних закупівель». ТОВ «Європейська правова група» отримає 0,92 млн грн за розробку рекомендацій щодо приведення законодавства України у відповідність із вимогами ЄС зі здійснення регуляторної політики у сферах, охоплених положеннями глави 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» в частині «Торгівля та питання, пов'язані із торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема в частині транспарентності.

Засновниками «Європейської правової групи» є О. Рогаль, І. Віхарев і О. Король. Підприємець О. Калмиков отримає 0,93 млн грн за аналіз положення розділу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС «Торгівля та сталий розвиток» та виконання зобов'язань із забезпечення високого рівня охорони навколишнього середовища: практичні рекомендації щодо приведення законодавства України та адміністративної практики у відповідність до *acquis* ЄС.

Підприємець Г. Сапельникова отримає 0,68 млн грн за *acquis* Євросоюзу у сфері цивільної авіації та перспективи адаптації законодавства України «у світлі підписання та набуття чинності Угоди про спільний авіаційний простір між Україною та ЄС».

Цей тендер було розпочато у вересні, коли Україна ще збиралася підписувати Угоду про асоціацію з Євросоюзом, але наприкінці листопада 2013 р. Президент України В. Янукович відмовився від її підписання, обравши стратегічне партнерство з Росією.

Уявляється, що корисним було б вивчити таким чином й усі 14 Угод, укладених між Україною та Росією за участі президентів цих країн, з позиції права та на предмет економічних і політичних наслідків для нашої держави (*Матеріал підготовлено з використанням таких джерел: Ярослав Іваночко. Московські угоди: про що домовилися Путін і Янукович. З такими домовленостями вступати у Митний союз більше не треба, iPress.ua ([17](http://ipress.ua/articles/za_shcho_yanukovych_</a></i></p>
</div>
<div data-bbox=)*

*prodav\_putinu\_ukrainu\_36188.html*). – 2013. – 18.12; Андрей Яницкий. Кабмин готовит Украину ко вступлению в Таможенный союз (документы). Правительство разработало подробный план-график рассмотрения соглашений Таможенного союза, *Lb.ua* ([http://economics.lb.ua/state/2013/12/26/250122\\_kabmin\\_gotovit\\_ukrainu\\_vstupleniyu.html](http://economics.lb.ua/state/2013/12/26/250122_kabmin_gotovit_ukrainu_vstupleniyu.html)). – 2013. – 26.12; *Hawi zpowi* (<http://nashigroshi.org/2013/12/20/lukash-zaplatelya-yurystam-25-miljonu-za-vyvchennya-okremykh-polozhen-uhody-z-evrosoyuzom/>); Максим Швейц. Украина де-факто уже в Таможенном союзе, Четверта Влада (<http://4vlada.net/vneshnyaya-politika/ukraina-de-fakto-uzhe-v-tamozhennom-soyuze>). – 2013. – 26.12).

А. Рябокони, мл. науч. сотр. СИАЗ НБУВ

## Политики и эксперты о Бюджете на 2014 год (по материалам украинских СМИ)

16 января Верховная Рада Украины рассмотрела и приняла законопроект «О Государственном бюджете Украины на 2014 год» № 3000. За данное решение проголосовали 249 народных депутатов из 261 зарегистрировавшихся в зале.

Перед голосованием первый вице-спикер парламента Игорь Калетник заявил, что в связи с блокированием трибуны депутатами от оппозиции бюджет будет приниматься без обсуждения.

Напомним, 18 декабря 2013 г. Кабинет Министров Украины своим постановлением утвердил проект госбюджета. Согласно документу, доходы госбюджета установлены в сумме 392.404.327,7 тыс. грн, в том числе доходы общего фонда госбюджета Украины – в сумме 347.515.815 тыс. грн и доходы специального фонда госбюджета – в сумме 44.888.512,7 тыс. грн.

Расходы госбюджета планируется утвердить в сумме 447.294.687,9 тыс. грн, в том числе расходы общего фонда госбюджета – в сумме 401.113.217 тыс. грн и расходы специального фонда госбюджета – в сумме 46.181.470,9 тыс. грн.

Возврат кредитов в Государственный бюджет Украины в сумме 4.390.745,1 тыс. грн, в том числе возврат кредитов в общий фонд Государственного бюджета Украины – в сумме 1.410.091,2 тыс. грн и возврат кредитов в специальный фонд Государственного бюджета Украины – в сумме 2.980.653,9 тыс. грн.

Предоставление кредитов из Государственного бюджета Украины в сумме 9.047.619,9 тыс. грн, в том числе предоставление кредитов из общего фонда Государственного бюджета Украины – в сумме 1.361.341,5 тыс. грн и предоставление кредитов из специального фонда Государственного бюджета Украины – в сумме 7.686.278,4 тыс. грн.

Предельный объем дефицита госбюджета – 59.547.235 тыс. грн, в том числе предельный объем дефицита общего фонда госбюджета – 53.548.652,3 тыс. грн и предельный объем дефицита специального фонда госбюджета – 5.998.582,7 тыс. грн.

Предельный объем государственного долга на 31 декабря 2014 г. определен в сумме 580.066.966 тыс. грн.

Поступления от приватизации госимущества планируются на уровне 17 млрд грн. Объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых из госбюджета местным бюджетам, предусмотрен в сумме 128,4 млрд грн.

Правительственный проект госбюджета-2014 построен на прогнозе роста ВВП на 3 % (до 1,6 трлн грн) при среднегодовой инфляции 4,3 % и среднегодовом курсе 8,5 грн/дол.

Как отметил Премьер-министр Н. Азаров, в госбюджете на 2014 г. правительство продолжает политику повышения социальных стандартов, увеличения зарплат и президентских реформ, а также восстановления конкурентоспособности отечественных предприятий, в том числе путем улучшения бизнес-климата.

Н. Азаров заявил, что бюджет 2014 г. – максимально взвешенный, реалистичный, создан для народа Украины.

Ранее Президент В. Янукович охарактеризовал финплан государства как «оптимистичный» и требующий напряженной работы. Однако даже с учетом достигнутых договоренностей с Россией о скидке на газ плановые показатели выглядят труднодостижимыми, уверены экономисты и эксперты.

Международное рейтинговое агентство Moody's Investors Service прогнозирует, что валовый внутренний продукт Украины в 2014 г. возобновит медленный рост и увеличится на 1,5 %. Рост экономики будет сопровождаться небольшим ускорением инфляции: с 0,8 % в 2013 г. до 2,3 % (декабрь к декабрю) и легким ослаблением гривни: с 8,3 грн/дол. на конец этого года до 8,5 грн/дол. на конец 2014 г. Специалисты Moody's предполагают, что в долларовом выражении номинальный ВВП Украины в следующем году снизится до 166,6 млрд дол. по сравнению со 171,8 млрд дол. в 2013 г.

Международный валютный фонд, согласно его декабрьским оценкам, ожидает рост ВВП Украины в 2014 г. на 1% после снижения в текущем на 0,3 %.

Федерация работодателей Украины одной из первых выступила с критикой проекта бюджета на 2014 г. «Заложили в ВВП рост 3 %. Мы как Федерация работодателей однозначно говорим, что такого не будет. Поэтому нужно вмешаться и пересматривать бюджет по многим позициям», – заявил глава федерации Д. Фирташ. По его мнению, разработчики бюджета должны были иметь веские основания для своего оптимизма, ведь помимо 3-процентного роста ВВП предполагается и рост доходов государственной казны. Они возрастут на 5,9 %. Основная причина роста доходов – увеличение поступлений от сбора налогов. В бюджете рассчитано, что налоговые поступления составят около 325 млрд грн, что на 7,7 % больше, чем в текущем году. Кабмин уверен – поступления увеличатся от всех налогов за исключением налога на прибыль,

т. к. ставка последнего будет снижена на 1 %. Однако этот процент «съест» 8,9 млрд грн.

Зато поступления от НДС возрастут до 176,5 млрд грн, что на 15 % больше, чем в текущем году. Однако текущий год демонстрирует стабильное падение уровня промышленного производства, и непонятно, за счет чего должны вырасти налоговые поступления. Правда, у правительства есть еще одна «палочка-выручалочка», которая не раз пополняла бюджет Украины – рост акцизов. Их повышение должно принести 4 млрд грн дополнительно. Акциз на пиво повысится на 35 %, на алкоголь и спирт – на 14 %. Помимо этого возможно повышение ставок акцизов на операции с ценными бумагами и на дизельное топливо.

Впрочем, рост поступлений в бюджет будет компенсироваться ростом расходов. Последние возрастут на 6,5 % и составят 447,3 млрд грн. Таким образом, дефицит госбюджета составит 59,5 млрд грн, что на 17,7 % больше, чем в 2013 г. Причиной роста расходов называют социальную ориентированность бюджета.

В Госбюджете Украины на 2014 г. объем расходов, направляемых Пенсионному фонду Украины, предполагается в объеме 87,4 млрд грн, что на 4,1 млрд грн (или на 5 %) больше, чем в 2013 г., в том числе на покрытие дефицита средств фонда – 22,1 млрд грн, что на 0,3 млрд грн (или на 1,4 %) больше, чем предусмотрено на эти цели в прошлом году.

А минимальная зарплата в Украине в 2014 г. будет повышаться в три этапа и возрастет на 6,4 % – до 1 тыс. 301 грн с 1 октября 2014 г.

Так, с 1 января 2014 г. Госбюджета предполагает оставить размер минимальной зарплаты на уровне, установленном с декабря 2013 г., – 1 тыс. 218 грн. При этом с 1 июля 2014 г. Кабинет Министров Украины предлагает Верховной Раде увеличить минимальную заработную плату на 2,56 %, или на 32 грн – до 1 тыс. 250 грн. С 1 октября 2014 г. минимальную зарплату предлагается повысить до 1 тыс. 301 грн.

В почасовом размере минимальную зарплату предлагается установить с 1 января –

7,3 грн/час, с 1 июля – 7,49 грн/час, с 1 октября – 7,8 грн/час.

По словам Премьер-министра Украины Н. Азарова, в частности, в результате таких увеличений повысится среднемесячная заработная плата медиков и педагогов. Так, к концу 2014 г., например, средняя зарплата участкового врача-терапевта высшей категории возрастет на 600 грн, фельдшера – на 400 грн, заведующего дошкольным учебным заведением – на 64 грн, учителя высшей категории – на 602 грн, старшего научного сотрудника – на 748 грн.

Это позволило оппозиции окрестить нынешний документ бюджетом не развития, а проедания. «В этом документе не предусмотрено никаких инвестиционных статей, не будет заложено никаких средств в развитие украинской экономики. Это фактически будет бюджет проедания», – заявил лидер ВО «Свобода» О. Тягнибок, назвав бюджет – «предвыборным» для В. Януковича.

Возможно, такую обеспокоенность вызвали запланированные продажи госимущества, в частности Одесского припортового завода, Иршанского и Вольногорского горно-обогатительных комбинатов, и 49 обл- и горгазов и ряд шахт. Однако эксперты указывают – большинство выставленных к продаже объектов – не прибыльны. Кроме того, как показывает анализ бюджета, обычный гражданин вряд ли существенно почувствует увеличение расходной части бюджета.

В то же время Премьер Н. Азаров продолжает утверждать – бюджет направлен на развитие страны. И не последнюю роль в этом сыграли украинско-российские переговоры. «Президент Украины договорился о чрезвычайно выгодных условиях для кредитования украинской экономики, что позволит нам реализовать масштабные проекты развития и модернизации промышленности и инфраструктуры и т. п. В целом... был подписан широкий пакет соглашений, которые открывают для экономики Украины хорошие перспективы на следующие годы, а правительству дают возможности принять сегодня бюджет социального и экономического развития, что было до

сегодняшнего времени просто невозможным», – заявил Премьер-министр Украины.

Однако российский кредит в бюджете так и не отразился в полной мере – речь идет лишь о 5 млрд дол. «внешних займов». «Не вполне понятно, что именно обещал Путин – документа никто не видел», – заявил В. Вахитов, старший научный сотрудник Киевской школы экономики. По его мнению, 12 млрд можно «дать» по-разному: часть – в 2014 г., часть – в 2015-м. Можно купить облигации внутреннего займа, а не внешнего. Можно перефинансировать долг какого-то предприятия – например, «Нефтегаза». Не все варианты формально будут идти в графе «заимствования», хотя в любом случае повысится «количество денег» в стране, отмечает он.

Согласно Госбюджету, финансирование капитальных расходов увеличено до 3,4 млрд грн (+2 млрд грн к показателям 2013 г.), фонда регионального развития – до 3,5 млрд грн (+2,5 млрд грн). Однако анализ бюджетного законопроекта в целом позволил сделать вывод о том, что расходы на развитие увеличатся всего до 48 млрд грн, что обеспечит прирост на 1,1 %, или 515 млн грн. При этом правительство заметно сократило ресурсы, которые в 2014 г. будут выделены на инфраструктуру, в частности – на строительство дорог.

В то же время на потребление, куда относятся оплата труда, субвенции местным бюджетам, дотации Пенсионному фонду и т. п., будет израсходовано 397,8 млрд грн, что на 27 млрд грн (7,3 %) больше прошлогоднего плана.

Дополнительные расходы в основном пойдут на повышение социальных стандартов для широких слоев населения. Так, прожиточный минимум и среднегодовой размер минимальной зарплаты планируется поэтапно повысить на 8,1 % и 8,2 % соответственно. Должностной оклад работника первого тарифного разряда единой тарифной сетки должен быть увеличен к декабрю 2014 г. на 18,7 % по сравнению с декабрем 2013 г. Предполагается увеличить дотации на 22 % (8,8 млрд грн) на выплату помощи семьям с детьми, малообеспеченным семьям, инвалидам с детства и детям-инвалидам.

Планируют также повысить стипендии студентам на 70–120 грн. Пенсионеры могут рассчитывать на повышение доплат к пенсиям, для чего предусматривается 5-процентное по сравнению с 2013 г. увеличение трансфертов в Пенсионный фонд из Госбюджета – до 87,4 млрд грн (+4,1 млрд грн).

Не забыли в основном финансовом документе страны и о пресловутой «юлиной тысяче», запланировав 6 млрд грн для выплаты компенсаций вкладчикам Сбербанка СССР.

Расходы на содержание МВД повысятся по сравнению с прошлым годом на 2,3 млрд грн (14,3 %) и составят рекордные 18,4 млрд грн.

В то же время на здравоохранение в 2014 г. расходы снизятся на 128 млн грн. Всего на здоровье 45 млн украинцев планируют выделить лишь 9,9 млрд грн. А это значит, что реформа здравоохранения, о которой так много говорят власти, улучшений в медицинском обслуживании граждан не сулит.

Бюджет Министерства образования и науки в целом может получить в 2014 г. на 864 млн грн (3,6 %) больше прошлогоднего плана и составит 24,3 млрд грн. Прирост ниже планового показателя инфляции (4,3 %) и не позволяет надеяться на улучшение состояния в отрасли. Сохраняется также хроническое недофинансирование отечественной науки. В проекте бюджета на 2014 г. НАН Украины планируется выделить такой же объем средств, как и в прошлом году – 3,0 млрд грн. Это свидетельствует о реальном сокращении (с учетом той же инфляции) финансирования и дальнейшем снижении доли науки в общих расходах государства.

В то же время стало известно, что правительство выполнило требование профсоюза ученых увеличить объем финансирования в январе-марте 2014 года до уровня первого квартала прошлого года и пообещало увеличить бюджет учреждения на текущий год.

«У нас есть договоренность с руководством Кабинета министров встречаться и работать по вопросам бюджета с профсоюзом, нашей

рабочей комиссией. И как нам сказали, да мы и сами понимаем, бюджет будет в этом году будет еще не раз пересматриваться. Поэтому наши интересы могут быть учтены», – отметил глава профсоюза работников НАН Украины А. Широков.

Еще одной претензией оппозиции есть традиционное увеличение расходов на правоохранительные органы. Расходы на содержание МВД повысятся на 2 млрд грн, СБУ – на 50 млн. ГПУ будут финансировать все так же. Оппозиция увидела в таких статьях «благодарность власти и плату за разгон демонстрантов». Однако представители Партии регионов отмечают – 2 млрд для милиции явно мало. Тем более, что сами «регионалы» планируют закрыть путь для дополнительного финансирования силовиков «спонсорами». «Два миллиарда – это еще и мало. Милиция хронически недополучала деньги, их финансировали на 60 %. По поводу ремонтов, оргтехники и канцтоваров были вынуждены обращаться к спонсорам, а это уже повод для коррупции. Такое же положение в других силовых структурах. Мы хотим от этого отказаться», – отметил нардеп В. Олейник. При этом он подчеркнул, что повышение расходов на милицию идет рука об руку с уменьшением расходов на «дорогих наших нардепов». Так, расходы на парламент сократили на 15 млн грн, на Администрацию Президента – на 20 млн, на ДУС – на 10 млн.

В целом сам бюджет вызывает смешанные чувства у экспертов. Если в стране так и не будут проведены радикальные реформы экономики, бюджет снова рискует стать невыполнимым. По крайней мере, те 3 % роста ВВП могут так и остаться на бумаге, как в бюджете нынешнего года, когда прогнозировали рост, а вышел спад. «Рынки сбыта, в особенности российский, очень слабы, а конкуренция повышается. Поэтому позитивная динамика по ВВП возможна, но 3 % для нас сейчас – это очень оптимистично», – поясняет Д. Боярчук, директор «CASE-Украина».

В свою очередь депутат от Партии регионов В. Лукьянов считает, что проект

бюджета на следующий год является реалистичным. «Ведь мы понимаем, что закладывать оптимистичные показатели в бюджетные документы – это путь к сложностям в выполнении бюджета во второй половине года», – подчеркнул он. Также он настаивает на необходимости скорейшего рассмотрения бюджета, так как есть негативный опыт, когда бюджет не принимался до марта.

Из тех новшеств, которые единогласно оцениваются позитивно экспертами – больше ресурсов получают местные бюджеты – на 15 млрд грн, по сравнению с 2013 г. Всего инвестиционный ресурс для социально-экономического развития территорий в следующем году составит почти

16 млрд грн, также 1 млрд грн выделяется на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт высокоспециализированных медицинских учреждений.

Э. Найман, управляющий партнер инвестиционной компании Capital-Times, обращает внимание, что в Кабмине исходят из 1.539 млрд грн номинального ВВП в текущем году, хотя, по его оценке, номинальный ВВП по итогам 2013 г. может составить примерно на 100–120 млрд грн меньше. «В связи с таким недовыполнением “бюджетных планов” в текущем году потери бюджета составят порядка 30–40 млрд грн», – прогнозирует он.

Д. Боярчук также отмечает, что номинальный ВВП завышен минимум на 100 млрд грн, а это означает автоматический недобор в бюджет 20 млрд грн. «Уже на этом этапе это можно утверждать с большой степенью уверенности», – полагает он.

На следующий год МВФ прогнозирует номинальный ВВП Украины в размере 1.486 млрд грн – на 167 млрд меньше бюджетного прогноза в 1653 млрд грн. «Такая разница формирует скрытый дефицит бюджета на 2014 г.», – говорит Э. Найман. По его мнению, потенциальный дефицит, с учетом дефицита НАК «Нефтегаз Украины» в почти 15 млрд грн, составит около 134 млрд грн, или 9 % реально ожидающегося

ВВП. «По меркам тяжелой экономической ситуации в мире и Украине, в частности, такой бюджет выглядит нереалистичным», – считает Э. Найман.

Показатель поступлений от приватизации на уровне 17 млрд грн также выглядит достаточно оптимистично. Например, в 2013 г. от приватизации бюджет рассчитывал получить 10,9 млрд грн, но фактически поступило около 1 млрд грн. «Словом, картина в 2014-м будет почти такой же, как и в 2013-м. Только в следующем году будем “гулять” уже на русские кредиты», – констатирует Д. Боярчук.

Дефицит придется закрывать привлечением новых долгов и эмиссией гривни, либо в конце года пересматривать расходы бюджета, а последнее в предвыборный год вряд ли осуществимо, уверен Э. Найман. Избежать же колебания курса гривни помогут только многомиллиардные поступления иностранной валюты в виде прямых иностранных инвестиций или взлет цен на продукцию украинского экспорта зерновых и черные металлы.

Отметим, что украинский парламент в конце прошлого года скорректировал параметры налогового законодательства. Верховная Рада заморозила до 2015 г. понижение ставки НДС с 20 % до 17 % и понизила ставку налога на прибыль на 2014 г. с 19 % до 18 % вместо ранее предусмотренных Налоговым кодексом 16 %.

Последнее послабление вряд ли будет иметь принципиальное влияние на бизнес. «Этот налог фактически взимается, исходя из внутренних нормативов налоговой в зависимости от размера предприятия, вида деятельности, оборота: попробуйте только не выполнить этот норматив или показать убытки – мало не покажется. И кому какая разница, какая ставка налога», – говорит Д. Боярчук. Кроме того, с 2013 г. этот налог взимается официально авансом, и в суммах не меньших, чем за аналогичный период прошлого года. «А как учитывается разница, если предприятие перестало получать прибыль – пока неясно», – отмечает эксперт.

По данным журнала Forbes, в 2013 г. выполнение государственного бюджета Украины по доходам составит порядка 94,7 %, с недобором почти 20 млрд грн. Очевидно, итоговые показатели на 2014 г. могут оказаться еще хуже. Новый финансовый документ выглядит как типичный бюджет предвыборного года.

Впрочем, как уже отмечалось выше, в Госбюджете отсутствует какое-либо упоминание о российском кредите. Между тем в течение 2014 г. Россия может приобрести украинские еврооблигации (внешний долг) на общую сумму до 12 млрд дол., т. е. почти 100 млрд грн. Теоретически за счет этих средств можно будет профинансировать более 20 % расходов государственного бюджета Украины на 2014 г.

Если договоренности будут выполняться, то в предвыборном 2014 г. Украина может получить впервые за долгие годы бюджет, в котором все расходы можно будет профинансировать полностью. Правда, в значительной степени за счет увеличения долгов, расплачиваться по которым (или рефинансировать) надо будет уже в конце 2015 г. Впрочем, все будет зависеть от того, как власти Украины распорядятся предоставленной возможностью.

Благодаря соглашению с Россией украинская экономика в 2014 г. может существенно улучшить свои позиции. Уже произошедший в 2013 г. обвал в автомобильной и вагоностроительной промышленности, химпроме, металлургии в 2014 г. может смениться более благоприятными тенденциями.

Безусловно, немалый эффект даст снижение цен на российский газ, за счет чего повысится рентабельность химического и металлургического производства, улучшится финансовая ситуация в «Нефтегазе Украины». Кроме того, в 2014 г. ожидается некоторое увеличение мирового потребления стальной продукции, завершится спад в Европе. Так что отечественные металлурги могут рассчитывать на некоторую прибавку в объемах экспортного тоннажа и доходов.

Скорее всего, прекратится падение экспорта украинских товаров в Россию. Спрос на

украинские вагоны вряд ли восстановится до уровня 2011–2012 гг., но, судя по всему, перестанет сокращаться. Вследствие корректировки положения об утилизационном сборе несколько улучшатся возможности для поставок в Россию украинских автомобилей. Очевидно, будут сняты или ослаблены ограничения на ряд видов промышленной продукции, например, стальных труб. Конечно, здесь свою роль сыграет, прежде всего, эффект низкой базы, но в 2014 г. промышленное производство в Украине и в самом деле может выйти из спада и своим ростом добавить пару процентов к отечественному ВВП. Однако проблема в том, что этот рост может оказаться временным.

Перед украинской экономикой стоят те же самые задачи, что и раньше: модернизация, повышение конкурентоспособности на международном уровне, освоение выпуска современной продукции с более высокой добавленной стоимостью, улучшение условий для ведения бизнеса, борьба с коррупцией и рейдерством.

В некоторой степени эти задачи даже усложнились. Это на европейский рынок можно было выходить с металлом, зерном и подсолнечником. В Россию и другие страны СНГ украинские компании поставляют железнодорожные вагоны, аэрокосмическую технику, электротехнику, промышленное оборудование. «Евразийское» направление интеграции требует прогресса, прежде всего, в машино- и судостроении, оборонке, пищевой промышленности.

Как заявлял Премьер-министр Н. Азаров, Кабмин рассчитывает в 2014 г. предоставить государственные гарантии на сумму 50 млрд грн на проекты модернизации предприятий. Таким образом, программа активизации отечественной экономики, существовавшая в основном на бумаге, может внезапно получить реальное наполнение. Кроме того, бюджетные средства, пополненные благодаря продаже еврооблигаций, могут быть направлены на модернизацию ЖКХ,

программы энергосбережения, расширение инфраструктуры. Каждое из этих направлений может стать зоной роста для украинской экономики, если предусмотреть в них использование преимущественно украинского оборудования и выполнение основных работ силами украинских подрядчиков.

В украинском бюджетном процессе есть еще один немаловажный аспект. Проблема бюджетного дефицита актуальна в настоящее время для большинства стран мира. Решать ее обычно стараются по рецептам МВФ и Европейской комиссии – посредством сокращения государственных расходов.

Однако, как показывает опыт Греции, Аргентины, Испании и других кризисных стран, этот путь не ведет никуда, так как способствует лишь дальнейшему углублению экономического спада, росту безработицы, снижению уровня жизни населения и разорению малого бизнеса.

Отказавшись в конце прошлого года принять условия МВФ, Украина теперь может рассчитывать только на путь решения проблемы бюджетного дефицита – увеличение государственных доходов. А это можно сделать только посредством стимулирования экономического роста и поддержания определенного уровня протекционизма.

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

### У 2014 рік з новими законодавчими ініціативами

**З** 1 січня 2014 р. в Україні набрали чинності ряд змін, що стосуються різних сфер життєдіяльності суспільства.

Зокрема, новий рік для представників бізнесу мав розпочатися виконанням однієї з головних обіцянок Податкового кодексу – зниження ставки ПДВ до 17 % і зниження ставки податку на прибуток до 16 %. Утім, Верховна Рада ще 19 грудня, проголосувавши за зміни до Податкового кодексу (законопроект № 3757), перенесла з 1 січня 2014 р. на 1 січня 2015 р. зниження ставки ПДВ до 17 %. Ставку податку на прибуток підприємств у 2014 р. буде знижено тільки на 1 % – до 18 %, а не до 16 %, як планувалося раніше. При цьому податок на прибуток у 2015 р. становитиме 17 %, і тільки у 2016 р. – 16 %.

Одночасно законопроектом передбачається підвищення ставок акцизного податку на пиво на 35 %, на спирт та інші алкогольні напої – на 14 %, а також підвищення ставок акцизного податку на тютюнові вироби, тютюн і промислові замітники тютюну та збільшення мінімального акцизного зобов'язання зі сплати акцизного податку на тютюнові вироби на 11,6 %.

За оцінками автора законопроекту, голови профільного комітету В. Хомутильника (Партія

регіонів), бюджетний ефект повинен становити близько 35 млрд грн.

27 грудня 2013 р. Президент України В. Янукович підписав Закон № 713-VII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ставок деяких податків» (законопроект № 3757). Як відомо, цей Закон є одним із ключових при формуванні проекту бюджету на 2014 р. у частині розрахунку прибуткової частини.

Тим часом, з 1 січня набрав чинності Закон України № 657-VII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо обліку та реєстрації платників податків та удосконалення окремих положень».

Відтепер внесено зміни в частині отримання свідоцтв платника ПДВ та єдиного податку. Реєстрація таких платників здійснюватиметься шляхом внесення записів до відповідних державних реєстрів. Платники єдиного податку будуть користуватися витягом з реєстру платників єдиного податку, який на запит підприємців безоплатно видаватиме податковий орган. Міністерство доходів і зборів України зобов'язане безкоштовно надавати вільний доступ до даних з реєстру платників єдиного податку: податковий номер (для юридичної



особи); найменування для юридичної особи або прізвище, ім'я, по батькові для фізичної особи; дату (період) обрання або переходу на спрощену систему оподаткування; ставку єдиного податку; групу платника податку; види господарської діяльності першої та другої груп; дату виключення з реєстру платників єдиного податку. Ці дані доступні через реєстраційний веб-портал юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та на власному офіційному веб-сайті Міндоходів.

Також введені нові правила реєстрації для фізосіб-нерезидентів. Зокрема, фізична особа, яка є резидентом іноземної держави, тобто не проживає в Україні, може бути взята на облік за місцем реєстрації свого перебування (проживання) на території України. При цьому у разі якщо особа має право постійного проживання на території іноземної країни, вона вважається такою, що не проживає в Україні. Ці поправки до Податкового кодексу вже прозвали «антикличковими поправками», оскільки лідер партії УДАР В. Кличко має право на проживання в Німеччині, відтак за новою нормою вважається таким, що не проживає в Україні і, відповідно, не має права балотуватися в Президенти.

Також з 1 січня 2014 р. набрав чинності Закон України № 407-VII «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо вдосконалення процедури за фінансовими векселями)» та Закон України № 443-VII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо реєстрації осіб як платників податків», який передбачає можливість подання заяви про добровільну реєстрацію платника податку на додану вартість або обрання спрощеної системи оподаткування державному реєстратору як додатка до реєстраційної картки, що подається для проведення державної реєстрації юридичної особи або фізичної особи-підприємця.

Ще однією з законодавчих норм Податкового кодексу, що набрала чинності з 1 січня 2014 р., є податок на нерухомість. До цього часу платники податків повинні були провести звірення майнових даних. Цією можливістю скористалися понад 70 % платників податків. Тепер до 1 липня 2014 р. контролюючі органи

визначають суму податку, необхідного до сплати, та вручать платникам податків повідомлення про нарахований податок і платіжні реквізити. Платіжний документ буде виданий на кожен об'єкт оподаткування.

Зазначимо, що об'єктом оподаткування служать квартири і будинки, що перевищують площу в 120 кв. м і 250 кв. м відповідно. Квартири і будинки меншої площі є предметом податкової пільги.

Підлягає оподаткуванню сумарна площа квартири і будинку, якщо вона перевищує 370 кв. м. Ставка податку становить 1 % від мінімальної зарплати для сумарної площі нерухомості від 370 кв. м до 740 кв. м і 2,7 % – якщо вона перевищує 740 кв. м. При цьому власне податок нараховується на кількість метрів, що перевищують «пільгове», не обкладене податком значення. Разом з тим, «пільга» зі сплати податку знімається відразу ж, як тільки буде доведено факт отримання доходів з нерухомості – від видавання її в оренду, лізинг або використання в комерційних цілях.

Також набрали чинності нові правила оцінки нерухомості, які повинні були запрацювати ще в листопаді минулого року. Мова йде про створення єдиного Реєстру оцінщиків, комп'ютерну програму, за якою вони мають визначати вартість квадратних метрів, та про переатестацію і сертифікацію самих фахівців. У зв'язку з тим, що все це до листопада 2013 р. не було готовим, законотворці вирішили зробити відстрочку.

Відтепер нотаріуси завірятимуть договора купівлі-продажу нерухомості або його обміну лише за наявності у замовника документа незалежної оцінки. Його можна буде отримати тільки у сертифікованих оцінщиків, як державних, так і приватних.

Ще одне нововведення Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу про ставки окремих податків і податкових пільг» – стягування акцизного збору на легкові автомобілі, переобладнані із ввезених в країну непідакцизних вантажних автомобілів.

За повідомленням Міндоходів, близько третини ввезених в Україну вантажних

автомобілів після переобладнання зареєстровані в органах ДАІ як підакцизні легкові авто. Згідно з підрахунками міністерства, сума додаткових надходжень до держбюджету від цього податку може становити близько 300 млн грн. Експерти прогнозують, що в першу чергу нововведення торкнуться підприємств із переобладнання, яких багато в Західній Україні, а також так званих перегонників.

Зауважимо, що з 1 січня в Україні також заборонено ввезення, проведення першої реєстрації ввезених або виготовлених у країні транспортних засобів (нових і вживаних), які відповідають екологічним нормам нижче за Євро-4. Таке рішення закріплено прийнятим у липні 2012 р. законом, яким з 1 січня 2013 р. було запроваджено норму Євро-3 для колісних транспортних засобів, а з 1 січня 2016 р. передбачається введення норм Євро-5. Зазначимо, практично всі українські автовиробники заявили про готовність перейти на нові екостандарты. Водночас на ввезені або вироблені в країні до 1 січня автотранспортні засоби обов'язкова вимога на відповідність стандарту Євро-4 не поширюється.

1 січня 2014 р. опубліковано Закон України № 665-VII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо коштів від використання (реалізації) державної частини виробленої продукції відповідно до угод про розподіл продукції». Закон вносить зміни до ст. 29, 69 і 71 Бюджетного кодексу України, згідно з якими кошти від використання (реалізації) частини виробленої продукції, яка залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, передаються органу місцевого самоврядування, на території якого розташована ділянка надр, у розмірах, передбачених такою угодою, проте не менш 10 % цих коштів, у такій пропорції: 50 % – обласній раді, 25 % – районній раді, 25 % – сільській (селищній) раді.

Серед змін, які набрали чинності з 1 січня 2014 р., є Закон про інститути спільного інвестування (№ 5080-VI), згідно з яким передбачається створення спеціалізованих або кваліфікаційних ІСІ, які можуть підрозділятися на інвестиційні фонди грошового ринку,

державних цінних паперів, облігацій, акцій, індексних і банківських металів.

Компанії з управління активами мають право змінити вид ІСІ з диверсифікованого на спеціалізований протягом року з дня набрання чинності цим законом. Також даний закон знімає заборону на інвестування ІСІ в акції банків. При цьому ІСІ не можуть бути засновниками та власниками істотної участі в банку (більше 10 %).

Крім того, цим законом вводиться новий вид акцій – акції корпоративного інвестфонду, а також прописується процедура обігу таких акцій. Ряд норм даного закону спрямовані на забезпечення залучення й розміщення фінансових ресурсів інвесторів і визначають правові та організаційні засади створення, діяльності, припинення суб'єктів спільного інвестування, особливості управління активами зазначених суб'єктів, встановлюють вимоги до складу, структури й зберігання таких активів та ін. Існуючі компанії з управління активами зобов'язані привести свою діяльність у відповідність із новим законом до 1 січня 2015 р.

З 1 січня 2014 р. набрали чинності зміни до законодавства щодо особливостей передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності (закон України від 10.10.2013 р. № 640-VII).

Зміни врегульовують процес підготовки об'єкта централізованого водо- теплопостачання і водовідведення до передачі в концесію, а також процедуру проведення концесійного конкурсу та передачі об'єкта в концесійне користування. Визначені також особливості здійснення концесійної діяльності, порядок повернення об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення в разі припинення договору концесії.

Закон має сприяти застосуванню інституту концесії, як більш ефективного механізму збереження, експлуатації та модернізації комунального майна територіальних громад. Зокрема, концесійна форма співпраці територіальної громади і приватного сектору економіки передбачає, що концесіонер, отримуючи комунальне майно, як закінчений

виробничий цикл, бере на себе фінансування відновлення (утримання майна в належному робочому стані) та поліпшення об'єкта концесії. Приватні інвестиції знімуть навантаження з місцевих бюджетів щодо подальшого функціонування та модернізації об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, при цьому забезпечуватимуть як надходження до бюджету від раніше нерентабельних виробництв, так і зростання вартості комунального майна територіальних громад.

Як відомо, у сфері природних монополій удосконалення системи управління здійснюється шляхом залучення державно-приватного партнерства, зокрема, передачею підприємств водо-, теплопостачання і водовідведення в оренду та концесію.

На початок грудня 2013 р. у концесію здано 19 об'єктів, із них: 16 об'єктів водопостачання та водовідведення в Автономній Республіці Крим, Закарпатській, Запорізькій, Київській, Луганській та Хмельницькій областях; два об'єкти теплопостачання в Донецькій та Хмельницькій областях; один об'єкт з оброблення відходів у Автономній Республіці Крим.

В оренду передано 22 об'єкти: 11 об'єктів водопостачання та водовідведення в Запорізькій, Миколаївській та Одеській областях; 11 об'єктів теплопостачання в Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Львівській, Сумській областях та м. Севастополь.

Укладено дев'ять угод спільної діяльності: два об'єкти водопостачання та водовідведення в Тернопільській області; сім об'єктів з переробки відходів у Донецькій, Закарпатській, Київській та Кіровоградській областях.

Щодо процесу реформування ринку електроенергії, то в Україні набрав чинності Закон № 663-VII «Про засади функціонування ринку електричної енергії України». Закон визначає механізми державного контролю шляхом визначення видів діяльності на ринку електроенергії, які потребують ліцензування (діяльність з виробництва електроенергії, постачання електроенергії, передачі електроенергії магістральними, міждержавними та місцевими (локальними)

електричними мережами, здійснення централізованого диспетчерського (оперативно-технологічного) управління об'єднаною енергетичною системою України, забезпечення функціонування ринку «на добу наперед») та ін.

Новий Закон передбачає впровадження моделі роботи за прямими договорами, ринок контрактів «на добу вперед» і балансує ринку, який дасть можливість регулювати дисбаланс, що виникає при виробництві електроенергії. Також передбачається створення ринку додаткових послуг із закупівлі маневрених потужностей.

Закон повинен вирішити проблему перехресного субсидування, коли за дешеvu електроенергію для населення платять промисловість. Новий Закон відміняє цю схему і вводить прозору систему підтримки пільгових категорій споживачів через Фонд врегулювання вартісного дисбалансу.

На думку представників атомної галузі, основною функцією фонду буде отримання коштів від енергогенеруючих компаній, які належать державі (АЕС, ГЕС і ГАЕС) для подальшого їх направлення на покриття збитків теплової генерації, яка перебуває, здебільшого, у приватній власності, а також гарантованих постачальників. Через фонд проводитимуться розрахунки за продану за «зеленими тарифами» електроенергію, а також відшкодовуватися збитки гарантованих постачальників від продажу споживачам електроенергії за регульованими тарифами і витрати від купівлі електроенергії, виробленої на ТЕЦ і інших установках з комбінованим виробництвом електроенергії за регульованими цінами і її продажу за ринковими цінами.

Закон передбачає, що повноцінний ринок електроенергії буде введений до 1 липня 2017 р. – після ухвалення необхідних підзаконних актів.

Слід нагадати, що у вересні 2013 р. Верховна Рада України прийняла ряд законів України, які наближають національне законодавство до європейських стандартів.

Один із цих законів «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо порядку та умов відбування покарань» набрав чинності з 1 січня 2014 р. Закон

містить ряд нових положень, спрямованих на подальшу гуманізацію умов перебування в місцях позбавлення волі, у першу чергу таких уразливих категорій громадян, як матері з дітьми та засуджені неповнолітні. Зокрема, законодавчо закріплено, що за дітьми, які перебувають у будинках дитини при виправних колоніях, закріплено право на спілкування не тільки з матір'ю, а й із близькими родичами.

З кримінально-виконавчого законодавства виключено норму, що дозволяла адміністрації установи приймати рішення про припинення перебування дитини в будинку дитини при виправній колонії залежно від поведінки матері (а саме у разі допущення нею злісних порушень порядку відбування покарання).

Зняті обмеження на періодичність короткотривалих побачень засуджених під час відбування покарання у виховній колонії, а кількість тривалих побачень збільшено з 4 до 12 на рік. Крім того, врегульовані положення про можливість проведення таких побачень за межами установи (один раз на три місяці).

Засуджені до довічного позбавлення волі після відбуття 20 років повинні бути переведені у звичайні житлові приміщення і не повинні відокремлюватися від інших засуджених.

Тим часом МЗС України звертає увагу громадян України, які планують свої закордонні поїздки до РФ, на необхідність дотримання законів країни перебування та наслідки порушення режиму перебування в Російській Федерації.

Зокрема, з 1 січня 2014 р. набрало чинності нове законодавство Росії про порядок в'їзду і виїзду з країни і про правове становище іноземних громадян у РФ. Згідно з новими правилами, термін тимчасового перебування в Росії іноземних громадян, які прибули до РФ у порядку, що не вимагає отримання візи, не може перевищувати 90 днів сумарно протягом кожного періоду в півроку за винятком випадків, передбачених федеральним законом.

Таким чином, тепер, якщо українець під час свого попереднього перебування в Росії перевищив термін перебування в 90 днів сумарно протягом кожного періоду в 180 днів, йому буде заборонено в'їзд терміном на три роки з дня виїзду з РФ.

З 1 січня 2015 р. українці зможуть в'їхати до Росії тільки за наявності закордонного паспорта (*За матеріалами інтернет-ЗМІ: <http://ua.korrespondent.net/business/auto/3282205-v-ukraini-nabuv-chynnosti-zakon-schopredbachaie-stiahuvannia-aktyznoho-zboruna-pereobladnani-avtomobili>, [http://zik.ua/ua/news/2014/01/02/1\\_sichnya\\_nabuv\\_chynnosti\\_zakon\\_pro\\_popravku\\_klychka\\_450892](http://zik.ua/ua/news/2014/01/02/1_sichnya_nabuv_chynnosti_zakon_pro_popravku_klychka_450892), <http://n-auditor.com.ua/uk/novini/item/10147.html>, <http://grim.in.ua/news/2014/01/02/6307>, <http://zakapnamta.net/main/14392-scho-novogo-v-ukrayin-z-pochatkom-2014-roku.html>, <http://paralleli.if.ua/news/38627.html>, <http://paralleli.if.ua/news/38627.html>, <http://www.auc.org.ua/news/vstupili-v-diyu-zmini-do-zakonodavstva>).*

**М. Дем'яненко, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ**

## **Законодавчі ініціативи щодо захисту прав споживачів**

**П**рактично кожній людині, хоча б одного разу, з різних причин доводилося повертати придбаний товар. Така можливість передбачена Законом України «Про захист прав споживачів». Проте, якщо проаналізувати повідомлення мас-медіа, до яких звертаються покупці з відповідними проблемами, бачимо, що часом це досить проблемна справа. Здебільшого, продавець перекладає

провину на виробника, той у свою чергу на технологічну неможливість виробництва неякісного товару, фальсифікат, чи недобросовісних конкурентів, а на ошуканого покупця чекає тривалий шлях для відстоювання своїх інтересів, безліч експертиз і судових засідань. Незважаючи на наявність контролюючих органів, зокрема, у сфері захисту прав споживачів та існуючу нормативну базу – це

реалії нашого сьогодення.

Для прикладу можна навести рейд активістів молодіжного руху «Народний контроль» і ВГО «Українська молодіжна платформа», що проінспектували прилавки одного з київських супермаркетів біля станції метро «Академмістечко». У результаті рейду активісти в присутності журналістів придбали два кошики із сумнівними харчами, які «потягнули» приблизно на тисячу гривень, серед іншого сюди потрапили курячі яйця, гриби, печиво, згущене молоко, оселедець та м'ясна нарізка. Спитати, чому в магазині торгують «прострочкою», не вийшло: директор супермаркету від коментарів відмовилася, заявила, що вести відео- та фотозйомку в супермаркеті не можна, і викликала міліцію. Подібна ситуація спостерігається і з непродуктовою групою товарів. Такі випадки, на жаль, непоодинокі, незважаючи на те, що право на отримання якісного й безпечного товару при здійсненні операцій купівлі-продажу є ключовим для будь-якого споживача та закріплене в ст. 6 Закону України «Про захист прав споживачів» (Ст. 6. Право споживача на належну якість продукції), це право серед інших передбачено і Декларацією «Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй для захисту інтересів споживачів», яка була розширена в 1999 р. Фундаментальні права споживачів закріплені Декларацією ООН і визнані в усьому світі.

В Україні основні з цих прав мають законодавче закріплення, хоча правове регулювання наслідків придбання товару неналежної якості споживачем в українському законодавстві неодноразово змінювалось.

Останнім часом у парламенті було зареєстровано два законопроекти № 3698 та № 3705, що спрямовані на вдосконалення законодавства у сфері захисту прав споживачів та передбачають позитивні новації для споживачів.

Так, 27 листопада 2013 р. до парламенту внесено законопроект № 3698, яким пропонується надати право споживачам на фото- та відеозйомку в місцях продажу товарів. Документом пропонується внести зміни до ст. 4

Закону України «Про захист прав споживачів», а саме доповнити пунктом 6-1, за допомогою якого споживачам може бути надано право на фото- та відеозйомку під час придбання, замовлення або використання продукції (окрім випадків, що встановлені законом).

Розробником документа є народний депутат О. Фельдман, який вже ініціював схожий проект рік тому. Як зазначено в пояснювальній записці, під час захисту своїх прав у споживачів часто виникають проблеми з документальним доведенням факту порушення їх права, оскільки виробники та продавці товарів, а також виконавці робіт і надавачі різноманітних послуг, як правило, заважають або забороняють фото- та відеофіксацію порушень. Споживачі мають право на звернення до суду, але вони частково позбавлені можливості захистити себе, оскільки не мають права фіксувати порушення, які б служили серйозним доказом у суді.

Метою прийняття вищезазначеного нормативно-правового акта є забезпечення доказами порушень прав споживачів, що приведе до спрощення процедури доведення таких порушень у судовому порядку та сприятиме захисту прав споживачів.

Запровадження такої норми правознавці та експерти в цілому оцінили позитивно, хоча і вказали на можливі недоліки. Так, адвокат К. Братковський у своєму інтерв'ю ЮРЛІЗІ, зокрема, підсумовує, що «законопроект буде корисний як для журналістів і громадських активістів, так і для простих споживачів. Однак не слід думати, що фото- та відеозйомка будуть мати якийсь пріоритет для суду, оскільки зацікавлена сторона завжди може поставити питання про фабрикацію доказів і вимагати проведення судової експертизи їх достовірності. Крім того, конкуренти зможуть цілком вільно збирати інформацію про ціни на товари та асортимент конкурента». Також експерт зазначив, що на сьогодні «власники приміщень мають право встановлювати свої правила на проведення фотозйомки. Такі правила можна часто зустріти в магазинах, ресторанах, банках, стадіонах, церквах, музеях, театрах і на режимних об'єктах. В одних

випадках, це пов'язано з дотриманням безпеки, в інших – захистом від конкурентів, у третіх – захистом авторського права або немайнових прав фізичних осіб. Однак, якщо фотографія вже зроблена, то немає ніякого законного права охоронців, правоохоронних органів вимагати видалення фотографії з цифрового фотоапарата, пошкодження фотоплівки або вилучення фотоапарата».

Другий, не менш важливий документ – законопроект № 3705 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення захисту прав споживачів при придбанні товару неналежної якості», який було внесено на розгляд парламенту 29 листопада 2013 р. Автором документа є народний депутат Р. Князевич. У пояснювальній записці вказано, що проект розроблено для впровадження більш ефективних механізмів правового захисту споживачів при придбанні товару неналежної якості. Оскільки чинна редакція Закону України «Про захист прав споживачів» значно обмежує можливість споживачів безпосередньо та ефективно захистити свої права. Зокрема, положення ст. 8 зазначеного Закону практично унеможливають звичайне повернення товару неналежної якості, його обмін чи розірвання відповідного договору. Споживач змушений спершу вживати заходів для ремонту товару (за свій власний рахунок, або за рахунок продавця) і тільки при виявленні істотних недоліків, які неможливо виправити за звичайних умов, може вимагати розірвання договору або заміни товару. При цьому саме визначення поняття «істотний недолік» є каменем спотикання. Пропонується вдосконалити дане визначення, спростивши систему його ознак, допустити визнання його наявності без обов'язкової спроби усунення виявленого недоліку.

Також законопроектом пропонується внести зміни до ст. 678 Цивільного кодексу України, згідно з якими планується розширити права покупця, якому переданий товар неналежної якості, зокрема уточнити існуючі положення та додати такі пункти:

- заміни на товар аналогічної марки (моделі, артикула, модифікації) належної якості;

- заміни на такий самий товар іншої марки (моделі, артикула, модифікації) з відповідним перерахуванням купівельної ціни.

Таким чином, прийняття запропонованого проекту закону сприятиме забезпеченню більш ефективних механізмів захисту прав споживачів при придбанні товару неналежної якості.

Проте зазначимо, що деякі супермаркети, не чекаючи законодавчого забезпечення, вживають заходів, спрямованих на покращення прав споживачів, зокрема дозволяючи фото- та відеозйомку у своїх приміщеннях. Першою торговельною мережею, яка пішла назустріч, стала донецька «Обжора». «Ми раді повідомити, що наша мережа першою в Донецьку та області з 10 жовтня 2011 р. дозволила вести всередині своїх супермаркетів фото- та відеозйомку без будь-яких обмежень», – прокоментувала генеральний директор компанії Є. Бурун. На вході до супермаркету наклеюють дозвільний знак – зелену наклейку у вигляді фотоапарата. «Ми дотримуємося загальносвітової практики і конституційних прав людей, прагнемо бути більш відкритими для своїх покупців. Зняття цих обмежень дозволить зробити роздрібний ринок більш цивілізованим», – підкреслили в мережі. Донеччани перші в Україні, хто зняв таку заборону. Хоча, як розповів адвокат Д. Коробко, «знімати або переписувати ціни в супермаркетах можна за законом. Посилайтеся на ст. 34, 50, 55 Конституції України. Цивільний кодекс – це стаття 302. Також це закони України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», а для споживачів – Закон України «Про захист прав споживачів».

Отже, незважаючи на наявність Закону України «Про захист прав споживачів» та інших нормативних актів, відносини, що виникають між споживачем та продавцем (чи виконавцем послуг) не достатньою мірою врегульовані та потребують удосконалення саме на законодавчому рівні. Обидва запропоновані законопроекти містять ряд позитивних положень, які спрямовані на розширення й захист прав покупців, якого, до речі, вимагають і положення, поки що не підписаної Угоди про асоціацію між

Україною та ЄС, де передбачається дієвий механізм повернення зіпсованого товару та отримання компенсації в судовому порядку в разі порушення прав споживачів (*Матеріал підготовлено з використанням таких джерел: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/>*

*[webproc4\\_1?pf3511=49212](http://webproc4_1?pf3511=49212); [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49199](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49199); <http://ngo.donetsk.ua/news/u-merezhi-doneckih-supermarketiv-dozvolili-foto-i-videozyomku>; [http://www.consumerinfo.org.ua/must\\_know/articles\\_rights/1647/](http://www.consumerinfo.org.ua/must_know/articles_rights/1647/)).*

**О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ**

## Проблеми київського метрополітену

**Н**априкінці минулого року Київська міська державна адміністрація оприлюднила проект розпорядження «Про внесення змін до розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 12 листопада 2009 р. № 1277 «Про встановлення тарифів на перевезення пасажирів і вартості проїзних квитків у міському пасажирському транспорті, який працює у звичайному режимі руху», згідно з яким вартість проїзду в комунальному пасажирському транспорті, зокрема в метрополітені, починаючи з лютого 2014 р., має становити 3 грн.

За словами экс-голови Київської міської держадміністрації О. Попова, подібні нові механізми оплати проїзду вже давно успішно реалізуються в столицях європейських країн, і цей досвід треба просто адаптувати до особливостей України. Він запевнив, що весь механізм нової системи оплати спрямований на те, щоб захистити людей, які користуються неодноразовим квитком. Принцип ґрунтується на електронному єдиному квитку, який дасть змогу, купивши один квиток, їздити будь-яким комунальним громадським транспортом. Діятиме диференційована система – квиток на один день буде дорожчим, аніж на півроку, кожен зможе знайти свою економію. О. Попов зазначив: «Нам рано чи пізно треба переходити на сучасні механізми, нову систему оплати за проїзд, це дасть змогу позбутися “зайців” і зайвої витрати грошей». Подібні нововведення, як передбачають чиновники, допоможуть «Київпастрансу» в боротьбі із шахраями в метро і дадуть можливість отримати більше

грошей на ремонт рухомого складу та заробітню платню працівникам. Крім того, вважають, що так буде зручніше і вигідніше постійним пасажиром, а от гостям міста та тим, хто рідко користується громадським транспортом, доведеться переплатити.

Проте, цікаво, що недалі як навесні минулого року перший заступник голови КМДА А. Голубченко стверджував, що міська влада не підвищуватиме вартість проїзду в київському метрополітені, так само як і тарифи наземного муніципального транспорту. У чому ж причина недотримання попередніх заяв, адже щодня київський метрополітен перевозить до 1,7 млн громадян. Крім того, певну категорію громадян-пільговиків буде позбавлено права безкоштовного проїзду в метро. Нагадаємо, що на сьогодні послугами метро користується 41 категорія пільговиків, а це близько 400 тис. громадян. Усі ці новації київської підземки, звичайно, не можуть не викликати невдоволення киян і гостей міста, адже цей вид транспорту є життєво необхідним для столиці, його функціонування впливає майже чи не на кожного її жителя або відвідувача.

Киянини вважають, що у випадку збільшення платити за проїзд у метро, ці кошти мають використовуватися конкретно для оновлення рухомого складу метрополітену, ремонту шляхів, будівництва нових станцій, поліпшення соціальних гарантій для працівників підземки, підтримки чистоти і порядку, безпеки тощо.

Проте, доводиться констатувати, що багато станцій київського метро перебувають у занедбаному стані та потребують переоблаштування, а деякі потяги очевидно

потребують ремонту або списання за непридатністю. Заслужовує на увагу і наявність у метрополітені цілої когорти безпритульних, які жебракують станціями метро, залишаючи після себе сміття й бруд.

Крім того, з вагонів київського метро можуть прибрати монітори. У КМДА новацію пояснюють просто і логічно: власники моніторів – рекламні агентства – мають заборгованість перед комунальним підприємством «Київ реклама». Проте до громадської ради при КМДА надійшло чимало звернень від столичних організацій інвалідів з наріканнями на те, що демонтуючи монітори, влада керується виключно комерційним інтересом. Адже монітори – це не лише рекламні носії. Вони виконують ще й важливу соціальну функцію, і про неї чомусь у КМДА ніхто не згадує. «Окрім іноземців, на яких монітори було розраховано, ними щодня користуються тисячі інвалідів із слуху. Люди мали можливість прочитати назви станцій, повідомлення про кінцеву або пересадкову зупинку, іншу важливу інформацію. Хтось подумав про цих людей?» – обурюється голова Комітету з соціально-економічних питань громадської ради при КМДА Н. Вернигора. На її думку, у даному випадку міська адміністрація вчинила негуманно й неправильно, тому що, у першу чергу, слід враховувати не економічні інтереси, а інтереси людей. «Департаментом громадських комунікацій КМДА, за вказівкою якого здійснюватиметься демонтаж моніторів у метрополітені через невирішені фінансові питання, не запропоновано ніякої альтернативи для інвалідів зі слуху, і вони просто шоковані від такої зневаги до їх особливих потреб. Переконана, ця – “новація” у метро суперечить як принципам державної політики у сфері захисту прав інвалідів, так і вимогам сучасного цивілізованого суспільства», – зазначає Н. Вернигора. За офіційною статистикою, у Києві 3,5 тис. інвалідів зі слуху. Узагалі, подібні рішення слід було б приймати демократичним шляхом – із залученням громадськості, зацікавлених сторін. Відкрите обговорення допомогло б виявити дискримінаційний характер цього проекту відносно інвалідів

і соціальні наслідки від, здавалося б, чисто комерційного рішення щодо прибутків та збитків від реклами. Те ж стосується і підвищення плати за проїзд.

Проте все ж найважливішим питанням на часі залишається безпека перебування в метрополітені. Останні трагічні події в російському Волгограді зайвий раз нагадали, що громадський транспорт є дуже вразливим для атак різного ґатунку терористів. Тривожні дзвіночки наприкінці минулого року почали лунати і в українській столиці, зокрема, щодо закладеної вибухівки на окремих станціях метро. Дехто пов’язує це з політичними подіями в країні.

А. Парубій, народний депутат України (партія «Батьківщина»): «Дуже не хочеться, щоб столичне метро перетворилося на такий собі майданчик для політичних ігрищ. Останнім часом дедалі частіше поширюються повідомлення про начебто замінування станцій метро. Це вводить в оману громадян, породжує у них острах за життя, боязнь пересування метром, недовіру до місцевої влади. Місцевим керівникам необхідно вжити заходи щодо запобігання цим явищам».

Треба із сумом зазначити, що останнім часом побільшало і випадків самогубства в столичному метрополітені. На цей факт не можна заплющувати очі. Можна було б перейняти досвід деяких зарубіжних країн у боротьбі з нещасними випадками в метрополітені і встановити, наприклад, на станціях захисні загородження, як це зробили в Санкт-Петербурзі, а на платформах із цими конструкціями розмістити телевізори з рекламою. КМДА міста й керівництво метрополітену мають дбати перш за все про добробут своїх громадян, безпеку їхнього життя. «Ми зараз прораховуємо можливість встановлення в Києві прозорих загороджень з оргскла, які відчинялися б одночасно з дверима поїзда. Такі огорожі встановлено в більшості європейських країн, і я сподіваюся, що незабаром вони з’являться і у нас, – заявив заступник голови КМДА О. Пузанов. – Підприємство “Київський метрополітен” має усі умови для того, щоб стати одним з найприбутковіших у нашому місті».

Реалізація соціальних прав місцевим самоврядуванням – один із пріоритетних



напрямів у розвитку України як соціальної держави. Але чи стане підвищення ціни на проїзд жаданою панацеєю від усіх «хвороб», якими страждає київська підземка? Чи

підуть отримані від громадян кошти за користування метрополітемом на вирішення цих нагальних проблем, залишається питанням...

## ПРАВО: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

О. Єфімов, адвокат

### Детектор брехні: маленький крок з великими наслідками

#### Нормативна база:

КПКУ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI; ККУ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III; Інструкція № 329 Інструкція щодо застосування комп'ютерних поліграфів у роботі Міністерства доходів і зборів України, затверджена наказом Міндоходів України від 02.08.2013 р. № 329

#### Що таке детектор брехні та як він працює?

3 5 листопада 2013 р. набула чинності Інструкція № 329, яка містить порядок застосування комп'ютерних поліграфів у роботі Міністерства доходів і зборів України. Відповідно до п. 2 цього документу «поліграф – це комп'ютерний технічний засіб, що відповідно до його технічних характеристик здійснює реєстрацію змін психофізіологічних реакцій людини у відповідь на пред'явлення за спеціальною методикою певних психологічних стимулів, не завдає шкоди життю, здоров'ю людини та навколишньому середовищу». Цей самий поліграф і називають у фільмах детектором брехні, бо саме він може визначити, правду чи неправду каже опитуваний. Опитування відбувається під час психофізіологічного інтерв'ю. Під час такого опитування «здійснюється аналіз (оцінка) динаміки психофізіологічних реакцій опитуваної особи у відповідь на психологічні стимули, задані у вигляді варіантів відповідей, предметів, схем, фото тощо». Тобто поліграф – це пристрій, який фіксує певні психофізіологічні реакції організму на певний психічний стан людини – «власника» цього організму. У тих випадках, коли змінюється психічний стан людини, змінюється також і

її тілесний (соматичний) стан. Тобто зміни психологічного стану мають наслідком 4 зміни певних показників життєдіяльності організму (наприклад, збільшується частота серцевих ударів, кров'яний тиск, пришвидшується дихання тощо). А це, у свою чергу, свідчить про те, що людина вийшла з стану врівноваженості.

#### Дещо про брехню

Вважається, що існують три основних ознаки брехні: вербальна складова мови людини, ознаки поведінки цієї ж людини, та психофізіологічні реакції організму. Такі реакції організму є проявом емоцій, які переживає людина. Найпоширенішими для брехунів емоціями є страх бути викритим, сором, докори совісті, радість від того, що вдалося збрехати, та інші. Знаючи характерні психофізіологічні ознаки прояву тієї чи іншої емоції, можна визначити, що саме відчуває людина.

Тобто, знаючи, якими психофізіологічними ознаками супроводжуються зазначені вище емоції, та виявивши наявність таких емоцій у опитуваного в результаті відповіді на ті чи інші запитання під час проходження ним психофізіологічного інтерв'ю із застосуванням поліграфа, можна зробити висновок про те, правду він говорить чи неправду.

Однак проблемність такого спрощеного підходу полягає в тому, що людина, яка проходить тест на детекторі брехні вже сприймає ситуацію як підозру її в тому, що вона говорить неправду, бреше. Дійсно, якщо людині пропонують «пройти» детектор брехні, то очевидно, що їй не вірять.

Реакція такої людини на запитання щодо того, у чому її підозрюють (незалежно від того, наскільки тісно таке запитання пов'язане з самою підозрою) може виражатися у певних психофізіологічних ознаках не залежно від обґрунтованості підозри. Уявіть собі податкового інспектора, який не вчиняв корупційного діяння чи злочину, але в якого запитали, чи вчиняв він їх. Якою має бути психічно підготовленою людина, щоб відреагувати на це запитання без емоцій? Яким психологічно зрівноваженим має бути бухгалтер підприємства, яке має, скажімо 150 млн грн оборот за рік, щоб не мати ніяких емоцій, знаходячись в одному приміщенні із співробітником податкової міліції? І це незалежно від того, усі чи не усі податки сплачено таким підприємством. Тож зрозуміло, чому автори Інструкції № 329 не наважилися назвати категоричними результати психофізіологічного інтерв'ю із застосуванням поліграфа. Відповідно до п. 4 Інструкції «опитування не передбачає отримання незаперечних результатів щодо реагування особи на психологічні стимули, а висновки за наслідками використання поліграфа мають виключно ймовірний та орієнтувальний характер».

#### **Де застосовуватиметься детектор брехні?**

Відповідно до розділу III Інструкції № 329 поліграф застосовуватиметься у трьох основних сферах, де таке його застосування матиме метою:

- проведення заходів сприяння оперативно-розшуковій діяльності в системі Міндоходів та його територіальних органів;
- перевірки кандидатів в процесі вирішення питань щодо прийому особи на роботу (службу) до Міндоходів, його територіальних органів, підпорядкованих установ та організацій;
- проведення службових розслідувань та перевірок, профілактичних заходів.

Відповідно до Інструкції № 329 коло суб'єктів застосування поліграфа обмежено виключно працівниками Міндоходів, його територіальних органів, підпорядкованих установ та організацій. Стосовно звичайних платників податків про застосування поліграфа не йдеться. Поки що. Про це свідчить п. 4

розділу III Інструкції, відповідно до якого «вищенаведений перелік сфер застосування поліграфа є вичерпним». Про «відвертість» Міндоходів, яке 5 затвердило Інструкцію № 329 та зазначило в ній, що «результати опитування не тягнуть правових наслідків, не можуть бути підставою для прийняття будь-яких адміністративно-управлінських рішень стосовно особи», свідчить те, що в п. 3 розділу III цієї ж Інструкції зазначено: перевірки кандидатів із використанням поліграфа можуть проводитися «в процесі вирішення питань щодо прийому особи на роботу (службу)» до Міндоходів, його територіальних органів, підпорядкованих установ та організацій. Тож принаймні рішення приймати чи не приймати людину на роботу залежатимуть від результату застосування поліграфа. А може в Міндоходів такі рішення не відносяться до адміністративно-управлінських?

Відсутність відвертості Міндоходів у цьому питанні наводить на думку: чи не відсутня вона й в інших питаннях.

#### **Для чого податківцям детектор брехні?**

Про реальну відповідь на це запитання можна здогадатися вже з п. 3 розділу I Інструкції № 329. Відповідно до нього «метою проведення опитування є отримання ймовірної та орієнтувальної інформації, яку іншим шляхом отримати неможливо, для її використання в діяльності щодо попередження та виявлення корупційних та інших протиправних дій з боку працівників, гарантування їх безпеки та захисту від незаконних посягань, пов'язаних із виконанням службових обов'язків, зняття з них безпідставних звинувачень або підозр». Саме неможливість отримання інформації іншим шляхом й призводить до необхідності застосування поліграфа. Тобто за його допомогою у Міндоходів сподіваються отримувати, а отже й формально фіксувати факт отримання такої інформації. До речі, фіксується така інформація відповідно до п. 1 розділу VI Інструкції № 329 у довідці про результати проведеного опитування, форма якої наведена в додатку 6. У висновках такої довідки мають бути вказані «обґрунтування найбільш перспективних оперативно-слідчих версій,

необхідності проведення певних оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, перевірка отриманої орієнтувальної інформації, а також результатів з'ясування поставлених ініціатором питань».

Чи повірить читач, що такі висновки не матимуть результатом прийняття тих чи інших адміністративно-управлінських рішень, не говорячи вже про те, що саме такими обґрунтуваннями буде підтверджуватися необхідність проведення тих чи інших оперативно-слідчих дій? А якщо для проведення слідчих дій необхідно отримати ухвалу слідчого судді (наприклад, ухвалу про тимчасовий доступ до речей і документів (ст. 159 КПКУ) чи ухвалу про дозвіл на проведення обшуку (ст. 166 КПКУ)), для чого необхідно подати клопотання, в якому відповідно до ст. 160 КПКУ мають бути зазначені «підстави вважати, що речі і документи перебувають або можуть перебувати у володінні відповідної фізичної або юридичної особи», то чи не у такому клопотанні будуть відображені вказані вище обґрунтування? Адже, як вже було сказано вище, до поліграфа звертатимуться за тією інформацією, яку іншим шляхом отримати неможливо. Тож у слідчого залишається або посилатися на обґрунтування з довідки про результати проведеного опитування, або забути про можливість отримання ухвали слідчого судді.

Оскільки поліграф надає можливість отримати ту інформацію, яку іншим шляхом податківці отримати не зможуть, а до такої інформації можна сміливо віднести докази умислу платника на ухилення від сплати податків, то варто лиш уявити, наскільки співробітники податкової міліції вже зацікавлені у можливості застосування поліграфа не лише щодо працівників Міндоходів, а й щодо звичайних платників. Слід нагадати, що відповідно до ст. 212 ККУ ухилення від сплати податків є умисним діянням. А згідно зі ст. 24 ККУ умисел поділяється на прямий і б непряий. Прямим є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і бажала їх

настання. А непряим є умисел у разі, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і хоча й не бажала, проте свідомо припускала їх настання.

Як видно з формулювання суб'єктивної сторони у формі умислу, злочинець має або усвідомлювати, або передбачати, або свідомо припускати наслідки своїх дій. А як це довести без поліграфа у суді? Хіба що чистосердечним визнанням своєї вини злочинцем.

Але ж платники податків, зазвичай, наполягають на тому, що вони не ухилялися від сплати податків. Ну хіба що помилилися, але точно без умислу. Поки що податківці застосовують таку формулу: «Умисел обвинуваченого підтверджується усіма зібраними по справі доказами». Але ця формула для справжнього правосуддя занадто недолуга і сприймають її суди лише тому, що не готові чинити правосуддя так, як те має чинитися в правовій державі.

Мабуть податкових міліціонерів набагато більше цікавлять платники податків, ніж свої ж колеги. Навряд чи серйозно слід вважати необхідність застосування поліграфа Міндоходів щодо своїх працівників, адже можливостей притягти їх до відповідальності цей державний орган, як і будь-який інший роботодавець, має набагато більше, ніж можливостей притягнути до відповідальності чужих працівників. Та й в Інструкції № 329 прямо вказано, що «результати опитування не тягнуть правових наслідків, не можуть бути підставою для прийняття будь-яких адміністративно-управлінських рішень стосовно особи». Тож для цієї мети поліграф Міністерству доходів навряд чи потрібен.

#### **Для чого податківцям Інструкція № 329?**

Насамперед для того, щоб надати правомірності своїм діям, узаконити застосування детектора брехні. Адже не секрет, що він вже застосовується в Україні. Наприклад, у деяких банківських установах менеджмент проходить відповідне опитування на поліграфах. І не ставлять такі банки питання про необхідність їх «узаконення». Просто

застосовують і все тут. Це значить, що банкіри більше зацікавлені в результатах застосування поліграфа, а не в тому, як його оформити та «закріпити» для суду.

Міндоходів же більше зацікавлено у формалізації процесу застосування поліграфа, аніж в самому застосуванні. Скоріше за все, на думку автора. Адже застосовувати поліграф без правових наслідків (а саме на їх відсутності й наголошує Інструкція № 329) можна й без неї, тим більше, приведеної в ранг нормативного акта, зареєстрованого в Мінюсті. Відповідно до п.3.2 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації державній реєстрації підлягають нормативно- правові акти будь-якого виду незалежно від строку їх дії, якщо в них є одна або більше норм (правил поведінки), що: «зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, устанавлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організаційно-правовий механізм їх реалізації; мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до 7 сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт». Отже, фактом реєстрації в Мінюсті Інструкції № 329 Міндоходів надало їй міжвідомчого та обов'язкового характеру. Крім того, в Розділі II зазначеної Інструкції серед принципів використання поліграфа в діяльності Міндоходів та його територіальних органів вказано принцип правомірності. За цим принципом психофізіологічне інтерв'ю із застосуванням поліграфа проводиться тільки за наявності відповідного завдання та в межах визначеного кола питань, про що спеціаліст поліграфа повідомляє особу, яка опитується.

Спробуйте дати відповідь на таке запитання: для чого в застосуванні поліграфа має дотримуватися принцип правомірності, якщо таке застосування не має правових наслідків?

Частково відповідь на це запитання можна знайти в «допустимості доказів». Відповідно до ст.86 КПКУ «доказ визнається допустимим, якщо він отриманий у порядку, встановленому цим Кодексом». При цьому недопустимий доказ не може бути використаний при прийнятті процесуальних рішень, на нього не може посилатися суд при ухваленні судового рішення. А відповідно до ст.87 КПКУ «недопустимими є докази, отримані внаслідок істотного порушення прав та свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також будь-які інші докази, здобуті завдяки інформації, отриманій внаслідок істотного порушення прав та свобод людини». То може саме надання довідки про результати проведеного опитування ознаки «допустимого доказу» й було метою реєстрації наказу про затвердження Інструкції № 329 в Мінюсті?

#### **Як довідка може потрапити до суду?**

Відповідно до розділу VII Інструкції № 329 якщо ініціатором опитування є працівник податкової міліції, «довідка направляється керівнику відповідного підрозділу податкової міліції в 10-денний строк для долучення до оперативно-розшукової справи, матеріалів службового розслідування (перевірки), перевірки кандидатів при прийомі на роботу (службу) до Міндоходів, його територіальних органів, підпорядкованих установ та організацій». Якщо ж ініціатором опитування був не працівник податкової міліції, то «довідка зберігається у спеціаліста в окремій номенклатурній справі – «Довідки про результати опитувань із використанням комп'ютерної поліграфної техніки» – протягом трьох років та знищуються у порядку, встановленому законодавством». Таким чином, місце знаходження результатів застосування поліграфа чітко визначено Інструкцією № 329.

Слідчий податкової міліції може просто вкласти зазначену довідку або її копію в

матеріали кримінальної справи. Навіть якщо підсудний заперечуватиме щодо прийняття такої довідки як допустимого доказу, просто прочитати її суд зможе в будь-якому разі, незважаючи на будь-які заперечення з боку підсудного. А прочитавши, сформує власну думку щодо умислу підсудного.

Крім того, відповідно до ст. 315 КПКУ з метою підготовки до судового розгляду суд здійснює ряд певних дій, у тому числі, розглядає клопотання учасників судового провадження про витребування певних речей чи документів. Тож якщо прокурор таке клопотання подасть, то суд зможе витребувати довідку про результати проведеного опитування і вона цілком легітимно з'явиться у матеріалах справи. І хоча її допустимість як доказ й можна буде ставити під сумнів, на правову свідомість судді вона може вплинути не на користь обвинуваченого: суд не буде посилається на неї як на доказ у своєму 8 рішенні, але інші докази оцінюватиме, виходячи з того, що він прочитав у довідці.

### Неоптимістичний висновок

Затвердження Інструкції № 329 – це закріплення на нормативно-правовому рівні легітимності застосування детектора брехні. А той факт, що його застосування обмежене поки що визначеним колом суб'єктів (працівниками Міндоходів та його територіальних органів), слід сприймати серйозно. На сьогодні для Міндоходів головним було завдання легалізувати поліграф і це завдання успішно виконано: факт реєстрації в Мінюсті підтверджує таку «успішність». Навряд чи хтось сперечатиметься з того приводу, що розширити сферу дію нормативного акту набагато простіше, аніж його прийняти. Розширити сферу застосування вже «узаконеного» поліграфа – набагато легше, аніж його узаконити. Тож виходить, що Міндоходів зробило маленький крок, що матиме великі наслідки. І до цих наслідків платників податків вже потроху привчають (*Юридичний журнал колективу «Єфімов та партнери» «З любов'ю до права» // [http://zldp.net.ua/download/12\\_2013.pdf](http://zldp.net.ua/download/12_2013.pdf)*).

## ЩОДЕННИК БЛОГЕРА \*

Блог на сайті «ubr.ua»

Про автора: О. Слободян

*Новації Закону України «Про інститути спільного інвестування» на «мертвому» фондовому ринку або чи допоможе небіжчику кадило*

Об'єктивно Закон «Про інститути спільного інвестування» запізнився на п'ять років. Його потрібно було приймати разом із Законом України «Про акціонерні товариства» на піку фінансово-економічної кризи в 2008 році. Після введення в дію Закону 1 січня 2014 року вітчизняне спільне інвестування не зазнає суттєвих змін.

За час незалежності в Україні прийняли сотні законів, покликаних регулювати нові сфери суспільних відносин. Чимало з них зумовлюють і символізують перехід від минулого до майбутнього, від адміністративної до ринкової

економіки, так би мовити, перехід до нового формату взаємодії між людиною, економікою та державою. Саме до числа таких належав Закон України «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)» (Закон України «Про ІСІ»).

Після набуття чинності Закону України «Про акціонерні товариства» виникла необхідність внесення змін у Закон України «Про ІСІ». Адже особливості створення, функціонування та ліквідації корпоративних інвестиційних фондів (КІФ) продовжували регулюватись нормами Закону України «Про господарські товариства». Після ухвалення і набуття чинності Закону України «Про акціонерні товариства» виникло чимало практичних проблем, пов'язаних із застосуванням КІФ норм цього Закону.

Прийнятий у липні 2012 року Закон України «Про інститути спільного інвестування» №5080-VI (Закон), що набув чинності 1 січня цього року, визначає правові та організаційні основи створення, діяльності, припинення

\* Збережено стиль і граматику оригіналу

суб'єктів спільного інвестування, особливості управління активами зазначених суб'єктів, установлює вимоги до складу, структури та зберігання таких активів, особливості емісії, обігу, обліку та викупу цінних паперів ІСІ, а також порядок розкриття інформації про їх діяльність. Закон є підсумком майже двадцятирічного розвитку індустрії інвестиційних фондів в Україні.

### **Сфера дії та структура Закону**

Одразу зауважимо, що Закон є фактично модернізованою й оновленою редакцією Закону України «Про ІСІ». Він увібрав у себе чимало положень раніше прийнятих підзаконних правових актів Комісії. При цьому Закон зберіг базові визначення і поняття, ступінь правового регулювання, стиль нормотворчої техніки, притаманні Закону України «Про ІСІ» 2001 року. Закон не поширює свою дію на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з утворенням та діяльністю інших фондів, що займаються інвестиційною діяльністю. Його дія поширюється лише на функціонування ІСІ, тобто на спільне інвестування.

Закон містить 9 розділів, які об'єднують 78 статей. Уже сама структурна побудова Закону засвідчує особливості правого регулювання спільного інвестування:

– розділ I «Загальні положення» визначає терміни, сферу дії Закону, законодавство в сфері спільного інвестування, правовий статус учасників ІСІ, вимоги до посадових осіб ІСІ та компанії з управління активами (КУА) ІСІ, особливості реєстрації та класифікації ІСІ;

– розділ II «Корпоративний фонд» є найбільшим розділом Закону, що регламентує правовий статус КІФ, особливості заснування, діяльності та припинення, статут та регламент, правові засади створення та діяльності органів, розподіл активів КІФ у разі його ліквідації та інші важливі питання;

– розділ III «Пайовий фонд» визначає правовий статус пайового інвестиційного фонду (ПІФ), особливості його створення, функціонування та припинення, регламент, участь у ПІФ, розподіл активів ПІФ у разі його ліквідації;

– розділ IV «Активи ІСІ» регулює склад і структуру та порядок визначення вартості чистих активів ІСІ;

– розділ V «Цінні папери ІСІ» присвячений питанням розміщення, обігу, викупу цінних паперів ІСІ, проспекту емісії цінних паперів ІСІ, його державній реєстрації, реєстрації випуску акцій КІФ, що здійснюється з метою спільного інвестування, та проспекту їх емісії, визначенню вартості цінного папера ІСІ, правовому режиму заявки на придбання та викуп цінних паперів ІСІ, розміщення та викуп розміщених цінних паперів ІСІ, зупиненню, розміщенню, викупу, конвертації цінних паперів ІСІ, обліку прав власності на них;

– розділ VI «Суб'єкти, які обслуговують діяльність ІСІ» визначає особливості правового статусу КУА, зберігача активів ІСІ, оцінювача майна ІСІ, аудитора (аудиторської фірми) та вимоги до договорів із цими суб'єктами;

– розділ VII «Розкриття інформації про діяльність ІСІ» встановлює порядок розкриття інформації про ІСІ, регламентує питання щодо веб-сайту КУА та реклами ІСІ; розділ VIII «Регулювання діяльності із спільного інвестування» присвячений суб'єктам регулювання діяльності зі спільного інвестування – державі та саморегулювній організації професійних учасників фондового ринку;

– розділ IX «Прикінцеві та перехідні положення» визначає порядок набуття Законом чинності та вносить деякі зміни до законодавчих актів України.

### **Нова класифікація ІСІ**

Крім уже існуючої класифікації ІСІ залежно від порядку здійснення діяльності (закритого, відкритого та інтервального типу), термінів діяльності (строкові та безстрокові), механізму диверсифікації (диверсифіковані та недиверсифіковані), ст. 7 Закону запроваджує кваліфікаційні та спеціалізовані ІСІ.

Так, згідно з ч. 5 ст. 7 Закону ІСІ вважається спеціалізованим, якщо він інвестує активи виключно у визначені цим Законом класи активів. До спеціалізованих ІСІ належать інвестиційні фонди таких класів: 1) фонди грошового ринку; 2) фонди державних цінних паперів; 3) фонди облігацій; 4) фонди акцій; 5) індексні фонди; 6) фонди банківських металів. ІСІ вважається кваліфікаційним,

якщо він інвестує активи виключно в один із кваліфікаційних класів активів та кошти, а також не має будь-яких вимог до структури активів. До кваліфікаційних належать такі класи активів: 1) об'єднаний клас цінних паперів; 2) клас нерухомості; 3) клас рентних активів; 4) клас кредитних активів; 5) клас біржових товарних активів; 6) інші класи активів, які Комісія може вводити та відносити до кваліфікаційних.

Але наразі українське законодавство не дає відповіді на питання, що являє собою клас активів. Тому чи не доцільніше було в Законі розширити перелік спеціалізованих фондів, додавши до них кваліфікаційні ІСІ та вказавши, що ці фонди можуть інвестувати лише в один клас активів, визначений відповідним переліком?

#### **Корпоративні інвестиційні фонди**

Закон визначає КІФ як юридичну особу, яка утворюється у формі акціонерного товариства і провадить виключно діяльність зі спільного інвестування. Процедура створення КІФ подібна до процедури створення акціонерного товариства, ускладнена особливостями, зумовленими природою КІФ як інвестиційного фонду. Тому чимало положень Закону, зокрема, щодо засновницького договору, порядку денного загальних зборів, змісту бюлетенів для голосування, підстав дострокового припинення повноважень членів наглядової ради та інших питань повторюють аналогічні положення Закону України «Про акціонерні товариства», але його норми не будуть поширюватись на ІСІ. То яка потреба в окремому регулюванні корпоративного управління в КІФ, коли воно врегульовано Законом України «Про акціонерні товариства»? На думку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, доцільніше було визначити, що норми загального законодавства застосовуються до відносин, не врегульованих спеціальним законом про ІСІ. Позитивним наслідком такого підходу стане суттєве скорочення обсягу проекту, у тому числі за рахунок виключення з нього змін до Господарського та Цивільного кодексів України, частини змін до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок»

тощо. Такий підхід дозволить, з одного боку, уникнути дублювання норм Закону України «Про акціонерні товариства» у Законі України «Про інститути спільного інвестування», а з іншого, – шляхом застосування положень Закону України «Про акціонерні товариства» до корпоративних фондів урегулювати ті питання їх діяльності, які не врегульовані цим проектом. Зокрема, це стосується заборони внесення змін до переліку акціонерів, які мають право на участь у загальних зборах акціонерного товариства, після його складення (ч. 2 ст. 34 Закону); вимог до порядку придбання значного чи контрольного пакету акцій (ст. ст. 64-65 Закону); порядку збереження документів корпоративного фонду (ст. 77 Закону); збереження за Комісією права подавати позов про ліквідацію корпоративного фонду в разі відмови в реєстрації звіту про результати приватного розміщення акцій тощо (ч. 5 ст. 9 Закону). У зв'язку із цим зміни до ст. 1 Закону України «Про акціонерні товариства» доцільніше внести до частини 2, виклавши її абзац 2 у такий редакції: «Особливості правового статусу, створення, діяльності, припинення, виділу акціонерних товариств, що провадять діяльність на ринках фінансових послуг, а також корпоративних фондів визначаються законами». Слід зазначити, що Головне науково-експертне управління Верховної Ради України пропонувало також альтернативний варіант, який полягав у визначенні КІФ окремою організаційно-правовою формою юридичної особи.

#### **Пайові інвестиційні фонди**

Відповідно до ст. 45 Закону учасники пайового фонду не мають права впливати на діяльність КУА. У пайовому фонді наглядова рада не створюється. Юристу-практику, важко погодитись з таким підходом. Потрібно повернути інвесторам ПФ інструмент контролю за КУА у вигляді квазікорпоративного органу – наглядової ради, який дозволяв би, формально передавши бізнес в управління КУА, здійснювати контроль за участю майна в цивільному обороті. Для вдосконалення правового регулювання діяльності наглядової ради ПФ доцільно керуватись правовими

нормами та напрацьованими практикою правилами, що регламентують роботу цього органу в акціонерних товариствах, у тому числі КІФ, у частині, що не суперечить нормам Закону.

Так, частина 7 ст. 25 Закону України «Про ІСІ» давала право учасникам ПФ, кошти спільного інвестування якого залучені шляхом приватного (закритого) розміщення інвестиційних сертифікатів, утворювати наглядову раду. Компетенцію наглядової ради ПФ обмежувалась наглядом за: виконанням інвестиційної декларації; зберіганням активів ПФ; веденням реєстру власників інвестиційних сертифікатів; проведенням аудиторських перевірок діяльності та оцінки майна ПФ; обранням голови наглядової ради; затвердженням рішення про розірвання договорів зі зберігачем, реєстратором, аудитором (аудиторською фірмою) та незалежним оцінювачем майна; затвердженням змін до регламенту фонду. Крім того, стаття 4 Закону України «Про ІСІ» містила гарантію захисту прав учасників, які голосують проти рішення наглядової ради ПФ, а також тих, які не беруть участі в голосуванні. Так, при продовженні терміну діяльності строкового ІСІ в разі зменшення вартості чистих активів ІСІ на 20 відсотків та більше протягом останніх 12 місяців діяльності такого ІСІ, він зобов'язаний здійснити викуп власних цінних паперів у учасників, які голосували проти прийняття такого рішення, а також в учасників, які не брали участі в голосуванні по такому рішенню, та вимагають від ІСІ викупу його цінних паперів.

#### **Конвертація цінних паперів ІСІ**

З незрозумілих для автора причин свого часу Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)» з останнього була виключена ст. 45, яка передбачала можливість конвертації цінних паперів ІСІ, управління якими здійснює одна КУА, на письмову вимогу інвестора, якщо це передбачено проспектом емісії цінних паперів ІСІ.

Ідея відродження інституту конвертації цінних паперів виникла при підготовці Закону

до другого читання та виявилась плідною. Завдяки певним дискусіям учасників ринку спільного інвестування з представниками Комісії, останні погодились включити в закони України положення щодо конвертації цінних паперів. Закон запроваджує такі правові інститути як «конвертація цінних паперів» шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» та «конвертація цінних паперів ІСІ».

Згідно зі ст. 60 Закону цінні папери одного ІСІ за заявою їх власника можуть бути конвертовані в цінні папери іншого ІСІ, активи яких перебувають в управлінні однієї КУА. Конвертація цінних паперів ІСІ здійснюється за розрахунковою вартістю таких цінних паперів, визначеною на день подання заяви на конвертацію. Заяви на конвертацію не відкликаються. Ця ж стаття визначає особливості конвертації різних типів ІСІ. Зокрема, конвертація цінних паперів ІСІ відкритого та інтервального типу може здійснюватися виключно з дотриманням умов, встановлених ч. 5 ст. 58 Закону, а також у разі ліквідації ІСІ. Конвертація цінних паперів ІСІ закритого типу може здійснюватися в разі ліквідації такого ІСІ, а також під час обов'язкового викупу цінних паперів у разі продовження строку діяльності строкового ІСІ. Забороняються конвертація цінних паперів венчурних ІСІ в цінні папери будь-яких ІСІ, а також конвертація цінних паперів ІСІ в цінні папери венчурних ІСІ. Загальна вартість цінних паперів ІСІ, які внаслідок конвертації набуваються інвестором, не може бути меншою загальної вартості цінних паперів ІСІ, які внаслідок конвертації вилучаються з обігу. У разі необхідності інвестор ІСІ здійснює доплату в сумі різниці між загальною вартістю цінних паперів, що набуваються, та загальною вартістю цінних паперів, що вилучаються з обігу. КУА зобов'язана перерахувати кошти за цінні папери ІСІ, що вилучаються з обігу, з рахунку такого ІСІ, а також суму доплати (у разі її наявності) на рахунок ІСІ, цінні папери якого набуваються інвестором внаслідок конвертації, не пізніше трьох робочих днів з дня зарахування цінних паперів ІСІ, що вилучаються з обігу, на



рахунок емітента. Порядок конвертації цінних паперів ІСІ встановлюється Положенням Комісії, затвердженим Рішенням №2073 від 01.10.2013. На нашу думку, конвертація цінних паперів є досить неоднозначним кроком на шляху розвитку законодавства. Безперечно, вона надає фізичним та юридичним особам нові можливості щодо вибору цінних паперів та інвестиційних інструментів.

Утім, конвертація цінних паперів може сприяти зловживанням мажоритарних акціонерів та КУА по відношенню до менш захищених міноритарних акціонерів та учасників ІСІ. Наприклад, в умовах занепаду ринку спільного інвестування вітчизняні КУА для запобігання зменшенню вартості активів в управлінні в зв'язку з виходом інвесторів можуть «стимулювати» останніх здійснювати конвертацію належних їм цінних паперів.

Розкриття інформації та веб-сайт КУА

Закон передбачає удосконалення системи розкриття інформації про діяльність ІСІ. Інформація ІСІ розкривається в установленому законодавством порядку шляхом: 1) розміщення в загальнодоступній інформаційній базі даних Комісії про ринок цінних паперів (у разі публічного розміщення цінних паперів ІСІ); 2) розміщення на власному веб-сайті КУА (у разі публічного розміщення цінних паперів ІСІ); 3) надання безпосередньо учасникам ІСІ (у разі приватного розміщення цінних паперів ІСІ); 4) подання інформації до Комісії; 5) подання інформації до саморегулювальної організації професійних учасників фондового ринку – об'єднання учасників фондового ринку, що провадять професійну діяльність на фондовому ринку з управління активами інституційних інвесторів. Таким чином, доведення інформації до інвесторів ІСІ та інших зацікавлених осіб здійснюється через реалізацію процедури «розкриття інформації». Відповідно до Концепції розкриття інформації на фондовому ринку України система розкриття інформації на фондовому ринку надає можливість інвестору та іншим зацікавленим особам самостійно оцінювати ефективність управління інвестиційними процесами в економіці, створює умови для добросовісної конкуренції

між емітентами цінних паперів. Важливого значення набуває розкриття емітентами цінних паперів не фінансової інформації, до якої відноситься опис: бізнесу; майна; факторів ризику; наявності судових справ та заходів захисту; стану корпоративного управління.

Уперше за майже 20 років розвитку інвестиційних фондів в Україні на законодавчому рівні з'явилась вимога про обов'язковість розкриття інформації про ІСІ на сайті КУА. Зокрема, цьому питанню присвячена аж ціла ст. 76 Закону. Так, на веб-сайті КУА розміщується інформація, що підлягає оприлюдненню відповідно до законодавства, а також вимог внутрішніх документів КУА, проспекту емісії цінних паперів ІСІ, регламенту. КУА, яка здійснює управління активами ІСІ, зобов'язана забезпечити розкриття на власному веб-сайті: 1) відомості про наявність ліцензії на провадження діяльності з управління активами із зазначенням серії та номера ліцензії, дати її видачі; 2) контактні дані (адреса, телефон, телефакс, електронна поштова адреса); 3) перелік ІСІ, активи яких перебувають в управлінні КУА; 4) відомості про вартість чистих активів ІСІ, ціни розміщення та викупу цінних паперів ІСІ, активи яких перебувають в управлінні КУА: щодня – для ІСІ відкритого типу; щодня в період інтервалу – для ІСІ інтервального типу. КУА, яка здійснює управління активами корпоративного фонду, зобов'язана забезпечити розкриття на власному веб-сайті інформації, передбаченої ч. 2 цієї статті, а також змісту таких документів: 1) статут корпоративного фонду, зміни до статуту корпоративного фонду (у разі публічного розміщення цінних паперів корпоративного фонду); 2) свідоцтво про державну реєстрацію корпоративного фонду; 3) регламент, зміни до регламенту (у разі публічного розміщення цінних паперів корпоративного фонду); 4) свідоцтво про внесення корпоративного фонду до Реєстру; 5) висновки аудитора (аудиторської фірми) корпоративного фонду (у разі публічного розміщення цінних паперів корпоративного фонду); 6) розрахунок вартості чистих активів корпоративного фонду (у разі публічного розміщення цінних паперів

корпоративного фонду); 7) проспект емісії цінних паперів, зміни до проспекту емісії цінних паперів (у разі публічного розміщення цінних паперів корпоративного фонду); 8) свідоцтво про державну реєстрацію випуску цінних паперів корпоративного фонду; 9) перелік осіб, які обслуговують корпоративний фонд; 10) свідоцтво про внесення корпоративного фонду до Державного реєстру фінансових установ. КУА, яка здійснює управління активами пайового фонду, зобов'язана забезпечити розкриття на власному веб-сайті інформації, передбаченої частиною другою цієї статті, а також змісту таких документів: 1) регламент, зміни до регламенту (у разі публічного розміщення цінних паперів пайового фонду); 2) свідоцтво про внесення пайового фонду до Реєстру; 3) висновки аудитора (аудиторської фірми) пайового фонду (у разі публічного розміщення цінних паперів пайового фонду); 4) розрахунок вартості чистих активів пайового фонду (у разі публічного розміщення цінних паперів пайового фонду); 5) проспект емісії цінних паперів, зміни до проспекту емісії цінних паперів (у разі публічного розміщення цінних паперів пайового фонду); 6) свідоцтво про державну реєстрацію випуску цінних паперів пайового фонду; 7) перелік осіб, які обслуговують пайовий фонд. КУА має використовувати зручні для інвесторів засоби поширення інформації, які забезпечують своєчасний, непов'язаний зі значними фінансовими та часовими витратами доступ до інформації. В епоху розвитку інформаційних технологій особливого значення набуває використання сучасних засобів оприлюднення інформації за допомогою мережі Інтернет. В Україні відсутній єдиний банк даних, який би містив достовірну інформацію про ІСІ. Закон про це замовчує. Практично неможливо одержати всю необхідну інформацію з єдиного відкритого джерела та порівнювати її за різним параметрам з наданою КУА інформацією.

#### **Висновки**

Об'єктивно Закон «Про інститути спільного інвестування» запізнився на п'ять років. Його потрібно було приймати разом із Законом України «Про акціонерні товариства»

на піку фінансово-економічної кризи в 2008 році. Після введення в дію Закону 1 січня 2014 року вітчизняне спільне інвестування не зазнає суттєвих змін. Автор цього коментарю пам'ятає як приймався Закон, як з одного маху однієї руки у Верховній Раді України спільне інвестування отримало «сие» покращення. Детальний аналіз ступеня правового регулювання Закону засвідчує, що він водночас є зарегульованим щодо деяких регулятивних питань, і не достатньо врегульованим стосовно інших інституційних проблем. Так, наприклад, якщо питання створення та функціонування ІСІ, особливостей діяльності органів КІФ, подачі звітності, обігу цінних паперів врегульовані більш ніж достатньо і є обтяжливими для суб'єктів спільного інвестування, то питання охорони та захисту прав інвесторів ІСІ, інформаційної прозорості, вироблення критеріїв управління ІСІ та інші важливі питання залишаються практично не врегульованими. Якби навіть відбулося неприйняття даного Закону, система відносин на ринку спільного інвестування суттєво би не змінилися.

Більшість із запроваджених Законом нових ІСІ вже давно працюють в Україні без відповідного правового підґрунтя. Професійні учасники спільного інвестування запозичують і будуть запозичувати світові новації спільного інвестування, не звертаючи уваги на застарілий закон. Комісія в черговий раз продовжує займатись «ИКД – имитацией кипучей деятельности» шляхом «тягучої» модернізації нормативно-правових актів. А через 3-5 років ми знов отримаємо новий закон у сфері спільного інвестування, який «відстане» від життя на цей же термін. Закон закріплює внутрішньодержавну спрямованість діяльності ІСІ.

У зв'язку з інтеграцією України до світового товариства актуальною тенденцією спільного інвестування має стати приведення його у відповідність до світових стандартів, у першу чергу, положень ЄС. Для української економіки важливе збалансоване співвідношення вітчизняного та іноземного інвестування, зміцнення насамперед власних позицій на внутрішньому та зовнішньому ринках ринках.

Україні потрібен пронизаний кращими досягненнями європейської правової думки новий, по суті, революційний, закон, який, гармонуючи з принципами сучасної правової держави, має стати системоутворюючим фактором розвитку спільного інвестування. Особливість гармонізації законодавства в сфері спільного інвестування до європейського законодавства полягає в тому, що вона має відбуватись як складова частина гармонізації ринку фінансових послуг до законодавства ЄС. Тому що, по-перше, діяльність суб'єктів спільного інвестування значною мірою обумовлюється станом розвитку ринку фінансових послуг. По-друге, управління ІСІ належить до фінансової послуги, яку здійснює КУА, що є фінансовою установою (<http://blog.ubr.ua/pravo/novacii-zakonu-pro-instituti-spilnogo-investuvannia-na-mertvomufondovomu-rinku-abo-chi-dopomoje-nebijchikukadilo-6764>). – 2014. – 12.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «Правозахисна Група “Варта”»**  
**Про автора:** Ю. Кравець

***Именем Украины: названа окончательная цена загранпаспорта?***

На засіданні Судебної палати в адміністративних справах 3 грудня 2013 року ВСУ переглянув спірні постановлення і сказав своє остаточне слово.

Судебні тяжби з Державною міграційною службою почали активісти кампанії «Стоп произволу в паспортних столах» запорожці Ігорь Блюменталь і Руслан Жиров. В своїх ісках вони ссылались на неправомірність вимог Управління Державною міграційною службою в Запорізькій області (далі – УГМС в Запорізькій області) об оплаті додаткових сум за оформлення паспорта, які не передбачені Правилами оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїздного документа дитини, їх тимчасового затримання і звільнення, затвердженими постановленням Кабміну від 31 березня 1995 року № 231 (далі – Правила).

Перше справу № К/800/10107/13 по іску І. Блюменталь було розглянуто Вищим адміністративним судом України 5 червня 2013 року. ВАСУ змінив резолютивну частину постановлення Дніпропетровського апеляційного суду від 5 лютого 2013 року № 0870/6614/12 і зоб'язав УГМС в Запорізькій області повторно розглянути питання щодо оформлення і видачі І. Блюменталью паспорта громадянина України для виїзду за кордон на основі представлених їм документів (он не подав квитанції об оплаті послуг по питанню оформлення і видачі паспорта громадянина для виїзду за кордон і об оплаті вартості бланка паспорта).

ВАСУ вказав, що скасування постановлення суду першої інстанції і, задоволення іскові вимоги І. Блюменталь, апеляційний суд обґрунтовано виходив з того, що порядок оформлення і видачі паспортів, визначений Законом «Про порядок виїзду з України і вїзду в Україну громадян України» (далі – Закон № 3857-ХІІ) і Правилами, а тому СГІРФЛ Орджонікідзевського РО Запорізького ГУ ГУ МВД України (первинний відповідач) не мав права вимагати від нього представлення інших, не передбачених цим Законом і Правилами, документів і платежів. Також ВАСУ погодився з апеляційним судом, що особа, яка звертається за оформленням паспорта, зоб'язана відповідно до пункту 10 Правил оплатити тільки державну пошлину за оформлення і видачу загранпаспорта в розмірі 170 грн. Оплачуючи послугу відповідача «оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон» в розмірі 87 грн 15 коп., така особа оплачує вартість одних і тих же дій (послуг) відповідача во другий раз.

Таким чином, було зроблено висновок, що для оформлення загранпаспорта згідно пункту 10 Правил достатньо надати:

- заявлення-анкету;
- паспорт громадянина України;
- копію справки о присвоении идентификационного номера;
- две фотографии 3,5 x 4,5;

– квитанцию об уплате государственной пошлины в размере 170 грн.

А рассмотрев 17 сентября 2013 года дело № К/800/12944/13 (№ К/800/14187/13) по аналогичному иску Р. Жирова об оплате услуги оформления и выдачи загранпаспорта, ВАСУ полностью удовлетворил кассационную жалобу УГМС в Запорожской области и признал обязательность оплаты стоимости государственной услуги и стоимости бланка паспорта.

Коллегия судей ВАСУ указала, что вывод суда апелляционной инстанции об отсутствии у истца обязанности оплатить услугу за оформление и выдачу загранпаспорта, которая предусмотрена постановлением Кабмина от 4 июня 2007 года № 795 «Об утверждении перечня платных услуг, предоставляемых подразделениями Министерства внутренних дел и Государственной миграционной службы, и размера платы за их предоставление», на основании отсутствия письменного заявления о предоставлении такой услуги, является ошибочным, поскольку не основывается на требованиях пункта 2 Порядка предоставления подразделениями Министерства внутренних дел и Государственной миграционной службы платных услуг, утвержденным постановлением Кабмина от 26 октября 2011 года № 1098 (далее – Постановление № 1098), согласно которым таким заявлением является именное заявление истца об оформлении и выдаче паспорта гражданина Украины для выезда за границу, с которым он обратился к СГИРФЛ Шевченковского районного отдела Запорожского ГУ ГУ МВД Украины в Запорожской области. Подробнее о решении: Именем Украины: ВАСУ передумал относительно законной цены загранпаспорта.

Дело № 21-416a13 было рассмотрено на заседании Судебной палаты по административным делам Верховного Суда Украины 3 декабря 2013 года на основании заявления УГМСУ в Запорожской области о неодинаковом правоприменении. ВСУ отказал УГМСУ в Запорожской области в пересмотре постановления ВАСУ от 5 июня 2013 года № К/800/10107/13 (по иску И. Блюменталю), поскольку считает, что именно это решение

(а не постановление ВАСУ по иску Р. Жирова от 17 сентября 2013 года № К/800/12944/13 (№ К/800/14187/13) основано на правильном применении норм материального права.

ВСУ указал, что уплата установленной Декретом Кабмина «О государственной пошлине» государственной пошлины покрывает стоимость расходов по выдаче гражданам Украины загранпаспорта на право выезда за границу (в том числе и стоимость бланка). Поэтому ГМС не вправе требовать повторной оплаты тех же действий (услуг) на основании другого нормативно-правового акта.

Кроме того, коллегия судей согласилась с мнением кассационного суда о неправомерности действий ответчика относительно его требований по уплате стоимости бланка паспорта в связи с тем, что в Порядке, на который он ссылался в обоснование их правомерности, не установлен размер такого возмещения, не предусматривают его и Правила. При этом предоставить доказательства, которые бы подтвердили стоимость бланка паспорта ответчик отказался, сославшись на конфиденциальность информации.

Таким образом, ВСУ пришел к выводу, что правильным является вывод кассационного суда о безосновательности требований ГМС предоставить документы и оплатить платежи за оформление и выдачу паспорта гражданина Украины для выезда за границу, не предусмотренные Законом № 3857-ХІІ и Правилами – специальными правовыми актами, регулирующими эти правоотношения.

Иван Фурлет, координатор кампании «Стоп произволу в паспортных столах» поделился, что ключевой линией в тактике борьбы было логичное использование трех статей Конституции: ст. 19 (указывает на невозможность принуждения к тому, что не установлено законом, и обязывает органы власти действовать только в рамках законов; ст. 24 (гарантирует отсутствие привилегий или ограничений в т.ч. по материальным признакам); ст. 33 (гарантирует свободу перемещения граждан). Он считает, что Государственная миграционная служба, которая принуждает граждан оплачивать установленные ею

платежи, которые не предусмотрены в Законе № 3857-ХІІ, нарушают указанные статьи Конституции.

«Ключевой же линией обороны ГМС в судах и в деятельности является убеждение судей и граждан в том, что платные услуги установленные Постановлением № 1098 – обязательны. Однако в самом постановлении четко указано, что услуги могут предоставляться сугубо по письменному заявлению гражданина», – поясняет И. Фурлет.

Он указал, что в судебном решении в деле Р. Жирова от 17 сентября 2013 года судьи, игнорируя нормы Конституции и факт отсутствия желания у истца получать платные услуги приняли «Анкету-заявление на оформление загранпаспорта», которая предусмотрена в Правилах, за заявление на получение платной услуги согласно Порядку предоставления платных услуг, утвержденного постановлением № 1098.

«Такое грубое решение проблемы «легализации» необязательных услуг не могло пройти незамеченным коллегией судей ВСУ. Поэтому заявление ГМС с просьбой пересмотреть решение ВАСУ в деле И. Блюментала от 5 июня 2013 года потерпела фиаско... Будем бороться чтобы судебная система впредь не игнорировала здравый смысл и постановление ВСУ от 3 декабря 2013 года, на которое теперь должны опираться согласно ст. 244 КАС также и органы власти. Следующим этапом кампании является получение активистами уже изготовленного паспорта за 170 грн. и привлечение к ответственности тех, кто этому и по сей день препятствует», – поделился И. Фурлет (<http://kravec.org/imenem-ukrainy-nazyvana-okonchatelnaya-cena-zagranpasporta.html>). – 2013. – 26.12).

\*\*\*

### Блог на сайті «Я–чернобылец»

#### *Депутат предложил ежегодно обследовать «чернобыльцев»*

Нардеп Владислав Атрошенко предложил для определения категории пострадавших на ЧАЭС каждый год обследовать «чернобыльцев».

Нардеп Владислав Атрошенко предложил для определения категории пострадавших на ЧАЭС каждый год обследовать «чернобыльцев». Депутат подал соответствующий проект закона, где предусматривается ежегодная диспансеризация и лечение тех совершеннолетних лиц, кто до достижения совершеннолетия уже имел статус пострадавшего в результате аварии на ЧАЭС.

Законопроект № 3810 «О внесении изменения в Закон Украины «О статусе и социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы» относительно медицинского обеспечения» предусматривает ежегодное медобследование и лечение лиц, которые родились от участников ликвидации результатов аварии на ЧАЭС, эвакуированных из чернобыльской зоны, и не были отнесены к категориям пострадавших от катастрофы на ЧАЭС. Это, как считает автор законопроекта, усилит социальную защиту таких людей.

В объяснительной записке сказано, что законопроект предусматривает дополнительные расходы госбюджета в размере 41 миллион гривен ежегодно. По словам народного депутата, принятие такого закона снимет социальное напряжение среди тех, кто после достижения совершеннолетия потерял статус пострадавших в результате Чернобыльской аварии, а также усилит соцзащиту этих лиц ([http://alder.pp.ua/2014/01/blog-post\\_4797.html](http://alder.pp.ua/2014/01/blog-post_4797.html)). – 2014. – 9.01).

\*\*\*

### Блог на сайті «Дорожный контроль»

#### *МВД выдало приказ о массовых проверках водителей. Как защитить свои права при общении с ГАИ*

Согласно приказу МВД Украины от 30.12.2013 г. № 2154, с 1 по 31 января группы специального отряда ДПС особого назначения будут осуществлять оперативно-профилактическую отработку Киевской области и города Киева. «Мероприятия проводятся для активизации профилактической работы, направленной на предотвращение аварийности, снижение тяжести последствий ДТП», – пишут на сайте Департамента ГАИ.

Как известно, «спецотряд ДПС» – это бывшая КОБРА. Сейчас это отдельное структурное подразделение ДГАИ, которое призвано ловить на нарушениях представителей власти, мажоров и т.д. На практике же – КОБРА массово беспричинно останавливает простых автомобилистов, занимается фальсификациями и вымогательством взяток, о чем неоднократно писал «Дорожный контроль».

Специоперация МВД означает, что весь январь инспекторы КОБРЫ будут «терроризировать» водителей бесосновательными проверками документов. Под видом «борьбы с ДТП» – планируется пресекать автопробеги, оказывать всяческое давление на тех водителей, которые поддерживают Евромайdan. В связи с этим, автомобилистам нужно напомнить об их законных правах.

Так, согласно п.21-1 ст.11 Закона Украины «О милиции» инспектор ГАИ имеет право остановить водителя на основании «проведения целевых заходів (операції, відпрацювання, оперативні плани) для перевірки документів на право користування і керування транспортним засобом». Однако, законность остановки на основании «операции» не дает автоматического права требовать у водителя предъявить документы.

В п.2 ст.11 Закона «О милиции» прямо указано, что работник милиции имеет право «перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію». Эта норма прямо корреспондируется с положением п.21-1 ст.11 этого же закона: «працівник міліції повинен повідомити водія про причину зупинення транспортного засобу, суть вчиненого правопорушення».

Таким образом, работник ГАИ может остановить автомобиль на основании проведения «специоперации», но, проверить документы может исключительно в случае подозрения в совершении конкретного правонарушения о чем он обязан сообщить водителю сразу после остановки транспортного

средства. Проверка документов «просто так» – незаконна, о чем уже ранее высказывались украинские суды рассматривая иски по этому поводу.

Водителям следует знать, что согласно п.2.4 ПДД есть обязанность лишь предъявить документы работнику ГАИ. То есть, передавать их в руки инспектору не обязательно. Все требования ГАИшника дать ему документы в руки являются незаконными, а следовательно – за отказ их выполнять не предусмотрена никакая либо юридическая ответственность. Чтобы избежать фальсификаций, необходимо использовать видеорегиcтpатор при общении с ГАИ.

Стоит напомнить, что инспектор ГАИ не имеет права осматривать салон вашего автомобиля, багажник и подкапотное пространство (подлюбим предлогом). Согласно ст. 30 Конституции Украины «не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду».

Согласно п.11 Постановления Пленума Верховного суда Украины №2 от 28.03.2008 як «інше володіння» слід розуміти такі об'єкти, які за своїми властивостями дають змогу туди проникнути і зберегти або приховати певні предмети (речі, цінності). Ними можуть бути, зокрема, земельна ділянка, сарай, гараж, інші господарські будівлі та інші будівлі побутового, виробничого та іншого призначення, камера сховища вокзалу, індивідуальний банківський сейф, автомобіль, тощо».

Итак, исходя из разъяснения Верховного суда Украины, капот автомобиля является «другим владением», поскольку позволяет там спрятать какие либо предметы (вещи, ценности), а следовательно – осмотреть это место можно только после мотивированного решения суда. Требование инспектора ГАИ открыть капот «для сверки номеров агрегатов» не может быть выполнено, поскольку этим самым ГАИшник нарушает конституционное право человека на неприкосновенность его частной собственности.

Законодательством Украины не предусмотрено наказание за отказ «открыть

капот». Также не может быть оштрафован водитель и за отказ выйти из автомобиля. Согласно решению Апелляционного суда Волынской области от 26 сентября 2012 года, отказ водителя выйти из автомобиля «не можна вважати злісною непокорою законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, тому що жодним нормативним актом не передбачено обов'язковість виходу водія з автомобіля при зупиненні його працівниками міліції» (<http://roadcontrol.org.ua/node/2020>). – 2014. – 2.01).

\*\*\*

**Блог на сайті «objectiv.tv»**

**Про автора:** А. Старкова

***Пострадавшим от ЧП, отказавшимся от эвакуации, будут платить от 3654 гривен***

Правительство определило, как исчислять размер и оказывать денежную помощь пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, которые не были эвакуированы или отселены

Согласно части третьей статьи 89 Кодекса гражданской защиты Украины Кабинет Министров Украины постановлением от 18 декабря 2013 г. № 947 утвердил Порядок предоставления и определения размера денежной помощи пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, которые остались на прежнем месте жительства, сообщает Департамент информации и коммуникаций с общественностью секретариата КМУ.

Порядок устанавливает механизм предоставления и определения размера денежной помощи пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, которые отказались от эвакуации, отселения и остались на прежнем месте жительства.

Пострадавшими признаются лица, жилые дома (квартиры) которых повреждены вследствие чрезвычайной ситуации или проведения работ по ликвидации ее последствий.

Органы местного самоуправления составляют и утверждают списки пострадавших и выдают справки об установлении статуса лица, которое пострадало от чрезвычайной ситуации,

при наличии паспорта гражданина Украины или другого документа, удостоверяющего личность.

Решение о предоставлении пострадавшим денежной помощи и ее размере принимает Совет министров Автономной Республики Крым, местные органы исполнительной власти. Указанная денежная помощь является одноразовой.

Для получения денежной помощи пострадавшие подают на рассмотрение Совета министров Автономной Республики Крым, местных органов исполнительной власти заявление, справку об установлении статуса лица, которое пострадало от чрезвычайной ситуации, копию паспорта гражданина Украины или другого документа, удостоверяющего личность и копию карточки налогоплательщика.

Соответствующие органы в пятидневный срок со дня подачи соответствующих документов, а также по результатам обследования жилых домов (квартир), поврежденных в результате чрезвычайной ситуации или проведения работ по ликвидации ее последствий, принимают решение о предоставлении пострадавшим денежной помощи, что оформляется протоколом, и сообщают об этом пострадавшим.

В случае предоставления пострадавшим недостоверной информации об установлении статуса лица, которое пострадало от чрезвычайной ситуации, размера причиненного материального ущерба Совет министров Автономной Республики Крым, местные органы исполнительной власти могут принять решение об отказе в предоставлении денежной помощи. В случае несогласия пострадавший может обжаловать указанное решение в суде.

Размер денежной помощи пострадавшим составляет от 3 до 15 прожиточных минимумов для трудоспособных лиц. При определении размера денежной помощи учитывается размер причиненного материального ущерба, страховых выплат, иных видов пособий.

Денежная помощь оказывается пострадавшим, которые являются владельцами (совладельцами), нанимателями жилого дома (квартиры), в месячный срок со дня принятия

решения о ее предоставлении. Денежная помощь совладельцам предоставляется пропорционально площади жилого дома (квартиры), принадлежащей каждому из них. Выплата осуществляется через Укрпочту или банковской счет пострадавшего.

После получения денежной помощи пострадавшие теряют право на получение льгот и компенсаций, предусмотренных в части второй статьи 89 Кодекса гражданской защиты Украины.

Отметим, что прожиточный минимум для трудоспособных лиц с 1 декабря 2013 года составляет 1218 гривен (<http://www.objectiv.tv/070114/91803.html>). – 2014. – 7.01).

\*\*\*

### **Взгляд юриста**

#### **Юридический блог компании Jurimex**

**Про автора:** А. Иванец

#### ***Ходатайство на стадии досудебного расследования в уголовном производстве, как способ защиты прав и законных интересов.***

Ходатайство в уголовном процессуальном законодательстве явление не новое. Как один из механизмов реализации субъектом-участником уголовного процесса права на защиту своих законных интересов, оно существовало наряду и с другими подобными способами.

1. По своей правовой природе ходатайство – это официальное процессуальное обращение участника уголовного производства к лицу, уполномоченному действующим Уголовным процессуальным кодексом Украины на проведение досудебного расследования и судебного следствия, о выполнении процессуальных действий, направленных на реализацию участником своих процессуальных прав, выполненное в устной или письменной форме, которое подлежит обязательному рассмотрению и принятию положительного либо отрицательного решения относительно его удовлетворения.

Согласно ст. 129 УПК Украины в редакции 1960 г. «Ходатайства подозреваемого, обвиняемого, их защитников, а также потерпевшего и его представителя,

гражданского истца, гражданского ответчика или их представителей о выполнении любых следственных действий следователь обязан рассмотреть в срок не более трёх суток и удовлетворить их, если обстоятельства, об установлении которых заявлены ходатайства, имеют значение для дела. О результатах рассмотрения ходатайства информируется лицо, которое заявило ходатайство. О полном или частичном отказе в ходатайстве составляется мотивированное постановление».

Такова была формулировка реализации права определенных законом субъектов на подачу ходатайства и гарантии их рассмотрения по старому УПК Украины 1960 г. Однако на практике применить эту норму оказывалось достаточно проблематично и малоэффективно, поскольку, согласно статье, именно следователю, то есть лицу, на которое законом возлагалась обязанность рассмотреть и удовлетворить либо отказать в удовлетворении ходатайства, предоставлялось преимущественное право определить, имеют значение для дела обстоятельства, об установлении которых заявляется ходатайство, или нет. И часто в ситуации, когда недобросовестный следователь был не заинтересован в результатах удовлетворения заявленного ходатайства, он в общих чертах, используя совершенно размытые формулировки, а иногда и вовсе без них, банально отписывался, указывая на то, что по его мнению, обстоятельства, об установлении которых было заявлено ходатайство, не имеют значения для уголовного дела, в связи с чем удовлетворить ходатайство не представляется возможным. К тому же, в самом УПК Украины в редакции 1960 г. отсутствовал реальный процессуальный механизм обжалования подобных действий следователя и реальной возможности при помощи ходатайства защитить свои права и законные интересы. Процедура обжалования действий следователя в прокуратуру сводилась к бесперспективной переписке, в результате которой максимум чего можно было бы добиться – это обещания того, что прокуратура внимательнейшим образом изучит вашу жалобу и привлечёт виновных к дисциплинарной ответственности,



при этом ходатайство, и те важные для вас обстоятельства, которые вы с его помощью хотели установить, и тем самым защитить свои права, так и останутся нереализованными.

Таким образом, ходатайство имело формальный характер, который позволял лишь его подать, однако не обеспечивал достижения желаемого результата.

С вступлением в силу нового Уголовного процессуального кодекса Украины 2012 г. ситуация существенно изменилась в лучшую сторону, и ходатайство приобрело характер достаточно серьёзного «орудия» в борьбе за свои права в уголовном производстве.

Если взглянуть на ст. 220 ныне действующего УПК Украины, которая регламентирует процедуру рассмотрения ходатайств в уголовном производстве, то на первый взгляд, может показаться, что она претерпела не столь значительных изменений в сравнении с ранее действовавшей ст. 129 УПК Украины 1960 г. Так, согласно указанной статье «Ходатайство стороны защиты, потерпевшего и его представителя или законного представителя о выполнении любых процессуальных действий следователь, прокурор обязаны рассмотреть в срок не более трёх дней с момента подачи и удовлетворить их при наличии соответствующих оснований».

О результатах рассмотрения ходатайства информируется лицо, которое заявило ходатайство. О полном или частичном отказе в удовлетворении ходатайства выносится мотивированное постановление, копия которого вручается лицу, которое заявило ходатайство, а в случае невозможности вручения по объективным причинам – направляется ему».

Итак, как видно из текста статьи, изменения коснулись:

- круга субъектов, ходатайства которых надлежит рассматривать согласно закреплённой ч. 1 ст. 220 УПК Украины процедуре;

- круга субъектов, на которых возлагается обязанность рассмотрения и принятия решения по сути заявленного ходатайства;

- оснований, которыми обязан руководствоваться субъект, принимающий решение по сути заявленного ходатайства;

- порядка информирования лица, заявившего ходатайство, о принятом по результатам рассмотрения ходатайства решении.

Особое внимание стоит уделить изменениям, касающимся оснований, которыми обязан руководствоваться субъект, принимающий решение по сути заявленного ходатайства. Если раньше законом право принимать решение о значимости или незначительности обстоятельств, об установлении которых шла речь в заявленном ходатайстве, предоставлялось следователю, то теперь это право было абсолютно справедливо из нормы изъято. По новому кодексу, рассматривая заявленное ходатайство, следователь либо прокурор могут лишь определить наличие либо отсутствие достаточных оснований для его удовлетворения, в результате чего принимать окончательное решение. Такими достаточными основаниями могут быть предусмотренные действующим уголовным процессуальным законодательством права, которыми лицо наделено в соответствии со своим процессуальным статусом.

Таким образом, если лицо обращается к следователю или прокурору с просьбой о проведении тех или иных процессуальных действий, и согласно закону и своего процессуального статуса оно имеет на это право, то следователь либо прокурор обязаны рассмотреть и удовлетворить эту просьбу, при этом мнение самого следователя либо прокурора по этому поводу не имеет никакого значения.

В связи с этим, данное, на первый взгляд, незначительное изменение приобретает статус революционного, поскольку существенно расширяет права участников уголовного производства и превращает ходатайство из формального, неэффективного и недействующего института уголовного процессуального права в мощное процессуальное средство, при помощи которого можно не только заявлять о своих правах, но и с высокой вероятностью добиваться их реализации.

Ещё одним ключевым новшеством УПК Украины 2012 г., которое значительно повлияло на ходатайство как способ защиты прав и

законных интересов в уголовном производстве его участниками, и существенно повысило его успешное процессуальное применение, является возможность обжалования незаконных действий, а также бездействий лиц, уполномоченных законом на рассмотрение ходатайств и принятие решений по результатам их рассмотрения.

Данная процедура закреплена в ст. 303 УПК Украины.

Итак, в случае неправомерного отказа следователем или прокурором в удовлетворении заявленного ходатайства о проведении следственных (розыскных) действий частично либо в полном объёме, который как указано в ч. 2 ст. 220 УПК Украины, должен быть оформлен мотивированным постановлением, лицо, заявившее данное ходатайство, имеет право обжаловать данное решение следственному судье в порядке, предусмотренном п. 7 ч. 1 ст. 303 УПК Украины. Данная норма не содержит никаких ограничений относительно того, кем оно может быть обжаловано.

Таким образом, если вы являетесь участником уголовного производства, наделены каким-либо процессуальным статусом, имеете определенный законом объём процессуальных прав, обращаетесь к следователю (прокурору) с ходатайством, направленным на реализацию этих прав, и получили отказ, вы имеете реальную возможность в кратчайшие сроки обжаловать данное решение, и судебным определением обязать следователя (прокурора) удовлетворить ваше ходатайство. Согласно положениям действующего законодательства на обжалования незаконного решения в данном случае у вас может уйти от 4 до 13 дней с момента получения на руки постановления об отказе в удовлетворении ходатайства. На практике данный срок может быть значительно больше, но тем не менее на протяжении месяца вы всё таки добьётесь решения в свою пользу.

Также вы можете столкнуться с ситуацией, когда следователь или прокурор, которому вы заявили ходатайство, вообще никак на него не отреагировал, не рассмотрел, не принял никакого решения (ни об удовлетворении, ни об отказе в удовлетворении) и вас об этом не

информировал. В такой ситуации поведение следователя (прокурора) следует расценивать как противоправные бездействия и обжаловать в порядке, предусмотренном п. 1 ч. 1 ст. 303 УПК Украины, как бездействие, которое заключается в невыполнении процессуальных действий, которые он обязан был выполнить в предусмотренный этим кодексом срок, при этом мотивируя свою жалобу невыполнением требований ст. 220 УПК Украины.

В данной ситуации на обжалование незаконного бездействия следователя (прокурора) и восстановление справедливости у вас может уйти от 7 до 16 дней, исходя из норм законодательства, но в любом случае не более месяца, без учета апелляционного обжалования.

Таким образом, ходатайство становится действенным и полезным средством, направленным на защиту своих интересов в уголовном производстве, которым необходимо пользоваться с целью достижения результатов. Однако существует ряд недоработок, о которых речь пойдет ниже, которые создают определённые трудности в практике применения ходатайства по его прямому назначению.

2. Практика применения ходатайства в уголовном производстве в общих чертах одинакова для всех участников производства и может отличаться в зависимости от того, кем и относительно чего оно подаётся.

Во время досудебного расследования в уголовном производстве ходатайство может быть подано такими участниками производства:

- подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем, защитником;
- потерпевшим, его представителем, законным представителем;
- заявителем;
- гражданским истцом, его представителем, законным представителем;
- гражданским ответчиком, его представителем, законным представителем;
- свидетелем, его представителем;
- переводчиком;
- экспертом;
- специалистом.

Ходатайство может быть подано о выполнении следующих процессуальных действий:

О предоставлении защитника и свидания с ним до первого допроса с соблюдением условий, обеспечивающих конфиденциальность общения, а также в последующем иметь такие свидания без ограничения их количества и продолжительности – подозреваемым, обвиняемым.

О приобщении к материалам уголовного производства предметов, документов, доказательств – подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем, защитником; потерпевшим, его представителем, законным представителем; заявителем; гражданским истцом, его представителем, законным представителем в части, касающейся гражданского иска; гражданским ответчиком, его представителем, законным представителем в части, касающейся гражданского иска.

О проведении следственных (розыскных), иных процессуальных действий и принятии в них участия – подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем, защитником; потерпевшим, его представителем, законным представителем; гражданским истцом, его представителем, законным представителем в части, касающейся гражданского иска; гражданским ответчиком, его представителем, законным представителем в части, касающейся гражданского иска; экспертом, относительно предметов, объектов исследования, связанных с проведением экспертизы.

О фиксации процессуального действия при помощи технических средств во время досудебного расследования – любым участником процессуального действия, не зависимо от того, является ли он стороной производства или нет. Основанием, достаточным для заявления подобного ходатайства, является физическое присутствие лица во время проведения процессуального действия по тем или иным причинам.

Об обеспечении безопасности относительно себя, близких родственников или членов семьи, имущества и жилья – подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем, защитником; потерпевшим, его представителем,

законным представителем; свидетелем; переводчиком; экспертом; специалистом.

Об ознакомлении с материалами уголовного производства – подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем, защитником в порядке, предусмотренном ст. 221 и ст. 290 УПК Украины; потерпевшим, его представителем, законным представителем в порядке, предусмотренном ст. 221 и ст. 290 УПК Украины с материалами, касающимися совершённого в отношении него уголовного правонарушения; гражданским истцом, его представителем, законным представителем в части, касающейся гражданского иска; гражданским ответчиком, его представителем, законным представителем в части, касающейся гражданского иска; свидетелем с протоколом его допроса; экспертом с материалами, касающимися предмета исследования; переводчиком, специалистом и другими участниками производства с протоколами тех процессуальных действий, в которых они принимали участие.

О получении информации – подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем, защитником о получении копий процессуальных документов; потерпевшим, его представителем, законным представителем копий процессуальных документов, а также копий материалов, непосредственно касающихся совершённого в отношении него уголовного правонарушения; заявителем о подтверждении принятия и регистрации поданного им заявления, а также об окончании досудебного расследования; гражданским истцом, его представителем, законным представителем в части, касающейся гражданского иска; гражданским ответчиком, его представителем, законным представителем в части, касающейся гражданского иска.

О возмещении затрат, связанных с участием в процессуальных действиях – свидетелем; экспертом; переводчиком; специалистом.

О получении вознаграждения за выполненную работу – экспертом; переводчиком; специалистом.

Другие ходатайства, направленные на реализацию и защиту предусмотренных законодательством прав и законных интересов.

3.Однако не всё так просто и безупречно, как нам хотелось бы, и законодатель, как это часто бывает в нашей стране, нарочно или совершенно случайно оставил ряд пробелов и несогласованностей в нормах действующего УПК Украины, которые создают определенные трудности на пути к практической реализации предусмотренных им процессуальных прав. Не обошла эта тенденция и вопросов, связанных с подачей ходатайства.

Проблемная ситуация № 1. Так, анализируя нормы уже упомянутой выше ст. 220 УПК Украины, можно заметить, что из круга субъектов, ходатайства которых надлежит рассматривать согласно закреплённой ч. 1 ст. 220 УПК Украины процедуре, были исключены такие субъекты как гражданский истец, гражданский ответчик или их представители и законные представители. Вернее сказать их в ней просто не упомянули. Такое изменение в законе не означает, что указанные субъекты лишаются права на заявление ходатайств, и по большей части может рассматриваться как недоработка, ведь согласно ст. ст. 61, 62, 63 и 64 УПК Украины, в части, которая касается гражданского иска, гражданский истец наделён правами потерпевшего, а гражданский ответчик наделен правами подозреваемого, обвиняемого, а их представители соответственно пользуются правами тех лиц, которых они представляют. Таким образом, вполне логичным выглядит ситуация, когда гражданский истец или ответчик может обратиться к следователю с ходатайством, в части, которая касается гражданского иска, требуя принятия решения по результатам его рассмотрения в предусмотренный действующим законодательством трёхдневный срок. Однако стоит быть готовым к тому, что следователь, применяя формальный подход, откажет ему, ссылаясь на то, что он не указан в перечне лиц, ходатайства которых надлежит рассматривать согласно закреплённой ч. 1 ст. 220 УПК Украины процедуре.

В такой ситуации единственным способом добиться справедливости является обжалование данного решения следственному судье в порядке, предусмотренном п. 7 ч. 1 ст. 303 УПК Украины как незаконного.

Проблемная ситуация № 2. Она, как это не печально, напрямую связана со способом преодоления первой проблемной ситуации, поскольку не всегда на сегодняшний день удается добиться положительного результата при обжаловании незаконных действий либо бездействия следователя (прокурора). Официальных статистических данных относительно результатов подобных процессуальных действий на данный момент не существует, однако, исходя из практического опыта, можно с сожалением заключить, что успех составляет примерно 50 %. И дело тут не в качестве подготовленных жалоб, а скорее в ряде субъективных факторов, которые играют роль в каждом конкретном случае.

Одним из таких факторов является то обстоятельство, что в большинстве судов общей юрисдикции в качестве следственных судей жалобы рассматривают судьи, которые в своей ежедневной профессиональной деятельности специализируются на гражданских делах и гражданском процессе. И не все из них, получая для рассмотрения вашу жалобу, пытаются вникнуть в тонкости уголовного процесса, его принципы и особенности, принимая решения, руководствуясь своим недостаточным в данной отрасли опытом и не редко ошибаясь, отказывая в удовлетворении жалобы, признав доводы следователя (прокурора) обоснованными.

Это обстоятельство не имело бы таких пагубных последствий, если бы законодатель оставил в действующем УПК Украины возможность обжалования в апелляционной инстанции определений следственного судьи об отказе в удовлетворении жалобы. Но в действительности подобные решения обжалованию на стадии досудебного расследования не подлежат и могут быть обжалованы только на стадии подготовки производства к судебному рассмотрению.

Единственный выход из этой проблемной ситуации, который можно предложить, – это повторная подача ходатайства и повторное обжалование незаконного решения в случае его вынесения, ведь закон не ограничивает субъектов в количестве раз обращения. Так или иначе вы добьётесь того, что либо следователь

пойдёт вам на уступку либо очередной следственный судья вашу жалобу удовлетворит. А окончательное решение этой проблемы может быть достигнуто путём обобщения существующей практики и разработки общих рекомендаций судами апелляционной и кассационной инстанции, которых все мы ждём с нетерпением.

Проблемная ситуация № 3. Она заключается в очередной несогласованности и недоработке норм действующего УПК Украины. Так, согласно п. 7 ч. 1 ст. 303 УПК Украины на досудебном производстве может быть обжаловано решение следователя, прокурора об отказе в удовлетворении ходатайства о проведении следственных (розыскных) действий, негласных следственных (розыскных) действий. Такая формулировка создает для следователя и прокурора формальные основания принимать решения об отказе в удовлетворении большого количества важных ходатайств, которые не могут быть обжалованы на стадии досудебного расследования, несмотря на свою очевидную незаконность. Это касается ходатайств о проведении процессуальных действий, не относящихся к категории следственных (розыскных) и негласных следственных (розыскных) действий. Такими действиями могут быть: ознакомление с материалами уголовного производства, предоставление информации, обеспечении безопасности и другие.

В подобной ситуации следователь (прокурор) может вынести решение об отказе в удовлетворении ходатайства с совершенно любой мотивировкой и даже без неё. А по вашей жалобе в порядке п. 7 ч. 1 ст. 303 УПК Украины, следственным судьёй будет принято решение об отказе в открытии производства по её рассмотрению в связи с тем, что обстоятельства, изложенные в ней, не относятся к перечню действий и бездействий, которые согласно ст. 303 УПК Украины могут быть обжалованы на досудебном следствии. Конечно же у вас останется возможность доказать незаконность решения следователя (прокурора) на стадии подготовки производства к судебному рассмотрению, однако к этому

моменту его актуальность будет потеряна и вряд ли чем-то уже вам поможет.

Такая недоработка однозначно должна быть устранена путем внесения в закон соответствующих изменений.

Но до тех пор, пока эти изменения не произойдут, рекомендую действовать на опережение. То есть не дожидаться отрицательного решения на заявленное ходатайство, которое, как правило, никогда не попадает к вам в руки в трёхдневный срок, а сразу же по его истечению подавать жалобу следственному судье в порядке п. 1 ч. 1 ст. 303 УПК Украины на бездействие следователя (прокурора). Жалобу необходимо подавать с акцентом на то обстоятельство, что согласно ст. 220 УПК Украины следователь (прокурор) обязан принять решение об отказе или частичном отказе в удовлетворении ходатайства мотивированным постановлением. Таким образом, даже если следователь (прокурор) подаст во время рассмотрения вашей жалобы в суде своё постановление об отказе, как основание для отказа в удовлетворении жалобы, вы, акцентируя внимание следственного судьи на отсутствии должной мотивации в постановлении, подведете его под вывод о невыполнении следователем (прокурором) требований ст. 220 УПК Украины, то есть невыполнении в соответствии с требованиями закона действий, которые он обязан был выполнить в предусмотренный этим кодексом срок, таким образом, квалифицируя их как бездействие.

Так или иначе, не смотря на все недоработки и просчеты, ходатайство с принятием нового УПК Украины стало действенным инструментом в борьбе за права и свободы участников уголовного производства, которым необходимо пользоваться при наличии такой возможности (<http://jurblog.com.ua/2014/01/5409/#more-5409>). – 2014. – 10.01).





**ГРОМАДСЬКА ДУМКА  
ПРО ПРАВОТВОРЕННЯ  
№ 1 (59) 2014**

Інформаційно-аналітичний бюлетень  
на базі оперативних матеріалів  
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактори:  
Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:  
А. Бергелська

Підп. до друку 16.01.2014.  
Формат 60х90/8. Обл.-вид. арк. 4,73  
Наклад 2000 пр.  
Свідоцтво про державну реєстрацію  
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач  
Національна бібліотека України  
імені В. І. Вернадського  
03039, м. Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 3  
Свідоцтво про внесення суб'єкта  
видавничої справи до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.