



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

**Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи
Верховної Ради України**

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-49-56 E-mail: k_reglam@rada.gov.ua

**Комітет Верховної Ради
України з питань бюджету**

ВИСНОВОК

на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам проекту Закону України «Про Рахункову палату», внесеного народними депутатами України Фроловим П.В. та іншими (всього 28 підписів) (реєстр. № 10044 від 14.09.2023)

Згідно з електронною резолюцією Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 15 вересня 2023 року (електронна картка документа (1321881) Комітет на засіданні 3 листопада ц.р. (протокол № 171) попередньо розглянув, на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам, проект Закону України «Про Рахункову палату», внесений народними депутатами України Фроловим П.В. та іншими (всього 28 підписів) (реєстр. № 10044 від 14.09.2023).

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці, «є підвищення результативності роботи Рахункової палати для здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, виконання зобов'язань України та вимог Угоди про Асоціацію із Європейським Союзом, а також реорганізація роботи Рахункової палати у операційно-, функціонально- та фінансово незалежний вищий орган аудиту, що функціонуватиме у повній відповідності до міжнародних стандартів і принципів INTOSAI і кращих світових практик». У зв'язку з цим пропонується внести зміни до низки законодавчих актів України, серед яких пропонуються зміни, зокрема, у підпунктах 4, 5 пункту 7 розділу VIII «Прикінцеві положення» до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та до Регламенту Верховної Ради України.

Згідно з частиною четвертою статті 93 Регламенту Верховної Ради України, та в межах предмета відання Комітету, визначеного Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ, Комітет зазначив, що законопроект (реєстр. № 10044) внесено на реєстрацію згідно з частиною першою статті 89, частиною другою статті 90 та частинами першою, другою і шостою статті 91 Регламенту Верховної Ради України, за підписами осіб, які мають право законодавчої ініціативи, разом з пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні, пояснювальною запискою, порівняльною таблицею та електронним файлом.

Ініціатори внесення пропонують нову редакцію Закону України «Про Рахункову палату» та зміни, зокрема до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та до Регламенту Верховної Ради України, а саме:

у підпункті 4 пункту 7 розділу ІХ Прикінцеві положення» пропонується у Законі України «Про комітети Верховної Ради України»:

статтю 31 в новій редакції, зокрема, на відміну від чинної статті 31 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», пропонується передбачити, що комітети у відносинах з Рахунковою палатою розглядають аудиторські звіти та іншу інформацію за результатами реалізації повноважень зі здійснення державного зовнішнього аудиту, одержані відповідно до Закону України «Про Рахункову палату». Комітет, до предмета відання якого належать питання, викладені у відповідному аудиторському звіті або іншій інформації Рахункової палати за результатами реалізації повноважень зі здійснення державного зовнішнього аудиту, у місячний строк із дня отримання такого звіту/інформації розглядає їх на своєму окремому засіданні за участі представників Рахункової палати, керівника суб'єкта владних повноважень вищого рівня та/або об'єкта аудиту і за результатами розгляду й обговорення приймає рішення. При цьому, керівник відповідного суб'єкта владних повноважень не пізніше ніж за сім днів до дня засідання комітету, надає до комітету та Рахункової палати письмові пояснення та звітує про стан, порядок, спосіб та строки врахування (виконання) наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій), а також відповідає на запитання членів комітету. Також, пропонується передбачити відповідальність за ненадання керівником відповідного суб'єкта владних повноважень пояснень або неявка на засідання комітету без поважної причини тягне за собою притягнення такої особи до дисциплінарної відповідальності.

пункт 3 частини першої статті 14 викласти в такій редакції:

«3) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення дотримання цілі, доцільності, економічності, ефективності та результативності, використання публічних коштів (включаючи таємних) у порядку, встановленому законом»;

пункт 4 частини першої статті 27 викласти в такій редакції:

«4) попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи Аудиторський звіт Рахункової палати про Річний звіт про виконання Державного бюджету України, аудиторські звіти, що надаються Рахунковою палатою до Верховної Ради України, комітетів за результатами реалізації повноважень зі здійснення державного зовнішнього аудиту, інші документи) у частині, що віднесена до компетенції комітетів».

Також у підпункті 5 пункту 7 розділу IX Прикінцеві положення» пропонується у Регламенті Верховної Ради України:

частини першу, п'яту та шосту статті 161 викласти у таких редакціях:

«1. Контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада безпосередньо, а також Рахункова палата від імені Верховної Ради та у формі державного зовнішнього аудиту»;

«5. Річний звіт про виконання Державного бюджету України, який включає річну консолідовану фінансову та бюджетну звітність Кабінету Міністрів України, разом із Аудиторським звітом Рахункової палати подається Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України та Президента України не пізніше 15 жовтня року, наступного за звітним»;

«6. Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання річної консолідованої фінансової та бюджетної звітності Кабінету Міністрів України разом із Аудиторським звітом Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови щодо цієї звітності.».

Крім цього у статті 162 у назві статті слова «закону про Державний бюджет України» замінити словами «Державного бюджету України» і частини першу, другу та четверту викласти у таких редакціях:

«1. Розгляд річного звіту про виконання Державного бюджету України, який включає річну консолідовану фінансову та бюджетну звітність Кабінету Міністрів України, разом із Аудиторським звітом Рахункової палати відбувається за процедурою повного обговорення (стаття 30 цього Регламенту) з урахуванням особливостей, визначених у цій статті.»;

«2. Річний звіт про виконання Державного бюджету України, який включає річну консолідовану фінансову та бюджетну звітність Кабінету Міністрів України, разом із Аудиторським звітом Рахункової палати у Верховній Раді представляє член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики.»;

«4. За результатами розгляду Верховна Рада приймає рішення щодо річного звіту про виконання Державного бюджету України.».

До того ж пропонується статтю 208-2 (Порядок призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати) викласти в новій редакції.

У статті 232-2 у назві статті слова «позапланових заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за рішенням Верховної Ради» замінити словами «державного зовнішнього аудиту» та частини четверту – шосту викласти у такій редакції:

«4. За підсумками обговорення щорічного звіту Верховна Рада може прийняти рішення про звернення для вжиття необхідних заходів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які не поінформували Рахункову палату про результати врахування рекомендацій, що містяться в аудиторських звітах, або заходи яких, заплановані та вжиті у зв'язку з її рекомендаціями, визнані Рахунковою палатою неналежними.

5. Верховна Рада може прийняти рішення про звернення Верховної Ради з пропозицією здійснення Рахунковою палатою заходу (заходів) державного зовнішнього аудиту за ініціативою не менш як однієї депутатської фракції (депутатської групи).

Звернення Верховної Ради України з такою пропозицією розглядаються на засіданні Рахункової палати щодо прийняття рішення про їх включення до планів роботи. У разі неврахування таких звернень у плані роботи Рахункова палата надає аргументовану відповідь у встановленому порядку.

6. Звіт за результатами здійснення державного зовнішнього аудиту надсилається Рахунковою палатою до Верховної Ради протягом 15 днів з дня затвердження звіту.

Рахункова палата надсилає до Верховної Ради інформацію про стан врахування відповідними суб'єктами владних повноважень та/або об'єктами аудиту рекомендацій, що містяться в аудиторських звітах Рахункової палати протягом 10 днів з дня отримання такої інформації.».

По суті правового змісту запропонованих змін Комітет зауважив таке.

Згідно з положеннями частини першої статті 89 Конституції України, Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Організація, повноваження та порядок діяльності комітетів Верховної Ради України визначаються Конституцією України, законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», Регламентом Верховної Ради України, іншими законами України та постановами Верховної Ради України.

Положеннями статті 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» визначено, що комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну, організаційну, контрольну функції.

Контрольна функція комітетів Верховної Ради України, відповідно до положень статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», полягає, зокрема, в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України (пункт 1 частини першої цієї статті), в контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності

та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом (пункт 3 частини першої цієї статті); взаємодії з Рахунковою палатою (пункт 7 частини першої цієї статті) тощо.

Статтею 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачена контрольна діяльність комітетів Верховної Рад України у бюджетному процесі, а взаємодія з Рахунковою палатою визначені статтею 31 цього ж Закону.

Автори законопроекту пропонують розширити повноваження комітетів Верховної Ради України в частині взаємодії комітетів з Рахунковою палатою шляхом внесення змін до статей 27 та 31 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Крім цього, Комітет звернув увагу на те, що статтею 14 законопроекту, якою передбачені положення щодо добору кандидатур та призначення на посаду Голови та інших членів Рахункової палати, зокрема, голова та інший член Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України на конкурсних засадах. Прозорість відповідного конкурсу забезпечується відкритістю для представників медіа та журналістів засідань комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету, та відповідного підкомітету, на якому проводяться співбесіди із кандидатами.

Згідно з положеннями частини п'ятої статті 18 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» підготовка і попередній розгляд питання про призначення Верховною Радою України на посаду та звільнення з посади Голови та інших членів Рахункової палати здійснюється в комітетах відповідно до предметів їх відання у порядку, встановленому законом та Регламентом Верховної Ради України.

Змінами, що запропоновані до частин п'ятої статті 161, частин першої, другої та четвертої статті 162 Регламенту Верховної Ради України, суб'єкти права законодавчої ініціативи пропонують передбачити у частині здійснення Верховною Радою України контролю за виконанням закону про Державний бюджет України здійснення низки заходів з розгляду «звіту про виконання Державного бюджету України», а не «закону України про Державний бюджет України», як це зазначено у чинній редакції вказаних статей.

З цього приводу варто звернути увагу на те, що доступність інформації про бюджет передбачає забезпечення Міністерством фінансів України оприлюднення інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року (пункт 3 абзацу другої частини першої статті 28 Бюджетного кодексу України). У свою чергу звітність про виконання Державного бюджету України подається у порядку, визначеному статтями 59-61 Бюджетного кодексу України.

У зазначених статтях щодо звітності про виконання Державного бюджету України вживаними є такі поняття, як «місячний звіт про виконання Державного бюджету України» (стаття 59), «квартальний звіт про виконання

Державного бюджету України» (стаття 60), «річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України» (стаття 61)¹.

Таким чином, у розрізі такого бюджетного періоду, як рік, Бюджетний кодекс України визначає процедуру подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті (не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним), а також визначає структуру такого звіту.

З урахуванням положень статті 61 Бюджетного кодексу України у статтях 161, 162 Регламенту Верховної Ради України деталізовано процедуру розгляду Верховною Радою України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Крім того варто зазначити, що у змінах до частини другої статті 162 Регламенту Верховної Ради України запропоновано новий підхід у визначенні складових «річного звіту про виконання Державного бюджету України», який має включати річну консолідовану фінансову та бюджетну звітність Кабінету Міністрів України. Разом з тим складові річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України наведено у частині другій статті 61 Бюджетного кодексу України, який також не містить і поняття «консолідованої фінансової звітності Кабінету Міністрів України».

Стосовно статті 208-2 Регламенту Верховної Ради України щодо порядку призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, запропонованій у новій редакції, Комітет зауважив таке.

Слід звернути увагу на пропозицію до частини першої нової статті 208-2, якою передбачається, що «Голова Верховної Ради України та Голова Комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, несуть відповідальність за збереження повноважності Рахункової палати та проведення конкурсів (доборів) на відповідні посади».

Відповідно до частини першої та другої статті 3 чинного Закону України «Про Рахункову палату» діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, самостійно планує свою діяльність.

У свою чергу, частиною четвертою статті 4 законопроекту (реєстр. № 10044) передбачено, що «Рахункова палата, її члени, державні аудитори та посадові особи Апарату під час здійснення своїх повноважень є незалежними від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Незаконне втручання в здійснення Рахунковою палатою, її членами, державними аудиторами та іншими посадовими особами Апарату наданих законом повноважень, а також будь-який вплив чи його спроба забороняються і тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.»

¹ У частині форм звітності цілком логічним є застосування терміну «річний звіт про виконання закону України про Державний бюджет України», оскільки такий законом приймається на відповідний бюджетний рік, в межах якого за відповідні періоди бюджетного року передбачена місячна і квартальна звітність виконання саме державного бюджету (а не закону).

Відтак, і в чинному Законі, і в законопроекті (реєстр. № 10044) передбачається незалежність і самостійність такого державного органу як Рахункова палата, тому виникає питання яким чином і в якій спосіб Головою Верховної Ради України та головою Комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, може бути забезпечено збереження повноважності Рахункової палати.

Також незрозумілою видається процедура внесення кандидатур на посаду Голови Рахункової палати.

В новій редакції Закону, запропонованій у законопроекті (реєстр. № 10044), в частині другій статті 14 пропонується, що «Голова Рахункової палати призначається за поданням депутатських фракцій (груп) і попереднім розглядом кандидатур кандидатів на цю посаду комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету». У свою чергу, в новій редакції статті 208-2 Регламенту Верховної Ради України у частині сьомій передбачається, що «кандидатури на посаду Голови Рахункової палати вносяться до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, Головами депутатських фракцій (груп) разом із документами за переліком, визначеним Законом України «Про Рахункову палату».

Комітет зазначив, що процедура внесення кадрових питань на розгляд Верховної Ради України передбачає єдиний алгоритм дій: внесення/подання кандидатури до Верховної Ради України, розгляд відповідним комітетом Верховної Ради України, розгляд Верховною Радою України. Отже, призначення на посаду за відповідним поданням означає внесення такого подання на розгляд Верховної Ради України.

Комітет звертнув увагу на те, що в чинній редакції статті 208-2 Регламенту Верховної Ради України подання про призначення на посаду Голови Рахункової палати, одного з членів Рахункової палати вносить Голова Верховної Ради України.

У запропонованому законопроекті Голова Рахункової палати призначається за поданням «депутатських фракцій (груп)» і попереднім розглядом кандидатур кандидатів на цю посаду комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету.

Проте, виходячи з новел, запропонованих у частині сьомій статті 208-2 Регламенту Верховної Ради України, голови депутатських фракцій (депутатських груп) «вносять кандидатури» на розгляд комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, який оголошує конкурс і розглядає зазначені кандидатури. Але, попередня частина шоста передбачає, що «для участі в конкурсі (доборі) на посаду члена Рахункової палати кандидат на таку посаду впродовж встановленого в оголошенні про проведення конкурсу (добору) строку, який не може бути меншим ніж 20 днів, подає до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, документи за переліком, визначеним Законом України «Про Рахункову палату».

Отже, якщо виходити з логіки законопроекту, то кандидатури на посаду Голови Рахункової палати мають подавати депутатські фракції (депутатські

групи), а інші кандидатури надходять до комітету, до предмету відання якого належать питання бюджету.

Водночас, законопроект не передбачає в якій спосіб депутатські фракції (депутатські групи) визначатимуть відповідні кандидатури на посаду Голови Рахункової палати, оскільки проект Закону не визначає, що подання документів і матеріалів щодо кандидатів на цю посаду має відбуватися саме до депутатських фракцій (депутатських груп). Можна допустити, що депутатські фракції (депутатські групи) в суб'єктивному порядку пропонуватимуть кандидатури на посаду Голови Рахункової палати, але в такому разі втрачається принцип незалежності і політичної неупередженості.

Крім того, звертаємо увагу на частини двадцять п'яту та двадцять дев'яту запропонованої статті, якими передбачено ініціювання питання про звільнення Голови або члена Рахункової палати «за поданням третини народних депутатів». Так, пропонується, що «питання про звільнення Голови або члена Рахункової палати з посади також може бути ініційовано та включається до порядку денного сесії Верховної Ради за пропозицією не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підтриманою їхніми підписами, і за яку проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Підписи народних депутатів не можуть бути відкликані.» (частина двадцять п'ята законопроекту).

У свою чергу, «Голова або член Рахункової палати вважається звільненим із посади, якщо відкритим поіменним голосуванням за таке рішення проголосувало не менше двох третин народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради» (частина двадцять дев'ята законопроекту).

Відповідно до частини п'ятої статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Так, Конституцією України передбачено випадки, коли Верховна Рада України приймає рішення двома третинами голосів народних депутатів України, але звільнення Голови або члена Рахункової палати до цього переліку не входить.

Крім того, Комітет зауважив, що запропонована редакція статті 208-2 перенавантажена деталізацією процедури розгляду питання щодо призначення на посаду та звільнення з посади Голови та членів Рахункової палати, оскільки зазначена стаття включає в себе 31 (тридцять одну) частину і має формат покрокової інструкції.

Зазначаємо, що спеціальним законодавчим актом щодо діяльності Рахункової палати є Закон України «Про Рахункову палату», відтак детальні положення щодо обрання, звільнення тощо Голови та членів Рахункової палати мають викладатися в цьому Законі, а в Регламенті Верховної Ради України зазначаються загальні норми з цього питання з відсилкою на Закон.

Враховуючи вищевикладене, керуючись положеннями частини четвертої статті 93 Регламенту Верховної Ради України, Комітет ухвалив висновок на проект Закону України «Про Рахункову палату», внесеного народними депутатами України Фроловим П.В. та іншими (всього 28 підписів) (реєстр. № 10044 від 14.09.2023), та прийняв рішення направити його Комітету з питань бюджету, який визначено головним з підготовки і попереднього розгляду цього законопроекту.

Голова Комітету

С.В.КАЛЬЧЕНКО

