



КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» щодо забезпечення поіменного голосування народних депутатів України на засіданнях комітетів та комісій», внесений народними депутатами України Фроловим П.В., Устіною О.Ю. (реєстр. № 10414 від 18.01.2024)

Комітет на засіданні 20 травня 2024 року (протокол № 194) розглянув, згідно з електронною резолюцією Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 22 січня 2024 року (електронна картка документа (1436818), проект Закону України «Про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» щодо забезпечення поіменного голосування народних депутатів України на засіданнях комітетів та комісій», внесений народними депутатами України Фроловим П.В., Устіною О.Ю. (реєстр. № 10414 від 18.01.2024), висновок Комітету з питань бюджету (лист від 26.03.2024 № 04-13/9-2024/66329 (1512144), а також висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 11.04.2024 № 16/03-2024/80685 (електронна картка документа (1537614).

Законопроект (реєстр. № 10414) не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 06.02.2024 № 3561-IX, та ще не включено до порядку денного одинадцятої сесії Верховної Ради України (Комітетом було попередньо розглянув на засіданні 18 березня 2024 року (протокол № 189) законопроект (реєстр. № 10414) та ухвалено висновок щодо включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України (електронна картка документа (1494595).

Метою поданого проекту Закону України (реєстр. № 10414), як зазначено в пояснювальній записці, є внесення змін «до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», які сприятимуть доступності інформації про голосування кожного народного депутата України на засіданні комітету та комісії Верховної Ради України, членом яких він є, що дозволить повернути інституціональну довіру до Верховної Ради України та її органів».

Автори законопроекту у пояснювальній записці, обґрунтовуючи необхідність прийняття акту зазначають, що «Виборець не має доступу до інформації про позицію кожного народного депутата України на засіданні

комітету чи комісії, хоча така інформація є суспільно важливою, а тому повинна бути публічною. З огляду на вищезазначене, пропонується внести відповідні зміни до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Авторами законопроекту пропонується внести зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», а саме:

- у статті 44 Закону, якою визначено порядок проведення засідань комітетів, передбачити в частині другій, що на засіданнях комітету ведеться відеозапис, а також те, що на відкритих засіданнях комітетів присутні на засіданнях особи мають право самостійно здійснювати звукозапис, кіно-, фото- і відеозйомку, трансляцію засідань по радіо і телебаченню, онлайн-трансляцію в мережі Інтернет та/або інших мережах передачі даних у спосіб, що не заважає проведенню засідань комітетів. При цьому відеозапис відкритого засідання комітету розміщується на офіційному веб-сайті комітету не пізніше наступного дня після засідання комітету (нова редакція абзаців першого та четвертого частини другої статті 44),

у частині третій статті 44 Закону передбачити, що на засіданні комітету проводиться поіменне голосування з питань порядку денного засідання. Результати поіменного голосування «за», «проти», «утримався» кожного члена комітету із зазначенням його прізвища, імені, по батькові (за наявності) заносяться до протоколу засідання комітету щодо кожного з питань порядку денного із зазначенням кількості голосів. Результати голосування закритого засідання комітету не оприлюднюються (нова редакція частини третьої статті 44);

- у статті 51 Закону, якою визначено оформлення протоколів засідань комітетів, передбачити, що в протоколі засідання комітету зазначаються результати голосування з питань порядку денного із зазначенням прізвища, імені, по батькові (за наявності) кожного члена комітету та результатів його поіменного голосування щодо кожного з питань порядку денного, крім результатів голосування на закритому засіданні комітету (нова редакція пункт 6 частини другої статті 51). Протокол і стенограма засідання комітету розміщуються на офіційному веб-сайті комітету протягом 10 робочих днів після засідання комітету (нова редакція частини шостої статті 51).

Крім цього, автори законопроекту пропонують також внести зміни до Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», а саме:

- у статті 6 Закон, якою визначено порядок проведення засідань слідчої комісії, передбачити, що рішення слідчої комісії приймаються на її засіданні шляхом відкритого або таємного голосування «за», «проти», «утримався» більшістю голосів присутніх на засіданні членів слідчої комісії. Відкрите голосування проводиться поіменно (нова редакція частини третьої статті 6);

- у статті 16 Закону, якою визначено повноваження секретаря комісії, передбачити, що секретар слідчої комісії веде облік засідань слідчої комісії, осіб, присутніх на засіданнях, і результатів голосування «за», «проти», «утримався», а у разі проведення поіменного голосування веде облік із зазначенням прізвища, імені, по батькові (за наявності) кожного члена слідчої комісії та результатів його

поіменного голосування щодо кожного питання» (нова редакція пункту 4 частини четвертої статті 16);

- у статті 21 Закону, якою визначені вимоги до висновків і пропозицій слідчої комісії, у частині другій пропонується передбачити, що слідча комісія при підготовці висновку щодо кожної встановленої обставини проводить голосування. Результати голосування із зазначенням кількості голосів, поданих «за», «проти», «утримався», наводяться у висновку слідчої комісії, а у разі поіменного голосування із зазначенням прізвища, імені, по батькові (за наявності) кожного члена слідчої комісії та результатів його поіменного голосування щодо кожної встановленої обставини (нова редакція частини другої статті 21).

Комітет звернув увагу на те, що відповідно до основних вимог законодавчої техніки у разі внесення змін до двох та більше законів України (первинний закон) у назві законопроекту слід використовувати конструкцію: «Про внесення змін до деяких законів України щодо ...». Крім цього, потребують деталізації органи, в яких, згідно із законопроектом, пропонується забезпечити «поіменне голосування» народних депутатів України, а саме: «комітети Верховної Ради України», «тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України».

У зв'язку з цим, назва законопроекту потребує внесення відповідних редакційних уточнень.

У висновку Комітету від 18 березня 2024 року щодо включення законопроекту (реєстр. № 10414) до порядку денного сесії Верховної Ради України було зауважено, зокрема 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.

Відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (далі – Закон) комітети будують свою роботу на принципах, зокрема, законності, гласності, їх рівноправності, колегіальності, вільного обговорення і вирішення питань.

Комітет зазначив, що згідно з частинами другою та третьою статті 9 Закону інформація про поточну діяльність комітетів та прийняті ними рішення розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради України в глобальній інформаційній мережі Інтернет, у газеті «Голос України», інших медіа. Комітети мають право поширювати у встановленому порядку інформацію про свою діяльність через свої веб-сторінки на офіційному веб-сайті Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, парламентському телеканалі «Рада» та через інші медіа.

Крім цього, частиною другою статті 44 Закону передбачено, що засідання комітетів проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання. На відкритих засіданнях комітетів присутні на засіданнях особи мають право здійснювати звукозапис, кіно-, фото- і відеозйомку, трансляцію засідань по радіо і телебаченню, онлайн-трансляцію в мережі Інтернет та/або інших мережах передачі даних у спосіб, що не заважає проведенню засідань комітетів. У свою чергу, про здійснення звукозапису, кіно-, фото- і відеозйомки, трансляції засідання по радіо і телебаченню, онлайн-трансляції в мережі Інтернет чи інших мережах передачі даних присутні на засіданні особи повідомляють перед початком проведення засідання головуєчого, який оголошує про це перед розглядом питань порядку денного засідання.

Отже, відповідно до наведених положень Закону, гласність діяльності комітетів Верховної Ради України забезпечується шляхом допуску на засідання комітетів та слухань у комітетах представників медіа, трансляції по телебаченню, публікації прийнятих рішень та розміщення відповідної інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради України та веб-сторінках комітетів Верховної Ради України.

Порядок доступу до засідань комітетів визначено положеннями статей 9, 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», а до тимчасових слідчих комісій – статтею 6 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії», тобто, механізм реалізації права на доступ до публічної інформації в роботі органів Верховної Ради України законодавством врегульовано.

Також підпунктом 2 пункту 4 Прикінцевих положень Закону визначено, що «комітети здійснюють свою роботу у формі засідань, які можуть проводитися у режимі відеоконференції з можливою одночасною трансляцією на офіційному веб-сайті Верховної Ради України».

Щодо змін до частини третьої статті 44 Закону, якою пропонується передбачити, що «на засіданні комітету проводиться поіменне голосування з питань порядку денного засідання. Результати поіменного голосування «за», «проти», «утримався» кожного члена комітету із зазначенням його прізвища, імені, по батькові (за наявності) заносяться до протоколу засідання комітету щодо кожного з питань порядку денного із зазначенням кількості голосів. Результати голосування закритого засідання комітету не оприлюднюються», та до пункту 6 частини другої статі 51 Закону, передбачивши, що результати голосування заносяться до протоколу засідання з питань порядку денного із зазначенням прізвища, імені, по батькові (за наявності) кожного члена комітету та результатів його поіменного голосування щодо кожного з питань порядку денного, крім результатів голосування на закритому засіданні комітету, слід звернути увагу на таке.

Як вже зазначалося вище, згідно з чинними положеннями частини третьої статті 44, частин першої, другої статті 51 Закону, голосування на засіданні комітету здійснюється членами комітету особисто і відкрито. В установленому законом випадках проводиться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів. Підрахунок результатів під час відкритого голосування здійснюється секретарем

комітету, а в разі його відсутності - визначеним головуєчим на засіданні членом комітету. Результати голосування заносяться до протоколу засідання комітету із зазначенням кількості голосів «за», «проти», «утримались». За пропозицією, підтриманою не менш як третиною присутніх на засіданні членів комітету, до протоколу засідання комітету заносяться поіменні результати голосування. На кожному засіданні комітету ведеться протокол і стенограма засідання. У протоколі засідання комітету зазначаються, зокрема, список членів комітету, присутніх на засіданні та відсутніх членів комітету із зазначенням причин їх відсутності, результати голосування з питань порядку денного.

Відповідно до пункту 4 частини п'ятої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат України зобов'язаний особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами.

Запропоновані авторами законопроекту новели щодо впровадження в роботі органів Верховної Ради України виключно «поіменного голосування» народних депутатів України заслуговують на увагу, але потребують додаткового удосконалення, оскільки голосування здійснюється відкрито і особисто, а результати може бути зафіксовано поіменно. При цьому, варто взяти до уваги, що комітетами Верховної Ради України здійснюються лише підготовка і попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, а висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Крім того, Комітет звернув увагу на невизначеність термінології у запропонованих авторами законопроекту змінах, а саме.

У змінах до частини третьої статті 44 та до пункту 6 частини другої статті 51 Закону, авторами законопроекту застосовуються терміни «поіменне голосування», «результати поіменного голосування», «результати голосування», «результати його поіменного голосування», при цьому, чинна редакція частини третьої статті 44 Закону передбачає занесення до протоколу засідання комітету «поіменних результатів голосування» (за пропозицією, підтриманою не менш як третиною присутніх на засіданні членів комітету).

Відтак, пропонується застосувати єдиний підхід до визначення термінології щодо результатів поіменного голосування, як у Законі України «Про комітети Верховної Ради України» так і в Законі України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії», аналіз положень якого здійснено нижче.

Також вбачається, що в запропонованій редакції пункту 6 частини другої статті 51 Закону терміни «результати голосування із зазначенням прізвища, імені, по батькові кожного члена комітету» та «результатів поіменного голосування» є невдалим повторенням фіксації результатів поіменного голосування, що у свою чергу ускладнюватиме застосування цієї норми.

Крім цього, слід взяти до уваги висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, в якому зокрема, зазначено таке: «Разом із тим, відповідно до новел п.4 ч.1 ст. 16 зазначеного Закону Секретар слідчої комісії «4) веде облік засідань слідчої комісії, осіб, присутніх на засіданнях, і результатів голосування «за», «проти», «утримався», а у разі проведення поіменного голосування веде облік із зазначенням прізвища, імені,

по батькові (за наявності) кожного члена слідчої комісії та результатів його поіменного голосування щодо кожного питання». Так само у змінах до ч. 2 ст. 21 того ж Закону йдеться, що «Слідча комісія при підготовці висновку щодо кожної встановленої обставини проводить голосування. Результати голосування із зазначенням кількості голосів, поданих «за», «проти», «утримався», наводяться у висновку слідчої комісії, а у разі поіменного голосування із зазначенням прізвища, імені, по батькові (за наявності) кожного члена слідчої комісії та результатів його поіменного голосування щодо кожної встановленої обставини...». Отже, збереження незмінним у тексті Закону чинного положення першого речення ч. 3 чинної редакції ст. 44 Закону дозволить його тлумачення таким чином, що відкрите голосування у комітеті може бути як поіменним (що пропонується у проекті), так і простим. При цьому у проекті передбачається також збереження чинної норми ч.3 ст. 44 Закону про те, що результати голосування заносяться до протоколу засідання комітету із зазначенням кількості голосів «за», «проти», «утримались». Такий спосіб фіксування результатів голосування характерний саме для простого відкритого голосування. Однак, відповіді на питання в яких випадках і за якою процедурою використовуватиметься та чи інша (просте чи поіменне) форма відкритого голосування, Закон не міститиме, що може викликати труднощі у правозастосуванні. З огляду на наведене положення проекту в цій частині потребують уточнення».

Враховуючи вищевикладене, положення частини третьої статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» потребують доопрацювання.

Також Комітет звернув увагу на запропоновані зміни до статті 21 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії» (далі – Закон), якими передбачено, що тимчасова слідча комісія при підготовці висновку щодо кожної встановленої обставини проводить «поіменне голосування», результати якого наводяться у висновку слідчої комісії із зазначенням прізвища, імені, по батькові (за наявності) кожного члена слідчої комісії. При цьому оприлюднення висновків та пропозицій комісії у зазначеній нормі Закону не йдеться.

Водночас, відповідно до частини шостої статті 6 Закону, слідчі комісії інформують про свою діяльність шляхом оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради України протоколів, стенограм, аудіо- та відеозаписів відкритих засідань слідчої комісії, а також повідомлень про дату, час та місце проведення відкритих засідань. При цьому, саме протокол – є тим документом, в якому фіксують хід і результати, зокрема, засідання колегіального органу, а відтак, фіксація результатів «поіменного голосування» була б доцільнішою саме в протоколі.

Натомість автори пропонують наводити результати поіменного голосування членів тимчасової слідчої комісії у висновках, проте висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії, на відміну від протоколу, який оприлюднюється відповідно до положень статті 6 Закону, можуть бути оприлюднені за рішенням Верховної Ради України, оскільки висновки можуть містити інформацію з обмеженим доступом.

Отже, зміни, запропоновані у законопроекті до Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії» не забезпечать виконання тієї мети, яка закладена авторами законопроекту і про яку зазначено в пояснювальній записці: «запропоновані зміни ... сприятимуть доступності інформації про голосування кожного народного депутата України на засіданні комітету та комісії Верховної Ради України, членом яких він є, що дозволить повернути інституціональну довіру до Верховної Ради України та її органів».

Також Комітет у попередньому висновку від 18.03.2024 (протокол № 189) звернув увагу на те, що тимчасова спеціальна комісія, згідно з положеннями статті 24 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії», здійснює свою діяльність відповідно до вимог Закону України «Про комітети Верховної Ради України», відтак у разі прийняття запропонованих новел щодо відображення результатів поіменного голосування з питань порядку денного засідання комітету Верховної Ради України в протоколах, тимчасова спеціальна комісія повинна буде фіксувати результати поіменного голосування з питань порядку денного засідання комісії в протоколі засідання.

При підготовці цього висновку взято до уваги рішення Комітету з питань бюджету від 25 березня 2024 року (протокол № 183), в якому зазначено, що «Згідно з експертним висновком Міністерства фінансів України реалізація положень законопроекту може призвести до збільшення витрат із державного бюджету, проте відсутність належних фінансово-економічних обґрунтувань унеможливила проведення оцінки вартісної величини такого впливу. Відповідно, законопроект подано без дотримання вимог частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якими до законопроекту належало надати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. При цьому термін набрання чинності відповідним законом має узгоджуватися з вимогами частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України (щодо терміну введення в дію законів, які впливають на показники бюджету). Разом з тим, згідно з підпунктом 1 пункту 22 розділу VI Бюджетного кодексу України частина третя статті 27 цього Кодексу не застосовується в умовах воєнного стану або для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації». За підсумками розгляду Комітет з питань бюджету ухвалив рішення, що законопроект (реєстр. № 10414) буде мати вплив на показники державного бюджету (може зумовити потребу у збільшенні видатків на забезпечення діяльності Верховної Ради України). У разі прийняття відповідного закону він має вводитися в дію згідно з нормами частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України (з урахуванням підпункту 1 пункту 22 розділу VI цього Кодексу)».

Враховуючи положення частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України, якою передбачено, що закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету), приймаються:

не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду;

після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Відтак, у разі прийняття Верховною Радою України Закону до 15 липня 2024 року, він набирає чинності з 1 січня 2025 року, а у разі прийняття після 15 липня 2024 року, Закон набирає чинності з 1 січня 2026 року.

З огляду на вищевикладене та враховуючи висновок Комітету від 18 березня 2024 року (протокол № 189), яким було запропоновано включити законопроект (реєстр. № 10414 від 18.01.2024) до порядку денного сесії Верховної Ради України, керуючись положеннями частини першої статті 108, пункту 1 частини першої статті 111, пункту 1 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України, Комітет ухвалив висновок на проект Закону України «Про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» щодо забезпечення поіменного голосування народних депутатів України на засіданнях комітетів та комісій», внесений народними депутатами України Фроловим П.В., Устіною О.Ю. (реєстр. № 10414 від 18.01.2024), та рекомендує Верховній Раді України за наслідками розгляду в першому читанні прийняти законопроект (реєстр. № 10414) за основу з дорученням Комітету підготувати цей законопроект до другого читання.

Співдоповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України із зазначеного питання визначено голову Комітету.

Голова Комітету

С.В.КАЛЬЧЕНКО

