



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-20-76

До № 5308 від 29.03.2021
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ

до проекту закону України про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» (реєстраційний № 5308)

У Головному юридичному управлінні опрацьовано підготовлений до другого читання Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету проект закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік».

За наслідками проведеної юридичної експертизи зазначаємо, що окремі положення законопроекту не узгоджуються з нормами Конституції та законів України, а також не враховують правові позиції Конституційного Суду України, викладені у відповідних рішеннях.

1. Відповідно до частини першої статті 52 Бюджетного кодексу України «зміни до закону про Державний бюджет України можуть вноситися виключно законами про внесення змін до закону про Державний бюджет України».

Натомість законопроектом передбачається не тільки уточнити положення, що стосуються показників доходів, видатків Державного бюджету України, граничного обсягу державного боргу, перерозподілу окремих бюджетних призначень, але й запропоновано внести зміни до деяких законодавчих актів України. Відтак, назва проекту не відповідає його змісту.

Принагідно також зазначити, що при підготовці законопроекту до розгляду у другому читанні всупереч вимогам Регламенту Верховної Ради України до тексту проекту увійшли положення, що не були предметом розгляду у першому читанні.

Крім того, до тексту законопроекту включено низку положень щодо законодавчого унормування «як виняток з положень» статей 13, 23, 24-2, 57 Бюджетного кодексу України.

Необхідно зазначити, що норми законів про Державний бюджет України, якими зупинялася чи обмежувалася дія інших законодавчих актів України протягом відповідного бюджетного періоду, Конституційним Судом України неодноразово визнавалися неконституційними (зокрема, у рішеннях

від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008, від 30 листопада 2010 №22-рп/2010).

2. Законопроектом запропоновано унормувати порядок приєднання Державної іпотечної установи до приватного акціонерного товариства «Українська фінансова житлова компанія», «врегулювати питання фінансово-господарської діяльності у зв'язку з приєднанням» та визначити особливості припинення Державної іпотечної установи внаслідок такого приєднання. З цією метою передбачається внести зміни до Цивільного кодексу України та Закону України «Про акціонерні товариства», а саме:

«Установити, що як виняток з частин другої та третьої статті 104 Цивільного кодексу України, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може бути здійснено приєднання Державної іпотечної установи до приватного акціонерного товариства «Українська фінансова житлова компанія». «Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку розробити порядок приєднання Державної іпотечної установи до приватного акціонерного товариства «Українська фінансова житлова компанія» (пункти 13, 14 розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про акціонерні товариства»);

«Під час здійснення приєднання Державної іпотечної установи до приватного акціонерного товариства «Українська фінансова житлова компанія» положення частин другої та третьої статті 104 цього Кодексу не застосовуються» (доповнення розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Цивільного кодексу України пунктом 16).

У зв'язку з такими змінами зазначаємо, що Державну іпотечну установу було утворено Кабінетом Міністрів України (постанова Уряду України від 8 жовтня 2004 року № 1330). При цьому майно Установи є державною власністю і закріплюється за нею на праві господарського відання (пункт 22 Статуту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 768).

У цьому контексті слід звернути увагу, що відповідно до пункту 5 статті 116 Конституції України питання управління об'єктами державної власності віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України. Відтак, надання парламентом будь-якого доручення органу, що не здійснює таке управління, є нічим іншим, як порушенням вимог частини першої статті 6 Конституції України, якою передбачено здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Конституційний Суд України неодноразово наголошував на безумовному додержанні вимог принципу поділу державної влади, зазначаючи, що «закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову та положення, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19) є гарантією недопущення узурпації державної влади» (абзац другий пункту 4.5 мотивувальної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/1999).

Разом із тим, запропоноване законопроектом приєднання Державної іпотечної установи до приватного акціонерного товариства «Українська фінансова житлова компанія» у порядку, визначеному підзаконним актом, а не законом, свідчить про вихід за межі конституційних повноважень парламенту та привласнення повноважень іншого органу державної влади, що може стати предметом розгляду Конституційного Суду України.

Також зауважуємо, що наведеними положеннями законопроекту фактично створюються особливі умови (без належного законодавчого обґрунтування) реорганізації окремих юридичних осіб, що не узгоджується із положеннями частини четвертої статті 13 Конституції України та частини другої статті 5 Господарського кодексу України, за якими «усі суб'єкти права власності рівні перед законом».

3. Низкою положень законопроекту (зміни до пункту 16 статті 14, статті 30, 36 Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік») всупереч приписам статей 85, 92, 95, 116 Конституції України Кабінету Міністрів України надається право визначати порядок і напрями використання бюджетних коштів, здійснювати перерозподіл видатків бюджету «за рішенням Кабінету Міністрів України (яке може передбачати визначення нових бюджетних програм), погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України» (стаття 36 Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік»).

Не узгоджуються з конституційними приписами також положення законопроекту, що передбачають «установити, що до 24 серпня 2021 року замовники, визначені Кабінетом Міністрів України, можуть здійснювати закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення підготовки та проведення заходів із відзначення 30-ї річниці незалежності України, згідно з переліком товарів, робіт і послуг, що затверджується Кабінетом Міністрів України, за переговорною процедурою, встановленою статтею 40 цього Закону» (зміни до Закону України «Про публічні закупівлі»).

Крім того, внесення запропонованих проектом змін до Закону України «Про публічні закупівлі» суперечить, зокрема, статті 3 цього Закону, відповідно до якої відносини, пов'язані із сферою публічних закупівель, регулюється виключно цим Законом, а зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» можуть вноситися виключно законом про внесення змін саме до Закону України «Про публічні закупівлі». «Якщо для реалізації положень поданого проекту закону про внесення змін до цього Закону необхідні законодавчі зміни до інших законодавчих актів, такі зміни викладаються в

розділі «Прикінцеві положення» (перехідні положення) проекту закону про внесення змін до цього Закону».

4. Положення законопроекту щодо набрання законом чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та надання уряду доручень щодо прийняття відповідних підзаконних актів «у двомісячний строк з дня опублікування цього Закону» (пункти 1 та 3 розділу II «Прикінцеві положення») свідчать про відсутність достатніх і завершених механізмів для реалізації положень закону, у разі його прийняття, оскільки виконання законодавчих норм ставиться у залежність від прийняття у майбутньому відповідних підзаконних актів.

Конституційний Суд України у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 зазначив, що у контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності. Конституційний Суд України у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 наголошував, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин; тривалість перехідного періоду у разі зміни юридичного регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини). Конституційний Суд України виходить з того, що зміни в юридичному регулюванні має бути вчинено так, щоб особи, юридичного статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість пристосуватися до нової юридичної ситуації, зокрема, встигли реалізувати певні права (вчинити потрібні дії) у спосіб, встановлений законодавством до внесення відповідних змін.

Враховуючи викладене, пропонуємо законопроект доопрацювати з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

**Заступник керівника
Головного юридичного управління**

ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F290035D59100
Дійсний до: 10.03.2023 0:00:00

В.МІЛОВАНОВ

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/145719 від 29.04.2021

