



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань бюджету

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-29, 255-43-61, факс: 255-41-23

Комітет Верховної Ради України з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва

*Про розгляд законопроекту
за реєстр. № 3057 від 11.02.2020*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 24 квітня 2020 року (протокол № 34) відповідно до статей 27 і 109 Бюджетного кодексу України та статті 93 Регламенту Верховної Ради України розглянув проект Закону України «Про Національне агентство України з питань подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації» (реєстр. № 3057 від 11.02.2020), поданий народними депутатами України Василенко Л.В., Крульком І.І., Забуранною Л.В., Тістиком Р.Я та іншими, і повідомляє наступне.

Законопроект передбачає встановлення правових та організаційних засад створення та функціонування Національного агентства України з питань подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації (далі – Національне агентство).

Так, законопроектом визначається, що Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері узагальнення правової позиції України стосовно подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України. При цьому Національне агентство утворюється Кабінетом Міністрів України, є підконтрольним та відповідальним перед ним та підзвітним Верховній Раді України (*стаття 2 законопроекту*). Водночас визначено функції та повноваження вказаного органу влади, а також правовий статус його працівників.

Положеннями законопроекту передбачено встановлення посадових окладів працівників Національного агентства у розмірі від 5 до 12 мінімальних заробітних плат (*стаття 9 законопроекту*) /виходячи з розміру мінімальної заробітної плати у 2020 році – 4 723 грн, розмір відповідного посадового окладу варіюватиме від 23 615 до 56 636 грн/, а розмір та порядок встановлення надбавок, доплат, премій, інших виплат працівникам Національного агентства визначаються Законом України «Про

державну службу» /відповідно до пункту 1 статті 5 законопроекту працівниками Національного агентства є державні службовці та особи, які працюють за трудовим договором у Національному агентстві/.

Проте, слід наголосити, що встановлення розміру посадових окладів залежно від мінімальної заробітної плати суперечить пункту 3 «Прикінцевих положень» Закону України від 06.12.2016 № 1774 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», який установлює, що мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат.

Крім того, зазначене не узгоджується з положеннями статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та статті 8 Закону України «Про оплату праці» (визначення умов оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки відповідно до закону віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України) та суперечить пункту 3 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону України від 19.09.2019 № 117-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», яким встановлено, що з 1 січня 2020 року норми і положення законів України, якими визначено розміри посадових окладів та інших складових оплати праці працівників державних органів, застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Окрім того, Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) у своєму експертному висновку до законопроекту (копія додається) відмічає, що передбачені законопроектом розміри посадових окладів працівників Національного агентства суттєво перевищують розміри посадових окладів працівників інших центральних органів виконавчої влади, зазначаючи про те, що посадовий оклад Голови Національного агентства майже в 2 рази перевищує посадовий оклад керівника центрального органу виконавчої влади, начальника відділу у складі управління – майже у 3 рази, а головного спеціаліста – майже у 4 рази.

Зазначене свідчить про невідповідність положень статті 9 законопроекту нормам Закону України «Про державну службу», якими у рамках реалізації комплексної реформи державного управління визначено єдині принципи та організаційні засади державної служби, у тому числі підходи до оплати праці державних службовців.

Законопроектом пропонується встановити, що фінансове забезпечення діяльності Національного агентства здійснюватиметься за рахунок коштів державного бюджету із заборорою використання будь-яких інших джерел, крім випадків, передбачених міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, або проектами міжнародної технічної допомоги. Встановлено, що Національне агентство є головним розпорядником коштів

державного бюджету (*стаття 10 законопроекту*). Щодо такої законодавчої ініціативи слід зазначити про такі вимоги бюджетного законодавства.

Згідно із статтею 95 Конституції України виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, та встановлено необхідність забезпечення збалансованості державного бюджету. Відповідно до такої конституційної вимоги положеннями частини другої статті 22 Бюджетного Кодексу України (далі – Кодекс) визначено, що головні розпорядники коштів державного бюджету визначаються у законі про Державний бюджет України шляхом визначення їм бюджетних призначень з урахуванням встановлених вимог. Також, варто звернути увагу, що частиною другою статті 4 Кодексу встановлено, що якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу.

Разом з тим, Законом України «Про джерела фінансування органів державної влади» також встановлено, що органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Кошти на фінансування органу державної влади передбачаються у Державному бюджеті України окремим рядком.

Поряд з цим, законопроектом визначено, що Національне агентство має рахунки в органах Державної казначейської служби України та державних банках (*пункт 14 частини першої статті 7 законопроекту*), що суперечить нормам Кодексу в частині використання рахунків в державних банках. Зокрема, частиною першою статті 43 Кодексу встановлено, що при виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів, а частиною дев'ятою статті 13 Кодексу заборонено органам державної влади відкривати позабюджетні рахунки для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ). Крім того, відповідно до частини другої статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство, інший центральний орган виконавчої влади має рахунки в органах Державної казначейської служби України. Аналогічні зауваження зазначено також у висновку Мінфіна.

У свою чергу Мінфін зазначає, що створення нового центрального органу виконавчої влади призведе до дублювання повноважень різними державними органами та неефективного витрачання бюджетних коштів, оскільки окремі повноваження, що запропоновано покласти на Національне агентство, на сьогодні здійснюються Міністерством у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерством юстиції України,

Генеральною прокуратурою України, Службою безпеки України, Державною прикордонною службою України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини тощо.

Слід нагадати, що Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» та постановою Верховної Ради України «Про комплекс невідкладних заходів щодо практичної реалізації міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації за збройну агресію проти України» визначено утворення міжвідомчого координаційного органу з метою узагальнення правової позиції держави у питанні відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України. При цьому, законопроектом пропонується утворення Національного агентства як окремої юридичної особи публічного права (*стаття 2 законопроекту*), що не передбачено положеннями вищезгаданих нормативно-правових актів.

Разом з тим, питання щодо утворення, реорганізації, ліквідації центральних органів виконавчої влади та затвердження положень про них віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України /*стаття 116 Конституції України, абзац дванадцятий пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»*/.

Серед іншого, законопроектом встановлено повноваження Національного агентства (*стаття 7 законопроекту*), серед яких, зокрема, визначення методології, а також формування та забезпечення ведення реєстру воєнних злочинів і злочинів проти людяності, вчинених вищими посадовими особами Російської Федерації, особовим складом Збройних Сил Російської Федерації та керівництвом окупаційної адміністрації Російської Федерації під час воєнних дій та протягом тимчасової окупації частини території України за збройну агресію (далі – Реєстр), що потребуватиме додаткових видатків державного бюджету.

Поряд з цим, слід зазначити, що до повноважень Національного агентства також віднесено визначення загального обсягу шкоди, заподіяної Україні, її юридичним особам та громадянам збройною агресією Російської Федерації і тимчасовою окупацією території України, та збитків внаслідок ліквідації такої шкоди. Відтак, у разі подання судового позову та прийняття судом відповідної інстанції рішення щодо відшкодування державі України шкоди та збитків, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, сплата Російською Федерацією відповідних платежів матиме наслідком надходження до державного бюджету.

Разом з тим, законопроект вносить зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом встановлення нових правопорушень у цій сфері і штрафних санкції за них у розмірі від 25 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян */виходячи з розміру встановленого на даний час неоподаткованого мінімуму доходів громадян – 17 грн, розмір штрафів становитиме від 425 до 850 гривень/*. Застосування вказаних заходів впливу у разі виявлення відповідних правопорушень може опосередковано збільшити надходження державного бюджету.

Водночас, розробниками законопроекту всупереч вимогам статті 27 Кодексу України та статті 91 Регламенту Верховної Ради України не подано відповідних фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. На невиконання вказаних вимог звернуто увагу також Мінфіном.

Загалом, Мінфін у своєму експертному висновку до законопроекту зазначає, що реалізація його положень потребуватиме додаткових видатків державного бюджету. Проте через відсутність вихідних даних щодо штатної чисельності працівників Національного агентства, а також затрат на розробку, впровадження та ведення Реєстру Мінфін позбавлений можливості визначити орієнтовний обсяг потреби у таких додаткових видатках державного бюджету.

Щодо терміну набрання чинності відповідним законом, то відповідно до вимог частини третьої статті 27 Кодексу, закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються не пізніше 15 липня року, що передують плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду, якщо ж ці Закони України або їх окремі положення приймаються після 15 липня року, що передують плановому – вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

За результатами розгляду Комітет прийняв рішення, що проект Закону України «Про Національне агентство України з питань подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації» (реєстр. № 3057 від 11.02.2020), поданий народними депутатами України Василенко Л.В., Крульком І.І., Забуранною Л.В., Тістиком Р.Я та іншими:

1) матиме вплив на показники бюджету (збільшуючи витрати державного бюджету та опосередковано збільшуючи надходження державного бюджету у разі сплати Російською Федерацією призначених у судовому порядку шкоди та збитків, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та від штрафів у разі виявлення відповідних правопорушень). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2020 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2021 року, а після

15 липня 2020 року – не раніше 1 січня 2022 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону);

2) рекомендувати Комітету з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва при доопрацюванні законопроекту врахувати необхідність приведення положень законопроекту (зокрема пункту 14 частини першої статті 7 та статті 10) у відповідність до вимог статті 95 Конституції України, статей 4, 13, 22 та 43 Бюджетного кодексу України, про що зазначається у рішенні Комітету з питань бюджету та експертному висновку Міністерства фінансів України до цього законопроекту.

Додаток: на 3 арк.

Голова Комітету

Ю.Ю. Арістов



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Арістов Юрій Юрійович

Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D6452E007B2D8000

Дійсний до: 07.02.2022 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-13/8-2020/37145 від 27.04.2020



65405