



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів
України щодо створення передумов для підвищення
прожиткового мінімуму
(реєстр. № 2720 від 13 січня 2020 року)**

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 19 лютого 2020 року (протокол № 21) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму (реєстр. № 2720 від 13 січня 2020 року), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою метою Законопроекту є удосконалення підходів визначення розмірів заробітної плати, зокрема визначення мінімальної заробітної плати та мінімального посадового окладу, а також врегулювання питань плати за надання адміністративних послуг, запровадження розміру штрафної ставки та розрахункової одиниці.

Для досягнення мети Законопроектом пропонується внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення розмірів посадових окладів, а саме не в залежності від прожиткового мінімуму, а від мінімального розміру посадового окладу для відповідних категорій працівників, який передбачається затверджувати законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Для визначення штрафів та грошових стягнень за адміністративні, кримінальні та інші порушення передбачається застосовувати розрахункову одиницю, що затверджується законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Також Законопроектом пропонується врегулювати питання щодо плати за надання адміністративних послуг.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України встановлено, що Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками соціального походження, майнового стану або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України). Основними елементами конституційного принципу верховенства права є справедливість, рівність, правова визначеність.

У Конституції України зазначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8). За приписом частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до статті 43 Конституції України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності.

Стаття 46 Конституції України визначає право громадян на соціальний захист, що гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

На думку Конституційного Суду України, держава, виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей, має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Відповідно до пунктів 1, 6, 12 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основи соціального захисту; засади

регулювання праці і зайнятості; організація і діяльність органів виконавчої влади.

Виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків (пункт 1 частини другої статті 92 Конституції України).

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Законодавча пропозиція ґрунтується на наведеній конституційно-правовій основі.

Разом з тим, зміст Законопроекту викликає наступні зауваження.

Змінами до Закону України «Про адміністративні послуги» пропонується встановити, що якщо інше не визначено законом, розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються Кабінетом Міністрів України.

Змінами до низки інших законів України пропонується встановити, що розмір відповідного адміністративного збору встановлюється та регулярно переглядається Кабінетом Міністрів України.

Разом з тим, виходячи з визначення адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону (пункт 1 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги») загальноновизнаним підходом до регулювання суспільних відносин, які виникають в процесі надання послуг, які надаються суб'єктами владних повноважень, є визнання пріоритету їх законодавчого (а не підзаконного) регулювання. Насамперед, це впливає зі змісту частини другої статті 6 Конституції України згідно з якою органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України; частини третьої статті 19 Основного закону за якою 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; пункту 12 частини першої статті 92 Конституції України Конституції України відповідно до якого організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України.

Відповідно до пункту 3 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

У підпункті 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 травня 2010 року № 14-рп/2010 Конституційний Суд України зазначив, що за

Кабінетом Міністрів України закріплено повноваження визначати елементи правового механізму регулювання податків і зборів (обов'язкових платежів), які мають встановлюватися виключно законами України.

Оскільки встановлення порядку сплати і розмірів податків і зборів є виключно прерогативою закону, права делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади (у даному випадку Кабінету Міністрів України) Основним Законом України не передбачено. Таке делегування порушує вимоги Конституції України, згідно з якими органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України, а 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 6, частина друга статті 19 Основного Закону України). До аналогічних висновків Конституційний Суд України дійшов у рішеннях від 9 жовтня 2008 року № 22-рп/2008, від 23 червня 2009 року № 15-рп/2009.

З огляду на конституційні повноваження Верховної Ради України у сфері оподаткування конституційне повноваження Кабінету Міністрів України забезпечувати проведення податкової політики (пункт 3 статті 116 Конституції України) не передбачає права встановлювати загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) або визначати окремі елементи їх правового механізму регулювання. Таку ж правову позицію Конституційний Суд України висловив у Рішенні від 23 червня 2009 року № 15-рп/2009.

Таким чином, відповідно до конституційних положень право встановлювати (скасовувати) загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) належить до законодавчих повноважень Верховної Ради України. Це повноваження передбачає і право парламенту визначати всі елементи правового механізму регулювання податків і зборів (обов'язкових платежів). Делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади порушує конституційний принцип поділу державної влади, що суперечить вимогам статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 67, пункту 1 частини другої статті 92 Конституції України.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму (реєстр. № 2720 від 13 січня 2020 року), поданий Кабінетом Міністрів України, суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



А.Є. КОСТІН