



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про державний фонд
гуманітарного розвитку України
(реєстр. № 3597 від 8 грудня 2015 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя на засіданні 16 листопада 2016 року (протокол № 53) розглянув на відповідність Конституції України проект Закону про державний фонд гуманітарного розвитку України (далі – Законопроект) (реєстр. № 3597 від 8 грудня 2015 року), поданий народними депутатами України Заліщук С.П. та іншими.

Згідно з пояснювальною запискою метою Законопроекту є сприяння розвитку гуманітарної сфери держави шляхом створення правових передумов для заснування Державного фонду гуманітарного розвитку України, що забезпечуватиме реалізацію державних та громадських соціальних, культурних і гуманітарних проектів (ініціатив), та здійснення ним діяльності.

Для досягнення мети авторами пропонується створення правових засад для заснування та забезпечення діяльності Державного фонду гуманітарного розвитку України, який, як державна установа, виконуватиме спеціальні функції у сфері гуманітарного розвитку України, а саме здійснюватиме відбір та реалізацію проектів у сфері культури та мистецтва, освіти та науки, фізичної культури та спорту, охорони здоров'я, соціального захисту, підтримки вітчизняного туризму. Джерелами формування коштів зазначеного Фонду передбачено визначити надходження у вигляді платежу соціальної лояльності, який перераховуватиметься до Фонду операторами державних лотерей, фінансову підтримку Фонду з державного бюджету за рахунок частини сплаченого до державного бюджету виробниками та імпортерами алкогольних напоїв та тютюнових виробів акцизного податку, благодійні внески, гранти, технічну допомогу, інші джерела, не заборонені законодавством України, а також кошти державного бюджету на поворотній основі.

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

В Основному Законі 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 Основного Закону України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 зауважив, що метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади (абзац 1 пункту другого мотивувальної частини).

За Основним Законом України (стаття 75) Верховна Рада України визначена єдиним органом законодавчої влади.

Як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 2 березня 1999 року № 2-рп/99, до найголовніших і, по суті, виключних повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Стаття 92 Конституції України закріплює перелік найважливіших питань, які визначаються або встановлюються виключно законами. Законами України можуть регулюватися також інші питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини).

Законопроектом передбачається створення нової державної установи – Державного фонду гуманітарного розвитку України – юридичної особи публічного права, що виконує спеціальні функції у сфері гуманітарного розвитку України шляхом реалізації соціально корисних та значущих проектів. Фонд утворюється з метою сприяння розвитку гуманітарної сфери держави.

Основним Законом України (пункт 5 частини першої статті 85) встановлено, що до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики.

Водночас, відповідно до пункту 1 статті 116 Конституції України забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави є компетенцією Кабінету Міністрів України.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, визначеною у Рішенні від 2 березня 1999 року № 2-рп/99, під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу. Засади внутрішньої і зовнішньої політики - це відправні ідеї, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у названих сферах. Вони є базою для проведення політики органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України (абзац 4 пункту 2 мотивувальної частини).

Крім того Комітет зауважує, що закон — це нормативно-правовий акт, який регулює найбільш важливі суспільні відносини, а створення юридичних осіб не є предметом регулювання закону.

У зв'язку з викладеним, утворення юридичної особи – Державного фонду гуманітарного розвитку України, на думку Комітету, не є компетенцією Верховної Ради України, оскільки парламент шляхом прийняття законів формулює засади внутрішньої та зовнішньої політики, а Кабінет Міністрів України здійснює її виконання.

Також, на думку Комітету, пропозиція щодо делегування та відкликання Верховною Радою України та Президентом України представників у Наглядову раду Фонду суперечить Основному Закону України.

У Рішенні Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2012 наголошено, що повноваження Верховної Ради України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (підпункт 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституцією України визначено вичерпний перелік повноважень Верховної Ради України та Президента України, однак він не містить повноважень, запропонованих Законопроектом.

До того ж, відповідно до Основного Закону України (частина перша статті 78) народні депутати України не можуть входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

При цьому Комітет звертає увагу, що законодавча пропозиція не узгоджується з частиною третьою статті 7 Законопроекту, якою народним депутатам України бути членами Наглядової ради забороняється.

Комітет вважає, що припис Законопроекту щодо ухвалення ad hoc рішення щодо порядку обрання члена Наглядової ради комітетом Верховної Ради України, до компетенції якого віднесено питання культури, у разі якщо депутатська фракція, що обрала члена, який достроково припинив повноваження, розформована, не відповідає положенням Основного Закону України. Конституцією України (частини першої статті 89) та Законом України «Про комітети Верховної Ради України» (статті 1) передбачено, що парламентські комітети утворюються Верховною Радою України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій.

Законопроектом вводиться новий додатковий платіж – платіж соціальної лояльності, який є обов'язковим платежем для операторів лотерей та організаторів азартних ігор. Він визначається як особлива форма здійснення соціальної відповідальності, яка передбачає регулярні прямі цільові відрахування до Фонду, тобто фактично є збором в розумінні податкового законодавства.

Згідно з Основним Законом України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори (частина перша статті 67), виключно законами України встановлюються система оподаткування, податки і збори (пункт 1 частини другої статті 92).

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеній у Рішенні від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005, встановлення системи оподаткування, податків і зборів, їх розмірів та порядку сплати є виключною прерогативою закону. При унормуванні цих суспільних відносин держава має право визначати механізми, які забезпечують платником належну сплату податків і зборів (абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Обов'язок по сплаті податків і зборів, закріплений вказаними нормами Конституції України, деталізується податковим законодавством. Так, Податковим кодексом України (стаття 1) визначено вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, платників податків та зборів, їх права та обов'язки. При цьому, загальнодержавні, місцеві податки та збори, справляння яких не передбачено цим Кодексом, сплаті не підлягають (пункт 4.2 статті 4 Кодексу). Оскільки платіж соціальної лояльності Податковим кодексом України не передбачений, його введення є порушенням податкового законодавства.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило низку зауважень, зазначивши, що Законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

Враховуючи викладене, Комітет з питань правової політики та правосуддя дійшов висновку, що проект Закону про державний фонд гуманітарного розвитку України (реєстр. № 3597 від 8 грудня 2015 року), поданий народними депутатами України Заліщук С.П. та іншими, суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ