

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзацу третьої частини четвертої, частин шостої, сьомої, восьмої статті 12¹ Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», частини сьомої статті 1 Закону України «Про систему оподаткування», абзацу другого пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування питань соціального

захисту населення, яке проживає на території зони спостереження підприємств з видобування і переробки уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами»

м. Київ

Справа № 1-31/2010

20 травня 2010 року

№ 14-рп/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуєчого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича — доповідача,
Стецюка Петра Богдановича,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзацу третього частини четвертої, частин шостої, сьомої, восьмої статті 12¹ Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР в редакції Закону України від 17 листопада 2009 року № 1565-VI (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 12, ст. 81; 2010 р., № 1, ст. 3) (далі — Закон № 39), частини сьомої статті 1 Закону України «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 року № 1251-XII в редакції Закону України від 17 листопада 2009 року № 1565-VI (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 39, ст. 510; 1997 р., № 16, ст. 119; 2010 р., № 1, ст. 3) (далі — Закон № 1251), абзацу другого пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування питань соціального захисту населення, яке проживає на території зони спостереження підприємств з видобування і переробки уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами» від 17 листопада 2009 року № 1565-VI (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., № 1, ст. 3) (далі — Закон № 1565) стосовно надання Кабінету Міністрів України повноваження

визначати розмір відрахувань та порядок перерахування коштів збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Президента України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є твердження суб'єкта права на конституційне подання про неконституційність окремих положень Закону № 39, Закону № 1251, Закону № 1565.

Заслухавши суддю-доповідача Нікітіна Ю. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Президент України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини третьої, абзацу третього частини четвертої, частин шостої, сьомої, восьмої статті 12¹ Закону № 39, частини сьомої статті 1 Закону № 1251, абзацу другого пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1565 щодо надання Кабінету Міністрів України повноваження визначати розмір відрахувань та порядок перерахування коштів збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (далі — Збір).

Згідно з вказаними положеннями Закону № 39, Закону № 1251 та Закону № 1565 Кабінету Міністрів України надано право встановлювати:

— порядок перерахування коштів Збору на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, що здійснюється платником Збору щомісячно (частина третя статті 12¹ Закону № 39);

— розмір Збору, який сплачують експлуатуючі організації (оператори) ядерних установок за зберігання відпрацьованого ядерного палива у спеціалізованих сховищах, що визначається як величина відрахувань за одиницю відпрацьованого ядерного палива, яке передається на зберігання (абзац третій частини четвертої статті 12¹ Закону № 39);

— розмір Збору, який сплачують підприємства з видобування і переробки уранових руд, що визначається як величина відрахувань за одиницю реалізованої кінцевої продукції (без урахування ПДВ) (частина шоста статті 12¹ Закону № 39);

— розмір Збору окремо для кожного об'єкта на підставі пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за погодженням із замовником будівництва, що сплачується при будівництві нових підприємств з видобування і переробки уранових руд, ядерних установок (частина восьма статті 12¹ Закону № 39);

— розмір та механізм справляння Збору відповідно до Закону № 39 (частина сьома статті 1 Закону № 1251).

Уряду України також доручено прийняти нормативно-правові акти щодо визначення напрямів та порядку надання соціально-економічної компенсації ризику, порядку визначення розмірів відрахувань та порядку перерахування коштів Збору (абзац другий пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1565).

Необхідність звернення до Конституційного Суду України автор клопотання обґрунтовує тим, що вказаними положеннями Закону № 39, Закону № 1251 та Закону № 1565 Кабінет Міністрів України уповноважено визначати розмір та механізм справляння Збору, віднесеного до загальнодержавних податків, зборів (обов'язкових платежів), та закріплювати порядок щомісячного перерахування його коштів. Глава держави вважає, що в такий спосіб Уряду України делеговано виключні законодавчі повноваження Верховної Ради України встановлювати систему оподаткування, податки та збори.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, оспорювані положення суперечать частині другій статті 8, частині другій статті 19, частині першій статті 67, статті 75, пункту 3 частини першої статті 85, статті 91, пункту 1 частини другої статті 92 Конституції України.

2. Свої позиції стосовно предмета конституційного подання висловили Голова Верховної Ради України, Державна податкова адміністрація України, науковці Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету державної податкової служби України, Науково-дослідного інституту фінансового права Національного університету державної податкової служби України, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії.

3. Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є правовою державою; державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, органи якої здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України; єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України, до її повноважень належить прийняття законів (статті 1, 6, 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Згідно з пунктом 1 частини другої статті 92 Основного Закону України система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України. В частині першій статті 67 Конституції України визначено, що законом регулюються порядок сплати податків і зборів та їх розміри. Відповідно до пункту 29 частини першої статті 14 Закону № 1251 Збір віднесено до загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів).

Отже, встановлення системи оподаткування, податків і зборів, порядку їх сплати і розмірів є виключно прерогативою закону. Аналогічну правову позицію викладено у Рішенні Конституційного Суду України від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005.

3.2. Кабінет Міністрів України уповноважено встановлювати розмір та механізм справляння Збору, порядок перерахування його коштів на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, йому доручено прийняти нормативно-правові акти щодо порядку визначення розмірів відрахувань та порядку перерахування коштів Збору (частина третя, абзац третій частини четвертої, частини шоста, восьма статті 12¹ Закону № 39, частина сьома статті 1 Закону № 1251, абзац другий пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1565). Тобто 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), у тому числі розмір та механізм справляння Збору. 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.

4. У конституційному поданні заявлено клопотання визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини сьомої статті 12¹ Закону № 39, за яким обсяг відрахувань підприємств з видобування і переробки уранових руд на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, враховується при визначенні ціни кінцевої продукції.

Згідно з Законом України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні повинне зазначатися правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта або окремих його положень; предметом розгляду Конституційного Суду України може бути конституційне подання, в якому викладаються аргументи і стверджується про неконституційність законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (пункт 4 частини другої статті 39, частина перша статті 71).

Аналіз конституційного подання вказує на те, що в ньому не наведено правового обґрунтування тверджень щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) частини сьомої статті 12¹ Закону № 39. Отже, є підстави для припинення конституційного провадження у справі в цій частині відповідно до пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, статтями 45, 51, 61, 65, 67, 69, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 1 § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення:

— частини третьої, абзацу третього частини четвертої, частин шостої, восьмої статті 12¹ Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР в редакції Закону України від 17 листопада 2009 року № 1565-VI, частини сьомої статті 1 Закону України «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 року № 1251-XII в редакції Закону України від 17 листопада 2009 року № 1565-VI стосовно надання Кабінету Міністрів України повноваження визначати розмір відрахувань та порядок перерахування коштів збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

— абзацу другого пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування питань соціального захисту населення, яке проживає на території зони спостереження підприємств з видобування і переробки уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами» від 17 листопада 2009 року № 1565-VI в частині доручення Кабінету Міністрів України прийняти нормативно-правові акти щодо порядку визначення розмірів відрахувань та порядку перерахування коштів збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження.

2. Положення частини третьої, абзацу третього частини четвертої, частин шостої, восьмої статті 12¹ Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР в редакції Закону України від 17 листопада 2009 року № 1565-VI, частини сьомої статті 1 Закону

України «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 року № 1251–XII в редакції Закону України від 17 листопада 2009 року № 1565–VI, абзацу другого пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування питань соціального захисту населення, яке проживає на території зони спостереження підприємств з видобування і переробки уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами» від 17 листопада 2009 року № 1565–VI, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Припинити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини сьомої статті 12¹ Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року № 39/95–ВР в редакції Закону України від 17 листопада 2009 року № 1565–VI на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 14-рп/2010 dated May 20, 2010 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning the conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of Articles 12¹.3, 12¹.4.3, 12¹.6 and 12¹.8 of the Law «On Use of Nuclear Energy and Radiation Security», Article 1.7 of the Law «On the System of Taxation» and paragraph 3.2 of the Chapter II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Some Laws of Ukraine regarding the Settlement of the Issues of Social Protection of the Population Residing on the Territory of Monitored Zones of Plants for Mining and Processing Uranium Ores and Territory of Nuclear Installations and Objects Designated for Dealing with Radioactive Waste»*

Ukraine is a law-based state; the state power is realised on the basis of its division into legislative, executive and judicial; state bodies shall exercise their authorities within the limits envisaged by the Constitution and in accordance with laws; the sole body of legislative power in Ukraine is the Parliament — Verkhovna Rada of Ukraine — and within its competence is the adoption of laws (Articles 1, 6, 75 and 85.1.3 of the Constitution).

According to Article 92.2.1 of the Fundamental Law, the system of taxation, taxes and levies are to be established exclusively by laws of Ukraine. Article 67.1 of the

Constitution stipulates that a law shall regulate the procedure of the payment of taxes and levies as well as their amounts. Pursuant to Article 14.1.29 of the Law «On the Taxation System» № 1251–XII dated June 25, 1991 as amended by the Law № 1565–VI dated November 17, 2009 (hereinafter referred to as «the Law № 1251»), the levy for socio-economic compensation for the risk of the population residing on the territory of monitored zones (hereinafter referred to as «the levy») is placed among state-wide taxes and levies (mandatory payments).

The establishment of the taxation system, taxes and levies and the procedure for their payment as well as their amounts is an exclusive prerogative of a law. This is supported by the legal position of the Constitutional Court of Ukraine (Decision № 2-рп/2005 dated March 24, 2005).

The Cabinet of Ministers was authorised to establish the amount and mechanism for collecting the levy, the procedure of allocation its funds to the measures of socio-economic compensation for the risk of the population. It was instructed to adopt normative-legal acts regarding the procedure of determining amounts of payments and the procedure of transferring the funds of the levy (Articles 12¹.3, 12¹.4.3, 12¹.6 and 12¹.8 of the Law «On Use of Nuclear Energy and Radiation Security» № 39/95–VR dated February 8, 1995 as amended by the Law № 1565–VI dated November 17, 2009 (hereinafter referred to as «the Law № 39»), Article 1.7 of the Law № 1251 and paragraph 3.2 of the Chapter II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Some Laws of Ukraine regarding the Settlement of the Issues of Social Protection of the Population Residing on the Territory of Monitored Zones of Plants for Mining and Processing Uranium Ores and territory of Nuclear Installations and Objects Designated for Dealing with Radioactive Waste» № 1565–VI dated November 17, 2009 (hereinafter referred as «the Law № 1565»). Thus, the Cabinet of Ministers was vested with the authority to determine the elements of the regulatory mechanism for taxes and levies (mandatory payments) which shall be established exclusively by laws.

Establishing the procedure for payment and amounts of taxes and levies is a legislative prerogative exclusively. The Fundamental Law does not allow the Parliament to delegate its legislative functions to the other state body (in this case the Cabinet of Ministers of Ukraine). Such delegation violates the requirements of Articles 6.2 and 19.2 of the Fundamental Law that all state bodies shall act on the basis, within the limits of authorities and in the manner envisaged by the Constitution and laws of Ukraine. The same conclusion was reached by the Constitutional Court in its Decisions № 22-рп/2008 dated October 9, 2008 and № 15-рп/2009 dated June 23, 2009.

The constitutional authorities of the Verkhovna Rada of Ukraine in the field of taxation prevent the Cabinet of Ministers, which under Article 116.3 of the Constitution ensures the implementation of tax policy, from establishing state-wide taxes and levies (mandatory payments) or determine individual elements of their regulatory mechanism (see the legal position of the Constitutional Court in the Decision № 15-рп/2009 dated June 23, 2009).

Since the Verkhovna Rada is vested with the legislative authority to establish (abolish) state-wide taxes and levies (mandatory payments), i.e. the right to determine all

the elements of regulatory mechanism for taxes and levies, the amount and procedure for collection of the levy also pertains to its competence. The delegation of the legislative function by the Parliament to the other state body violates the principle of the division of state power, which runs contrary to Articles 6, 8.2, 19.2, 67.1 and 92.2.1 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. To recognise as non-conforming with the Constitution of Ukraine (unconstitutional):

— Articles 12¹.3, 12¹.4.3, 12¹.6 and 12¹.8 of the Law «On Use of Nuclear Energy and Radiation Security» № 39/95–VR dated February 8, 1995 as amended by the Law № 1565–VI dated November 17, 2009 and Article 1.7 of the Law «On the System of Taxation» № 1251–XII dated June 25, 1991 as amended by the Law № 1565–VI dated November 17, 2009 regarding the authorisation of the Cabinet of Ministers of Ukraine to determine the amount of payments and procedure of transferring the funds of levy for socio-economic compensation for the risk of the population residing on the territory of monitored zones;

— paragraph 3.2 of the Chapter II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Some Laws of Ukraine regarding the Settlement of the Issues of Social Protection of the Population Residing on the Territory of Monitored Zones of Plants for Mining and Processing Uranium Ores and Territory of Nuclear Installations and Objects Designated for Dealing with Radioactive Waste» № 1565–VI dated November 17, 2009 regarding the instruction to the Cabinet of Ministers of Ukraine to determine the amounts of payments and procedure of transferring the funds of levy for socio-economic compensation for the risk of the population residing on the territory of monitored zones.

2. The Articles of the Laws of Ukraine recognised thereby unconstitutional shall lose legal effect from the day the Constitutional Court adopts this Decision.

3. To terminate the constitutional proceedings in the case concerning the constitutionality of Article 12¹.7 of the Law of Ukraine «On Use of Nuclear Energy and Radiation Security» № 39/95–VR dated February 8, 1995 as amended by the Law № 1565–VI dated November 17, 2009 on the ground of Article 45.2 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» — failure of the constitutional petition to meet the requirements envisaged by the Constitution and the Law «On the Constitutional Court of Ukraine».