

ЩОДО КОЛІЗІЙНОЇ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

УДК 34.096

О.О. Кожушко,
*Хмельницький інститут
соціальних технологій
ВМУРОЛ «Україна»*

В умовах здійснення в Україні економічної реформи із виходу економічної кризи проблема усунення колізії нормативних актів набуває особливого значення. Мало прийняти гарні закони, треба прививати не тільки звичайним людям, а особливо посадовцям апарату держави, звичку постійно додержувати їх, користуватися належним чином своїми юридичними правами та обов'язками, особливо в сфері правовідносин між особою і державою. Тому сьогодні дуже актуальним є створення законодавчої бази, яка забезпечувала б зміцнення економічної законності.

Під колізією нормативних актів в юридичній науці розуміється суперечність між цими актами чи їх нормами з одного і того ж предмета регулювання. Несистемна активізація нормотворчого процесу відомствами і посадовими особами інколи може призвести до певних негативних наслідків, серед яких помітне місце займає створення не узгоджених між собою та з існуючими елементами системи права нормативних актів. Цьому можна запобігти, якщо своєчасно й у повному обсязі використовувати ті можливості нормотворчого процесу, які впливають з принципів законодавчої техніки. Серед них насамперед треба виділити вимогу недопущення суперечностей не тільки в середині того або іншого нормативного акта, а й у межах всієї системи законодавства України.

Досвід свідчить, що недостатня обізнаність окремих посадових осіб, наділених повноваженнями щодо розробки та підготовки проектів нормативних актів, не тільки зі змістом, а й з самим фактом існування тих чи інших актів, у тому числі міжнародних, часом призводить до необґрунтованої активності у відомчій правотворчості і, як правило, до колізії нормативних актів [11, с. 33].

Відповідно до теорії права способом подолання ієрархічної (субординаційної) колізії є дотримання колізійного принципу: у разі розбіжностей нормативно-правових актів з того ж самого питання застосовуються норми того акта, який має більшу юридичну силу; способом

подолання значеннєвої (сутнісної) колізії – є застосування норми спеціального (виняткового) акта, який скасовує дію норми загального акта [12, с. 417].

Одним із способів усунення колізії між нормативно-правовими актами є скасування одного з них, який не відповідає акту вищої юридичної сили.

У юридичній науці накопичено достатній фонд наукових знань, що дозволяє вирішити зазначену проблему:

розроблено теоретико-методичні основи визначення колізії та шляхи її подолання (О. Ф. Скакун, М. Галянтич, О. Г. Мурашин та ін.)

Мета статті полягає у визначенні способів визначення колізії нормативно-правових актів в Україні та подолання її шляхом винесення судового рішення про скасування колізійного акта.

Останнім часом з метою подолання наслідків економічної кризи, Кабінет Міністрів України почав приймати нормативно-правові акти, які дуже часто вступають в ієрархічну та значеннєву колізію з іншими актами. Одним із яскравих прикладів такого колізійного нормативного акта є Постанова від 14.04.2009 р. № 366 «Про сплату внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування фізичними особами-суб'єктами підприємницької діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування», що набрала чинності з 1 травня 2009 року [8]. Даною постановою встановлено, що сума страхового внеску з урахуванням частини фіксованого або єдиного податку, що перерахована до Пенсійного фонду України, повинна становити не менш як один мінімальний розмір страхового внеску за кожную особу та не більш як один розмір страхового внеску обчисленого в межах максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, оподаткованого доходу (прибутку), загального оподаткованого доходу, з якої сплачуються страхові внески.

Вищезазначена постанова Кабінету Міністрів України не відповідає вимогам чинного законодавства, а саме Конституції України, Указам Президента України від 12.05.1998 р. № 456/98 «Про державну підтримку малого підприємництва» та від 03.07.1998 р. № 727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва», Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р. № 279-VI, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV, «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 р. № 889-IV, «Про систему оподаткування» від 25.06.1991 р. № 1251-XII, Господарському кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV, а отже, є такою, що порушує права та охоронювані законом інтереси громадян України, а саме фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування.

Заперечуючи колізійність постанови, Кабінет Міністрів України в обґрунтування своєї позиції посилається на правомірність та відповідність вимогам чинного законодавства цієї постанови, зазначає, що з метою забезпечення участі на рівних засадах з іншими застрахованими особами у пенсійному страхуванні фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності 11 квітня 2009 року Кабінетом Міністрів України прийнято колізійну постанову, якою передбачено, що фізичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування сплачують до єдиного (фіксованого) податку суму, яка відповідає різниці між мінімальним внеском та сумою, яка перераховується до пенсійного фонду України від сплати єдиного (фіксованого) податку. Таким чином, у травні - червні 2009 року для - платників єдиного податку у розмірі 200 гривень така доплата складала 123 грн. 50 коп. Відповідно до ч. 4 ст. 18 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», страхові внески не включаються до складу податків, інших обов'язкових платежів, що складають систему оподаткування. Крім цього, при виданні колізійної постанови Кабінет Міністрів України реалізовував вимоги ст. 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та керувався принципом пропорційності участі громадян у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні [3].

Пенсійний фонд України підтримував позицію Кабінету Міністрів України, посиляючись на ч. 1 ст. 5. ч. 3 ст. 11. ст.ст. 7. 14, ч. 6 ст. 18 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та п. п. 4 п. 8, п. 16 розділу XV «Прикінцеві положення» вказаного Закону.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у

встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6 Конституції України) [1].

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 120 Конституції України) [1].

Відносини, що виникають між суб'єктами загальнообов'язкового державного страхування, регулюються Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Встановлення колізійною постановою обов'язку для фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності сплачувати страхові внески до Пенсійного фонду, розміру страхових внесків фізичними особами - суб'єктами підприємницької діяльності суперечить абзацам 1-4 частини 2 статті 5, частини 1 статті 18, підпункту 4 пункту 8 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Відповідно до частини 2 статті 5 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» виключно цим законом визначаються:

- принципи та структура системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

- коло осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню;

- платники страхових внесків, їх права та обов'язки;

- порядок нарахування, обчислення та сплати страхових внесків;

- стягнення заборгованості за цими внесками.

Згідно з частиною 1 статті 18 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», розмір страхових внесків, у тому числі розмір частини внесків, що спрямовуються до Накопичувального фонду, встановлює Верховна Рада України відповідно для страхувальників і застраховуваних осіб за результатами актуарних розрахунків, виходячи з того, що вони повинні забезпечувати надання особам пенсійних виплат і соціальних послуг, передбачених цим Законом, а також покриття адміністративних витрат для забезпечення функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування [3].

Фізична особа суб'єкт малого підприємництва, який сплачує єдиний податок не є платником податку на доходи фізичних осіб (абзац 3 пункту 6 Указу № 727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва»). Обов'язок зі сплати податку на доходи фізичних осіб виникає у фізичної особи - суб'єкта підприємницької діяльності, який сплачує єдиний податок, тільки у випадку перевищення

ним встановленого абзацем 1 пункту 1 Указу № 727/98 річного обсягу виручки у розмірі 500 тисяч гривень (частина 1 пункту 5 Указу № 727/98) [6].

Таким чином, обов'язок для фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності, які сплачують єдиний податок зі сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України виникає лише у випадку перевищення ним річного обсягу виручки у розмірі 500 тисяч гривень та переходу на загальну систему оподаткування.

Колізійна постанова суперечить наступним вимогам Закону України «Про систему оподаткування».

Стаття 1 Закону України «Про систему оподаткування» визначає, що встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів, а також пільг їх платникам здійснюються Верховною Радою України. Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами відповідно до цього Закону, інших законів України про оподаткування. Ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита та збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, збору у вигляді цільової надбавки до затвердженого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, і пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування.

Стаття 3 Закону України «Про систему оподаткування», якою обумовлені принципи побудови системи оподаткування, до яких відноситься: компетенція, як встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів), а також пільг їх платникам здійснюються відповідно до законодавства про оподаткування виключно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами.

Стаття 7 Закону України «Про систему оподаткування» передбачає порядок встановлення податкових ставок.

Згідно частини 1 статті 17 Закону України «Про систему оподаткування», сплата податків і зборів (обов'язкових платежів) провадиться у порядку, встановленому цим Законом та іншими законами України [4].

Щодо порушень Господарського кодексу України, при прийнятті оскарженої постанови, слід зазначити наступне.

Частина 1 статті 10 Господарського кодексу України передбачає, що основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є: податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно

необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів.

Відповідно до частини 1 статті 17 Господарського кодексу України, система оподаткування в Україні, податки і збори встановлюються виключно законами України [2].

Фактично відповідно до колізійної постанови, Кабінетом Міністрів України введено додатковий збір та збільшується податкове навантаження на суб'єктів господарювання, що є протиправним та суперечить чинному законодавству України.

Відповідачем при прийнятті спірної постанови, не були дотримані наступні норми Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Частини 1 та 2 статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до яких діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

В той же час, факт прийняття постанови свідчить про те, що діяльність Кабінету Міністрів України щодо її прийняття не ґрунтувалась на вказаних принципах, оскільки прийняття актів законодавства щодо податків та зборів належить до компетенції та повноважень Верховної Ради України.

Частина 1 статті 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає, що діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України.

Натомість прийняття спірної постанови підтверджує нехтування вказаними вище нормами Конституції України, законів України та актів Президента України.

Згідно частини 1 статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає обов'язкові для виконання акти - постанови і розпорядження [5].

Але, Кабінет Міністрів України видав колізійну постанову не на основі, а всупереч Конституції України та вказаним нормативно-правовим актам.

Відповідно до статті 8 Конституції України, 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.

Відповідно до пункту 4.1. Рішення Конституційного Суду України по справі № 1-33/2004 від 02 листопада 2004 року

№15-рп/2004 верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи [9].

В той же час, прийнявши колізійну постанову, як нормативно-правовий акт, Кабінет Міністрів України порушив права суб'єктів підприємницької діяльності щодо особливостей застосування спрощеної системи оподаткування (єдиного податку), встановивши додаткові відрахування (сплату страхових внесків) до Пенсійного фонду України.

Частиною 2 статті 92 Конституції України визначено, що виключно законами України встановлюються система оподаткування, податки і збори.

Таким чином, Кабінет Міністрів України не мав прав та повноважень встановлювати колізійною постановою додаткові відрахування (сплату страхових внесків) до Пенсійного фонду України, крім тих що відраховуються за приписами Указу Президента України №727/98.

Відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України, 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.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (частина 1 статті 117 Конституції України).

Порушення вказаних норм підтверджується викладеними обставинами щодо статті 92 Конституції України, оскільки Кабінет Міністрів України діяв не на підставі, не в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, тобто по суті прийняв нормативно-правовий акт, якого не мав права приймати, оскільки питання щодо визначення податків і зборів не віднесено до його компетенції й повноважень.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Згідно зі ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Тому, з огляду на вищенаведене можна дійти висновку, що Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади приймаючи колізійну постанову вийшов за межі

наданих йому повноважень, а досліджувана постанова є такою, що не відповідає акту вищої юридичної сили.

Статтею 19 Конституції України передбачено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. 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.

Акт державного чи іншого органу – це юридична форма рішень цих органів, тобто офіційний письмовий документ, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання тих чи інших суспільних відносин і має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин.

Підставами для визнання акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній компетенції органу, який видав цей акт.

Як бачимо, Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2009 р. № 366 «Про сплату внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування фізичними особами-суб'єктами підприємницької діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування» є незаконною, тобто такою, що не відповідає вимогам чинного законодавства і підлягає скасуванню, що і було зроблено 28.09.2009 р. Окружним адміністративним судом міста Києва шляхом винесення постанови про визнання незаконної та скасування цієї постанови [12].

Отримані в результаті дослідження відомості про способи встановлення колізійності норми та шлях її подолання можуть бути використані у практиці встановлення та подолання колізійності інших нормативно-правових актів.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28 червня 2006 р.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV.
3. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV.
4. Закону України «Про систему оподаткування» від 25.06.1991 р. № 1251-XII.
5. Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р. № 279-VI.
6. Указ Президента України від 03.07.1998 р. № 727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва».
7. Указ Президента України від 12.05.1998 р. № 456/98 «Про державну підтримку малого підприємництва».
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2009 р. № 366 «Про сплату внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування фізичними особами-суб'єктами підприємницької

діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування».

9. Рішення Конституційного Суду України по справі № 1-33/2004 від 02 листопада 2004 року № 15-рп/2004.

10. Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 28.09.2009 р. № 2а-4456/09/2670.

11. Галянтич, М. Колізія нормативних актів: вимушений шлях розвитку права?// Право України. – 1996. - № 6. – С. 33.

12. Скакун, О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Харків: Еспада, 2006. – 776 с.