



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До № 5719 від 01.07.2021
(друге читання)

Зауваження до проекту закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі тютюнових виробів

У Головному юридичному управлінні розглянуто підготовлений до другого читання Комітетом з питань бюджету проект закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі тютюнових виробів, у зв'язку з цим звертається увага на таке.

Під час доопрацювання для розгляду у другому читанні змінено назву законопроекту, а його текст суттєво змінився порівняно з редакцією, прийнятою Верховною Радою України за основу. При цьому були враховані пропозиції і поправки, що виходять за межі правового регулювання початково зареєстрованого законопроекту, а відтак, порушено вимоги частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України, за якою «такі пропозиції і поправки повинні відповідати предмету правового регулювання законопроекту». Зокрема, до законопроекту включено положення щодо запровадження «бюджетних пропозицій», унормовано окремі питання щодо зарахування до бюджету деяких податків і зборів та здійснення відповідних видатків тощо. Ці положення містяться, зокрема у законопроекті за реєстраційним № 6062, що натеper ще не розглядався у першому читанні.

Вважаємо за доцільне також висловити щодо змісту законопроекту такі зауваження.

1. Назва законопроекту не відповідає його змісту, оскільки зміни вносяться не тільки до Бюджетного кодексу України, але й до законів України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального», «Про банки і банківську діяльність» та до Податкового кодексу України.

Проте зміни до Бюджетного кодексу України, як встановлено у його статті 4, можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цього Кодексу, а внесення до таких законів положень про зміни до інших законів суперечить

правовим засадам та приписам Бюджетного кодексу, що має специфічне призначення - регулювання відносини у бюджетній сфері щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства, відповідальності за порушення бюджетного законодавства тощо.

Відтак, зміни, зокрема до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо визначення критеріїв для участі представників держави у наглядовій раді державного банку, не можуть бути предметом регулювання Бюджетного кодексу України.

Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що «предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України. Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України» (Рішення від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020).

2. Законопроектом пропонується внести зміни до статті 64 Бюджетного кодексу України та визначити особливості визначення розміру «частки для зарахування» акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, рідин, що використовуються в електронних сигаретах», що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування.

Передбачається, що «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, визначає частки для зарахування цього акцизного податку до бюджетів місцевого самоврядування з урахуванням даних реєстраторів розрахункових операцій та програмних реєстраторів розрахункових операцій, оприлюднює такі частки на своєму офіційному сайті та надає їх Казначейству України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним. Казначейство України здійснює розподіл цього акцизного податку між відповідними бюджетами місцевого самоврядування не пізніше останнього робочого дня місяця, наступного за звітним.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, Казначейство України у разі недотримання вимог цієї частини статті несуть відповідальність відповідно до закону».

На наш погляд, запропонована проектом редакція щодо «часток для зарахування» акцизного податку потребує змістовного та редакційного уточнення. При цьому порядок нарахування акцизного податку має визначатися Податковим кодексом України.

Крім того, положення щодо «відповідальності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, та Казначейства України» мають декларативний характер, оскільки така відповідальність не передбачена чинними законодавчими нормами.

До того ж зазначені положення законопроекту не узгоджуються з приписами статті 61 Конституції України, відповідно до якої юридична відповідальність має індивідуальний характер. Крім того, главою 18 Бюджетного кодексу України встановлено відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства. Так, згідно із статтею 121 цього Кодексу посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом.

Отже, у зазначених змінах до статті 64 Бюджетного кодексу України відсутні достатні і завершені правові механізми реалізації відповідних законодавчих пропозицій, як того вимагають конституційні приписи щодо верховенства права та принципу юридичної визначеності правових актів.

Крім того, надання доручення Кабінету Міністрів України «у двотижневий строк з дня опублікування цього Закону визначити порядок реалізації частини третьої статті 64 Бюджетного кодексу України» також є юридично некоректним, оскільки реалізація норм Закону ставиться в залежність від прийняття у майбутньому підзаконних нормативно-правових актів.

3. У законопроекті шляхом внесення змін до пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу розширено перелік законодавчих актів України, що «застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів». Тим самим порушено конституційні засади поділу державної влади.

Принагідно зауважити, що положення пункту 26 неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України та визнавалися неконституційними. Висловлюючи правову позицію у цих справах, Конституційний Суд України вважає, що встановлення пунктом 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу іншого, ніж у відповідних законах законодавчого регулювання відносин у сфері надання соціальних гарантій і пільг спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та відповідних законів, що суперечить принципу верховенства права, встановленому статтею 8 Конституції України (рішення від 27 лютого 2020 року № 3-рп/2020 та від 26 березня 2020 року №6-рп/2020).

Конституційний Суд України наголошував, що «Внаслідок зупинення на певний час дії чинних законів України, якими встановлено пільги, компенсації чи інші форми соціальних гарантій, відбувається фактичне зниження життєвого рівня громадян, який не може бути нижчим від встановленого законом прожиткового мінімуму (частина третя статті 46 Конституції України), та порушується гарантоване у статті 48 Конституції України право кожного на достатній життєвий рівень» (Рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002).

«Відповідно до статей 1, 3 Конституції України та принципів бюджетної системи, затверджених Бюджетним кодексом України, держава не може довільно відмовлятися від взятих на себе фінансових зобов'язань, передбачених законами, іншими нормативно-правовими актами, а повинна діяти ефективно і

відповідально в межах чинного бюджетного законодавства» (Рішення Конституційного Суду України від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008).

Відтак, зазначені вище зміни до пункту 26 не ґрунтуються на конституційних нормах щодо визначення виключно законами основ соціального захисту, недопущення звуження конституційних соціальних гарантій та зниження державних соціальних стандартів, змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина, а також не враховують правові позиції Конституційного Суду України у відповідних справах.

4. Редакція окремих положень законопроекту допускає неоднозначне розуміння їх змісту, що зумовлює юридичну невизначеність відповідних норм.

«Юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування)» (Рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Зазначеній правовій позиції Конституційного Суду України не відповідають, зокрема зміни до статті 33 Кодексу, якими передбачено, що «Головні розпорядники коштів державного бюджету забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних пропозицій, які мають містити всю інформацію, необхідну для їх аналізу, згідно з вимогами Міністерства фінансів України».

До того ж зазначені положення проекту в частині встановлення Мінфіном таких вимог до змісту інформації для аналізу не повною мірою відповідають статтям 6, 19 Конституції України, згідно з якими органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

5. Окремі положення Закону потребують редакційного уточнення та взаємоузгодження з нормами, зокрема Податкового кодексу України.

Йдеться про зміни до статей 45, 78, 100 Бюджетного кодексу, згідно з якими «У разі зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків сплата визначених законодавством загальнодержавних податків і зборів, які розподіляються між державним та місцевими бюджетами, та місцевих податків і зборів після реєстрації здійснюється за місцем попередньої реєстрації до закінчення поточного бюджетного періоду»».

Запропонована редакція змін не узгоджуються з статтями 4, 7, 8, 9 Податкового кодексу України, в яких закріплені загальні засади встановлення податків і зборів виключно Податковим кодексом України та визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податків і зборів. Відтак, слова «визначених законодавством» слід замінити словами «визначених податковим законодавством» та викласти зміни у такій редакції:

«У разі зміни місцезнаходження суб'єкта господарювання та його реєстрації як платника податків за новим місцезнаходженням, сплата визначених податковим законодавством загальнодержавних податків і зборів, які розподіляються між державним та місцевим бюджетами, та місцевих податків і

зборів здійснюється за місцем попередньої реєстрації платника податків до закінчення поточного бюджетного періоду».

Потребує уточнення також редакція пункту 17-4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» з метою взаємоузгодження із змінами, що законопроектом запропоновано до статті 64 Бюджетного кодексу України. Так, у пункті 17-4 доцільно слова «акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну)» замінити словами «акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну». Таке уточнення необхідно зробити, оскільки із запропонованої редакції пункту 17-4 незрозуміло: йдеться про оподаткування всіх підакцизні товари (у тому числі акцизний податок на тютюнові вироби), чи тільки про акцизний податок на тютюнові вироби.

6. Пункт 1 розділу II «Прикінцеві положення» щодо набрання чинності Законом не відповідає вимогам статті 27 Бюджетного кодексу України стосовно процедури розгляду та введення в дію законів, які впливають на показники бюджету.

Крім того, в частині визначення особливостей зарахування до бюджету деяких податків і зборів законопроект суперечить приписам статті 4 Податкового кодексу України щодо принципу стабільності податкового законодавства, за яким зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки, а податки та збори не можуть змінюватися протягом бюджетного року.

Принагідно також зауважити, що запропоновані законопроектом зміни до Податкового кодексу України (про встановлення тимчасово, до 31 грудня 2024 року ставки податку на додану вартість для операцій з надання послуг повітряного транспорту щодо внутрішнього перевезення пасажирів та багажу) суперечать вимогам статті 2 цього Кодексу, за якими зміна його положень може здійснюватися виключно шляхом внесення змін до Податкового кодексу України.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

**Заступник керівника
Головного управління**

В. МІЛОВАНОВ



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F29005CF69A00
Дійсний до: 01.11.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/393319 від 16.12.2021



763024