



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93
e-mail: inform@dkrp.gov.ua

Від _____ № _____

Рішення № _____ від “ _____ ” _____ 2017 р. про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянуто проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо скасування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю тютюнових виробів» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Міністерства фінансів України від 21.02.2017 № 11180-09-10/4810 з урахуванням доручення Першого віце-прем'єр-міністра України - Міністра економічного розвитку і торгівлі України Кубіва С. І. від 14.03.2017 № 42767/7/1-16.

За результатами розгляду проекту Закону та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

встановлено:

проект Закону розроблено з метою виконання вимог пункту 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 20.12.2016 № 1791 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» (далі – Закон № 1791) в частині скасування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю тютюнових виробів та відповідного збільшення ставок акцизного податку на тютюнові вироби в абсолютних значеннях.

Однак, проект Закону не може бути погоджений у запропонованій редакції з огляду на наступне.

Наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту Закону не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151 (далі – Методика).

1. У розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення, оцінити



важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Проте, при визначенні проблеми розробник обмежився лише її словесним описом, вказавши, що необхідністю затвердження відповідного механізму державного регулювання є насамперед виконання вимог пунктом 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1791, яким доручено Кабінету Міністрів України розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо скасування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі тютюнових виробів, передбачивши для забезпечення збалансованості місцевих бюджетів відповідне збільшення ставок акцизного податку на тютюнові вироби в абсолютних значеннях.

Також, розробником зазначено, що адміністрування такого різновиду акцизного податку потребує додаткових витрат з державного бюджету, та з метою забезпечення збалансованості місцевих бюджетів, проведено прогностичний аналіз очікуваних результатів від скасування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі тютюнових виробів з відповідним збільшенням ставок акцизного податку на тютюнові вироби в абсолютних значеннях.

При цьому, приймаючи до уваги нормативно-правову визначеність необхідності розроблення відповідного проекту Закону, розробником не проаналізовано у кількісному вимірі визначені ним твердження щодо не ефективності адміністрування вищевказаного різновиду акцизного податку на рівні місцевих органів влади, а також щодо фактів виявлених схем мінімізації податкових зобов'язань окремими платниками податків при роздрібному продажі тютюнових виробів.

Слід зазначити, що зазначені розробником в даному розділі АРВ прогностичні результати від прийняття проекту Закону, а також запропоновані компенсаційні заходи щодо збалансування місцевих бюджетів, не дають можливості проаналізувати існуюче правове регулювання адміністративних відносин щодо яких склалась проблема та не доводять наявності проблеми, її масштаб та важливість, оскільки за своїм змістовим та арифметичним наповненням характеризують механізм дії запропонованого державного регулювання.

2. У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ розробник повинен чітко визначити мету державного регулювання, що має бути безпосередньо пов'язана з розв'язанням проблеми.

Натомість, в цьому розділі розробником зазначено, що проект Закону розроблено з метою виконання вимог пункту 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1791 в частині скасування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі тютюнових виробів та відповідного збільшення ставок акцизного податку на тютюнові вироби в абсолютних значеннях.

Задекларовані розробником цілі державного регулювання не відповідають проблемі, визначеній у попередньому розділі АРВ, є абстрактними та не вимірюваними. Зокрема, розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, що характеризує б досягнення мети регулювання.

Таким чином, розробником порушено принцип адекватності, оскільки належним чином не обґрунтовано наскільки така форма державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми.

3. У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом вигод і виграт держави та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Так, при оцінці впливу на сферу інтересів держави, розробником визначено формальний опис вигод і втрат від застосування визначених ним альтернатив, що зводиться лише до виконання або невиконання вимог Закону № 1791.

При цьому, розробником залишено поза увагою аналіз вигод та витрат держави, пов'язаних безпосередньо із механізмом державного регулювання запропонованого проектом Закону у порівнянні із чинною ситуацією, що склалася при адміністрування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі тютюнових виробів.

Також, розробником не визначено економію витратних ресурсів контролюючих органів, пов'язаних із проведенням контролю та перевірки заявлених відповідним декларантом відомостей, які можуть виникнути від скасування необхідності подавати суб'єктами господарювання вищезгаданої декларації акцизного податку (відповідного розділу декларації та додатку до неї) при здійсненні останніми роздрібною реалізації тютюнових виробів.

Під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання також не вказано суму економії у грошовому еквіваленті пов'язаної із звільненням суб'єктів господарювання від обов'язку складання та подання вищезгаданої декларації акцизного податку.

Водночас, не оцінено характер впливу положень проекту Закону, у разі його прийняття, на діяльність відповідних суб'єктів господарювання, а саме під час реалізації тютюну його виробниками та при імпорті, при підвищенні ставки акцизного податку на тютюн в абсолютних значеннях (з використанням Додатку 2 до Методики).

Загалом, в АРВ розробником не наведено деталізованого опису вигод суб'єктів господарювання від скасування відповідного різновиду акцизного податку та витрат у зв'язку із збільшенням ставки акцизного податку на тютюн в абсолютних значеннях, не вказано жодних розрахунків вигод/виграт, які такі суб'єкти зазнають як внаслідок впровадження проекту Закону, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначене не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки

обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

4. У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

5. У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. При цьому, розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акту, тобто яким чином будуть діяти норми проекту Закону та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Крім того, розробнику необхідно оцінити, які організаційні заходи мають здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта після набрання чинності, які мають бути пов'язані безпосередню із предметом регулювання зазначеного проекту Закону, а не з проходженням відповідного проекту регуляторного акта стадій погодження у окремих органів виконавчої влади.

6. За даними розробника у сфері дії проекту Закону господарську діяльність здійснює 80643 суб'єктів малого підприємництва, що складає понад 10% у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання. Зважаючи на це, розробник на виконання вимог пункту 8 Методики у розділі VI АРВ «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги» повинен був забезпечити проведення М-Тесту.

Однак, в АРВ до проекту Закону М-Тест згідно з Додатком 4 до Методики проведено формально, без аналізу основних змін та їх наслідків запропонованих даним проектом під час ведення діяльності відповідними суб'єктами малого підприємництва, що не дозволяє виміряти вплив регулювання на таких суб'єктів, не дає можливості реально оцінити витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок, дана ситуація призводить до унеможливлення визначення необхідності вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

При цьому, розробником взагалі не враховано витрати органів виконавчої

влади на виконання вимог регуляторного акта як однієї зі складових М-Тесту, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави.

7. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено серед обов'язкових показників результативності регуляторного акта, такого показника, як розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта, при цьому, інші обов'язкові показники результативності дії даного проекту акта не визначено у кількісному вимірі.

Також, розробником не наведено додаткових прогностичних показників результативності дії регуляторного акта, які безпосередньо пов'язані із предметом регулювання проекту Закону, та яких, згідно Методики, повинно бути не менше трьох.

8. На порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» розробником не визначені виконавець та заходи, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта, а саме, вид даних (статистичних, наукових досліджень або опитувань), які використовуватимуться для такого відстеження, та групи осіб, що відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні.

Порушення розробником вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності та заходів з проведення відстеження результативності регуляторного акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як передбачено статтею 10 Закону.

Крім того, під час розгляду проекту Закону, на адресу Державної регуляторної служби України (в тому числі на адресу Міністерства фінансів України) надійшла низка листів від окремих представників місцевого самоврядування, якими надано зауваження та пропозиції до запропонованого ним державного регулювання, зокрема, щодо порушення принципів бюджетної децентралізації, оскільки місцеві бюджети втратять стабільне джерело надходжень - роздрібний акцизний податок з тютюнових виробів, зростання рівня централізації фінансових ресурсів, що запустить механізм перерозподілу коштів між державним та місцевими бюджетами, а також втрати зацікавленості органів місцевого самоврядування щодо ефективної взаємодії з контролюючими органами із забезпечення надходжень акцизного податку тощо.

З приводу зазначеного зауважуємо, що статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено ключові принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Принцип прозорості та врахування громадської думки, зокрема, передбачає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд

регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Статтею 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», встановлено, що усі зауваження та пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю або частково враховує одержані зауваження та пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

З метою дотримання вищезазначених вимог вказаного Закону, розробнику проекту Закону необхідно здійснити об'єктивний розгляд відповідних листів та інформувати відповідних адресантів і Державну регуляторну службу України про його результати.

Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, прозорості та врахування громадської думки визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог статті 8 в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Ураховуючи вищенаведене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

вирішено:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо скасування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі тютюнових виробів».

**Голова Державної
регуляторної служби України**



К.М. Ляпіна