



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011

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

Від _____ № _____

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

Державною регуляторною службою України (ДРС) 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 деяких законодавчих актів України щодо контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв та тютюнових виробів)» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Державної фіскальної служби України від 03.04.2017 № 5330/5/99-99-12-02-02-16, з урахуванням матеріалів проведеної наради у ДРС від 18.04.2017 року.

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

встановлено:

проектом Закону передбачається визначити умови для впровадження та функціонування автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка».

За інформацією розробника, проект Закону повторно направлено на розгляд і погодження з огляду на доопрацювання редакції аналізу його регуляторного впливу на предмет врахування зауважень та пропозицій наданих ДРС у Рішенні № 502 від 09.11.2016 про відмову в погодженні даного проекту регуляторного акта (лист ДРС від 09.11.2016 № 6816/0/20-16).

Однак, враховуючи аналіз інформації у повторно поданих документах до проекту Закону, а також приймаючи до уваги дані отримані під час проведення наради від 18.04.2017 року під головуванням Голови ДРС Ляпіної К.М. (копія Протоколу додається), повідомляємо, що відповідний проект Закону не може бути погоджений у запропонованій редакції з огляду на наступне.

Наданий розробником доопрацьований 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. Так, 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, за результатом розгляду наведених у даному розділі АРВ даних, можна зробити висновок, що розробником не доведено необхідність впровадження автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка», що підтверджується наданою інформацією від присутніх представників суб'єктів господарювання під час проведеної наради у ДРС від 18.04.2017 року.

Так, визначена розробником статистика щодо нелегального обігу тютюнових виробів не є репрезентативною та підтверджує той факт, що обсяг регуляторних заходів запропонованих у законопроекті не відповідає реальній ситуації на ринку тютюнових виробів, а також є неспівмірним з масштабами заявленої розробником проблеми, яку пропонується вирішити шляхом прийняття даного проекту акта.

Також, розробником проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, у формальний спосіб, а також без визначення джерел походження наведених даних, наприклад, щодо зазначених показників недоотримання акцизного податку з роздрібного продажу підакцизних товарів при їх реалізації поза офіційною торгівельною мережею України або при здійсненні їх продажу без фіксації через РРО.

Загалом, можна зробити висновок, що розробником не наведено актуальних та реальних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, не здійснено комплексного аналізу стану ринків алкогольних напоїв і тютюнових виробів України, а лише вказано дані стосовно адміністрування окремих видів податків, а також не визначено існуючі проблеми на даних ринках в цілому.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення;

Слід підкреслити, що за позицією ДРС вирішення задекларованих розробником проекту Закону цілей державного регулювання, зокрема, щодо підвищення ефективності боротьби з незаконним переміщенням підакцизних товарів з України в країни ЄС, не може бути досягнуто без аналізу показників реального стану ринку підакцизної продукції, а також за відсутності інших дієвих механізмів та комплексного підходу щодо вирішення існуючих проблем з нелегальним обігом відповідних товарів.

2. 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 обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування однієї альтернативи, а саме затвердження розробленого нормативно-правового акта, а представлений розробником другий альтернативний варіант вирішення існуючих проблем шляхом залишення ситуації без змін – взагалі не проаналізований.

При цьому, при оцінці впливу на сферу інтересів держави, розробником не визначені джерела фінансування та витрати пов'язані із запровадженням автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка», яка б при цьому забезпечувала перевірку в онлайн режимі електронних марок.

Оцінка впливу на сфері інтересів громадян розробником не проведено, враховуючи при цьому задекларовану проблему наявності на ринку незаконного переміщення підакцизних товарів, та, як наслідок, обіг алкогольних напоїв та тютюнових виробів невідомого походження, яка логічно може сприяти негативному впливу на громадян під час купівлі відповідних товарів сумнівної якості. Також, за відсутності показових економічних розрахунків щодо вартості запровадження відповідної електронної системи, не має можливості встановити вплив на кінцеву вартість підакцизної продукції, що має бути відображено під час оцінки впливу на сферу інтересів громадян.

Крім того, в даному розділі АРВ розробником наведено розрахунки витрат суб'єктів господарювання середнього та великого підприємства, однак за наявності майже 97 % суб'єктів малого та мікро підприємства, розробником не встановлено сум витрат, яких вони 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.

Повторно зазначаємо, що в даному випадку необхідно проаналізувати та зазначити вартість запровадження автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка» для суб'єктів, на базі нанесення на упаковку штрих-коду (EAN), насамперед визначити наступне:

- вартість проведення процедури інвентаризації обсягів залишку марок акцизного податку та підакцизних товарів, які маркуються такими марками, а також алкогольних напоїв та тютюнових виробів;

- вартість закупівлі та встановлення виробниками підакцизних товарів нового обладнання для нанесення кодів з уніфікованим ідентифікатором на підприємствах, програмного продукту для зчитування таких кодів, якщо зазначене передбачається для ведення діяльності суб'єктами в умовах функціонування нової електронної системи, запропонованої проектом Закону;

- матеріальні та часові затрати суб'єктів при складанні акцизних накладних у новому порядку згідно цього законопроекту тощо.

3. 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.

4. 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 суб'єкти господарювання для виконання вимог зазначеного регуляторного акта, а також органи влади для його впровадження після набрання чинності, які мають бути безпосередньо пов'язані із предметом регулювання зазначеного проекту Закону, а не з проходженням відповідного проекту регуляторного акта стадій погодження у окремих органів виконавчої влади.

5. За даними розробника щодо кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання проекту Закону господарську діяльність здійснює 71 585 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 не проведено, що не дозволяє виміряти вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, не є можливим встановити сум бюджетних витрат на адміністрування регулювання суб'єктів малого підприємництва, не оцінено витрати, які зазначені суб'єкти понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок унеможлиблювати визначення необхідності вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

6. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено обов'язкового показника результативності регуляторного акта у кількісному вимірі, такого як розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта.

Також, визначення показника щодо розміру коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта здійснено за результатом оцінки лише окремих суб'єктів господарювання та без опису характеру впливу на загальну кількість суб'єктів господарювання, які підпадають під дію акта.

Крім того, приймаючи до уваги вимоги статті 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», розробником належним чином не проведено розгляд направлених вищезгаданим Рішенням ДРС зауважень та пропозицій, викладених у листах Української асоціації виробників тютюнових виробів «Укртютюн» від 23.09.2016 № 17/65, ПрАТ «Укрпиво» від 26.09.2016 № 20-04/63, а також Федерації роботодавців України від 01.11.2016 № 16-1-360, а лише формально інформовано зазначених представників суб'єктів господарювання про міжнародні зобов'язання України в частині акцизів, а також акцентовано увагу на проведених нарадах щодо обговорення проекту Закону, що майже не кореспондується по суті із наданими зауваженнями у відповідних листах.

Враховуючи вказане, за відсутності деталізованого розгляду раніше наданих зауважень від зазначених представників суб'єктів господарювання, на адресу ДРС повторно надійшов лист від Української асоціації виробників тютюнових виробів «Укртютюн» від 05.04.2017 № 17/27 з аналогічними раніше наданими зауваженнями, а також лист із подібними зауваженнями від Асоціація «Укрводка» від 14.04.2017 № 436.

З приводу зазначеного повторно 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 викладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та доопрацьованого 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 деяких законодавчих актів України щодо контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв та тютюнових виробів)».

**Голова Державної
регуляторної служби України**



К.М. Ляніна