



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 30.06.17 № 5059/0/20-17

**Головківська сільська рада
Олександрійського району
Кіровоградської області**

вул. Соборна, 50, с. Головківка,
Олександрійський район,
Кіровоградська область, 28043

*Пропозиції щодо удосконалення
проекту регуляторного акту*

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) та постанови Кабінету Міністрів України від 23.09.2014 № 634 «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування» розглянула проект рішення Головківської сільської ради Олександрійського району Кіровоградської області «Про встановлення місцевих податків і зборів на території Головківської сільської ради на 2018 рік» (далі – проект рішення) та документи, що надані до нього листом Головківської сільської ради Олександрійського району Кіровоградської області від 25.05.2017 № 299.

За результатами проведеного аналізу проекту рішення, експертного висновку постійної комісії Головківської сільської ради з питань планування бюджету, фінансів та інвестиційної політики (далі – Експертний висновок) щодо його регуляторного впливу та аналізу регуляторного впливу проекту рішення на відповідність вимогам статті 4 Закону встановлено наступне.

Проектом рішення на території Головківської сільської ради встановлюються місцеві податки і збори, а саме: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок; плата за землю; єдиний податок; туристичний збір; акцизний податок з реалізованих суб'єктами господарювання підакцизних товарів.

Щодо проекту рішення в цілому

Податковий кодекс України (далі – ПКУ) регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний



перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки тощо.

Згідно з пунктом 12.3 статті 12 ПКУ сільські ради в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів. Їх встановлення здійснюється у порядку, визначеному ПКУ.

Підпунктом 12.3.2. пункту 12.3 статті 12 ПКУ встановлено, що при прийнятті рішення про встановлення місцевих податків та зборів обов'язково визначаються об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші **обов'язкові елементи**, визначені статтею 7 ПКУ, з дотриманням критеріїв, встановлених розділом XII ПКУ для відповідного місцевого податку чи збору.

Однак, не всі обов'язкові елементи, що передбачені вимогами статті 7 ПКУ, визначені у проекті рішення (наприклад, відсутній такий обов'язковий елемент як строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку тощо).

У зв'язку з чим, пропонуємо у проекті рішення визначити всі обов'язкові елементи податку або зробити посилання на конкретні положення ПКУ (абзаци, пункти, частини, статті та розділи), якими вони встановлені.

Щодо акцизного податку

У проекті рішення підпунктом 1.3 пункту 1 передбачається на території Голоківської сільської ради встановити акцизний податок з реалізованих суб'єктами господарювання підакцизних товарів, а пунктом 5 – визначити ставку акцизного податку з роздрібної реалізації підакцизних товарів відповідно до вимог підпункту 215.3.10 пункту 215.3 статті 215 ПКУ.

Згідно з підпунктом 215.3.10 підпункту ПКУ акцизний податок для пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, реалізованих відповідно до підпункту 213.1.9 пункту 213.1 статті 213 ПКУ, становить 5 відсотків.

В той же час акцизний податок (непрямий податок на споживання окремих видів товарів (продукції), визначених ПКУ як підакцизні, що включається до ціни таких товарів (продукції) відповідно до підпункту 9.1.4 пункту 9.1 статті 9 ПКУ віднесено до загальнодержавних податків та зборів.

Згідно з вимогами частин 10.2 та 10.3 статті 10 ПКУ місцеві ради в межах повноважень, визначених ПКУ, та відповідно до його вимог, обов'язково устанавлюють єдиний податок і податок на майно (в частині транспортного податку та **плати за землю**), а також вирішують питання щодо встановлення податку на майно в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору.

Таким чином, враховуючи вимоги статей 10, 12 ПКУ, у сільських рад відсутні повноваження щодо встановлення загальнодержавних податків та зборів, до яких відноситься акцизний податок.

Отже, з проекту рішення потребують виключення підпункт 1.3 пункту 1 та пункт 5.

Щодо плати за землю

Підпунктом 2.3 пункту 2 проекту рішення встановлюється плата за землю.

1. Відповідно до підпункту 14.1.147. пункту 14.1. статті 14 ПКУ плата за землю – обов’язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності.

Враховуючи, що проектом рішення мають бути визначені ставки земельного податку (згідно з вимогами пункту 288.4 статті 288 ПКУ розмір та умови внесення орендної плати встановлюються у договорі оренди між орендодавцем (власником) і орендарем) пропонуємо викласти назву підпункту 2.3 пункту 2 проекту рішення у наступній редакції: «Земельний податок».

2. Згідно з підпунктом 2.3.1 підпункту 2.3 пункту 2 проекту рішення ставка земельного податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено (незалежно від місцезнаходження), визначається відповідно до статті 274 ПКУ. Проте, вказаний підпункт одночасно включає підпункти 2.3.1.1 та 2.3.1.2, які містять як положення щодо ставок податку за земельні ділянки, нормативно грошову оцінку яких проведено (підпункт 2.3.1.1), так і щодо ставок податку за земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів, нормативно грошову оцінку яких не проведено (підпункт 2.3.1.2), що не узгоджується із змістом підпункту 2.3.1.

Отже, вказаний підпункт 2.3.1 потребує редакційного коригування.

3. Положенням вищевказаного підпункту 2.3.1.1 проекту рішення передбачено встановити ставку податку за земельні ділянки, нормативно грошову оцінку яких проведено, у розмірі не більше 3 відсотків від їх нормативної грошової оцінки, для земель загального користування – не більше 1 відсотка від їх нормативної грошової оцінки, а для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3 відсотка та не більше 1 відсотка від їх нормативної грошової оцінки.

Зазначена норма встановлена пунктом 274.1 статті 274 ПКУ, якою встановлюються вимоги (критерії) до визначення органами місцевого самоврядування ставок земельного податку.

В свою чергу, в таблицях 1, 2 цього підпункту зазначені фіксовані розміри ставок земельного податку залежно від категорії земельних ділянок.

Таким чином, проект рішення одночасно містить як фіксовані розміри ставок, так і їх межі, встановлені ПКУ, що не узгоджується з вимогами ПКУ та є неоднозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

Аналогічні двозначні (неконкретні). норми містять й інші пункти (підпункти) проекту рішення (наприклад, підпункти 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.3.1 тощо).

Отже, неконкретні норми пропонуємо виключити з проекту рішення («не більше», «не менше» тощо) з одночасним визначенням конкретних ставок

податку, що встановлюватимуться Головіківською сільською радою, а у разі передбачення пільг – визначення чітких умов їх надання, розміру та порядку застосування.

Наприклад, зазначені вище підпункти 2.3.1.1, 2.3.1.2 проекту рішення пропонуємо викласти у наступній редакції:

«2.3.1. Ставки земельного податку

2.3.1.1. Ставки земельного податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, встановлюється у відсотках від їх нормативної грошової оцінки для земель загального користування згідно з таблицею 1, для сільськогосподарських угідь – згідно з таблицею 2.

2.3.1.2. Ставки земельного податку за земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено, встановлюється у відсотках від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Кіровоградській області згідно з таблицею 3».

4. Відповідно до підпункту 14.1.130 пункту 14.1 статті 14 ПКУ одиниця площі оподаткованої земельної ділянки:

- у межах населеного пункту - 1 (один) метр квадратний (кв. метр);
- за межами населеного пункту - 1 (один) гектар (га).

У зв'язку з чим, пропонуємо у проекті рішення зазначити одиницю виміру оподаткованої площі земельної ділянки в залежності від її місцезнаходження.

5. Рядком 3 таблиці 1 вказаного вище підпункту 2.3.1.1 встановлюється ставка податку за землі житлової та громадської забудови, *що знаходяться у суб'єктів господарювання (комерційного призначення)*.

Частиною першою статті 19 Земельного кодексу України визначено наступні категорії земель:

- а) землі сільськогосподарського призначення;
- б) землі житлової та громадської забудови;
- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- г) землі рекреаційного призначення;
- д) землі історико-культурного призначення;
- е) землі лісгосподарського призначення;
- є) землі водного фонду;
- ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Отже, категорія земель «комерційного призначення» Земельним кодексом України не визначено.

Крім того, слова *«що знаходяться у суб'єктів господарювання»* пропонуємо викласти відповідно до термінології чинного законодавства України, зокрема ПКУ.

При цьому, звертаємо увагу на норму пункту 274.2 статті 274 ПКУ, а саме, за земельні ділянки, які *перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання* (крім державної та комунальної форми власності)

ставка податку встановлюється у розмірі не більше 12 відсотків від їх нормативної грошової оцінки.

Таким чином, проект рішення потребує доопрацювання з метою приведення у відповідність до вимог Земельного та Податкового кодексів України.

Враховуючи вищевикладене, проект рішення не узгоджується з вимогами статті 4 Закону, зокрема з принципом адекватності – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив.

Щодо аналізу регуляторного впливу до проект рішення (далі – АРВ)

Наданий АРВ не в повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2014 № 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).

Так, у розділі 1 АРВ «Визначення проблеми» (у розрізі податків, що передбачається встановити проектом рішення) 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 кількісному (грошовому) вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив.

Водночас при визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише словесним описом, при цьому не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість, також не охарактеризовано та не оцінено сфери, на яких проблема має найбільший негативний вплив. Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми.

При заповненні розділу 3 АРВ «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» у пункті 3.1 в описі альтернативи 1 «Відсутність регулювання» зазначено, що у разі не встановлення рішенням органу місцевого самоврядування місцевих податків і зборів, передбачених пунктом 10.3 статті 10 ПКУ, такі податки і збори сплачуються платниками у порядку, встановленому ПКУ за мінімальними ставками.

Відповідно до підпункту 12.3.5 пункту 12.3 статті 12 ПКУ у разі якщо сільська, селищна, міська рада або рада об'єднаних територіальних громад, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, не прийняла рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів, що є обов'язковими згідно з нормами ПКУ, такі податки до прийняття

рішення справляються виходячи з норм ПКУ із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування плати за землю.

Тобто, розробником не враховану усі складові цієї альтернативи.

Крім того, у розділі 3 АРВ розробником не наведено жодних витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту рішення, тобто, сплати податків та зборів за ставками, запропонованими проектом рішення, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зокрема, при оцінці впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання у розділі 3 АРВ вказано, що зазначене регулювання поширюється на 22 суб'єкта господарювання, в тому числі: великі – 1, середні – 11, малі – 6, мікро – 4. Водночас відсутні данні щодо витрат суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва за визначеними альтернативами, які окремо кількісно розраховуються згідно з додатком 2 до Методики, а обраховані сумарні витрати заносяться до відповідної таблиці згідно з додатком 1 до Методики.

Додатково зазначаємо, що при наведені значень кількості суб'єктів господарювання у розрізі суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва, які підпадають під дію регулювання, доцільно навести посилання на джерело отримання цих даних.

Окрім зазначеного, розробником не наведено алгоритму визначення запропонованих проектом рішення розмірів ставок податків та зборів.

У зв'язку з відсутністю всіх необхідних числових даних та розрахунків витрат, які понесуть суб'єкти господарювання в результаті прийняття проекту регуляторного акту, розробником не доведено, що існуючі регулювання не вирішують проблему та потребують вдосконалення, а також **не обґрунтовано, що запропоновані розміри ставок, які пропонується затвердити проектом рішення, є найбільш оптимальними для досягнення встановлених цілей.**

Беручи до уваги те, що розробка проекту рішення спрямована на збільшення обсягу надходжень до місцевого бюджету, а встановлення, зокрема, ставок єдиного податку передбачено на максимальному рівні, відсутність належних розрахунків витрат суб'єктів господарювання не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

Таким чином, у зв'язку з неналежним опрацюванням вказаних розділів розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу, як передбачено вимогами розділу IV АРВ «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» додатку 1 до Методики.

Вищезазначене не узгоджується з вимогами статті 4 Закону, зокрема, з принципами збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, та ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

Також зазначаємо, що у Тесті малого підприємництва (далі – М-тест) не розраховано адміністративні витрати суб'єктів господарювання на реалізацію вимог регулювання, зокрема на здійснення процедур щодо отримання первинної інформації про вимоги регулювання (*ознайомлення суб'єктів господарювання із новими ставками податку*) та організацію виконання вимог регулювання (*внесення змін до внутрішніх процедур обліку та звітності*). При цьому, витрати часу можуть бути визначені під час проведення консультацій з суб'єктами господарювання.

Також не наведено формули розрахунку суми «прямих» витрат, що понесуть суб'єкти господарювання у зв'язку зі сплатою ними податків.

Разом з тим, розробником взагалі не враховано бюджетні витрати на виконання вимог регуляторного акта як однієї зі складових М-Тесту (наприклад, витрати, що пов'язані з адмініструванням місцевих податків), що не дозволяє оцінити забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Розділом 7 АРВ встановлюються показники результативності регуляторного акту, одним з яких є надходження до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів. Зокрема, визначено значення цього показника поквартально з однаковим розміром – 802,7 (одиницю виміру не зазначено).

Водночас податковий період, строк та порядок сплати відрізняються в залежності від податку (наприклад, кошти від сплати податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, надходять раз на рік після бюджетного року), отже, наведений розподіл значень цього показника за кварталами є не доцільним.

Таким чином, прогнозне значення такого показника як надходження до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів визначено некоректно, що не дозволить у подальшому оцінити досягнення запланованих цілей.

В свою чергу, в таблиці цього ж розділу загальна сума надходжень від сплати податків і зборів складає 3,2 млн. грн, при цьому зазначено, що у 2018 році планується отримати надходження від сплати єдиного податку у сумі 1300,0 тис. грн.

Враховуючи, що під дію акта підпадають 10 суб'єктів малого та мікробізнесу (платники єдиного податку I та II груп), то кожен такий суб'єкт сплатить до бюджету більше 10 тис. грн в місяць. Однак, максимальна сума податку, що можуть сплатити суб'єкти II групи на сьогоднішній день складає 640 грн в місяць (20% від мінімальної заробітної плати).

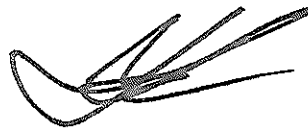
Отже, прогнозні значення показників, що наведено в АРВ, є некоректними, у зв'язку з чим, рекомендуємо уточнити всі дані та здійснити перерахунок з урахуванням вимог ПКУ.

Додатково повідомляємо, що при підготовці Експертного висновку постійною комісією Головкивської сільської ради з питань планування бюджету, фінансів та інвестиційної політики не зазначено дати оприлюднення проекту регуляторного акта та кінцевого строку для прийняття зауважень та пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, що не дає можливості визначити додержання розробником проекту рішення принципу передбачуваності – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

Підсумовуючи вищенаведене, пропонуємо привести проект рішення Головкивської сільської ради Олександрійського району Кіровоградської області «Про встановлення місцевих податків і зборів на території Головкивської сільської ради на 2018 рік» у відповідність до вимог чинного законодавства України згідно з наданими пропозиціями, а аналіз його регуляторного впливу – у відповідність до вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2014 № 308 зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151, з метою всебічного обґрунтування необхідності впровадження даного регуляторного акта та відповідності його принципам державної регуляторної політики, визначеним статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Про результати розгляду цього листа просимо проінформувати Державну регуляторну службу України у встановленому законодавством порядку.

Голова Державної регуляторної
служби України



К.М. Ляпіна