



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 05.08.18 № 5189/0/20-18

**Созонівська сільська рада
Кіровоградського району,
Кіровоградської області**
вул. Паркова, 5, с. Созонівка,
Кіровоградський район,
Кіровоградська область, 27602

*Пропозиції щодо удосконалення
проектів регуляторних актів
відповідно до принципів
державної регуляторної політики*

Державна регуляторна служба України у відповідності до статті 30 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 проекти рішень Созонівської сільської ради «Про встановлення єдиного податку» (далі - Проект 1), «Про встановлення податку на майно, в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» (далі - Проект 2), «Про встановлення податку на майно в частині плати за землю на 2018 рік» (далі - Проект 3) та документи, що надані до них листом виконавчого комітету Созонівської сільської ради від 18.05.2017 № 227а.

За результатами проведеного аналізу проектів рішень, експертних висновків постійної комісії Созонівської сільської ради з питань бюджету щодо їх регуляторного впливу та аналізів регуляторного впливу проектів рішень (далі – АРВ) на відповідність вимогам статті 4 Закону встановлено наступне.

Наданими проектами на території Созонівської сільської ради встановлюються ставки місцевих податків і зборів, передбачених статтею 10 Податкового кодексу України (далі - ПКУ).

Частинами 10.2 та 10.3 статті 10 ПКУ встановлено, що місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю), податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки).

Підпунктом 12.3.2. пункту 12.3. статті 12 ПКУ встановлено, що при прийнятті рішення про встановлення місцевих податків та зборів обов'язково

Державна регуляторна служба України
ВИХ №5189/0/20-17 від 05.07.2017



визначаються об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші обов'язкові елементи, визначенні статтею 7 цього Кодексу з дотриманням критеріїв, встановлених розділом XII цього Кодексу для відповідного місцевого податку чи збору.

Так, податковим періодом є період часу, з урахуванням якого відбувається обчислення та сплата окремих видів податків та зборів, та за який платник податків зобов'язаний здійснювати розрахунки податків, подавати податкові декларації (звіти, розрахунки) та сплачувати до бюджету суми податків та зборів, крім випадків, передбачених цим Кодексом (стаття 33 ПКУ).

Відповідно до вимог підпунктів 12.3.4. та 12.3.5. пункту 12.3. статті 12. ПКУ ставки податків і зборів встановлюються рішеннями відповідних рад на наступний бюджетний період, в даному випадку, бюджетний період 2018 року, який починається 1 січня 2018 року та закінчується 31 грудня 2018 року.

Разом з тим, Проектом 1 та Проектом 2 Созонівської сільської ради не визначено податкового періоду (2018 рік), з назви проектів не зрозуміло, на яку територію поширюється дія акта.

З метою ідентифікації проектів та приведення їх до вимог статті 12 ПКУ пропонуємо визначити в Проекті 1 та Проекті 2 податковий період, додавши до назв проектів фразу «на території Созонівської сільської ради на 2018 рік», а в Проекті 3 – фразу «на території Созонівської сільської ради».

Проект 1

Проектом 1 на території Созонівської сільської ради з 1 січня 2018 року встановлюються ставки єдиного податку, визначаються об'єкт і база оподаткування, інші необхідні елементи для платників єдиного податку першої, другої, третьої та четвертої груп.

При цьому, об'єкт та база оподаткування встановлюється виключно для платників єдиного податку четвертої групи.

Разом з тим, відповідно до пункту 293.2. статті 293 ПКУ фіксовані ставки єдиного податку встановлюються сільськими, селищними, міськими радами або радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, для фізичних осіб - підприємців, які здійснюють господарську діяльність, залежно від виду господарської діяльності, з розрахунку на календарний місяць:

1) для першої групи платників єдиного податку - у межах до 10 відсотків розміру прожиткового мінімуму;

2) для другої групи платників єдиного податку - у межах до 20 відсотків розміру мінімальної заробітної плати.

Таким чином, у сільських, селищних, міських рад або рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відсутні повноваження щодо встановлення ставок для третьої та четвертої груп платників єдиного податку, а, отже, відповідні положення пропонуємо виключити з Проекту 1.

Пропонуємо також привести Проект 1 відповідно до вимог статті 12 ПКУ, визначивши в Проекті 1 всі необхідні елементи.

Крім того, в пункті 2.2. Проекту 1 відсутня правильна нумерація підпунктів (*перший підпункт – 3), потім 4) і знову 3) та 4)*, що потребує врегулювання.

Проект 3

Проектом 3 передбачається на території Созонівської сільської ради с 01 січня 2018 року встановити податок на майно, в частині плати 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.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які укладають договори оренди землі, повинні до 1 лютого подавати контролюючому органу за місцезнаходженням земельної ділянки переліки орендарів, з якими укладено договори оренди землі на поточний рік, та інформувати відповідний контролюючий орган про укладення нових, внесення змін до існуючих договорів оренди землі та їх розірвання до 1 числа місяця, що настає за місяцем, у якому відбулися зазначені зміни.

Згідно з вимогами пункту 288.4 цієї ж статті розмір та умови внесення орендної плати встановлюються у договорі оренди між орендодавцем (власником) і орендарем, але річна сума платежу орендної плати у межах, встановлених пунктом 288.5 статті 288 ПКУ.

Отже, розділ «Орендна плата» пропонуємо виключити з проекту рішення, положення якого, до того ж, не в повній мірі узгоджуються з ПКУ.

У цьому випадку доцільно викласти назву Проекту 3 у наступному вигляді: «Про встановлення податку на майно в частині земельного податку на території Созонівської сільської ради на 2018 рік»

2. Проектом 3 встановлюється ставка земельного податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, та за земельні ділянки за межами населених пунктів, нормативно-грошову оцінку яких не проведено.

Разом з тим, одиниці площі оподатковуваної земельної ділянки Проектом 3 не визначено.

Відповідно до підпункту 14.1.130 пункту 14.1 статті 14 ПКУ) одиниця площі оподатковуваної земельної ділянки:

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

У зв'язку із зазначеним, пропонуємо у проекті рішення визначити одиниці площі оподатковуваної земельної ділянки та уточнити місцезнаходження земельних ділянок, для яких визначаються ставки земельного податку.

3. Розділом «Ставки податку» Проекту 3 встановлюються фіксовані відсоткові ставки земельного податку для фізичних осіб за земельні ділянки за межами населеного пункту, грошову оцінку яких не проведено, у розмірі: рілля - 0, 3%.

Окремим пунктом встановлено: «Ставка податку за земельні ділянки нормативну грошову оцінку яких не проведено, розташовані за межами населених пунктів, встановлюється у розмірі 5 % (не більше 5 відсотків) від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області, а саме:».

При цьому конкретизації ставок за категорією земель після фрази «а саме:» – не відбувається (тим більше, що зазначеним абзацом вже встановлено ставку 5%).

З вищезазначених пунктів Проекту 3 не зрозуміло, від чого (якої суми) треба визначати відсоток.

Разом з тим, статтею 277 ПКУ ставки земельного податку за земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено, встановлюється у розмірі не більше 5 відсотків від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області, а для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3 відсотка та не більше 5 відсотків від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області.

Враховуючи, що Созонівська сільська рада знаходиться на території Кіровоградській області, пропонуємо визначити ставку податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких не проведено, розташовані за межами населених пунктів, у відсотках до нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Кіровоградській області.

Таким чином, зазначені пункти потребують приведення у відповідність до статті 277 ПКУ.

4. Розділом «Ставки податку» Проекту 3 пропонується встановити ставку земельного податку за землі комерції для: фізичних осіб, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців.

Встановлюється ставка податку і за земельні ділянки «Садові товариства» для юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців.

Частиною 1 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.

Категорія земель «землі комерції» та «садові товариства» Земельним кодексом України не визначено.

Натомість, пунктом 274.2. статті 274 ПКУ визначено, що 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.

Відповідно до Земельного кодексу України до категорії земель сільськогосподарського призначення входять: земельні ділянки для садівництва (стаття 35); земельні ділянки для городництва (стаття 36).

Земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування належать до земель житлової та громадської забудови (стаття 38).

Пропонуємо визначити категорію земель, у тому числі тих, на яких знаходяться садові товариства, та внести відповідні зміни до Проекту 3.

5. Розділом «Ставки податку» Проекту 3 встановлюються ставки земельного податку для фізичних осіб - одноосібників. Але, ПКУ, Господарським кодексом України, іншими законодавчими актами не визначено поняття «одноосібник».

При підготовці АРВ до наданих проектів розробником не повною мірою враховано вимоги 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).

1. Не визначено проблем з урахуванням особливостей громади, які пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, їх важливість та причини виникнення.

У розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, зокрема:

- 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;
- обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Разом з тим, в АРВ розробником не проаналізовані існуючі правові регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склались проблеми, не доведено, чому існуючі регулювання не вирішують проблеми та потребують вдосконалення. Надано лише текстовий опис проблем, не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблем, визначали їх масштаб та важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери життя та діяльності, на які проблеми справляють найбільший негативний вплив.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми.

2. Розділами II АРВ Проекту 1 та Проекту 2 цілями державного регулювання визначено:

- забезпечення найбільш повного обліку земель, їх власників та користувачів;
- забезпечення раціонального та ефективного використання земельних ділянок;
- збільшення прозорості та вільного обертання земельних ділянок на ринку і прав на них.

При цьому Проектом 1 встановлюються ставки єдиного податку, а Проектом 2 – ставки на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Норми, визначені в проектах жодним чином не регулюють земельні питання.

Пропонуємо в АРВ до зазначених проектів чітко визначити проблему та встановити цілі державного регулювання, які, при цьому мають бути безпосередньо пов'язані із розв'язанням проблеми.

3. В розділах III АРВ проектів розглянуто дві альтернативи вирішення проблем, однією з яких є відсутність регулювання. В описі альтернативи зазначено, що у разі не встановлення органом місцевого самоврядування місцевих податків і зборів, передбачених пунктом 10.3. статті 10 Податкового кодексу України, то такі податки і збори сплачуються платниками відповідно до вимог Податкового кодексу України за мінімальними ставками.

В описі вигод і витрат цієї альтернативи для органу влади, населення, суб'єктів господарювання зазначено, що у випадку реалізації даної альтернативи сплата відповідного податку залишиться на рівні минулого року.

Водночас, 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 цього Кодексу, такі податки до прийняття рішення справляються виходячи з норм цього Кодексу із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передуює бюджетному періоду, в якому планується застосування плати за землю.

Крім того, до витрат органу місцевого самоврядування віднесено витрати, пов'язані з прийняттям, оприлюдненням та популяризацією регуляторного акту, що не відповідає вимогам Методики щодо необхідності зазначення вигод та витрати на реалізацію вимог акта.

При визначенні оцінки впливу кожної альтернативи для держави, громади та суб'єктів господарювання не наведено жодних цифрових показників, що не дає можливість оцінити принцип ефективності – досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних

результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Таким чином розділи III АРВ потребують приведення до вимог Методики та доопрацювання.

4. У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділах IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимальних альтернативних способів з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей; об'єктивно не оцінено, наскільки обрані способи будуть ефективними для вирішення проблем, що порушує принцип державної регуляторної політики – ефективність.

5. В розділах 3 АРВ при описі впливу на суб'єктів господарювання розробником проектів не надано таблицю показників кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, що не дозволяє визначити кількість суб'єктів господарювання, на яких проблема справляє вплив, а, відповідно, правильність та повноту подальших розрахунків.

При цьому, в усіх проектах розраховано Тести малого підприємництва (М-тести). В М-тестах зазначено кількість суб'єктів малого та мікропідприємництва (далі – СМП), на яких проблема справляє вплив, натомість не зазначено їх питому вагу у загальній кількості підприємств, що підпадають під дію регулювання, що не дозволяє надати висновок про необхідність проведення М-тесту.

В М-тестах відсутні розрахунки «прямих» витрат СМП. При цьому в М-тестах до всіх проектів зазначено, що під дію регулювання підпадають та сплачують єдиний податок 26 СМП (в Проектах 1 і 2) або 2 СМП (Проект 3).

Розраховано адміністративні витрати СМП, до яких увійшли витрати на процедури офіційного звітування, а також вартість адміністрування регулювання для Кіровоградського відділення Кіровоградської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Кіровоградській області.

Разом з тим, відповідно до вимог ПКУ органи місцевого самоврядування встановлюють виключно ставки місцевих податків і зборів, у рішенні тільки зазначають обов'язкові елементи податку.

Процедури обов'язкового звітування платників податків, порядок роботи підрозділів ДФС України тощо встановлено ПКУ та не може регулюватися рішеннями органів місцевого самоврядування.

Додатком 3 до Методики визначено, що розрахунок витрат на адміністрування регулювання здійснюється окремо для кожного відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, що залучений до процесу регулювання.

Таким чином, процедури офіційного звітування платників податків, порядок роботи Кіровоградського відділення Кіровоградської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Кіровоградській області не встановлюються рішеннями Покровської сільської ради, а, відповідно, не повинні розраховуватися в АРВ.

Враховуючи недоліки, вказані вище (відсутність «прямих» витрат, наявність адміністративних витрат, не встановлених проектами, а також розрахунок бюджетних витрат), розрахунок сумарних витрат суб'єктів малого підприємництва, що виникають на виконання вимог регулювання, потребують коригування.

6. У Розділах V АРВ не наведено обґрунтування розміру встановлених ставок податків і зборів (наприклад, з врахуванням платоспроможності суб'єктів господарювання), а також алгоритму їх визначення.

Беручи до уваги те, що розробка проектів рішень спрямована, зокрема, на збільшення обсягу надходжень до місцевого бюджету, відсутність належних розрахунків витрат суб'єктів господарювання не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Зазначене вище не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

Вищезазначене не узгоджується з вимогами статті 4 Закону щодо забезпечення дотримання таких принципів державної регуляторної політики, як ефективність - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів, а також збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

7. В розділах VIII АРВ показниками результативності дії регуляторного акту є:

- динаміка кількості платників
- обсяги надходжень відповідних податків і зборів.

Надано числові показники за I квартал 2016 та I квартал 2017 року. Прогнозні показники на 2018 рік – не наведено.

Пунктами 10 і 11 Методики встановлено, що прогнозні значення показників результативності регуляторного акта встановлюються протягом різних періодів після набрання чинності актом, обов'язковими з яких повинні бути:

розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;

кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;

розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;

рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта.

Прогнозні значення показників результативності регуляторного акта можуть бути виражені у кількісній формі. У разі неможливості обчислення

розмірів тієї чи іншої вигоди або витрати наводиться текстовий опис результативності акта.

Додатково повідомляємо, що експертні висновки до проектів підготовлені формально, про що свідчить відсутність інформації про внесення проектів до плану регуляторної діяльності Созоновської сільської ради, термінів його обнародування та наявність (відсутність) зауважень і пропозицій внаслідок проведеного обговорення, аналізу проблем та наслідків від реалізації зазначеного регулювання, розглянутих альтернатив тощо, що не дозволяє проаналізувати дотримання розробником принципів державної регуляторної політики, необхідність впровадження запропонованого державного регулювання та його відповідність існуючій проблемі.

Відповідно до статті 19 Конституції України органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Підсумовуючи вищенаведене, пропонуємо привести проекти рішень Созонівської сільської ради Кіровоградського району Кіровоградської області «Про встановлення єдиного податку», «Про встановлення податку на майно в частині плати за землю на 2018 рік» у відповідність до вимог чинного законодавства України згідно з наданими пропозиціями, а аналіз регуляторного впливу до проектів - у відповідність до вимог 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, з метою всебічного обґрунтування необхідності впровадження даних регуляторних актів та відповідності їх принципам державної регуляторної політики, визначеним статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Про результати розгляду цього листа просимо поінформувати Державну регуляторну службу України в установленому законодавством порядку.

Голова Державної регуляторної
служби України



К.М. Ляпіна