



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 10.07.17 № 5391/0/20-17

**Побузька селищна рада
Голованівського району
Кіровоградської області** .
вул. Незалежності, 5, смт. Побузьке,
Голованівський район,
Кіровоградська область, 26555

*Пропозиції щодо удосконалення
проекту регуляторного акта*

Державна регуляторна служба України у відповідності 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 Побузької селищної ради Голованівського району Кіровоградської області «Про встановлення податків і зборів на території Побузької селищної ради» (далі – Проект) та документи, що надані до нього листом Побузької селищної ради Голованівського району Кіровоградської області від 01.06.2017 № 02-19/746.

За результатами проведеного аналізу проекту рішення, експертного висновку постійної комісії Побузької селищної ради з фінансово-економічних питань, бюджету та соціального розвитку щодо його регуляторного впливу та аналізу регуляторного впливу до Проекту на відповідність вимогам статті 4 Закону встановлено наступне.

Проектом на території Побузької селищної ради встановлюються місцеві податки і збори, а саме: податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю); єдиний податок; податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Додатком до Проекту затверджується Положення про встановлення місцевих податків і зборів, яким затверджуються ставки податку, обов'язкові елементи податків.

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.

Державна регуляторна служба України

ВИХ №5391/0/20-17 від 10.07.2017



Відповідно до вимог ункту 12.3 статті 12 ПКУ сільські ради в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів. Встановлення місцевих податків та зборів здійснюється у порядку, визначеному Кодексом.

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, визначенні 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 додатку до Проекту (наприклад, відсутній такий обов'язковий елемент як строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку тощо).

Керуючись вимогами статті 12 ПКУ, пропонуємо у додатку до Проекту визначити всі обов'язкові елементи податків та зборів відповідно статті 7, або зробити посилання на конкретні положення ПКУ (абзаци, пункти, частини, статті та розділи), якими вони встановлені.

Також назва проекту рішення потребує редакційного коригування в частині доповненням терміну, на який пропонується встановити розміри ставок місцевих податків та зборів (а саме, на 2018 рік).

Щодо плати за землю

Пунктом 2 додатку до Проекту встановлюється податок на майно в частині плати за землю, підпунктом 2.2. якого регулюються питання орендної плати.

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 пунктів 288.1, 288.4 статті 288 ПКУ підставою для нарахування орендної плати є договір за земельну ділянку є договір оренди такої земельної ділянки, а розмір та умови внесення **орендної плати встановлюються у договорі оренди між орендодавцем (власником) і орендарем**. В свою чергу, пунктом 288.5 статті 288 ПКУ визначаються межі розміру річної суми платежу орендної плати.

Отже, підпункт 2.2. пункту 2 додатку до Проекту пропонуємо виключити, а назву пункту 2 викласти у наступному вигляді: «Земельний податок».

2. Підпунктом 2.1.4. пункту 2 додатку до Проекту встановлюються ставки земельного податку.

Підпунктом 2.1.4.1. визначено, що ставки земельного податку за один гектар нелісових земель, які надані у встановленому порядку на землях лісогосподарського призначення (незалежно від місцезнаходження) та використовуються для потреб лісового господарства, встановлюються відповідно до підпункту 2.1.4.2. цього Рішення.

Однак, відповідно до пункту 273.1. статті 273 ПКУ податок за лісові землі справляється як складова рентної плати, що визначається податковим законодавством.

Пунктом 273.2. цієї статті ПКУ визначено, що ставки податку за один гектар нелісових земель, які надані у встановленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства, встановлюються відповідно до статті 274 цього Кодексу (*стаття 274 ПКУ регулює встановлення ставок земельного податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено (незалежно від місцезнаходження)*).

Крім того, підпунктом 2.1.4.2. додатку до Проекту встановлюється ставка земельного податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, для різних типів використання земельних ділянок (10 типів), у тому числі за земельні ділянки, надані для потреб сільськогосподарського виробництва, водного та лісового господарства, які зайняті виробничими, культурно-побутовими, господарськими та іншими будівлями і спорудами у межах населених пунктів).

Таким чином, проект містить норми, що не відповідають вимогам ПКУ та неоднозначні для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

Пропонуємо узгодити підпункти 2.1.4.1. та 2.1.4.2. між собою та вимогами ПКУ, а саме: привести формулювання підпункт 2.1.4.1. відповідно до формулювання пункту 273.2. статті 273 ПКУ, а також зробити посилання на визначену норму (частину) підпункту 2.1.4.2, яким встановлюються фіксовані ставки земельного податку.

3. Підпунктом 2.1.4.3. пункту 2 додатку до Проекту встановлюються ставки земельного податку за земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено (крім сільськогосподарських угідь), у розмірі 5 % від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області.

Враховуючи, що Побузька селищна рада знаходиться на території Кіровоградської області, пропонуємо уточнити зазначений пункт, додавши назву області (одиниці площі ріллі по Кіровоградській області).

Звертаємо увагу, що додатком до Проекту не встановлюються ставки земельного податку за сільськогосподарські угіддя, розташовані за межами населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено.

У разі наявності таких земельних ділянок та не встановлення ставок за їхнє використання, земельний податок за сільськогосподарські угіддя, розташовані

за межами населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено, у 2018 році буде сплачуватися за ставками 2017 року без індексації.

4. Підпунктом 2.1.5.2. пункту 2 додатку до Проекту надано перелік юридичних осіб, які звільняються від сплати земельного податку, до якого увійшли не всі юридичні особи, які звільняються від сплати податку, відповідно до статті 282 ПКУ. Таким чином, зазначений підпункт додатку потребує доповнення підпунктами 281.1.1 - 281.1.3, 281.1.5, 281.1.6 пункту 281.1. статті 281 ПКУ.

Щодо єдиного податку

Частиною 3 Проекту встановлюється єдиний податок.

Підпунктом 3.2.1 пункту 3.2. цієї частини визначено наступне: сільською радою встановлюються ставки податку для фізичних осіб - підприємців, які здійснюють господарську діяльність, залежно від виду господарської діяльності, та відносяться до платників першої - другої груп платників єдиного податку, для яких Податковим кодексом України передбачено фіксовані ставки з розрахунку на календарний місяць:

1) для першої групи платників єдиного податку - 10 відсотків розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб ;

2) для другої групи платників єдиного податку - 12 відсотків розміру мінімальної заробітної плати.

Відповідно до пункту 293.1. статті 293. ПКУ ставки єдиного податку для платників першої групи встановлюються у відсотках (фіксовані ставки) до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня податкового (звітного) року, другої групи - у відсотках (фіксовані ставки) до розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року.

Отже, підпункти 1 та 2 підпункту 3.2.1 пункту 3.2. частини 3 Проекту потребують редакційної правки шляхом доповнення словами «встановленого (встановленої) законом на 1 січня податкового (звітного) року».

Враховуючи, що Проектом не визначаються ставки єдиного податку залежно від виду господарської діяльності, пропонуємо з пункту 3.2. Проекту виключити слова «залежно від виду господарської діяльності».

Щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

Пунктом 4 додатку до Проекту встановлюється податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Підпунктом 4.2. цього пункту встановлюються платники податку, якими є фізичні та юридичні особи, у тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості.

Підпунктом 4.2.2. встановлено, що не впроваджується податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки для фізичних осіб - власників об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, які не використовують таке майно в комерційній діяльності.

Разом з тим, пунктом 4.5. додатку до Проекту встановлено ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, зокрема: для житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичних осіб; для об'єктів нежитлової нерухомості.

Підпунктом 266.4.2. пункту 266.4. статті 266 ПКУ встановлено, що сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, встановлюють пільги з податку, що сплачується на відповідній території, з об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, громадських об'єднань, благодійних організацій, релігійних організацій України, статuti (положення) яких зареєстровані у встановленому законом порядку, та використовуються для забезпечення діяльності, передбаченої такими статутами (положеннями).

Пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, для фізичних осіб визначаються виходячи з їх майнового стану та рівня доходів.

Пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів нежитлової нерухомості, встановлюються залежно від майна, яке є об'єктом оподаткування.

Таким чином, встановлення пільг зі сплати податку (не впровадження податку) для фізичних осіб - власників об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, залежно від використання такого майна в комерційній діяльності, ПКУ не передбачено.

Водночас, підпунктом 266.4.3. пункту 266.4. статті 266 ПКУ визначено, що пільги з податку, передбачені підпунктами 266.4.1 та 266.4.2 цього пункту, для фізичних осіб не застосовуються до:

об'єкта/об'єктів оподаткування, якщо площа такого/таких об'єкта/об'єктів перевищує п'ятикратний розмір неоподатковуваної площі, встановленої підпунктом 266.4.1 цього пункту;

об'єкта/об'єктів оподаткування, що використовуються їх власниками з метою одержання доходів (здаються в оренду, лізинг, позичку, використовуються у підприємницькій діяльності).

Враховуючи, що підстави для надання податкових пільг та порядок їх застосування визначаються виключно ПКУ (пункт 7.4 статті 7 ПКУ), пропонуємо виключити підпункт 4.2.2. пункту 4 додатку до Проекту.

Однак, оскільки, підпунктом 4.6. пункту 4 додатку (пільги зі сплати податку) встановлюються пільги зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки пропонуємо пільги, які передбачається встановити викласти в даному пункті з урахуванням вимог підпункту 266.4.1 та 266.4.2 пункту 266.4 статті 266 ПКУ.

Разом з тим, підпункт 4.8.2. пункту 4.8 додатку до Проекту, яким встановлюється порядок обчислення суми податку з об'єктів нежитлової нерухомості, викласти з урахуванням пільг 9 підпункту г) пункту 4.6 даного рішення.

Таким чином, Проект потребує доопрацювання з метою приведення його у відповідність до вимог Податкового кодексу України.

Крім того, визначення термінів об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, які зазначені в пункті 4.1 пункту 4 додатку до Проекту не є предметом регулювання даного проекту рішення.

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 проекту рішення (далі – АРВ)

При підготовці АРВ розробником не в повній мірі 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).

Так, у розділі I 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, що не відповідає принципу доцільності – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми.

При заповненні розділу III АРВ, описуючи вигоди та витрати для держави, громади та суб'єктів господарювання, розробник обмежився виключно текстовим описом, 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 III АРВ вказано, що зазначене регулювання поширюється на 1 велике підприємство, 4 малих та 61 мікропідприємство. При цьому, при наведені значень кількості суб'єктів господарювання у розрізі суб'єктів великого,

середнього, малого та мікропідприємництва, які підпадають під дію регулювання, не наведено посилання на джерело отримання цих даних.

В АРВ розрахованої витрати на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акту за альтернативами. Але при розрахунку витрат за альтернативою 1 «Відсутність регулювання» витрати суб'єктів великого підприємництва склали 0 грн., що не відповідає дійсності, так як при відсутності регулювання застосовуватимуться мінімальні ставки місцевих податків і зборів, а плата за землю справлятиметься із застосуванням ставок, які діяли у попередньому бюджетному періоді (відповідно до розрахунку за альтернативою 2 суб'єкт великого бізнесу сплачує земельний податок). Відповідно витрати суб'єкта господарювання за альтернативою 1 складуть суму, що дорівнюватиме сумі земельного податку, сплаченому в 2017 році.

Крім того, при проведенні оцінки впливу на сферу інтересів органів місцевого самоврядування до витрат за Альтернативою 2 «Прийняти рішення про місцеві податки і збори» віднесені витрати на проведення відстеження результативності даного регуляторного акту та процедур з його опублікування, що не відповідає вимогам Методики: в процесі проведення оцінки впливу необхідно кількісно визначити витрати, які будуть виникати внаслідок дії регуляторного акта *(проведення відстеження результативності регуляторного акта та його опублікування не відноситься до результатів дії регуляторного акта та здійснюється у рамках вимог Закону незалежно від змісту та вимог такого акту).*

Окрім зазначеного, розробником не наведено алгоритм визначення запропонованих проектом рішення розмірів ставок податків.

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 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, відсутність належних розрахунків витрат суб'єктів господарювання також 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 числові дані, зазначені у Тесті малого підприємництва (далі – М-тест) не узгоджуються з даними, зазначеними в АРВ та потребують уточнення розрахунків з урахуванням вимог ПКУ та кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання.

Зокрема, при оцінці впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання у розділі III АРВ вказано, що зазначене регулювання поширюється на 1 велике підприємство, 4 малих та 61 мікропідприємство.

При цьому розділом 2 М-тесту зазначено, що кількість суб'єктів малого підприємництва, що сплачують єдиний податок 1 група - 36 платників, 2 група - 64 платників. Питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких проблема справляє вплив 6,06 %, суб'єктів мікропідприємництва - 92,42 % (у цьому випадку питома вага розрахована не коректно).

Враховуючи, що фізична особа – підприємець може бути платником податку або I, або II групи, відповідно дія акту поширюється на 100 суб'єктів малого та мікропідприємництва.

Аналогічні цифри зазначені і в рядку 2 таблиці розділу 3 М-тесту при розрахунку «прямих» витрат.

В таблиці не наведено формули розрахунку суми «прямих» витрат, що понесуть суб'єкти господарювання у зв'язку зі сплатою ними податків, але в таблиці визначено, що «прямі» витрати складають 7521,04 грн./міс.

Одночасно, в таблиці розділу 4 М-тесту «Розрахунок сумарних витрат суб'єктів малого підприємництва, що виникають на виконання вимог регулювання» загальна сума «прямих» витрат суб'єктів малого бізнесу склала 90252 грн.

Не розраховано також і 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.

При визначенні показників результативності регуляторного акту у розділі VII АРВ зазначено, що дія акту поширюється на 66 суб'єктів господарювання, а кількість суб'єктів малого підприємництва, що підпадають під дію регулювання – 4.

При цьому розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів у 2018 році складе 1,95 млн.грн.

Сума, яка надійде від 1 суб'єкта великого бізнесу (відповідно до розрахунків АРВ) складає 326,7 тис.грн., від суб'єктів малого та мікропідприємництва – 90,3 тис.грн., разом – 417 тис.грн.

Некоректне визначення показників результативності регуляторного акту не дозволить у подальшому провести повноцінне відстеження результативності регуляторного акта, а, відповідно, встановити економічно обґрунтовані ставки податків на наступні бюджетні періоди.

В свою чергу, в таблиці «Надходження від податків і зборів» цього ж розділу зазначено, що у 2018 році планується отримати єдиний податок у розмірі 976,266 тис.грн.

Враховуючи, що під дію акта підпадають 65 суб'єктів малого та мікробізнесу (платники єдиного податку I або II груп), то такий суб'єкт сплатить до бюджету в середньому 1250 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).

Вищенаведене ставить під сумнів точність наведених в АРВ даних та розрахунків. Отже, пропонуємо уточнити наведені в ньому дані та здійснити перерахунок з урахуванням вимог ПКУ.

Відповідно до частини 2 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 проект рішення Побузької селищної ради «Про встановлення податків і зборів на території Побузької селищної ради» 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