



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 № 5395/0/20-17

Журавлинська сільська рада
Голованівського району
Кіровоградської області
вул. Зарічна, 29а, с. Журавлінка,
Голованівський район,
Кіровоградська область, 26531

*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 Журавлинської сільської ради Голованівського району Кіровоградської області «Про встановлення податків і зборів на території Журавлинської сільської ради на 2018 рік» (далі – Проект) та документи, що надані до нього листом Журавлинської сільської ради Голованівського району Кіровоградської області від 31.05.2017 № 152.

За результатами проведеного аналізу проекту рішення, експертного висновку постійної комісії Журавлинської сільської ради з питань бюджету, фінансів соціального-економічного культурного розвитку щодо його регуляторного впливу та аналізу регуляторного впливу до Проекту на відповідність вимогам статті 4 Закону встановлено наступне.

Проектом на території Журавлинської сільської 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; встановлюються 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.

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**, 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.

Щодо плати за землю

Пунктом 2 Проекту встановлюється податок на майно в частині плати за землю, пунктом 3 - орендна плата.

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.

Пунктом 288.1. статті 288 ПКУ встановлено, що підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди такої земельної ділянки.

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. В свою чергу, пунктом 288.5 статті 288 ПКУ визначаються межі розміру річної суми платежу з орендної плати.

Отже, пункт 3 Проекту пропонуємо виключити, а назву пункту 2 Проекту викласти в наступній редакції: «Земельний податок».

2. Підпунктом 2.1.3. пункту 2 Проекту визначено, що особливості справляння податку суб'єктами господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, встановлюються главою 1 розділу XIV цього Кодексу.

Наразі, Журавлинською сільською радою затверджується рішення про встановлення місцевих податків і зборів, в якому відсутня глава 1 розділу XIV.

Особливості справляння податку суб'єктами господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, встановлюються главою 1 розділу XIV Податкового кодексу України.

Разом з тим, пунктом 2.4.1 пункту 2 Проекту зазначено, що земельний податок встановлюється для усіх категорій платників, визначених ст. 269 ПКУ

від 02.12.2010 року № 2755-VI, зі змінами і доповненнями, а підпунктом 2.4.2. встановлено, що оподаткуванню підлягають об'єкти оподаткування, визначені ст.270 Податкового кодексу України (*підпунктом 2.4. надається визначення земельного податку*).

Однак, оскільки такі елементи земельного податку, як платники податку, об'єкти оподаткування визначається підпунктами 2.1 та 2.2 пункту 2 Проекту відповідно і в розділі 2.4.1, пропонуємо зробити посилання на відповідні пункти проекту рішення.

Таким чином, потребують узгодження між собою підпункти 2.1 та 2.4.1, а також 2.2. та 2.4.2. пункту 2 Проекту, а Проект - усунення дублювання норм.

3. Підпункт 2.3. пункту 2 Проекту носить назву «База оподаткування земельним податком». Але, в цьому підпункті надано виключно визначення поняття «Плата за землю».

При цьому база оподаткування визначена підпунктом 2.5 пункту 2 Проекту.

Таким чином, підпункти 2.3. та 2.5. пункту 2 Проекту підлягають узгодженню між собою, а Проект - редакційним правкам.

4. Підпунктом 2.6. пункту 2 Проекту встановлюються ставки земельного податку.

Відповідно до пункту 12.4 статті 12 ПКУ до повноважень сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, щодо податків та зборів належать зокрема, встановлення ставок місцевих податків та зборів в межах ставок, визначених цим Кодексом.

Підпунктом 2.6.2. встановлено, що ставка податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, встановлюється 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.

Підпунктом 2.6.3 визначено, що ставка податку встановлюється у розмірі не більше 12 відсотків від їх нормативної грошової оцінки за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання (крім державної та комунальної форми власності).

Далі у підпункті встановлюються фіксовані ставки земельного податку у відсотках за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, залежно від виду використання таких земельних ділянок.

Підпунктом 2.6.5, 2.6.6. та 2.6.7. встановлено фіксовані ставки земельного податку за земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких проведено.

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

Отже, неконкретні норми пропонуємо виключити з проекту рішення («не більше», «не менше» тощо) з одночасним визначенням конкретних ставок податку, що встановлюватимуться Журавлинською сільською радою.

5. Підпунктом 2.6.4. пункту 2 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 Журавлинська сільська рада знаходиться на території Кіровоградської області, пропонуємо уточнити зазначений підпункт, додавши назву області (одиниці площі ріллі по Кіровоградській області).

Звертаємо увагу, що Проектом 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.

6. 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 уточнити місцезнаходження земельних ділянок, для яких визначаються ставки земельного податку, та у положеннях, що поширюються на населені пункти дотримати вимоги підпункту 14.1.130 пункту 14.1 статті 14 ПКУ.

Щодо податку на нерухоме манно, відмінне від земельної ділянки

Пунктом 5 додатку до Проекту встановлюється податок на нерухоме манно, відмінне від земельної ділянки. При цьому у назві пункту у дужках зазначено «ст.266». Однак Проект не містить статті з таким номером, а посилання на законодавчий або нормативно-правовий документ – відсутнє.

Таким чином, назва пункту 5 потребує редакційних правок.

Крім того, визначення термінів об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, які зазначені в пункті 5.1 пункту 5 Проекту не є предметом регулювання даного проекту рішення.

Підпунктом 5.5.1. встановлюються ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб.

При цьому зазначено, що ставки встановлюються за рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 1,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 квадратний метр бази оподаткування.

Далі у підпункті перераховано фіксовані ставки податку, що встановлюються залежно від типу нерухомості.

Наразі, рішення щодо встановлення фіксованих ставок податку на нерухоме манно, відмінне від земельної ділянки в межах дозволених ПКУ, приймає

Журавлинська сільська рада. Разом з тим, в Проекті ставки податку не встановлюються залежно від місця розташування (зональності) об'єктів нерухомості, а підпункт одночасно містить як межі (граничний інтервал) ставок, визначені ПКУ, так і фіксовані їх розміри, що не узгоджується з вимогами ПКУ та є неоднозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

Отже, пропонуємо виключити з проекту рішення неконкретні норми («не перевищує») з одночасним визначенням конкретних ставок податку, які встановлюватимуться Журавлинською сільською радою.

Таким чином, проект рішення потребує доопрацювання з метою приведення у відповідність до вимог Податкового кодексу 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 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 2 суб'єкта мікропідприємництва (однак, при наведенні значень кількості суб'єктів господарювання у розрізі суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва, які підпадають під дію регулювання, не наведено посилання на джерела отримання цих даних).

Крім того, при проведенні оцінки впливу на сферу інтересів органу місцевого самоврядування до витрат за альтернативою 2 «Прийняти рішення про місцеві податки і збори» віднесено 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 відносяться 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 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, 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, а також 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 2 суб'єктів мікропідприємництва.

При цьому розділом 2 М-тесту зазначено, що кількість суб'єктів господарювання, які сплачують земельний податок – 168 платників, надходження 31.1 тис.грн, питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких проблема справляє вплив 100 %.

Отже, можемо зробити висновок, що дія акту поширюється на 168 суб'єктів малого підприємництва.

В рядку 3 таблиці розділу 3 М-тесту при розрахунку «прямих» витрат зазначено, що єдиний податок II групи сплачує 4 суб'єкта малого підприємництва, земельний податок – 0, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки – 1.

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 1590 грн/міс. Відповідно до вимог Методики витрати розраховуються для усіх суб'єктів малого бізнесу за рік впровадження проекту.

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 19020 грн.

Разом з тим, 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.

При визначенні показників результативності регуляторного акту у розділі VII АРВ зазначено, що дія акту поширюється на 1 суб'єкта господарювання протягом I і II кварталів 2018 року, та 2 суб'єктів господарювання протягом III і IV кварталів. При цьому кількість суб'єктів малого підприємництва, що підпадають під дію регулювання – 2.

Розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів у 2018 році складе 1,023 млн.грн.

Але, сума, що надійде від 2 суб'єктів мікропідприємництва, на яких поширюється дія акту, складає 19,02 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 372.7 тис.грн.

Враховуючи, що під дію акта підпадають 2 суб'єкта мікробізнесу (платники єдиного податку I або II груп), то такий суб'єкт сплатить до бюджету в середньому більше 15,5 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).

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.

Враховуючи вищезазначене АРВ потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням всіх вимог Методики.

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 Журавлинської сільської ради «Про встановлення податків і зборів на території Журавлинської 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