



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 12.07.2017 № 5513/0/20-17

**Світлопільська сільська рада
Олександрійського району
Кіровоградської області**

вул. Центральна, 34, с. Світлопіль,
Олександрійський район,
Кіровоградська область, 28041

*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 Світлопільської сільської ради Олександрійського району Кіровоградської області «Про встановлення місцевих податків та зборів на території Світлопільської сільської ради на 2018 рік» (далі – Проект) і документи, що надані до нього листом Світлопільської сільської ради від 01.06.2017 № 94.

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

Проектом на території Світлопільської 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.

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 у порядку, визначеному ПКУ.

Державна регуляторна служба України
ВІХ №5513/0/20-17 від 12.07.2017

Онiщенко



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.

Разом з тим, в проекті рішення при встановленні земельного податку визначено не всі обов'язкові елементи, зокрема не визначено платники податку, об'єкт оподаткування, база оподаткування, податковий період, порядок обчислення податку, строк і порядок сплати податку, строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку.

Пропонуємо привести зазначені пункти Проекту у відповідність до вимог статті 12 ПКУ, зазначивши в них обов'язкові елементи податків і зборів, визначені статтею 7 ПКУ.

Щодо акцизного податку

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

В той же час, відповідно до підпункту 9.1.4 пункту 9.1 статті 9 ПКУ акцизний податок 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, встановлення акцизного податку рішенням сільської ради, що є загальнодержавним податком та встановлюється ПКУ, не відповідає вимогам статті 10 та 12 ПКУ.

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

Враховуючи, що пунктом 2.3. Проекту не встановлюються питання орендної плати, пропонуємо викласти назву пункту 2.3 у наступному вигляді: «Податок на майно в частині земельного податку».

Підпунктом 2.3.1 підпункту 2.3 пункту 2 проекту рішення визначено, що ставка земельного податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено (незалежно від місцезнаходження), визначається відповідно до статті 274 ПКУ. Проте, вказаний підпункт одночасно містить 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.

Таким чином, підпункт 2.3.1 проекту рішення потребує доопрацювання з метою приведення його положень до вимог чинного законодавства України.

Підпункт 2.3.1.1 підпункту 2.3.1 пункту 2.3 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 передбачена 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 межі ставок, визначені ПКУ, так і фіксовані їх розміри, що не узгоджується з вимогами ПКУ. Аналогічні норми містять і підпункти 2.3.1.2, 2.3.1.3 проекту рішення.

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

Так, підпункти 2.3.1.1, 2.3.1.2 підпункту 2.3.1 пункту 2.3 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».

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.

Таблицею 1 пункту 2.3 підпункту 2.3.1.1 проекту рішення встановлюються ставки земельного податку для земель комерційного призначення.

Разом з тим, частиною 1 статті 19 Земельного кодексу України, якою визначаються категорії земель, не визначено поняття земель «комерційного призначення».

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.

Таким чином, Проект потребує доопрацювання з метою приведення його положень у відповідність до вимог чинного законодавства України.

Слід зазначити, що згідно з таблицею 1 пункту 2.3.1 ставка податку визначається відповідно до категорії земельної ділянки та оформлення документів на право власності. При цьому ставки податку для тих, хто оформив документи на право власності, і тих, хто не оформив такі документи, є різними.

Частиною 9 статті 79¹ Земельного кодексу України встановлено, що земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації права власності на неї.

Одним з принципів податкового законодавства України (стаття 4 ПКУ) є рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації - забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу.

Крім того, ПКУ не регулюються розміри ставок земельного податку залежно від оформлення документів на земельні ділянки.

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

При заповненні розділу III 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 III 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 III АРВ вказано, що зазначене регулювання поширюється на 1 мікропідприємство, але при наведені значень кількості суб'єктів господарювання у розрізі суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємства, які підпадають під дію регулювання, не наведено посилання на джерело отримання цих даних.

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

У зв'язку з відсутністю в АРВ всіх необхідних числових даних та розрахунків витрат, які понесуть суб'єкти господарювання в результаті прийняття проекту регуляторного акту, розробником не обгрунтовано, 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 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, 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, але в таблиці визначено, що «прямі» витрати складають 300 тис.грн.

У розділі VII АРВ відсутні показники результативності регуляторного акту. Відповідно до пунктів 10 і 11 Методики прогнозу 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 витрачатимуться 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.

Прогнозу 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.

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

В свою чергу, в таблиці «Надходження від податків і зборів» розділу VII загальна сума надходжень від сплати податків і зборів складає 607,6 тис. грн, при цьому зазначено, що у 2018 році планується отримати єдиний податок у розмірі 300,0 тис. грн.

Враховуючи, під дію акта підпадає всього 1 суб'єкт мікробізнесу (платник єдиного податку I або II груп), то такий суб'єкт сплатить до бюджету 25 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).

Враховуючи вищезазначене АРВ потребує доопрацювання та приведення його у відповідність до вимог Методики.

Додатково повідомляємо, що при підготовці Експертного висновку до Проекту постійною комісією Світлопільської сільської ради з питань бюджету, фінансів і регуляторної політики не зазначені дати оприлюднення повідомлення та проекту регуляторного акта, кінцева дата строку для прийняття зауважень та пропозицій, що не дає можливості визначити додержання розробником Проекту принципу прозорості та врахування громадської думки - 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.

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 Світлопільської сільської ради «Про встановлення місцевих податків і зборів на території Світлопільської 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