



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 _____ № _____

Рішення № _____ від “ _____ ” _____ 2017 р. про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянуто проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до мінімального рівня діючого в ЄС)» (далі – проект Закону, законопроект), а також документи, що надані до нього листом Міністерства фінансів України від 31.08.2017 № 11320-09-10/23425.

За результатами розгляду проекту Закону та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

встановлено:

законопроектом передбачається нормативно закріпити поетапне збільшення ставок акцизного податку на тютюнові вироби: у 2018 році – на прогнозний індекс споживчих цін 8,1 відсотків та додатково на 20 відсотків, а у подальші роки – на 20 відсотків до рівня 90 євро за 1000 штук.

Таким чином, за інформацією розробника, з 01 січня 2025 року буде дотримано вимоги Директиви Ради Європейського Союзу № 2011/64/ЄС від 21.06.2011 р. про структуру і ставки акцизів, що застосовуються до тютюнових виробів, щодо частки акцизу у середньозваженій роздрібній ціні продажу сигарет як мінімум 60 %.

Однак, проект Закону не може бути погоджений у запропонованій редакції з огляду на наступне.

Відповідно до п. (21) Директиви ЄС 2011/64/ЄС про структуру і ставки акцизів, що застосовуються до тютюнових виробів, *перехідні періоди повинні дозволити державам-членам плавно адаптуватися до рівнів загального акцизного збору, таким чином обмежуючи можливі побічні ефекти.*

З урахуванням зазначеного, вважаємо за доцільне передбачити визначення графіка приведення ставок акцизного податку на тютюнові вироби в Україні до їх норм в країнах ЄС, в спосіб, який дозволить забезпечити належну прозорість та прогнозованість процесу адаптації національного законодавства у відповідній сфері до законодавства ЄС.

Державна регуляторна служба України
ВМХ №8730/0/20-17 від 05.10.2017



Слід також зазначити, що відповідно до додатка XXVIII до глави 4 розділу У Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, положення Директиви Ради № 2011/64/ЄС від 21 червня 2011 року про структуру та ставки акцизного збору на тютюнові вироби (кодифікація) мають бути впроваджені протягом 2 років з дати набрання чинності цією Угодою, за винятком статей 7(2), 8, 9, 10, 11, 12, 14(1), 14(2), 14(4), 18 та 19, для яких графік імплементації буде встановлений Радою Асоціації. У даному випадку у супровідних до проекту Закону документах відсутня будь-яка інформація щодо такого графіка.

Крім цього, у проекті Закону ставки акцизного податку на тютюнові вироби визначаються у євро, проте у поданих супровідних документах відсутні обґрунтування встановлення цих ставок саме у запропонованому проектом грошовому виразі. Зазначене не повною мірою узгоджується з вимогами статті 99 Конституції України, пункту 3.3. статті 3 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» та статті 35 Закону України «Про Національний банк України», якими гривня визнана єдиним законним платіжним засобом в Україні.

Також, у супровідних до проекту Закону документах не надано чітких аргументів щодо методології формування запропонованого графіка наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до рівня, передбаченого Директивою ЄС, ефективності застосування встановлених етапів підвищення зазначених ставок, а також не надано належних розрахунків щодо впливу відповідної законодавчої пропозиції на функціонування внутрішнього ринку відповідно до реальної купівельної спроможності населення, фінансового стану відповідних господарюючих суб'єктів та споживачів відповідної продукції.

В даному випадку, слід звернути увагу розробника проекту Закону на необхідності дотримання вимог ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України щодо надання до законопроекту належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), а також відсутності належним чином всебічної оцінки впливу запропонованого механізму державного регулювання в рамках проведення аналізу регуляторного впливу до проекту Закону з урахуванням норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 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).

Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення аналізу впливу регуляторного акта (АРВ), викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

1. У розділі I «Визначення проблеми» АРВ 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 цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Разом з тим, в АРВ до проекту Закону розробником при визначенні проблеми наголошено виключно на необхідності забезпечення поступової імплементації норм права ЄС у національне законодавство та виконання відповідних міжнародних зобов'язань, взятих Україною за міжнародними договорами.

Приймаючи до уваги предмет регулювання даного проекту Закону, та зважаючи на вагомий вплив запропонованого ним державного регулювання на цінову політику виробників та імпортерів тютюнових виробів, розробником не проаналізовано стан ринку відповідної продукції з приведенням аналітичної оцінки господарської діяльності підприємств відповідної галузі за останні роки, не встановлено опис можливих загроз, а також негативних наслідків при подальшій реалізації тютюнових виробів за відносно низькими цінами населенню, та в цілому не доведено економічну потребу у прийнятті проекту Закону у запропонованій редакції для держави, громадян та зацікавлених суб'єктів господарювання.

Загалом, при визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише її словесним описом. Не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери, на яких проблема має найбільший негативний вплив.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення.

2. У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ розробник повинен чітко визначити мету державного регулювання, що має бути безпосередньо пов'язана з розв'язанням проблеми.

Натомість, в цьому розділі розробником зазначено, що проект Закону розроблено з метою забезпечення поступової імплементації норм права ЄС у національне законодавство та виконання відповідної Угоди.

Задекларовані розробником цілі державного регулювання є абстрактними та не вимірюваними, зокрема розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, що характеризувало б досягнення мети регулювання.

Таким чином, розробником порушено принцип адекватності, оскільки належним чином не обґрунтовано наскільки така форма державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми.

3. У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави,

населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

В даному випадку, розробником проекту Закону розглянуто виключно альтернативи щодо прийняття або неприйняття даного проекту акта, що характеризується беззаперечною перевагою щодо прийняття проекту Закону як мінімум з огляду на необхідність забезпечення імплементації норм права ЄС у національне законодавство.

Враховуючи зазначене, з метою пошуку ефективних та збалансованих рішень, вважаємо, що розробнику доцільно розглянути в якості альтернативних способів вирішення виявлених проблем у галузі за рахунок впровадження різних підходів щодо формування графіка приведення ставок акцизного податку на тютюнові вироби в Україні до їх норм в країнах ЄС, в тому числі з урахуванням інформації від Ради Асоціації.

Також, оцінка впливу проекту Закону на сферу інтересів держави, результати якої приведено у пункті 2 даного розділі АРВ, здійснено формально та не інформативно з огляду на те, що розробником проведено економічні розрахунки бізнес-процесів не пов'язаних з механізмом державного регулювання, який запропоновано нормативно закріпити після прийняття проекту Закону (таких як наведення розрахунку витрат держави пов'язаних з опрацюванням відповідних декларацій виробників та імпортерів тютюнових виробів в Альтернативі 1, та приведення витрат платників податків акцизного податку з тютюнових виробів в Альтернативі 2).

Під час оцінки впливу на сферу інтересів громадян, розробником не здійснено арифметичного прогнозу задекларованого впливу на кінцеву вартість тютюнових виробів при проведенні аналізу Альтернативи 1, а вигоди і витрати при залишенні ситуації без змін (Альтернатива 2) - взагалі не проаналізовано.

Поряд з цим, інформація пункту 4 розділу III АРВ не дозволяє встановити стан ринку тютюнової продукції за відсутності аналітичної характеристики діяльності суб'єктів господарювання у даній галузі за останні роки та за результатом прогнозованої оцінки впливу механізму державного регулювання на діяльність цих суб'єктів після прийняття проекту Закону. Водночас, розробнику доцільно додатково аргументувати встановлену ним вигоду щодо уникнення можливих схем мінімізації податкових зобов'язань платниками акцизного податку з тютюнових виробів за результатом прийняття проекту Закону та запровадження поетапного підвищення ставок відповідного податку.

4. У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

Також, в даному розділі АРВ, в порушення вимог Методики, не здійснено оцінку ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого проекту Закону,

приймаючи до уваги його предмет регулювання, а також враховуючи специфіку відповідної галузі щодо рівня нелегального виробництва тютюнових виробів та випадків незаконного ввезення даної продукції з-за кордону.

5. У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог.

Також, розробником не аргументовано запропонований проектом Закону підхід щодо формування графіка поетапного підвищення ставок акцизного податку на тютюнові вироби, насамперед, не аргументовано запропоновані розміри ставок податку та періодичність відповідного підвищення, а також не доведено доцільність адміністрування даного податку в іноземній грошовій валюті (євро).

Крім того, розробнику необхідно оцінити, які організаційні заходи мають здійснити суб'єкти господарювання для виконання вимог зазначеного регуляторного акта, а також органи влади для його впровадження після набрання чинності, які мають бути безпосередню пов'язані із предметом регулювання зазначеного проекту Закону.

6. За даними розробника щодо кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання проекту Закону господарську діяльність здійснює 13 суб'єктів малого підприємництва, що складає понад 10% у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання.

Зважаючи на це, розробник на виконання вимог пункту 8 Методики у розділі VI АРВ «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги» надав інформацію щодо проведення М-Тесту згідно з Додатком 4 до Методики.

Однак, за результатом розгляду визначених у ньому даних, було встановлено, що аналіз запропонованого проектом Закону державного регулювання здійснено формально, без аналізу пропонуваніх змін та їх наслідків під час ведення діяльності відповідними суб'єктами малого підприємництва, а також за рахунок розрахунків бізнес-процесів, які не пов'язані з предметом державного регулювання, який запропоновано нормативно закріпити після прийняття проекту Закону (як приклад, розрахунок бюджетних витрат на адміністрування регулювання суб'єктів малого підприємництва органами ДФС на опрацювання відповідних звітних документів тощо).

Також у розділі VI АРВ «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги» розробником визначено окремі суми витрат працівників регіональних підрозділів ДФС, які не кореспондуються із

наданою інформацією у розділі III АРВ, а також визначеної у контексті М-Тесту згідно з Додатком 4 до Методики.

7. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики.

Так, розробником визначено один і той же по суті показник результативності регуляторного акту, а саме, розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта, два рази: як в категорії обов'язкових показників, так і в категорії додаткових.

Також, слід підкреслити, що згідно вимог Методики, необхідно визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності). В даному випадку, розробником визначено кількість виявлених порушень за результатами перевірок та кількість і сума застосованих штрафних (фінансових) санкцій до платників акцизного податку на яких розповсюджується дія регуляторного акта.

Проте, визначені розробником додаткові показники результативності не здатні в повній мірі забезпечити дослідження показових результатів застосування механізму державного регулювання визначеного проектом Закону, а тому вважаємо за доцільне, передбачити інші додаткові показники насамперед щодо характеристики діяльності суб'єктів господарювання - виробників та/або імпортерів тютюнової продукції в цілому по галузі (обсяг виробленої/ реалізованої продукції, фінансово-економічний стан підприємств тощо) з метою ефективного та більш репрезентативного дослідження законодавчих змін після прийняття проекту Закону.

Крім того, під час розгляду проекту Закону, на адресу Державної регуляторної служби України (в тому числі на адресу Міністерства фінансів України) надійшов лист від Української асоціації виробників тютюнових виробів «Укртютюн» від 08.09.2017 № 17/62, яким надано зауваження та пропозиції до запропонованого цим проектом акта державного регулювання.

З приводу зазначеного, повідомляємо, що статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено ключові принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Принцип прозорості та врахування громадської думки, зокрема, передбачає 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.

Статтею 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», встановлено, що усі зауваження та пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу

регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю або частково враховує одержані зауваження та пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

З метою дотримання вищезазначених вимог вказаного Закону, розробнику проекту Закону необхідно здійснити об'єктивний розгляд відповідного листа та інформувати Українську асоціацію виробників тютюнових виробів «Укртютюн» і Державну регуляторну службу України про його результати.

Статтею 7 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено вимоги щодо затвердження і оприлюднення регуляторними органами планів діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік до 15 грудня поточного року.

Такий план діяльності повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів.

При цьому, згідно частини четвертої статті 7 відповідного Закону, якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Такі зміни до плану діяльності також підлягають обов'язковому оприлюдненню не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Однак, під час попереднього розгляду з'ясовано, що проект Закону не внесений до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 2017 рік у порядку передбаченому статтею 7 Закону. Зазначене порушує один з ключових принципів державної регуляторної політики - принцип прозорості та врахування громадської думки.

Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості та врахування громадської думки, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог статті 8 цього Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Ураховуючи вищенаведене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

вирішено:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до мінімального рівня діючого в ЄС)».

**В.о. Голови Державної
регуляторної служби України**



В. П. Загородній