



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011, тел. (044) 254-56-73, факс (044) 254-43-93
E-mail: inform@dkrp.gov.ua, Web: <http://www.drs.gov.ua>, код ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____
на № _____ від _____

Виконавчий комітет
Хмельницької міської ради
Вінницької області
вул. Столярчука, 10,
м. Хмельник, Вінницька
область, 22000

*Пропозиції щодо удосконалення
проектів регуляторних актів*

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі - Закон) та постанови Кабінету Міністрів України від 23.09.2014 р. № 634 «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування» розглянула проекти рішень Хмельницької міської ради Вінницької області «Про встановлення єдиного податку» (далі - Проект 1), «Про встановлення податку на майно» (далі - Проект 2) та «Про встановлення туристичного збору» (далі - Проект 3) (далі - Проекти рішень) та документи, що надані до них листом Виконавчого комітету Хмельницької міської ради Вінницької області від 11.05.2018 № 624/01-20.

За результатами проведеного аналізу Проектів рішень, висновків постійної комісії з питань планування, бюджету, економічного розвитку та підприємництва та аналізів регуляторного впливу до Проектів рішень на відповідність вимогам статті 4 Закону, повідомляємо.

Щодо проектів рішень в цілому

Пунктами 1 Проектів рішень пропонується встановити на території міста Хмельника: єдиний податок (Проект 1), податок на майно (Проект 2) та туристичний збір (Проект 3).

В кожному з Проектів рішень пропонується затвердити ряд положень по кожному виду податків і зборів згідно додатків, а саме: положення про справляння єдиного податку (додаток до Проекту 1); положення про оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (додаток 1 до Проекту 2); положення про оподаткування транспортним податком (додаток 2 до Проекту 2); положення про оподаткування платою за землю

Державна регуляторна служба України
ВІХ №5650/0/20-18 від 14.06.2018



(додаток 3 до Проекту 2) та положення про справляння туристичного збору (додаток до Проекту 3).

Податковий кодекс України (далі – Кодекс) регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків і зборів, порядок їх адміністрування, платників податків, їх права та обов'язки.

Пунктом 12.3 статті 12 Кодексу визначено, що сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, в межах своїх повноважень, приймають рішення про встановлення місцевих податків і зборів, а їх встановлення здійснюється в порядку, визначеному Кодексом.

Приймаючи рішення про встановлення місцевих податків і зборів, органи місцевого самоврядування обов'язково мають визначати об'єкт оподаткування, платників податків і зборів, розмір ставок, податковий період та інші обов'язкові елементи, визначені статтею 7 Кодексу з дотриманням критеріїв, встановлених розділом XII Кодексу, для відповідного місцевого податку чи збору, зокрема, встановлювати ставки місцевих податків і зборів вони уповноважені тільки в межах ставок, визначених Кодексом (пп. 12.3.2 п. 12.3, пп. 12.4.1 п.12.4 ст. 12 Кодексу).

При цьому звертаємо увагу, що пунктом 7.3 статті 7 Кодексу визначено, що будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства.

Враховуючи зазначене, повноважень органів місцевого самоврядування щодо затвердження положень, порядків чи будь-яких інших документів, які регламентують порядки адміністрування місцевих податків та зборів Кодексом не передбачено.

Таким чином, місцеві ради встановлюють місцеві податки та збори, при встановленні яких визначають їх обов'язкові елементи, у порядку, визначеному Кодексом.

Однак, не всі обов'язкові елементи податків, що передбачені статтею 7 Кодексу, визначені у Проектах рішень, а саме у їх додатках. Наприклад, у додатку 1 та додатку 3 до Проекту рішення 2 не визначено такий обов'язковий елемент, як строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку.

При цьому, в додатках до Проектів рішень містяться елементи податків, які не передбачені статтею 7 Кодексу, наприклад, особливості нарахування, сплати та подання звітності з окремих податків і зборів платниками єдиного податку (пункт 8 додатку Проекту рішення 1), порядок обрання або переходу на спрощену систему оподаткування, або відмови від спрощеної системи оподаткування (п. 9 додатку Проекту рішення 1), порядок реєстрації та анулювання реєстрації платників єдиного податку (п. 10 додатку Проекту рішення 1), відповідальність платника єдиного податку (п. 11 додатку Проекту

рішення 1), пільги зі сплати податку (п. 4 додатку 1 Проекту рішення 2), порядок обчислення сум податку в разі зміни власника об'єкта оподаткування податком (п. 8 додатку 1 Проекту рішення 2), орендна плата (п. 10 додатку 3 Проекту рішення 2), індексація нормативної грошової оцінки земель (п. 11 додатку 3 Проекту рішення 2) та ін.

У зв'язку з чим, пропонуємо редакційно впорядкувати текст Проектів рішень та їх додатків, а саме, встановити місцеві податки та збори з одночасним визначенням їх *обов'язкових елементів* у відповідності до Кодексу, або зробити посилання на конкретні абзаци, пункти, частини, статті Кодексу, якими вже встановлені обов'язкові елементи, з дотриманням критеріїв, встановлених відповідно до статей 266, 269 – 287, 293 – 296 Кодексу та *виключити* з Проектів рішень пункти, якими передбачається затвердити *положення* про вищезазначені податки і збори.

Щодо проекту рішення «Про встановлення єдиного податку» (далі - Проект 1)

1. Пунктом 1 Проекту 1 передбачається встановити на території міста Хмільника єдиний податок.

Пунктами 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 додатку Проекту 1 встановлюються елементи оподаткування для *третьої та четвертої груп* платників єдиного податку.

Згідно вимог пункту 293.2 статті 293 Кодексу до повноважень відповідних рад віднесено встановлення ставок єдиного податку, виключно для платників першої та другої груп залежно від виду господарської діяльності. Ставки податку для платників єдиного податку третьої та четвертої груп встановлено Кодексом та не потребують встановлення місцевими радами.

На підставі вищезазначеного, пропонуємо пункти 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 додатку Проекту 1 привести у відповідність до вимог пункту 293.2 статті 293 Кодексу.

Щодо проекту рішення «Про встановлення податку на майно» (далі - Проект 2)

1. Пунктом 1 Проекту 2 передбачається встановити на території міста Хмільника податок на майно. Згідно пункту 2 Проекту 2 передбачається затвердити: положення про оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (пп. 2.1); положення про оподаткування транспортним податком (пп. 2.2) та положення про оподаткування платою за землю (пп. 2.3), які додаються.

Зазначені положення відображені в додатках до Проекту рішення 2 та відповідно пронумеровані.

Отже, пропонуємо пункт 2 Проекту рішення 2 викласти коректно та доповнити нумерацією зазначених додатків.

2. В додатках 1 та 3 до Проекту рішення 2 передбачається встановити: пільги із сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (п. 4 додатку 1) та пільги щодо сплати земельного податку (п. 6 додатку 3).

Згідно пункту 266.4 статті 266 Кодексу встановлюються пільги із сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та згідно статей 281, 282 Кодексу встановлюється вичерпний перелік пільг щодо сплати земельного податку для фізичних осіб та для юридичних осіб.

Проте, розробником фактично не визначено та не встановлено жодних пільг на території міста Хмільника, про що вказує відсутність повної інформації у додатку 1.1. та додатку 3.2, на які зроблено посилання при їх визначенні в п. 4 додатку 1 та п. 6 додатку 3 Проекту рішення 2 відповідно.

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо конкретизувати перелік пільг із сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та пільг щодо сплати земельного податку (у разі їх встановлення) відповідно до пункту 266.4 статті 266, статті 281 та статті 282 Кодексу.

3. Підпунктом 5.1. пункту 5 додатку 1 до Проекту рішення 2 передбачається, що ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, *встановлюються за рішенням Хмільницької міської ради 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.

Згідно підпункту 266.5.1 пункту 266.5 статті 266 Кодексу, ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, встановлюються за рішенням місцевих рад 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.

На підставі вищезазначеного, пропонуємо підпункт 5.1 пункту 5 додатку 1 Проекту рішення 2 привести у відповідність до пункту 266.5.1 статті 266 Кодексу.

4. Пунктом 10 додатку 3 Проекту рішення 2 щодо оподаткування платою за землю, зокрема регулюються питання орендної плати. Підпунктами 10.5.6. та 10.5.7 пункту 10 додатку 3 до Проекту рішення 2 визначаються *ставки орендної плати за земельні ділянки*.

Так, згідно підпунктом 10.5.6. пункту 10 додатку 3 до Проекту рішення 2 для обчислення *розмірів орендної плати* за земельні ділянки по місту Хмільнику *встановлюються ставки у відсотках від нормативно-грошової оцінки земельних ділянок: під торгівельними кіосками, павільйонами, палатками та магазинами; для будівництва та обслуговування індивідуальних гаражів; для*

будівництва та обслуговування будівель кредитно-фінансових установ; за землі сільськогосподарського призначення та за земельні ділянки надані громадянам.

Відповідно до підпункту 14.1.147 пункту 14,1 статі 14 Кодексу визначено, плата за землю – обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку або орендної плати на земельні ділянки державної і комунальної власності.

Згідно з вимогами пункту 288.1 статті 288 Кодексу, підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди такої земельної ділянки.

Відповідно до пункту 288.4 статті 288 Кодексу встановлено, що розмір та умови внесення орендної плати за земельні ділянки, в тому числі і за земельні ділянки державної і комунальної власності, встановлюються у договорі оренди між орендодавцем (власником) і орендарем.

Крім того, розмір орендної плати за земельну ділянку визначено пунктом 288.5 статті 288 Податкового кодексу України.

В свою чергу, Типовим договором, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. № 220 «Про затвердження Типового договору оренди землі» (далі – Типовий договір), передбачено, що обчислення розміру орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності здійснюється з урахуванням їх цільового призначення та коефіцієнтів індексації, визначених законодавством, за затвердженими Кабінетом Міністрів України формами, що заповнюються під час укладання або зміни умов договору оренди чи продовження його дії.

Відповідні форми розрахунку орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної форми власності затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2006 р. № 1724 «Деякі питання оренди земель».

Отже, діючим законодавством України не передбачено можливості та/або необхідності затвердження органами місцевого самоврядування фіксованих ставок орендної плати у відсотках від нормативної грошової оцінки земельних ділянок.

Виходячи з вищевикладеного, пп. 10.5.6 та 10.5.7 пункту 10 додатку 3 до Проекту рішення 2 пропонуємо виключити, як такі, що не відповідають вимогам Кодексу.

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 прийнятих альтернатив.

Щодо аналізів регуляторного впливу до Проектів рішень

Надані розробником аналізи регуляторного впливу до Проектів рішень (далі - АРВ) не у повній мірі відповідають вимогам 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), яка є обов’язковою для застосування розробниками проектів регуляторних актів відповідно до статті 8 Закону.

Так, у розділах I «Визначення та аналіз проблеми, яку пропонується розв’язати шляхом регулювання господарських відносин» АРВ до Проектів рішень, згідно з вимогами Методики, розробник повинен чітко визначити причини виникнення проблеми, яку пропонується розв’язати шляхом державного регулювання, оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у кількісному (грошовому) вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, зазначити, які ставки податку діють на відповідній території на сьогоднішній день, описати ситуацію, що склалась на території міської ради із сплатою податків, проаналізувати причини, чому розмір ставок податків потребує збільшення/залишення на існуючому рівні/зменшення, а також охарактеризувати та оцінити сфери, на які проблема справляє найбільший негативний вплив.

Натомість, розробником не проведено відповідних аналізів проблеми в АРВ, що не узгоджується з вимогами статті 4 Закону, зокрема, принципом доцільності, оскільки розробником не обґрунтовано необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми.

У розділах II «Цілі регулювання» АРВ визначені розробником цілі регулювань є абстрактними, не мають якісного, кількісного, та часового виміру та не вказують які проблеми мають вирішити.

У розділах III «Визначення та оцінка прийнятних альтернативних способів досягнення зазначених цілей» АРВ 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.

Однак, при визначені альтернативних способів досягнення цілей розробник в АРВ не зазначив та не порівняв вигоди та витрати органу місцевого самоврядування, громадян та суб’єктів господарювання від застосування кожного з них у кількісному (грошовому) виразі. Під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання в АРВ розробником не наведено жодного розрахунку їх витрат, яких вони зазнають, як в наслідок впровадження Проектів рішень (при сплаті місцевих податків і зборів), так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначене вище, не дозволяє об’єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

Крім того, в розділах III «Визначення та оцінка прийнятних альтернативних способів досягнення зазначених цілей» АРВ розробником наводиться інформація, що під дію регулювання підпадають суб'єкти господарювання, як середнього так й малого підприємництва. Проте, в АРВ до Проектів рішень окремо кількісно не визначено витрати суб'єктів середнього підприємництва, які будуть виникати внаслідок дії регуляторного акта згідно із додатком 2 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.

Таким чином, у зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу, як передбачено вимогами розділу IV «Вибір найбільш оптимального способу досягнення цілей» додатку 1 до Методики.

Водночас, в АРВ зазначено, що питома вага суб'єктів малого та мікропідприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання перевищує 10 відсотків. Це тягне за собою необхідність здійснення розрахунку витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва згідно із додатком 4 до Методики (Тест малого підприємництва).

Проте в розділах VI «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» АРВ зазначений розрахунок відсутній.

Відсутність розрахунків витрат, які понесуть суб'єкти господарювання внаслідок впровадження проектів рішень, свідчить про формальність підготовки АРВ та невідповідність його вимогам Методики.

У розділах VII «Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта» АРВ, розробником зазначено, що регуляторний акт має необмежений термін дії.

В рамках, визначених Бюджетним та Податковими кодексами України, органи місцевого самоврядування, мають до 15 липня кожного року прийняти рішення про встановлення місцевих податків та зборів на наступний рік з визначенням обов'язкових елементів, встановлених положеннями Податкового Кодексу для відповідного місцевого податку чи збору.

Виходячи із норм пункту 5 статті 2 та частини першої статті 3 Бюджетного кодексу України бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України (однією із складових якої є бюджети місцевого

самоврядування), становить один календарний рік, що починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року.

Тобто, відповідні рішення про встановлення місцевих податків та зборів будуть діяти лише протягом року, на який прийняті.

Таким чином, пропонуємо строк дії регуляторних актів привести у відповідність до вимог Бюджетного кодексу України та Кодексу.

У розділах VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» АРВ не наведено всіх обов'язкових показників результативності регуляторного акта.

Пунктом 10 Методики визначено, 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 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.

Отже, зазначені показники повинні бути встановлені в розділах АРВ до Проектів рішень.

Відсутність коректно встановлених прогнозних значень показників результативності регуляторних актів не дозволить у подальшому оцінити досягнення регуляторними актами встановлених цілей та встановити ефективні ставки місцевих податків і зборів на наступний бюджетний період.

У розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» АРВ зазначено, що повторне відстеження буде здійснюватися через рік та періодичне через три роки з часу закінчення заходів з повторного відстеження.

Разом з тим, враховуючи, що термін дії рішення повинен складати один рік, відповідно до статті 10 Закону, періодичні відстеження його результативності не здійснюються, а повторне відстеження результативності здійснюється за три місяці до закінчення визначеного строку, якщо інше не встановлено рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, але не пізніше дня закінчення визначеного строку.

З урахуванням вищевикладеного, пропонуємо АРВ привести у відповідність до вимог законодавства. При цьому, пропонуємо внести редакційні правки в частині правильного зазначення назв розділів АРВ згідно вимог Методики.

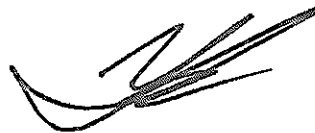
Звертаємо увагу також на те, що відповідно до статті 8 Закону, аналіз регуляторного впливу підписується розробником проекту регуляторного акта, а в разі якщо розробником проекту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація – керівником цього органу, установи чи організації.

Таким чином, у зв'язку із неналежною підготовкою АРВ, зокрема з відсутністю у них необхідної інформації, числових даних та розрахунків, розробником не доведена відповідність Проектів рішень принципам збалансованості – забезпечення регуляторної діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів, доцільності – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми, а також принципу адекватності – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятих альтернатив.

Підсумовуючи наведене вище, пропонуємо привести проекти рішень Хмельницької міської ради Вінницької області «Про встановлення єдиного податку» та «Про встановлення податку на майно» у відповідність до вимог чинного законодавства України з урахуванням наданих вище зауважень та пропозицій, а аналізу регуляторного впливу – до вимог постанови 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, з метою всебічного обґрунтування впровадження даних проектів регуляторних актів та відповідності їх принципам державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону.

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

Голова Державної
регуляторної служби України



К. ЛЯПІНА