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 "_____"_____2016 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 та деяких законодавчих актів України щодо контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв та тютюнових виробів)» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Державної фіскальної служби України від 19.10.2016 № 18003/5/99-99-12-02-02-16.

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:

проектом Закону передбачається визначити умови для впровадження та функціонування автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка», оскільки, за інформацією розробника, на сьогодні в Україні відсутній ефективний механізм контролю обігу підакцизних товарів, маркованих марками акцизного податку (алкогольних напоїв та тютюнових виробів), який може забезпечити оперативне отримання контролюючими органами актуальної та достовірної інформації про кожний етап переміщення зазначених товарів.

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

Переважна більшість положень проекту Закону, яким покликано врегулювати питання впровадження та функціонування автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка», викладені із застосуванням неоднозначних формулювань та з численною кількістю відсилочних норм до підзаконних нормативно-правових актів, залишаючи найважливіші питання застосування даної електронної системи, на даний час, не врегульованими.

Зазначене порушує вимоги статті 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в частині недопущення прийняття регуляторних актів положення яких викладено у спосіб, який не є

доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта, а також загалом не дозволяє обґрунтовано оцінити ефективність запропонованого проектом Закону механізму державного регулювання та *зробити висновок щодо забезпечення максимально можливих позитивних результатів від дії цього акта за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.*

Наприклад, запропонованою проектом Закону новою редакцією пункту 226.1 статті 226 Податкового кодексу України передбачається встановити, що у разі ввезення алкогольних напоїв і тютюнових виробів на митну територію України чи виробництва таких товарів на митній території України (крім тих, які вироблені для вивезення (експорту) за межі митної території України) платники податку зобов'язані забезпечити їх маркування марками акцизного податку встановленого зразка, *інформація про які внесена в Автоматизовану систему контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка»*, у такий спосіб, щоб марка акцизного податку розривалася під час відкупорювання (розкривання) товару.

Із контексту зазначеного вище положення однозначно не зрозуміло ким і згідно якої процедури вноситься інформація до Автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка», що на практиці під час використання акцизної марки буде підтвердженням її легальності.

При цьому, положеннями пункту 226.5 статті 226 Податкового кодексу України, запропонованого проектом Закону, передбачається встановити, що зразки марок акцизного податку та порядок їх виготовлення, зберігання, продажу (надання), маркування і способу нанесення на підакцизні товари та внесення інформації в Автоматизовану систему контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка», *затверджуються Кабінетом Міністрів України*, залишаючи концептуальні та основні питання застосування даної електронної системи не визначеними та на даному етапі впровадження системи – не врегульованими, враховуючи при цьому стислі строки введення відповідної системи, а також майже відсутні перехідний період для зацікавлених суб'єктів господарювання.

Також, проектом Закону запропоновано врегулювати на рівні інших нормативно-правових актів наступні питання:

– Порядок маркування виробниками підакцизної продукції насамперед при виробництві алкогольних напоїв на митній території України для вивезення (експорту) за межі митної території України, для реалізації алкогольних напоїв та тютюнових виробів магазинами безмитної торгівлі, маркування виробниками – визначити актом Кабінетом Міністрів України;

– Порядок маркування алкогольних напоїв і тютюнових виробів, які постачаються для реалізації магазинам безмитної торгівлі безпосередньо вітчизняними виробниками такої продукції за прямими договорами, укладеними між вітчизняними виробниками алкогольних напоїв і тютюнових виробів і власниками магазинів безмитної торгівлі підлягають маркуванню – визначити актом Кабінетом Міністрів України;

– Форми заявки-розрахунку кількості марок акцизного податку та звіту про використання марок, придбаних у попередньому місяці затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику;

– Порядок складання виробником, продавцем марок акцизного податку акцизної накладної на переміщення таких марок - визначити актом Кабінетом Міністрів України;

– Порядок ведення Єдиного реєстру акцизних накладних, визначених п.п.231.2-231.4 цієї статті, їх форма та порядок заповнення встановлюються Кабінетом Міністрів України;

– Порядок функціонування Автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка» встановлюється Кабінетом Міністрів України тощо.

Приймаючи до уваги, що згідно пункту 1 Прикінцевих положень проекту Закону, він набирає чинності через 90 календарних днів з дати опублікування, а також враховуючи факт наявності численної кількості неврегульованих питань обігу підакцизних товарів (алкогольних напоїв та тютюнових виробів), вважаємо, що впровадження автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка» на даному етапі може спричинити посилення регуляторного тиску на легальний бізнес, соціальну напругу у зв'язку із введенням нової системи обліку у стислі строки, а також не вирішити загалом ті цілі державного регулювання, які розробником задекларовано у контексті пункту 2 аналізу регуляторного впливу до проекту Закону.

В доповнення до вищевикладеного, повідомляємо, що у процесі розгляду проекту Закону на адресу Державної регуляторної служби України надійшли зауваження та пропозиції зацікавлених сторін, обсяг і характер яких свідчить про те, що покладений в основу проекту Закону спосіб державного регулювання є потенційно обтяжливим для суб'єктів господарювання.

Відповідні аргументи викладені у листах Української асоціації виробників тютюнових виробів «Укртютюн» від 23.09.2016 № 17/65, ПрАТ «Укрпиво» від 26.09.2016 № 20-04/63, а також Федерації роботодавців України від 01.11.2016 № 16-1-360 (копії листів додаються).

З приводу зазначеного зауважуємо, 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 відповідних листів та інформувати відповідних адресантів і Державну регуляторну службу України про його результати.

Наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту Закону не відповідає 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).

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

1. Так, у розділі І «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.

Проте, при визначенні проблеми, *розробник обмежився лише її словесним описом*, вказавши, що необхідністю впровадження відповідного державного регулювання є факт відсутності законодавчого поля щодо забезпечення впровадження та функціонування автоматизованої системі контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка», а також недоотримання місцевими бюджетами акцизного податку від реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів та ускладнення виконання Україною взятих на себе зобов'язань з протидії та боротьби із контрабандою підакцизних товарів.

При цьому, в АРВ до проекту Закону розробником не проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не визначено, які недоліки виявлено в існуючій системі контролю за обігом підакцизних товарів, 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 та не визначено економічних розрахунків стану ринку підакцизних товарів.

Також, оскільки проект Закону передбачає пошук ефективних процедур контролю за обігом підакцизних товарів та здійснення гармонізації акцизного оподаткування з вимогами країн-членів ЄС та імплементації кращих світових практик до податкового законодавства України є однією з умов виконання Україною Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, розробником не зазначено норми яких законодавчих актів Європейського Союзу імплементовано на рівні відповідного проекту Закону та який практичний міжнародний досвід запозичено під час його розробки.

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 формально зазначено, що цілями державного регулювання є врегулювання питання створення умов для впровадження та функціонування автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка», а також підвищення ефективності боротьби з незаконним переміщенням підакцизних товарів з України в країни ЄС.

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.

Однак, розробник обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування однієї альтернативи, а саме затвердження розробленого нормативно-правового акта, а представлений розробником другий альтернативний варіант вирішення існуючих проблем шляхом залишення ситуації без змін – взагалі не проаналізований.

При цьому, при оцінці впливу на сферу інтересів держави, розробником не визначені джерела фінансування та витрати пов'язані із запровадженням автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка», яка б при цьому забезпечувала перевірку в онлайн режимі електронних марок.

Оцінка впливу на сфері інтересів громадян, враховуючи задекларовану проблему наявності на ринку незаконного переміщення підакцизних товарів та як наслідок обіг алкогольних напоїв та тютюнових виробів невідомого походження, розробником не проведено.

Також, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва окремо кількісно

розробником не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики.

В АРВ розробником не наведено жодних розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту Закону, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначене не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

Вважаємо за необхідне проаналізувати та зазначити вартість запровадження автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв і тютюнових виробів) «Електронна акцизна марка» для таких суб'єктів, на базі нанесення на упаковку штрих-коду (EAN), насамперед визначити наступне:

– вартість проведення процедури інвентаризації обсягів залишку марок акцизного податку та підакцизних товарів, які маркуються такими марками, а також алкогольних напоїв та тютюнових виробів;

– вартість закупівлі та встановлення виробниками підакцизних товарів нового обладнання для нанесення кодів з уніфікованим ідентифікатором на підприємствах, програмного продукту для зчитування таких кодів, якщо зазначене передбачається для ведення діяльності суб'єктами в умовах функціонування нової електронної системи, запропонованої проектом Закону;

– матеріальні та часові затрати суб'єктів при складанні акцизних накладних у новому порядку згідно цього законопроекту тощо.

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.

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. При цьому, розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акту, тобто яким чином будуть діяти норми проекту Закону та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

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, а не з проходженням відповідного проекту регуляторного акта стадій погодження у окремих органів виконавчої влади.

6. За даними розробника щодо кількості суб'єкті господарювання, що підпадають під дію регулювання проекту Закону господарську діяльність здійснює 71 585 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» повинен був забезпечити проведення М-Тесту.

Однак, в АРВ до проекту Закону М-Тест згідно з Додатком 4 до Методики не проведено, що не дозволяє виміряти вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, не оцінено витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок унеможливлювати визначення необхідності вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

7. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено обов'язкових показників результативності регуляторного акту у кількісному вимірі, таких як: розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта та розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта.

При цьому, розробником наведено лише 1 додатковий показник, який безпосередньо характеризує результативність регуляторного акта, та наведено його прогнозне значення. Зазначене є порушенням вимог Методики, яка передбачає, що слід визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності).

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, прозорості та врахування громадської думки визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також з порушенням вимог статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів положення яких викладено у спосіб, який не є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта, а також вимог статті 8 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 та деяких законодавчих актів України щодо контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв та тютюнових виробів)».

Голова Державної
регуляторної служби України **К.М. Ляпіна**

Запорожська
т. 254-52-21