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 деяких законодавчих актів України щодо єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Міністерства інфраструктури України від 12.07.2016 № 4056/25/14-16.

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:

проект Закону розроблено з метою збільшення обсягу фінансування, що виділяється на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування, шляхом забезпечення додаткових надходжень до загального фонду державного бюджету, за рахунок підвищення ставок єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України та запровадження ставки єдиного збору для транспортних засобів вагою 3,5 тони, що зареєстровані за межами України.

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

Положення, що регламентують справляння як передбачених проектом Закону, так і будь-яких інших *«єдиних зборів»* повинні бути закріплені у Податковому кодексі України. Нормою статті 1 «Сфера дії Податкового кодексу України» встановлено, що Податковий кодекс України 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, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

ВИХ №6483/0/25-16 від 21.10.2016

При цьому, нормами статей 9 та 10 Податкового кодексу України *заборонено установлення загальнодержавних і місцевих податків та зборів, не передбачених цим Кодексом.*

Згідно запропонованої проектом Закону примітки до нової статті 5[1] Закону України «Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України» передбачається визначити, що *у разі порушення терміну перебування, таких автомобілів на території України плата за проїзд за кожний неоплачений день перебування такого автомобіля нараховується відповідно до ставки, яка встановлена для перебування автомобіля на термін до 1 дня* (2 євро).

Проте, із контексту зазначеної норми однозначно не зрозуміло, що у даному випадку може вважатися «порушенням терміну перебування» - порушення передбачених у рамках даної статті термінів перебування (1 день, 7 днів, місяць, 3 місяці, 6 місяців, 1 рік), які повинні бути невідомим чином анонсовані під час перетину кордону та дотримані особою, що здійснює ввезення транспортного засобу (проїзд автомобілем), чи термінів, визначених у контексті норм Митного кодексу України, якими належним чином на законодавчому рівні чітко врегульовано питання ввезення резидентами/нерезидентами транспортних засобів особистого користування та комерційного призначення, визначено особливості і граничні строки перебування відповідних транспортних засобів на території України.

Крім того, у проекті Закону ставки відповідних зборів визначаються в *євро*, проте у поданих до законопроекту документах відсутні обґрунтування встановлення таких ставок саме у передбаченому розмірі. При цьому зазначаємо, що механізм справляння зборів у *євро* не повного 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.*

В доповнення до вищевикладеного зауважуємо, що оскільки положення вказаного законопроекту, як зазначено розробником, безпосередньо спрямовані на пошук нових джерел фінансування і збільшення бюджетних надходжень, додаткового обґрунтування потребують передбачені проектом Закону розміри запропонованих величин відповідних ставок зазначених зборів, які відповідним суб'єктом законодавчої ініціативи не були належним чином роз'яснені у доданих до законопроекту супровідних документах.

За таких обставин має місце недотримання вимог частини 3 статті 91 Глави 18 Розділу IV Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI та частини 1 статті 27 Бюджетного кодексу України, якими визначено, що у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення

витрат бюджету, до законопроекту, проекту іншого акта подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

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, в АРВ до проекту Закону розробником зазначено, що головними передумовами необхідності впровадження відповідного державного регулювання є недофінансування дорожньої галузі та відсутність перегляду ставок відповідного єдиного збору протягом останніх років, при цьому, при визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом прийняття цього проекту Закону, розробник обмежився лише словесним описом проблеми. 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.

Також, розробником вказано, що включення плати за проїзд автомобільними дорогами до структури єдиного збору, якщо вона при цьому не поширюється на легкові автомобілі, зареєстровані за межами країни, не відповідає світовій практиці. Зазначене не може розглядатися у якості аргументу, оскільки відсутній конкретизований аналіз відповідного міжнародного досвіду.

Водночас, розробником не доведено, що розв'язання проблеми, пов'язаної з невідповідністю сучасним технічним вимогам більшості протяжності мережі автомобільних доріг загального користування державного значення, можливе саме за допомогою прийняття відповідного проекту регуляторного акта, без задіяння ринкових механізмів та/або діючих регуляторних актів, а також за результатами встановлення більш якісного нагляду та контролю за використанням відповідних державних асигнувань або/та за окремими аспектами діяльності з ремонту та реконструкції таких автомобільних доріг.

2. У розділі ІІ «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 забезпечення збільшення дохідної частини державного бюджету шляхом актуалізації ставок справляння єдиного збору, а також збільшення обсягу фінансування, що виділяється на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування.

Задекларовані розробником цілі державного регулювання не відповідають проблемі, визначеній у попередньому розділі АРВ, 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 ІІІ «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 при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом, без надання відповідних розрахунків, вигод і витрат держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Розробником, в порушення вимог Методики, не здійснено оцінку впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання, зокрема, не вказано кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання із розрахунком їх структури, не визначено їх вигоди і витрати, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті, в тому числі, з урахуванням Додатку 2 та/або Додатку 4 до Методики.

Відсутність кількісних показників не дає змогу підтвердити економічну доцільність обраного способу, а також 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.

Також, слід зазначити, що опис витрат держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування запропонованих альтернативних способів розв'язання проблем, має бути пов'язаний безпосередньо із предметом регулювання зазначеного проекту Закону, а не з проходженням відповідного проекту регуляторного акта стадій погодження у окремих органів виконавчої влади та часом, необхідним для розроблення та опрацювання законопроекту відповідно до регламентних вимог.

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.

Доказом вибору неефективного альтернативного способу державного регулювання для вирішення існуючих проблем стосовно стану автомобільних доріг України, а саме шляхом прийняття проекту Закону, є аргументи розробника щодо суттєвого збільшення фінансування дорожнього господарства із одночасним встановленням факту існування ймовірності, що отримані кошти не буде спрямовано на потреби доріг.

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.

Також розробнику необхідно обґрунтувати розміри та механізм формування запропонованих проектом Закону відповідних єдиних зборів та підходу щодо їх адміністрування (залежно від строку перебування та території України тощо).

6. При заповнення розділу 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 також не обраховано витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи витрати держави не є оптимальними і не містять ознак корупційних ризиків.

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 (розробник обмежився лише додатковими показниками результативності), таких як: 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.

При цьому, додаткові показники, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта, розробником сформульовані некоректно.

Відповідно до вимог Методики ці показники повинні бути не описовими, а кількісними та вимірювальними.

Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики адекватності, ефективності, збалансованості, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також порушенням вимог статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти та 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 частинні 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 деяких законодавчих актів України щодо єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України».

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

Запоровська
т 254-52-21