



## 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 " \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 2018 р. про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України (ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянуто проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до суб'єктів господарювання щодо приймання електронних платіжних засобів в оплату за продані ними товари (надані послуги)» (далі - проект постанови), а також документи, що надані до нього листом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12.01.2018 № 3631-06/1396-03.

За результатами розгляду проекту постанови 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 постанови, за інформацією розробника, підготовлено з метою покращення структури грошового обігу в Україні за рахунок безготівкових платежів і скорочення частки готівкових розрахунків.

Проектом постанови пропонується зобов'язати суб'єктів господарювання, які здійснюють продаж товарів (надання послуг), включаючи товари (послуги), реалізація яких здійснюється дистанційним способом (далі - суб'єкти господарювання), забезпечити можливість здійснення безготівкових розрахунків за продані ними товари (надані послуги) з використанням електронних платіжних засобів за допомогою платіжних пристроїв та/або сервісів:

- до 1 липня 2018 р. - суб'єкти господарювання - платники податку на загальній системі оподаткування, а також суб'єкти господарювання - платники єдиного податку четвертої групи;
- до 1 січня 2019 р. - суб'єкти господарювання - платники єдиного податку другої і третьої груп з торговельною площею понад 20 кв. метрів, які здійснюють господарську діяльність у населених пунктах, що мають статус міста;
- до 1 липня 2019 р. - суб'єкти господарювання - платники єдиного податку другої і третьої груп з торговельною площею до 20 кв. метрів, які здійснюють господарську діяльність у населених пунктах, що мають статус міста, та суб'єкти господарювання - платники єдиного податку другої і третьої груп, які здійснюють господарську діяльність у населених пунктах, що не мають статусу міста;

Державна регуляторна служба України

ВИХ №1892/0/20-18 від 16.02.2018



– до 1 січня 2020 р. – суб'єкти господарювання – платники єдиного податку першої групи.

Однак, проект постанови не може бути погоджений у даній редакції з огляду на наступне.

Засадами державної регуляторної політики, визначеними Законом України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі - Закон), встановлюється необхідність доведення регуляторним органом доцільності прийняття та впровадження в дію кожного окремого регуляторного акта.

Згідно норм абзацу 11 статті 1 Закону, документом, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики – є Аналіз регуляторного впливу (далі - АРВ).

В даному випадку, інформація у поданому АРВ до проекту постанови не дозволяє встановити дієвість та ефективність впровадження в дію запропонованого проекту регуляторного акта з дотриманням балансу інтересів держави, суб'єктів господарювання, а також громадян, оскільки наданий розробником АРВ до проекту постанови не є в достатній мірі інформативним, а також 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).

1. Так, 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.

Проте, при визначенні проблеми, розробник обмежився виключно аналізом загальних показників розвитку ринку платіжних карток в Україні, без доведення факту неспроможності суб'єктів господарювання сфери торгівлі, ресторанного господарства та послуг забезпечити право споживача на вільне використання електронних платіжних засобів з огляду, як це підкреслено в АРВ, на незадовільний стан розвитку інфраструктури обслуговування електронних платежів.

Розробником не досліджено та не відображено у цифровому виразі ситуації щодо кількості суб'єктів господарювання, які вже встановили або які потребують встановлення платіжних терміналів, інших засобів приймання електронних платіжних засобів, що, в свою чергу, не дозволяє встановити масштаб визначеної розробником проблеми та не доводить факт її важливості.

Також, розробником не досліджено ринок платіжних терміналів, їх достатньої пропозиції у територіальному розрізі, у термінах та обсягах необхідних для своєчасної реалізації запропонованих проектом постанови ініціатив.

Загалом, в АРВ до проекту постанови розробником не доведено, чому існуючі регулювання щодо обов'язкових для продавця (виконавця) форм (видів) розрахунків, установлених чинним законодавством, не розв'язують проблему та потребують вдосконалення, 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 постанови розроблено з метою:

- створення необхідних умов для поліпшення структури грошового обігу в Україні за рахунок здійснення безготівкових платежів з використанням платіжних карток і скорочення частки готівкових розрахунків; залучення через банківську систему в загальногосподарський обіг значних фінансових ресурсів (готівкових коштів населення та суб'єктів господарювання – юридичних осіб); розширення інфраструктури обслуговування електронних платіжних засобів;

- забезпечення поступового переходу населення на безготівкові розрахунки з використанням платіжних карток та створення додаткових зручностей для населення при розрахунках за куплені товари (отримані послуги).

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 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 описом вигод і витрат держави, громадян та суб'єктів господарювання від застосування двох прийнятих до уваги альтернатив, таких як: внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29.06.2010 № 878 «Про здійснення розрахунків за продані товари (надані послуги) з використанням спеціальних платіжних засобів» та затвердження відповідного проекту постанови, при цьому представлений розробником третій альтернативний варіант вирішення існуючих проблем шляхом залишення чинної ситуації без змін – взагалі не проаналізований.

Також, в контексті положень розділу III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ, розробником визначено, що вигодною, в тому числі після прийняття проекту постанови, буде, зокрема, зниження витрат на підтримку готівкового обігу, як держави, так і відповідних суб'єктів господарювання, а також зменшення звернень громадян про порушення їх прав в частині щодо вільного вибору форм оплати за продукцію (товари, послуги). Слід підкреслити, що зазначені аргументи щодо доцільності прийняття запропонованого проектом постанови регулювання не були визначені розробником як проблемні питання, які потребують державного втручання при їх вирішенні, та, як наслідок, не було доведено факт їх існування з допомогою відповідних інформаційних даних.

Розробником при визначенні кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію запропонованого проектом постанови регулювання, не аргументовано прийняту до уваги сукупність фізичних та юридичних осіб, що здійснюють діяльність як на загальній, так і на спрощеній системах оподаткування у кількості 183 661 одиниць.

Так, за результатом аналізу офіційних даних ДФС, представлених на офіційному сайті цього відомства, встановлено, що кількість зареєстрованих платників лише в органах ГУ ДФС у м. Києві становить 544 827 із них: юридичних осіб – 331 904; фізичних осіб – 212923, що ставить під сумнів наведену розробником кількість суб'єктів господарювання на яких поширюється регулювання, яка до того ж є репрезентативною для всієї території України.

4. 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 постанови та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Слід звернути увагу розробника проекту постанови на наступних потенційних ризиках, які можуть виникнути на етапі впровадження запропонованих ініціатив, та які слугуватимуть причиною незадовільних показників ефективності застосування передбаченого проектом постанови механізму державного регулювання:

– на сьогодні практика ліквідації банків, в яких відкрито рахунки суб'єктів господарювання, доволі поширена, що в разі масштабного переходу бізнес середовища на безготівкові розрахунки може стати загрозою їх стабільної роботи та оперативного повернення коштів з відкритих у відповідних банках карткових рахунків;

– встановлення зобов'язання щодо здійснення безготівкових розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за допомогою платіжних пристроїв та/або сервісів може збільшити ризик незахищеності власних фінансових ресурсів, з огляду на поширену практику різних видів шахрайства з платіжними картками;

– безготівковий обіг коштів може створити ризики неможливості оперативно користуватися обіговими коштами представниками малого та мікропідприємництва з огляду на специфіку роботи банківської системи обліку зазначених коштів;

– приймаючи до уваги низький рівень доходів платників податків на спрощеній системі оподаткування, існує вірогідність того, що відповідні суб'єкти господарювання будуть формально виконувати запропоновані проектом постанови обов'язки і фактично встановлювати платіжні термінали, але відмовляти в обслуговуванні платіжних карток, наприклад, посиляючись на відсутність зв'язку з банком тощо.

6. Під час проведення М-Тесту у розділі 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 застосовано недостатню для суб'єктів малого підприємництва деталізацію бізнес-процесів та лише частково враховано процеси, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації вимог регулювання. Так, розробником при здійсненні оцінки «прямих» витрат суб'єкта малого підприємництва на виконання регулювання шляхом наведення відповідних розрахунків не враховано суми витрат на отримання інформації у банку щодо можливості укладення договору еквайрінгу (за інформацією банків, відповідна інформація надається заявнику протягом 2 робочих днів), безпосередньо укладення відповідного договору, а також розмір сплаченої комісії за проведення операцій через платіжний термінал (за наявною інформацією, в середньому 2% від суми операції). Це ставить під сумнів точність розрахунків, проведеного згідно з Додатком 4 до Методики.

Також, проектом постанови не передбачено будь-яких компенсаторів з боку держави для підприємців на придбання та застосування платіжних пристроїв та/або сервісів задля мінімізації значних фінансових затрат суб'єктів господарювання та мінімізації негативних настроїв бізнес середовища.

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

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 такі показники як:

- кількість держателів платіжних карток;
- кількість платіжних терміналів;
- кількість підприємств торгівлі та сфери послуг, у яких встановлено торговельні платіжні термінали;
- кількість операцій з використанням платіжних карток;
- обсяги безготівкових операцій із використанням платіжних карток.

Вважаємо, що визначені розробником додаткові показники результативності не здатні в повній мірі забезпечити дослідження показових результатів застосування механізму державного регулювання визначеного проектом постанови, оскільки відповідні показники надають виключно загальну оцінку розвитку ринку платіжних карток в Україні, та не доводять забезпечення прав споживачів на вільне використання електронних платіжних засобів, в тому числі досягнення цілей державного регулювання, визначених у Розділі II АРВ.

Під час розгляду проекту постанови, на адресу Державної регуляторної служби України (в тому числі на адресу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України) надійшла низка зауважень та пропозицій зацікавлених представників суб'єктів господарювання, обсяг і характер яких свідчить про те, що покладений в основу проекту постанови механізм державного регулювання є потенційно обтяжливим для бізнес середовища загалом, а також не забезпечить досягнення задекларованих розробником цілей державного регулювання.

До того ж, листом від Громадської ради при ДРС від 26.01.2018 № 15, серед іншого, надано альтернативний розрахунок витрат на впровадження безготівкових розрахунків з використанням електронних платіжних засобів у разі затвердження проекту постанови.

Так, за результатом аналізу наданої експертної оцінки, було встановлено, що фактичні мінімальні витрати 1-го суб'єкта господарювання на впровадження безготівкових розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за допомогою платіжного терміналу становитимуть:

- за умови взяття в оренду платіжного терміналу (якщо вартість розрахунків електронними платіжними засобами орієнтовно 10 тис. грн. на місяць) – приблизно 8 913,84 грн.;
- за умови взяття в оренду платіжного терміналу (оборот через термінал буде становити 30 тис. грн. на місяць) – приблизно 12 513,84 грн.;
- якщо суб'єкт господарювання придбаває платіжний термінал самостійно за власний кошт - 19 815,68 грн.

При цьому, додаткові витрати суб'єкта господарювання при впровадженні безготівкових розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за допомогою платіжного терміналу, у разі відкриття поточного рахунку у Банку - еквайера (щорічно) будуть становити 2 408,00 грн.

Тобто, за інформацією представників бізнес середовища, представлені розробником розрахунки щодо потенційних витрат суб'єктів господарювання на виконання вимог представленого проекту постанови – є заниженими та такими, які не відображають реального стану справ під час здійснення останніми своєї господарської діяльності.

З огляду на викладене, звертаємо увагу розробника проекту постанови, 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.

Водночас, відповідно до статті 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», 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.

Таким чином, пропонуємо розглянути надані зауваження і пропозиції та про результати їх розгляду поінформувати відповідних представників зацікавлених сторін, а також Державну регуляторну службу України.

З огляду на вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту постанови та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики доцільності, адекватності, ефективності та збалансованості, 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 Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Ураховуючи зазначене, 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 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до суб'єктів господарювання щодо приймання електронних платіжних засобів в оплату за продані ними товари (надані послуги)».

**Голова Державної регуляторної  
служби України**



**К. М. Ляпіна**