

Методичні роз'яснення щодо регуляторності рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів в розрізі постанови Верховного суду від 10.12.2021 у справі № 0940/2301/18

В рамках судової справи №0940/2301/18 Верховним судом сформовано висновок про те, що рішення ОМС про встановлення місцевих податків і зборів не вважаються регуляторними актами.

У зв'язку з цим, ДРС надає такі роз'яснення:

1. ДРС є уповноваженим органом у сфері реалізації державної регуляторної політики та наділена рядом спеціальних повноважень, визначених у ст. 30 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), Положенні про ДРС тощо.

Відповідно до вимог статті 1 Закону **рішення ОМС про встановлення місцевих податків і зборів мають ознаки регуляторних актів**, оскільки ці рішення спрямовані на правове регулювання господарських відносин та щодо невизначеного кола осіб на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а також встановлюють (змінюють) норми права для суб'єктів господарювання в частині розміру ставок податку, який має суттєвий вплив на результати ведення господарської діяльності.

Разом з цим, віднесення того чи іншого проекту акта чи вже прийнятого акта до категорії регуляторних є виключною компетенцією ДРС, її дискреційним повноваженням.

Акт вважається регуляторним, якщо хоча б одна з норм у ньому регулює господарські або адміністративні відносини між владою та бізнесом.

Факт наявності чи відсутності регуляторних норм у конкретному проекті акта можливо встановити лише після вивчення його повного тексту та додатків до нього. **Встановлення цього факту є дискреційним повноваженням ДРС.**

Так, згідно з позицією Верховного Суду, яка сформована у постановках від 13.02.2018 у справі № 361/7567/15-а, від 07.03.2018 у справі № 569/15527/16-а, від 20.03.2018 у справі № 61/2579/17, від 20.03.2018 у справі № 820/4554/17, від 03.04.2018 у справі № 569/16681/16-а та від 12.04.2018 у справі № 826/8803/15 та інших: *«дискреційні повноваження - це можливість діяти за власним розсудом, в межах закону, можливість застосувати норми закону та вчинити конкретні дії (або дію) серед інших, кожні з яких окремо є відносно правильними (законними); відповідно до завдань адміністративного судочинства, визначених статтею 2 КАС України, адміністративний суд не наділений повноваженнями втручатися у вільний розсуд (дискрецію) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за критеріями визначеними статтею; завдання правосуддя полягає не у забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше порушується принцип розподілу влади; принцип розподілу влади заперечує надання адміністративному суду адміністративно - дискреційних повноважень - єдиним критерієм здійснення правосуддя є право, тому завданням адміністративного судочинства завжди є контроль легальності; перевірка доцільності переступає компетенцію*

адміністративного суду і виходить за межі адміністративного судочинства; адміністративний суд не може підміняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу».

Таким чином, суд не може підміняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу державної влади.

Тобто, саме ДРС вправі реалізовувати державну регуляторну політику та висловлювати позицію щодо віднесення акта чи іншого документа до категорії регуляторного акта, а не адміністративний суд чи інший орган влади.

2. У 2015 – 2018 роках на виконання вимог законів України від 28.12.2014 № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», від 24.12.2015 № 909-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році», від 20.12.2016 № 1791-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні», від 21.12.2016 № 1797-VI «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні», від 07.12.2017 № 2245 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році» до рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів, які прийняті на виконання цих законів, не застосовувалися вимоги, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

Факт введення та тимчасовість відповідних обмежень свідчить про законодавче визнання поширення вимог закону у сфері регуляторної політики та рішення ОМС про встановлення місцевих податків та зборів, а також про відсутність бажання змінити чи скасувати дію означених норм щодо означеного кола правовідносин назавжди, тобто про усвідомлення законодавцем їх важливості для сталого й передбачуваного правозастосування у сфері адміністрування окремих податків та визнання необхідності залишити їх чинними після закінчення обставин, що спричинили бюджетну потребу у їх зупиненні.

Незмінність змісту безпосередньо самих зупинених законодавчих приписів означає визнання законодавцем їх відповідності та узгодженості з Конституцією та іншими законами України з питань оподаткування.

Невнесення змін безпосередньо до тексту Податкового Кодексу України додатково свідчить про небажання законодавця дискримінувати платників окремих податків порівняно з іншими.

Підсумовуючи зазначаємо, що сама лише постанова Верховного суду, прийнята відносно конкретного рішення, не свідчить про презумпцію того, що

рішення ОМС про встановлення місцевих податків та зборів не є регуляторними актами, а **являється оціночним твердженням, викладеним у мотивувальній частині цієї постанови.**

Одночасно зазначаємо, що віднесення таких рішень до категорії регуляторних актів можливе лише за умови аналізу ДРС їх повного офіційного тексту.

Висновок про віднесення конкретного проекту акта до категорії регуляторних може сформулювати лише уповноважений орган – ДРС.

З огляду на положення ст. 19 Конституції України, ОМС мають діяти в межах та спосіб, передбачені саме законом, а не керуватися принципом судового прецеденту.