



вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 5-171/21
від «15» березня 2021 року

**Голові Комітету Верховної
Ради України з питань
організації державної влади,
місцевого самоврядування,
регіонального розвитку та
містобудування
Клочку А.А.**

Шановний Андрію Андрійовичу!

Асоціація міст України (далі - АМУ) розглянула Вашого листа №04-23/13-2021/54709 від 19.02.2021 щодо надання висновків до законопроектів №№4369, 4370, 4238, 4239, 4115, 4062 відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», що знаходяться на розгляді Комітету та повідомляє наступне.

АМУ в цілому підтримує законодавчі ініціативи, метою яких є забезпечення повноти отримання місцевими бюджетами базового рівня податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), в тому числі за рахунок удосконалення механізму його перерахування та недопущення втрат по цьому джерелу надходжень до бюджетів.

Законопроекти 4369, 4370, 4115 не підтримується АМУ концептуально. Законопроекти 4238, 4239, 4062 підтримуються за умови врахування наших пропозицій.

Щодо законопроектів 4369, 4370, які є системно пов'язаними (сплата ПДФО за місцем податкової адреси фізичних осіб).

АМУ зауважує, що проблема, яку пропонується вирішити законопроектом 4369, матиме наслідком появу інших проблемних питань, які не дозволять досягти визначеної законопроектом мети. Зазначене проблемне питання по своїй суті не пов'язане із завершенням децентралізаційної реформи.

1. Підіймається проблемне питання коли фізична особа працює в іншій територіальній громаді ніж проживає і перерахування ПДФО відбувається до громади, де працює особа. І не стільки де працює фізична особа, а точніш де зареєстрована юридична особа – податковий агент. Наразі суттєві диспропорції у надходженні ПДФО до бюджетів міст, сіл, селищ виникають через недотримання податковими агентами порядку перерахування

ПДФО, встановленого Податковим кодексом України (далі – ПКУ), та відсутність чіткого контролю з боку Державної податкової служби України (далі - ДПС) за дотриманням податковими агентами порядку перерахування ПДФО.

Відповідно до запропонованого автором законопроекту порядку перерахування ПДФО не можливо однозначно визначити місце проживання особи і отримання нею суспільних послуг у більшій мірі.

Так, неможливо чітко визначити місце проживання особи у випадках коли особа мешкає в одній громаді та має там власне зареєстроване житло, наприклад, на вихідних, а працює в іншій громаді, наприклад, п'ять робочих днів, або декілька днів на тиждень, або кожен день їздить на роботу до такої громади і так саме має там власне або орендоване житло. У цьому випадку ускладнюється система визначення навіть самою фізичною особою своєї податкової адреси. По суті для чіткого застосування запропонованих законопроектом норм виникає необхідність застосування поняття так званої «прописки фізичної особи», та жорсткої прив'язки до надання державою та органами місцевого самоврядування соціальних послуг також за таким принципом.

2. Так саме неможливо визначити де особа більше користується послугами дитячих садочків, загальноосвітніх закладів, громадського транспорту (в тому числі і у пільговому порядку) або іншими послугами, надання яких відбувається не за територіальною ознакою, в якій саме громаді: де працює чи де проживає. Тобто з точки зору справедливості розподілу ресурсу (сплаченого ПДФО) важко визначити де цей ресурс потрібніше: у громаді, яка несе певне інфраструктурне та соціальне навантаження, де мешкає особа, або громаді, яка створила робочі місця та так саме забезпечує соціальні послуги (садочок, школа, лікарня, ЖКГ), де особа працює.

У запропонованому форматі виникне ситуація, що громади, на території яких працює особа і де вона користується послугами дитячих садочків, загальноосвітніх закладів тощо, але не отримує до такого бюджету ПДФО буде відмовляти у наданні таких послуг. Це в свою чергу спричинить певні проблеми у взаємовідносинах між бюджетами громад через непорозуміння у джерелах фінансування гарантованих державою соціальних послуг таким особам.

3. До зазначеного вище додається питання регулювання податкоспроможності територій – вирівнювання. Система потребуватиме зміни та запровадження іншого механізму із застосування інших критеріїв. Тобто питання зміни порядку перерахування ПДФО треба розглядати комплексно, а саме разом зі зміною системи вирівнювання податкоспроможності територій. Законопроект 4370 не передбачає врегулювання цього питання.

Зараз дисбаланс у надходженні податку до бюджетів регулюється та частково компенсується системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, яка побудована саме на ПДФО. За підсумками річного надходження ПДФО бюджети, які мають нижчі показники отримують базову дотацію, а ті, які вищі показники навпаки віддають реверсну дотацію.

4. Крім того запропонований порядок сплати податку не встановлює контроль за фізичною особою у визначенні нею місця проживання. А це означає неможливість досягнення мети. Як свідчить практика наразі відсутній дієвий контроль з боку ДПС за сплатою податку до бюджетів за місцем здійснення діяльності підрозділами юридичної особи, така саме ситуація матиме місце і зі сплатою податку за місцем проживання фізичної особи. Це не забезпечить бюджети громад від дисбалансу у розподілі сплачуваного ресурсу (ПДФО).

Ситуація погіршується ще й відсутністю у ДПС наявності відповідних кадрових, організаційних, фінансових ресурсів для забезпечення здійснення повноцінних контролюючих функцій.

5. Законопроектом визначено про повідомлення податкового агента про зміну податкової адреси фізичної особи, але не визначено у який спосіб фізична особа повідомляє роботодавця про свою податкову адресу в перший раз.

6. Міграція населення ускладнить та зменшить достовірність планування і прогнозування надходження ПДФО до бюджетів та їх виконання.

7. Запровадження такого порядку сплати ПДФО потребуватиме від податкового агента додаткових витрат з адміністрування ПДФО. Спрощення механізму перерахування ПДФО із запровадженням з 1 січня 2021 року Єдиного рахунку для сплати податків та зборів не є доведеним, оскільки система тільки запроваджена, використовуватиметься платниками податків на їх розсуд і не є обов'язковою. Разом з тим залишається неврегульованим питання черговості здійснення платежів до бюджетів по такому рахунку, що негативно вплине на надходження ПДФО до місцевих бюджетів.

8. Побоювання втрати роботи може вплинути на визначення фізичною особою податкової адреси.

Враховуючи зазначене, вважаємо що запропонований законопроектами 4369 та 4370 механізм вдосконалення порядку сплати ПДФО та усунення диспропорції у наявності джерел для розвитку територіальних громад потребує доопрацювання та врегулювання вищезазначених проблем.

Щодо законопроекту 4115 (сплата ПДФО за зареєстрованим місцем проживання фізичної особи (податковою адресою)).

Законопроектом 4115 так саме як і законопроектом 4369 пропонується запровадити сплату ПДФО за зареєстрованим місцем проживання (податкової адреси) фізичної особи. АМУ не підтримує законопроект 4115 з тих саме причин що й законопроект 4369.

Щодо законопроектів 4238, 4239, які є системно пов'язаними (сплата ПДФО за фактичним місцезнаходженням підрозділів).

Законопроектом 4238, зокрема, пропонується визначити єдині підходи до розуміння поняття «відокремленого підрозділу», що сприятиме сплаті ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування за фактичним місцезнаходженням підрозділів незалежно від організації їх структури.

Але по суті запропоновані законопроекти лише частково вирішують проблему зарахування ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування за належністю - за місцем знаходження платників та їх підрозділів. Наприклад, філія може бути зареєстрована та знаходитись в одному місці та частина співробітників працювати також за цією адресою, але інша частина співробітників, які працюють у якомусь відділі цієї ж філії, фізично будуть знаходитись та працювати за іншою адресою (іншого населеного пункту, територіальної громади) ніж сама філія. При цьому відомості про філію будуть внесені до Єдиного державного реєстру, а дані про відділ такої філії – ні.

Щодо законопроекту 4062 (сплата ПДФО за фактичним місцезнаходженням підрозділів).

Законопроектом 4062 пропонується врегулювати питання сплати ПДФО підрозділами юридичної особи незалежно від організації їх структури. Але по суті запропонований законопроект частково вирішить проблему зарахування ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування за належністю - за місцем знаходження платників та їх підрозділів, так саме як і законопроекти 4238, 4239.

АМУ підтримує в цілому законопроекти 4238, 4239, 4062 як такі, що можуть сприяти підвищенню фінансової спроможності бюджетів сіл, селищ, міст.

Разом з тим вважаємо за необхідне доповнити ці законопроекти в частині:

- відновлення контролю за правильністю сплати платниками ПДФО (податковими агентами) з боку територіальних підрозділів ДПС, в тому числі за дотримання ними порядку сплати (перерахування) ПДФО до бюджету, доповнивши підпункт 168.4.4 пункту 168.4 статті 168 ПКУ абзацом наступного змісту:

«Контроль за правильністю обчислення, своєчасністю сплати податку та дотримання порядку його сплати (перерахування) до бюджету здійснює контролюючий орган за місцезнаходженням юридичної особи, її відокремлених підрозділів, виробничих структурних підрозділів та інших підрозділів незалежно від організації їх структури, а також за місцем здійснення діяльності такими підрозділами.»

- встановлення відповідальності для платників ПДФО (податкових агентів) за перерахування податку до бюджету не за належністю з порушенням вимог статті 168 Кодексу:

- абзац перший пункту 125¹.1 статті 125¹ ПКУ викласти в наступній редакції:

«125¹.1. Ненарахування та/або неутримання, та/або несплата (неперерахування), та/або нарахування, сплата (перерахування) не в повному обсязі податків платником податків, **перерахування податку з порушенням вимог статті 168 цього Кодексу**, у тому числі податковим агентом, до або під час виплати доходу на користь нерезидента або іншого платника податків, а також нерезидентом, на якого покладено обов'язок сплачувати податок у порядку, встановленому розділом III цього Кодексу, - »;

- доповнити пункт 125¹.1 статті 125¹ ПКУ абзацом наступного змісту:

«У разі якщо відокремлений підрозділ, виробничий структурний підрозділ та інші підрозділи незалежно від організації їх структури, якому в установленому порядку надано повноваження щодо нарахування, утримання і сплати (перерахування) до бюджету податку на доходи фізичних осіб, або юридична особа за свій відокремлений підрозділ, виробничий структурний підрозділ та інші підрозділи не сплачує (не перераховує) відповідну суму грошового зобов'язання з податку на доходи фізичних осіб за місцезнаходженням таких підрозділів до відповідного бюджету або порушує правила нарахування, утримання та сплати (перерахування) до бюджету, визначені цим Кодексом, то відповідальність за порушення правил нарахування, утримання та сплати (перерахування) до бюджету податку на доходи фізичних осіб несе юридична особа – платник податків.»

Чинними нормами ПКУ передбачена відповідальність у вигляді застосування штрафних санкцій до платника податків лише у разі не нарахування, неутримання та несплати податків, але відсутня відповідальність за перерахування податків не до відповідного бюджету.

ОМС констатують системне порушення платниками порядку сплати до бюджетів відповідних місцевих рад ПДФО, визначеного Бюджетним (далі - БКУ) та Податковим кодексами України.

Платники в супереч податковому (підпункт 168.4.3 пункту 168.4 статті 168 ПКУ) та бюджетному (частина друга статті 64 БКУ, частина 8 статті 45 БКУ) законодавствам сплачують ПДФО до бюджетів територіальних громад не за місцем фактичного здійснення ними діяльності. За даними ОМС мають місце наступні порушення з боку платників:

- 1) сплата ПДФО до бюджету не за місцем здійснення діяльності, а за адресою розташування юридичної особи або відокремлених підрозділів;
- 2) сплата ПДФО до бюджету не за місцем здійснення діяльності, а за фіктивною юридичною адресою - фіктивна зміна місця реєстрації підприємств, установ, закладів, організацій без зміни фактичного місця здійснення діяльності та розташування;
- 3) сплата ПДФО при зміні адреси реєстрації платником посеред бюджетного періоду до бюджету за новою адресою не з початку наступного бюджетного періоду, а посеред року.

Серед порушників податкового законодавства не тільки представники приватного сектору, а й державні підприємства, в тому числі й територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади на місцях. Наприклад, підрозділи Державної податкової служби України, Державної фіскальної служби України, Державної митної служби України та інші (перелік додається).

АМУ у 2019 році направляла до Кабінету Міністрів України перелік платників, якими порушується порядок сплати ПДФО, що сформований за даними ОМС, для проведення перевірок таких платників. На виконання доручення Кабінету Міністрів України ДПС (Державна фіскальна служба України на той час) повідомила про здійснення територіальними органами

перевірок фактів порушення з боку платників, але в подальшому про результати таких перевірок не повідомила. В дійсності, ситуація не змінилась – платники й надалі порушують порядок сплати ПДФО. Це свідчить про бездіяльність ДПС у цьому питанні.

У рамках опрацювання Комітетом зазначених законопроектів, що стосуються удосконалення механізму сплати та перерахування ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування, пропонуємо Комітету заслухати керівника Державної податкової служби України з питань:

- порушення ДПС, її територіальними підрозділами та іншими платниками (за переліком) порядку сплати ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування, а саме не за місцем здійснення діяльності;
- здійснення ДПС контролю за дотриманням платниками податкового законодавства в частині сплати ПДФО за місцем здійснення діяльності;
- надання ДПС пропозицій із законодавчого врегулювання питання виконання платниками податків вимог ПКУ в частині сплати ПДФО до бюджетів за належністю.

Додаток 1:
Інформація щодо втрат місцевих бюджетів з ПДФО на 16 аркушах.

З повагою

Виконавчий директор Асоціації

О.В. Слобожан