



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9-11, м. Київ, 01011

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93

e-mail: inform@dkrg.gov.ua

від _____ № _____

**Виконавчий комітет
Ніжинської міської ради
Чернігівської області**

площа імені Івана Франка, 1,
м. Ніжин, 16600

*Пропозиції щодо удосконалення
проекту регуляторного акту*

Державна регуляторна служба України відповіло до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) та постанови Кабінету Міністрів України від 23.09.2014 № 634 «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування» розглянула проект рішення Ніжинської міської ради Чернігівської області «Про внесення змін та доповнень до рішення VI сесії міської ради від 23 квітня 2015 року № 21-66/2015 «Про підвищення ефективності використання майна комунальної власності територіальної громади міста Ніжина» (далі – проект рішення) та документи, що надані до нього листом виконавчого комітету Ніжинської міської ради від 03.04.2017 № 021-12/581, і повідомляє.

Проектом рішення передбачається внести зміни до рішення VI сесії міської ради Чернігівської області від 23.04.2015 № 21-66/2015 «Про підвищення ефективності використання майна комунальної власності територіальної громади міста Ніжина» (далі – Рішення № 21-66/2015).

За результатами проведеного аналізу проекту рішення, експертного висновку постійної депутатської комісії Ніжинської міської ради з питань соціально-економічного розвитку міста, підприємницької діяльності, дерегуляції, фінансів та бюджету щодо його регуляторного впливу та аналізу регуляторного впливу проекту рішення на відповідність вимогам статті 4 Закону встановлено наступне.



1. Щодо пункту 1 проекту рішення

Пунктом 1 проекту рішення передбачається внести зміни та доповнення до Положення про порядок передачі майна комунальної власності територіальної громади міста Ніжина в оренду (далі - Положення), затвердженого пунктом 1 Рішення від 23.04.2015 № 21-66/2015, яке практично регулює організаційно-розпорядчі відносини між орендодавцями майна комунальної власності територіальної громади міста Ніжина, за якими на праві господарського відання чи оперативного управління закріплено майно, та орендарями щодо господарського використання майна, пов'язаного з передачею його в оренду.

Водночас частиною другою статті 287 Господарського кодексу України встановлено, що організаційні та майнові відносини, пов'язані з передачею в оренду цілісних майнових комплексів державного сектора економіки, а також цілісних майнових комплексів, що є комунальною власністю, регулюються законодавством відповідно до цього Кодексу.

Частиною першою статті 1 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (далі - Закон про оренду) визначено, що цей Закон регулює, зокрема, організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна державних підприємств, установ та організацій, підприємств заснованих на майні, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності, їх структурних підрозділів та іншого окремого індивідуально визначеного майна, що перебуває в державній та комунальній власності.

Частиною першою статті 7 цього Закону встановлено, що орендодавець може оголосити про передачу майна в оренду в порядку, встановленому цим Законом.

Отже, розробка змін і доповнень до нормативно-правового акта, який регулює організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду комунального майна, що визначені у вищезазначеному Законі, враховуючи, що зміст Положення та його наповнення в цілому дублюють норми діючого законодавства є недоцільною, а також не передбачена діючими нормативно-правовими актами України у цій сфері.

Одночасно зазначасмо, що статтею 3 Закону про оренду визначено, що відносини стосовно оренди майна, що перебуває у комунальній власності, регулюються договором оренди, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Таким чином, усі організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна, що перебуває у комунальній власності визначені Законом про оренду, а усі інші відносини, що не визначені діючим законодавством, регулюються відповідним договором оренди.

Згідно із Законом про оренду органи місцевого самоврядування повинні визначити порядок проведення конкурсу на право оренди нерухомого майна, що перебуває у комунальній власності (стаття 9), затвердити Типові договори

оренди відповідного майна (стаття 10), Методики розрахунку орендної плати та пропорції її розподілу між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності (стаття 19), а також порядок використання плати за суборенду комунального майна (стаття 22).

Одночасно зазначаємо, що відповідно до вимог статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України.

Враховуючи наведене вище, пункт 1 проекту рішення, який передбачає внесення змін та доповнень до Положення про порядок передачі майна комунальної власності територіальної громади міста Ніжина в оренду, не узгоджується з вимогами статті 4 Закону, зокрема з принципом доцільності - обґрунтована необхідність запровадження державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми, а також з принципом адекватності - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятих альтернатив.

Отже, пропонуємо розглянути питання щодо скасування чинного Положення про порядок передачі майна комунальної власності територіальної громади міста Ніжина в оренду, затвердженого Рішенням № 21-66/2015.

2. Щодо пункту 2 проекту рішення

Пунктом 2 проекту рішення передбачається внести зміни та доповнення до Методики розрахунку орендної плати за майно комунальної власності територіальної громади міста Ніжина (далі - Методика), затвердженої пунктом 2 Рішення № 21-66/2015, що викладені у додатку 2 до цього проекту рішення.

Відповідно до частини другої статті 19 Закону про оренду для об'єктів, що перебувають у комунальній власності методика розрахунку орендної плати та пропорції її розподілу між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем визначаються органами місцевого самоврядування на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності. Для об'єктів, що перебувають у державній власності Методика розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 № 786 (далі - Методика № 786).

Водночас додаток 2 до пункту 2 проекту рішення не в повній мірі відповідає наведеній нормі Закону про оренду в частині неузгодженості запропонованих змін з вимогами Методики № 786.

Зокрема, згідно з абзацом першим пункту 4 додатку 2 до пункту 2 проекту рішення, яким передбачається пункт 4.1 Методики викласти в новій редакції, розробником фактично пропонується виключити з переліку установ

та організацій, яким встановлено розмір річної орендної плати 1 гривню, частину бюджетних організацій, які утримуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів. Окрім того, розробником пропонується доповнити Методику новим розділом 15 щодо порядку розрахунку розміру орендної плати у разі передачі майна в оренду іншим бюджетним установам, закладам, організаціям, що фінансуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів (крім міського). Зазначене не узгоджується з вимогами пункту 10 Методики № 786, вимогами якого розмір річної орендної плати за оренду нерухомого майна бюджетними організаціями, встановлено 1 гривню.

Відповідно до пункту 15.1 додатку 2 до пункту 2 проекту рішення «У разі передачі в оренду нерухомого майна (будівель, споруд, приміщень) бюджетним установам, закладам та організаціям, що утримуються за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів (крім місцевого), крім випадків передачі майна орендарям, яким встановлюється орендна плата пунктом 4.1 цієї Методики, розмір місячної орендної плати розраховується з використанням місячної ставки орендної плати за оренду 1 кв.м. загальної площі об'єктів нерухомості, в залежності від зони місцезнаходження об'єкта оренди на території міста Ніжина. Розподіл зон встановлюється додатком 3 до Методики.

Водночас застосування у розрахунках орендної плати зональних коефіцієнтів не узгоджується з вимогами Методики № 786.

Крім того, наказ Фонду державного майна України від 16.12.1992 № 567 «Про затвердження Методичних рекомендацій по розробці зональних коефіцієнтів», яким були запроваджені зональні коефіцієнти, втратив чинність згідно з наказом Фонду державного майна України від 09.10.2002 № 1778.

Отже, додаток 2 до пункту 2 проекту рішення не відповідає вищевказаній постанові Кабінету Міністрів України, у зв'язку з чим пропонуємо привести його текст (в тому числі розрахунок, викладений у пункті 20) до тих самих засад, що встановлено вимогами Методики № 786.

3. Щодо пункту 3 проекту рішення

Пунктом 3 проекту рішення передбачається затвердити Положення про порядок проведення конкурсу на право оренди майна комунальної власності територіальної громади міста Ніжина в новій редакції (далі - Порядок).

Відповідно до вимог частини шостої статті 9 Закону про оренду для об'єктів, що перебувають у комунальній власності, органами місцевого самоврядування визначається порядок проведення конкурсу. Отже, назва вищезазначеного проекту нормативно-правового акту потребує редакційного коригування з метою приведення у відповідність до вимог Закону про оренду.

Пунктом 7 Порядку визначено перелік матеріалів, що подаються юридичними або фізичними особами для участі у конкурсі, який, зокрема,

включає довідку від претендента про те, що проги нього не порушено справу про банкрутство.

Водночас на сьогоднішній день на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України функціонує кабінет електронних сервісів, на якому можна в режимі он-лайн отримати відомості з державних реєстрів Міністерства юстиції України. Зокрема, за допомогою вказаного ресурсу можна отримати відомості із Єдиного реєстру підприємств щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство (далі - ЄРП) та відносно яких триває або завершена процедура банкрутства.

Порядок формування, ведення й користування ЄРП, а також порядок надання відомостей з нього встановлено наказом Міністерства юстиції України від 15.09.2011 № 3018/5 «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство». Згідно з підпунктом 3.2 розділу III Положення про Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство інформаційна довідка з ЄРП в електронній формі надається безоплатно.

Окрім того, данні про перебування суб'єкта господарювання у процесі припинення, провадження у справі про банкрутство, санації наявні в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, інформація якого є відкритою та загальнодоступною.

У зв'язку з чим, отримання відповідної інформації пропонуємо здійснювати без участі претендента на підставі поданих відомостей у заяві шляхом доступу до вказаних реєстрів.

Також у разі надання претендентам зауважень щодо змісту та комплектності документів, поданих на конкурс, у Порядку доцільно передбачити можливість усунення таких зауважень протягом певного терміну та подання документів учасниками повторно.

Пунктом 8 Порядку встановлюватиметься, що до складу конкурсної комісії входять посадові особи виконавчого комітету Ніжинської міської ради, а також можуть входити депутати Ніжинської міської ради та представники балансоутримувача. Разом з тим, доцільно розглянути можливість щодо включення до складу конкурсної комісії представників громадських організацій роботодавців та підприємців (за згодою).

Абзац другий пункту 18 Порядку потребує приведення у відповідність до вимог Закону про оренду, зокрема статті 9.

Також, рекомендуємо Порядок доповнити процедурою вирішення спірних питань, які можуть виникнути під час проведення конкурсу або після оголошення його результатів.

4. Щодо пункту 4 проекту рішення

Пунктом 4 проекту рішення передбачається внести зміни та доповнення до типового договору оренди нерухомого майна, що належить до

комунальної власності територіальної громади міста Ніжина (далі - Типовий договір), загвердженого пунктом 4 Рішення № 21-66/2015.

Відповідно до пункту 3.7 діючого Типового договору «Орендна плата, перерахована несвоєчасно або не в повному обсязі, підлягає індексації і стягується відповідно до чинного законодавства України з урахуванням пені в розмірі подвійної облікової ставки Національного банку України на дату нарахування пені від суми заборгованості за кожний день прострочення платежу, включаючи день оплати.

У разі недостатності суми здійсненого платежу для виконання грошового зобов'язання у повному обсязі, ця сума погашає вимоги Балансоутримувача у такій черговості:

- у першу чергу сплачуються пеня та штраф;
- у другу чергу сплачується сума орендної плати».

Також відповідно до пункту 3.8 діючого Типового договору «У разі, якщо на дату сплати орендної плати заборгованість за нею становить загалом не менше ніж три місяці, Орендар також сплачує Балансоутримувачу штраф у розмірі 7% від суми заборгованості».

Слід зазначити, що зобов'язання, відповідно до якого у разі несвоєчасного надходження орендної плати у першу чергу погашаються пеня та штраф, є необґрунтованим, що може ще більше погіршити становище орендаря, отже, цю норму рекомендуємо переглянути.

Звертаємо увагу, що згідно із статтею 1 Закону України «Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань» платники грошових коштів сплачують на користь одержувачів цих коштів за прострочення платежу пеню в розмірі, що встановлюється за згодою сторін.

Статтею 179 Господарського кодексу України, якою встановлено загальні умови укладання договорів, що породжують господарські зобов'язання, передбачено, що сторони не можуть відступати від змісту типового договору, але мають право конкретизувати його умови.

Таким чином, установлення в типовому договорі оренди об'єктів комунальної власності фіксованих розмірів неустойки (пені, штрафу) не узгоджується з вимогами Закону України «Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань», а отже, з діючого типового договору оренди нерухомого майна, що належить до комунальної власності територіальної громади міста Ніжина розміри неустойки (пені, штрафу) пропонуємо виключити.

У діючому Типовому договорі визначаються права орендаря (розділ 6) та права та обов'язки орендодавця (розділ 8). Разом з тим, зазначені розділи не враховують наступних прав орендаря та обов'язків орендодавця, встановлених Законом про оренду.

Так, відповідно до вимог частини третьої статті 13 Закону про оренду «Якщо орендодавець у строки і на умовах, визначених у договорі оренди, не передасть орендареві об'єкт оренди, орендар має право вимагати від

орендодавця передачі об'єкта та відшкодування збитків, завданих затриманням передачі, або відмовитися від договору і вимагати відшкодування збитків, завданих йому невиконанням договору оренди». Отже, зазначену норму Закону про оренду пропонуємо врахувати у проекті змін та доповнень до Типового договору (зокрема, у розділі 6 діючого Типового договору).

Крім цього, відповідно до вимог частини четвертої статті 13 Закону про оренду «Орендодавець зобов'язаний передати орендарю об'єкт оренди в комплекті та у стані, що відповідають істотним умовам договору оренди та призначенню майна, і повідомити орендаря про особливі властивості та недоліки майна, які йому відомі і які можуть бути небезпечними для життя, здоров'я, майна орендаря або інших осіб чи призвести до пошкодження самого майна під час користування ним». Отже, з метою врахування зазначеної норми Закону про оренду пропонуємо у діючий Типовий договір (зокрема, у пункт 8.2 розділу 8) внести відповідні зміни.

В свою чергу, права орендаря, передбачені діючим Типовим договором (розділ 6), рекомендуємо доповнити вимогами частини другої статті 28 Закону про оренду, відповідно до якої орендар може зажадати повернення орендованого майна з будь-якого незаконного володіння, усунення перешкод у користуванні ним, відшкодування шкоди, завданої майну громадянами і юридичними особами, включаючи орендодавця.

Додатково звертаємо увагу, що у разі подання до ДРС проектів рішень, що містять зміни та доповнення до діючих рішень, просимо надавати порівняльний аналіз діючих та проектних норм, а також копії рішень Пижинської міської ради, до яких запропоновано внесення змін та доповнень.

5. Щодо аналізу регуляторного впливу до проекту рішення

Наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту рішення (далі - АРВ) підготовлено формально, що 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 № 308), яка є обов'язковою під час підготовки аналізу регуляторного впливу. Отже, розробником порушено вимоги статей 5 і 8 Закону щодо встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу.

Так, згідно з вимогами Методики № 308 у розділі I «Визначення проблеми» АРВ 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.

Водночас в АРВ до проекту рішення розробником наведено лише словесний опис проблеми, проте не проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалася проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не розв'язують проблему та потребують вдосконалення, не зазначено жодних даних у числовій формі, які обґрунтовували її наявність, масштаб та важливість.

Вищевказане не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності.

Цілі державного регулювання, задекларовані розробником у розділі II «Цілі правового регулювання» АРВ не в повній мірі відповідають наповненості та змісту проекту рішення (зокрема, не задекларовані цілі щодо виключення з переліку установ та організацій, яким встановлено розмір річної орендної плати 1 гривню, частини бюджетних організацій, які утримуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів (крім міського), першочергового зарахування пені та штрафу, у разі виникнення простроченої заборгованості орендаря по сплаті орендної плати гоццо), що не узгоджується з принципом адекватності, оскільки належним чином не обґрунтовано наскільки така форма державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми.

У розділі V АРВ «Механізм та заходи для розв'язання визначеної проблеми» розробником лише частково описано механізм дії запропонованого регулювання, а також 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 цих проєктів рішень та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

При заповненні 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 не наведено жодних розрахунків витрат у грошовому вимірі, а під час проведення М-тесту розробником не проведено жодної консультації з представниками мікро- та малого підприємництва щодо оцінки впливу регулювання, що ставить під сумнів об'єктивність всього АРВ.

Разом з тим встановлено, що розробка проекту рішення спрямована на збільшення обсягу надходжень до бюджету міста, що, поряд з відсутністю розрахунків витрат суб'єктів господарювання не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Таким чином, розробником не догримано принцип збалансованості щодо забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Розділ VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» АРВ заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики № 308, а саме, розробником не наведено таких обов'язкових показників результативності регуляторного акта як: кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта; розмір коштів і час, що витратяться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта; рівень поінформованості суб'єктів господарювання та або фізичних осіб з основних положень акта.

При цьому, розробником в АРВ не наведено жодного додаткового показника результативності (у кількісному виразі), що безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності).

Порушення розробником вимог Методики № 308 в частині визначення показників результативності не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як передбачено статтею 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Підсумовуючи наведене вище, пропонуємо привести проект рішення Ніжинської міської ради «Про внесення змін та доповнень до рішення Ніжинської міської ради VI сесії скликання від 23 квітня 2015 року № 21-66 2015 «Про підвищення ефективності використання майна комунальної власності територіальної громади міста Ніжина» у відповідність до вимог чинного законодавства України з урахуванням наданих вище зауважень та пропозицій, а аналіз регуляторного впливу – до вимог постанови 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, з метою всебічного обґрунтування впровадження даного проекту регуляторного акта та відповідності його принципам державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зокрема принципам адекватності, доцільності та збалансованості.

Про результати розгляду цього листа просимо поінформувати Державну регуляторну службу України в установленому законодавством порядку.

**В.о. Голови Державної
регуляторної служби України**



О.М. Мірошніченко