



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 _____ № _____
на № _____ від _____

Виконавчий комітет

Чернігівської міської ради

вул. Магістратська, 7, м. Чернігів, 14000

Щодо розгляду проектів рішень

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 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 проекти рішень Чернігівської міської ради «Про внесення змін та доповнень до Положення про порядок визначення та відшкодування збитків, заподіяних власникам землі та землекористувачам в місті Чернігові, затвердженого рішенням Чернігівської міської ради від 28.04.2011 року» (далі - проект рішення № 1), «Про внесення змін та доповнень до Положення про порядок відчуження, списання, передачі основних засобів, що є комунальною власністю територіальної громади м. Чернігова, затвердженого рішенням міської ради від 26 червня 2012 р. (22 сесія 6 скликання) зі змінами та доповненнями» (далі - проект рішення № 2) та «Про внесення змін та доповнень до Порядку проведення конкурсу на право укладення договору оренди комунального майна» (далі - проект рішення № 3), а також документи, що надані до них листом виконавчого комітету Чернігівської міської ради від 13.09.2017 № 1-20/997.

За результатами проведеного аналізу вищевказаних проектів рішень, експертних висновків відповідальної постійної комісії Чернігівської міської ради з питань соціально-економічного розвитку, підприємництва, туризму та інвестиційної діяльності щодо їх регуляторного впливу та аналізу регуляторного впливу цих проектів рішень на відповідність вимогам статті 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено наступне.

І. Щодо проекту рішення № 1

Проектом рішення № 1 передбачається внесення змін та доповнень до Положення про порядок визначення та відшкодування збитків, заподіяних власникам землі та землекористувачам в місті Чернігові шляхом

Державна регуляторна служба України
ВІХ №8948/О/20-17 від 11.10.2017

Проценко



затвердження його у новій редакції, яке визначає порядок визначення та відшкодування збитків, заподіяних власникам землі та землекористувачам, які заподіяні вилученням (викупом) та тимчасовим зайняттям земельних ділянок, встановленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості ґрунтового покриття та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведенням їх у непридатний для використання стан та неодержанням доходів у зв'язку з тимчасовим невикористанням земельних ділянок.

Земельні відносини в Україні регулюються Конституцією України, Земельним кодексом України (далі - Кодекс), а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

Статтею 12 Кодексу визначені повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин. До них належать, зокрема, розпорядження землями територіальних громад, вирішення земельних спорів, вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Відповідно до статті 157 Кодексу порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 № 284 затверджено Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам (далі - Порядок), яким встановлено вимоги щодо формування комісій, визначення розмірів збитків, термінів їх відшкодування тощо.

В свою чергу, відповідно до вимог пункту 2 Порядку розміри збитків визначаються комісіями, створеними Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських (міст обласного значення) рад. До складу комісій включаються представники Київської, Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських (міст обласного значення) рад (голови комісій), власники землі або землекористувачі (орендарі), яким заподіяні збитки, представники підприємств, установ, організацій та громадяни, які будуть їх відшкодовувати, представники державних органів земельних ресурсів і фінансових органів, органів у справах містобудування і архітектури та виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, на території яких знаходяться земельні ділянки.

Результати роботи комісій оформлюються відповідними актами, що затверджуються органами, які створили ці комісії.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 року № 963 затверджена Методика, що спрямована на визначення розміру шкоди заподіяної державі, територіальним громадам, юридичним та фізичним особам на всіх категоріях земель внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриття (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу.

Відповідно до вимог пункту 7 попередньо зазначеної Методики розрахунок розміру шкоди заподіяної державі, територіальним громадам внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу, проводиться Держекоінспекцією та її територіальними органами або Держгеокадастром та її територіальними органами, а розміру шкоди, заподіяної юридичним та фізичним особам, - територіальними органами Держгеокадастру на підставі матеріалів обстежень земельних ділянок, проведених відповідно до Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.11.2000 № 1619.

Розмір шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву обчислюється відповідно до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27.10.1997 № 171.

В свою чергу, порядок визначення розміру збитків, завданих унаслідок не проведення робіт з рекультивації порушених земель, що здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1098 «Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок не проведення робіт з рекультивації порушених земель».

Водночас, ні законами України, відповідно до яких розроблено зазначений проект рішення, ні іншими законодавчими актами України не передбачено повноважень міських рад щодо додаткового врегулювання питань стосовно визначення та відшкодування збитків, заподіяних власникам землі та землекористувачам, які заподіяні вилученням (викупом) та тимчасовим зайняттям земельних ділянок, встановленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведенням їх у непридатний для використання стан та неодержанням доходів у зв'язку з тимчасовим невикористанням земельних ділянок, в тому числі шляхом затвердження будь-яких положень (порядків).

Разом з тим, відповідно до вимог частини другої 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, проект рішення Чернігівської міської ради «Про внесення змін та доповнень до Положення про порядок визначення та відшкодування збитків, заподіяних власникам землі та землекористувачам в місті Чернігові, затвердженого рішенням Чернігівської міської ради від 28.04.2011 року» не узгоджується з вимогами статті 4 Закону України «Про

засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме, принципами адекватності - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятих альтернатив, та доцільності - обґрунтована необхідність запровадження державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми.

Крім того, керуючись статтею 30 Закону, пропонуємо розглянути питання щодо скасування рішення Чернігівської міської ради від 28 квітня 2011 року «Про затвердження Положення про порядок визначення та відшкодування збитків, заподіяних власникам землі та землекористувачам в місті Чернігові» (8 сесія 6 скликання) зі змінами та доповненнями.

II. Щодо проекту рішення № 2

Проектом рішення № 2 передбачається внесення змін та доповнень до Положення про порядок відчуження, списання, передачі основних засобів, що є комунальною власністю територіальної громади м. Чернігова, яке визначає єдині вимоги до порядку відчуження, списання та передачі майна, яке належить до комунальної власності територіальної громади міста та закріплено за виконавчими органами міської ради, установами, закладами на праві оперативного управління або комунальними підприємствами на праві господарського відання, а також майна, переданого в оренду, функції з управління яким здійснює фонд комунального майна міської ради.

За результатами проведеного аналізу вказаного проекту рішення, а також діючого Положення про порядок відчуження, списання, передачі основних засобів, що є комунальною власністю територіальної громади м. Чернігова, затвердженого рішенням міської ради від 26 червня 2012 р. (22 сесія 6 скликання) зі змінами та доповненнями» (далі - Положення) встановлено наступне.

Згідно зі статтею 60 Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі - Закон № 280/97-ВР) органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування й оренду.

Відповідно до статті 29 Закону № 280/97-ВР до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить, зокрема підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та

умов відчуження комунального майна та подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;

Статтею 26 Закону № 280/97-ВР до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено, зокрема прийняття, виключно на пленарних засіданнях таких рад, рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна.

Основними принципами володіння та користування майном територіальними громадами є доцільність, економність, ефективність, а також непослаблення в результаті майнових операцій економічних основ місцевого самоврядування.

Крім того, при визначенні матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування розділом III Закону № 280/97-ВР встановлено, що доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

При цьому, майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Підсумовуючи наведене вище, відчуження майна комунальної власності здійснюється власниками або уповноваженими ними органами в інтересах територіальної громади з урахування його економічної доцільності та ефективності, що вирішується на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад з урахуванням пропозицій щодо порядку та умов відчуження такого майна, підготовлених виконавчими органами відповідних рад в кожному окремому випадку відповідно до закону.

Водночас, Положенням, відповідно до його змісту та наповнення, встановлено єдиний загальний порядок відчуження, списання, передачі майна, що є комунальною власністю територіальної громади міста.

Проте, як вже підсумовувалось вище, відчуження комунального майна здійснюється відповідно до закону в кожному окремому випадку, а отже не потребує встановлення єдиного механізму (порядку), незалежно від того, на який об'єкт нерухомого майна, що знаходиться у власності територіальних громад, буде поширюватися такий механізм (порядок).

Принагідно зазначаємо, що жодним законом України не передбачено повноважень органів місцевого самоврядування щодо можливості та/або необхідності встановлювати порядки відчуження, списання, передачі комунального майна, що носять, при цьому, загальний характер та можуть застосовуватися неодноразово і до широкого кола об'єктів майна.

Враховуючи вищевикладене, проект рішення Чернігівської міської ради «Про внесення змін та доповнень до Положення про порядок відчуження, списання, передачі основних засобів, що є комунальною власністю територіальної громади м. Чернігова, затвердженого рішенням міської ради від 26 червня 2012 р. (22 сесія 6 скликання) зі змінами та

доповненнями» не узгоджується з вимогами статті 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме, принципами адекватності - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятих альтернатив, та доцільності - обґрунтована необхідність запровадження державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми.

Таким чином, керуючись статтею 30 Закону, пропонуємо розглянути питання щодо скасування рішення Чернігівської міської ради від 28 квітня 2011 року «Про внесення змін та доповнень до Положення про порядок відчуження, списання, передачі основних засобів, що є комунальною власністю територіальної громади м. Чернігова, затвердженого рішенням міської ради від 26 червня 2012 р. (22 сесія 6 скликання) зі змінами та доповненнями»

III. Щодо проекту рішення № 3

Проектом рішення № 3 передбачається внесення змін та доповнень до Порядку проведення конкурсу на право укладення договору оренди комунального майна, затвердженого рішенням 22 сесії міської ради 6 скликання від 22 червня 2012 року (далі - Порядок).

Відповідно до вимог частини шостої статті 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» для об'єктів, що перебувають у комунальній власності, органами місцевого самоврядування визначається порядок проведення конкурсу.

Пунктом 8 Порядку визначено перелік матеріалів, що подаються претендентами для участі у конкурсі, які, зокрема, включають довідку від претендента про те, що проти нього не порушено справу про банкрутство (*підпункт 8.2 пункту 8 «Відомості про претендента»*).

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, дані 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.

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 10 Порядку встановлено, що до складу конкурсної комісії входять представники орендодавця, фонду комунального майна міської ради, виконавчих органів міської ради та депутати міської ради - представники постійних комісій міської ради: з питань комунальної власності, бюджету та фінансів; з питань соціально-економічного розвитку, підприємництва, туризму та інвестиційної діяльності; з питань регламенту, законності, прав і свобод громадян та запобігання корупції і представник постійної комісії міської ради, враховуючи функціональне призначення об'єкта, що здається в оренду. Разом з тим, доцільно розглянути можливість щодо включення до складу конкурсної комісії представників громадських організацій роботодавців та підприємців (за згодою).

Наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту рішення № 3 (далі - АРВ) підготовлено формально, що не узгоджується з вимогами 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), а також з вимогами статей 5 і 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу.

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, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Натомість, в АРВ до проекту рішення розробником наведено лише словесний опис проблеми, 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 узгоджується з вимогами статті 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зокрема, з принципом доцільності - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» 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 цього проекту рішення та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

В розділі VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» АРВ розробником не зазначені всі необхідні показники результативності, які визначені Методикою, а саме:

розмір коштів, що витрачаються суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;

час, що витрачається суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта, що не узгоджується з вимогами пункту 10 Методики № 308.

Всі показники результативності мають бути визначені у числовій та/або монетарній формі. Для кожного показника потрібно визначити одиницю вимірювання.

Слід зазначити, що не всі показники результативності з обов'язкового їх переліку, наведеного у Методиці, можуть стосуватися конкретного регуляторного акта. Якщо який-небудь з обов'язкових показників результативності не стосується регуляторного акта, то необхідно все одно вказати цей показник, але зазначити, що цей регуляторний акт не впливає на нього.

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

Невідповідність вимогам Методики № 308 в частині визначення показників результативності не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження результативності проекту регуляторного акта, як передбачено статтею 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

У зв'язку з неналежною підготовкою АРВ та відсутністю в ньому всієї необхідної інформації розробником не доведена відповідність зазначеного проекту рішення принципам збалансованості - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, та ефективності - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта

максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо привести проект рішення Чернігівської міської ради «Про внесення змін та доповнень до Порядку проведення конкурсу на право укладення договору оренди комунального майна» у відповідність до вимог чинного законодавства України з урахуванням наданих вище зауважень та пропозицій, а аналіз його регуляторного впливу - у відповідність 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.

За результатами розгляду цього листа просимо доопрацьовані редакції проекту рішення «Про внесення змін та доповнень до Порядку проведення конкурсу на право укладення договору оренди комунального майна» та аналіз його регуляторного впливу надіслати на адресу Державної регуляторної служби України в установленому законодавством порядку для отримання пропозицій щодо удосконалення цього проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики.

Голова Державної
регуляторної служби України



К.М. Ляпіна