

Аналіз регуляторного впливу до проекту наказу Фонду державного майна України «Про внесення Змін до Типових договорів оренди»

І. Визначення проблеми

Відповідно до вимог Закону України «Про оренду державного та комунального майна» укладений сторонами договір оренди в частині істотних умов повинен відповідати типовому договору оренди відповідного майна.

Наказом Фонду державного майна України (далі – Фонд) від 23 серпня 2000 р. № 1774, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21 грудня 2000 р. за № 931/5151, затверджено Типовий договір оренди цілісного майнового комплексу державного підприємства (структурного підрозділу підприємства), Типовий договір оренди індивідуально визначеного (нерухомого або іншого) майна, що належить до державної власності (далі – Типові договори оренди) та Примірний договір про відшкодування витрат балансоутримувача на утримання орендованого нерухомого майна та надання комунальних послуг орендарю (далі – Примірний договір).

Як сторона договірних орендних відносин держава має забезпечити ефективне використання належного їй майна, його схоронність та прибутковість. Потрібно зауважити, що надходження від плати за оренду державного майна зараховуються до доходів загального фонду Державного бюджету України, які є джерелом виконання соціальних програм та забезпечення важливих соціальних гарантій для населення, та спрямовуються, в першу чергу, на фінансування захищених статей видатків державного бюджету.

На виконання протокольного рішення колегії Фонду регіональними відділеннями Фонду було надано відповідні пропозиції щодо актуалізації нормативно-правових актів з питань оренди, зокрема, Типових договорів оренди.

Аналіз практики орендних відносин показав необхідність актуалізації положень Типових договорів оренди, зокрема, введення норм, спрямованих на:

посилення відповідальності орендарів за схоронність державного майна, введення заходів проти недобросовісних орендарів (у тому числі тих, які мають заборгованість з орендної плати);

єдності ряду вимог Типового договору оренди цілісного майнового комплексу державного підприємства (структурного підрозділу підприємства) та Типового договору оренди індивідуально визначеного (нерухомого або іншого) майна, що належить до державної власності;

виключення фактично недієвих вимог.

Крім того, з розвитком орендних відносин та зміною нормативно-правових актів України, які регулюють оренду державного майна (або опосередковано впливають на такі відносини), наразі спостерігається невідповідність деяких положень Типових договорів оренди актам, що мають вищу юридичну силу, зокрема:

- Цивільному кодексу України;
- Господарському кодексу України;

- Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;
 - Закону України «Про страхування»;
 - постанові Кабінету Міністрів України «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу» від 04 жовтня 1995 року № 786 (зі змінами)
 - постанові Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 року № 906 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на право оренди державного майна»;
- та іншим.

Таким чином, існує комплексна проблема організаційного регулювання орендних відносин стосовно державного майна: з одного боку, має місце невідповідність положень Типових договорів оренди нормам чинного законодавства, з іншого – зазначені положення потребують актуалізації з метою забезпечення виконання державою функцій ефективного власника належного їй майна.

Проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів, оскільки оформлення договірних відносин законодавчо регламентовано і всі сторони зазначених відносин мають дотримуватися зазначених норм. Проблема не може бути розв'язана за допомогою прийняття нових регуляторних актів, оскільки це є недоцільним з точки зору нормопроектувальної техніки.

На підставі зазначеного, з урахуванням пропозицій щодо актуалізації, з метою упорядкування нормативно-правового поля з питань оренди Фондом розроблено проект наказу «Про внесення Змін до Типових договорів оренди» (далі – Проект наказу, регуляторний акт).

Проектом наказу, зокрема, передбачається:

- виключити з тексту Типового договору оренди індивідуально визначеного (нерухомого або іншого) майна вимоги про державну реєстрацію договору оренди у зв'язку із відсутністю на сьогодні такої вимоги у чинному законодавстві;
- приведення положень Типових договорів оренди у відповідність до постанови Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2017 року № 886 «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на право оренди державного майна» в частині запровадження обов'язкового гарантійного внеску та авансового платежу (за пропозицією уповноваженого органу управління);
- врахування пропозиції Рахункової палати України щодо приведення положень договорів у відповідність до статті 17 Закону України «Про оренду державного та комунального майна»;
- створити нормативно-правове підґрунтя для можливості перерахунку орендної плати у разі зміни саме розміру орендної ставки;
- передбачити надання орендарем орендодавцю завірених належним чином копії договору страхування, а не полісу, оскільки відповідно до Закону України «Про страхування» страховий поліс це лише один з різновидів договору страхування та копії платіжного доручення;

- врегулювати суперечність щодо можливості компенсації орендарю поліпшень зроблених ним як без дозволу, так і з дозволу орендодавця, крім випадків, коли об'єкт оренди приватизується орендарем;
- інше.

Відповідно до вимог статті 10 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» вартість майна є однією з істотних умов договору оренди. Вартість майна у Типових договорах оренди зазначається згідно з актом оцінки/висновком про вартість. Відповідно до вимог пункту 17 Національного стандарту оцінки «Загальні засади оцінки майна та майнових прав», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1440, у звіті про оцінку майна та у висновку про вартість об'єкта оцінки оцінювач відображає факт про включення або невключення до ринкової вартості суми податку на додану вартість. Форми актів оцінки майна, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1995 р. № 629 (зі змінами), наразі не передбачають включення ПДВ до вартості таких об'єктів. Таким чином, у Типових договорах оренди потрібно зазначати, що вартість об'єкта визначено та зафіксовано без урахування ПДВ.

Однією з істотних умов договору оренди є також індексація орендної плати. Відповідно до вимог статті 3 Закону України «Про індексацію грошових доходів населення» індекс споживчих цін (індекс інфляції) обчислюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики, і не пізніше 10 числа місяця, що настає за звітним, публікується в офіційних періодичних виданнях. Таким чином, виключення існуючої на сьогодні вимоги у Типових договорах оренди щодо розміщення індексів інфляції на офіційному сайті Фонду зумовлено потребою уникнення дублювання функцій органів влади щодо інформування населення та забезпечить більшу оперативність оновлення інформації про індекс інфляції.

Типовими договорами оренди визначено перелік підстав для перерахунку орендної плати, який об'єктивно потребує розширення. Зокрема, перелік потрібно доповнити такою підставою, як зміна орендної ставки, що визначається відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу» від 04 жовтня 1995 року № 786 (зі змінами).

Відповідно до статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. З метою уникнення обмеження прав сторін за договорами оренди, що були укладені до набрання чинності нормативно-правовим актом, який змінює розмір орендної ставки, порівняно з тими, які укладуть договори оренди після набрання чинності нормативно-правовим актом, тим самим поставивши учасників орендних відносин в нерівні умови.

З метою забезпечення коректних нормативних основ договірних відносин у Типових договорах оренди також змінено деякі реквізити відповідних регулюючих нормативно-правових актів, а також внесено нові посилання на нормативно-правові акти (наприклад, стосовно Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, Порядку надання орендарю згоди орендодавця державного майна на здійснення невід'ємних поліпшень орендованого державного майна тощо).

Крім того, з цією метою деякі пункти Типових договорів оренди приведено у відповідність із вимогами Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

У Типовому договорі оренди індивідуально визначеного (нерухомого або іншого) майна, що належить до державної власності вимоги щодо здійснення ремонту та відшкодування вартості поліпшень приведено у відповідність з вимогами Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

Загалом гармонізовано між собою вимоги ряду пунктів у Типових договорах оренди (як нерухомого державного майна, так і цілісного майнового комплексу державного підприємства), зокрема, положення щодо страхування майна, внесення завдатку тощо.

Також приведено термінологію, яка використовується у Типових договорах оренди, у відповідність до вимог Закону України «Про страхування» (зокрема, щодо використання терміна «договір страхування»).

Як превентивні заходи проти недобросовісності орендарів (або потенційних орендарів, учасників конкурсу) та з метою підвищення відповідальності останніх стосовно схоронності державного майна в положення Типових договорів оренди запропоновано внести: вимогу щодо постійного поновлення договору страхування орендарем на весь час дії договору оренди; запобіжні норми, які не дозволяють передачу орендованого майна в заставу.

Також введено нові умови, спрямовані насамперед на ненакопичення боргу з надходжень від орендної плати перед державним бюджетом та зменшення обсягу відповідної претензійно-позовної роботи органів приватизації – нарахування пені протягом шести місяців після припинення договору оренди та передбачення стягнення заборгованості по орендній платі та штрафних санкцій, передбачених договором, у судовому порядку та/або в безспірному порядку на підставі виконавчого напису нотаріуса.

Статтею 208 Цивільного кодексу України визначено правочини, які належить вчиняти у письмовій формі. У свою чергу, стаття 218 Цивільного кодексу України визначає правові наслідки недодержання вимоги щодо письмової форми правочину.

Водночас статтею 654 Цивільного кодексу України визначено, що зміна договору вчиняється в такій самій формі, що й договір, що змінюється або розривається, якщо інше не встановлено договором або законом чи не впливає із звичаїв ділового обороту.

Положення Типових договорів оренди приведено у відповідність із зазначеними вище вимогами. Зокрема передбачено, що усі зміни та доповнення до договору оренди мають вчинятися у письмовій формі; потребуватиметься письмова згода орендодавця щодо певних дій орендаря тощо.

Відповідно до вимог статті 181 Господарського кодексу України, яка визначає загальний порядок укладання господарських договорів, у разі якщо проект договору викладено як єдиний документ, він надається другій стороні у двох примірниках. У Типових договорах оренди буде враховано цю вимогу.

Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив:

Групи (підгрупи)	Так	Ні
Громадяни		Ні
Держава	Так	
Суб'єкти господарювання,	Так	
у тому числі суб'єкти малого підприємництва	Так	

II. Цілі державного регулювання

Цілями державного регулювання є удосконалення положень Типових договорів оренди з метою:

приведення у відповідність із нормами чинного законодавства;

забезпечення виконання державою функцій ефективного власника належного їй майна.

Для досягнення зазначених цілей запропоновано низку змін до Типових договорів оренди, зазначених у розділі I.

Впровадження такого підходу захищає інтереси як держави, так і суспільства, оскільки забезпечується ефективне використання державного майна, прямим результатом чого є поповнення Державного бюджету України.

Запропонований регуляторний акт розроблено з метою удосконалення правового регулювання відносин між сторонами договірних орендних відносин.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

Вид альтернативи	Опис альтернативи
Альтернатива 1 - Залишити Типові договори оренди та Примірний договір без змін	Не дозволить досягнути цілей державного регулювання, оскільки деякі положення Типових договорів потребують приведення у відповідність до вимог чинного законодавства з урахуванням сучасної практики орендних відносин.
Альтернатива 2 – Викласти Типові	Найдоцільніший спосіб – буде забезпечено

договори оренди та Примірний договір у новій редакції.	приведення положень Типових договорів оренди у відповідність до вимог нормативно-правових актів, зазначених в розділі I цього аналізу, а також дозволить удосконалити положення договорів оренди, які спрямовані на мінімізацію можливих зловживань несумлінними орендарями в процесі оренди.
Альтернатива 3 - Внесення змін до Типових договорів оренди та Примірного договору	Дозволить привести Типових договорів оренди та Примірного договору у відповідність до вимог чинного законодавства, однак є недоцільним з точки зору вимог нормопроектувальної техніки. Так, пунктом 2.28 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5, передбачено, що: «У разі внесення до нормативно-правового акта (структурної одиниці) змін, що за обсягом становлять більше половини тексту або істотно впливають на зміст, акт (структурну одиницю) необхідно викласти в новій редакції.».

В подальшому альтернатива 3 для порівняння не застосовується.

Оцінка впливу на сферу інтересів держави

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Реалізація положень Закону України «Про оренду державного та комунального майна» щодо розробки типових договорів оренди державного майна Фондом державного майна України.	З розвитком орендних відносин деякі положення Типових договорів оренди стали не відповідати вимогам нормативних актів, що мають вищу юридичну силу. Крім того, несумлінні орендарі використовують прогалини в законодавстві з метою ухилення від виконання договірних зобов'язань, а то і зловживають цим, що призводить до неефективного використання державного майна та втрат державного бюджету.
Альтернатива 2	Приведення положень Типових договорів оренди у відповідність до законодавства, підвищення ефективності використання державного майна, зменшення можливостей для зловживання не сумлінними орендарями, збільшення надходжень до державного	Відсутні

	бюджету, можливість виконання державною своїх соціальних зобов'язань.	
--	---	--

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання*

Показник	Великі Середні	Малі Мікро	Разом**
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання	8 941***	5 251	14 192
Питома вага групи у загальній кількості, відсотків	63,00	37,00	100

* на прикладі орендних відносин щодо державного майна за даними стосовно кількості укладених органами приватизації договорів оренди державного майна станом на 01.01.2018.

** без урахування 4 714 договорів оренди, укладених з орендарями відповідно до вимог п.10 Методики розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу, станом на 01.01.2018.

*** у тому числі орендарі за 110 договорами оренди ЦМК.

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Наявність чинних Типових договорів оренди, що загалом дає змогу здійснювати орендні відносини у правовому полі.	Не відповідність деяких положень Типових договорів оренди чинному законодавству та сучасним тенденціям у сфері оренди ускладнює орендні відносини для суб'єктів господарювання.
Альтернатива 2	Економія витрат суб'єктів господарювання за виготовлення копій договорів оренди та додатків до них: За перший рік – 141 920 грн За 5 років – 709 600 грн	Відсутні

ЕКОНОМІЯ

на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта

Порядковий номер	Витрати	За перший рік	За п'ять років
1	Інше (економія витрат на виготовлення копій договорів оренди), грн*	10,00	50,00
2	РАЗОМ, грн	10,00	50,00
3	Кількість суб'єктів господарювання великого та	8 941	8 941

	середнього підприємства, на яких буде поширено регулювання, одиниць		
4	Сумарні витрати суб'єктів господарювання великого та середнього підприємства, на виконання регулювання (вартість регулювання) (рядок 2 x рядок 3), грн	89 410	447 050

* економія витрат на виготовлення копій договорів і додатків до них.

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)	Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки)	Коментарі щодо присвоєння відповідного бала
Викладення Типових договорів оренди та Примірного договору у новій редакції	4	Цілі прийняття регуляторного акта можуть бути досягнуті повною мірою. Найбільш оптимальний варіант з огляду на потребу приведення чинних Типових договорів у відповідність до вимог законодавства та узагальнення практичного досвіду орендних відносин
Залишити без змін чинні Типові договори	2	Цілі прийняття регуляторного акта не можуть бути досягнуті повною мірою. Загалом чинні редакції Типових договорів потребують доопрацювання з метою актуалізації

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми

Предметом регулювання Проекту наказу є організаційне забезпечення договірних орендних відносин стосовно державного майна.

Для досягнення зазначених цілей запропоновано приведення положень Типових договорів оренди у відповідність до інших нормативно-правових актів; запровадження додаткових стримуючих механізмів для захисту майнових інтересів держави у процесі оренди державного майна; посилення відповідальності орендарів у разі невиконання умов договору оренди; виключення положень, які, як показала практика, фактично є недієвими,

зокрема, щодо списання орендованого майна, створення орендарем спеціальних фондів тощо.

VI. 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

Реалізація регуляторного акта передбачає:

- можливі додаткові витрати робочого часу суб'єктів господарювання на здійснення певних дій (виготовлення копій тощо) – із розрахунку 1 робоча година на рік на одного суб'єкта господарювання;
- вигоди органу державної влади через зменшення часових витрат на здійснення певних дій (надання консультацій та роз'яснень (усних, письмових) суб'єктам господарювання – учасникам договірних відносин, пов'язаних із невідповідністю Типових договорів оренди сучасним нормативно-правовим актам; виготовлення примірників договору оренди тощо).

Вигоди адміністрування регулювання

Фонд державного майна України (його регіональні відділення)

Процедура регулювання суб'єктів великого і середнього підприємництва (розрахунок на одного типового суб'єкта господарювання)	Планові витрати часу на процедуру	Вартість часу співробітника органу державної влади відповідної категорії (заробітна плата)	Оцінка кількості процедур за рік, що припадають на одного суб'єкта	Оцінка кількості суб'єктів, що підпадають під дію процедури регулювання	Витрати на адміністрування регулювання* (за рік), грн
1. Облік суб'єкта господарювання, що перебуває у сфері регулювання	X	X	X	X	X
2. Поточний контроль за суб'єктом господарювання, що перебуває у сфері регулювання, у тому числі:	X	X	X	X	X
камеральні	X	X	X	X	X
виїзні	X	X	X	X	X
3. Підготовка, затвердження та опрацювання одного окремого акта про порушення вимог регулювання	X	X	X	X	X
4. Реалізація одного окремого рішення щодо порушення вимог регулювання	X	X	X	X	X
5. Оскарження одного окремого рішення суб'єктами господарювання	X	X	X	X	X
6. Підготовка звітності за результатами регулювання	X	X	X	X	X
7. Інші адміністративні процедури: **					
надання консультацій	1	22,41	1	18 906***	

					423 683,46
Разом за рік	X	X	X	X	423 683,46
Сумарно за п'ять років	X	X	X	X	X

* Вартість витрат, пов'язаних з адмініструванням процесу регулювання державними органами, визначається шляхом множення фактичних витрат часу персоналу на заробітну плату спеціаліста відповідної кваліфікації та на кількість суб'єктів, що підпадають під дію процедури регулювання, та на кількість процедур за рік.

** Витрати робочого часу за умов: 1 робоча година = 22,41 грн на підставі вимог ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет на 2018 рік».

*** Кількість чинних договорів оренди з урахуванням 4 714 договорів оренди, укладених з орендарями відповідно до вимог п.10 Методики розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу, станом на 01.01.2018.

ТЕСТ

малого підприємництва (М-Тест)

1. Консультації з представниками мікро- та малого підприємництва щодо оцінки впливу регулювання.

Консультації щодо визначення впливу запропонованого регулювання на суб'єктів малого підприємництва не проводилися, оскільки форми Типових договорів оренди для всіх типів суб'єктів господарювання є однаковими.

2. Вимірювання впливу регулювання на суб'єктів малого підприємництва:

кількість суб'єктів малого підприємництва, на яких поширюється регулювання: 5 251 (одиниць).

питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких проблема справляє вплив 37,00 (відсотків).

3. Розрахунок витрат (економії) суб'єктів малого підприємництва на виконання вимог регулювання:

Порядковий номер	Витрати	За перший рік	За п'ять років
1	Інше (економія витрат на виготовлення копій договорів оренди, складання звітів тощо), грн*	10,00	50,00
2	РАЗОМ, грн	10,00	50,00
3	Кількість суб'єктів господарювання малого підприємництва, на яких буде поширено регулювання, одиниць	5 251	5 251
4	Сумарні витрати суб'єктів господарювання великого та середнього підприємництва, на виконання регулювання (вартість регулювання) (рядок 2 x	52 510	262 550

	рядок 3), грн		
--	---------------	--	--

* у результаті прийняття регуляторного акту не передбачається введення нових «прямих» витрат для суб'єктів малого підприємництва.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Запропонований Проект наказу буде діяти до прийняття змін до нього, до прийняття змін до нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу, які стосуються зазначеної сфери регулювання, або до моменту визнання його таким, що втратив чинність.

Проект наказу набере чинності з дня його офіційного опублікування.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Показниками результативності запропонованого акта будуть:

- розмір надходжень до державного бюджету, пов'язаних з дією акта;
- кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;
- час, що витрачатиметься суб'єктами господарювання, пов'язаними з виконанням вимог акта;
- рівень поінформованості суб'єктів господарювання з основних положень акта;
- кількість нових договорів оренди державного майна;
- кількість пролонгованих договорів оренди державного майна;
- кількість припинених договорів оренди державного майна;

Зміни, що пропонуються, поширюватимуться на орендарів всіх організаційно-правових форм та орендодавців державного майна.

Проект наказу було оприлюднено з метою обговорення та отримання від суб'єктів господарювання зауважень та пропозицій.

IX. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта

Стосовно регуляторного акта Фондом буде здійснюватися базове, повторне та періодичне відстеження його результативності в строки, установлені статтею 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Базове відстеження результативності акта буде здійснено після набрання чинності цим актом шляхом аналізу та підрахунку статистичних даних, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного відстеження результативності цього акта.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюватиметься через рік з дня набрання чинності цим регуляторним актом, але не пізніше двох років після набрання ним чинності. За результатами даного відстеження відбудеться порівняння показників базового та повторного відстеження.

Періодичне відстеження результативності цього регуляторного акта здійснюватиметься раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження результативності.

Відстеження результативності цього регуляторного акта буде здійснюватися Фондом за допомогою статистичних даних.

В. о. Голови Фонду

В. Трубаров