

Узагальнення ефективності застосування законодавства про оренду державного та комунального майна

Олександра БЕЛОГУБОВА,
головний консультант секретаріату
Комітету з питань економічної
політики Верховної Ради України,
заслужений юрист України



Комітет з питань економічної політики в порядку парламентського контролю постійно аналізує практичні результати застосування державними органами та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами Закону України «Про оренду державного та комунального майна», а також низки пов'язаних із ним законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Предметом вивчення, зокрема, стали: відомості щодо орендованого майна, його вартості, сум надходжень, їхній розподіл та використання; терміни оформлення договорів оренди; заходи в разі несплати орендних платежів; форми орендної плати та підстави її зміни; вплив змін на виконання Закону України «Про оренду державного та комунального майна» за останні шість років.

Як відомо, питання оренди державного та комунального майна регулюються і загальними законами України (Конституція (ст. 92), Закон «Про Кабінет Міністрів України», Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Цивільний кодекс, Господарський кодекс), і спеціальними законами («Про оренду державного та комунального майна», «Про управління об'єктами державної власності», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень»).

Державну політику у сфері оренди державного майна здійснюють Кабінет Міністрів України, Фонд держмайна України (ФДМУ) та його регіональні відділення й представництва, а також органи, уповноважені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, щодо майна, яке належить АРК, органи місцевого самоврядування щодо майна, яке перебуває в комунальній власності.

На виконання вимог пункту 7 статті 6 Закону «Про управління об'єктами державної власності» уповноважені органи управління відповідно до покладених на них завдань здійснюють моніторинг фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, що належать до сфери їх управління.

Керуючись статтею 5 цього закону, Кабінет Міністрів прийняв постанову № 832 від 19.06.2007 р., якою встановив, що контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності здійснюється шляхом проведення моніторингу додержання законності та оцінки ефективності їх виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими органами, що управляють об'єктами державної власності. Цією ж постановою затверджено критерії визначення ефективності управління об'єктами державної власності. Відповідальним за проведення моніторингу є Мінекономіки України, яке щоквартально та щорічно за встановленою формою одержує інформацію для узагальнення та оцінки ефективності.

Одним із головних показників ефективності орендних відносин є рівень виконання щорічних бюджетних завдань із забезпечення надходжень коштів за оренду державного майна. Щорічно законом України про Державний бюджет

на поточний рік встановлюється завдання щодо забезпечення надходжень плати за оренду державного майна до загального фонду Державного бюджету України.

На підставі відомостей, наданих ФДМУ 13.08.2010 р. (лист № 10-16-10841), надходження доходів до держбюджету щорічно перевищували заплановані.

За останні шість років виконання планових завдань надходження доходів становили: 2005 р. – 174%, 2006 р. – 116,2%, 2007 р. – 162,6%, 2008 р. – 124,1%, 2009 р. – 118,0%, 2010 р. – 43,1%.

Аналіз наданих матеріалів свідчить, що оплата оренди здійснювалася виключно у грошовій формі.

Слід зазначити, що в чинному законодавстві України є розбіжності щодо справляння орендної плати. Так, у статті 762 Цивільного кодексу визначено, що плата за користування майном встановлюється договором найму (оренди), а статтею 797 передбачено справляння плати з наймача будівлі, яка складається з плати за найману будівлю та земельну ділянку, у статті 19 Закону «Про оренду державного та комунального майна» встановлено, що орендар за користування об'єктом оренди вносить орендну плату незалежно від наслідків господарської діяльності. Річна орендна плата за користуван-

3 лютого 2005 року в Китаї випущено найдорожчу у світі газету. Редакція часопису «China Economic Daily» у місті Шеньчжень південнокитайської провінції Гуандун прийняла рішення надрукувати спеціальний випуск на золотому папері. Видання під назвою «Час процвітання Китаю» містило інформацію про останні десять засідань законодавчих зборів КНР – Усекитайських зборів народних представників.

Газету надруковано у двох варіантах – «колекційне» видання і «видання-люкс» накладом по 36 примірників. На кожен екземпляр «колекційного» видання пішло 500 грамів золота, а на «видання-люкс» – по 200 грамів. Вартість газети для бажаючих її придбати становила у першому випадку 69 000 юанів (8 100 доларів) і в другому – 29 000 юанів (3 500 доларів).

Оскільки аналогів «золотому» часопису в світі не було, видання занесли до Книги рекордів Гіннеса.

Ю. Ц.

державної реєстрації права власності, оренди, постійного користування нерухомим майном. Якщо право власності на нерухоме майно відповідно до закону підлягає державній реєстрації, воно виникає з моменту державної реєстрації (стаття 331 Цивільного кодексу).

Право комунальної власності визначено статтею 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до законодавства здійснюють повноваження з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати й купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання й фінансування об'єктів, що привати-

ня цілісним майновим комплексом підприємства, його структурним підрозділом не може перевищувати десяти відсотків вартості орендованого майна. У разі визначення орендаря на конкурсних засадах умовами конкурсу може бути передбачено більший розмір орендної плати. Тож спеціальним законом встановлено обмеження щодо орендної плати. Однак щоб мати більше надходжень, протягом останніх п'яти років за пропозицією Кабінету Міністрів у законах про Державний бюджет встановлювався тільки конкурсний порядок передачі державного та комунального майна в оренду.

Аналіз показників проведення конкурсів на право оренди свідчить, що такий конкурс відбувався лише стосовно 5% об'єктів оренди, а на 95% об'єктів було подано лише по одній заяві.

Отже, на підставі поданої інформації можна дійти висновку, що встановлення обов'язкового проведення конкурсу щодо оренди державного та комунального майна призводить щорічно до втрат державного та місцевих бюджетів від 12% до 25% орендної плати за час проведення конкурсу, створює умови для використання майна протягом цього періоду поза межами закону.

За ініціативою ФДМУ, аби уникнути такого підходу до оренди, було запропоновано попередньо вивчати попит на об'єкти оренди, щоб скоротити час на проведення конкурсу й, відповідно, втрати орендної плати. За інформацією ФДМУ, ці питання поки що тільки обговорюють.

Статтею 73 Закону «Про Державний бюджет України на 2009 рік» було встановлено заборону продовження дії договорів оренди з усіма орендарями. За повідомленням ФДМУ, на виконання цієї вимоги закону замість продовження терміну дії договорів оренди пропонувалося проводити конкурси на право оренди раніше орендованих об'єктів, оскільки це призвело до припинення орендних відносин, втрати мотивації до поліпшення орендованого майна та орендних платежів за період звільнення об'єктів оренди від попереднього орендаря та проведення конкурсу. Недоречність цієї норми очевидна, що й спричинило її зміну Законом «Про внесення змін до статті 73 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» № 1498-VI від 10.06.2009 р.

Одним із головних чинників ефективності застосування закону є стабільність орендних відносин, що досягається за рахунок тривалості терміну орендних відносин. На підставі статті 17 Закону «Про оренду державного та комунального майна» термін договору орен-

ди визначається за погодженням сторін. Він не може бути меншим, ніж п'ять років, якщо орендар не пропонує менший термін. Вимоги цієї норми спрямовані на досягнення стабільних орендних відносин, яких практично не досягнуто.

За повідомленнями ФДМУ та органів місцевого самоврядування, договори оренди до 2007 року уклалися переважно на термін до одного року, оскільки за чинним законодавством це не потребувало державної реєстрації та нотаріального посвідчення договорів. У зв'язку із внесенням змін до статей 793, 794 Цивільного кодексу (закон № 501-V від 20.12.2006 р.) договори почали складати на термін до трьох років. Під час вивчення надісланих матеріалів та документів склалося враження, що орендодавці не були готові до оформлення договорів у нотаріальному порядку, як цього вимагало чинне законодавство. Скажімо, на майно, передане в оренду, не було документів про право власності, а також відомостей про його вартість. Таких вимог законодавства не виконано й досі, про що свідчить інформація, надана з областей України, міст Києва та Севастополя.

Слід зауважити, що й вимоги статті 182 Цивільного кодексу не виконувалися: право власності та інші речові права на нерухоме майно, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації.

Державна реєстрація прав на нерухомість і правочинів щодо нерухомості є публічною, здійснюється відповідним органом, який зобов'язаний надавати інформацію про реєстрацію та зареєстровані права у встановленому законом порядку.

Аналіз свідчить, що в більшості регіонів відсутні відомості про забезпечення юридичними документами об'єктів оренди, їх належну реєстрацію (облік) та інвентаризаційну вартість майна, що орендується. Це, зокрема, стосується Запорізької, Івано-Франківської, Одеської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської та Чернівецької областей, які мали надати їх на запит комітету. Адже питання належного оформлення права комунальної власності є досить важливим для подальшого оформлення за чинним законодавством прав володіння, користування та управління об'єктами державної власності та власності територіальних громад.

Усунення недоліків оформлення права власності на об'єкти, які передаються в оренду, сприятиме виконанню вимог Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», яким запроваджено обов'язковість



зуються та передаються в користування та оренду.

На вимогу пункту 2 статті 19 Закону «Про оренду державного та комунального майна» органи місцевого самоврядування визначають методику розрахунку орендної плати та порядку її використання щодо майна комунальної власності. Це право місцевого самоврядування передбачено статтями 142–144 Конституції. Згадані вимоги в більшості регіонів України виконано. Водночас залишаються питання, які потребують подальшого вирішення в рамках чинного законодавства.

Згідно з пунктом 7 статті 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» органи місцевого самоврядування, Верховна Рада АРК визначають порядок проведення конкурсу: органи місцевого самоврядування – щодо об'єктів комунальної власності, ВР АРК – щодо об'єктів, які належать автономії.

На підставі закону може бути встановлено перелік документів, які сторонам необхідно подати для оформлення договору оренди.

Аналіз наданих матеріалів і документів свідчить, що в більшості регіонів України органами місцевого самоврядування розроблені положення про передачу в оренду комунального майна, якими керувалися під час оформлення договорів оренди комунального майна, що свідчить про порушення вимог статей 19, 92 Конституції, статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону «Про оренду державного та комунального майна».

Порушення Конституції виявлено в Автономній Республіці Крим, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Кіровоградській, Київській, Луганській, Львівській, Рівненській, Сумській і Харківській областях.

Під час вивчення матеріалів і документів, наданих комітету, встановлено, що на підставі вимог пункту 2 статті 19 Закону «Про

оренду державного та комунального майна» органи місцевого самоврядування мають розробляти методику розрахунку орендної плати та порядок її використання. Проте відповідної інформації на розгляд комітету не надали із Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Одеської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської та Чернівецької областей. Ці ж такі області не надали для вивчення документи й про порядок проведення конкурсу орендованого майна. Усе це дає підстави вважати, що вимоги пункту 7 статті 9 Закону «Про оренду державного та комунального майна» в цих областях не виконуються.

Відомості, надані органами місцевого самоврядування свідчать, що заплановані завдання щодо надходжень плати за оренду комунального майна щорічно виконувалися. Але невідомо, в який спосіб ці показники розраховувалися, адже в більшості наданих матеріалів відсутня інформація про вартість переданого в оренду майна, плата за оренду котрого не може перевищувати десяти відсотків річних від вартості орендованого майна. Підвищення орендної плати проводилося шляхом її коригування за відповідний місяць із урахуванням індексу інфляції та за рахунок змін вартості орендованого майна.

Однак зміни норм, які пропонувалися законами про Державний бюджет, негативно вплинули на одержання таких надходжень.

Дещо проблемним у регіонах є своєчасне належне оформлення права комунальної власності. Про це свідчить надана інформація з більшості регіонів України: органи місцевого самоврядування не дотримувалися нотаріального оформлення договорів оренди, бо для цього обов'язково потрібен правовстановлюючий документ на комунальну власність орендодавця.

Заради справедливості слід зазначити, що правовідносини з питань оренди державного та комунального майна під час виникнення спорів не раз стають предметом розгляду загальних, господарських, адміністративних судів. Але це вже тема наступної розмови.

(Далі буде).

Від редакції

Як відомо, Верховна Рада України 23 грудня 2010 року прийняла Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» (№ 2856-VI), пункт 14 якого вносить істотні зміни до Закону «Про оренду державного та комунального майна». Це, на думку автора, не поліпшить стану орендних відносин у державі, а, навпаки, зруйнує добре налагоджену законодавчу базу, призведе до значного зростання кількості звернень до судів.

Дати 6 лютого 1996

6 лютого 1996 року виповнюється 15 років відтоді, як на британській антарктичній станції «Фарадей» було спущено прапор Сполученого Королівства і піднято синьо-жовтий символ Української держави: в Антарктиді з'явилася українська антарктична станція «Академік Вернадський».

Як відомо, Радянський Союз мав 14 науково-дослідних антарктичних станцій, третину з яких кадрово й фінансово цілком забезпечувала Україна, отож після краху союзиної імперії принаймні чотири з них мали відійти саме нашій державі. Однак уже на початку 1992 року Росія проголосила себе правонаступницею всіх антарктичних станцій, відтиснувши в такий спосіб від цієї спадщини всі колишні союзні республіки (до речі, вісім станцій РФ довелося законсервувати через брак коштів). Тому, коли в листопаді 1993 року Велика Британія поширила заяву про рішення передати одну зі своїх полярних баз, а саме станцію «Фарадей», розташовану якраз біля вістря Антарктичного півострова на острові Галіндез, одній з держав, яка спроможна продовжити науково-дослідні роботи на станції, Україна «викупила» об'єкт за символічну ціну – 1 фунт стерлінгів. Підписання угоди про передачу станції Україні кілька разів було на межі зриву, а ініціативу ледь не перехопила Південна Корея. Тож лише 20 червня 1995 року згідно з Міжурядовою угодою між Великою Британією і Україною та Меморандумом про взаєморозуміння між українським Центром антарктичних досліджень і Британською антарктичною службою Україні було передано антарктичну станцію «Фарадей» (надалі – «Академік Вернадський»).

У грудні 2004 року за досягнути успіхи Указом Президента України № 1524/2004 від 23 грудня 2004 року Українському антарктичному центру надано статус Національного антарктичного наукового центру (НАНЦ).

Ю. Ц.

