

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

до проєкту постанови Кабінету Міністрів України

«Про затвердження Переліку цільових призначень, в межах яких можливе надання в оренду об'єктів та майна державних і комунальних закладів освіти з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо закладами освіти, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу»

I. Визначення проблеми

Станом на сьогодні в Україні відсутній нормативно визначений вичерпний перелік цільових призначень, в межах яких дозволяється надавати в оренду об'єкти та майно державних і комунальних закладів освіти. Внаслідок цього практика укладення договорів оренди є неоднорідною, фрагментарною, нерегульованою та вразливою до ризиків і зловживань.

З одного боку, численні заклади освіти, зокрема, школи, професійно-технічні та вищі заклади мають приміщення та інфраструктуру, які потенційно можуть використовуватися для надання додаткових послуг, що доповнюють або обслуговують освітній процес. Йдеться, зокрема, про такі напрями як:

- організація харчування здобувачів освіти;
- медичні пункти та амбулаторії;
- інклюзивні сервіси (логопед, дефектолог, тощо);
- спортивні, творчі гуртки, студії;
- психолого-педагогічна допомога;
- послуги з охорони, зберігання речей, забезпечення побутових потреб здобувачів освіти;
- створення бази практики здобувачів освіти тощо.

Однак, в умовах нечіткого законодавчого регулювання та відсутності нормативного переліку допустимих цільових призначень оренди, балансоутримувачі та органи місцевого самоврядування не мають чітких орієнтирів щодо того, які послуги можуть бути надані на орендованих площах без порушення законодавства. Це унеможливує або суттєво ускладнює укладення договорів оренди, навіть тоді, коли діяльність орендаря є безпосередньо спрямованою на підтримку освітнього процесу.

Крім того, така ситуація створює широке поле для дискредитації з боку контролюючих органів, які можуть по-різному трактувати допустимість тієї чи іншої оренди, особливо зважаючи на ризик кваліфікації такої оренди, як «використання не за цільовим призначенням».

Водночас заклади освіти часто обмежені в ресурсах і не можуть самостійно забезпечити всі супутні освітньому процесу послуги, що створює дефіцит важливих сервісів (наприклад, відсутність логопеда, психолога, безпечного харчування, гурткової роботи у закладі або бази практики здобувачів освіти за спеціальностями), а отже – знижує якість освітнього середовища та обмежує доступ учасників освітнього процесу до необхідної допомоги.

Таким чином, відсутність нормативно визначеного переліку цільових призначень для оренди майна закладів освіти створює низку негативних наслідків, зокрема:

- правову невизначеність та суперечливість практики надання в оренду майна;

- унеможливлення укладення договорів оренди з надавачами важливих соціальних послуг;

- ризик втрати або непродуктивного використання наявної освітньої інфраструктури;

- надмірне навантаження на органи управління майном та адміністрації закладів освіти;

- ризик зловживань або звинувачень у нецільовому використанні майна;

- соціальну напругу серед учасників освітнього процесу через неможливість реалізації ініціатив.

Зазначена проблема є системною та потребує врегулювання на рівні нормативного акта Кабінету Міністрів України. Ухвалення постанови із затвердженням вичерпного, але достатньо гнучкого переліку цільових призначень дозволить:

- усунути правову невизначеність;

- запровадити уніфікований підхід до застосування орендного механізму;

- забезпечити баланс між захистом майнових інтересів держави та потребами учасників освітнього процесу;

- сприяти соціальному партнерству між закладами освіти та надавачами важливих освітньо-допоміжних послуг.

Основні групи (підгрупи), на які справляється вплив при підготовці проєкту:

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

Обґрунтування неможливості вирішення проблеми за допомогою ринкових механізмів:

Проблема, що розглядається має публічно-правовий характер і пов'язана з використанням об'єктів державної та комунальної власності, які перебувають у сфері управління закладів освіти. Ці об'єкти мають соціальне призначення і належать до категорії публічних ресурсів, що підпорядковані державним цілям у сфері освіти.

Ринкові механізми, як-от вільне ціноутворення, конкуренція чи саморегулювання, не здатні самостійно забезпечити баланс між майновими інтересами держави та суспільною потребою в наданні освітньо-допоміжних послуг.

Обґрунтування неможливості вирішення проблеми за допомогою діючих регуляторних актів:

Чинне законодавство, зокрема Закон України «Про оренду державного та комунального майна» та Закон України «Про освіту», не містить чіткого визначення переліку цільових призначень, у межах яких можливе надання в оренду об'єктів та майна державних і комунальних закладів освіти.

У межах діючої нормативно-правової бази:

відсутні спеціальні положення, які б визначали допустимі напрями використання майна закладів освіти, що передається в оренду, з урахуванням потреб освітнього процесу або обслуговування його учасників;

існує різнотлумачення та неоднозначне застосування чинних норм регіональними відділеннями Фонду державного майна України, органами місцевого самоврядування та самими закладами освіти, що унеможливорює єдиний підхід до прийняття рішень;

не врегульовано питання іншого використання майна, що пов'язане з освітнім процесом, але не є безпосередньо педагогічною або науковою

діяльністю (наприклад, надання послуг харчування, медичного обслуговування, організація практичної підготовки студентів).

Таким чином, наявна законодавча база не забезпечує необхідного рівня правової визначеності, прозорості та уніфікації практики використання освітнього майна, а тому існує об'єктивна необхідність у прийнятті окремого регуляторного акта – постанови Кабінету Міністрів України, яка б установила перелік допустимих цільових призначень.

II. Цілі державного регулювання

Метою прийняття проекту постанови Кабінету Міністрів України є:

1) встановлення чіткого, прозорого та вичерпного переліку цільових призначень, у межах яких допускається надання в оренду об'єктів та майна державних і комунальних закладів освіти, що сприятиме уніфікації практики надання такого майна в оренду відповідно до вимог чинного законодавства;

2) забезпечення належного функціонування та розвитку освітнього середовища, у тому числі через залучення сторонніх суб'єктів для надання послуг, які не можуть бути забезпечені закладами освіти самостійно, але мають безпосередній зв'язок із реалізацією освітніх програм або обслуговуванням учасників освітнього процесу (харчування, медичне обслуговування, культурно-освітні заходи тощо);

3) запобігання нецільовому використанню майна та уникнення зловживань при укладенні договорів оренди за межами освітнього контексту, що не відповідає публічному інтересу та функціональному призначенню майна закладів освіти;

4) сприяння розвитку державно-приватного партнерства у сфері освіти шляхом унормування можливостей для взаємодії закладів освіти з бізнесом, громадськими організаціями, медичними та іншими установами на основі співпраці, баз практики, інвестицій у освітню інфраструктуру тощо;

5) підвищення правової визначеності та передбачуваності рішень орендодавців і балансоутримувачів майна шляхом запровадження чіткої регуляторної рамки для прийняття рішень щодо надання майна в оренду.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

Визначення альтернативних способів

Метою прийняття проєкту постанови є забезпечення прозорого, ефективного та цільового використання майна державних і комунальних закладів освіти, шляхом врегулювання питань надання його в оренду для надання послуг, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням його учасників.

У процесі підготовки проєкту постанови було розглянуто кілька альтернативних способів досягнення зазначеної мети:

Вид альтернативи	Опис альтернативи
Альтернатива 1	Збереження чинної ситуації без прийняття нового нормативно-правового акту. Оренда майна державних і комунальних закладів освіти здійснюється на підставі загального законодавства (зокрема, Закону України «Про оренду державного та комунального майна», постанови Кабінету Міністрів України № 483 від 03.06.2020 тощо), без визначення конкретного переліку допустимих цілей
Альтернатива 2	Запровадження переліку допустимих цільових призначень для оренди майна через наказ Міністерства освіти і науки України або іншого уповноваженого органу. Документ матиме форму підзаконного нормативного акта відомчого рівня
Альтернатива 3	Розглянуто можливість нормативного врегулювання питання шляхом затвердження постанови Кабінету Міністрів України, якою визначається вичерпний перелік цільових призначень, у межах яких може здійснюватися передача майна закладів освіти в оренду, відповідно до положень частини четвертої статті 80 Закону України «Про освіту»

Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	– Не потребує додаткових організаційних заходів або ресурсів – Швидкість ухвалення рішень на місцях	– Відсутність єдиних підходів до оренди – Підвищені ризики порушення вимог закону – Можливість зловживань при визначенні орендної мети
Альтернатива 2	– Оперативна підготовка – Гнучкість застосування	– Не має обов'язкової сили – Не гарантує однакового

	– Підвищення обізнаності органів управління	застосування на практиці – Може бути проігноровано
Альтернатива 3	– Встановлює єдині правові рамки – Забезпечує виконання вимог законодавства – Уніфікує практику застосування норм – Сприяє прозорості використання державного та комунального майна	– Потребує часу на погодження та затвердження – Вимагає організаційної підтримки впровадження на рівні уповноважених органів

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Відсутність змін	Відсутність чітких правил призводить до невизначеності в застосуванні норм, що може спричинити ризики порушення освітнього процесу та виникнення зловживань. Відсутність уніфікованого підходу ускладнює контроль і нагляд
Альтернатива 2	Підвищення поінформованості	Відсутність юридичної сили рекомендацій знижує їх вплив на практику, існує ймовірність нерівномірного виконання, що може призвести до неоднакових умов для орендарів і ризиків для закладів освіти
Альтернатива 3	Чіткі правила, захист інтересів	Необхідність адаптації діяльності закладів освіти та суб'єктів господарювання до нових вимог, проведення інформаційної роботи, можливе збільшення адміністративного навантаження на органи управління для контролю дотримання положень постанови

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання

Проект акта поширюється на суб'єктів господарювання, які здійснюють освітню діяльність, зокрема, 11 797 закладів дошкільної освіти, 12 250 закладів

загальної середньої освіти, 77 міжшкільних ресурсних центрів (навчально-виробничий комбінат), 1 381 закладів позашкільної освіти, а також заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих, в тому числі післядипломної освіти, кількість яких складає 1819 одиниць.

Показник	Великі	Середні	Малі	Мікро	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання (закладів дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої, післядипломної освіти), одиниць	149	992	26 138	0	27 324
Питома вага групи у загальній кількості, відсотків	0,5%	3,6%	95,8%	0%	100%

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

Вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей.

Вартість балів визначається за чотирибальною системою оцінки ступеня досягнення визначених цілей, де:

4 – цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті повною мірою (проблема більше існувати не буде);

3 – цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті майже повною мірою (всі важливі аспекти проблеми існувати не будуть);

2 – цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті частково (проблема значно зменшиться, деякі важливі та критичні аспекти проблеми залишаться невирішеними);

1 – цілі прийняття регуляторного акта, які не можуть бути досягнуті (проблема продовжує існувати).

Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)	Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки)	Коментарі щодо присвоєння відповідного бала
Альтернатива 1	1	Альтернатива не забезпечує належного рівня правової визначеності. Відсутність чітко встановленого нормативного переліку цільових призначень призводить до неоднакового застосування норм на місцях, що створює ризики неправомірного використання майна закладів освіти, знижує прозорість орендних відносин та ускладнює контроль за дотриманням законодавства
Альтернатива 2	2	Альтернатива має перевагу у вигляді оперативності та гнучкості застосування, однак, з огляду на відсутність у таких документів нормативно-правового статусу, вони не можуть гарантувати єдність тлумачення норм, а також не є обов'язковими для виконання. Це створює потенційні ризики для закладів освіти і суб'єктів господарювання у випадках різних інтерпретацій та відсутності чітких юридичних підстав для прийняття рішень
Альтернатива 3	4	Альтернатива дозволяє офіційно закріпити вичерпний перелік цільових призначень, що визначають межі допустимого використання майна державних і комунальних закладів освіти в оренду. Це сприяє підвищенню правової визначеності, уніфікації практики застосування норм, забезпеченню прозорості і контролю, а також підтримці балансу між автономією закладів освіти та інтересами держави

Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
Альтернатива 1	Відсутні. Проблема залишається невирішеною. Зберігаються ризики правової невизначеності, адміністративне навантаження, можливість зловживань	Високі непрямі витрати: час і ресурси на роз'яснення, ризик збільшення кількості звернень	Альтернатива не забезпечує досягнення цілей державного регулювання. Проблема залишається актуальною, що створює загрози реалізації прав громадян та порушення вимог чинного законодавства. Альтернатива є неефективною
Альтернатива 2	Середні. Підвищення поінформованості, оперативність	Відсутність юридичної сили, ризики нерівномірного застосування	Альтернатива частково вирішує проблему, але не має обов'язкової сили і не гарантує уніфікації, тому посідає друге місце
Альтернатива 3	Високі. Досягається повне вирішення проблеми, усувається правова невизначеність, гармонізуються норми законодавства, зменшується адміністративне навантаження	Мінімальні. Пов'язані лише з технічним інформуванням	Альтернатива є найбільш доцільною та ефективною. Забезпечує повне досягнення цілей державного регулювання за відсутності регуляторного навантаження. Ризики реалізації незначні або відсутні

Рейтинг	Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи	Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта
Альтернатива 1	Альтернатива відхилена через повну неефективність. Збереження	Високий ризик подальшого ускладнення правозастосування,

	існуючих підходів не потребує додаткових ресурсів, але не усуває наявних проблем з відсутністю регламентованих правил, що знижує якість управління та може погіршити використання майна у майбутньому	збереження значної кількості звернень і потенційних зловживань через нечіткість чинних норм. Існує високий ризик збереження проблем недосконалості системи, що може спричинити подальші суперечки та неефективність у сфері освіти
Альтернатива 2	Альтернатива відхилена через часткову ефективність. Цей спосіб є швидким і гнучким, дає можливість оперативно реагувати на нові виклики, але не встановлює юридичних зобов'язань. Через це існує ризик різного трактування норм на різних рівнях, що може призвести до невідповідності практики	Існує значна небезпека фрагментованого застосування правил і недостатньої дисципліни серед суб'єктів, що ускладнює контроль та підвищує рівень конфліктів
Альтернатива 3	Обрана як найбільш ефективна альтернатива. Ця альтернатива забезпечує формалізацію та уніфікацію правил оренди, що дає змогу уникнути неоднозначностей у правовому полі. Вона створює стабільні умови для всіх учасників процесу, що підвищує довіру до системи та сприяє ефективному використанню ресурсів	Повністю вирішує проблему. Прийняття проекту акта сприятиме досягненню поставлених цілей і вирішенню завдань. Негативних наслідків від прийняття регуляторного акта не очікується

Таким чином, оптимальним варіантом є Альтернатива 3 – ухвалення проекту регуляторного акта у запропонованій редакції, яка забезпечує правову визначеність, ефективність та відповідність чинному законодавству.

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

Для вирішення проблем, визначених у розділі першому, та досягнення цілей, визначених у розділі другому цього аналізу регуляторного впливу, проектом акта передбачено механізм розв'язання проблеми шляхом його прийняття.

Для належного запровадження положень постанови Кабінету Міністрів України щодо затвердження Переліку цільових призначень, у межах яких можливе надання в оренду об'єктів та майна закладів освіти, Міністерству освіти і науки України необхідно забезпечити реалізацію таких організаційних заходів:

1. Оприлюднення та доведення акта до відома всіх заінтересованих сторін.

Розміщення постанови на офіційному вебсайті МОН та її розсилання до усіх заінтересованих сторін, зокрема до обласних департаментів/управлінь освіти, органів місцевого самоврядування.

2. Розроблення методичних матеріалів та рекомендацій.

Підготовка інструктивних листів або методичних рекомендацій для закладів освіти щодо практичного застосування Переліку.

3. Актуалізація внутрішніх процедур погодження оренди.

Перегляд та уніфікація алгоритму розгляду запитів на погодження оренди з урахуванням нового Переліку.

Розроблення/актуалізація Інструктивних листів для погодження оренди згідно з новими вимогами.

4. Співпраця з іншими органами влади.

Взаємодія з Фондом державного майна України, іншими Міністерствами, місцевими державними адміністраціями для забезпечення єдиної практики реалізації акта.

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

Прийняття проєкту постанови не потребує значних додаткових матеріальних, фінансових чи людських ресурсів з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або інших заінтересованих суб'єктів.

1. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (зокрема, Міністерство освіти і науки України, Фонд державного майна України та його регіональні відділення, органи управління у сфері освіти на місцях):

вже мають повноваження щодо погодження передачі в оренду державного майна;

реалізація постанови здійснюватиметься в межах існуючих структур та штатів, без потреби у створенні нових органів чи підрозділів;

не передбачає збільшення обсягу бюджетного фінансування;

може потребувати одноразового організаційного та інформаційного супроводу, зокрема оновлення локальних положень та інструкцій, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи для балансоутримувачів.

2. Заклади освіти як балансоутримувачі майна:

реалізація постанови передбачає чіткіші орієнтири при ініціюванні погоджень і прийнятті рішень щодо оренди;

не потребує додаткового кадрового забезпечення або фінансування;

сприятиме оптимізації процесів, скороченню часу на розгляд звернень потенційних орендарів та зменшенню кількості необґрунтованих відмов.

3. Суб'єкти господарювання (орендарі або потенційні орендарі):

не матимуть нових або додаткових обов'язків, окрім дотримання визначених цільових призначень;

зможуть краще планувати власну господарську діяльність і уникати витрат, пов'язаних із відмовами або скасуванням договорів через невідповідність виду діяльності;

не понесуть додаткових витрат на виконання регуляторного акта.

Таким чином, реалізація регуляторного акта не створює надмірного ресурсного навантаження на відповідальні органи, фізичних чи юридичних осіб, а також не потребує додаткового бюджетного фінансування, що робить її доцільною та ефективною з точки зору ресурсозабезпечення.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Регуляторний акт пропонується із необмеженим строком дії, оскільки врегульовує сталу сферу правовідносин щодо оренди майна закладів освіти. У разі зміни потреб чи обставин, його положення можуть бути актуалізовані шляхом внесення змін. Обмеження строку дії не є доцільним, зважаючи на необхідність забезпечення стабільності та передбачуваності у цій сфері.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Визначення показників результативності дії регуляторного акта здійснюється за сукупністю кількісних та якісних характеристик, що дозволяють оцінити ефективність реалізації постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку цільових призначень, в межах яких можливе надання в оренду об'єктів та майна державних і комунальних закладів освіти з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо закладами освіти, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу».

Основними прогнозованими показниками результативності є:

кількість укладених договорів оренди майна закладів освіти, що відповідають затвердженим цільовим призначенням;

частка погоджених заяв на оренду порівняно з кількістю відмов через невизначеність або невідповідність виду діяльності;

кількість звернень до органів управління освітою чи Фонду державного майна України з метою отримання роз'яснень щодо застосування постанови;

кількість скарг або спорів, пов'язаних з укладенням чи виконанням договорів оренди освітнього майна.

Додатково може враховуватись рівень задоволеності учасників освітнього процесу якістю та доцільністю послуг, що надаються орендарями у межах дозволених цільових призначень, а також кількість оформлених договорів про співпрацю, меморандумів або договорів про базу практики між орендарями та закладами освіти.

Важливим індикатором результативності також є наявність або відсутність потреби у внесенні змін до затвердженого переліку цільових призначень за результатами моніторингу його застосування.

У сукупності зазначені показники дозволяють оцінити ефективність, обґрунтованість, стабільність та практичну корисність запропонованого регулювання.

Міністр

Оксен ЛІСОВИЙ

« ____ » _____ 2025 р.