

Ю. Ф. Дехтяренко,
к. е. н., доцент, доцент кафедри регіональної політики,
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: <https://orcid.org/00000-0003-2567-8486>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.17.118

МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ОРЕНДИ МАЙНА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ПІД ВПЛИВОМ СТАНОВЛЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Yu. Dekhtiarenko,
PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Regional Policy,
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National
University of Kyiv, Ukraine

REFORMING THE MECHANISMS OF LEASING COMMUNAL PROPERTY UNDER THE INFLUENCE OF THE ESTABLISHMENT OF TRANSPARENT PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розкрито основні етапи формування нормативно-правового регулювання передачі в орендне користування майна комунальної власності територіальних громад в Україні. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, що урегульовують процедуру передачі об'єктів комунальної власності в орендне користування. Виокремлено та проаналізовано поняття оренди, встановлено ключові ознаки та суперечності даної дефініції в ключових нормативно-правових актах сфери її регулювання. Згруповано основні показники, які характеризують принципи побудови орендної процедури та розкривають її особливості на кожному етапі реформування. Встановлено взаємозв'язок між розвитком нормативно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування, зокрема визначення його повноважень в сфері управління об'єктами власності територіальних громад, та набуттям ключових рис і принципів процедури передачі в орендне користування об'єктів комунальної власності.

Описано характерні особливості сучасної процедури передачі в орендне користування об'єктів комунальної власності територіальних громад, проаналізовано її основні переваги та недоліки в порівнянні з процедурами, що застосовувалися на кожному етапі становлення інституту оренди.

Закцентовано увагу на урегулюванні, на рівні чинного законодавства, питання унеможливлення безоплатної передачі в користування об'єктів комунальної власності територіальних громад.

Висвітлено основні зміни та доповнення до чинного законодавства про оренду, прийняті у зв'язку із запровадженням військового стану. Виокремлено основні суперечності внесених змін та суміжного галузевого законодавства.

На основі публічних даних сформовано основні статистичні показники, що характеризують результати впровадження нових конкурентних механізмів передачі в орендне користування об'єктів комунальної власності. Висвітлено основні недоліки функціонування публічної частини аналітичної системи "Прозорро.Продажі".

На підставі проведеного ґрунтовного аналізу, надано практичні пропозиції з вирішення виявлених проблемних питань в сфері оренди об'єктів комунальної власності територіальних громад.

The article discloses the main stages of the formation of normative and legal regulation of transfer for lease use of objects of communal property of territorial communities in Ukraine.

The main normative legal acts regulating the procedure of transfer of communal property objects for rental use have been analyzed.

The concept of lease has been singled out and analyzed, the key features and contradictions of this definition have been established in the key normative legal acts in the field of its regulation.

The main indicators that characterize the principles of building the lease procedure and reveal its features at each stage of the reform are grouped.

The relationship between the development of the regulatory and legal regulation of the institute of local self-government, in particular the definition of its powers in the field of management of objects owned by territorial communities, and the acquisition of key features and principles of the procedure for transferring communal property objects to lease use has been established.

The characteristic features of the modern procedure for the transfer of communal property of territorial communities to lease use are described, its main advantages and disadvantages are analyzed in comparison with the procedures used at each stage of the formation of the institution of lease.

Attention is focused on the regulation, at the level of current legislation, of the issue of preventing the free transfer for use of objects of communal property of territorial communities.

The main changes and additions to the current legislation on rent, adopted in connection with the introduction of martial law, are highlighted. The main contradictions of the introduced changes and related industry legislation are highlighted.

On the basis of public data, the main statistical indicators characterizing the results of the implementation of new competitive mechanisms for the transfer of communal property objects to lease use were formed.

The main shortcomings of the functioning of the public part of the Prozorro.Sales analytical system are highlighted.

On the basis of the conducted thorough analysis, practical suggestions for solving the identified problematic issues in the field of renting communal property of territorial communities were provided.

Ключові слова: комунальна власність, оренда, об'єкт оренди, орендодавець, нормативно-правове регулювання, механізми, аукціон.

Key words: communal property, lease, object of lease, lessor, normative and legal regulation, mechanisms, auction.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Інститут оренди, як один із ключових механізмів управління об'єктами комунальної власності територіальних громад, має значну і динамічну історію становлення та, в сучасній парадигмі взаємодії публічної влади та громадянського суспільства, є об'єктом постійного реформування, основною метою якого є підвищення економічної та соціальної раціональності, а також прозорості відповідних процесів.

Сучасне нормативно-правове регулювання процедур оренди майна комунальної власності територіальних громад принципово відрізняється від норм і правил, прийнятих на етапі зародження та становлення даного механізму.

Аналіз процесу реформування орендних відносин надасть можливість відслідкувати основні тенденції розвитку публічно-владних відносин на місцевому рівні для досягнення сучасного рівня транспарентності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання модернізації механізмів оренди майна комунальної та державної власності, в переважній біль-

шості досліджень, розглядалося єдиним кейсом через призму нормативно-правового регулювання даних відносин.

Зокрема, Серебрякова Ю.О. та Шелухін М. Л. у своїй монографії комплексно досліджують договірні відносини оренди державного та комунального нерухомого майна: надають пропозиції щодо удосконалення типових договорів оренди майна державної та комунальної власності, обґрунтовують необхідність удосконалення порядку здійснення поліпшень орендованого майна, визначають особливості порядку укладання, пролонгації та припинення договору оренди державного та комунального нерухомого майна та ін. [1].

Мусієнко В. В. у своїх роботах аналізує істотні умови договору оренди майна державної та комунальної власності, досліджує історичні аспекти договору оренди (найму), визначає його ознаки та особливості в договірній сфері та в сфері регулювання суспільних правовідносин, що стосуються різних галузей права, аналізує законодавство з питань оренди майна державної та комунальної власності України, Грузії, Німеччини, Латвії тощо. За результатами досліджень робить висновки, що термінологічні розбіжності понять найм, оренда, прокат не змінюють юридичної природи договору [2, 3].

Поряд з цим Лебедик Г. В., досліджуючи оренду, як економічну категорію, доходить висновку про наявність суттєвої різниці між поняттями "лізинг", "оренда", "прокат", "концесія" [4].

Труфанова Ю. В., здійснюючи аналіз правового регулювання укладення та припинення договору оренди майна державної та комунальної власності, опираючись на положення нового Закону України "Про оренду державного та комунального майна" [5], який, на її думку, є продуктом тривалого розвитку сфери його регулювання, доходить до висновку про неформованість у правовій доктрині єдиної концепції припинення та розірвання відповідних договорів, що спричиняє неможливість застосування судами єдиного підходу, натомість розгляд кожної справи здійснюється в індивідуальному порядку із застосуванням об'єктивно-суб'єктивних суджень [6].

Розгон О. В. досліджує поточний стан справ з регулювання орендних відносин майна державної та комунальної власності на період воєнного стану та надає пропозиції щодо створення сприятливого нормативно-правового поля для розвитку інновацій і розвитку інноваційної інфраструктури необхідно запровадити пільгові умови оренди приміщень для елементів інноваційної інфраструктури та інноваційних структур, що здійснюють трансфер інновацій [7].

ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Огляд літератури та наведених джерел засвідчив, що прослідковується значна увага наукового співтовариства до питань оренди майна державної та комунальної власності. Разом з тим, відсутні системні дослідження правового механізму регулювання оренди майна комунальної власності на рівні територіальних громад, а також економічного ефекту від запровадження новітніх підходів до визначення орендаря на конкурсних засадах.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є визначення основних тенденцій, що характеризують етапи модернізації механізмів оренди майна комунальної власності під впливом становлення інституту місцевого самоврядування та транспарентного публічного управління.

Для досягнення поставленої мети передбачено такі завдання:

- обґрунтувати важливість оренди як одного із механізмів управління об'єктами комунальної власності;
- дослідити визначення поняття оренди в основних нормативно-правових актах;
- проаналізувати етапи становлення спеціального законодавства в сфері оренди майна комунальної власності та виокремити чинники впливу;
- розкрити основні тенденції сучасного нормативно-правового регулювання зазначеної сфери;
- запропонувати механізми покращення регулювання сфери оренди майна комунальної власності.

Таблиця 1. Поняття оренди, наведено в основних нормативно-правових актах

№ з/п	Нормативно-правовий акт	Запропоноване визначення терміну «оренда»
1	Закон України «Про оренду майна державних підприємств та організацій» (назва першої редакції, втратив чинність) [9]	Засноване на договорі строкове платне володіння і користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності
2	Закон України «Про оренду державного та комунального майна» [5]	Речове право на майно, відповідно до якого орендодавець передає або зобов'язується передати орендарю майно у користування за плату на певний строк
3	Цивільний кодекс України [10]	За договором найму (оренди) наймодавець передає або зобов'язується передати наймачеві майно у володіння та користування за плату на певний строк
4	Господарський кодекс України [11]	За договором оренди одна сторона (орендодавець) передає другій стороні (орендареві) за плату на певний строк у користування майно для здійснення господарської діяльності

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Оренда, як один із найбільш задіяних інструментів управління об'єктами комунальної власності територіальних громад, є та залишатиметься об'єктом значної уваги з боку суб'єктів нормотворення, інститутів громадянського суспільства та представників бізнесу.

Незважаючи на активний процес роздержавлення та подальшу масову приватизацію об'єктів комунальної власності, держава та територіальні громади, ймовірно, ще довгий період залишатимуться найбільшими власниками та орендодавцями об'єктів нерухомості, з чим погоджується у своєму дослідженні Денис А. І. [8].

На початковому етапі дослідження слід, перш за все, з'ясувати сутність поняття оренди.

Для цього звернемося до визначення об'єкта нашого дослідження, запропонованого в ключових нормативно-правових актах сфери його регулювання.

В цілому, наведені визначення є майже ідентичними та всі встановлюють два ключових атрибути оренди: платність та строковість.

Водночас, на нашу думку, визначення запропоноване в Господарському кодексі України не є універсальним для використання, оскільки виключає органи державної влади та місцевого самоврядування зі складу орендарів як таких, що не можуть здійснювати господарську діяльність, оскільки, відповідно до ст. 8 Кодексу, вони не є суб'єктами господарювання [11].

Додатково, слід звернути увагу на мету оренди, вказану у визначенні, запропонованому Законом України "Про оренду майна державних підприємств та організацій" (назва першої редакції, втратив чинність) [9]: "для здійснення підприємницької та іншої діяльності", яке свідчить про одну із ключових ролей вказаного закону в процесі роздержавлення.

Безпосереднє формування об'єкта регулювання — комунальної власності та зародження основ з її управління пов'язане з прийняттям Законів УРСР "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування" [12] та "Про власність" [13], перший з яких визначив засади місцевого самоврядування, його фінансово-економічну базу, до якої включив, зокрема, й комунальну власність, а також наділив тодішні орга-

ни місцевого самоврядування — місцеві Ради народних депутатів, які, до слова, визначалися представницькими органами державної влади, правами щодо передачі комунальної власності в оренду, а другий — здійснив розподіл державної власності на загальнодержавну (республіканську) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальну власність) та визначив склад об'єктів права комунальної власності.

Надалі, на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.1991

№ 311 "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю" [14], відбулося фактичне формування комунальної власності відповідних громад.

2 червня 1992 року, Постановою Верховної Ради України від 10.04.1992 [15], введено в дію Закон України "Про оренду майна державних підприємств та організацій" (назва першої редакції, втратив чинність) [9], який покликано забезпечити підвищення ефективності використання майна державних підприємств, організацій шляхом передачі його в оренду фізичним та юридичним особам, створити передумови для можливої приватизації цього майна, що свідчить про першочерговість забезпечення процесів роздержавлення, про що зазначалося вище.

Положення даного Закону урегульовували організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, майнові відносини між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання державного майна, а також відносини оренди майна інших форм власності, якщо інше не передбачено законодавством України та договором оренди.

Об'єктами оренди, згідно з цим законом, визначалися: цілісні майнові комплекси державних підприємств, організацій або їх структурних підрозділів, а також окреме індивідуально визначене майно державних підприємств, організацій.

Водночас, орендодавцями, разом з Фондом державного майна України та державними підприємствами та організаціями, визначалися органи, уповноважені місцевими Радами народних депутатів щодо майна комунальної власності. Серед ключових положень Закону, що стосуються укладення договорів оренди, слід відмітити такі:

- ініціатива оренди — від потенційного орендаря
- істотні умови договору оренди: є об'єкт оренди (склад і вартість майна), строк, на який укладається договір оренди, орендна плата, порядок використання амортизаційних відрахувань, відновлення орендованого майна та умови його повернення, виконання зобов'язань;
- оцінка об'єкта оренди здійснюється за відновною вартістю (за своєю суттю поняття відновної вартості відповідає балансовій (залишковій) вартості активу) згідно з методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України і Фондом державного майна України;
- строк дії договору визначається за погодженням сторін;

— використання майна — за цільовим призначенням, відповідно до профілю виробничої діяльності підприємства, організації, майно яких передано в оренду;

— орендна плата визначається як частина розрахункового доходу від господарського використання орендованого майна (Методика розрахунку, граничні розміри та порядок використання орендної плати визначаються Кабінетом Міністрів України і Фондом державного майна України);

— форма орендної плати — грошова або натуральна/грошово-натуральна (за згодою сторін);

— суборенда: цілісні майнові комплекси — не допускається, можна лише окреме індивідуально визначене рухоме й нерухоме майно;

— ризик випадкової загибелі чи пошкодження — несе орендодавець.

Сама процедура передачі майна в оренду визначалася досить примітивно: організація орендарів, інші фізичні та юридичні особи, які бажають укласти договір оренди майна державних підприємств, організацій, направляють заяву та проєкт договору оренди відповідному орендодавцеві, який зобов'язаний розглянути їх протягом тридцяти днів з часу одержання і дати відповідь про прийняте рішення.

Водночас, укладення договору оренди з іншими фізичними та юридичними особами здійснюється за умови відсутності заяви щодо наміру оренди від організації орендарів, створеної трудовим колективом підприємства, організації.

З аналізу положень першої редакції зазначеного закону можна зробити висновок про: відсутність будь-яких спеціальних норм, що стосуються передачі в оренду майна комунальної власності; домінуючу роль в орендних відносинах організацій орендарів трудового колективу, що цілком відповідає основній меті закону, та дискримінацію інших учасників; відсутність чіткої процедури передачі в оренду та критеріїв прийняття рішень; неврегульованість участі балансоутримувача в процедурі передачі майна в оренду та повної відсутності елемента змагальності.

Загалом, зазначений Закон мав 47 редакцій, що свідчить про глибинне реформування системи орендних відносин, зокрема й комунальної власності.

Так, Законом України від 14.03.1995 № 98/95-ВР "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про оренду майна державних підприємств і організацій" [16], Закон України "Про оренду майна державних підприємств і організацій" викладено в новій редакції під назвою "Про оренду державного майна", яка, крім іншого, вперше виокремлювала урегулювання питань оренди об'єктів комунальної власності в якості окремого завдання Закону.

Серед концептуальних новел слід відмітити зміну основної мети закону та її переорієнтування саме на забезпечення підвищення ефективності використання майна, що свідчить про наміри подальшого використання оренди як окремого, самостійного механізму управління майном, а не лише допоміжного механізму для створення передумов приватизації.

Крім того, вищезазначеною редакцією розширено та конкретизовано об'єкти оренди, орендодавців та

орендарів, надано право орендодавцям виступати ініціаторами оренди, конкретизовано умови щодо відмови у оренді, формалізовано порядок укладення договору оренди, який затверджується Фондом державного майна, змінено визначення вартості об'єкта — оцінка об'єкта оренди здійснюється за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, встановлено граничний розмір орендної плати — не більше 5% оціночної вартості об'єкта оренди, істотні умови договору доповнено положенням про страхування орендарем взятого в оренду майна на користь орендодавця та ін.

Водночас, незважаючи на вищесказані зміни та доповнення, Закон в редакції від 14.03.1995 не містив спеціальних положень, що стосувалися особливостей оренди майна комунальної власності та залишався формалізованим для оренди, саме, державного майна.

Крім того, нерегульованим залишалося вирішення ситуації, коли в об'єкті оренди зацікавлено декілька потенційних орендарів, що створювало підґрунтя для зловживань з боку орендодавців.

Системні зміни відбулися з прийняттям Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про оренду державного майна" від 23.12.1997

№ 768/97-ВР [17], яким змінено назву Закону на "Про оренду державного і комунального майна" та уніфіковано всі положення, зокрема й для питань оренди майна комунальної власності.

Серед системних змін слід відмітити наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями щодо визначення Порядку проведення конкурсу оренди та Методики розрахунку орендної плати для об'єктів комунальної власності.

Крім того, зрештою конкретизовано орендодавців майна комунальної власності, а саме: замінено місцеві Ради народних депутатів на органи місцевого самоврядування, що вказує на значний вплив положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [18], який був прийнятий 21.05.1997 та вступив в дію 12.06.1997, що, крім іншого, урегулював повноваження органів місцевого самоврядування з управління об'єктами комунальної власності.

Керуючись даними нормами, місцевими радами відповідних територіальних громад було розроблено та прийнято власні положення про оренду, які базувалися на нормах і правилах, що застосовувалися для об'єктів державної власності, з урахуванням локальних особливостей та потреб.

Так, відповідними органами місцевого самоврядування встановлювалися правила, які врегульовували питання укладення договорів оренди за результатами конкурсу та без нього, встановлювали власні орендні ставки для визначення орендної плати, визначали випадки передачі об'єктів в орендне користування з платою 1 грн на рік, встановлювали строк дії договорів

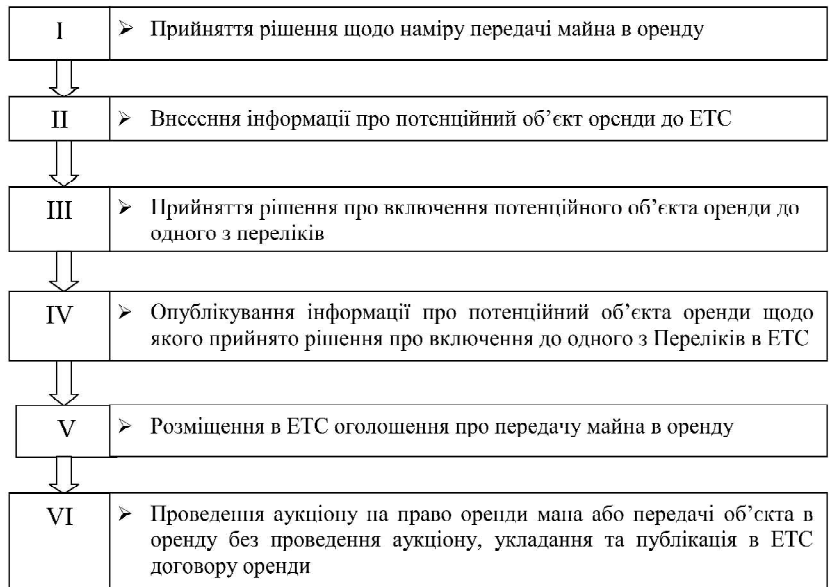


Рис. 1. Етапи передачі майна в оренду

оренди та ін.

Незважаючи на позитивні тенденції щодо визнання з боку держави, на рівні спеціального законодавства, повноважень органів місцевого самоврядування в сфері управління комунальним майном, така система створювала низку передумов для зловживань, а також характеризувалася низьким ступенем прозорості та заангажованістю орендних процесів.

З метою удосконалення, спрощення і скорочення процедур оренди майна державної і комунальної власності для досягнення прозорості і відкритості процесу, а також залучення широкого кола інвесторів, Верховною Радою України прийнято новий Закон України "Про оренду державного та комунального майна" [5], у якому застосовано єдиний підхід до передачі в оренду об'єктів державної та комунальної власності із застосуванням електронної торгової системи (далі — ЕТС), а передача в оренду майна, що перебуває у комунальній власності, здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до вимог Закону.

Основні концептуальні засади нового Закону полягають у наступному.

1. Порядок передачі в оренду майна державної та комунальної власності є уніфікованим та затверджується Кабінетом Міністрів України [19].

2. Конкретизовано етапність передачі майна в оренду (рис. 1).

3. Потенційні об'єкти оренди групуються в Переліки першого та другого типу. Перелік першого типу — Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні, Перелік другого типу — Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону.

4. Вартість об'єкта оренди для цілей визначення стартової орендної плати є його балансова вартість станом на останнє число місяця, який передуватиме визначенню стартової орендної плати. У разі відсутності балансової вартості, або у випадках, коли залишкова балансова вартість об'єкта оренди дорівнює нулю, чи становить менше 10 % його первісної балансової вартості

(балансової вартості за результатами останньої переоцінки), відповідний балансоутримувач здійснює переоцінку.

Стартова орендна плата зазначається в розрахунку за місяць оренди та становить 1 % вартості об'єкта оренди.

У випадках, коли об'єктом оренди є єдиний майновий комплекс, об'єкт оренди пропонується для передачі в оренду без проведення аукціону чи об'єкт оренди використовується на підставі договору оренди, укладеного без проведення аукціону або конкурсу, і орендар бажає продовжити договір оренди на новий строк, вартість об'єкта оренди встановлюється на рівні його ринкової (оціночної) вартості.

5. Строк оренди становить 5 років. Однак, у конкретних випадках, може бути встановлено інший строк.

6. Відомості про потенційні об'єкти оренди, включені до Переліків першого та другого типу, розміщуються в ЕТС, відповідальним за забезпечення функціонування якої визначено державне підприємство "Прозорро.Продажі" (на сьогодні — приватне акціонерне товариство) [19].

7. Передача в оренду об'єктів, включених до Переліку першого типу, здійснюється за результатами електронного аукціону (рис. 2).

8. Орендна плата встановлюється виключно в грошовій формі та визначається за результатами аукціону або, у разі передачі майна в оренду без проведення аукціону, відповідно до методики розрахунку орендної плати, затвердженої представницьким органом місцевого самоврядування.

9. Чинний орендар має переважне право на продовження договору оренди в ході аукціону на продовження договору оренди за умови, що він бере участь в такому аукціоні.

10. Окремо слід звернути увагу, що частиною другою статті 9 нового Закону України "Про оренду державного та комунального майна" [5] заборонено передавати майно державної або комунальної власності в безоплатне користування або позичку.

11. Відсутність даної норми дозволяла органам місцевого самоврядування передавати в користування органам державної влади, державним навчальним закладам, релігійним організаціям об'єкти комунальної власності на безоплатній основі.

12. Так, відповідно до низки рішень Київської міської ради, в різні періоди, до сфери управління державних установ і організацій було передано близько ста об'єктів нерухомості комунальної власності територіальної громади міста Києва, загальною площею понад 100,0 тис. кв. м [20]. Крім того, відповідні договори були безстрокові та не містили зобов'язань користувача щодо страхування майна чи його утримання в належному стані.

Відповідно до пункту 6¹ розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про оренду державного та комунального майна" [5], Кабінет Міністрів України, постановою від 27.05.2022 № 634 "Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану", на період дії воєнного стану і протягом трьох місяців після його припинення чи скасування [21]:

— звільнив від орендної плати орендарів майна державної і комунальної власності, за договорами чинними станом на 24.02.2022;

— продовжив дію договорів оренди, строк дії яких завершується у період дії воєнного стану, на період дії воєнного стану та чотири місяці з дати припинення чи скасування воєнного стану;

— дозволив не здійснювати переоцінку об'єкта оренди для визначення стартової орендної плати для проведення електронного аукціону та встановлювати її з розрахунку 1 грн за 1 кв. м. об'єкта оренди;

— встановив, що інформація про кожного учасника, переможця аукціону є анонімною (закритою) для всіх, крім електронних майданчиків та орендодавців.

Остання новела є досить суперечливою, оскільки не відповідає положенням Закону України "Про доступ до публічної інформації" [22] та базовому принципу побудови ЕТС — "усі бачать все".

Щодо фактичного використання ЕТС при передачі об'єктів комунальної власності в орендне користування, то, за інформацією з Публічного модуля аналітики Прозорро.Продажі [23], за період з листопада 2021 року до другої половини серпня 2023 року в цілому по Україні було проведено більше 40 тис. відповідних аукціонів.

Слід відмітити, що інструментарій офіційного веб-сайту АТ "Прозорро.Продажі" дозволяє, без додаткової авторизації, здійснювати моніторинг інформацію про заплановані аукціони та, в режимі реального часу, спостерігати за їх проведенням, з урахуванням вищезазначених обмежень на період дії військового стану. Водночас, інформація про аукціони, що відображається в Публічному модулі аналітики Прозорро.Продажі є вкрай поверхневою, а сам модуль не дозволяє формувати аналітичні вибірки.

ВИСНОВКИ

1. За результатами проведеного дослідження констатуємо, що наявна нормативно-правова база з питань оренди, зокрема й майна комунальної власності, пройшла досить тривалий та складний процес становлення, кожен етап якого відображав галузеві тенденції соціально-економічного, політичного та правового розвитку у відповідній сфері регулювання. Початковий етап характеризувався допоміжною функцією оренди в процесі роздержавлення. Згодом, оренда почала розглядатися, як окремий дієвий та самостійний механізм управління об'єктами комунальної власності, хоча й залишався під повним регулювання держави. Під впливом становлення інституту місцевого самоврядування та поступового переходу державного управління в публічну площину, органи місцевого самоврядування почали відігравати значну роль в орендних відносинах, що відобразалося на кардинальних змінах галузевого законодавства. Сучасний етап характеризується запровадження уніфікованих механізмів передачі в орендне користування як майна державної, так і комунальної власності в поєднанні з прозорістю та відкритою системою участі в даних процесах.

2. Водночас, сучасна концепція орендних відносин не позбавлена багатьох недоліків, які потребують оперативного втручання з боку регулятора, зокрема:

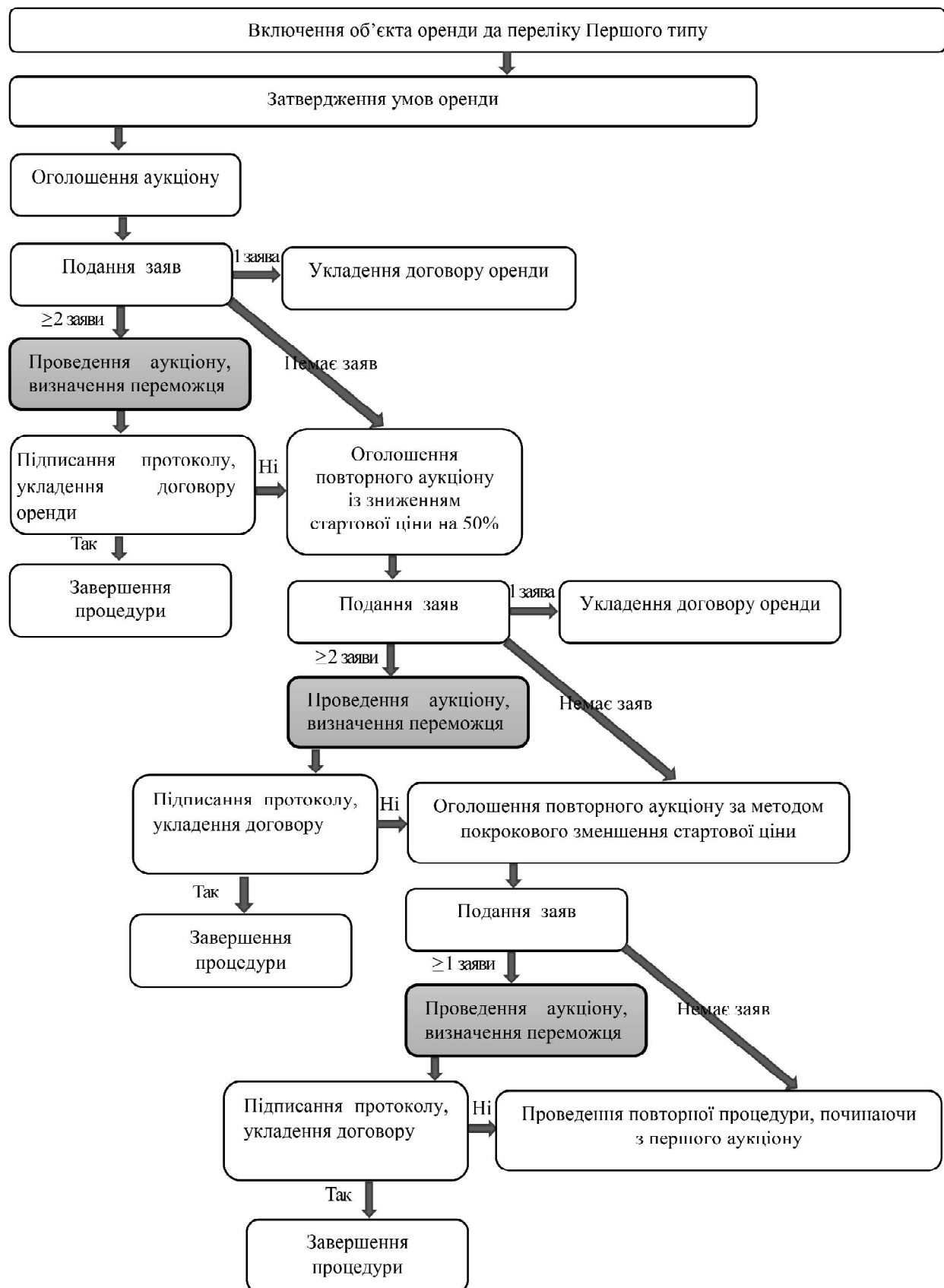


Рис. 2. Процедура передачі об'єктів в оренду на аукціоні

— запропонована система аукціонів не забезпечує від отримання в орендне користування майна за цінами, нижчими від ринкових, що може бути врегульовано встановленням стартової вартості об'єкта рівні ринкової;

— останні зміни щодо закриття інформації про учасників процесів є досить суперечливими та нівелюють основні постулати та принципи побудови нової парадигми орендних відносин, яка полягає, у повній відкритості

та прозорості. На нашу думку такі відомості мають бути відкритими для проведення громадського контролю орендних процесів;

— не створено можливості для ґрунтового аналізу економічної ефективності та раціональності запровадженої процедури передачі в орендне користування об'єктів. Публічний модуль аналітики Прозорро.Продажі не містить необхідної інформації для проведення аналізу, що ускладнює формування альтернативних систем передачі в орендне користування об'єктів державної та комунальної власності чи удосконалення існуючої. На нашу думку необхідно невідкладно удосконалити аналітичну систему шляхом оперативного висвітлення ключових показників процесів оренди, що надасть змогу проведення незалежної оцінки існуючої системи.

Література:

1. Серебрякова Ю. О., Шелухін М. Л. Договір оренди державного та комунального нерухомого майна: монографія. Донецьк: Вид-во "Ноулідж", 2010. 183 с.
2. Мусієнко В. В. Зміст істотних умов договору оренди державного та комунального майна. DICTUM FACTUM. 2019. № 1. С. 18—25.
3. Мусієнко В. В. Правові та історичні аспекти договору оренди державного та комунального майна: іноземний та національний досвід. DICTUM FACTUM. 2020. № 2. С. 3—8.
4. Лебедик Г. В. Сутність оренди як економічної категорії. Економіка і регіон. 2019. № 2 (73). С. 95—101.
5. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020, № 4, ст. 25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> (Дата звернення: 17.08.2023).
6. Труфанова Ю. В. Правове регулювання оренди державного та комунального майна в Україні. Актуальні проблеми правознавства. 2021. Вип. 2. С. 156—161.
7. Розгон. О. В. Особливості регулювання оренди приміщень ЗВО та/або наукової установи — засновника наукового парку на період дії воєнного стану: затребуваність цього періоду. Сучасні тенденції розвитку науки та освіти в умовах євроінтеграції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Вінниця, 29-30 березня, 2022 р.). Вінниця: Вінницький кооперативний інститут, 2022. С. 276—279.
8. Денис А. І. Особливості правового регулювання оренди державного та комунального майна. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. С. 368—373.
9. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992 № 2269-XII. (зі змінами, внесеними згідно із 45 Законами України у 1992-2019 роках). Відомості Верховної Ради України, 1992, № 30, ст. 416. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
10. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40—44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
11. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (зі змінами). Відомості Верховної Ради України, 2003, № 18, 19-22, № 21-22, ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
12. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 07.12.1990 № 533-XII (зі змінами, внесеними згідно із 14 Законами України у 1991—1997 роках). Відомості Верховної Ради УРСР. 1991 р., № 2, с. 24, ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
13. Про власність: Закон УРСР від 07.02.1991 № 697-XII (зі змінами, внесеними згідно із 14 Законами України у 1992—2006 роках). Відомості Верховної Ради УРСР. 1991 р., № 20, ст. 249. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
14. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 № 311. Урядовий кур'єр, 1991, № 40. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238-94-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
15. Про введення в дію Закону України "Про оренду майна державних підприємств та організацій": Постанова Верховної Ради України від 10.04.1992 № 2270-XII. Відомості Верховної Ради України, 1992, № 30 (28.07.92), ст. 417. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2270-12#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
16. Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про оренду майна державних підприємств та організацій": Закон України від 14.03.1995 № 98/95-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1995, № 15 (11.04.95), ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
17. Про внесення змін до Закону України "Про оренду державного майна": Закон України від 23.12.1997 № 768/97-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1998, № 18, ст. 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами). Відомості Верховної Ради України, 1997, № 24, ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
19. Деякі питання оренди державного та комунального майна: постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 № 483 (зі змінами). Урядовий кур'єр, 2020, 06, 17.06.2020 № 113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.08.2023).
20. Про повернення приміщень комунальної власності територіальної громади міста Києва із сфери управління державних установ і організацій: рішення Київської міської ради від 23.02.2017 № 946/1950. Газета "Хрещатик", 2017, 03, 29, № 35. URL: <https://ips.liga-zakon.net/document/MR170250?an=1> (дата звернення: 17.08.2023).

21. Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2022 № 634. Урядовий кур'єр від 01.06.2022 № 121. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.08.2023).

22. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI (зі змінами). Відомості Верховної Ради України, 2011, № 32, ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 17.08.2023).

23. Публічний модуль аналітики ЕТС "Прозорро.Продажі". URL: <https://lease-bi.prozorro.sale/#/> (дата звернення: 17.08.2023).

References:

1. Serebryakova, Yu.O. and Shelukhin, (2010), *Doghovir orendy derzhavnogho ta komunaljnogho nerukhomogho majna: monografija* [Lease contract of state and communal real estate]: monograph], Knowledge, Donetsk, Ukraine.

2. Musienko, V.V. (2019), "Content of the essential conditions of the contract of lease of state and communal property", *DICTUM FACTUM*, vol. 1, pp. 18—25.

3. Musienko, V. V. (2020), "Legal and historical aspects of the lease agreement of state and communal property: foreign and national experience", *DICTUM FACTUM*, vol. 2, pp. 3—8.

4. Lebedyk, G.V.(2019), "The essence of rent as an economic category", *Economy and region*, vol. 2 (73), pp. 95—101.

5. Verkhovna Rada of Ukraine (2020), draft Law of Ukraine "About the lease of state and communal property", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> (Accessed 17 July 2023).

6. Trufanova, Yu.V. (2021), "Legal regulation of the lease of state and communal property in Ukraine", *Actual problems of law*, vol. 2, pp. 156—161.

7. Rozgon, O.V. (2022), "Peculiarities of the regulation of the lease of the premises of the ZVO and/or scientific institution — the founder of the scientific park during the period of martial law: the demand for this period". *Materialy Mizhnarodnoji naukovo-praktychnoji konferenciji, [Materials of the International Scientific and Practical Conference], Suchasni tendenciji rozvytku nauky ta osvity v umovakh jevointegraciji, [Modern trends in the development of science and education in the conditions of European integration], Vinnytsia Cooperative Institute, Vinnytsia, Ukraine*, pp. 2276—279.

8. Denys, A. I. (2014), "Peculiarities of legal regulation of the lease of state and communal property" *Effectiveness of state administration*, vol. 38, pp. 368—373.

9. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), draft Law of Ukraine "About the leasing property of state-owned enterprises and organizations", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12#Text> (Accessed 17 July 2023).

10. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), draft Law of Ukraine "Civil Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (Accessed 17 July 2023).

11. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), draft Law of Ukraine "Economic Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (Accessed 17 July 2023).

12. Verkhovna Rada of Ukraine (1991), draft Law of Ukraine "About the local councils of people's deputies of the Ukrainian SSR and local self-government", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (Accessed 17 July 2023).

13. Verkhovna Rada of Ukraine (1991), draft Law of Ukraine "About the property", Law of the Ukrainian SSR", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text> (Accessed 17 July 2023).

14. Cabinet of Ministers of Ukraine (1991), Resolution "About the demarcation of state property of Ukraine between state-owned (republican) property and property of administrative-territorial units (communal) property", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238-94-%D0%BF#Text> (Accessed 17 July 2023).

15. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), Resolution "About the implementation of the Law of Ukraine "On Leasing Property of State Enterprises and Organizations", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2270-12#Text> (Accessed 17 July 2023).

16. Verkhovna Rada of Ukraine (1995), draft Law of Ukraine "About the amendments and additions to the Law of Ukraine "On Leasing Property of State Enterprises and Organizations", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/95-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 17 July 2023).

17. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), draft Law of Ukraine "About the amendments to the Law of Ukraine "On Lease of State Property", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 17 July 2023).

18. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), draft Law of Ukraine "About the local self-government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 17 July 2023).

19. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "About the some issues of leasing state and communal property", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 17 July 2023).

20. Kyiv City Council (2017), Decision "About the return of premises of communal property of the territorial community of the city of Kyiv from the sphere of management of state institutions and organizations", available at: <https://ips.ligazakon.net/document/MR170250?an=1> (Accessed 17 July 2023).

21. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Resolution o "About the specifics of renting state and communal property during martial law", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2022-%D0%BF#Text> (Accessed 17 July 2023).

22. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), Law of Ukraine "About the access to public information": available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (Accessed 17 July 2023).

23. Public analytics module of ETS "Prozorro.Sales" (2023), available at: <https://lease-bi.prozorro.sale/#/> (Accessed 17 July 2023).

Стаття надійшла до редакції 22.08.2023 р.