

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ  
НАДАННЯ В ОРЕНДУ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА**

Виконала: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2810-з спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»  
Ю.В. Аделєва

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії та управління, доцент,  
к.н. з держуправління Заїка О.В.

Рецензент: доцент кафедри соціальної філософії та управління, д.філос.н., доцент Масюк О.П.

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління  
Кафедра соціальної філософії та управління  
Рівень вищої освіти магістр  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри соціальної  
філософії та управління

\_\_\_\_\_ Т.І. Бутченко

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 року

**З А В Д А Н Н Я**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТЦІ

Аделевій Юлії В'ячеславівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи \_\_\_\_\_ Удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна \_\_\_\_\_

керівник роботи Заїка Олена Вікторівна, к.н. держуправління, доцент, \_\_\_\_\_  
(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «18» червня 2021 року № 914-с

2. Строк подання студентом роботи 8 грудня 2021 року \_\_\_\_\_

3. Вихідні дані до роботи Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (нова редакція); Бюджет України 2020: Статистичний збірник. Київ: Міністерство фінансів України, 2021. 299 с.; Деякі питання оренди державного та комунального майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 № 483.; Звіт про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном державного підприємства «ProZorro.Продажі», що мають фінансові наслідки для державного бюджету: Затверджено рішенням Рахункової палати від 27.12.2019 № 39-2. Київ 2019. 46 с.; Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX; Регламент роботи електронної торгової системи ProZorro.Продажі ЦБД2 щодо проведення електронних аукціонів з продажу / надання в оренду майна (активів) / передачі права (Регламент ЕТС).

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Визначити сутність поняття «комунальна власність». 2. Розглянути класифікацію об'єктів правовідносин у сфері управління комунальною власністю. 3. Визначити правові основи оренди державного і комунального майна. 4. Проаналізувати основні етапи процедури отримання

комунального майна в оренду. 5. Охарактеризувати функціонування електронної торгової системи «ProZorro.Продажі». 6. Оцінити результати перетворень організаційно-правового порядку надання в оренду державного і комунального майна. 7. Розробити заходи з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна. 8. Запропонувати інформаційно-комунікаційного супроводження відносин у сфері передачі в оренду комунального майна.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

---



---



---

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	17.06.2021	17.06.2021
Розділ 2	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	30.08.2021	30.08.2021
Розділ 3	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	14.10.2021	14.10.2021

7. Дата видачі завдання 18 червня 2021 року

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень – квітень 2021	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2021	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2021	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень – липень 2021	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень – вересень 2021	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2021	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад 2021	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2021	<i>виконано</i>

Студент \_\_\_\_\_ Ю.В. Адельсва

Керівник роботи \_\_\_\_\_ О.В. Заїка

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ І.С. Цапліна

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 111 сторінок, 73 позиції у списку літератури.

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ, ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК, ОРЕНДА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА, ЕЛЕКТРОННА ТОРГОВА СИСТЕМА, АУКЦІОН

*Мета дослідження:* розроблення заходів з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.

*Об'єкт дослідження:* організаційно-правовий порядок надання в оренду комунального майна.

*Предмет дослідження:* напрями удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.

*Методи дослідження:* аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналіз статистичних даних.

*Новизна дослідження* полягає у комплексному висвітленні основних проблем організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.

*Гіпотеза:* покращити чинний стан організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.

*Висновки:*

1. У результаті розроблення заходів з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна виокремлено три напрями їх реалізації: мінімізація корупційних ризиків при передачі в оренду комунального майна без аукціонів, усунення недоліків функціонування ДП «ProZorro.Продажі» та збільшення надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів.

2. Запропоновано використання Державним підприємством «ProZorro.Продажі» наявних можливостей рекламування власних послуг завдяки застосуванню контентної, таргетингової, тізерної реклами, ретаргетингу та прихованої реклами на майданчиках тематичних спільнот.

## SUMMARY

Qualification work consists of 111 pages, 73 items in the bibliography.

MUNICIPAL PROPERTY, ORGANIZATIONAL AND LEGAL ORDER,  
RENTAL OF MUNICIPAL PROPERTY, ELECTRONIC TRADING SYSTEM,  
AUCTION

The purpose of the study: to develop measures to improve the organizational and legal order of leasing of communal property.

Object of research: organizational and legal procedure for renting communal property.

Subject of research: directions of improving the organizational and legal procedure for renting communal property.

Research methods: analysis, synthesis, induction, deduction, analysis of statistical data.

The novelty of the study lies in the comprehensive coverage of the main problems of the organizational and legal order of leasing of communal property.

Hypothesis: to improve the current state of organizational and legal order of leasing of communal property.

Conclusions:

1. As a result of developing measures to improve the organizational and legal procedure for leasing communal property, three areas of their implementation have been identified: minimizing corruption risks when leasing communal property without auctions, eliminating shortcomings in the operation of «ProZorro.Sales» and increasing revenues from municipal lease. property to local budgets.

2. It is proposed that the State Enterprise «ProZorro.Sales» use the existing opportunities to advertise its own services through the use of content, targeting, teaser advertising, retargeting and hidden advertising on the sites of thematic communities.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСІВ НАДАННЯ В ОРЕНДУ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА.....	10
1.1. Сутність поняття «комунальна власність».....	10
1.2. Класифікація об'єктів правовідносин у сфері управління комунальною власністю.....	25
1.3. Правові основи оренди державного і комунального майна.....	39
Висновки до розділу 1.....	51
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ОРЕНДИ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА.....	53
2.1. Основні етапи процедури отримання комунального майна в оренду.....	53
2.2. Основні характеристики функціонування електронної торгової системи «ProZorro.Продажі».....	69
2.3. Оцінка результатів перетворень організаційно-правового порядку надання в оренду державного і комунального майна.....	83
Висновки до розділу 2.....	88
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ НАДАННЯ В ОРЕНДУ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА.....	90
3.1. Розроблення заходів з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.....	90
3.2. Засоби інформаційно-комунікаційного супроводження відносин у сфері передачі в оренду комунального майна.....	94
Висновки до розділу 3.....	98
ВИСНОВКИ.....	100
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	104

## **ВСТУП**

*Актуальність дослідження.* На сучасному етапі здійснення глибоких соціально-економічних перетворень, спрямованих на інтеграцію України у Європейське Співтовариство, оренда державного та комунального майна відіграє важливу роль насамперед у забезпеченні розвитку підприємництва країни. Крім того, саме оренда державного та комунального майна є важливим джерелом наповнення державного та місцевих бюджетів та сприяє підтримці зазначеного майна у належному стані. Однак останнім часом через несприятливі економічні умови оренда державного та комунального майна стає для підприємців непривабливою і не конкурентною порівняно з орендою нерухомості в приватному секторі.

Для забезпечення сталого економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, районів, громад) необхідно вдосконалювати порядок формування й усіляко сприяти ефективному використанню об'єктів комунальної власності. Нині комунальна власність є однією з обов'язкових умов самостійності органів місцевого самоврядування. Закономірно, що актуальною проблемою сьогодення є регулювання відносин комунальної власності, а похідними від цього є дискусії довкола управління комунальною власністю як сфери адміністративно-правового регулювання. Зважаючи на подвійну публічно- та приватноправову природу відносин комунальної власності, спостерігається наукова невизначеність у трактуванні самого інституту права комунальної власності, управлінського процесу загалом, а також суб'єктно-об'єктного складу відповідних відносин.

*Проблемна ситуація* пов'язана з тим, що ускладнена процедура передачі в оренду об'єктів державної і комунальної власності, зокрема тривалий термін її проведення, є одним із об'єктивних чинників, які негативно впливають на конкурентоспроможність державної та комунальної нерухомості і як наслідок – на скорочення обсягів оренди державного та комунального майна, наповнення державного та місцевих бюджетів.

Проблеми, пов'язані з забезпечення функціонування інституту

комунальної власності досліджували такі вітчизняні і іноземні науковці, як В. Алексєєв, К. Апанасенко, М. Баймуратов, В. Григор'єв, Г. Бєдов, В. Нескородов, Р. Бєдрій, І. Бондаренко, Т. Бондарчук, В. Гриняк, О. Ковалєвська, О. Ковальова, Л. Музика та інші.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, слід зауважити, що дуже відмінним від побудови відносин у сфері управління майном державної власності, чи управління майном спільної власності територіальних громад району чи області є те, що на базовому рівні місцевого самоврядування мають ураховуватись особливості усієї територіальної громади поряд із правами та законними інтересами кожної особи, забезпечуватись баланс інтересів приватних осіб, держави, а також різних груп осіб на відповідній території. Ситуація ускладнюється тим, що більшість органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад донедавна не мали такого широкого обсягу повноважень та майна, а отже тільки напрацьовує відповідний досвід.

Таким чином, розгляд проблеми удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна є важливим, що й обумовлює актуальність та значимість теми дослідження.

*Об'єктом дослідження* виступає організаційно-правовий порядок надання в оренду комунального майна.

*Предмет дослідження:* напрями удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.

*Мета дослідження* полягає у розробленні заходів з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.

Досягнення мети передбачає розв'язання таких завдань:

- визначити сутність поняття «комунальна власність»;
- розглянути класифікацію об'єктів правовідносин у сфері управління комунальною власністю;
- визначити правові основи оренди державного і комунального майна;
- проаналізувати основні етапи процедури отримання комунального



майна в оренду;

– охарактеризувати функціонування електронної торгової системи «ProZorro.Продажі»;

– оцінити результати перетворень організаційно-правового порядку надання в оренду державного і комунального майна;

– розробити заходи з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна;

– запропонувати інформаційно-комунікаційного супроводження відносин у сфері передачі в оренду комунального майна.

*Методи дослідження:* аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналіз статистичних даних.

*Наукова новизна* одержаних результатів полягає у комплексному висвітленні основних проблем організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.

*Гіпотеза дослідження:* покращити чинний стан організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.

*Структура роботи:* кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку літератури.

# РОЗДІЛ 1

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСІВ НАДАННЯ В ОРЕНДУ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

### 1.1. Сутність поняття «комунальна власність»

Тривалий час актуальним завданням сучасної юридичної науки залишається вдосконалення правового регулювання відносин комунальної власності. Правові норми, що регулюють питання комунальної власності, зустрічаються у Конституції України, ГК України, ЦК України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших актах чинного вітчизняного законодавства. Водночас через брак уніфікованого погляду на сутність відносин комунальної власності спостерігається непослідовність у визначенні правового статусу територіальної громади як суб'єкта права власності, звуження її прав зі значним розширенням обсягу компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів, які реалізують повноваження власника, нераціональне використання об'єктів права комунальної власності та розпорядження останніми всупереч інтересам територіальної громади тощо [42, с. 8].

У юридичній літературі з будь-яких галузей права питання правовідносин завжди посідало центральне місце та належало до ключових. Хоча й донині ані загальна теорія права, ані галузеві доктрини не сформували універсального визначення цього поняття. Таке явище є природним, оскільки на рівні галузевих наук вчені визначають специфіку правовідносин, що обумовлюється предметом і методом правового регулювання певної галузі суспільних відносин [37, с. 208]. Тобто, коли йдеться про правовідносини, то завжди слід чітко визначатися з їх галузевою приналежністю, що, у свою чергу, дозволяє правильно окреслити суб'єктно-об'єктний склад правовідносин.

Науковець Р. Халфіна свого часу зазначала, що цінність правовідносин полягає в тому, що вони окреслюють конкретні, реальні суспільні відносини,

які набувають правової форми та є результатом реалізації правової норми [70, с. 31]. На відміну від інших суспільних відносин особливість сутності правовідносин проявляється у безпосередньому регулюванні відносин між їх суб'єктами, тому реалізація правової норми у правовідносинах є найбільш ефективним засобом впливу права на суспільні відносини [64, с. 10]. Дійсно, саме правові норми надають будь-яким суспільним відносинам ознак правовідносин.

Забезпечення однакових стандартів державного управління вимагає від керівництва країни запровадження дієвих механізмів децентралізації влади, які повинні передбачати баланс двох основних категорій: прав територіальної громади та інтересів держави. Особливої актуальності це завдання набуває в умовах сучасної політичної та соціально-економічної кризи в країні, подолання якої, на нашу думку, перебуває саме в площині владно організаційної діяльності. Варто зазначити, що перерозподіл повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування, який покладено в основу принципу децентралізації, має комплексний характер, оскільки охоплює не тільки питання бюджетних правовідносин та сферу нормотворчості, а й деякі аспекти матеріально-фінансової та організаційної самостійності місцевої влади. У контексті теми дослідження пропонуємо зосередитись на категорії «комунальна власність», яка в теорії управління віднесена саме до матеріально-фінансових гарантій місцевого самоврядування. Зокрема, О. Лазор справедливо зазначає, що «комунальна власність належить до умов та засобів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію територіальними громадами й органами місцевої влади завдань і функцій місцевого самоврядування» [33, с.103]. Можна також додати, що комунальна власність використовується у публічних інтересах, адже нею користуються не лише члени конкретної територіальної громади – є адміністративні будівлі, де працюють органи державної влади.

Комунальна власність завжди постає в двох тісно пов'язаних проявах:

– як господарсько-майновий (матеріальний) комплекс (тут комунальна

власність виступає джерелом найважливіших товарів і послуг. Її цінність вимірюється в одиницях тих товарів і послуг, які виробляються або можуть вироблятися при експлуатації чи використанні об'єктів комунальної власності);

– як економічний (вартісний) комплекс (тут ринкова цінність комунальної власності визначається здатністю власності приносити населенню територіальної громади фінансові ресурси або ж сприяти їх економії. Цінність власності визначається обсягом тих коштів, які з'являються або можуть з'явитися у територіальній громаді при експлуатації комунальної власності) [6].

На сьогодні комунальна власність є матеріальним та фінансовим підґрунтям незалежності і самостійності місцевого самоврядування. Сама наявність такої власності дає можливість органам місцевого самоврядування впевнено вступати у відносини як приватного, так і публічного характеру. Окрім цього, саме комунальна власність, комунальне майно за умови належного управління ним є передумовою постійного поступового зростання економічного та фінансового добробуту територіальної громади. До того ж важливо, що й в інвестиційних відносинах стан та обсяги комунальної власності також є чинниками, які впливають на інвестиційну привабливість регіону.

На думку Н. Якимчук, набуття права комунальної власності та розмежування загальнонародної власності між державою та суб'єктами місцевого самоврядування, а також між самими суб'єктами місцевого самоврядування, залишається вкрай актуальним питанням сьогодні [73, с. 294].

При формуванні комунальної власності слід виходити з того, що відповідне майно обов'язково має використовуватися для задоволення потреб населення (публічних потреб). При цьому таке використання не повинно мати основною метою отримання прибутку. Саме через це чимало комунальних підприємств вважаються збитковими.

Необхідність управління комунальною власністю впливає з наявності комунального майна та права комунальної власності. І це не випадково, адже

право власності – це особлива теоретична юридична конструкція, покликана надавати праву внутрішню форму і будову, являє собою правову оболонку (форму), яка нормативно регулюється і встановлює певне правове становище суб'єктів щодо володіння, користування і розпорядження об'єктом. Конструкція права власності є основою функціонування будь-якої правової держави в даний час. І не випадково зміст теоретичної конструкції права власності полягає в тому, що в її основі лежить «воля» суб'єкта, яка реалізується з допомогою волевиявлення для досягнення передбачуваного правового результату і будь-яких благ [38, с. 9]. Проте слід враховувати, що є певні межі такої «волі», адже публічну власність можна використовувати в публічних інтересах і в такий спосіб, щоб не шкодити іншим інтересам.

Розглядаючи поняття комунальної власності та пов'язані з ним дефініції, акцентуємо увагу на міжгалузевій природі інституту права комунальної власності. Так, «у відповідних правовідносинах присутні елементи, які є предметом правового регулювання господарського права (порядок створення, реорганізації і ліквідації суб'єктів господарювання комунальної форми власності, правовий режим комунального майна тощо); цивільного права (сама конструкція інституту); конституційного права (комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування, загальні основи інституту комунальної власності. Закріплення на конституційному й іншому законодавчому рівні права комунальної власності, і відповідно, права органів місцевого самоврядування отримувати прибуток від використання комунального майна, вільно розпоряджатися ним, дозволяє розглядати комунальну власність як одну з необхідних економічних гарантій місцевого самоврядування); фінансового права (режим об'єктів комунальної власності як бюджетних, питання формування, виконання бюджетів територіальних громад тощо). Проте, пріоритетним у даному аспекті виступає адміністративне право, що пов'язано, перш за все, із суспільно-обслуговуючою спрямованістю функціонування об'єктів комунальної власності» [28, с. 49]. Загалом можна стверджувати про поєднання публічної та приватної правової природи відносин

аналізованого інституту.

В умовах децентралізації влади, яка нині триває в Україні, актуальне питання формування належної матеріальної, економічної та фінансової основи місцевого самоврядування. Слушною є думка про те, що «чим більше комунального майна мають територіальні громади і чим стійкіший воно має захист від протиправних посягань, тим краще будуть забезпечуватись соціальні послуги населенню громади, забезпеченіше будуть жити її члени» [19, с. 20]. Саме з метою нарощування різних місцевих економічних і фінансових ресурсів органи місцевого самоврядування взаємодіють між собою, мають спільні об'єкти користування тощо.

Так, у ст. 101 БК України між місцевими бюджетами передбачені субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування. Відповідно до ст. 104 БК України субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків. Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем.

Як свідчить зарубіжний досвід, у США муніципалітети вступають у контрактні відносини з іншими муніципалітетами або органами влади в таких галузях, як будівництво, протипожежна безпека, цивільна оборона, охорона здоров'я, боротьба з наслідками стихійного лиха тощо; в Ізраїлі з цією метою створюються конфедерації міст; у Франції формами такого співробітництва є синдикати комун, які можуть мати моно- (прибирання сміття та його перероблення, водозабезпечення тощо) чи поліпрофільний характер, і дистрикти, що здійснюють певний мінімум обов'язкових повноважень (управління житловими службами, протипожежними центрами тощо) [31, с. 58].

Нині перед суспільством і країною постали важливі проблеми, пов'язані з

розвитком місцевого самоврядування, в частині удосконалення регулювання й управління справами, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Серед цих проблем особливу роль відіграє управління у сфері комунальної власності.

Державна і комунальна (муніципальна) форми власності виникли в результаті глобального усупільнення майна у вигляді природних багатств, матеріально-речових засобів виробництва, предметів споживання грошових коштів. Виведення цих об'єктів із приватної власності, передача прав розпорядження, а частково і користування, в руки органів управління, що діють від імені власника – народу, становить суть державної і комунальної форм власності. Розчленування форм власності зумовлено найімовірніше політичними і соціальними, ніж економічними чиниками. Виокремлення комунальної форми власності дозволяє наблизити управління до об'єктів, з використанням яких тісно пов'язані повсякденні потреби громадян, і підвищити рівень особистої участі населення в управлінні такими об'єктами [9, с. 23]. На наше переконання, підставами розмежування форм власності є насамперед економічні та соціальні фактори, а політичні – супроводжувальні.

Історико-правовий аналіз дозволяє зробити висновки про те, що початковим етапом у формуванні нормативних підвалин інституту права публічної власності на сучасних українських землях (а колись, зокрема, й на землях, Київської Русі) була Руська Правда, яка має важливе значення. Попри відсутність в цьому документі згадувань про зміст права власності, слід визнати, що саме положеннями Руської Правди був уперше зафіксований наявний у східних слов'ян порядок врегулювання відносин власності. Унаслідок феодальної роздробленості колись могутня держава розділилася на самостійні удільні князівства, що, в свою чергу, зумовило необхідність змін у законодавчому врегулюванні відносин власності в нових політичних й економічних умовах, сприяючи утворенню і закріпленню розчленованої феодальної власності на землю як основи феодального ієрархічного суспільства. Далі можна розглядати період існування Російської імперії й такі

акти, як Судебники (1497 р., 1550 р.) і Соборне Уложення 1649 р., нормами яких право власності держави було дещо відтіснене правами приватної особи (проте деякі положення можна вважати декларативними з огляду на існування в державі кріпацтва; окрім цього існували суттєві обмеження права приватної власності: заборонялося віддавати у заставу отримані за якісь досягнення вотчини; зберігався строк викупу родової вотчини).

Далі – у Зводі Законів Російської Імперії (1832 р., 1842 р., 1857 р.) отримують законодавче регулювання відносини власності, де об'єктом є головний об'єкт нерухомості – земля, відбувається розширення суб'єктів права власності. Згодом всі ці потуги звелися нанівець і відбулося повне знищення права приватної власності та класу ефективних власників після жовтня 1917 р. Законодавчо закріплювалася нерівність правових режимів різних форм власності, висуваючи на перше місце право державної соціалістичної власності. Це призвело до того, що право розпорядження власністю підприємствами значно обмежувалося, в результаті чого державна власність зайняла монопольне панування в економічному механізмі держави [38, с. 10].

Наукою доведено, що розглядувана форма публічної власності на українських землях виникла наприкінці XIX ст. Існування свого роду комунальної власності підтверджували й акти Української Центральної Ради та інших вищих органів державної влади періоду національно-визвольної боротьби 1917–1921 рр. Після вкорінення радянської влади на більшій частині території України у 1920–1921 рр. місцеве самоврядування загалом заперечувалося, а сама комунальна власність передавалася у власність радянської держави. На західноукраїнських землях комунальна власність зберігалася трохи довше – до 1939–1940 рр., поки ці землі не були окуповані радянською та фашистською державами [57, с. 25; 16].

У 90-х рр. XX ст. було закладено основу правового регулювання відносин комунальної власності. Пригадаємо Закон України «Про власність» від 7 лютого 1991 р. [43] (нині вже не чинний), де комунальна власність (відповідно до Закону – власність адміністративно-територіальних одиниць)



розглядалась як різновид державної власності (ст. 31 Закону).

Особливо варто відзначити підзаконні акти, наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)» від 5 листопада 1991 р. № 311 [56], «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» від 10 серпня 1993 р. № 615 [45], «Про порядок передачі державного майна» від 26 червня 1996 р. № 627 [54], «Про передачу майна військових містечок, що перебуває у державній власності, до комунальної власності місцевих органів самоврядування» від 22 жовтня 1996 р. № 1281 [52] тощо.

Прийняття у 1996 р. Конституції України стало знаменною подією для нашої держави, оскільки деякі її положення стосуються і комунальної власності, приміром ст. 41 і 143.

Наступною знаковою подією було прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., у ст. 1 якого визначено, що право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Окрім цього, Законом врегульовано чимало питань, пов'язаних із реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування як власника, володільця та розпорядника комунальною власністю.

Далі – Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. [53], який регулює відносини, пов'язані з передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність.

Крім зазначених є й акти приватного права (законодавства) ЦК України і ГК України, які регулюють загальні питання власності, суб'єктів та об'єктів

відносин власності.

Безумовно, ухвалення названих вище законів і кодексів потягнуло за собою вчинення порушень, оскільки часто комунальне майно перебувало у стані неналежної охорони та захисту. У цьому контексті варто згадати деякі листи Вищого господарського суду України. Так, інформаційним листом від 31 січня 2001 р. № 01-8/98 господарські суди скеровано на те, що право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти належить територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах, які згідно зі ст. 143 Конституції України безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є у комунальній власності.

Стосовно районних і обласних рад, то «їхні повноваження щодо користування і розпорядження таким майном мають похідний від повноважень представницьких органів місцевого самоврядування характер, оскільки у вирішенні відповідних питань названі ради діють за дорученням сільських, селищних, міських рад. Визнання інституту доручення у відносинах з управління комунальною власністю є важливим прецедентом, який дає можливість зробити контроль за управлінням об'єктами комунальної власності з боку обласних чи районних рад більш предметним та вмотивованим» [16]. Вважаємо, що на сьогодні не лише назріла, а вже й перезріла необхідність узагальнення відповідної судової практики.

Право на самостійне управління об'єктами комунальної власності місцеві органи влади в Україні отримали з ухваленням постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю» [56], а згодом – Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. [53]. Відповідно до них державне майно передавалося у комунальну власність безоплатно.

Процес формування комунальної (муніципальної) власності в Україні,

порівняно з іншими державами, мав свої особливості:

1) на відміну від практики більшості зарубіжних розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безоплатної передачі з державної до комунальної власності;

2) у зарубіжних країнах право комунальної (муніципальної) власності реалізується лише на рівні первинної (базової) адміністративно-територіальної одиниці, натомість в Україні запроваджено обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну різновиди комунальної власності;

3) у зарубіжних країнах майно комунальної власності не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою. В Україні до 1996 р. об'єкти комунальної власності належали до державної власності, і, як наслідок, відбулося роздержавлення об'єктів комунальної власності в період ваучерної приватизації [29, с. 357].

Нині єдиного профільного закону, який регламентував би питання управління комунальною власністю в Україні, не існує. Перші спроби внести до Верховної Ради України проект Закону України «Про комунальну власність» (його аналоги) почалися ще у 2004 р. [46], але недосконалий текст законопроекту було відхилено. Версії законопроекту від інших депутатських груп [48] також не були підтримані під час голосування. Фахівці Головного науково-експертного управління Верховної Ради України склали висновок, що «більш доцільним, ніж прийняття окремого Закону про комунальну власність та управління об'єктами цієї власності, було б вирішення вказаних питань у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [49] шляхом внесення до нього відповідних змін та доповнень» [14], але, як відомо, ці зміни так і не були внесені.

Автори ще одного законопроекту «Про комунальну власність в Україні» від 6 червня 2008 р. № 2617 [47] під комунальною власністю розуміли рухоме і нерухоме майно, землю, природні ресурси, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, майнові права, результати виконаних робіт, надані послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформацію, а також інші речі, цінні

папери, матеріальні і нематеріальні блага, які на праві власності належать територіальній громаді (ст. 1). Суб'єктами права комунальної власності визначалися територіальна громада села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (ст. 2).

До складу об'єктів комунальної власності пропонувалося віднести: рухоме і нерухоме комунальне майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території, не обмежене і не вилучене з обігу; доходи місцевих бюджетів, інші кошти; землю, природні ресурси; майнові комплекси підприємств, установ та організацій, в тому числі банки, страхові товариства; частка в майні підприємств; житловий фонд; нежитлові приміщення; місцеві енергетичні системи; громадський транспорт; системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування; майно, передане у встановленому законом порядку у комунальну власність іншими суб'єктами власності; майнові права; результати виконаних робіт, надані послуги; результати інтелектуальної, творчої діяльності; інформацію; цінні папери; матеріальні і нематеріальні блага, які на праві власності належать територіальним громадам; а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності (ст. 3).

У складі об'єктів виключно комунальної власності мало перебувати рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти громадського користування та соціальної інфраструктури, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурної спадщини і відповідно до закону та статуту територіальної громади не можуть бути відчужені у будь-якій формі (ст. 4).

До об'єктів виключно комунальної власності згідно зі ст. 5 вказаного вище законопроекту належать: землі, визначені в ст. 83 ЗК України [25]; пам'ятки історії та архітектури, визнані в установленому законодавством України порядку; інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або сільська, селищна, міська рада. Ми не згодні з таким переліком і вважаємо, що категорія «інші об'єкти» потребує деталізації, конкретизації не переліку

об'єктів, а критеріїв чи ознак, що дають підстави відносити ті чи інші об'єкти до комунальної власності.

Розмежовуючи економічний і юридичний аспекти поняття «власність», необхідно підкреслити пріоритет економічної природи даного феномена, оскільки власність як явище виникає в сфері економіки і лише потім вже закріплюється в нормах права [71, с. 55]. Також вважається, що економічні відносини власності існують незалежно від правового регулювання. Правовідносини власності, навпаки, є надбудовними і повинні мати реальний зміст, хоча можуть бути і без нього, отже вони пов'язані, але не тотожні [67, с. 18].

Відносини комунальної власності є різновидом економічних відносин, що як такі виникають із приводу задоволення публічних, корпоративних й індивідуальних потреб в матеріальних благах і послугах [26, с. 25]. Економічний складник власності безпосередньо впливає на конструкцію права власності, а також на юридичний зміст норм інституту права власності [38, с. 9].

Авторка Е. Талапіна слушно наголошує на тому, що державна власність розглядається як різноманітні відносини, побудовані за ієрархічним принципом:

1) усередині органів законодавчої та виконавчої влади, які пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням державним майном, затвердженням бюджету;

2) між центральними і регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування;

3) між апаратом держави та державними підприємствами як реальними товаровиробниками. У такий спосіб щодо державної власності акцентується не власницький, цивілістичний аспект, а управлінський [64]. Це саме можна стверджувати й про комунальну власність.

Право комунальної власності виникає з підстав, передбачених законами та іншими правовими актами. Так, виокремлюють адміністративні та цивільно-

правові способи. Адміністративний порядок передбачає волю однієї сторони – держави і реалізується при виданні акта органу державної влади. Більш відповідають інтересам місцевого самоврядування інші способи переходу прав на об'єкти власності – цивільно-правові договори, правочини. У цьому випадку враховується воля обох сторін, що ставить органи місцевого самоврядування в рівне становище з контрагентом.

Адміністративними методами чи способами формування комунальної власності є:

- стягування податків, зборів, що підлягають зарахуванню до місцевого бюджету, місцевих публічних грошових фондів;
- розмежування державної власності;
- зміна меж адміністративно-територіальних одиниць.

У межах цивільно-правових відносин комунальна власність формується шляхом:

- придбання майна на підставі договору купівлі-продажу, міни, дарування чи іншого правочину, передбаченого чинним законодавством держави;
- передання об'єктів державної власності до комунальної власності у порядку, що встановлюється законом;
- розмежування комунальної власності;
- отримання продукції, плодів, доходів у результаті використання комунальної власності;
- інших підстав, передбачених чи не заборонених чинним законодавством [63, с. 6; 61].

На думку І. Бондаренка, «право комунальної власності є інститутом конституційного права та являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються при формуванні комунальної власності, визначенні суб'єктів права комунальної власності, їхніх повноважень щодо управління такою власністю, реалізації права комунальної власності, інші суспільні відносини, які виникають щодо комунальної власності як

матеріальної основи місцевого самоврядування» [11, с.4].

На наше глибоке переконання, право комунальної власності як інститут права власності – це перш за все цивільно-правові відносини, які регулюються, зокрема, нормами конституційного права. Проте наявність в Основному Законі тих чи інших положень ще не дає підстав стверджувати про існування конституційно-правового інституту.

До того ж І. Бондаренко пропонує розглядати комунальну власність «як систему відносин щодо привласнення та перерозподілу об'єктів, які знаходяться у власності територіальних громад та становлять матеріальну основу місцевого самоврядування» [11, с. 4]. Що таке «привласнення»? Це певний спосіб заволодіння річчю, майном. Сам термін «привласнення» використовується здебільшого у кримінальному законодавстві, має негативний прояв та означає протиправне (тобто без належних правових підстав, передумов) і безоплатне вилучення (утримання, неповернення) однією особою чужого майна (майна іншої особи, яке знаходилось у її правомірному володінні), з метою отримати у майбутньому користь від такого майна (наприклад, ст. 191 КК України [32] має назву «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем»). Тому, на наш погляд, термін «привласнення» у правовому розумінні навряд чи доречно використовувати задля визначення будь-яких правомірних дій. Також слід зважати на те, що деякі об'єкти комунальної власності є матеріальною основою місцевого самоврядування (наприклад, земля, нерухомість), а деякі – фінансовою основою (приміром, кошти – доходи місцевих бюджетів).

Інколи науковці, які досліджують публічно-правові аспекти відносин у сфері комунальної власності, просто використовують своєрідну кальку з цивільних правовідносин. Наприклад, О. Ковалевська розуміє правовідносини комунальної власності як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини з приводу володіння, користування та розпорядження майном, що належить територіальній громаді села, селища, міста, району в місті (в особі місцевих рад відповідного рівня, або інших, уповноважених

територіальними громадами, органів) на праві комунальної власності, а також об'єднанням територіальних громад на праві їх спільної власності [28, с. 69]. З цього взагалі не видно, що саме адміністративно-правового є у розглядуваних відносинах – лише те, що вони врегульовані нормами адміністративного права. Навіть більше, із наведеного визначення, навпаки, впливає приватна правова природа відносин у сфері комунальної власності. На наше переконання, з метою окреслення публічно правової природи відносин у розглядуваній сфері завжди варто акцентувати увагу на публічному інтересі, публічній власності, публічних коштах.

Тривалий час в Україні жваво обговорюється питання щодо виокремлення як самостійної галузі права комунального права. Дотепер інститут права комунальної власності розглядають як інститут цивільного права, конституційного права, як галузь, що існує на межі публічного і приватного права – як комплексну галузь права, норми якої є й нормами основних галузей права, і водночас належать до комунального права [27, с.14]. Відносини з приводу комунальної власності через своїх суб'єктів вважаються відносинами влади та мають імперативний характер, оскільки 32 зобов'язують суб'єктів управління розпоряджатися придбаними об'єктами комунальної власності раціонально, керуючись не цивілістичними уявленнями про абсолютизм приватної власності, а правовим принципом, який проголошує «власність зобов'язує».

Науковець В. Алексєєв пропонує ввести нове поняття «громадівська власність» – майно життєзабезпечення територіальної громади, що не підлягає ні приватизації, ні відчуженню [1, с. 11]. Однак введення нових понять і категорій не є запорукою вирішення наявних проблем, тим паче, коли законодавчо закріплені та визначені інші суміжні поняття. Є комунальна власність, яка підлягає відчуженню, а є й така, що не підлягає. Також власність, що не підлягає приватизації чи відчуженню сьогодні, завтра може такою не бути, в законодавство оперативно можуть бути внесені зміни.

Розглянувши у цьому підрозділі питання, пов'язані із розумінням поняття



«комунальна власність», маємо констатувати наступне. Органи місцевого самоврядування законодавчо наділені правом комунальної власності, тобто правом володіти, користуватися та розпоряджатися об'єктами комунальної власності (комунальним майном, майном комунальної власності) з метою дотримання та реалізації публічних інтересів передусім відповідної територіальної громади.

## **1.2. Класифікація об'єктів правовідносин у сфері управління комунальною власністю**

Головним призначенням комунальної власності, як публічної є задоволення публічного інтересу територіальної громади – забезпечення її життєдіяльності. У своєму рішенні від 20 червня 2007 р. Конституційний Суд України зазначив, що однією з найважливіших цілей діяльності місцевого самоврядування є забезпечення нагальних потреб населення територіальної громади у комунальних та інших невідкладних послугах соціального характеру, таких як водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо, тому метою наділення територіальних громад правом комунальної власності є передусім використання майнових об'єктів для задоволення нагальних потреб жителів цих громад у невідкладних послугах, і лише в другу чергу право цієї форми власності призначено для доцільного, економного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів [51].

Досліджуючи особливості об'єктів правовідносин у сфері управління комунальною власністю не слід забувати про специфіку їх правового режиму. Багато в чому розпорядження такими об'єктами припускає отримання користі, не має призводити до послаблення економічних основ життєдіяльності територіальних громад; інколи допускається повне їх відчуження (при цьому відчуженню мають підлягати ті об'єкти публічної власності, господарське використання яких не може бути забезпечено найбільш раціонально і економно самим їх власником) [42, с. 18]. Вбачаємо за необхідне проаналізувати сутність

розпорядження об'єктами комунальної власності у контексті адміністративних правовідносин.

Відповідно до чинного законодавства права власника від імені територіальної громади здійснюють органи місцевого самоврядування та їх структури. Належність територіальній громаді на праві власності є спільною рисою усіх видів комунальної власності, попри різні правові режими, що обумовлені функціональним призначенням.

Склад об'єктів комунальної власності формується органами місцевого самоврядування, на засіданнях відповідних рад затверджується перелік майна, яке належить до комунальної власності. Набувати право комунальної власності територіальні громади можуть такими способами: передача територіальним громадам комунальної власності із державної власності; створення майна за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також інших ресурсів. Органи місцевого самоврядування наділяються правом визначати перелік об'єктів, майна, яке входить до складу комунальної власності, при цьому їх рішення можуть бути оскаржені в судовому порядку [42, с. 131].

Територіальна громада як власник майна має право встановлювати для нього той чи інший правовий режим, обмежувати його відчуження, визначати кількісні та якісні показники щодо майна, яке повинно знаходитись у комунальній власності. На думку Л. Музики, залежно від цільового призначення все комунальне майно можна поділити на такі основні категорії: майно, що забезпечує діяльність безпосередньо територіальної громади села, селища, міста, району в місті; майно, що забезпечує діяльність органів місцевого самоуправління (відповідні ради, їх виконавчі комітети тощо); майно, що утворене внаслідок рішення рад відповідних рівнів про його об'єднання (спільна власність територіальних громад); майно, що закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями як самостійними юридичними особами [35, с. 38]. Крім того, наявність майна є основою гарантування самостійності при здійсненні повноважень та реальної влади на будь-якому рівні, надає можливість здійснення відповідних завдань та функцій.

Через те що члени громади організаційно не сформовані в якусь конкретну управлінську структуру, вони не можуть безпосередньо розпоряджатися майном, яке належить територіальній громаді. У зв'язку з цим їм потрібно формувати відповідні органи, які б забезпечували в межах адміністративно-територіальних одиниць – села, селища або міста управління об'єктами комунальної власності [20, с. 41]. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [49] представниками територіальної громади є органи місцевого самоврядування, які здійснюють управління комунальною власністю. Тому, за своєю суттю комунальна власність є унікальною, бо володіють та користуються нею члени територіальної громади, а розпоряджаються її представницькі структури – органи місцевого самоврядування, яким делеговані права територіальної громади.

Як зазначає Р. Денчук, особливість об'єктів комунальної власності полягає в тому, що вони призначені виконувати роль забезпечення різноманітних потреб мешканців територіальної громади, і залежно від виду потреб, які забезпечує той чи інший об'єкт комунальної власності, залежать функції управління такою власністю. Управлінська діяльність проявляється через здійснення різного роду взаємопов'язаних управлінських функцій, об'єктивно необхідних для забезпечення об'єкта управління [20, с. 43].

З іншого боку, об'єкти комунальної власності «багатофункціональні, оскільки задіяні у розв'язанні широкого кола місцевих питань, зокрема використовуються для забезпечення доходу місцевого бюджету (за рахунок реалізації комунального майна, його орендного використання тощо), для зміцнення соціальної інфраструктури території (через розвиток інститутів соціального захисту населення і забезпечення зайнятості), для розвитку інженерної інфраструктури (транспортної, інформаційної, побутових і інженерних комунікацій), для стимулювання розвитку малого і середнього бізнесу, створення і зміцнення ринкової інфраструктури тощо» [34, с. 165]. До цього варто додати, що комунальна власність використовується не лише в інтересах членів територіальної громади (наприклад, комунальні обласні

заклади охорони здоров'я надають послуги мешканцям області, тобто обслуговують значно ширше коло осіб, ніж мешканців лише однієї територіальної громади).

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» за органами місцевого самоврядування закріплена функція управління об'єктами комунальної власності, яка проявляється в тому, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної або міської ради вирішуються такі питання: «прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади» [49 ст. 26, ч. 1, п. 30].

Таким чином об'єкти управління комунальною власністю є складником правовідносин публічного управління власністю громади, де суб'єктом виступає орган місцевого самоврядування. Причому, делегування повноважень на управління власністю від імені та на користь територіальної громади надає цим правовідносинам особливого публічного характеру.

Найважливішою властивістю об'єктів комунальної власності є їх спрямування на задоволення інтересів територіальної громади, спільні інтереси на районному та обласному рівнях, інтереси спільноти, що проживає в певному мікрорайоні і навіть окремих членів територіальної громади. Зважаючи на це, об'єкти комунальної власності допомагають територіальній громаді задовольняти такі спільні інтереси: культурні (за допомогою функціонування та використання місцевих музеїв, театрів, будинків культури (клубів), будинків

відпочинку, парків, стадіонів, спортивних майданчиків тощо); освітні (шляхом використання загальноосвітніх та спеціалізованих шкіл, дитячих садочків); комунально-господарські (за допомогою житлово-комунальних організацій, які мають у своєму розпорядженні майно, що перебуває в комунальній власності, за допомогою пралень, бань тощо); пасажирські міські та міжрайонні перевезення (використовуючи комунальний транспорт) [20, с. 47].

Зважаючи на те, що володіє та користується комунальною власністю територіальна громада, а розпоряджається – орган місцевого самоврядування, можемо припустити, що об'єкт комунальної власності – це те майно, яким розпоряджається та яке використовує територіальна громада, а об'єкт управління комунальною власністю – це те майно, щодо якого органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України можуть здійснювати свої управлінські функції.

Об'єкти правовідносин вчені розглядають як певні матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у взаємовідносини, те, на що спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності чітко визначені цивільним законодавством та розглядаються як матеріальні та (або) нематеріальні блага, з приводу яких виникають комунально-правові відносини. Однак, достатнім для виведення цього об'єкта зі сфери дії загального приватноправового режиму вважається наявність факту належності об'єкта майнових відносин державі або іншому органу суспільного управління [17, с. 143]. Якщо такий об'єкт належить приватним особам, він вже буде оборотоздатним.

Отже, обмеження у цивільному обороті об'єктів, що належать до комунальної власності, пов'язане з їх соціальним призначенням (задоволення потреб населення), а не з їхніми фізико-хімічними властивостями, що зумовлює необхідність встановлення правового режиму, обумовленого фігурою власника [62, с. 40].

Згідно з ч. 1 ст. 142 Конституції України [30] матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування визнається рухоме і нерухоме майно,

доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Попри те, що визначення понять «рухоме майно» та «нерухоме майно» містяться у цивільному законодавстві України, їх можна застосовувати і для характеристики матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, проте необхідно враховувати, що часто терміни не мають універсального характеру, а застосовуються лише для цілей окремих законів [7, с. 78]. Для більш конкретного визначення термінів «рухоме майно» та «нерухоме майно», які б застосовувались для регулювання правовідносин у сфері управління комунальною власністю, було б доцільним закріпити в адміністративному законодавстві визначення цих термінів з урахуванням особливостей суб'єктів управління комунальною власністю.

Об'єкти комунальної власності з позиції права та економічної теорії потрібно розглядати як блага, що територіальна громада використовує у своїй життєдіяльності, по суті, первинні майнові цінності (самоцінності). Майно, що перебуває в комунальній власності, складає сукупність усіх належних територіальній громаді речей, чи окрему річ, чи майнову цінність [68, с. 108]. Автор О. Дзера зазначає, що об'єктом комунальної власності може бути будь-яке майно, за винятком того, що є виключно загальнодержавною власністю [22, с. 207]. Фактично так само вважає й О. Первомайський, зазначаючи, що відповідно до принципу рівності учасників цивільних правовідносин коло об'єктів комунальної власності є необмеженим [40, с. 21]. С. Пересунько припускає, що більш раціональним було б визначити коло об'єктів, які можуть бути лише у державній власності (наприклад, майно Збройних сил України, оборонні об'єкти, інші спеціальні майнові комплекси та системи), а також об'єкти виключної власності народу України (земля, її надра тощо) [41, с. 61]. З такою думкою складно погодитися, оскільки відсутність чітко визначених критеріїв або переліку майна, що може бути у власності територіальної громади, може призвести до непорозумінь при визначенні належності майна.

Науковець К. Апанасенко вважає правильним встановити в законі критерії, які б визначали особливості об'єктів комунальної власності, але закріплювати певні об'єкти як такі, що належать до комунальної власності, з огляду на ознаку їхнього цільового призначення, на його переконання, видається неможливим. Такі критерії можуть бути законодавчо закріплені лише як орієнтири для визначення об'єктів, які підлягають передачі до комунальної власності при розмежуванні державної і комунальної власності, або тих, наприклад, що повинні бути передані на вимогу територіальної громади до комунальної власності [3, с. 57].

Аналізуючи ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [49], в якій зазначено, що: територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини, можливо зробити висновок про необхідність законодавчого закріплення цих критеріїв, оскільки в Законі передбачено лише приблизний перелік об'єктів комунальної власності.

Також існують суто практичні аспекти, які вказують на необхідність виділення критеріїв об'єктів комунальної власності. Так, оскільки розмежування загальнодержавної власності на початку 90-х років ХХ ст. відбувалося у стихійному порядку, без дотримання спеціальних процедур, щодо кожного окремого об'єкта, який передавався із державної до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та із власності областей до власності міст, – складався відповідний акт. Через це значна кількість об'єктів

власності має подвійний облік – в органах державної власності вони обліковуються як об'єкти державної власності, в органах місцевого самоврядування – відповідно, комунальної. Такі спірні питання вирішуються у судовому порядку у справах між державою та органами місцевого самоврядування, що на думку І. Бондаренка, є неприпустимим [11, с. 692].

Чинне законодавство визначає різне призначення майна, що перебуває у власності територіальної громади: об'єкти права комунальної власності, маючи цільовий характер, можуть бути призначені для задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території, тобто для вирішення питань місцевого значення. У своїй роботі Р. Джабраїлов зазначив, що територіальна громада як власник має право визначати кількісні та якісні показники щодо комунального майна, встановлювати для нього відповідний правовий режим, обмеження щодо його відчуження тощо [21, с. 224]. І. Бондаренко пішов у дослідженні критеріїв об'єктів комунальної власності ще далі: «Для державних органів має бути встановлений обов'язок передавати до комунальної власності тільки ті об'єкти, які відповідають встановленим критеріям, одночасно мають бути встановлені обмеження щодо відчуження певних видів об'єктів із комунальної до приватної власності; можливим є встановлення способів повернення окремих видів об'єктів, що забезпечують життєдіяльність громад, які вже були відчужені» [10, с. 692]. Із зазначеного випливає необхідність створення та закріплення не лише критеріїв об'єктів комунальної власності, а й критеріїв об'єктів управління комунальною власністю, що сприятиме обмеженню їх неконтрольованого відчуження та надасть підстави повернення окремих видів комунальної власності. Усе це в сукупності дозволить запобігти порушенням з боку органів місцевого самоврядування при управлінні об'єктами комунальної власності.

У частині 9 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [49] зазначається, що сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ



та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад.

Норма вказаної статті дає підстави вважати, що законодавець робить спробу визначити один із критеріїв об'єктів управління комунальною власністю – важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад та гарантування інтересів місцевого самоврядування при формуванні комунальної власності. Крім того, передбачено право місцевих рад на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад.

Однак, практично застосовувати зазначені положення досить складно через застосування конструкції «...якщо вони мають важливе значення для забезпечення...». Тому доцільним було б на законодавчому рівні чітко закріпити, в яких саме випадках та для досягнення яких цілей органи місцевого самоврядування наділяються правом вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних об'єктів.

Розглядаючи питання об'єктів комунальної власності слід звернути увагу на те, що багато науковців, досліджуючи управлінські правовідносини з приводу комунальної власності, пропонують визначити не тільки критерії об'єктів комунальної власності, а й критерії класифікації об'єктів комунальної власності.

Відповідно до цивільного законодавства об'єкти комунальної власності можна поділити на: нерухомі та рухомі; подільні та неподільні; об'єкти, визначені індивідуальними або родовими ознаками; споживні й не споживні; серед таких об'єктів є головні речі і їх приналежності, складні речі. Крім того, особливими об'єктами комунальної власності є тварини, валютні цінності, цінні папери, об'єкти права інтелектуальної власності. Проведене опитування серед

керівників органів місцевого самоврядування свідчить про те, що найголовнішим ресурсом стратегічного розвитку в сучасній практиці господарювання є фінансові ресурси, на другому місці – рухоме та нерухоме майно, на третьому – природні ресурси; абсолютно ніякої цінності не мають в очах практиків нематеріальні активи [61, с. 39].

Автор В. Устименко пропонує класифікувати об'єкти права комунальної власності (комунальне майно) залежно від цільового призначення на такі види:

- 1) майно, що забезпечує діяльність органів місцевого самоврядування (відповідні місцеві ради, їх виконавчі органи тощо);
- 2) майно, що створене в результаті рішення місцевих рад про його об'єднання (спільна власність територіальних громад);
- 3) майно, закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями.

Ще одним критерієм поділу об'єктів права комунальної власності на види автор пропонує визначити правовий режим, що здійснюється щодо цих об'єктів. Залежно від правового режиму виділяють:

- 1) майно, необхідне для реалізації територіальною громадою своїх функцій як власника (кошти місцевих бюджетів, інше комунальне майно, не закріплене за комунальними підприємствами та установами);
- 2) майно, закріплене за комунальними унітарними підприємствами;
- 3) майно, закріплене за некомунальними суб'єктами господарювання на договірній основі (оренда, концесія тощо) [69, с. 39].

Науковець К. Апанасенко пропонує критеріями класифікації об'єктів комунальної власності розглядати їх функціональне призначення; характер виразу об'єктів (вартісний чи речовий); ступінь їхньої прибутковості; режим функціонування об'єктів [3, с. 67].

У своїй науковій праці Р. Бедрій наголошує про можливість класифікувати об'єкти права комунальної власності залежно від прибутковості:

- 1) майно, яке повністю утримується бюджетом;
- 2) майно, яке перебуває у користуванні соціальних та освітніх установ

міського підпорядкування;

3) майно установ, що підтримуються за рахунок бюджетних коштів;

4) майно підприємств, які одержують дотації з бюджету;

5) майно підприємств, інших суб'єктів господарювання, основною метою діяльності яких є отримання прибутку для поповнення бюджету, вирішення завдань соціально-економічного розвитку території [8, с. 79].

Обравши такий спосіб класифікації, автор звертає увагу на споживчі можливості майна, що є одним із головних чинників розвитку та життєдіяльності територіальної громади.

Автор О. Батанов пропонує при обґрунтуванні складу об'єктів комунальної власності виходити з їхнього значення для ефективності функціонування місцевого самоврядування та задоволення інтересів і потреб населення відповідного населеного пункту, їхньої відповідності покладеним на ці органи функціям із забезпечення потреб населення [5, с. 362].

З цією думкою варто погодитися, оскільки основним призначенням місцевого самоврядування є задоволення потреб населення, створення сприятливих умов для життя та розвитку, забезпечення соціальних гарантій тощо. Країни континентальної правової сім'ї серед об'єктів комунальної (муніципальної) власності виділяють категорію суспільного надбання, що призначене для задоволення потреб всього суспільства і яке громада не має права відчужувати.

Суспільне надбання умовно поділяють на дві групи об'єктів: майно загального користування і майно, здатне задовольняти суспільні потреби, яке суб'єктивно, шляхом закону, визначене як таке, що не підлягає приватизації (майно у сфері житлово-комунального господарства, побутового обслуговування населення, водо-, енерго-, тепло- і газозабезпечення, транспорту загального користування та інших комунальних служб, найважливіші об'єкти соціальної й економічної інфраструктури, підприємства природних монополій, науково-технічного забезпечення, освіти й культури).

Дуже вдалим вважаємо запропонований М. Баймуратовим та

В. Григор'євим поділ об'єктів комунальної власності на дві групи: ті, що мають загальногосподарське значення для відповідної території (наприклад, місцеві засоби сполучення, комунальні дороги, місцеве енерго-, тепло- і водозабезпечення, комунальний житловий фонд, служби, які забезпечують пожежну безпеку, благоустрій і санітарне благополуччя територій); ті, що мають загально соціальне призначення (соціально-культурні установи, установи охорони материнства й дитинства, комунальні заклади охорони здоров'я, навчальні заклади тощо) [4, с. 63].

Комунальна власність може виступати як інфраструктура для здійснення певних завдань та як джерело доходів, що потрібно враховувати при розмежуванні власності [15, с. 99]. Виходячи з цього, об'єкти комунальної власності поділяються: на об'єкти соціальної інфраструктури, що забезпечують життєдіяльність відповідної територіальної громади; об'єкти, необхідні для економічного та соціального розвитку; об'єкти, необхідні для виконання функцій та завдань місцевого самоврядування; інші об'єкти.

Залежно від призначення інфраструктури об'єкти комунальної власності можна поділити на об'єкти виробничої та невиробничої інфраструктури. Також в науковій літературі відповідні об'єкти пропонується поділяти й на інші види інфраструктур: соціально-побутову (дороги, транспорт, водопровід, каналізація, засоби зв'язку, загальна енергетична система, житловий фонд, торгівля й громадське харчування, установи охорони здоров'я, освіти, побутового обслуговування), виробничу, організаційно-управлінську, інституційну. При використанні такі об'єкти нерідко переплітаються, а тому критерій їхнього розмежування слід шукати у функціях, що ними виконуються [58, с. 17].

Автор Л. Музика пропонує поділяти об'єкти комунальної власності залежно від суб'єкта на ті, що можуть бути у власності будь-яких суб'єктів господарювання, та ті, що можуть перебувати виключно в комунальній власності (окремі категорії земель, доходи місцевого бюджету); ті, що закріплені за певними комунальними суб'єктами господарювання, й ті, що не закріплені за вказаними суб'єктами, але забезпечують діяльність

територіальних громад, органів місцевого самоврядування [36, с. 87].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [49] та враховуючи повноваження органів місцевого самоврядування можна виокремити наступні основні групи об'єктів, що повинні належати територіальним громадам:

- об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорт громадського користування, телекомунікаційні мережі загального користування (об'єкти зв'язку);

- частково – житловий фонд;

- об'єкти електро-, газо-, тепло-, водопостачання, водовідведення та споруди для очищення стічних вод;

- сміттєзвалища, об'єкти для утилізації та знешкодження побутових відходів і трупів тварин;

- землі населених пунктів, парки, інші місця відпочинку та об'єкти благоустрою;

- місцеві ринки;

- кладовища, інші місця поховання;

- об'єкти соціально-культурного призначення (заклади охорони здоров'я; заклади дошкільної, загальної середньої, позашкільної освіти; театри, музеї, заклади фізкультури і спорту, пляжі, оздоровчі заклади тощо);

- архівні установи, де зберігаються документи Національного архівного фонду, які мають місцеве значення, а також ті документи, що не належать до Національного архівного фонду;

- шляхи місцевого значення, мости на території населеного пункту;

- об'єкти інженерного забезпечення населеного пункту;

- пам'ятки історії і культури, архітектури і містобудування, палацопаркові, паркові й садибні комплекси, природні заповідники;

- школи-інтернати, дитячі будинки, будинки-інтернати, заклади

побутового й торговельного обслуговування для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів, комунальні аварійно-рятувальні служби.

Як свідчить практика та аналіз нормативних актів, на сьогодні запропонований вище перелік об'єктів комунальної власності не збігається з реальним переліком об'єктів, якими володіють територіальні громади, тому що деякі об'єкти тепло-, електро-, газозабезпечення звичайно не знаходяться у власності територіальних громад, а є приватизованими [3, с. 58].

Перелік об'єктів, що можуть перебувати виключно в комунальній власності відповідно до чинного законодавства, досить обмежений. Виключно територіальним громадам належить право власності на земельні ділянки, де розташовані місця поховання, а також на об'єкти, розташовані на території місць поховання (крім колумбарних ніш, надмогильних споруд і склепів) [55].

Оцінюючи комунальну власність в аспекті економічної гарантії місцевого самоврядування, об'єкти комунальної власності потрібно розглядати як ресурси комунального управління, що охоплюють матеріальні об'єкти, на основі яких органи й посадові особи здійснюють владні повноваження. У цьому випадку об'єкт управління комунальною власністю належить суто до управлінських правовідносин [10, с. 691].

Враховуючи розглянуту класифікацію об'єктів комунальної власності та законодавчі акти, які встановлюють порядок управління об'єктами комунальної власності, їх можна класифікувати за такими критеріями:

1. Залежно від суб'єкта управління об'єкти, які знаходяться в управлінні: сільських, селищних, міських рад; обласних та районних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

2. Залежно від форми управління: об'єкти приватизації; об'єкти купівлі-продажу; об'єкти оренди; об'єкти довірчого управління; об'єкти концесії; об'єкти іпотеки тощо.

3. Залежно від рівня задоволення потреб населення об'єкти управління комунальною власністю поділяються на такі, що направлені на задоволення: інтересів територіальної громади; спільних інтересів на районному та

обласному рівнях; інтересів спільноти, що проживає в певному мікрорайоні; інтересів окремих членів територіальної громади.

Проводячи паралель між дефініціями «об'єкти комунальної власності» та «об'єкти управління комунальною власністю», слід акцентувати увагу на тому, що об'єкт комунальної власності виступає одночасно категорією цивільного, господарського, конституційного та адміністративного права. Тоді як об'єкт управління комунальною власністю більшою мірою належить до складу адміністративних правовідносин, оскільки виступає об'єктом здійснення владних повноважень органами місцевого самоврядування.

З огляду на це, управління об'єктами комунальної власності являє собою систему організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування щодо реалізації прав територіальної громади міста як власника таких об'єктів, пов'язаних з їх володінням, користуванням і розпорядженням у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення потреб територіальної громади.

Проаналізувавши поняття та види об'єктів комунальної власності та об'єктів управління комунальною власністю, можна дійти висновку про наявність певної специфіки комунальної власності, яка полягає в тому, що об'єкти комунальної власності мають особливий цільовий характер, тому що слугують інструментом вирішення основних завдань місцевого значення, таких як задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення територіальної громади.

### **1.3. Правові основи оренди державного і комунального майна**

У минулі часи законодавство, яке діяло на українських землях, по-різному регулювало відносини найму, що зумовило неоднакове використання термінів «найм» та «оренда». В одних випадках їм надавали самостійне значення, в інших – використовували як терміни-синоніми.

Наприклад, у Конституції Пилипа Орлика 1710 р. термін «оренда»

використовувався у двох статтях, причому у різних значеннях. У статті XVI мова йшла про «оренду права збирати мита з продажі товарів на ярмарку», тобто про оренду права, а у статті XV вживається у значенні «плати з людей роксоланських на щорічну платню компанійським і сердецьким полкам та інші військові видатки, яка вважається козаками та посполитими надто обтяжливою».

Але найчастіше цей термін використовувався для означення договірних відносин, які за своїм економічним змістом і юридичною природою були близькі чи тотожні тим, що склалися за договором оренди в римському праві, і їх поширення та розвиток, як свідчить історія, тісно пов'язані з розвитком економічних відносин.

У XV-XVI ст. на галицьких землях великого розвитку набуває «соляний промисел» і з другої половини XV ст. «маємо контракти львівських купців на оренду ставів по високій ціні і у великій зоні, за границями Львівської землі». У XVI ст. швидкими темпами розвивається «промисел млинський» і широко практикується оренда млинів (у тому числі державних), які «часто орендуються з іншими доходами – як мита, бровари, горілчана монополія і т.п.». З 1550 р. на землях Литовського Князівства «піднімається хвиля закладання державних солодовень та броварів, які, починаючи з 1558-1561 років зводяться і віддаються в оренду разом з деякими іншими доходами».

Цікаво, що у працях відомих українських правників О. Огоновського, К. Левицького, С. Дністрянського, які перші вивчали становлення української цивілістики, та у працях М. Грушевського термін «оренда» вживається через літеру «а» – «аренда».

Перший Український кодекс 1743 р. («Права, за якими судиться Малоросійський народ»), який, на жаль, не дістав офіційного затвердження, не знав поняття «оренда», а передачу власником у найм нерухомого та рухомого майна і речей регулював єдиним договором найму.

Єдиним договором «майнового найму» охоплювалися відносини користування чужим майном на основі договору і цивільне законодавство



Російської імперії (Глава 2, Том X Зводу законів Російської імперії), яке діяло на території України. У побуті та юридичній літературі Росії того періоду для означення найму використовували терміни «прокат», «оренда», «оброчне утримання», але вони не мали самостійного юридичного значення.

Загальна книга законів цивільних Австрійської імперії 1811 р., яка тривалий час діяла на землях Західної України, знала два види договорів даного типу – договори наймові та політні (договори оренди) і охоплювала їх єдиним поняттям «чиншові договори». Чиншовим називали договір, за яким хтось отримував «незужитну річ до ужитку на певний час за визначену ціну».

Коли дану на чинш річ можна було «уживати без дальшого оброблювання», чиншовий договір називали договором найму, а коли «лише пильністю та трудами можна було мати з речі пожиток», то договір називали договором політним.

За договором найму у користування передавались рухомі речі та будинки, договір оренди опосередковував передачу у користування земельних ділянок («грунтів»), прав рибної ловлі, прав полювання тощо.

У випадку оренди користування супроводжувалося «виробництвом вартостей нових», у той час як при наймі залишалося «безпродуктивне».

Цікава історія регулювання відносин найму і використання термінів «найм» та «оренда» в цивільному законодавстві України радянського періоду.

Уже в роки громадянської війни набуває законодавчого регулювання оренда промислових підприємств та найм житлових приміщень. Проте перший радянський Цивільний кодекс ЦК УСРР 1922 р. закріпив лише договір майнового найму і використав тільки термін «найм».

Поняття «майновий найм» Розділу III Кодексу охоплювали два типи відносин: оренда підприємств та нежитлових приміщень і найм житлових приміщень. Більшість норм поширювалися на обидва види найму і лише окремі з них регулювали питання користування певним видом майна. Незважаючи на достатню законодавчу базу, командні методи управління економікою, заборона підприємницької діяльності та обмеження кола об'єктів права власності

громадян предметами побутового призначення істотно звузили сферу використання договору найму і тому висловлювалося припущення, що «договір найму як інститут цивільного права явно відживає свій вік».

Засади ЦК УСРР 1922 р. були перенесені і у Цивільний кодекс 1963 р. Йому теж не відоме поняття «оренда», «орендар», «орендодавець». Відносини тимчасового користування будь-яким майном Кодекс опосередковує єдиним договором майнового найму, якому присвячено Розділ 25 Цивільного кодексу УСРР.

Термін «оренда» тривалий час використовувався лише у деяких підзаконних актах як синонім найму.

Єдиним законодавчим актом, де використовувався термін «оренда», був Земельний кодекс УРСР 1970 р. У ст. 169 Кодекс містив лише заборону щодо оренди землі: оренда земельних ділянок як одна з угод, яка «порушує право державної власності на землю», визнавалася недійсною. Ні визначення оренди, ні її ознак Кодекс не давав. Тому будь-яких підстав розглядати оренду самостійним видом договору не було.

Конституція України використовує термін «оренда» для означення відносин, які традиційно прийнято називати наймом – договором найму житлових приміщень [30, ст. 47].

Основним правовим документом, що регулював питання оренди державного майна до 2020 року був Закон України «Про оренду державного та комунального майна», який був прийнятий ще в далекому 1992 р. За майже 18 років дії закон зазнав 46 редакцій, проте загальна концепція орендних відносин залишалася незмінною та потребувала оновлення відповідно до потреб сучасності. В своєму рішенні від 27.11.2017 року № 24-7 Рахункова палата зазначила, що нормативно правова база з питань оренди державного майна недосконала і застаріла, що не сприяє зацікавленості потенційних орендарів використовувати державне майно на умовах оренди і призводить до затягування процесу укладення договору оренди на таке майно, втрат надходжень до державного бюджету орендної плати та зростання її

заборгованості за вже чинними договорами. Такі висновки були зроблені за результатами проведення аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном [12].

Чинне законодавство України про оренду орієнтується на вирішення практичних проблем і регулює, у першу чергу, порядок та особливості найму державного й комунального майна та особливості користування на умовах найму окремими об'єктами (нежитлове приміщення, земельна ділянка, транспортний засіб тощо).

З 1 лютого 2020 р. почав діяти новий Закон України «Про оренду державного та комунального майна» [50]. Згідно даного Закону, оренда державного та комунального майна здійснюється в дворівневій електронній торговій системі, тобто виключно через систему Prozorro. Продажі. Новий Закон розроблений з метою підвищення ефективності орендних відносин, спрощення та осучаснення процедури оренди державного та комунального майна, забезпечення його конкурентоспроможності у відносинах оренди та спрямований на пошкваллення економічного розвитку процесів, залучення додаткових інвестицій, посилення захисту прав орендарів тощо.

Закон регулює правові, економічні та організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна, що перебуває в державній та комунальній власності, майна, що належить Автономній Республіці Крим, а також передачею права на експлуатацію такого майна. Також цей Закон регулює майнові відносини між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання майна, що перебуває в державній та комунальній власності, майна, що належить Автономній Республіці Крим.

Дія цього Закону не поширюється на відносини концесії державного та комунального майна.

Головною зміною, яку впроваджує цей Закон, є те, що оренда державного та комунального майна здійснюватиметься через систему «ProZorro. Продажі»

(далі – ЕТС), яка має такі переваги:

- посадова особа або будь-яка інша особа не знатиме, хто із потенційних орендарів має інтерес до оренди того або іншого приміщення. Чиновники втрачають право отримувати заяви від потенційних орендарів у процедурі вивчення попиту, яка скасовується, і не знатимуть, хто стане переможцем електронного аукціону аж до моменту автоматичного оприлюднення торговою системою електронного протоколу результатів аукціону;

- не проводитимуться конкурси на право оренди майна конкурсними комісіями, складеними із чиновників Фонду державного майна, міністерств та відомств, структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад або депутатів місцевих рад. Існуючі конкурсні комісії підлягають ліквідації;

- замість конкурсів проводитимуться електронні аукціони в електронній торговій системі «РгоZогго.Продажі». Усі документи для участі в аукціоні подаються шляхом завантаження електронних копій в особистому кабінеті;

- посадові особи втрачають право вивчення документів потенційних орендарів і приймати рішення про не допуск до участі в аукціоні.

Отже, з 01 лютого 2020 року оренда державного та комунального майна базується на принципах, які відповідають потребам сучасності, а саме: відкритості та прозорості; рівності та змагальності; державного регулювання та контролю; врахування особливостей об'єктів державної та комунальної форм власності; захисту економічної конкуренції; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; повного, своєчасного, достовірного інформування про об'єкти оренди та порядок передачі їх в оренду; забезпечення конкурентних умов оренди та інших видів договорів, ну і звичайно ж з дотриманням принципу законності.

Відповідно до положень Закону, об'єктами оренди є:

- єдині майнові комплекси підприємств, їхніх відокремлених структурних підрозділів;

- нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення, а також їхні окремі частини);

- інше окреме індивідуально визначене майно;
- майно, що не увійшло до статутного (складеного) капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), а також майно, заборонене до приватизації, яке може при перетворенні державного підприємства в господарське товариство надаватися такому товариству на правах оренди;
- майно, щодо якого до статутного капіталу внесено право господарського відання на майно;
- майно, закріплене на праві господарського відання за акціонерними товариствами та їхніми дочірніми підприємствами у процесі їхнього утворення та діяльності;
- майно, передане до статутного капіталу акціонерних товариств на праві господарського відання;
- майно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, державних і комунальних установ та організацій, Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, правоохоронних та фіскальних органів, Національної академії наук України та національних галузевих академій наук, що не використовується зазначеними органами для здійснення своїх функцій, – без права викупу та передачі в суборенду орендарем;
- майно, що не підлягає приватизації, може бути передано в оренду без права викупу орендарем та передачі в суборенду [50, ст. 3].

#### Суб'єкти оренди:

- орендар – фізична або юридична особа, яка на підставі договору оренди бере майно у користування за плату на певний строк;
- орендодавець – юридична особа, яка на підставі договору оренди передає майно у користування за плату на певний строк;
- балансоутримувач;
- уповноважений орган управління – орган, до сфери управління якого

належить балансоутримувач;

- представницький орган місцевого самоврядування або визначені ним органи такого представницького органу;

- Кабінет Міністрів України або орган державної влади, визначений Кабінетом Міністрів України [50, ст. 4].

Порядок передачі майна в оренду:

- прийняття рішення щодо наміру передачі майна в оренду;
- внесення інформації про потенційний об'єкт оренди до ЕТС;
- прийняття рішення про внесення потенційного об'єкта оренди до одного із Переліків (Перелік I типу – перелік об'єктів щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні; Перелік II типу - перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону);

- опублікування інформації про потенційний об'єкт оренди, щодо якого прийнято рішення про занесення до одного з Переліків, в ЕТС;

- розміщення в ЕТС оголошення про передачу майна в оренду;

- проведення аукціону на право оренди майна або передача об'єкта в оренду без проведення аукціону, укладення та публікація в ЕТС договору оренди [50, ст. 5].

Такий спосіб управління майном є набагато прозорішим, та унеможливить приховування інформації про лоти, участь в аукціоні лише «наближених» осіб, відтак збільшить кількість потенційних орендарів тощо. З іншої сторони, це не є новелою для українського законодавства, адже, як відомо, схожа процедура вже майже два роки застосовується для продажу об'єктів державного та комунального майна через систему Prozorro. Продажі, та попри незначні нюанси, виявилася досить ефективною. Більше того, така система використовувалася деякими містами не лише для продажу комунального майна, а й для продажу права оренди на таке майно. Це той випадок, коли органи місцевого самоврядування діють значно прогресивніше ніж Уряд і Парламент, формують запит на реформу. Адже до прийняття нового закону, використання електронної торгової системи не було обов'язковим для

передачі комунального майна в оренду, більше того не було навіть спеціального законодавства, яке б враховувало особливості такої процедури. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 27.12.2019 року виправив цю ситуацію.

Слід зауважити, що відповідно до Закону ініціаторами оренди майна можуть бути потенційний орендар, балансоутримувач, уповноважений орган управління та/або орендодавець [50, ст. 6].

Ще однією новелою є те, що кожен орендар може окремо сформувати перелік майна, яке він готовий передати в оренду без проведення аукціону. Таким чином передбачено затвердження двох переліків:

1) Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні – так званий Перелік першого типу;

2) Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону – Перелік другого типу.

Такий поділ забезпечує захист інтересів осіб, які виконують важливі для держави соціальні, політичні, адміністративні, культурні та інші функції. Разом з тим, варто звернути увагу, що самі критерії, за якими орендодавець буде відносити майно до одного з переліків, повинні бути встановлені Порядком передачі майна в оренду, обов'язок розробити та затвердити який покладено на Кабінет Міністрів України. Наразі проект такого порядку публічно не оприлюднювався, а відтак неможливо оцінити ризики щодо об'єктивності критеріїв для формування пільгового переліку.

Якщо раніше будь-яка організація з довгого переліку пільговиків мала право на отримання будь-якого майна в оренду без конкурсу, то тепер в органів влади буде можливість визначати об'єкти, які є найбільш цікавими з комерційної точки зору, щоб отримати за них максимальний прибуток. Більшість пільговиків зможуть так само брати майно в оренду, але не ті об'єкти, на які є великий попит від комерційних організацій. Це — одна з найважливіших новацій закону, адже сьогодні є купа прикладів, коли під виглядом «пільговиків» нерухомість в найкращих локаціях орендується невідомі

організації і платять за це майно копійки [23]. Таким чином одним із основних критеріїв для включення майна до першого чи другого переліку є його комерційна привабливість. Однак це поняття оціночне і, на жаль, більш точні ознаки віднесення об'єктів до другого переліку Кабінетом Міністрів України не визначено.

Для цілей визначення стартової орендної плати вартістю об'єкта оренди є його балансова вартість станом на останнє число місяця, який передує даті визначення стартової орендної плати. Ефективність використання процедури оцінки майна викликала багато запитань, тому в новому законі випадки необхідності її проведення суттєво зменшили, адже визначення реальної ринкової вартості відбувається шляхом змагання потенційних орендарів під час участі в аукціоні. Оцінка майна, яке передається в оренду, обов'язково здійснюється, якщо в об'єкта оренди відсутня балансова вартість, або залишкова балансова вартість становить менше 10% його первісної балансової вартості, або дорівнює нулю. А також у випадку передання майна в оренду без проведення аукціону.

Балансоутримувач потенційного об'єкта оренди обов'язково здійснює переоцінку такого об'єкта уразі, якщо:

- у об'єкта оренди відсутня балансова вартість; залишкова балансова вартість об'єкта оренди дорівнює нулю;
- залишкова балансова вартість об'єкта оренди балансової вартості (балансової вартості за результатами останньої переоцінки).

Переоцінка здійснюється після внесення інформації про потенційний об'єкт оренди до ЕТС. Після проведення переоцінки потенційного об'єкта оренди балансоутримувачі зобов'язані збільшити балансову вартість відповідного майна згідно з результатами оцінки відповідно до правил бухгалтерського обліку.

Вартість об'єкта оренди встановлюється на рівні його ринкової (оціночної) вартості, яка визначається відповідно до Методики оцінки майна, затвердженої Кабінетом Міністрів України за умови наявності однієї з таких



підстав:

- об'єктом оренди є єдиний майновий комплекс державного або комунального підприємства;
- об'єкт оренди пропонується для передачі в оренду без проведення аукціону;
- об'єкт оренди використовується на підставі договору оренди, укладеного без проведення аукціону або конкурсу, і орендар бажає продовжити договір оренди на новий строк [50, ст. 8].

Слід зауважити, що Закон забороняє передачу державного або комунального майна у безоплатне користування або позичку.

Договір оренди формується на підставі зразка договору оренди: щодо майна державної власності – затверджується Кабінетом Міністрів України; щодо майна комунальної власності органами місцевого самоврядування. У разі якщо орган місцевого самоврядування не затвердив зразок договору оренди комунального майна застосовується зразок договору оренди державного майна.

Договір оренди може відрізнитися від зразка договору оренди, у разі якщо об'єкт оренди передається в оренду з додатковими умовами.

Орендар, що уклав договір оренди майна за результатами аукціону, має право використовувати майно за будь-яким цільовим призначенням, крім випадків і з урахуванням обмежень, передбачених Порядком передачі майна в оренду.

Строк договору оренди не може становити менше ніж п'ять років, крім випадків, визначених Порядком передачі майна в оренду, та підлягає нотаріальному посвідченню, якщо строк, на який укладається цей договір, перевищує п'ять років.

Внесення змін до договору оренди здійснюється за згодою сторін до закінчення строку його дії, з урахуванням законодавства, статуту або положення балансоутримувача про погодження уповноваженим органом управління, до сфери управління якого належить балансоутримувач.

Не допускається внесення змін до договору оренди в частині зменшення

суми орендної плати протягом строку його дії, крім випадків, визначених законодавством, із урахуванням вимог, передбачених Порядком передачі майна в оренду.

Усі договори оренди, а також зміни і доповнення до них підлягають публікації в ЕТС згідно з Порядком передачі майна в оренду.

Договір оренди припиняється у разі:

- закінчення строку, на який його укладено;
- укладення з орендарем договору концесії такого майна;
- приватизації об'єкта оренди орендарем (за участю орендаря);
- припинення юридичної особи-орендаря або юридичної особи – орендодавця (за відсутності правонаступника);
- смерті фізичної особи-орендаря;
- визнання орендаря банкрутом;
- знищення об'єкта оренди або значне пошкодження об'єкта оренди [50, ст. 24].

Договір оренди може бути достроково припинений за згодою сторін, за рішенням суду та з інших підстав, передбачених цим Законом або договором.

У разі банкрутства орендар відповідає за свої борги майном, яке належить йому на праві власності, відповідно до законодавства України.

Договір оренди вважається припиненим в односторонньому порядку за умови встановлення факту надання орендарем недостовірної інформації про право бути орендарем відповідно до положень ч. 3 і 4 ст. 4 цього Закону.

Орендар має право за письмовою згодою орендодавця з урахуванням законодавства, статуту або положення балансоутримувача про погодження уповноваженим органом управління, до сфери управління якого належить балансоутримувач, передати в суборенду державне та комунальне майно, за винятком майна, отриманого таким орендарем без проведення аукціону (конкурсу), та якщо інше не передбачено договорами оренди, укладеними до моменту набрання чинності цим Законом.

Строк надання майна в суборенду не може перевищувати строку дії

договору оренди.

Передача єдиних майнових комплексів у суборенду забороняється.

Майно не може бути передане в суборенду особам, які не відповідають вимогам до орендарів, встановлених ч. 4 ст. 4 цього Закону.

Особливості передачі майна в суборенду, зокрема такі, що стосуються передачі в суборенду пам'яток архітектури та містобудування, які перебувають в орендному користуванні переможця аукціону на право довгострокової пільгової оренди занедбаних пам'яток архітектури і містобудування, порядок розподілу плати за суборенду, випадки, коли плата за суборенду може залишатися у розпорядженні орендаря, визначаються Порядком передачі майна в оренду щодо державного майна і рішенням представницького органу місцевого самоврядування щодо комунального майна.

Договори суборенди оприлюднюються протягом п'яти робочих днів з дати їхнього укладення згідно з Порядком передачі майна в оренду.

Слід зазначити, що з 01.10.2019 набрали чинності положення статей ст. 5,6,11,14, ч. 8 ст. 15, ч. 6 ст. 16 цього Закону (в частині роботи ЕТС), що стосуються внесення (включення) та опублікування інформації в ЕТС, подання заяв, зокрема заяв на оренду, в ЕТС, опублікування в ЕТС Переліків, договорів оренди, укладених без проведення аукціону, змін і доповнень до договорів оренди.

Договори оренди державного та комунального майна, укладені до набрання чинності цим Законом, зберігають свою чинність та продовжують діяти до моменту закінчення строку, на який вони були укладені.

1. Комунальна власність є матеріальним і фінансовим підґрунтям незалежності та самостійності місцевого самоврядування. Сама наявність такої власності дає можливість органам місцевого самоврядування впевнено вступати у відносини як приватного, так і публічного характеру. Окрім цього, саме комунальна власність, комунальне майно, за умови належного управління ним, є передумовою постійного поступового зростання економічного та фінансового благополуччя територіальної громади. Також не менш важливим є

той факт, що стан та обсяги комунальної власності є тими чинниками, що впливають на інвестиційну привабливість регіону.

2. Об'єкти управління комунальною власністю виступають складником правовідносин публічного управління власністю громади, де суб'єктом є орган місцевого самоврядування. Об'єкт комунальної власності – це те майно, яким розпоряджається та яке використовує територіальна громада, а об'єкт управління комунальною власністю – це майно, щодо якого органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України можуть здійснювати свої управлінські функції.

3. Термін «оренда» тривалий час використовувався лише у деяких підзаконних актах як синонім найму. Конституція України використовує термін «оренда» для означення відносин, які традиційно прийнято називати наймом – договором найму житлових приміщень. З 1 лютого 2020 р. почав діяти новий Закон України «Про оренду державного та комунального майна», відповідно до якого оренда державного та комунального майна здійснюється в дворівневій електронній торговій системі, тобто виключно через систему Prozorro. Продажі. Новий Закон розроблений з метою підвищення ефективності орендних відносин, спрощення та осучаснення процедури оренди державного та комунального майна, забезпечення його конкурентоспроможності у відносинах оренди та спрямований на пошкваллення економічного розвитку процесів, залучення додаткових інвестицій, посилення захисту прав орендарів тощо.

## РОЗДІЛ 2

### СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ОРЕНДИ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

#### 2.1. Основні етапи процедури отримання комунального майна в оренду

Якщо ініціатива отримання в оренду комунального майна належить потенційному орендарю, основними етапами зазначеної процедури, відповідно до Закону України «Про оренду державного і комунального майна» [50], є:

1. Подання заяви про включення майна до переліку відповідного типу.

Потенційний орендар, зацікавлений в отриманні майна в оренду, через електронну торгову систему звертається до орендодавця із заявою про включення такого майна до Переліку відповідного типу. Заява про включення майна до Переліку відповідного типу подається шляхом заповнення електронної форми через особистий кабінет в електронній торговій системі і завантаження електронних копій документів. Заява про включення майна до Переліку відповідного типу має містити:

- відому потенційному орендарю інформацію про потенційний об'єкт оренди, яка дозволяє його ідентифікувати;
- бажаний розмір площі об'єкта в разі, коли заява подається лише щодо частини об'єкта;
- цільове призначення, за яким об'єкт оренди планується до використання, згідно з додатком 3 до Порядку передачі в оренду державного та комунального майна (надалі – «Порядок») затвердженого Постановою КМУ № 483 від 03.06.2020 (надалі – «Постанова») [18];
- бажаний строк оренди, а в разі коли об'єкт планується до використання погодинно, – бажаний графік використання об'єкта;
- тип Переліку, до якого пропонується включити об'єкт оренди;
- обґрунтування доцільності включення майна до Переліку другого типу,

якщо заява подається щодо включення майна до такого Переліку;

– контактні дані заявника (поштова адреса, номер телефону, адреса електронної пошти), а для юридичних осіб – також ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України.

У разі подання заяви щодо включення майна до Переліку другого типу до заяви додаються документи, передбачені додатком 1 Порядку [18].

За відсутності в потенційного орендаря інформації про орендодавця майна, в оренді майна якого він заінтересований, такий орендар звертається із заявою про включення майна до Переліку відповідного типу (шляхом заповнення електронної форми через особистий кабінет в електронній торговій системі і завантаження електронних копій документів) до представницького органу місцевого самоврядування або визначеного ним органу, за місцезнаходженням відповідного майна, в такому випадку представницький орган або визначений ним орган протягом п'яти днів з дати отримання заяви передає її та додані до неї документи (за необхідності) належному орендодавцю або повідомляє потенційного орендаря про те, що це майно не є комунальною власністю.

## 2. Передача орендодавцем отриманої заяви балансоутримувачу майна.

Отримана заява потенційного орендаря і документи, додані до неї, передаються орендодавцем балансоутримувачу такого майна протягом трьох робочих днів з дати отримання відповідної заяви, крім випадків, коли орендодавець і балансоутримувач майна є однією особою.

## 3. Прийняття рішення за результатами розгляду заяви.

За результатами розгляду заяви потенційного орендаря або орендодавця балансоутримувач протягом десяти робочих днів з дати отримання такої заяви приймає одне з рішень (крім випадків коли відповідно до статут або положення балансоутримувача уповноважений орган управління, до сфери управління якого належить балансоутримувач, повинен надавати згоду на передачу в оренду майна, балансоутримувач повинен прийняти рішення за результатами

розгляду відповідної заяви не пізніше ніж через 40 робочих днів після отримання ним заяви потенційного орендаря або орендодавця):

- про намір передачі майна в оренду;
- про відмову у включенні об'єкта до відповідного Переліку в разі наявності однієї з підстав, передбачених статтею 7 Закону [50].

Відсутність погодження або відмови у погодженні уповноваженого органу управління протягом 40 робочих днів з дати отримання заяви потенційного орендаря вважається погодженням уповноваженого органу управління рішення балансоутримувача про намір передачі майна в оренду.

#### 4. Внесення інформації про потенційний об'єкт оренди до ЕТС.

Протягом 10 робочих днів з дати прийняття балансоутримувачем рішення про намір передачі майна в оренду або отримання від уповноваженого органу управління рішення про доцільність передачі майна в оренду балансоутримувач здійснює такі дії:

- вносить інформацію про потенційний об'єкт оренди до ЕТС в порядку, обсязі та строки, передбачені Порядком передачі майна в оренду, та включає об'єкт до одного з Переліків, якщо відповідно до цього Закону балансоутримувач може виступати орендодавцем відповідного майна і якщо включення об'єкта до Переліку відповідного типу не потребує прийняття рішення іншим органом;

- надсилає інформацію про потенційний об'єкт оренди орендодавцю для її внесення до ЕТС в порядку, обсязі та строки, передбачені Порядком передачі майна в оренду, та звертається до орендодавця із клопотанням про включення потенційного об'єкта оренди до одного з Переліків згідно з Порядком передачі майна в оренду.

Орендодавець має право внести зміни або запропонувати балансоутримувачу внести зміни до інформації про об'єкт оренди, якщо інформацію про об'єкт оренди розкрито у неповному обсязі або суперечливо.

Якщо рішення балансоутримувача про відмову у включенні об'єкта до Переліку відповідного типу було скасовано або змінено відповідно до Закону

або в разі, коли уповноважений орган управління надав балансоутримувачу рішення про доцільність передачі майна в оренду, інформація про потенційний об'єкт оренди може бути внесена орендодавцем до електронної торгової системи.

#### 5. Повідомлення ініціатора оренди про прийняте рішення.

Про прийняте рішення про намір передачі майна в оренду або про відмову у включенні об'єкта до Переліку відповідного типу, балансоутримувач повідомляє ініціатора оренди та надсилає орендодавцю копію рішення протягом трьох робочих днів з дати його прийняття, а орендодавець оприлюднює через особистий кабінет таке рішення в електронній торговій системі протягом трьох робочих днів з дати його отримання.

У разі включення об'єкта до Переліку відповідного типу за заявою іншої особи, яка подана раніше, балансоутримувач інформує потенційного орендаря (іншого ініціатора оренди) та орендодавця протягом трьох робочих днів з дати отримання заяви такого потенційного орендаря (іншого ініціатора оренди).

У разі прийняття рішення про зміну або скасування рішення про включення об'єкта до Переліку відповідного типу або про відмову у включенні об'єкта до Переліку відповідного типу орган, який прийняв таке рішення, надсилає його копію орендодавцю майна, який оприлюднює його в електронній торговій системі протягом трьох робочих днів з дати отримання відповідного рішення.

#### 6.А. У разі оренди об'єкта з Переліку першого типу:

##### 6.А.1. Подання заяви на оренду об'єкта.

Потенційний орендар через свій особистий кабінет в електронній торговій системі подає заяву на оренду об'єкта оренди, включеного до Переліку першого типу, шляхом заповнення електронної форми (у випадку якщо об'єкт оренди було включено до переліку першого типу не за заявою орендаря відповідно до ч.2 ст.6 Закону [50] або у випадку коли потенційний орендар бажає подати свої пропозиції щодо строку оренди).

У заяві зазначається: об'єкт оренди з числа майна включеного до переліку



першого типу та бажаний строк оренди, а якщо потенційний орендар бажає орендувати об'єкт погодинного, – також графік погодинного використання об'єкта

6.A.2. Оприлюднення в ЕТС оголошення про передачу майна в оренду на аукціоні.

Орендодавець через свій особистий кабінет оприлюднює в електронній торговій системі оголошення про передачу майна в оренду на аукціоні у випадках та у строки, передбачені частиною першою статті 12 Закону [50], а щодо єдиного майнового комплексу або комунального підприємства – протягом трьох місяців з дати прийняття рішення представницьким органом місцевого самоврядування про передачу в оренду.

Оголошення повинно містити:

1) умови, додаткові умови оренди, які для аукціонів передбачені ч. 2, 11, 13 ст.13 Закону [50] мають включати розмір стартової орендної плати. Згадані умови оприлюднюються та затверджуються:

– протягом 20 робочих днів з дати включення об'єкта оренди до Переліку першого типу, якщо включення такого об'єкта до Переліку відбулося за заявою потенційного орендаря згідно з частиною другою статті 6 Закону [50];

– протягом 20 робочих днів з дати подання потенційним орендарем заяви на оренду майна згідно з частиною першою статті 11 Закону [50];

– у будь-який час після включення об'єкта оренди до Переліку першого типу, якщо включення такого об'єкта до Переліку відбулося за власною ініціативою (ініціативою балансоутримувача, уповноваженого органу управління або орендодавця) і щодо якого відсутня заява на оренду майна, передбачена частиною першою статті 11 Закону;

2) проект договору оренди, який повинен містити всю інформацію, передбачену примірним договором оренди, крім інформації про особу орендаря та орендну плату;

3) вид електронного аукціону відповідно до якого буде здійснюватися передача майна в оренду.

Оголошення не повинне містити положення, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників

7.А. Оплата реєстраційного та гарантійного внесків.

8.А. Проведення аукціону на право оренди майна відповідно до виду аукціону:

- 1) електронний аукціон зі зниженням стартової ціни;
- 2) електронний аукціон за методом покрокового зниження стартової орендної плати та подальшого подання цінових пропозицій.

9.А. Укладення договору.

Договір оренди об'єкта оренди укладається за результатами проведення електронного аукціону, який в Протягом 20 робочих днів з дня, наступного за днем формування протоколу про результати електронного аукціону, між орендодавцем, балансоутримувачем та переможцем електронного межах зазначеного строку оприлюднюється орендодавцем в електронній торговій системі через особистий кабінет. У разі відмови балансоутримувача від підписання договору оренди, договір укладається між орендодавцем та переможцем електронного аукціону

6.Б. У разі оренди об'єкта з Переліку другого типу:

6.Б.1. Затвердження та опублікування умов оренди.

Протягом 20 робочих днів з дати включення об'єкта оренди до Переліку другого типу або визначення статусу об'єкта оренди як «вільний» у Переліку другого типу (в разі коли щодо об'єкта не було прийнято рішення про виключення такого майна з Переліку другого типу або у разі відмови в продовженні договору оренди відповідно до абзацу третього частини першої статті 19 Закону [50]) орендодавець повинен розробити, затвердити та опублікувати в електронній торговій системі умови та додаткові умови (у разі наявності) оренди майна.

6.Б.2. Подання орендарем заяви про оренду комунального майна включеного до переліку другого типу. Для подання заяви на оренду об'єкта оренди потенційний орендар обирає з Переліку другого типу відповідний

об'єкт.

У заяві на оренду об'єкта оренди потенційний орендар вказує строк оренди та надає згоду сплачувати орендну плату, розмір якої визначається відповідно до Методики розрахунку орендної плати.

Якщо заява подається закладами освіти всіх форм власності, що мають ліцензію на провадження освітньої діяльності або вітчизняними видавництвами та підприємствами книгорозповсюдження, що забезпечують підготовку, випуск та (чи) розповсюдження не менш як 50% книжкової продукції державною мовою (за винятком видань рекламного та еротичного характеру) у заяві також зазначається пропонований розмір орендної плати, який не може бути меншим за розмір орендної плати, визначеної відповідно до Методики розрахунку орендної плати.

6.Б.3. Передача об'єкта в оренду без проведення аукціону, укладення та публікація в ЕТС договору оренди.

Протягом десяти робочих днів після закінчення строку на подання потенційними орендарями заяв на оренду об'єкта оренди, включеного до Переліку другого типу, орендодавець перевіряє подані заяви та додані до них документи, та приймає одне з таких рішень:

- про укладення договору оренди з потенційним орендарем, якщо заяву на оренду об'єкта оренди подано одним орендарем, на підставі якої було оприлюднено інформаційне повідомлення відповідно до пункту 115 Порядку;

- про укладення договору оренди з потенційним орендарем, визначеним відповідно до пункту 118 Порядку;

- про відмову в передачі в оренду відповідного об'єкта оренди в разі наявності підстав, передбачених цим пунктом Порядку [18].

Орендодавець протягом п'яти робочих днів з дати отримання заяви на оренду об'єкта, включеного до Переліку другого типу, приймає рішення про укладення договору оренди або про відмову в передачі в оренду відповідного об'єкта оренди, якщо заяву подано потенційним орендарем, передбаченим:

- частиною першою статті 15 Закону;

- частиною другою статті 15 Закону, який є державним або комунальним підприємством, установою, організацією;
- абзацом одинадцятим, дванадцятим частини другої статті 15 Закону, незалежно від форми власності.

Рішення про відмову в передачі в оренду відповідного об'єкта оренди може бути прийняте орендодавцем в таких випадках:

- встановлення рішенням орендодавця невідповідності заявника вимогам,
- передбаченим статтями 4, 15 Закону;
- подання недостовірної чи неповної інформації щодо особи або діяльності заявника, який звернувся із заявою про оренду об'єкта без проведення аукціону, неподання документів, передбачених додатком 1;
- наявності обґрунтованих власних потреб уповноваженого органу управління та/або балансоутримувача, або потреб іншої бюджетної установи, що розміщена в будівлі, споруді, їх окремій частині;
- неможливості використання майна відповідно до графіка запланованих науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних та політичних заходів, якщо балансоутримувачем є державне або комунальне підприємство, установа, організація, що провадить діяльність з організації конгресів і торговельних виставок;
- наявності рекомендації про відмову в передачі в оренду відповідного об'єкта оренди заявнику, наданої експертною (художньою) радою державного підприємства, організації, установи, закладу, яким указом Президента України надано статус національний;
- скасування рішення про включення відповідного об'єкта оренди до Переліку другого типу або виключення об'єкта оренди з Переліку другого типу в разі наявності інших підстав, передбачених статтею 7 Закону [50].

Якщо потенційний орендар має право на отримання майна без проведення аукціону, відповідно до частини першої, абзаців одинадцятого, дванадцятого частини другої статті 15 Закону [50], а об'єкт було включено до

Переліку другого типу за його заявою, протягом трьох робочих днів з дати розроблення та затвердження орендодавцем умов та додаткових умов (у разі наявності) оренди такого майна укладається договір оренди майна з таким потенційним орендарем або приймається рішення про відмову в разі:

- встановлення рішенням орендодавця невідповідності заявника вимогам, передбаченим статтями 4, 15 Закону;

- подання недостовірної чи неповної інформації щодо особи або діяльності заявника, який звернувся із заявою про оренду об'єкта без проведення аукціону, неподання документів, передбачених додатком 1;

- наявності обґрунтованих власних потреб уповноваженого органу управління та/або балансоутримувача, або потреб іншої бюджетної установи, що розміщена в будівлі, споруді, їх окремій частині;

- неможливості використання майна відповідно до графіка запланованих науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних та політичних заходів, якщо балансоутримувачем є державне або комунальне підприємство, установа, організація, що провадить діяльність з організації конгресів і торговельних виставок;

- наявності рекомендації про відмову в передачі в оренду відповідного об'єкта оренди заявнику, наданої експертною (художньою) радою державного підприємства, організації, установи, закладу, яким указом Президента України надано статус національний;

- скасування рішення про включення відповідного об'єкта оренди до Переліку другого типу або виключення об'єкта оренди з Переліку другого типу в разі наявності інших підстав, передбачених статтею 7 Закону [50].

7.Б. Оприлюднення інформації про передачу майна без проведення аукціону.

Орендодавець протягом 15 робочих днів з дати отримання заяви на оренду об'єкта, включеного до Переліку другого типу, оприлюднює через електронну торгову систему інформаційне повідомлення про передачу об'єкта оренди без проведення аукціону, якщо заяву подано особами, передбаченими

частиною другою статті 15 Закону [50], крім визначених пунктом 114 Порядку [18].

#### 8.Б. Сплата авансового внеску.

До укладення договору оренди або в день його підписання потенційний орендар, який відповідає вимогам, передбаченим Законом [50] та Порядком [18], зобов'язаний сплатити на рахунок орендодавця авансовий внесок у розмірах та порядку, передбаченому проектом договору оренди майна, опублікованому в інформаційному повідомленні.

#### 9.Б. Укладення договору оренди.

Договір оренди та акт приймання-передачі укладаються з потенційним орендарем, який відповідає вимогам, передбаченим Законом [50] та Порядком [18], протягом 20 робочих днів з дати прийняття рішення про укладення договору з потенційним орендарем. Договір оренди укладається між орендодавцем, балансоутримувачем та потенційним орендарем. У разі відмови балансоутримувача від підписання договору оренди, договір укладається між орендодавцем та потенційним орендарем. Орендодавець завантажує договір оренди та акт приймання-передачі до електронної торгової системи в межах строку для укладення договору оренди.

Узагальнений алгоритм дій при отриманні майна в оренду з ініціативи потенційного орендаря наведено на рис. 2.1.

Якщо ініціатором передачі в оренду об'єкта оренди є орендодавець, він звертається до балансоутримувача із заявою про включення такого майна до Переліку відповідного типу. Така заява може стосуватися включення до Переліку відповідного типу одного або кількох об'єктів оренди. Заява орендодавця про включення майна до Переліку відповідного типу подається в порядку, передбаченому процедурою передачі майна в оренду з ініціативи орендаря.

Алгоритм дій при передачі майна в оренду з ініціативи уповноваженого органу управління передбачає такі кроки:

1. Надання балансоутримувачу рішення про доцільність. Уповноважений

орган управління надає балансоутримувачу рішення про доцільність передачі майна в оренду, яке є погодженням уповноваженого органу управління рішення балансоутримувача про намір передачі майна в оренду. Таке рішення може стосуватися включення до Переліку відповідного типу одного або кількох об'єктів оренди.

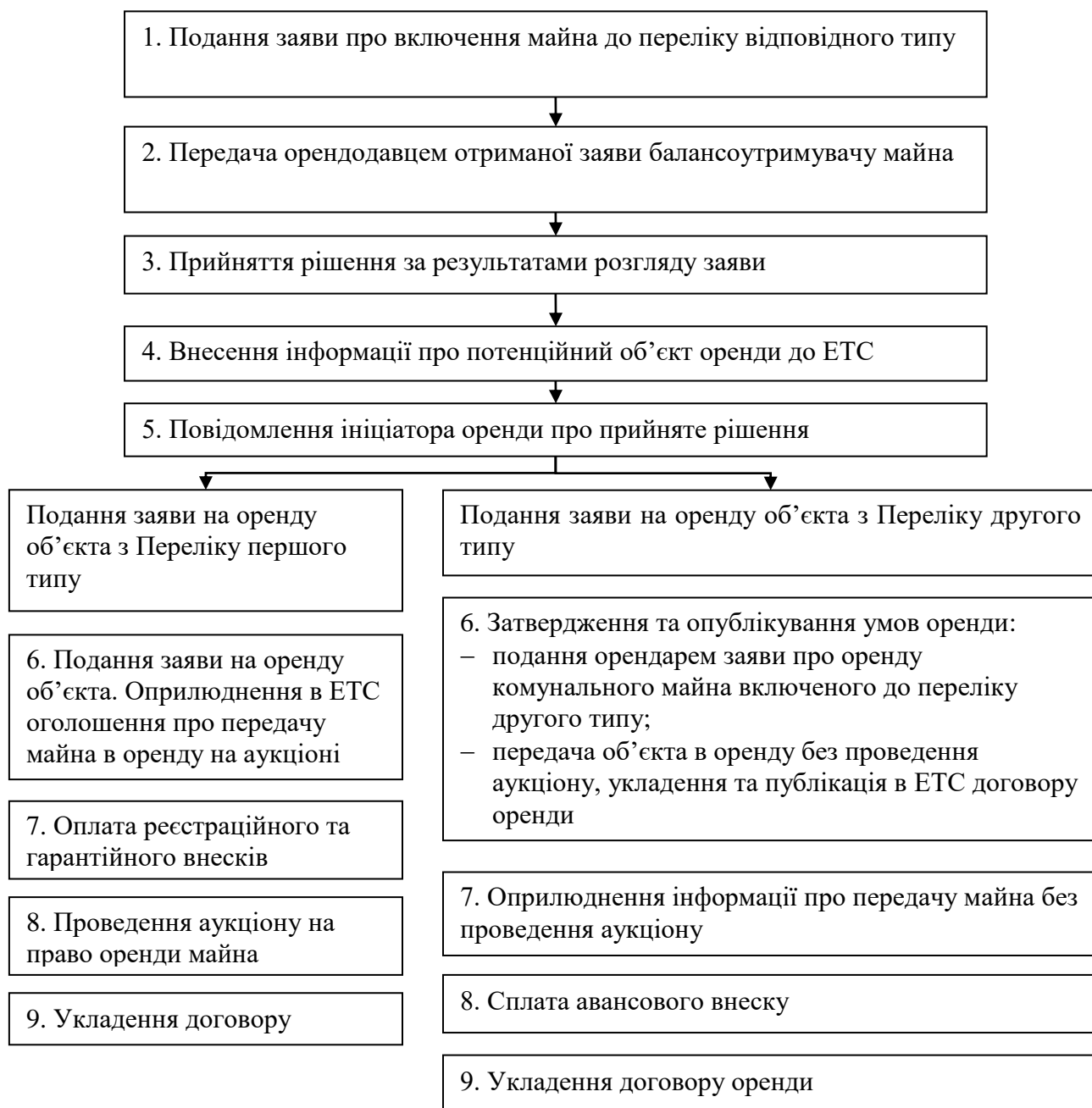


Рис. 2.1. Алгоритм дій при отриманні майна в оренду з ініціативи потенційного орендаря\*

\*Складено автором з використанням [18]

2. Прийняття балансоутримувачем рішення про намір передачі майна в

оренду. Балансоутримувач приймає рішення про намір передачі майна в оренду протягом 10 робочих днів з дати отримання рішення про доцільність.

3. Внесення інформації про потенційний об'єкт оренди. Внесення інформації здійснюється за процедурою аналогічною для потенційного орендаря.

4. Повідомлення ініціатора оренди про прийняте рішення та його оприлюднення. Про прийняте рішення про намір передачі майна в оренду або про відмову у включенні об'єкта до Переліку відповідного типу, балансоутримувач повідомляє ініціатора оренди та надсилає орендодавцю копію рішення протягом трьох робочих днів з дати його прийняття, а орендодавець оприлюднює через особистий кабінет таке рішення в електронній торговій системі протягом трьох робочих днів з дати його отримання.

У разі включення об'єкта до Переліку відповідного типу за заявою іншої особи, яка подана раніше, балансоутримувач інформує потенційного орендаря (іншого ініціатора оренди) та орендодавця протягом трьох робочих днів з дати отримання заяви такого потенційного орендаря (іншого ініціатора оренди).

Наступні кроки щодо передачі майна в оренду з Перелік першого типу аналогічні процедурі для орендаря.

5. Наступні кроки щодо передачі майна в оренду з Переліку другого типу передбачають затвердження та опублікування умов оренди (процедура аналогічна як і для Орендаря).

6. Подача заяви на оренду об'єкта оренди. Потенційні орендарі, у випадках, якщо вони бажають орендувати об'єкт, що був включений до Переліку другого типу не за їх ініціативою, потенційні орендарі, які мають право на отримання майна без проведення аукціону відповідно до частини другої статті 15 Закону [50], подають через свій особистий кабінет заяву на оренду об'єкта оренди, включеного до Переліку другого типу, шляхом заповнення електронної форми та завантажують електронні копії документів, передбачені цим пунктом.

7. Прийняття рішення про передачу майна в оренду або відмова в



передачі в оренду (процедура аналогічна як і для Орендаря).

#### 8. Подальші процедури аналогічні як і для Орендаря.

Під час передачі в оренду єдиних майнових комплексів, за умови коли ініціатором є орендар, алгоритм дій передбачає:

1. Подання заяви про включення єдиного майнового комплексу до переліку першого типу.

Потенційний орендар, зацікавлений в отриманні майна в оренду, через електронну торгову систему звертається до орендодавця із заявою про включення такого майна до Переліку першого типу. Заява про включення майна до Переліку першого типу подається шляхом заповнення електронної форми через особистий кабінет в електронній торговій системі і завантаження електронних копій документів.

Заява про включення майна до Переліку першого типу має містити:

- відому потенційному орендарю інформацію про потенційний об'єкт оренди, яка дозволяє його ідентифікувати;
- бажаний розмір площі об'єкта в разі, коли заява подається лише щодо частини об'єкта;
- цільове призначення, за яким об'єкт оренди планується до використання, згідно з додатком 3 до Порядку передачі в оренду державного та комунального майна [18];
- бажаний строк оренди, а в разі коли об'єкт планується до використання погодинно, – бажаний графік використання об'єкта;
- тип Переліку, до якого пропонується включити об'єкт оренди;
- обґрунтування доцільності включення майна до Переліку другого типу, якщо заява подається щодо включення майна до такого Переліку;
- контактні дані заявника (поштова адреса, номер телефону, адреса електронної пошти), а для юридичних осіб – також ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України;
- річну фінансову звітність на останню звітну дату або завірену

належним чином копію звіту про фінансові результати потенційного орендаря з урахуванням дебіторської і кредиторської заборгованостей за останній рік.

За відсутності в потенційного орендаря інформації про орендодавця майна, в оренді майна якого він заінтересований, такий орендар звертається із заявою про включення майна до Переліку першого типу (шляхом заповнення електронної форми через особистий кабінет в електронній торговій системі і завантаження електронних копій документів зазначених вище) до представницького органу місцевого самоврядування або визначеного ним органу, за місцезнаходженням відповідного майна, в такому випадку представницький орган або визначений ним орган протягом п'яти днів з дати отримання заяви передає її та додані до неї документи (за необхідності) належному орендодавцю або повідомляє потенційного орендаря про те, що це майно не є комунальною власністю.

2. Передача орендодавцем отриманої заяви до уповноваженого органу управління відповідного балансоутримувача.

Орендодавець протягом 30 календарних днів з дати отримання заяви потенційного орендаря вчиняю одну з дій:

– передає її та додані до неї документи до уповноваженого органу управління відповідного балансоутримувача

– приймає рішення про відмову у включенні об'єкта до Переліку за наявності підстав, передбачених статтею 7 Закону [50].

Орендодавець оприлюднює прийняте рішення в електронній торговій системі через свій особистий кабінет та повідомляє потенційного орендаря про прийняте рішення протягом трьох робочих днів з дати його прийняття. Разом із заявою потенційного орендаря орендодавець також подає уповноваженому органу управління клопотання про включення єдиного майнового комплексу, зазначеного в заяві, до Переліку першого типу, крім випадків, коли особи орендодавця та уповноваженого органу, визначеного частиною шостою статті 6 Закону [50], є однією особою. Клопотання складається орендодавцем у довільній формі.

### 3. Прийняття рішення за результатами розгляду заяви.

Уповноважений орган управління протягом 30 календарних днів з дати отримання заяви про включення єдиного майнового комплексу до Переліку першого типу та доданих до неї документів приймає рішення:

- доцільність передачі єдиного майнового комплексу в оренду та вносить це рішення на розгляд Кабінету Міністрів України;
- доцільність передачі єдиного майнового комплексу в оренду, готує проект рішення представницького органу місцевого самоврядування і подає його на розгляд такого органу – якщо єдиний майновий комплекс перебуває у комунальній власності;
- відмову у задоволенні заяви потенційного орендаря або пропозиції орендодавця про оренду єдиного майнового комплексу, якщо передача єдиного майнового комплексу є недоцільною.

4. Оприлюднення оголошення про передачу в оренду єдиного майнового комплексу.

Орендодавець протягом трьох місяців з дати прийняття рішення про передачу в оренду єдиного майнового комплексу оприлюднює в електронній торговій системі оголошення про передачу в оренду єдиного майнового комплексу.

Протягом трьох місяців з дати прийняття рішення про передачу в оренду єдиного майнового комплексу, уповноважений орган управління та балансоутримувач забезпечують проведення інвентаризації майна єдиного майнового комплексу, а балансоутримувач забезпечує визначення його ринкової вартості відповідно до вимог законодавства.

5. Оплата реєстраційного та гарантійного внесків.

6. Укладення договору.

Протягом 20 робочих днів з дня, наступного за днем формування протоколу про результати електронного аукціону, між орендодавцем, балансоутримувачем та переможцем електронного аукціону укладається договір оренди об'єкта оренди за результатами проведення електронного

аукціону, який в межах зазначеного строку оприлюднюється орендодавцем в електронній торговій системі через особистий кабінет. У разі відмови балансоутримувача від підписання договору оренди, договір укладається між орендодавцем та переможцем електронного аукціону.

Договір оренди єдиних майнових комплексів підприємств, їх відокремлених підрозділів державної або комунальної власності укладається між орендодавцем та переможцем електронного аукціону. Одночасно з договором оренди укладається договір купівлі-продажу, згідно з яким провадиться викуп орендарем оборотних матеріальних активів (засобів).

Під час передачі в оренду єдиних майнових комплексів, за умови коли ініціатором є орендодавець, алгоритм дій передбачає:

1. Подання заяви про включення єдиного майнового комплексу до переліку першого типу.

Орендодавець звертається до уповноваженого органу управління відповідного балансоутримувача із:

- заявою про передачу єдиного майнового комплексу такого балансоутримувача (його відокремленого структурного підрозділу) в оренду;
- клопотанням про включення об'єкта, зазначеного в заяві, до Переліку першого типу (крім випадків, якщо особи орендодавця та уповноваженого органу, визначеного частиною шостою статті 6 Закону [50], є однією особою).

Заява подається у порядку, аналогічному для орендаря.

2. Передача орендодавцем отриманої заяви до уповноваженого органу управління відповідного балансоутримувача (процедура аналогічна процедурі для орендаря).

3. Прийняття рішення за результатами розгляду заяви (процедура аналогічна процедурі для орендаря).

4. Оприлюднення оголошення про передачу в оренду єдиного майнового комплексу (процедура аналогічна процедурі для орендаря).

5. Оплата реєстраційного та гарантійного внесків.

6. Укладення договору.

Якщо ініціатором оренди є уповноважений орган управління, то він може за власною ініціативою прийняти рішення про доцільність передачі єдиного майнового комплексу в оренду, попередньо погодивши його з орендодавцем протягом 30 календарних днів з дати його звернення до орендодавця з такою ініціативою.

У разі погодження рішення про доцільність передачі єдиного майнового комплексу в оренду орендодавець надає уповноваженому органу управління клопотання про включення такого єдиного майнового комплексу до Переліку першого типу. Після погодження з орендодавцем уповноважений орган управління вчиняє дії, передбачені пунктом 37 Порядку [18].

Таким чином, аналіз наведених вище алгоритмів дій при укладанні договорів оренди комунального майна незалежно від того, хто є ініціатором орендних відносин (потенційний орендар чи уповноважений орган управління), а також не залежно від об'єкту оренди (єдиний майновий комплекс чи окреме майно, об'єкт з Переліку першого або другого типу), не виявив наявності суттєвих корупційних ризиків, оскільки передача в оренду державного та комунального майна здійснюється на прозорих електронних аукціонах через мережу Інтернет в режимі реального часу. Кожен може прослідкувати, як проводяться аукціони на оренду, та взяти участь у цих аукціонах, що значно збільшує конкурентоспроможність державного та комунального майна. Також, новим законодавством передбачено, що вся інформація про майно, яке планується передати в оренду, має бути відкритою, а всі договори оренди мають бути опубліковані в електронній торговій системі «ProZorro.Продажі».

## **2.2. Основні характеристики функціонування електронної торгової системи «ProZorro.Продажі»**

Передача в оренду державного та комунального майна здійснюється через ЕТС, яка є дворівневою системою (рис. 2.2). Ознака «дворівнева система»

означає, що ЕТС складається з двох рівнів: 1 рівень – центральна база даних (ЦБД) системи «ProZorro.Продажі». ЦБД акумулює всі об'єкти, що підлягають передачі в оренду; 2 рівень – це електронні майданчики, які підключені до системи «ProZorro.Продажі». Електронні майданчики з одного боку співпрацюють з організаторами торгів (державними чи приватними замовниками) та з іншого боку з учасниками аукціонів. Електронні майданчики мають бути акредитовані ДП «ProZorro.Продажі» та мати укладену угоду з адміністратором ЕТС.

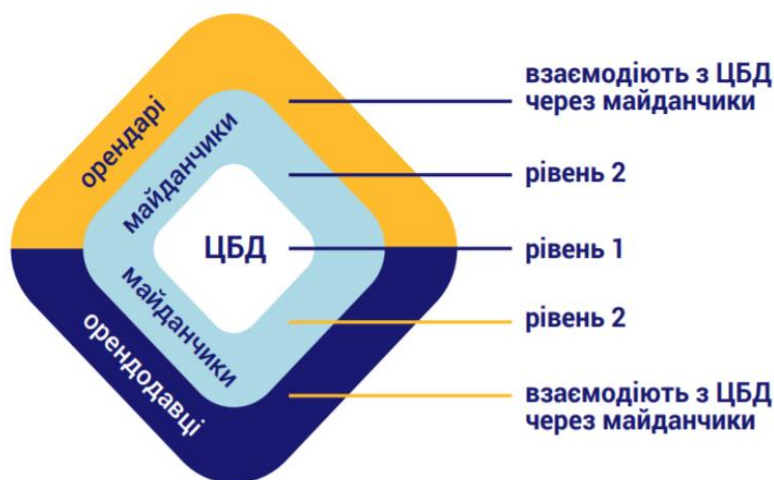


Рис. 2.2. Структура електронної торгової системи [39, с. 9]

Центральну базу даних (ЦБД) системи ProZorro.Продажі адмініструє ДП «ProZorro.Продажі». Адміністратор системи є відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи та зацікавлений в тому, щоб аукціон пройшов справедливо і прозоро. Всі органи державної влади та місцевого самоврядування публікують інформацію в ЦБД, і вона відображається на всіх підключених майданчиках. Тому, коли особа обирає один електронний майданчик, вона може побачити на ньому всі об'єкти оренди, що містяться в ЦБД та на інших електронних майданчиках.

ЕТС забезпечує всім особам, пов'язаним з проведенням аукціону, можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронному вигляді, необхідними для проведення аукціону в електронній формі.

Майданчики надають консультативну підтримку орендодавцю та орендарям, допомагають зареєструватись в системі, правильно оголосити інформацію про торги та взяти участь в торгах. Майданчики також відповідають за якість комунікації з орендодавцями та надають консультативну підтримку потенційним орендарям.

Відтак, для участі в аукціонах з оренди державного та комунального майна потенційними орендарям необхідно обрати будь-який майданчик та зареєструвати на ньому свій особистий кабінет в ЕТС. У свою чергу, орендодавці також реєструються в системі через електронний майданчик з метою передачі об'єктів в оренду. Учасники аукціонів (потенційні орендарі) та орендодавці вільні у своєму виборі та можуть обрати будь-який майданчик. На етапі реєстрації майданчики здійснюють перевірку ідентифікаційної інформації потенційного орендаря або орендодавця та укладають з ним договір [39, с. 10].

ЕТС забезпечує:

- безперерйну роботу щодо проведення електронних аукціонів;
- прийняття заяв про участь/прийняття закритих цінових пропозицій для участі в електронних аукціонах від учасників;
- надання учасникам необхідної інформації, обробку запитів від учасників;
- приймання, обробку та передачу інформації від операторів, учасників, користувачів та організаторів;
- формування та зберігання інформації про перебіг та результати електронних аукціонів з фіксацією часу подання учасниками цінових пропозицій та вчинення інших дій в ЕТС;
- виконання інших функцій, передбачених Регламентом ЕТС [59].

Доступ до ЕТС здійснюється виключно через сервіси, що надаються операторами. Доступ до інформації забезпечується електронними майданчиками за допомогою API – веб-сервісів, заснованих на нотації JSON (Application Programming Interface, набір готових класів, процедур, функцій, структур і констант, що надаються додатком (бібліотекою, сервісом) для

використання у зовнішніх програмних продуктах).

Уся інформація в ЕТС розміщується українською, англійською та російською мовами, крім тих випадків, коли використання букв і символів української мови призводить до її спотворення (адреси мережі «Інтернет», адреси електронної пошти, найменування іноземної торговельної марки і загальноприйняті міжнародні терміни).

Для участі в електронному аукціоні електронні майданчики забезпечують учасникам тимчасовий прямий доступ до інтерфейсу модуля електронного аукціону. ЕТС працює за часовим поясом міста Києва (за київським часом). Формат позначення дати в ЕТС – день, місяць, рік. Формат позначення часу – години; години та хвилини; хвилини: секунди і (за необхідності) мілісекунди (де годинник вказується в 24-годинному форматі).

Будь-яка дія, вчинена в ЕТС з особистого кабінету учасника, організатора та/або оператора вважається такою, що вчинена відповідною особою. ЕТС передбачає наявність сервісу обговорення електронних аукціонів в режимі запитання – відповідь. Запитання можуть ставитись учасниками не пізніше ніж за один робочий день до дня проведення електронного аукціону. Всі запитання/відповіді зберігаються в ЕТС і є доступними всім користувачам для перегляду, незалежно від статусу електронних аукціонів.

Інформація про учасників, які формують запитання, залишається закритою для користувача або організатора до моменту закінчення електронного аукціону, та має бути сформульована виключно в текстовому вигляді без можливості приєднання файлів.

ЕТС працює цілодобово, протягом семи днів на тиждень, за винятком часу проведення планових та позапланових профілактичних та/або технічних робіт. Повідомлення про тривалість і терміни проведення планових профілактичних робіт надсилаються адміністратором операторам та організаторам і розміщуються на сайтах операторів не пізніше ніж за два календарних дні до дати початку проведення таких робіт.

Оператор забезпечує доступність сервісу, що полягає у наданні



можливості для користувачів та учасників вчиняти дії в ЕТС згідно з Регламентом ЕТС та здійснює консультаційну підтримку користувачів з питань, пов'язаних з функціонуванням ЕТС, за допомогою телефонного зв'язку та електронною поштою, що вказані на веб-сайті електронних майданчиків в робочі дні з 09:00 до 18:00 за київським часом.

У разі виникнення у оператора не прогнозованих технічних та програмних неполадок чи інших проблем, що унеможливають роботу з ЕТС та проведення електронних аукціонів, оператор у строк, що не перевищує дві години з моменту відновлення працездатності в ЕТС, розміщує на веб-сайті електронного майданчика оператора оголошення, яке містить причину, дату і час припинення доступу до ЕТС та дату і час його відновлення [59].

«ProZorro.Продажі» – це сервіс по реалізації всього, що належить державі. Раніше продаж державного майна здійснювався через закриті offline-аукціони «з молотка». Про такі торги, як правило, було обізнане вузьке коло осіб, що в підсумку перетворювалося в корупційні схеми – ліквідні лоти продавалися за копійки для «своїх».

У 2016 році з ініціативи Фонду гарантування вкладів була створена система «ProZorro.Продажі», орієнтована на продаж активів ліквідованих банків. Це поклало початок продажу державних активів в електронному та, що найголовніше, загальнодоступному і прозорому форматі. Рік за роком в систему почали переходити інші напрямки.

Основні напрямки системи «ProZorro.Продажі» на момент 2021 року:

- мала приватизація;
- продаж активів компаній-банкрутів;
- продаж активів банків-банкрутів;
- продаж і оренда активів державних і комунальних підприємств;
- оренда землі (активи Держгеокадастру);
- продаж необробленої деревини;
- продаж дозволів щодо використання державних надр;
- продаж і оренда активів «Укрзалізниці», «Укроборонпром»,

«Укрпошти» та інших державних підприємств;

- комерційні торги з продажу та оренди активів приватних компаній.

Варто відзначити, що «ProZorro.Продажі» щорічно розширюється, пропонуючи своїм користувачам все більше і більше нових напрямків. Так, наприклад, в червні 2021 року в систему перейшов напрямок з продажу землі сільськогосподарського призначення до 100 гектар, а в 2024 році стане доступна продаж ділянок від 100 гектар.

Ключовими нововведеннями є:

1. Чинний орендар може подати згоду на оплату орендної плати, яка дорівнює найвищій ціновій пропозиції учасника аукціону (або його попередника), шляхом натискання відповідної кнопки під час проведення аукціону.

2. Організатор може виправляти технічні помилки в оголошенні про проведення аукціону протягом двох робочих днів з моменту його публікації.

3. Організатор може створювати оголошення аукціону виключно з Переліку об'єктів державного та комунального майна.

Менеджери «The Tender» надають послуги безкоштовного супроводу користувачів починаючи з реєстрації на торговому майданчику і закінчуючи юридичною підтримкою при підписанні договору.

Електронна торговельна система «ProZorro.Продажі» випустила нове оновлення, яке модернізує логіку проведення аукціонів з оренди державного та комунального майна. Торговий майданчик «The Tender» першим запровадив і протестував новий функціонал, а з 1 червня 2021 року він став загальнодоступним для всіх користувачів за посиланнями: оренда держмайна (англійський аукціон) і оренда держмайна (голландський аукціон). Англійський (класичний) аукціон – це трьохраундовий аукціон на підвищення ціни. Голландський аукціон – це аукціон за методом покрокового зниження стартової орендної плати та подальшого подання цінових пропозицій (рис. 2.3).

Сутність електронних торгів, що проходять у ЕТС, полягає в повторювальному процесі підвищення цін, що проводиться у три раунди в

інтерактивному режимі реального часу. Для проведення електронних торгів (аукціону) ціни всіх пропозицій учасників розташовуються у порядку від найнижчої до найвищої без зазначення найменувань учасників. Якщо учасники подали пропозиції з однаковим значенням ціни, першим у електронному аукціоні підвищення ціни буде здійснювати учасник, який подав свою пропозицію пізніше, ніж інші учасники з аналогічним значенням цінової пропозиції. Стартовою ціною аукціону визначається найнижча запропонована серед учасників цінова пропозиція у відповідному раунді. Перед початком кожного наступного раунду аукціону визначається нова стартова ціна раунду за результатами попереднього раунду аукціону.



Рис. 2.3. Характеристики класичного і голландського аукціонів [39, с. 47]

У кожному раунді учасники протягом трьох хвилин, кожен в порядку від менших до більших, а при співпадінні цінових пропозицій – від пізніших до більш ранніх, мають право зробити крок аукціону.

Відсутність цінової пропозиції протягом трьох хвилин від учасника вважається такою, що здійснена у поточному раунді за попередньою ціновою пропозицією цього учасника. Відсутність цінової пропозиції учасника в першому раунді, за умови подання ним закритої цінової пропозиції, яка перевищує початкову ціну не менш, ніж на один крок аукціону, вважається поданою ним ціновою пропозицією.

Учасник може протягом одного раунду електронних торгів один раз

підвищити ціну своєї пропозиції не менше, ніж на один крок від своєї попередньої ціни.

Протягом кожного раунду електронних торгів усім учасникам забезпечується рівний доступ до перебігу аукціону, зокрема до інформації стосовно місця розташування їх цін в ЕТС від найнижчої до найвищої у кожному раунді проведення аукціону та інформації про кількість учасників у даному раунді аукціону без зазначення їх найменувань.

Якщо за результатами електронних торгів жоден учасник не зробив крок аукціону, електронні торги вважаються такими, що не відбулися.

Отже, Англійський аукціон системи «Prozorro.Продажі» складається з трьох раундів, де в кожного учасника є можливість підвищити свою попередню ставку, на прийняття рішення учасникові відводиться три хвилини. Особливістю аукціону є те, що учасник, який поставив найвищу ціну ходить останнім, і бачить всі ставки конкурентів.

У голландському аукціоні, на відміну від англійських аукціонів, стартова ціна активу спочатку падає (зазвичай такий тип аукціонів визначається для активів, які важко оцінити) допоки хтось з учасників торгів не виявить бажання придбати актив з такою вартістю. Далі ціна за якою падіння було зупинено вважається стартовою і у всіх учасників є можливість позмагатись за актив протягом одного раунду. Очікується, що Голландський аукціон допоможе передати в оренду такі активи, які є неліквідними та їх не вдається передати роками [39, с. 50].

Формування протоколу електронного аукціону, форми якого наведені у додатках до Регламенту ЕТС, здійснюється в ЕТС після його завершення.

Для участі в аукціоні кожен учасник зобов'язаний сплатити на рахунок оператора електронного майданчика реєстраційний та гарантійний внески. Реєстраційний внесок – це плата за участь в аукціоні (табл. 2.1). У свою чергу, гарантійний внесок забезпечує виконання учасником аукціону зобов'язань щодо такого аукціону. У випадку невиконання учасником своїх зобов'язань учасник втрачає всю суму внеску. У разі проведення аукціону щодо передачі в

оренду ЄМК гарантійний внесок може вноситись у формі безвідкличної банківської гарантії.

Таблиця 2.1

## Аукціони з передачі в оренду державного та комунального майна [66]\*

Реєстраційний внесок, грн без ПДВ	Плата за участь, що сплачується переможцем аукціону (винагорода електронного майданчика)	
0,1 мінімальної заробітної плати, діючої станом на 1 січня поточного року	Статус переможця аукціону	Розмір винагороди, грн з ПДВ
	Новий орендар майна	5 % річної орендної плати, якщо строк оренди становить більше року, або 5 % розміру орендної плати за повний строк дії договору оренди, якщо такий строк становить менше року
	Чинний орендар майна, у разі продовження договору на аукціоні	3% річної орендної плати, якщо строк оренди становить більше року, або 3 % від розміру орендної плати за повний строк дії договору оренди, якщо такий строк становить менше року

\*Тариф визначено на підставі:

- п. 17 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [50];
- п. 108 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оренди державного та комунального майна» [18].

Реєстраційний внесок – не повертається учаснику (за виключенням відміни аукціону) та протягом п'яти робочих днів після проведення аукціону перераховується на рахунок орендодавця. Гарантійний внесок:

- якщо учасник програв – повна сума внеску повертається учаснику протягом десяти робочих днів з дня затвердження протоколу;
- якщо учасник переміг – оператор електронного майданчика, через який було зареєстровано переможну пропозицію, вираховує з гарантійного внеску комісійну винагороду майданчика та залишок внеску повертає переможцю протягом п'яти робочих днів з моменту опублікування в ЕТС договору оренди;
- учасник втрачає гарантійний внесок у разі його дискваліфікації. Такий гарантійний внесок перераховується орендодавцю у повному обсязі [39, с. 56].

Орендарі державного майна повинні сплатити, крім реєстраційного,

гарантійного внесків та авансового платежу, ще так званий забезпечувальний депозит, який встановлюється в розмірі двох місячних орендних плат, але не повинен бути нижчим за розмір мінімальної зарплати (на даний момент – 6 тис. грн). Чи платитимуть ці кошти орендарі комунального майна залежить від рішення відповідного органу місцевого самоуправління.

Забезпечувальний депозит встановлюється як страховка для держави у тому випадку, якщо орендар порушить умови договору. Орендодавець, таким чином, матиме можливість перекрити невиконані зобов'язання орендаря цим платежем. Водночас забезпечувальний депозит повертається його власнику протягом п'яти робочих днів після закінчення договору оренди, якщо орендар майна добросовісно ставився до виконання умов контракту.

Нещодавно Рахункова палата України (РПУ) оприлюднила звіт за результатами аудиту ДП «ProZorro.Продажі». Аудит засвідчив, що окремі повноваження уповноваженого органу управління майном Підприємства Мінекономіки у 2018 році та протягом 9 місяців 2019 року здійснювалися неналежно. При затвердженні Статуту Підприємства Міністерство, як засновник, не визначило майно, що має передаватися Підприємству відповідно до частини четвертої статті 63 Господарського кодексу для здійснення його прибуткової діяльності. У результаті, з моменту створення Підприємства по теперішній час, його статутний капітал становить нуль гривень, що є недотриманням вимоги частини четвертої статті 57 Господарського кодексу України щодо визначення в статуті підприємства розміру його статутного капіталу.

Аудитом встановлено, що Підприємству не надавалися доручення Мінекономіки щодо розроблення стратегічних планів розвитку та інвестиційних планів на середньострокову перспективу (3-5 років) і такі плани Міністерством не затверджувалися, як це передбачено вимогами пунктів 5 і 6 частини першої статті 6 Закону № 185 та пунктами 11.2.4 та 11.2.5 Статуту Підприємства (усі редакції). Повноваження із внутрішнього контролю на ДП «ProZorro.Продажі», визначені Положенням № 459 (зі змінами) (підпункт 272

пункту 4), Мінекономіки протягом 2018 року та 9 місяців 2019 року не здійснювалися, не проводилася оцінка ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань Підприємства. При цьому організація системи внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та забезпечення їх здійснення в Міністерстві і бюджетних установах, що належать до сфери його управління, належить до повноважень Міністра [24, с. 6, 7].

На запит Рахункової палати від 29.10.2019 № 04-2952 Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації повідомлено, що Держспецзв'язку не планувалося на 2019 рік та не проводилися на Підприємстві заходи державного контролю за станом технічного захисту інформації. У зв'язку з цим, Держспецзв'язку не володіє інформацією про дотримання Підприємством вимог законодавства у сфері інформаційної безпеки держави при використанні ЕТС ЦБД1 та ЕТС ЦБД2.

Відсутність на Підприємстві фахівців з питань інформаційної безпеки, залучення до процесу адміністрування інших суб'єктів господарювання, які мають доступ до баз даних, та розміщення самих баз в хмарному середовищі Amazon Web Services створює ризики уразливості ЕТС «ProZorro.Продажі» до несанкціонованого втручання в роботу системи, що ставить під сумнів конфіденційність інформації та, як наслідок, достовірність та прозорість процедур електронних аукціонів.

За результатами проведеного аналізу можна констатувати, що протягом 2018 року та 9 місяців 2019 року діяльність ДП «ProZorro.Продажі» була прибутковою. Доходи Підприємства зросли з 5 213,3 тис. грн у 2018 році до 27 094,7 тис. грн за 9 місяців 2019 року (зростання у 5,2 рази порівняно з показником 2018 року). Виконання планового показника за доходами (19 801,0 тис. грн) Підприємством у 2018 році забезпечено на 26,3%, а протягом 9 місяців 2019 року (38 763,4 тис. грн) – на 69,9%. Доходи Підприємства складаються з чистого доходу від реалізації продукції (24 173,7 тис. грн), коштів Грантової угоди (7 488,7 тис. грн), інших доходів (645,6 тис. грн). Структуру сукупних доходів Підприємства відображено на рис. 2.4.

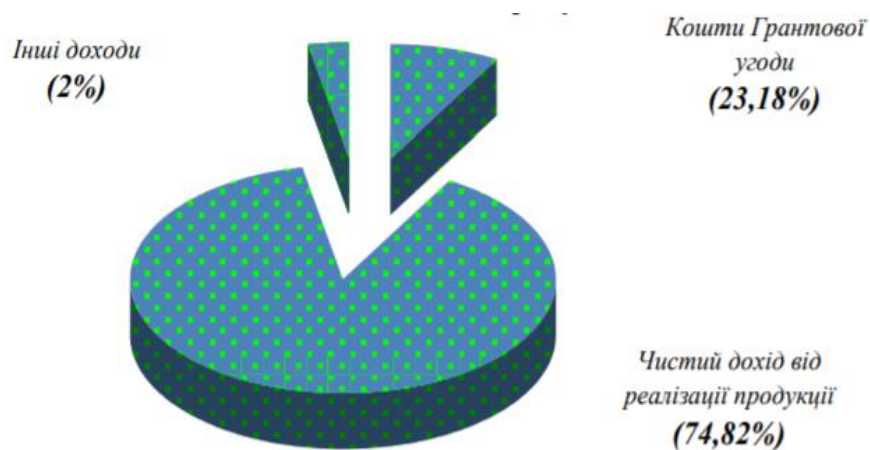


Рис. 2.4. Структура сукупних доходів ДП «ProZorro.Продажі» за 2018 та 9 місяців 2019 року [24, с. 18]

Водночас із зростанням доходів збільшуються і витрати Підприємства. Якщо у 2018 році витрати становили 5 153,9 тис. грн (26,1% від плану), то за 9 місяців 2019 року вони зросли до 26 901,9 тис. грн (69,% від плану 38 469,8 тис. грн) або у 5,2 рази. Отже майже всі отримані Підприємством доходи використовуються на покриття витрат, тобто на його утримання.

У витратах ДП «ProZorro.Продажі» найбільша питома вага припадає на собівартість реалізованої продукції, частка якої з 49,2%. у 2018 році зросла до 53,4% за 9 місяців 2019 року. Водночас Підприємством не забезпечується виконання, передбаченого фінансовими планами на 2018-2019 роки, цього планового показника. Так у 2018 році собівартість реалізованої продукції становила 2 536,2 тис. грн (виконано план на 39,2%). За 9 місяців 2019 року цей показник збільшився у 5,7 рази і склав 14 377,9 тис. грн (план виконано на 65,8%). Структура витрат Підприємства в розрізі елементів операційних витрат у 2018 році та за 9 місяців 2019 року відображена на рис. 2.5.

За результатами проведеного в ході аудиту вибіркового аналізу (за результатами 22 аукціонів, що становить 0,5 відс. від загальної кількості завершених аукціонів з продажу об'єктів малої приватизації та з майна (активів) банків) повноти отримання Підприємством протягом I півріччя 2019 року оплати операторів електронних майданчиків на обслуговування та



розвиток ЕТС ЦБД1 і ЕТС МП встановлено, що в цілому функціонал ЕТС не забезпечує автоматичного обрахунку, а ні розміру оплати учасниками аукціонів реєстраційних внесків, а ні розмірів оплати переможцями торгів вартості послуг операторів електронних майданчиків, а ні розміру залежної від цієї суми оплати послуг Підприємства.

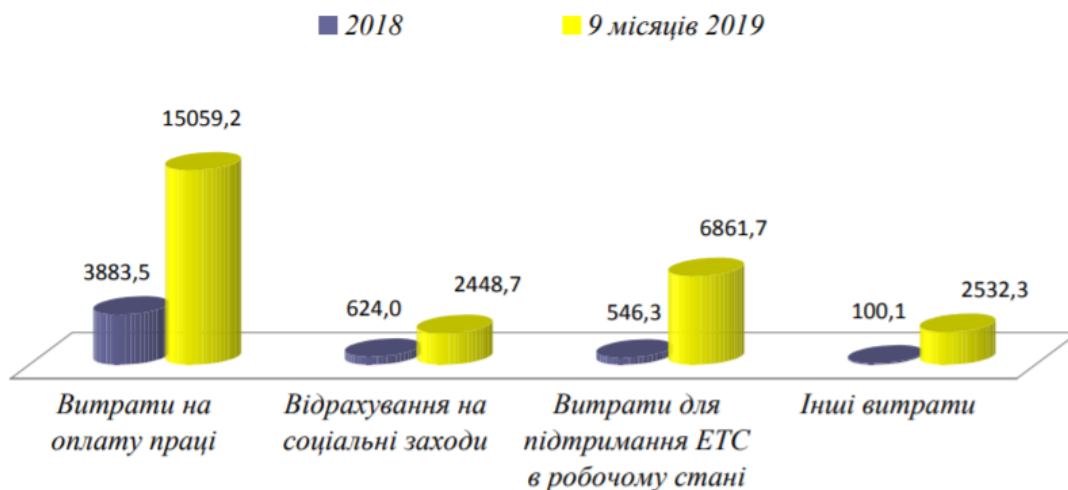


Рис. 2.5. Структура витрат ДП «ProZorro.Продажі» у 2018 році та за 9 місяців 2019 року (тис. грн) [24, с. 20]

Інформація про аналіз показників фінансової діяльності ДП «ProZorro.Продажі», за даними звітів про виконання фінансових планів за III та IV квартали 2018 року, 9 місяців 2019 року наведена в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Коефіцієнтний аналіз показників фінансової діяльності ДП «ProZorro.Продажі» [24, с. 21]

Показники	III кв. 2018 року	2018 рік	I кв. 2019 року	I півр. 2019 року	9 міс. 2019 року	Оптимальне значення
Коефіцієнти рентабельності та прибутковості						
Валова рентабельність	71,3	32,4	26,6	44,3	29,6	Збільшення
Рентабельність ЕВІТДА	46,5	-36,5	3,8	2,7	3,5	Збільшення
Рентабельність активів	-	1,5	0,8	3,9	1,2	Збільшення
Рентабельність власного капіталу	8,0	100,0	134,4	157,2	2,1	Збільшення
Рентабельність діяльності	46,5	1,6	0,7	1,0	0,9	Збільшення
Коефіцієнти фінансової стійкості та ліквідності						
Коефіцієнт відношення боргу до ЕВІТДА	3,2	-2,8	23,9	9,5	9,0	≤ 1

## Продовження табл. 2.2

Показники	III кв. 2018 року	2018 рік	I кв. 2019 року	I півр. 2019 року	9 міс. 2019 року	Оптимальне значення
Коефіцієнт фінансової стійкості	3,9	0,02	0,01	0,03	1,4	> 1
Коефіцієнт поточної ліквідності (покриття)	0,2	1,0	0,9	1,0	0,9	> 1
Аналіз капітальних інвестицій						
Коефіцієнт відношення капітальних інвестицій до амортизації	-	35,5	5,7	3,5	15,0	-
Коефіцієнт відношення капітальних інвестицій до чистого доходу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	0	0,1	0,1	0,02	0,5	-
Коефіцієнт зносу основних засобів	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	Зменшення

Результати наведеного вище аналізу засвідчили, що у 2018 році та за 9 місяців 2019 року більшість показників не відповідала визначеним оптимальним значенням.

Аудит засвідчив низку фактів і недоліків, що негативно вплинули на господарську діяльність ДП «ProZorro.Продажі», та призвели у 2018 році та протягом 9 місяців 2019 року до: отримання доходів з недотримання вимог законодавства на загальну суму 29 009,0 тис. грн, здійснення витрат з недотриманням норм законодавства – 928,9 тис. грн, неекономних витрат – 796,7 тис. грн, непродуктивних витрат – 4 947,1 тис. грн, недоотримання доходів – 249,5 тис. грн.

З квітня 2019 року, незважаючи на вимоги антимонопольного законодавства, Підприємство на договірних засадах збільшило на 10% (з 20 до 30% винагороди оператора) розмір належних йому внесків на обслуговування та розвиток частин ЕТС, що забезпечують продаж іншого, ніж об'єкти малої приватизації, майна. Збільшення Підприємством на договірних засадах розміру належних йому внесків операторів електронних майданчиків на обслуговування та розвиток частин ЕТС, що забезпечують продаж іншого, ніж об'єкти малої приватизації, майна містить ознаки зловживання монополієм (домінуючим)

становищем на ринку [44, ст. 13]. Підприємством непродуктивно використано кошти в сумі 4 947,1 тис. грн на оплату послуг з адміністрування ЕТС, тобто на виконання 43 функцій, які відповідно законодавчим і нормативним актам мало виконувати Підприємство.

Тим не менш, слід зазначити, що за весь час існування торгової системи дохід до державного та місцевих бюджетів України склав 23,6 млрд грн. Використання системи дало можливість громадянам, бізнесу та владі різних рівнів отримати доступ до даних про майно, що заплановане до реалізації, а також самого процесу цієї реалізації: умов, учасників, договорів купівлі-продажу чи оренди. Це, серед іншого, відкрило доступ до відповідного ринку ширшому колу потенційних учасників торгів.

«Prozorro.Продажі» визнана однією з найкращих у світі. У 2017 році проект став одним із найкращих антикорупційних стартапів світу в рамках конкурсу «Citi T4I Challenge». А у 2018 році отримала антикорупційну нагороду від «C5 Accelerate» та «USA Institute of Peace» в межах конкурсу «The Shield in the Cloud Innovation Challenge». У 2019 році команда стала переможцями в номінації «Doing More for Less Global» у престижній міжнародній премії «Public Service Team of the Year-2019».

### **2.3. Оцінка результатів організаційно-правових перетворень порядку надання в оренду державного і комунального майна**

Новий Порядок оренди створює стимули для виведення прихованої оренди із тіні та передачі майна, яке використовується за «квазі-орендними» договорами, в оренду вже у законний спосіб через прозорий конкурс в системі «Prozorro.Продажі». «Квазі-орендний» договір (або прихована оренда) – це спосіб передачі державного або комунального майна в користування без проведення аукціону заздалегідь визначеній особі за плату, визначену на розсуд сторін угоди. Така плата не потрапляє до доходів бюджету, а іноді – не потрапляє навіть на рахунки балансоутримувача. Бюджет втрачає від таких

договорів, а підприємці, які не мають зв'язків із керівництвом балансоутримувачів або їхніми органів управління, залишаються осторонь можливостей для розвитку власного бізнесу.

Балансоутримувачі стають повноцінною стороною договорів оренди. Однією із причин, чому балансоутримувачі (державні або комунальні підприємства, установи або відомства) були зацікавлені у прихованій оренді, було те, що за старими правилами вони взагалі не були стороною договору оренди державного майна. Договір укладався між орендарем і орендодавцем – Фондом державного майна або виконавчим органом відповідної місцевої ради чи його структурним підрозділом. Виключення становили окремі міста (зокрема, місто Київ), в яких договори були тристоронніми. Порядок це змінює і передбачає, що балансоутримувач відтепер має право виступати стороною договору оренди поряд з орендодавцем. Відповідно, це наділяє балансоутримувача майна правом безпосередньо захищати свої інтереси у разі порушення договору з боку орендаря.

На думку Фонду державного майна, переважна більшість державних підприємств і установ повинні отримати право передавати в оренду на аукціонах закріплене за ними майно безпосередньо, без участі чиновників, а договори оренди державного майна знову повинні стати двосторонніми, але вже без участі чиновників Фонду. Наразі у такий спосіб здають в оренду закріплене за ними майно «Укрпошта», «Укрзалізниця», підприємства Укроборонпрому та деякі інші організації. Поширення цього підходу на решту балансоутримувачів є перспективним напрямком реформи.

Якщо балансоутримувач або його орган управління відмовить в передачі майна за законною процедурою оренди і продовжуватиме надавати таке майно в користування за «квазі-орендними» договорами або навіть і без договорів, Фонд отримав повноваження скасовувати такі рішення [18, п. 3.2] і передавати майно на орендні аукціони за своїм рішенням.

Договори «експлуатації» і зберігання повинні бути переформлені на «Prozorro.Продажі» в орендні договори впродовж шести місяців, а решта

«квазі-орендних» договорів – оприлюднені і інвентаризовані протягом місяця. Двома найпоширенішими формами передачі майна в користування в обхід законних процедур, передбачених Законом «Про оренду державного або комунального майна», було укладання договорів «передачі прав на експлуатацію» (або «передачі в експлуатацію», «в користування») і договорів зберігання майна третіх осіб, крім публічного зберігання. Новий Закон визначає, що його дія прямо поширюється на ці види договорів.

Постанова Кабінету Міністрів № 483 [18] вимагає від сторін договору вжити заходів для їхнього переоформлення в договори оренди до 17 грудня 2020 року. Майно, що є предметом таких договорів, повинно бути включено до Переліку першого типу, а користувачі майна за такими договорами отримують переважне право на їхнє переукладання.

Розуміючи, що «квазі-орендні» договори можуть укладатись у різноманітних формах, Кабінет Міністрів запропонував усім балансоутримувачам державного і комунального майна, а також їхнім органам управління провести інвентаризацію і оприлюднити усі цивільно-правові договори, на підставі яких треті особи мають право користування державним або комунальним майном. Серед інших, пункт 6 Постанови № 483 безпосередньо згадує договори безоплатного користування, договори про спільну діяльність та договори позички [18]. За результатами аналізу оприлюднених договорів будуть напрацьовані додаткові законодавчі зміни, які дозволять ліквідувати тіньові схеми передачі публічного майна в приховану оренду.

Основними групами (підгрупами), на які проблема справляє вплив є: громадяни, держава, суб'єкти господарювання, зокрема суб'єкти малого підприємництва. Оцінку впливу на сферу інтересів кожної з зазначених груп наведено у табл. 2.3.

Таким чином, після ухвалення нового законодавства про оренду держмайна відбулися такі зміни:

1. Передача майна в оренду відбувається виключно через Е-аукціони в

торговій системі «Прозорро.Продажі». Це значно мінімізувало корупційні ризики, адже інформація про переможців стає загальновідомою лише після автоматичного оприлюднення результатів аукціону.

2. Потенційним орендарям більше не потрібно турбуватися про проведення оцінки бажаного об'єкта. Стартова ціна визначається на основі балансової вартості або оцінку проводить сам балансоутримувач.

3. Тепер є чіткий перелік майна, щодо якого цільове використання може бути обмежене: майно закладів освіти, медицини, спорту, соціально-культурного призначення, Збройних Сил і ще деяких державних установ та організацій [72].

Таблиця 2.3

Оцінка впливу Нового Порядку оренди державного і комунального майна на сферу інтересів кожної з зацікавлених груп [2]

Переваги	Недоліки
Оцінка впливу на сферу інтересів держави	
Збільшення внаслідок спрощення процедури передачі майна в оренду кількості договорів оренди та надходжень бюджетів всіх рівнів, можливість виконання державною своїх соціальних зобов'язань. Зменшення витрат держави на відбір суб'єктів оціночної діяльності та видання офіційних друкованих органів	Не передбачаються (оскільки акт має забезпечити стабільні надходження плати, яку сплачує орендар за майно)
Оцінка впливу на сферу інтересів громадян	
1. Можливість підвищення соціальних стандартів для тих категорій громадян, які отримують її з відповідних бюджетів. 2. Збереження або створення нових робочих місць на підприємствах, які є орендарями державного або комунального майна. 3. Забезпечення прозорості та швидкої процедури передачі майна в оренду громадянам – не суб'єктам господарювання	Не передбачаються, оскільки метою акта є спрощення орендних відносин і встановлення справедливого стабільного розміру орендної плати
Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання	
Забезпечення прозорості та швидкої процедури передачі майна в оренду суб'єктам господарювання, можливість планування та розвитку власного бізнесу. Скасування індексації орендної плати	Запровадження періодичної (раз на 3 роки) оцінки об'єкта оренди

Основні зміни, що відбулися за минулий рік, зображено на рис. 2.6.

## Оренда державної нерухомості: що змінилося за рік

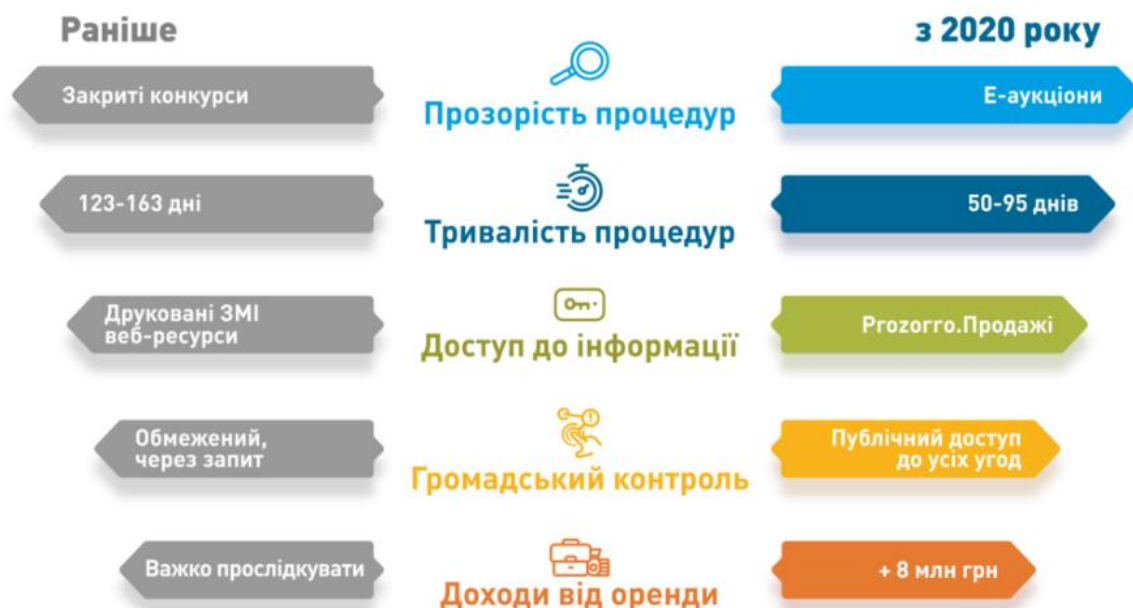


Рис. 2.6. Основні зміни, що відбулися у сфері передачі в оренду державного і комунального майна протягом 2020 року [72]

Попри зазначені вище позитивні зміни слід зауважити на тому, що за результатами інформації, наведеної у статистичному збірнику «Бюджет України 2020», динаміка надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів за період 2018-2020 років була негативною, а відносна частка цих надходжень становила 0,2% (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Динаміка надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів за період 2018-2020 років\*

Показники	Роки			Відхилення, %		
	2018	2019	2020	2018 до 2017	2019 до 2018	2020 до 2019
Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном, млн грн	1 043,0	1 146,9	1 029,6	115,3	110,0	89,8
У % до загального обсягу доходів	0,2	0,2	0,2	—	—	—

\*Складено на основі [13]

Також можливістю для виникнення корупційних ризиків може бути ситуація, коли на оренду без аукціону одночасно претендує кілька осіб. У випадку надходження кількох заяв від одного і того ж об'єкта, який включено в Перелік другого типу, від осіб, які мають право на отримання в оренду майна без проведення аукціону, договір оренди укладається для комунального майна – з особою, визначеною за рішенням представницького органу місцевого самоврядування відповідно до Порядку передачі майна в оренду. Тому, ОМС необхідно найближчим часом переглянути свої діючі порядки та привести їх у відповідність до таких норм. Наразі не зрозуміло, як буде врегульоване це питання.

1. Аналіз наведених у «Порядку передачі в оренду державного та комунального майна» алгоритмів дій при укладанні договорів оренди комунального майна незалежно від того, хто є ініціатором орендних відносин (потенційний орендатор чи уповноважений орган управління), а також не залежно від об'єкту оренди (єдиний майновий комплекс чи окреме майно, об'єкт з Переліку першого або другого типу), не виявив наявності суттєвих корупційних ризиків, оскільки передача в оренду державного та комунального майна здійснюється на прозорих електронних аукціонах через мережу Інтернет в режимі реального часу. Кожен може прослідкувати, як проводяться аукціони на оренду, та взяти участь у цих аукціонах, що значно збільшує конкурентоспроможність державного та комунального майна. Також, новим законодавством передбачено, що вся інформація про майно, яке планується передати в оренду, має бути відкритою, а всі договори оренди мають бути опубліковані в електронній торговій системі «ProZorro.Продажі».

2. Визначено, що електронна торгова система (ЕТС) «ProZorro.Продажі» складається з двох рівнів: перший рівень – центральна база даних системи «ProZorro.Продажі», яка акумулює всі об'єкти, що підлягають передачі в оренду; другий рівень – це електронні майданчики, які підключені до системи «ProZorro.Продажі». ЕТС забезпечує всім особам, пов'язаним з проведенням аукціону, можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну



інформацією і документами в електронному вигляді, необхідними для проведення аукціону в електронній формі. Основні напрямки системи ЕТС на момент 2021 року: мала приватизація; продаж активів компаній-банкрутів; продаж активів банків-банкрутів; продаж і оренда активів державних і комунальних підприємств; оренда землі (активи Держгеокадастру); продаж необробленої деревини; продаж дозволів щодо використання державних надр; продаж і оренда активів «Укрзалізниці», «Укроборонпром», «Укрпошти» та інших державних підприємств; комерційні торги з продажу та оренди активів приватних компаній. Попри наявність певних недоліків функціонування ЕТС, виявлених під час аудиту Рахункової палати України, слід зазначити, що за весь час існування торгової системи дохід до державного та місцевих бюджетів України склав 23,6 млрд грн, а протягом 2017-2019 років проект отримувал пристижні міжнародні винагороди.

3. Оцінка результатів організаційно-правових перетворень порядку надання в оренду державного і комунального майна показала, що Новий Порядок оренди створює стимули для виведення прихованої оренди із тіні, значно мінімізує корупційні ризики, здійснює позитивний вплив на сферу інтересів усіх зацікавлених груп, значно скорочує тривалість процедур, передбачає можливість вільного доступу до інформації і громадського контролю, сприяє зростанню та відстеженню надходжень від оренди до державного і місцевих бюджетів. При цьому статистична інформація свідчить про негативну динаміку надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів за період 2018-2020 і ситуація, коли на оренду без аукціону одночасно претендує кілька осіб може ініціювати виникнення певних корупційних ризиків.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ НАДАННЯ В ОРЕНДУ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

#### **3.1. Розроблення заходів з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна**

З огляду на те, що з моменту набрання чинності Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [50] та Порядку оренди державного та комунального майна [18] пройшло недостатньо часу (наразі доступною є звітна інформація лише за 2020 рік), виявити певні недоліки у правовому забезпеченні процесів передачі в оренду комунального майна не уявляється можливим. Тим не менш, слід звернути увагу на можливість створення умов виникнення корупційних ризиків при передачі в оренду комунального майна без аукціонів.

З метою усунення зазначеного ризику необхідно:

- збільшити процедурні строки для прийняття рішення органами управління про намір передачі майна в оренду;

- виключити або обмежити норму щодо передачі державного та комунального майна в оренду без проведення електронного аукціону для певних категорій, зокрема непідприємницьких товариств, громадських об'єднань, благодійних, релігійних організацій та їхніх «індивідуальних членів» тощо;

- виключити норму щодо права орендаря на приватизацію об'єкта оренди через викуп без проведення аукціону, у разі якщо орендар здійснив невід'ємні поліпшення орендованого майна.

Переважний обсяг завдань з удосконалення Нового Порядку оренди комунального майна повинен наразі враховувати усунення недоліків організаційного забезпечення зазначеного процесу. Оскільки, не применшуючи позитивних характеристик ЕТС «ProZorro.Продажі», не можливо ігнорувати

виявлені під час проведення Рахунковою палатою України аудиту ДП «ProZorro.Продажі», результати якого засвідчили наявність таких проблем і недоліків у функціонуванні підприємства:

- недотриманням вимоги частини четвертої статті 57 Господарського кодексу України щодо визначення в статуті підприємства розміру його статутного капіталу;

- відсутність затверджених стратегічних планів розвитку та інвестиційних планів на середньострокову перспективу (3-5 років);

- незадовільна оцінка ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань підприємства;

- відсутність на підприємстві фахівців з питань інформаційної безпеки, що створює ризики уразливості ЕТС «ProZorro.Продажі» до несанкціонованого втручання в роботу системи та ставить під сумнів конфіденційність інформації і, як наслідок, достовірність та прозорість процедур електронних аукціонів;

- відсутність автоматичного розміру оплати учасниками аукціонів реєстраційних внесків, розмірів оплати переможцями торгів вартості послуг операторів електронних майданчиків, розміру залежної від цієї суми оплати послуг підприємства;

- не відповідність більшості показників фінансової діяльності ДП «ProZorro.Продажі» визначеним оптимальним значенням;

- отримання доходів і здійснення витрат підприємством з недотримання вимог законодавства, наявність неекономних і непродуктивних витрат, а також недоотримання доходів;

- ознаки зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку [24].

З метою усунення найбільш суттєвих з вище зазначених недоліків функціонування ДП «ProZorro.Продажі» необхідно:

- вжити заходів щодо сприяння створення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та ДП «ProZorro.Продажі» комплексної системи захисту інформації електронної торгової системи;

– привести у відповідність нормативно-правові акти, які регулюють діяльність ДП «ProZorro.Продажі» за напрямками, відповідно до яких ним забезпечується функціонування та адміністрування електронної торгової системи;

– проаналізувати розміри винагород операторів електронних майданчиків з метою приведення їх до економічно обґрунтованого рівня та чітко визначити розміри винагороди оператора електронних майданчиків та адміністратора ЕТС, що справляються з учасників аукціонів (крім об'єктів малої приватизації та неплатоспроможних банків);

– доручити Державній податковій службі України проведення документальних планових перевірок повноти сплати податків та зборів ДП «ProZorro.Продажі»;

– з метою економії коштів ДП «ProZorro.Продажі» забезпечити виконання функцій адміністратора електронної торгової системи штатними працівниками Підприємства без залучення інших суб'єктів господарювання;

– ініціювати перед наглядовою радою ДП «ProZorro.Продажі» питання щодо створення підрозділу внутрішнього аудиту, затвердження порядку проведення внутрішнього аудиту та надання звітів за його результатами;

– провести інвентаризацію розрахунків ДП «ProZorro.Продажі» з операторами електронних майданчиків (рис. 3.1).

Також доволі важливим напрямом удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна вважаємо реалізацію заходів щодо збільшення надходжень від оренди до місцевих бюджетів. Однією з причин виявленої у попередньому розділі негативної динаміки сум грошових надходжень може бути недостатня обізнаність потенційних орендарів про зміну порядку передачі в оренду комунального майна. Задля усунення цієї проблеми ДП «ProZorro.Продажі» необхідно інтенсифікувати рекламну активність у мережі «Інтернет» та соціальних мережах шляхом використання контентної, таргетингової, тізерної і прихованої реклами, а також ретаргетингу (повернення користувачів, які раніше вже цікавилися певним питанням).

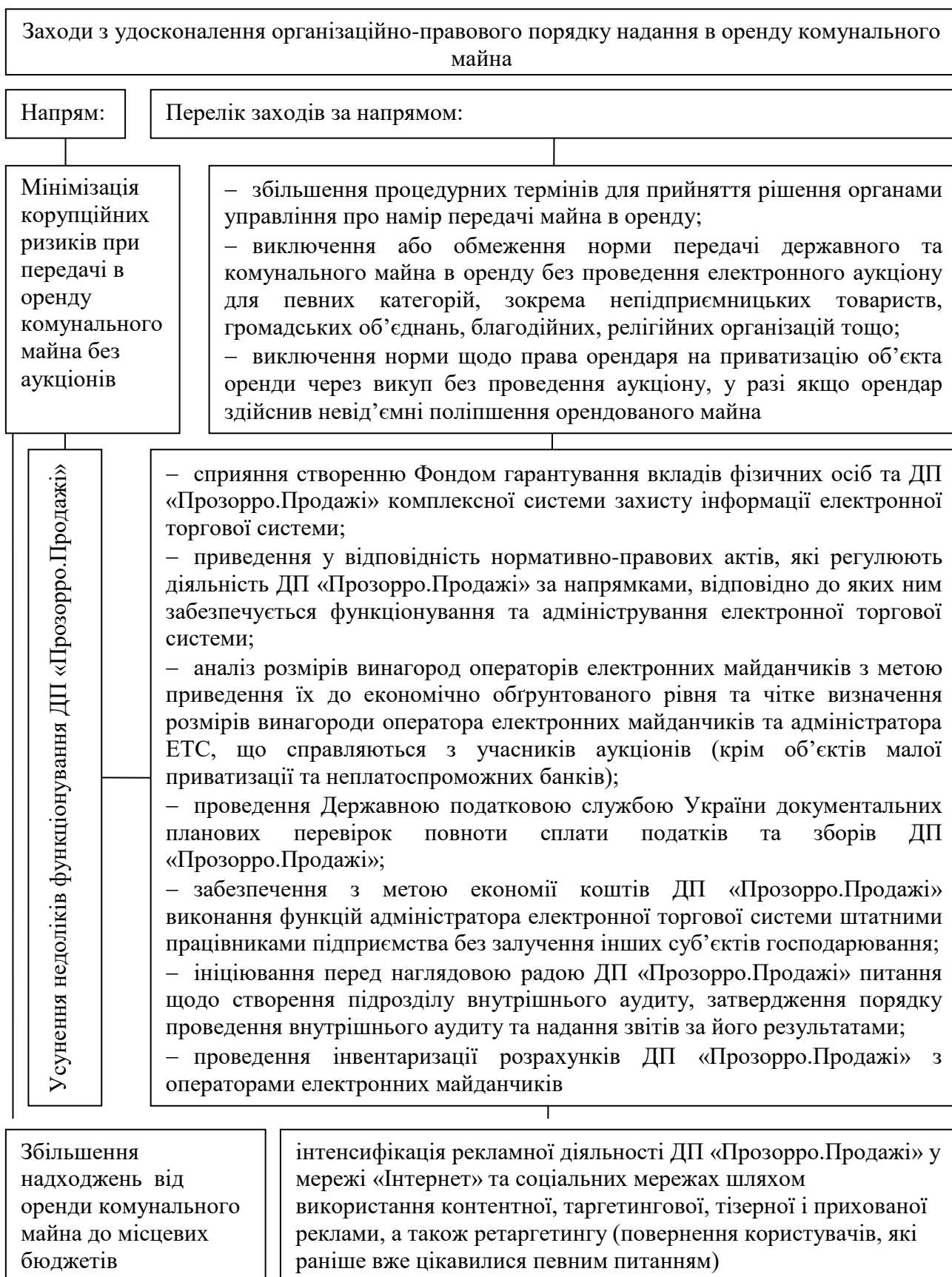


Рис. 3.1. Заходи з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна\*

\*Складено автором

### **3.2. Засоби інформаційно-комунікаційного супроводження відносин у сфері передачі в оренду комунального майна**

Просування вітчизняних брендів у соціальних мережах наразі є зручним і ефективним засобом інформаційно-комунікаційної діяльності. Державне підприємство «ProZorro.Продажі» безсумнівно є впізнаваним вітчизняним брендом. Саме тому використання підприємством наявних можливостей рекламування власних послуг може забезпечити суттєве зростання надходжень до центрального і місцевих бюджетів від оренди державного і комунального майна.

Реклама в соціальних мережах сприяє ефективному просуванню бізнесу, оскільки підвищує трафік сайту. Завдяки переходам з соціальних мереж і посиланням, які там розміщуються, поліпшуються показники сайту. Адже пошукові системи високо цінують різні типи зовнішніх посилань з авторитетних веб-ресурсів, а саме такими є Facebook та Twitter.

У соціальних мережах є кілька способів рекламувати свою компанію. Щоб отримати безкоштовний трафік на сайт, необхідно створити групу або паблік і регулярно наповнювати його корисним контентом. Таким чином можна отримати додаткову і головне безкоштовну цільову аудиторію.

Але більш ефективно використовувати можливості платних рекламних інструментів:

- контентна реклама – розміщення оголошень на тематичних сторінках соцмережі, наприклад, Facebook. Після кліку по рекламному блоці користувач перенаправляється на сторінку бренду або зовнішній веб-ресурс;

- таргетингова реклама – тип просування, при якому певні рекламні блоки демонструються цільовій аудиторії з потрібними характеристиками;

- тізерна реклама – реалізується у формі банерів, які відображаються на сторінках соціальних мереж;

- ретаргетинг – маркетинговий інструмент, який дозволяє повертати користувачів, які раніше вже цікавилися певним продуктом;

- прихована реклама – ще один спосіб, який недоступний в офіційному

арсеналі маркетингового інструментарію соцмереж. Проте цей варіант пропонують тематичні спільноти і сторінки. Щоб використовувати таку можливість необхідно домовитися про розміщення публікації з адміністрацією майданчика.

Існує величезна кількість варіантів і форматів для реклами в соціальних мережах. Багато компаній намагаються як мінімум скористатися безкоштовними можливостями майданчиків і створити там власні публічні сторінки.

Просування через власні сторінки та групи. Це найбільш поширений спосіб залучення додаткової цільової аудиторії серед невеликих фірм. Бізнесмен або найняті ним підрядники створюють публічну сторінку, пов'язану з сайтом. Далі сторінку відповідно оформляють і публікують пости з інформацією про діяльність компанії, або контент, який здатний залучати потенційних клієнтів. На бізнес-сторінку запрошують користувачів, частина з яких перетворюється в її передплатників.

Без перебільшення, сьогодні соціальні мережі перетворюються в один з найбільш потужних каналів залучення аудиторії. Тому реклама в соціальних мережах – вигідний інструмент для просування будь-якого продукту. Для цього потрібно дотримуватися певних вимог: постійно запрошувати нових користувачів та регулярно публікувати унікальний і якісний контент.

Внутрішні рекламні інструменти соціальних мереж. Користувачі соцмереж самі вказують про себе багато цінних даних (вік, стать, регіон, інтереси, сімейне положення та інше). Такий великий масив даних дозволяє створювати ефективні кампанії з допомогою таргетингу (рис. 3.1), за допомогою якого можна:

- вибрати аудиторію з необхідними критеріями і рекламувати саме її свій продукт;
- здати бажаний формат оголошень і їхнє оформлення;
- призначити відповідну ціну за покази рекламних блоків або платити тільки за переходи [60].

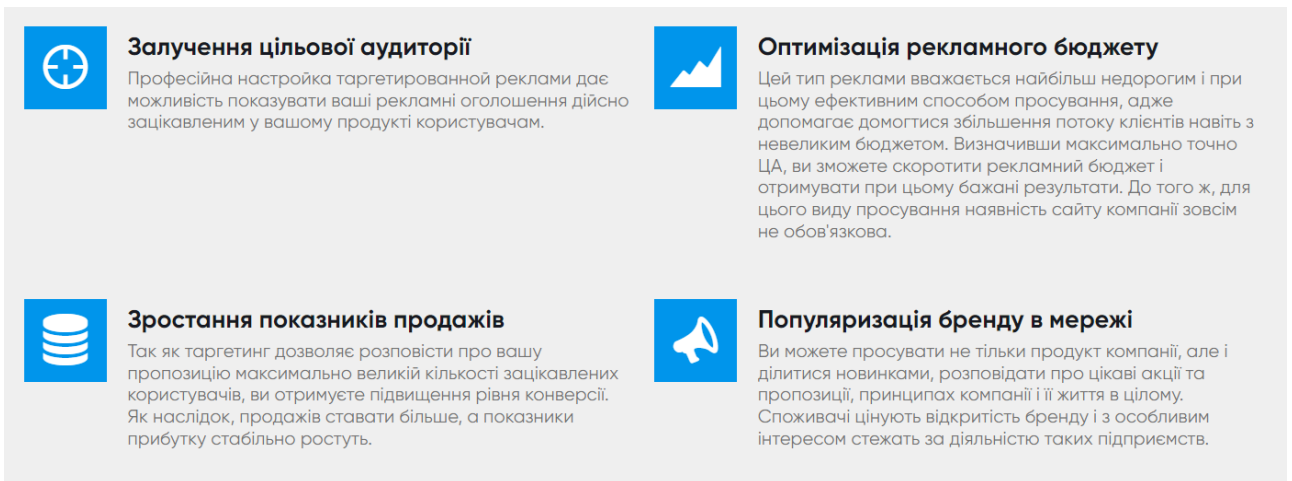


Рис. 3.1. Переваги таргетованої реклами в соціальних мережах

Серед завдань, які вирішує налаштування таргетованої реклами, слід зазначити:

- зростання продажів. Завдяки відмінній сегментації аудиторії, стає можливим дуже точно звузити таргетинг і запропонувати саме те, що може зацікавити користувачів;
- залучення мотивованого трафіку на сайт. Даний вид реклами відмінно підійде для тих, хто хоче повідомити великій кількості людей про привабливі пропозиції;
- збір лідів. Якщо мета просування, контакти користувачів, наприклад, для розсилки, можна вирішити задачу за допомогою генерації лідів;
- формування впізнаваності. Користувачі звикли проводити час в соціальних мережах і чим частіше ваш бренд буде їм показуватися в мережі, тим більше впізнаваності можна отримати.

Для цього важливо робити наступні кроки:

1. Детальна розробка медіаплану в якому враховуються цілі і завдання, які необхідно вирішити за допомогою реклами. На етапі планування, можна прогнозувати скільки, приблизно, буде коштувати залучення клієнта і який обсяг ринку є в розпорядженні підприємства. Рекламна кампанія буде запущена для максимально мотивованих і таких, що підходять під потрібну тематику, користувачів.



2. Налаштування відстеження досягнення цілей на сайті, для контролю якості та оптимізації рекламних кампаній.
3. Сегментація аудиторії для створення максимально привабливої пропозиції і аналізу сегментів користувачів, з метою визначення, який із сегментів найкраще робить цільове дію і є фокусною.
4. Розробка високо клікабельних креативів для оголошень, які будуть максимально розкривати суть пропозиції і враховувати особливість аудиторії на яку таргетується реклама.
5. Створення рекламних кампаній різних типів – трафік, конверсії, залученість тощо. Тип кампанії залежить від цілей бізнесу.
6. Контроль і оптимізація кампаній, перерозподіл бюджету в бік більш ефективних оголошень і концентрація зусиль на сегментах цільової аудиторії, яка найкраще реагує на наші пропозиції [65].

Широке охоплення цільової аудиторії – одна з найсуттєвіших переваг соціальних мереж, адже саме вони є прямим каналом комунікації з громадськістю, завдяки якому можна отримати більше контролю над викладенням фактів і аргументів, охопити цільову аудиторію краще, повніше й швидше.

Обираючи соціальну платформу, треба звернути увагу на декілька аспектів. З одного боку, треба охоплювати і залучати до взаємодії цільову аудиторію, а з іншого боку, представляти в позитивному світлі діяльність організації, розповідаючи про послуги, які вона надає. Окрім того, є можливість визначити найефективніший спосіб донесення інформації (з урахуванням її специфіки) до громадськості.

Інформація на офіційних вебсайтах часто здається «важкою». Людина, яка цікавиться діяльністю певної організації, не може легко поділитися нею з іншими користувачами, прокоментувати її чи вподобати. Однак жоден акаунт у соціальній мережі не може замінити вебсайт організації. Вебсайт залишається надзвичайно важливим інструментом комунікації з громадськістю. Це основне джерело актуальної офіційної інформації про організацію та її діяльність.

Водночас соціальні платформи часто використовують для того, щоб зацікавити користувачів коротеньким повідомленням, наприкінці якого є посилання на більш детальну інформацію або статтю на сайті. У соціальних мережах інформація постійно оновлюється, тому є відчуття обізнаності щодо новин, останніх подій. Окрім того, є можливість краще показати «людське обличчя» організації, наблизити її до громадян, співпрацювати та спілкуватися з ними.

1. У результаті розроблення заходів з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна виокремлено три напрями їх реалізації: мінімізація корупційних ризиків при передачі в оренду комунального майна без аукціонів, усунення недоліків функціонування ДП «ProZorro.Продажі» та збільшення надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів. Перший напрям передбачає: збільшення процедурних термінів для прийняття рішення органами управління про намір передачі майна в оренду; виключення або обмеження норми передачі державного та комунального майна в оренду без проведення електронного аукціону для певних категорій, зокрема непідприємницьких товариств, громадських об'єднань, благодійних, релігійних організацій тощо; виключення норми щодо права орендаря на приватизацію об'єкта оренди через викуп без проведення аукціону, у разі якщо орендар здійснив невід'ємні поліпшення орендованого майна. За другим напрямом необхідно: вжити заходів щодо сприяння створення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та ДП «ProZorro.Продажі» комплексної системи захисту інформації електронної торгової системи; привести у відповідність нормативно-правові акти, які регулюють діяльність ДП «ProZorro.Продажі» за напрямками, відповідно до яких ним забезпечується функціонування та адміністрування електронної торгової системи; проаналізувати розміри винагород операторів електронних майданчиків з метою приведення їх до економічно обґрунтованого рівня та чітко визначити розміри винагороди оператора електронних майданчиків та адміністратора ЕТС, що справляються з учасників аукціонів (крім об'єктів малої приватизації та неплатоспроможних банків); доручити Державній

податковій службі України проведення документальних планових перевірок повноти сплати податків та зборів ДП «ProZorro.Продажі»; з метою економії коштів ДП «ProZorro.Продажі» забезпечити виконання функцій адміністратора електронної торгової системи штатними працівниками Підприємства без залучення інших суб'єктів господарювання; ініціювати перед наглядовою радою ДП «ProZorro.Продажі» питання щодо створення підрозділу внутрішнього аудиту, затвердження порядку проведення внутрішнього аудиту та надання звітів за його результатами; провести інвентаризацію розрахунків ДП «ProZorro.Продажі» з операторами електронних майданчиків. З метою та збільшення надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів запропоновано інтенсифікувати рекламну активність ДП «ProZorro.Продажі» у мережі «Інтернет» та соціальних мережах шляхом використання контентної, таргетингової, тізерної і прихованої реклами, а також ретаргетингу.

2. Запропоновано використання Державним підприємством «ProZorro.Продажі» наявних можливостей рекламування власних послуг завдяки застосуванню контентної реклами (розміщення оголошень на тематичних сторінках соцмереж), таргетингової реклами (демонстрація рекламних блоків цільовій аудиторії), тізерної реклами (банери на сторінках соціальних мереж), ретаргетингу (повернення користувачів, які раніше вже цікавилися певним продуктом) та прихованої реклами на майданчиках тематичних спільнот.

## ВИСНОВКИ

1. Комунальна власність є матеріальним і фінансовим підґрунтям незалежності та самостійності місцевого самоврядування. Сама наявність такої власності дає можливість органам місцевого самоврядування впевнено вступати у відносини як приватного, так і публічного характеру. Окрім цього, саме комунальна власність, комунальне майно, за умови належного управління ним, є передумовою постійного поступового зростання економічного та фінансового благополуччя територіальної громади. Також не менш важливим є той факт, що стан та обсяги комунальної власності є тими чинниками, що впливають на інвестиційну привабливість регіону.

2. Об'єкти управління комунальною власністю виступають складником правовідносин публічного управління власністю громади, де суб'єктом є орган місцевого самоврядування. Об'єкт комунальної власності – це те майно, яким розпоряджається та яке використовує територіальна громада, а об'єкт управління комунальною власністю – це майно, щодо якого органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України можуть здійснювати свої управлінські функції.

3. Термін «оренда» тривалий час використовувався лише у деяких підзаконних актах як синонім найму. Конституція України використовує термін «оренда» для означення відносин, які традиційно прийнято називати наймом – договором найму житлових приміщень. З 1 лютого 2020 р. почав діяти новий Закон України «Про оренду державного та комунального майна», відповідно до якого оренда державного та комунального майна здійснюється в дворівневій електронній торговій системі, тобто виключно через систему Prozorro. Продажі. Новий Закон розроблений з метою підвищення ефективності орендних відносин, спрощення та осучаснення процедури оренди державного та комунального майна, забезпечення його конкурентоспроможності у відносинах оренди та спрямований на пожвавлення економічного розвитку процесів, залучення додаткових інвестицій, посилення захисту прав орендарів тощо.

4. Аналіз наведених у «Порядку передачі в оренду державного та

комунального майна» алгоритмів дій при укладанні договорів оренди комунального майна незалежно від того, хто є ініціатором орендних відносин (потенційний орендар чи уповноважений орган управління), а також незалежно від об'єкту оренди (єдиний майновий комплекс чи окреме майно, об'єкт з Переліку першого або другого типу), не виявив наявності суттєвих корупційних ризиків, оскільки передача в оренду державного та комунального майна здійснюється на прозорих електронних аукціонах через мережу Інтернет в режимі реального часу. Кожен може прослідкувати, як проводяться аукціони на оренду, та взяти участь у цих аукціонах, що значно збільшує конкурентоспроможність державного та комунального майна. Також, новим законодавством передбачено, що вся інформація про майно, яке планується передати в оренду, має бути відкритою, а всі договори оренди мають бути опубліковані в електронній торговій системі «ProZorro.Продажі».

5. Визначено, що електронна торгова система (ЕТС) «ProZorro.Продажі» складається з двох рівнів: перший рівень – центральна база даних системи «ProZorro.Продажі», яка акумулює всі об'єкти, що підлягають передачі в оренду; другий рівень – це електронні майданчики, які підключені до системи «ProZorro.Продажі». ЕТС забезпечує всім особам, пов'язаним з проведенням аукціону, можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронному вигляді, необхідними для проведення аукціону в електронній формі. Основні напрямки системи ЕТС на момент 2021 року: мала приватизація; продаж активів компаній-банкрутів; продаж активів банків-банкрутів; продаж і оренда активів державних і комунальних підприємств; оренда землі (активи Держгеокадастру); продаж необробленої деревини; продаж дозволів щодо використання державних надр; продаж і оренда активів «Укрзалізниці», «Укроборонпром», «Укрпошти» та інших державних підприємств; комерційні торги з продажу та оренди активів приватних компаній. Попри наявність певних недоліків функціонування ЕТС, виявлених під час аудиту Рахункової палати України, слід зазначити, що за весь час існування торгової системи дохід до державного та місцевих бюджетів

України склав 23,6 млрд грн, а протягом 2017-2019 років проект отримував пристижні міжнародні винагороди.

6. Оцінка результатів організаційно-правових перетворень порядку надання в оренду державного і комунального майна показала, що Новий Порядок оренди створює стимули для виведення прихованої оренди із тіні, значно мінімізує корупційні ризики, здійснює позитивний вплив на сферу інтересів усіх зацікавлених груп, значно скорочує тривалість процедур, передбачає можливість вільного доступу до інформації і громадського контролю, сприяє зростанню та відстеженню надходжень від оренди до державного і місцевих бюджетів. При цьому статистична інформація свідчить про негативну динаміку надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів за період 2018-2020 і ситуація, коли на оренду без аукціону одночасно претендує кілька осіб може ініціювати виникнення певних корупційних ризиків.

7. У результаті розроблення заходів з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна виокремлено три напрями їх реалізації: мінімізація корупційних ризиків при передачі в оренду комунального майна без аукціонів, усунення недоліків функціонування ДП «ProZorro.Продажі» та збільшення надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів. Перший напрям передбачає: збільшення процедурних термінів для прийняття рішення органами управління про намір передачі майна в оренду; виключення або обмеження норми передачі державного та комунального майна в оренду без проведення електронного аукціону для певних категорій, зокрема непідприємницьких товариств, громадських об'єднань, благодійних, релігійних організацій тощо; виключення норми щодо права орендаря на приватизацію об'єкта оренди через викуп без проведення аукціону, у разі якщо орендар здійснив невід'ємні поліпшення орендованого майна. За другим напрямом необхідно: вжити заходів щодо сприяння створення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та ДП «ProZorro.Продажі» комплексної системи захисту інформації електронної

торгової системи; привести у відповідність нормативно-правові акти, які регулюють діяльність ДП «ProZorro.Продажі» за напрямками, відповідно до яких ним забезпечується функціонування та адміністрування електронної торгової системи; проаналізувати розміри винагород операторів електронних майданчиків з метою приведення їх до економічно обґрунтованого рівня та чітко визначити розміри винагороди оператора електронних майданчиків та адміністратора ЕТС, що справляються з учасників аукціонів (крім об'єктів малої приватизації та неплатоспроможних банків); доручити Державній податковій службі України проведення документальних планових перевірок повноти сплати податків та зборів ДП «ProZorro.Продажі»; з метою економії коштів ДП «ProZorro.Продажі» забезпечити виконання функцій адміністратора електронної торгової системи штатними працівниками Підприємства без залучення інших суб'єктів господарювання; ініціювати перед наглядовою радою ДП «ProZorro.Продажі» питання щодо створення підрозділу внутрішнього аудиту, затвердження порядку проведення внутрішнього аудиту та надання звітів за його результатами; провести інвентаризацію розрахунків ДП «ProZorro.Продажі» з операторами електронних майданчиків. З метою та збільшення надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів запропоновано інтенсифікувати рекламну активність ДП «ProZorro.Продажі» у мережі «Інтернет» та соціальних мережах шляхом використання контентної, таргетингової, тізерної і прихованої реклами, а також ретаргетингу.

8. Запропоновано використання Державним підприємством «ProZorro.Продажі» наявних можливостей рекламування власних послуг завдяки застосуванню контентної реклами (розміщення оголошень на тематичних сторінках соцмереж), таргетингової реклами (демонстрація рекламних блоків цільовій аудиторії), тізерної реклами (банери на сторінках соціальних мереж), ретаргетингу (повернення користувачів, які раніше вже цікавилися певним продуктом) та прихованої реклами на майданчиках тематичних спільнот.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Алексєєв В. Упровадження інноваційної моделі управління комунальною власністю територіальних громад в Україні. Економічний часопис–XXI. 2007. № 11–12. URL: <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200715&n=11-12&y=2007> (дата звернення: 05.12.2021).
2. Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (нова редакція). URL: [https://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/analiz\\_vplivu\\_orenda\\_2017.pdf](https://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/analiz_vplivu_orenda_2017.pdf) (дата звернення: 09.12.2021).
3. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2006. 248 с.
4. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография. Одесса: Юрид. лит., 2003. 248 с.
5. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ: Ін Юре, 2003. 512 с.
6. Бедов Г. А., Нескородов В. Б. Муниципальная собственность как объект управления. Экономика региона. 2007. № 18, ч. 2. URL: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=1900> (дата звернення: 29.11.2021).
7. Бедрий И. В. Совершенствование управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Пермь, 2005. 165 с.
8. Бедрий Р. Б. Об'єкти комунальної власності в Україні: конституційно-правовий аспект. Науковий вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. 2015. № 4. С. 75–83.
9. Биглова Г. Ф. Управление государственной собственностью: учеб.-метод. комплекс. Уфа: БАГСУ, 2008. 65 с.
10. Бондаренко І. О. До проблеми формування комунальної власності. Актуальні проблеми держави і права. 2011. № 62. С. 690–697.
11. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа



місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2013. 17 с.

12. Бондарчук Т. Нові правила оренди майна. Фінансовий контроль. 2020. № 1. С.26-30.

13. Бюджет України 2020: Статистичний збірник. Київ: Міністерство фінансів України, 2021. 299 с. URL: [file:///F:/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%8B%D0%B9%20%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D1%82/%D0%A2%D0%B0%D0%BD%D1%8F\\_%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/MAGISTR/2022/%D0%B4%D1%81%20%D0%B7%D0%BD%D1%83/%D0%9C%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%A0%D0%98%D0%90%D0%9B/2\\_Budget\\_of\\_Ukraine\\_2020\\_\(for\\_website\).pdf](file:///F:/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%8B%D0%B9%20%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D1%82/%D0%A2%D0%B0%D0%BD%D1%8F_%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/MAGISTR/2022/%D0%B4%D1%81%20%D0%B7%D0%BD%D1%83/%D0%9C%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%A0%D0%98%D0%90%D0%9B/2_Budget_of_Ukraine_2020_(for_website).pdf) (дата звернення: 05.12.2021).

14. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад» від 4 серп. 2006 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=27776&pf35401=96925> (дата звернення: 03.12.2021).

15. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления: отечественная и зарубежная практика: монография. Киев: Истина, 2005. 424 с.

16. Гриняк В. Джерела конституційно-правового регулювання комунальної власності в Україні. Вісн. Львів. ун-ту. 2003. Вип. 38. С. 182–190. Серія юридична. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=609> (дата звернення: 25.11.2021).

17. Гуськова І. Б. Особливості управління комунальною власністю як специфічною формою групової власності. Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 4. С. 162–167.

18. Деякі питання оренди державного та комунального майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 № 483. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.12.2021).

19. Двинский М. Б., Почекутова Е. Н. Управление государственной и муниципальной собственностью: конспект лекций. Красноярск: Сибир. федер. ун-т, 2008. 90 с.

20. Денчук Р. О. Адміністративно-правова охорона комунальної власності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 188 с.

21. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: монографія. Донецьк: Ноулідж, 2010. 455 с.

22. Дзера О. В. Деякі теоретичні та практичні питання права власності в Україні. *Збірник рішень та арбітражної практики Вищого господарського суду України*. 1996. № 1. С. 203–210.

23. Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/24-7\\_2017/819.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/24-7_2017/819.pdf) (дата звернення: 04.12.2021).

24. Звіт про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном державного підприємства «ProZorro.Продажі», що мають фінансові наслідки для державного бюджету: Затверджено рішенням Рахункової палати від 27.12.2019 № 39-2. Київ 2019. 46 с. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/39-2\\_2019/Zvit\\_39-2\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/39-2_2019/Zvit_39-2_2019.pdf) (дата звернення: 08.12.2021)

25. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. Відом. *Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 275.

26. Ільющенко В. М. Поліщук Д. С., Устіменко В. А. Правові засади оформлення переходу права власності на нерухоме майно. Київ: Парлам. видво, 2002. 75 с.

27. Калитенко А. П., Поповкін В. А., Розинка В. О. Рівні соціально-економічного розвитку регіонів України. Київ, 1994. 78 с.

28. Ковалевська О. П. Адміністративно-правове забезпечення функціонування інституту комунальної власності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 200 с.

29. Ковальова О. М. Формування, запровадження та розвиток комунальної власності в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2010. Вип. 1 (37). С. 351–358.

30. Конституція України: закон України від 28 черв. 1996 р. Відом. Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

31. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. Київ: Арарат-Центр, 2001. 176 с.

32. Кримінальний кодекс України: закон України від 5 квіт. 2001 р. Відом. Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

33. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Лазор І. Г. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. Київ: Дакор, 2007. 312 с.

34. Маттеи У., Суханов Е. А. Основные положения права собственности: монография. Москва: Юристъ, 1999. 384 с.

35. Музика Л. А. Деякі питання правового режиму об'єктів права комунальної власності. Підприємництво, господарство і право. 2002. № 12. С. 38–40.

36. Музика Л. А. Право комунальної власності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2004. 249 с.

37. Музика Л. А. Правовідносини комунальної власності: співвідношення приватних і публічних інтересів. Громадянське суспільство і політика органів місцевого самоврядування (проблеми теорії та практики): матеріали наук.-практ. українсько-польської конф. (Львів, 4–5 берез. 2002 р.). Львів, 2003. С. 207–215.

38. Нарыкова Ю. В. Эволюция идеи и института права собственности в российской правовой мысли в XI–XX вв.: историко-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2008. 202 с.

39. Оренда державного та комунального майна через систему «Prozorro.Продажі»: посібник / Авторський колектив Державного підприємства «ProZorro.Продажі», Авторський колектив Електронного майданчику «Е-ТЕНДЕР», Авторський колектив Електронного майданчику «СМАРТТЕНДЕР», Авторський колектив Електронного майданчику «ЗЕ ТЕНДЕР», В. Уривський. Київ: U-LEAD з Європою, 2021. 82 с. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/738/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_25.06.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/738/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_25.06.pdf) (дата звернення: 06.12.2021).

40. Первомайський О. О. Питання участі у відносинах власності територіальних громад районів у містах. Економіка, фінанси, право. 2001. № 6. С. 18–21.

41. Пересунько С. І. Право державної власності в Україні (історія, сучасність, перспективи). Кіровоград, 1998. 297 с.

42. Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку: монографія / під заг. ред. В. А. Устименка. Донецьк: Юго-Восток, 2013. 524 с.

43. Про власність: закон України від 7 лют. 1991 р. Відом. Верховної Ради УРСР. 1991. № 20. Ст. 249 (втратив чинність).

44. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text> (дата звернення: 08.12.2021).

45. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності: постанова Кабінету Міністрів України від 10 серп. 1993 р. № 615. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615-93-%D0%BF/card6#Public> (дата звернення: 01.12.2021).

46. Про комунальну власність в Україні: проект закону України від 8 вересня 2004 р. № 6042-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=18831](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=18831) (дата звернення: 02.12.2021).

47. Про комунальну власність в Україні: проект закону України від 6

червня 2008 р. № 2617. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=32710](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32710) (дата звернення: 03.12.2021).

48. Про комунальну власність та житлово-комунальну інфраструктуру: проект закону України від 13 листопада 2006 р. № 2522. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=28651](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28651) (дата звернення: 02.12.2021).

49. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 трав. 1997 р. Відом. Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

50. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text>.

51. Про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р. у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» (справа щодо кредиторів 381 підприємств комунальної форми власності). Офіц. вісн. України. 2007. № 48. Ст. 1991.

52. Про передачу майна військових містечок, що перебуває у державній власності, до комунальної власності місцевих органів самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 1996 р. № 1281. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/1281-96-%D0%BF> (дата звернення: 02.12.2021).

53. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 3 березня 1998 р. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 34. Ст. 228.

54. Про порядок передачі державного майна: постанова Кабінету Міністрів України від 26 черв. 1996 р. № 678. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/678-96-%D0%BF> (втратила чинність) (дата звернення: 01.12.2021).

55. Про поховання та похоронну справу: закон України від 10 лип. 2003 р. Відом. Верховної Ради України. 2004. № 7. Ст. 47.

56. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF> (дата звернення: 01.12.2021).

57. Пухтинський М. О., Павленчик П. Т., Князєв В. М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. Київ: Логос, 2002. 212 с.

58. Региональное управление: опыт и проблемы / В. К. Макутов, Н. Д. Прокопенко, Н. Н. Ермашенко и др. Киев: Наук. думка, 1984. 256 с.

59. Регламент роботи електронної торгової системи Prozorro. Продажі ЦБД2 щодо проведення електронних аукціонів з продажу / надання в оренду майна (активів) / передачі права (Регламент ЕТС). URL: [https://www.dto.com.ua/files/CBD2\\_12.10.2021.pdf](https://www.dto.com.ua/files/CBD2_12.10.2021.pdf) (дата звернення: 08.12.2021).

60. Реклама в соцмережах. URL: <https://astwellsoft.com/uk/blog/smm.html> (дата звернення: 09.12.2021).

61. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні: матеріали Всеукр. семінару та координаційної наради «Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку» (Київ, 10 листоп. 2001 р.) та науковометодологічного семінару «Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади» (Київ, 27 листоп. 2001 р.) / упоряд.: М. Пухтинський, Е. Рахімкулов. Київ: Логос, 2002. 308 с.

62. Слепнёв Е. Л. Право собственности муниципальных образований: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. 193 с.

63. Соколовська О. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі житлово-комунального господарства: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 214 с.

64. Талапина Э. В. Конституционно-правовое регулирование разграничения государственной собственности в Российской Федерации:

автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2000. 28 с.

65. Таргетована реклама в соціальних мережах. URL: <https://promodo.ua/ua/service/tarhetyrovannaya-reklama/> (дата звернення: 09.12.2021).

66. Тарифи Prozorro.Продажі. URL: <https://e-tender.ua/rates-prozorro-prodagu> (дата звернення: 07.12.2021).

67. Тархов В. А. О собственности. Актуальные проблемы права собственности: материалы Всеросс. межвуз. конф. (октябрь 2003 г., г. Саратов). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. 100 с.

68. Туктаров Ю. Е. Имущественные права как объекты гражданскоправового оборота. Актуальные проблемы гражданского права. 2003. № 6. С. 101–136.

69. Устименко В. А. Городская собственность и городское хозяйство. Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2006. 352 с.

70. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. Москва: Юрид. лит., 1974. 352 с.

71. Шаломенцева Е. Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью. Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 52–55.

72. Як вигідно орендувати державне та комунальне майно: покрокова інструкція. URL: <https://ti-ukraine.org/news/yak-vygidno-orenduvaty-derzhavne-ta-komunalne-majno-pokroкова-instruktsiya/> (дата звернення: 08.12.2021).

73. Якимчук Н. Я. Фінансові основи місцевого самоврядування: стан конституційно-правового закріплення в Україні та зарубіжних країнах. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: зб. наук. пр. / редкол: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю. П. Аленін [та ін.]; відпов. за вип. В. М. Дрьомін. 2013. Том XIII. С. 293-303.