

**І. В. Давидова**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри цивільного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
<https://orcid.org/0000-0001-5622-671X>

## **ОРЕНДА ЯК ЕФЕКТИВНИЙ СПОСІБ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

*Стаття присвячена дослідженню особливостей оренди як ефективного способу управління майном територіальної громади, а також практики використання даного цивільно-правового договору.*

*Встановлено, що відбувається формулювання мети розвитку активів, які знаходяться у комунальній власності у контексті загальноекономічних завдань розвитку регіонів. Обов'язковим кроком є формування, затвердження та виконання Програми розвитку ефективного управління об'єктами комунальної власності певної територіальної громади. І саме оренда є найбільш розповсюдженим та перспективним напрямом (способом) управління об'єктами, які можуть забезпечити певний стабільний дохід до бюджету.*

*Зроблено висновок, що оренда дійсно може бути ефективним способом управління майном територіальної громади. Зокрема, основними аспектами оренди як способу управління майном територіальної громади є: залучення фінансових ресурсів - оренда нерухомості або інших активів територіальної громади приносить додаткові фінансові ресурси у вигляді орендних платежів, що може бути джерелом фінансування для місцевого бюджету; професійний управлінський досвід - орендарі мають більше досвіду у керуванні конкретними видами майна, що дозволяє ефективніше використовувати ці активи та отримувати вигоди для громади; зменшення адміністративного навантаження - управління власністю є складним процесом і часом вимагати значних адміністративних зусиль, а оренда може зменшити це навантаження, оскільки відповідальність за управління покладається на орендаря; зменшення ризику - орендарі можуть бути відповідальні за певні ризики, пов'язані з майном, його обслуговуванням та ремонтом.*

*Встановлено, що оренда може бути корисним інструментом управління майном територіальної громади, але її ефективність залежить від конкретної ситуації та правильного управління угодами та контролем. Рішення про використання оренди повинно бути обґрунтованим та відповідати певній стратегії розвитку місцевої громади.*

*Ключові слова: власність, право власності, територіальна громада, комунальне майно, управління майном, цивільне право, цивільні правовідносини, набуття права власності, електронна торгова система.*

### ***I. V. Davydova. Rent as an efficient way of managing property of the territorial community***

*The article is devoted to the study of the peculiarities of the lease as an effective way of managing the property of the territorial community, as well as the practice of using this civil law contract.*

*It has been established that the purpose of development of assets that are in communal ownership is being formulated in the context of general economic tasks of the development of regions. A mandatory step is the formation, approval and implementation of the Program for the Development of Effective Management of Communal Property Objects of a Certain Territorial Community. And renting is the most widespread and promising direction (method) of object management, which can provide a certain stable income to the budget.*

*It was concluded that renting can really be an effective way of managing the property of the territorial community. In particular, the main aspects of leasing as a way of managing property of a territorial community are: attracting financial resources - leasing real estate or other assets of a territorial community brings additional financial resources in the form of lease payments, which can be a source of funding for the local budget; professional management experience - tenants have more experience in managing specific types of property, which allows for more efficient use of these assets and benefits for the community; reduction of administrative burden - property management is a complex process and sometimes requires significant administrative effort, and renting can reduce this burden, since the responsibility for management rests with the tenant; risk reduction - tenants may be responsible for certain risks associated with the property, its maintenance and repairs.*

*It has been established that a lease can be a useful tool for managing the property of a territorial community, but its effectiveness depends on the specific situation and the correct management of agreements and controls. The decision to use the lease must be justified and correspond to a specific strategy for the development of the local community.*

*Key words: property, right of ownership, territorial community, communal property, property management, civil law, civil legal relations, acquisition of ownership, electronic trading system.*

**Постановка проблеми.** Відповідно до діючого законодавства територіальним громадам належить право власності на рухоме і нерухоме майно, у тому числі на землю, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, природні ресурси, підприємства, установи та організації, інші об'єкти цивільних прав, визначені відповідно

до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження чи передані державою. [1]

Необхідність ефективного управління комунальною власністю має на меті отримання максимального позитивного ефекту для громади (тобто прибутку). Одним із способів управління комунальною власністю є здача об'єктів в оренду.

Враховуючи досить складні та непередбачувані події останніх років (пандемія, а тепер і повномасштабне вторгнення), що вплинуло не лише на саму ситуацію з управлінням правом комунальної власності, зокрема й з орендою, а й на значні зміни в діючому законодавстві, процедурах вчинення правочинів (до яких відноситься й оренда комунальної власності), окреслені питання потребують додаткового наукового дослідження, аналізу законодавства, практики його застосування та окреслення проблемних моментів, пошуку шляхів їх подолання.

**Стан дослідження теми.** Питаннями набуття, управління та відчуження об'єктів права комунальної власності торкалися у своїх роботах такі науковці, як В. Борденюк [2], Н. Борсук [3], В. Голуб [4], В. Грובהва [5], Ж. Грушко [6], І. Дем'янчук [7], А. Маковецький [8], Л. Музика [9], М. Писаренко [10; 11], О. Процьків [12], Ю. Серебрякова [13], Н. Соловей [14] та ін. Разом з тим, в контексті нових викликів, які мають місце нині, вимог вчинення й виконання договору оренди комунального майна дана тема потребує додаткового дослідження.

**Метою статті** є аналіз діючого вітчизняного законодавства щодо особливостей оренди як ефективного способу управління майном територіальної громади, а також практика використання даного цивільно-правового договору.

**Виклад основного матеріалу.** Набуття права комунальної власності законодавчо закріплене у ЦК України, Земельному кодексі України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законі України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» та ін. Всі підстави набуття права власності територіальними громадами поділяють на загальні й спеціальні, де до загальних підстав віднесено такі, як, виготовлення нової речі, переробка речі, договір, спадкування за заповітом, тощо; а до спеціальних - передача об'єктів права комунальної власності, відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, сплата податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів, а також набуття права власності на безхазяйну нерухому річ, на знахідку або на бездоглядну домашню тварину (за певних умов), визнання спадщини відумерлою тощо. [7]

Відповідно до ст. 327 ЦК України територіальні громади є власниками комунального майна, тобто володіють правом комунальної власності на нерухоме (земля, земельні ділянки тощо) і рухоме майно та об'єкти, майнові права, права на бюджетні кошти тощо, та інше майно, що належить територіальній громаді» [15]. Однак саме управління здійснюють органи місцевого самоврядування (звичайно, від імені та в інтересах територіальної громади), які діють в межах Конституції України та законодавчих актів. Таким чином, можна погодитися з А. Маковецьким, який зазначає про те, що самостійність територіальних громад у сфері власності не є абсолютною. Комунальна власність, що перебуває у власності територіальних громад, за своєю суттю виступає як «колективна власність», адже відображає відносини колективного набуття права власності на об'єкти, майно територіальних громад. [8]

Разом з тим, важливою задачею для будь-якої територіальної громади є ефективне управління належним їй майном. Саме оренда вважається найбільш ефективним способом управління комунальним майном, що надає можливість довгий час отримувати пасивний дохід в місцевий бюджет та, разом з тим залишатися власником відповідного майна. Разом з тим, зазначимо, що орендні правовідносини повинні бути вигідними громаді, якщо мова йде про об'єкт комунальної власності, який вимагає більших вкладень, аніж потім він може надати прибутку.

Орендарями є фізичні та юридичні особи. Привабливість оренди комунального майна для орендарів пояснюється відносно невисоким розміром орендної плати за користування нерухомим майном та можливістю подальшої приватизації такого майна. Майно, що передається в оренду, може використовуватися орендарем для здійснення як підприємницької, так і іншої діяльності.

Необхідно зазначити, що попередній Закон України «Про оренду державного та комунального майна» (прийнятий ще в 1992 році) не відповідав вимогам сучасності, соціально-економічна ситуація в Україні вимагала кардинального прискорення проведення реформування економіки, управління, в тому числі, а комунальною власністю, що спонукало в 2019му році прийняття нового Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [16], який нині 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, а також майнові відносини між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання майна, що перебуває в державній та комунальній власності, а також майна, що належить Автономній Республіці Крим. [16]

Основною метою оренди (в контексті управління комунальною власністю), визначеною Законом, є прискорення економічного зростання, залучення іноземних і внутрішніх інвестицій, посилення фінансової

спроможності підприємств комунальної власності. Він регулює нову процедуру передачі комунального майна та закріплює нові засоби, за допомогою, яких комунальне майно може бути передано в оренду. Враховуючи інформатизацію та цифровізацію суспільства такі засоби якнайкраще відповідають реаліям сьогодення при здійсненні процедури передачі майна в оренду. Зокрема, це використання: аукціону, електронної торгової системи, електронні майданчики, центральну базу даних тощо. Як бачимо, законодавець впровадив абсолютно новий (порівняно з попереднім) механізм передачі майна орендарю шляхом проведення електронного аукціону, що в значній мірі осучаснило процедуру оренди комунального майна та забезпечило конкурентоспроможність комунального майна у відносинах оренди.

Отже, порядок передачі комунального майна в оренду закріплений в зазначеному вище Законі та відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

Передача в оренду майна в основному здійснюється за результатами проведення електронного аукціону. Разом з тим, мають місце випадки й передачі такого майна без проведення аукціону, та є можливим виключно в електронній торгівій системі. У разі надходження заяви про оренду від особи, яка має право на отримання в оренду комунального майна без проведення аукціону, інформація про об'єкт, який передається в оренду, та укладений договір публікуються в електронній торгівій системі.

Варто зазначити, що у період дії карантину, зумовленого протидією поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) та під час діє воєнного стану процедура зазнала певних спрощень з метою прискорення виконання поставлених певних завдань.

Особливостями запровадження та функціонування електронної системи Prozogo є те, що вона належить державі Україна та підпорядковується Кабінету Міністрів України [17]. Дана система діє вже не перший рік та зарекомендувала себе досить добре. Зокрема, всі дії є зафіксованими, документообіг здійснюється в електронній формі, що унеможливило «фізичну втрату» інформації або ж її підробки, адже в системі відображаються всі дії, дати, а дані зберігаються в певних «облачних» сховищах. Так, практики, які використовують дану систему, зазначають, що головна ідея, яка закладена в систему Prozogo при її створенні, – «Усі бачать все» [18], адже учасникам надається можливість бачити і аналізувати оприлюднену на торгах інформацію. Крім того, цю інформацію можуть аналізувати і використовувати не тільки учасники торгів, а і всі бажаючі, тому що діє принцип відкритості торгів.

Отже, система Prozogo дає великі можливості малим та середнім підприємствам, а також бюджетним установам. Зазначені учасники торгів мають можливості отримати новий, значний за обсягами ринок для збуту своєї продукції за більш спрощеною процедурою, їм немає необхідності додатково витратити кошти на просування свого товару, рекламу, пошуку партнерів, інвесторів тощо. Тож у суб'єктів господарювання, які мають обмежені фінансові ресурси, з'являються нові можливості заробляти. Нова електронна система дає поштовх для початку своєї підприємницької діяльності на новому місці. Бюджетні ж установи при здійсненні закупівель можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару, надавача послуги та виконавця робіт для укладання договору. Тож не дивно, що з введенням в дію в 2020 році Закону України «Про оренду державного та комунального майна» електронна система Prozogo стала ключовою ефективною платформою для здійснення процесу надання та отримання в оренду комунального майна.

Процес передачі комунального майна в містах регулюється вже згадуваними вище Законом України «Про оренду державного та комунального майна» [16] та Порядком передачі в оренду державного та комунального майна [17]. Однак, рішеннями представницького органу територіальної громади міста можуть бути визначені певні особливості надання та отримання комунального майна в оренду, що обумовлено специфікою конкретного міста та його особливості.

Наприклад, в місті Одесі Рішенням Одеської міської ради від 10.06.2020 р. визначено, що «департамент комунальної власності Одеської міської ради виступає орендодавцем щодо єдиних майнових комплексів, нерухомого майна і споруд, майна, що не увійшло до статутного капіталу, перебуває у комунальній власності територіальної громади міста Одеси, в тому числі щодо берегозахисних споруд у вигляді штучних пляжів, стадіонів та спортивних майданчиків закладів освіти, за виключенням майна, орендодавцем якого уповноважений виступати інший орган» [19].

Законодавець визначає як перелік тих, хто може бути орендарями, так і тих хто не може (має певні обмеження). Також законом визначається, що порядок функціонування електронної торгової системи, передачі майна в оренду, подання заяв, проведення аукціонів, розмір, порядок сплати та повернення гарантійних та реєстраційних внесків, плати за участь в аукціоні (винагороди оператора), підписання та опублікування протоколу, договору за результатами аукціону затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Аукціон проводиться відповідно до договору, що укладається між орендодавцем та оператором електронного майданчика. Типовий договір між орендодавцем та оператором електронного майданчика затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності.

Н.Я. Борсук виокремлює певні стадії управління комунальною власністю, а свій викновок ґрунтує на стадіях реалізації процесу управління корпоративною власністю, управління муніципальними фінансами.

Зокрема, автор виділяє такі стадії, як: інвентаризація, облік, оцінка, аналіз можливостей використання, планування використання, організаційні процедури, контроль (перевірка (аудит) активів та управлінської діяльності), регулювання процесу управління на будь-якому етапі управління. [3]

Отже, відбувається формулювання мети розвитку активів, які знаходяться у комунальній власності у контексті загальноекономічних завдань розвитку регіонів. Обов'язковим кроком є формування, затвердження та виконання Програми розвитку ефективного управління об'єктами комунальної власності певної територіальної громади. Отже, управління об'єктами комунальної власності територіальної громади здійснюється, зокрема, за такими напрямками: приватизація (відчуження) об'єктів комунальної власності територіальної громади; оренда об'єктів комунальної власності територіальної громади; прийняття до комунальної власності майна, яке перебуває на балансі підприємства іншої форми власності; ліквідація непрацюючих комунальних підприємств є одним із важливих напрямів упорядкування реєстру комунальних підприємств; прийняття до комунальної власності безхазяйного майна та відумерлої спадщини. [3]. І саме оренда є найбільш розповсюдженим та перспективним напрямом (способом) управління об'єктами, які можуть забезпечити певний стабільний дохід до бюджету.

**Висновки.** Аналіз законодавства та практики його застосування щодо оренди комунального майна дає можливість зробити висновок, що оренда дійсно може бути ефективним способом управління майном територіальної громади. Зокрема, основними аспектами оренди як способу управління майном територіальної громади є:

залучення фінансових ресурсів - оренда нерухомості або інших активів територіальної громади приносить додаткові фінансові ресурси у вигляді орендних платежів, що може бути джерелом фінансування для місцевого бюджету;

професійний управлінський досвід - орендарі мають більше досвіду у керуванні конкретними видами майна, що дозволяє ефективніше використовувати ці активи та отримувати вигоди для громади;

зменшення адміністративного навантаження - управління власністю є складним процесом і часом вимагати значних адміністративних зусиль, а оренда може зменшити це навантаження, оскільки відповідальність за управління покладається на орендаря;

зменшення ризику - орендарі можуть бути відповідальні за певні ризики, пов'язані з майном, його обслуговуванням та ремонтом.

Як відомо, будь-який процес має дві сторони. Умовно негативними рисами тут можна назвати: втрату контролю - територіальна громада менше контролює майно, коли воно здається в оренду; неоптимальне використання майна - орендар може використовувати майно для власних цілей, які не завжди збігаються з інтересами територіальної громади; ризик зміни умов оренди - умови оренди можуть змінюватися з часом, що вплине на інтереси територіальної громади.

Разом з тим, оренда може бути корисним інструментом управління майном територіальної громади, але її ефективність залежить від конкретної ситуації та правильного управління угодами та контролем. Рішення про використання оренди повинно бути обґрунтованим та відповідати певній стратегії розвитку місцевої громади.

Одним з важливих умов дійсності договору оренди комунального майна є відповідна форма його укладення. Такий договір укладається в письмовій формі. За умови, якщо предметом такого договору є будівля або інша капітальна споруда, що є майном державної або комунальної власності, він підлягає нотаріальному посвідченню (у разі, якщо він укладений строком більше ніж на п'ять років).

Тож оренда є доволі ефективним способом управління майном територіальної громади.

#### Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
2. Борденюк В. Зміст права комунальної власності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1(39). С. 91-98
3. Борсук Н.Я. Стадії управління комунальною власністю: проблеми законодавства та судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 46. Т. 1. С. 114-117.
4. Голуб В. Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gvfusd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gvfusd.pdf)
5. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2013. 415 с.
6. Грушко Ж.В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. 234 с.
7. Дем'янчук І.Р. Підстави набуття права власності територіальною громадою. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 189-193.
8. Маковецький А. Окремі питання набуття права власності територіальними громадами за законодавством України. *Юридичний вісник*. 2022. № 5. С. 225-231.



9. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2004. 19 с.
10. Писаренко М.О. Окремі питання орендної плати за користування нерухомим комунальним майном в умовах захисту населення від інфекційних хвороб (COVID-19): *Проблеми правового регулювання цивільних відносин в умовах COVID-19*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної онлайн конференції (м. Одеса, 23 квітня 2020 р.). Одеса, 2020. С. 121-124.
11. Писаренко М.О. Роль комунальної власності для розвитку місцевого самоврядування в умовах оновлення цивільного законодавства: *Інформаційні технології в умовах оновлення цивільного законодавства*: матеріали Всеукраїнського круглого столу (м. Одеса, 13 червня 2020 р.). Одеса: Фенікс, 2020. С. 80-82.
12. Процків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 2 (27). С. 96-102.
13. Серебрякова Ю.О. Договір оренди державного та комунального нерухомого майна: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2008. 20 с.
14. Соловей Н.С. Право комунальної власності в Україні: цивільно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2017. 206 с.
15. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
16. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20>
17. 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-п>
18. Інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади. Посібник. Київ, 2021. 105 с.
19. Рішення Одеської міської ради від 10.06.2020 р. № 6053-VII. URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/179889/>
20. Інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади. Посібник, друге видання доповнене. Київ, 2021. 108 с.