



**WIKI
INVESTIGATION.org**
Crowdsourcing Platform

Пропозиції законодавчих змін

Низька ефективність механізму оренди державного та комунального майна в Україні: проблема та шляхи її усунення

Олександр Волошин

Пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів громадських розслідувань, які були проведені громадськими детективами Проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не збігатися з поглядами Європейського Союзу.

рівні” (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні” у 2018 році та стосувались виявлення корупційних ризиків при здійсненні оренди державного майна в Україні.

Ці пропозиції націлені на вирішення проблеми корупціогенних ризиків, які виникають під час укладання договорів оренди стосовно нерухомого майна, що належить до державної та комунальної власності. Окрім того, пропозиції направлені на усунення законодавчих прогалин в частині регулювання процесу оренди державного та комунального майна.

Завданнями цього документу є:

- Привернення уваги до низької ефективності діючого процесу оренди державного та комунального майна в Україні.
- Аналіз законодавчих прогалин, в результаті яких економічний ефект від надання об’єктів, що належать до державної та комунальної власності, є низьким (про що свідчить низький дохід державного бюджету від багатьох укладених договорів оренди державного та комунального майна), а стає можливим існування численних махінацій при укладанні оренди державного майна.
- Аналіз наслідків неефективного механізму оренди державного та комунального майна в Україні.
- Пропозиції шляхів вирішення основних проблем в механізмі оренди державного та комунального майна в Україні

Основними адресатами цього дослідження є депутати Верховної Ради України та Кабінет Міністрів України, як суб’єкти законодавчої ініціативи, а також Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва, адже вони здійснюють державну політику у сфері оренди державного майна, органи місцевого самоврядування - адже вони здійснюють державну політику у сфері оренди майна, яке перебуває в комунальній власності.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

1. Проблема

1.1. Загальні положення.

Особливості історичного розвитку України (існування протягом багатьох років у складі СРСР - держави з командно-адміністративною системою) зумовили наявність великої кількості приміщень, які перебувають у державній та комунальній власності. Утримання значної кількості партійних працівників бюрократичного державного апарату, яке потребувало наявності численних державних приміщень – одна з характерних рис радянського суспільства.

Наявність «спадку» у вигляді значної кількості нерухомого майна, значна частина якого наразі не використовується, робить його передачу в оренду фізичним чи юридичним особам одним із перспективних напрямків наповнення державного бюджету України.

Відповідно до ст. 5 ЗУ «Про оренду державного та комунального майна»¹, Орендодавцями державного майна здебільшого² виступають:

Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва – для державного майна.

Органи місцевого самоврядування – для комунального майна.

Відповідно до останнього (на час написання цього тексту) опублікованого переліку діючих договорів оренди державного майна³, укладених Фондом державного майна України (далі – ФДМУ) та його регіональними відділеннями (далі – РВ ФДМУ) - станом на 01.10.2018 року (далі – Перелік), кількість договорів оренди, відповідно до Переліку складає 17467, з яких 4280 – передбачає оплату в сумі 1 грн на рік.

Також, у зв'язку з тимчасовою окупацією Автономної республіки Крим та міста Севастополь та тимчасовою втратою контролю над територіями проведення операції

¹ Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 року No 2269-XII– ВР; URL <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>

² Орендодавцями є:

Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва - щодо цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна, а також майна, що не увійшло до статутного (складеного) капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), що є державною власністю, крім майна, що належить до майнового комплексу Національної академії наук України та галузевих академій наук, а також майна, що належить вищим навчальним закладам та/або науковим установам, що надається в оренду науковим паркам та їхнім партнерам; органи, уповноважені Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування управляти майном, - щодо цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна, яке відповідно належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності; державне підприємство із забезпечення функціонування дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних міжурядових організацій в Україні Державного управління справами - щодо нерухомого майна та іншого окремого індивідуально визначеного майна цього підприємства, що передається дипломатичним представництвам та консульським установам іноземних держав, представництвам міжнародних міжурядових організацій в Україні; підприємства, установи та організації - щодо нерухомого майна, загальна площа якого не перевищує 200 квадратних метрів на одне підприємство, установу, організацію, та іншого окремого індивідуально визначеного майна.

³ Реєстр діючих договорів оренди Фонду державного майна України; URL <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-rent-Perelik-diuchih-dogovoriv-orendi.html>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Об'єднаних сил, отримання орендних платежів за деякими договорами оренди є неможливим, тож загальна кількість договорів оренди, за якими передбачається оплата до державного бюджету суми понад 1 грн. на рік складає 12071. Відповідно до Переліку, загальна сума місячної орендної плати, що нарахована у вересні 2018 року для сплати до Державного бюджету складає 115 727 115,3 грн.

За словами виконувача обов'язків голови ФДМУ Віталія Трубарова, оренда державного майна наразі є ефективною, адже ФДМУ перевиконує план стосовно доходу від оренди державного майна. Так, запланований обсяг доходу розміром 1 млрд. грн. було отримано вже у вересні. Однак, відповідно до даних з реєстру договорів оренди державного майна станом на 1.10.2017 року, загальна сума місячної орендної плати, що нарахована у вересні 2017 року для сплати до Державного бюджету складала понад 109 мільйонів гривень.

Тобто, якщо щомісяця у 2018 році від оренди державного майна до державного бюджету надходила б сума, рівна обсягу, нарахованому у вересні 2017 – річний обсяг надходжень від оренди державного майна мав би скласти трохи більше ніж 1,3 млрд. грн. у 2018 році (109 млн. грн.*12 місяців). Однак щомісяця надходження від оренди державного майна індексуються на рівень інфляції, також кожні три роки необхідно проводити нову незалежну оцінку майна, в залежності від розміру якої розраховується місячна сума за оренду. Все це зумовлює поступове збільшення доходів від оренди державного майна навіть при відсутності зростання ефективності роботи ФДМУ. Зважаючи на зазначені аргументи, плановий обсяг надходжень від оренди можна вважати істотно заниженим.

Наочно продемонструвати заниження планового обсягу надходжень від ФДМУ можна, представивши показники діяльності ФДМУ (які знаходяться у відкритому доступі на сайті фонду) у табличному та графічному вигляді.

Так, в таблиці № 1 наведено абсолютні показники ефективності діяльності ФДМУ протягом 2017-2018 років.

Таблиця №1 - показники ефективності діяльності ФДМУ протягом 2017-2018 років у сфері оренди державного майна.

Період	Надходження від оренди державного майна за період, млн. грн.	Кількість діючих договорів укладених ФДМУ, шт.
1 квартал 2017	246,023	19 270 (станом 1 квітня 2017)
2 квартал 2017	245,304	19 230 (станом 1 липня 2017)
3 квартал 2017	265,373	18 900 (станом 1 жовтня 2017)



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

4 квартал 2017	299,12	18 906 (станом 31 грудня 2017)
1 квартал 2018	343,377	17 775 (31 березня 2018)
2 квартал 2018	375,884	17 633 (станом 1 серпня 2018)
3 квартал 2018	355,739	17 467 (станом 30 вересня 2018)
4 квартал 2018	400*	-

*400 - приблизна кількість, оскільки звіт за 2018 рік ФДМУ ще не опубліковано, однак 17 грудня 2018 очільник ФДМУ Віталій Трубаров вказав на своїй сторінці в соціальній мережі Facebook, що до бюджету станом на 17 грудня 2018 надійшло вже 1,419 млрд. грн., а до кінця року планується отримати загалом майже 1,5 мільярди гривень.

Як видно з таблиці, загалом протягом 2017-2018 простежується тенденція до збільшення надходжень від оренди нерухомості органами ФДМУ. Однак це не обов'язково є наслідком покращення ефективності роботи ФДМУ. Враховуючи особливості ЗУ про “Оренду державного та комунального майна”, поступове зростання надходжень від оренди державного майна є звичайним наслідком інфляційних процесів, оскільки щомісяця кожен договір індексується на показник інфляції та кожні три роки проводиться нова незалежна оцінка майна по кожному з договорів, що здебільшого суттєво впливає на розмір орендної плати в бік її збільшення.

При цьому, кількість діючих договорів оренди ФДМУ менше ніж за 2 роки (з 1 квітня 2017 року до 30 вересня 2018 року) зменшилась майже на 2 тисячі (близько 11%), що можна вважати індикатором недостатньо ефективної діяльності ФДМУ щодо залучення орендарів державного майна та свідчить про зниження попиту на нерухоме майно держави.

Рисунок №1 - графічна інтерпретація зміни обсягів надходжень від оренди державного майна 2017-2018 роках.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку



Графічна інтерпретація зміни обсягів надходжень від оренди державного майна 2017-2018 роках дозволяє краще побачити загальну тенденцію (тренд) до поступового зростання обсягів надходжень.

Нами було застосовано екстраполяцію даних, які стосуються зміни обсягів надходжень від оренди державного майна, використовуючи програмне забезпечення Microsoft Excel. Отримані дані наведено на рисунку 2.

Рисунок №2 - графічна інтерпретація прогнозованої зміни обсягів надходжень від оренди державного майна у 2019 році.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Отже, якщо ФДМУ не планує погіршувати ефективність діяльності, у порівнянні з 2017 та 2018 роками, то у 4 кварталі 2019 прогнозовані доходи від його діяльності мають скласти близько майже 500 млн. грн.

Загалом результати проведеної екстраполяції відображено в таблиці №2.

Таблиця №2 - прогнозовані показники ефективності діяльності ФДМУ у 2019 році у сфері оренди державного майна (екстраполяція з використанням MS Excell).

Період	Очікувані (за результатом проведеної екстраполяції) надходження від оренди державного майна за період, млн. грн.
1 квартал 2019	423,81
2 квартал 2019	447,68
3 квартал 2019	471,56
4 квартал 2019	495,44
Всього за 2019	1838,49

Таким чином, у випадку збереження темпів зростання надходжень від оренди державного майна, прогнозована сума надходжень у 2019 році складе понад 1,8 млрд. грн., при цьому очільник ФДМУ Віталій Трубаров 9.01.2019 зазначив на своїй сторінці в соціальній мережі Facebook наступний текст: “В 2019 році маємо виконати річний план в 1,2 мільярди гривень. Це реалістичний показник, враховуючи, що минулого року Фонд перевиконав план на 45 відсотків і перерахував майже 1,5 мільярди гривень.”

Яким чином обґрунтовано плановий показник на настільки низькому рівні - незрозуміло.

Все це свідчить про те, що ФДМУ встановлює завідомо занижені планові показники діяльності для того, щоб імітувати високі результати роботи та приховувати низьку ефективність діяльності.

При цьому обсяги доходів від оренди комунального майна в Україні, а також кількість договорів оренди комунального майна наразі визначити практично неможливо. Причиною цього є відсутність упорядкованої та систематизованої інформації в багатьох регіонах.

Розслідування Wikiinvestigation виступають додатковим доказом того, що цей напрямок поповнення державного бюджету використовується вкрай неефективно і процес надання державного майна в оренду потребує значної оптимізації.

Так, на основі розслідувань, проведених Wikiinvestigation, а також під час здійснення аналізу даних, що знаходяться у відкритому доступі, було ідентифіковано основні недоліки існуючого механізму передачі державного та комунального майна в



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

оренду, які призводять до недоотримання коштів державним та місцевим бюджетами, а саме:

1. Відсутність інформації.

- В більшості державних установ, підприємств та організацій, які виступають балансоутримувачами державного нерухомого майна, відсутній перелік вільних приміщень, які можуть бути об'єктом оренди.
- Переліки приміщень, які пропонуються для оренди фондом держмайна, містять нерелевантну інформацію. Можливість ініціювати оренду державного приміщення не тільки з опублікованих переліків створює корупційні можливості для балансоутримувачів (як показує практика – абсолютна більшість договорів оренди державного майна ініціюється не з опублікованих переліків, а отже ніякого прозорого механізму з рівним доступом для всіх потенційних орендарів до вільних приміщень не існує. Це породжує ситуацію, при якій конкуренція за приміщення є практично відсутньою і більшість договорів заключається не на конкурсній основі за найнижчою можливою ціною, а сама інформація про вільні приміщення перетворюється на ресурс можливого корупційного збагачення для балансоутримувачів).
- Практично всі існуючі переліки вільних приміщень, доступних для оренди, є малоінформативними та не містять достатньо інформації для прийняття рішення стосовно ініціювання оренди (максимально короткий опис приміщення, відсутність фотографій, плану будівлі тощо).
- Переліки вільних приміщень, які заповнюються органами місцевого самоврядування, є неуніфікованими та містять різну інформацію, що не дозволяє автоматизувати процес обробки інформації, спростивши для потенційного орендаря вибір придатного приміщення.

2. Недосконалість механізму оренди державного та комунального майна.

- Ініціювання оренди державного чи комунального приміщення потребує значної кількості дозволів, що значно бюрократизує цей процес.
- Механізм передачі державного та комунального майна в оренду складається з багатьох етапів, завдяки чому від моменту ініціювання договору оренди потенційним орендарем до безпосередньої передачі майна в оренду проходить щонайменше декілька місяців.
- Розрахунок орендних ставок для державного майна здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995р. № 786 «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу» (Далі – Методика)⁴, що не забезпечує максимізації надходжень до державного бюджету, та значно ускладнює механізм передачі майна в оренду.

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 786 «[Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу](#)»



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

3. Відсутність контролю за дотриманням умов договорів оренди нерухомого майна, що знаходиться у державній власності. У поєднанні з визначенням орендної ставки не на ринкових засадах, а з використанням для цієї мети Методики, відсутність будь-якого контролю за використанням державного та комунального майна породжує можливість використання наступних махінацій з метою заниження суми орендної ставки:

- фіктивне використання погодинної оренди (розрахунок розміру орендних платежів за користування державним майном відповідно до умови володіння ним протягом певного конкретного часу за місяць, при фактичному розпорядженні державним майном цілодобово або у значно більший строк);
- фіктивне цільове призначення (фактичне використання орендованого державного майна не за цільовим призначенням, прописаним у договорі оренди з метою мінімізації суми орендних платежів);
- свідоме заниження площі (вказання у тексті договору меншої площі, ніж фактично передана в розпорядження орендарю);
- занижена оціночна вартість (оскільки сума орендних платежів залежить від вартості майна визначеної шляхом проведення незалежної експертної оцінки, заниження оціночної вартості призводить до значного зменшення розміру орендної ставки.

1.2. Махінації з орендою державного майна: результати громадських антикорупційних розслідувань

Механізм передачі державного майна в оренду в Україні є непрозорим та корумпованим.

Ця теза знайшла підтвердження у громадських антикорупційних розслідуваннях (вікі-розслідування), що були проведені детективами Проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні” (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні” у 2018 році шляхом здійснення аналізу відкритих даних, а саме - переліку діючих договорів оренди державного майна, укладених Фондом державного майна та його регіональними відділеннями - станом на 01.10.2018 року.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Розслідування #1 «Усмішка на мільйон»

Детективами WikiInvestigation було встановлено «цікаві» подробиці одного з договорів оренди державного майна, укладеного в м. Одеса. Так, відповідно до умов договору, приватний навчальний заклад «Міжнародний гуманітарний університет» (далі – МГУ) орендував в Одеського РВ ФДМУ будівлю площею 522 квадратних метри, яка знаходиться на балансі державного вищого навчального закладу «Одеська юридична академія» з наступною метою – «Діяльність приватних навчальних закладів».

Однак фактично ця будівля використовувалась МГУ здебільшого для ведення господарської діяльності з приватної медичної практики, а саме - для надання стоматологічних послуг. Відповідно до Методики, орендна ставка для ведення господарської діяльності з приватної медичної практики є вдвічі більшою за орендну ставку для розміщення приватних навчальних закладів (20% та 10% відповідно). Окрім цього, відповідно до умов договору між МГУ та Одеським РВ ФДМУ, майно передавалось в оренду погодинно, кожного дня з 08:30 до 17:30 – протягом 9 годин на день. Використання погодинної оренди дозволяє значно економити на орендних платежах. Однак фактично МГУ займав орендовані приміщення постійно – адже в них знаходиться габаритне вартісне стоматологічне обладнання. Якби МГУ дійсно займав приміщення лише протягом 9 годин щодня, то все обладнання необхідно було б виносити для того, щоб у випадку зацікавленості цим приміщеннями в будь-який інший час, його могла орендувати фізична чи юридична особа та використовувати для своєї діяльності.

До того ж, працівники стоматології (невідомо, чи є вони працівниками МГУ, чи МГУ надає їм приміщення в суборенду) звільняють приміщення пізніше ніж 17:30, в більшості працюючи до 18:00-19:00. Також, на сайті МГУ та в різних ЗМІ розміщена інформація, що загальна площа «Університетської стоматології» перевищує 1000 квадратних метрів, при тому, що за договором орендується 522 кв. м., що дозволяє зробити припущення стосовно свідомого заниження площі у договорі для мінімізації орендних платежів.

На запит стосовно здійснення контролю за використанням державного майна, Одеський РВ ФДМУ відповів, що ним проводився лише документальний контроль.

Таким чином, завдяки використанню прогалин у законодавстві та повній відсутності контролю з боку РВ ФДМУ, МГУ не доплатив до бюджету близько мільйона гривень орендних платежів протягом лише одного року.

Цікавим та показовим є ще й та обставина, що президентом МГУ та президентом «Одеської юридичної академії» є одна й та сама людина – депутат Верховної Ради

5 МГУ дійсно використовував вищезазначену будівлю для навчання студентів-стоматологів, але лише її частину, та не постійно, послуги ж стоматологічної клініки вчій будівлі надавались кожного дня в робочі години.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не збігатися з поглядами Європейського Союзу.

України Ківалов Сергій Васильович (станом на момент проведення даного розслідування).⁶

Розслідування #2 «Педагогічний стартап»

Детективами WikiInvestigation було встановлено, що за користування нерухомістю площею 718 квадратних метрів практично в центрі Києва приватний вищий навчальний заклад «Інститут екології економіки і права» (далі — ІЕЕП) платить за місяць трохи більше, ніж 10 тис. грн, тобто по 14 грн за квадратний метр – приблизно в 20 разів менше за норму.

Орендовані за такою низькою ціною приміщення знаходяться на балансі найбільшого в Україні державного вищого педагогічного навчального закладу НПУ ім. М. П. Драгоманова (далі — НПУ).

Така орендна ставка стала можливою завдяки використанню погодинної орендної плати. Так, відповідно до розрахунку, який є невід'ємною частиною договору оренди, з тих 718 метрів, що орендуються за договором, лише 65 орендується постійно. Інші ж 653 квадратних метри — протягом 15 годин на місяць. Причому в момент укладання договору у 2010 році було передбачено орендувати їх на 20 годин, але в 2016р. додатковою угодою місячну кількість годин оренди було зменшено до 15.

При цьому, як було визначено детективами WikiInvestigation, Майже весь навчальний процес ІЕЕП юридично проходить в будівлі по вул. Тургенівська, 11 (окрім 4 годин на місяць у будівлі спортивного комплексу НПУ), а на сайті ІЕЕП вказано, що ІЕЕП здійснює підготовку бакалаврів та магістрів денної та заочної форми навчання на платній основі за п'ятьма напрямками: Міжнародна економіка, Фінанси і кредит, Психологія, Екологія, Охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування.

Таким чином, юридично, ІЕЕП здійснює підготовку близько 60 груп студентів в будівлі площею 653 квадратних метри (бо в інших 65, які орендуються постійно, розміщено адміністративні будівлі цього навчального закладу) протягом 15 годин на місяць (менше за 2 робочих дні). Правдивість подібної тези викликає значні сумніви.

Таким чином виникає підозра, що ІЕЕП не сплачує до бюджету необхідні суми за оренду майна. Знаючи формулу розрахунку вартості орендних платежів та всі умови договору, детективами WikiInvestigation було розраховано, що якби ІЕЕП сплачував за постійну оренду майна (а не 15 годин на місяць), то за понад 8 років існування договору сума орендних платежів становила б понад 7,4 млн гривень, а фактично було сплачено лише близько 1 мільйона гривень. Тож приблизний збиток складає майже 6,5 млн. грн.

⁶ Розслідування WikiInvestigation «Усмішка за державний мільйон»

⁷Посилання: [Інститут екології економіки і права – вартість навчання](#)



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

без урахування інфляції та стрімкого падіння курсу гривні. В реальних приведених цінах сума недоплати була б значно більшою.⁸

За результатами двох наведених розслідувань громадські детективи надіслали заяви про вчинення кримінального правопорушення. Шевченківським ГУНП в м. Києві вже внесено відомості до ЄРДР за описаними обставинами (Розслідування #2 «Педагогічний стартап») та розпочато кримінальне провадження.

Таких порушень було виявлено значно більше, однак деякі регіональні відділення фонду держмайна відмовили громадським детективам у наданні повної документальної інформації, необхідної для доведення правопорушення. Після витребування необхідної для розслідування інформації виявлення подібних правопорушень буде продовжуватись і надалі.

2. Законодавство: витоки проблеми

Основні причини наявності вищезазначених проблем ми вбачаємо у недосконалому законодавстві. Для обґрунтування зазначеної тези доцільно проаналізувати нормативно-правові засади оренди державного майна та виявити проблемні аспекти, які є причиною неефективного використання державного майна.

Основні засади оренди державного та комунального майна в Україні визначено Законом України «Про оренду державного та комунального майна» (надалі – Закон). Відповідно до преамбули, цей Закон покликаний забезпечити підвищення ефективності використання державного та комунального майна шляхом передачі його в оренду фізичним та юридичним особам. Однак в реальності забезпечення підвищення ефективності використання державного майна завдяки цьому Закону викликає значні сумніви.

Так, статтею 32 Закону визначено державні органи, які мають здійснювати контроль за використанням державного та комунального майна, проте жодним чином не конкретизовано – в який спосіб та з якою періодичністю необхідно здійснювати контроль. Також в Законі не прописана відповідальність за невиконання або неякісне виконання покладених функцій контролю, так само як і не вказані будь-які критерії для оцінки ефективності контролю.

Більше того, відповідно до п. 2 ст. 10 Закону, укладений сторонами договір оренди державного та комунального майна в частині істотних умов повинен відповідати типовому договору оренди відповідного майна, затвердженому Наказом Фонду державного майна України (далі – Типовий Договір). Порядок здійснення орендодавцем контролю за станом об'єкта оренди, відповідно до п.1 ст. 10 Закону, належить до істотних умов договору оренди. В Типовому Договорі здійснення орендодавцем (фонд

⁸ Розслідування WikiInvestigation «Педагогічний стартап, або як заробити на державному вищі»



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

держмайна) контролю прописано не як обов'язок, а як право орендодавця (п. 8.3 Типового договору: Орендодавець має право здійснювати контроль за станом Майна шляхом візуального обстеження зі складанням звітів).⁹

Таким чином, можна стверджувати про відсутність законодавчо обумовленого обов'язку контролювати використання державного майна та можливості притягнення до відповідальності за ухилення від здійснення такого контролю, що породжує безкарність та втрати державного бюджету.

Методика розрахунку орендної плати та пропорції її розподілу між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем за користування об'єктами нерухомості, що перебувають у державній власності, визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 786 «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу» [9](Далі – Методика). Основний принцип розрахунку відповідно до Методики полягає у визначенні орендних ставок відповідно до мети використання приміщення, що виступає об'єктом оренди, а не відповідно до ринкових цін (п.п. 5, 8, 12 Методики). Подібний принцип здійснення розрахунку орендних платежів не забезпечує оптимального наповнення державного бюджету, а за умови відсутності будь-яких серйозних вимог до здійснення контролю за використанням державного майна – відкриває низку можливостей для махінацій. Яскраві приклади використання даних «можливостей» наведені в наших розслідуваннях.

Ще одним корупціогенним фактором є відсутність у відкритих джерелах інформації про наявні приміщення, які знаходяться у державній власності, та які можна орендувати. Відповідно до п. 1 ст. 9 Закону, фізичні та юридичні особи, які бажають укласти договір оренди, направляють заяву та проект договору оренди. Тобто для того, щоб орендувати нерухоме державне майно, необхідно точно знати де це майно знаходиться, яка в нього площа та чи підходить воно для здійснення запланованої діяльності. При цьому відкритих даних та прозорих способів та інструментів для того, аби дізнатись про наявність вільного майна, практично не існує, адже у відкритих переліках зазвичай публікується лише найменш затребуване майно. Більше того, подібну інформацію не надають навіть регіональні відділення ФДМУ за запитами, надаючи у відповідях, що подібною інформацією володіють балансоутримувачі.

Також додатковим корупціогенним фактором виступає термін від моменту подання заяви про намір орендувати приміщення, до моменту підписання акту прийому-передачі і переходу майна в управління орендоотримувача, адже він може сягати багатьох місяців, що може слугувати стимулом для надання додаткової мотивації посадовим особам орендаря та балансоутримувача для пришвидшення цього процесу.

⁹ затверджений Наказом Фонду державного майна України від 23.08.2000 № 1774 [Типовий договір оренди індивідуально визначеного \(нерухомого або іншого\) майна, що належить до державної власності](#)



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Питання суборенди державного та комунального майна регулюється ст. 22 Закону, відповідно до якої заборонена передача цілісних майнових комплексів у суборенду.

Що ж стосується суборенди нерухомого та іншого окремого індивідуально визначеного майна, то суборенда дозволяється, але за умови, що різниця між платою за суборенду, яку отримує орендар, та тією сумою, яку він сплачує за оренду, має спрямовуватись до державного бюджету. Контроль за визначенням розміру плати за суборенду та спрямуванням її (в частині, що перевищує суму орендної плати за майно, яке передається в суборенду) до відповідного бюджету покладається на орендодавців, зазначених у статті 5 Закону. Однак, на практиці, у орендодавців немає ані ні фізичної можливості ані бажання здійснювати подібний контроль, завдяки чому подібна норма Закону практично не діє.

Вимоги до визначення орендних ставок для майна, що знаходиться у комунальній власності прописані нечітко. Так, наступну фразу з п.2 ст.19 В Законі України «Про оренду державного та комунального майна»:

«Методика розрахунку орендної плати та пропорції її розподілу між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем визначаються органами, уповноваженими Верховною Радою Автономної Республіки Крим (для об'єктів, що належать Автономній Республіці Крим), та органами місцевого самоврядування (для об'єктів, що перебувають у комунальній власності) на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності» можна трактувати по-різному, що потенційно створює можливість існування значних розбіжностей та неможливості уніфікації норм даного Закону.

Міжнародний досвід впорядкування оренди комунального майна

Країни Східної Європи, використовуючи досвід західних країн, мають можливість раціонально формувати політику стосовно комунальної власності, уникаючи багатьох помилок та перекосів, характерних для даного етапу історичного та політичного розвитку.

Місцевим радам України надано широкі права у сфері розпорядження і управління майном, яке належало або належить до комунальної власності.

З правової точки зору питання врегульовано рекомендацією 132 (2003) «Про комунальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування»¹⁰, згідно з якою органи місцевої влади, які володіють комунальною власністю, здійснюють своє право на неї в повному обсязі.

Політика місцевих влад щодо комунальної власності передбачає:

10 «Про комунальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування» - [рекомендація 132 \(2003\)](#)



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

1. Утримання об'єктів у комунальній власності з використанням орендних методів регулювання. При цьому основна відповідальність за ефективність розпорядження комунальною власністю покладається на місцеву владу (Франція).

2. Вільний ринок об'єктів комунальної власності із застосуванням таких інструментів регулювання, як ринкова вартість та податки. Цілі такої політики – залучення інвестицій, у тому числі іноземних (Португалія).

3. Комбінування елементів перших двох типів політики (Великобританія, ФРН).

Для країн з першим типом політики орендна плата для місцевих бюджетів є постійним і стабільним джерелом доходу. Термін оренди встановлюється залежно від цільового призначення, а розмір орендної плати визначається з огляду на оціночну вартість. Крім того, він пов'язується з індексом вартості життя, забезпечуючи рентабельність в умовах інфляції. Орендар при цьому має право передати своє право на оренду третій особі без погодження з місцевою владою.

Фінляндія

Цікавим є досвід Фінляндії, де вважається, що з точки зору раціонального ведення міського господарства у власності територіальної громади має бути якомога більше міської нерухомості і землі. В усіх містах країни, у власності муніципалітетів знаходяться вулиці, парки, зелені зони і ділянки, на яких розташовані об'єкти громадського призначення.

У разі дефіциту бюджету міська влада має право виставляти ділянки землі на продаж. Як правило, у Гельсінкі і багатьох інших містах Фінляндії і досі земельні ділянки передають в користування виключно шляхом їх здачі в оренду. Для міського бюджету це постійне і стабільне джерело доходу. Термін оренди встановлюється залежно від цільового призначення землі: під житло – до 60 років; під промислове будівництво і склади – до 30 років; для комерційних цілей – від 30 до 60 років.

Розмір орендної плати визначається залежно від так званої оцінки вартості ділянки.

Для ділянок, використовуваних під житло, орендна плата складає 4% вартості ділянки, тобто приблизно 50 дол. за 1 м² у центрі міста, для ділянок виробничого і комерційного призначення – 5% вартостей ділянки. Крім того, розмір орендної плати прив'язується до індексу вартості життя, чим забезпечується рентабельність в умовах інфляції. При цьому в перші п'ять років підвищення орендної плати здійснюється у розмірі 50%.¹¹

Франція

Комунальна власність у Франції передається в управління приватним компаніям на основі довгострокового (до 30–50 років) договору концесії, в якому може передбачатися право власності на передані об'єкти. Але будь-яке майно підлягає обов'язковому поверненню в муніципальну власність по закінченні терміну дії договору. Таким чином,

¹¹The-Finnish-Property-Market-2017 - <https://kti.fi/wp-content/uploads/page/The-Finnish-Property-Market-2017.pdf> -



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

муніципалітет, мінімізуючи свої витрати з утримання та модернізації належних йому комунальних об'єктів, не втрачає назавжди майна, а інвестор протягом терміну дії угоди фінансово зацікавлений в його розвитку та підтримці в належному стані з тим, щоб окупити вкладені інвестиції. Концесійний досвід Франції налічує понад три століття. На основі концесій здійснюється управління швидкісними дорогами, стадіонами.¹²

Канада

У Канаді власниками земель є федеральний уряд, провінції і муніципалітети, які розпоряджаються близько 90% земельного фонду країни. Міські землі є в основному власністю муніципалітетів, які отримують дохід від здачі в оренду і продажі земельних ділянок. Орендні платежі визначаються процентною ставкою від вартості нерухомості. Податок на нерухомість стягується муніципалітетами Канади, які абсолютно самостійні в цьому питанні. Також оподатковується (гербовим збором) і передача нерухомості при здійсненні її покупки. Податки складають 0,5–1 % вартості земельної ділянки або іншого об'єкта нерухомості. Муніципалітети встановлюють збори на забудову своєї території виходячи з вартості землі; не менше 5% від суми цих зборів спрямовується на благоустрій місць загального користування. У бюджеті столиці Канади Оттаві земельні платежі складають більше 30%.

США

У США основним засобом здійснення міської політики в області комунального майна є купівля-продаж. Більшість покупців купують його в кредит, виплачуючи вартість протягом 25 – 30 років при ставці кредиту до 7% річних. Національна політика заохочує індивідуальне придбання нерухомості шляхом скорочення федеральних податків, щоб допомогти власникам виплатити позику. Цікаво, що земля столиці США Вашингтоні належить федеральним органам влади, що обумовлено концентрацією в місті основних управлінських структур. Між тим, 25% території Вашингтону знаходиться в приватній власності. У цілому, за американськими традиціями, практично будь-яка будівля чи ділянка землі – від маленької ферми в штаті Айова до «хмарочосу» на Манхетені в Нью-Йорку – може бути продана за суму, на якій зійдуться продавець і покупець. При цьому в США ціна часто залежить від рівня віддаленості землі від центру міста.

Чехія

Цікавим є досвід Чехії, де державне управління з майнових питань запустило портал, на якому проводяться аукціони з продажі не затребуваного інстанціями майна, зокрема землі та нерухомості. До цього часу, кожна установа публікувала інформацію

12- Досвід Франції - <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/5/04.pdf>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

щодо такого майна на своїх сайтах, наразі ж вся інформація зібрана на одному порталі - nabidkamajetku.cz.¹³

Перед тим як запропонувати майно фізособам, управління повинне повідомити про нього всім державним інстанціям. Якщо жодна з них не проявить до пропозиції інтерес, тоді товари виставляють на аукціон. Брати участь в ньому можуть всі зареєстровані на порталі користувачі. Для участі достатньо залишити про себе тільки базову інформацію: ім'я, адреса, електронна пошта і номер телефону.

Шляхом відкритого конкурсу Чехія й надає право оренди на стратегічні об'єкти, наприклад своїх причалів у порту Гамбурга, які знаходяться у володінні державою.¹⁴

Італія

В Італії для управління державним нерухомим майном використовується онлайн-вікно *OpenDemanio*¹⁵, де зібрані дані з Державного фонду майна, щорічно оновлюванні та інформація по територіальному розподілі будівель і територій, їх категорії та їх вартості. А також інтерактивна карта державних будівель. Вона дозволяє дізнатися основні характеристики кожної будівлі, такі як адреса, поверхня і категорія приналежності. Оренда будівель також відбувається за принципом відкритого аукціону, що дозволяє державі не лише ефективно наповнювати бюджет, а й відбудовувати історичні будівлі, зокрема замки.

Аналіз зарубіжного досвіду управління комунальною власністю надає змогу зробити висновок, що загалом сучасні проблеми її функціонування в Україні не мають прямих аналогів у багатьох розвинених країнах. Відмінними є суспільно-політичний та соціально-економічний фонди, бази природних та матеріальних ресурсів. Однак вивчення принципів функціонування комунальної власності, напрацьованих та апробованих в різних країнах, дає можливість для оцінки альтернатив і необхідне для розробки ефективної моделі управління комунальною власністю для України.

Наші пропозиції

1. Розробити єдину зручну інформаційну систему для пошуку необхідного майна та ініціювання договору оренди.

Механізм:

1. Затвердити додаткові вимоги до опису наявних приміщень, які пропонуються до оренди. В якості прикладу можна використати перелік вільних приміщень комунальної власності міста Кривий Ріг¹⁶, що пропонуються в орендне користування

¹³ Портал державного та комунального майна Чехії -

<https://nabidkamajetku.cz/Home/Properties?ListType=all&Page=1&Order=Default&OrderDesc=true&CategoryId=11&DistrictId=0&Fulltext=&OrgId=&OrganizationId=0&ContactZipCode=&PageSize=25>

¹⁴ Чехія здає свої причали в оренду - <https://cfts.org.ua/news/49860>

¹⁵ онлайн-вікно *OpenDemanio* <http://www.agenziademano.it/opencms/it/progetti/opendemano/>

¹⁶ перелік вільних приміщень комунальної власності міста Кривий Ріг - <https://krmisto.gov.ua/ua/freeplacement.html>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

2. Надати можливість ініціювання аукціону на обране приміщення через автоматизовану електронну систему. При цьому все має здійснюватися максимально просто (користувач проглянув об'єкти, обрав той, що йому підходить, натиснув «ініціювати аукціон», заповнив анкету, додав мінімальний необхідний перелік документів, сплатив гарантійну суму, декілька днів документи перевірялись, користувачу надали згоду провести оцінку приміщення, відразу після чого розпочинається аукціон).
3. При цьому важливо дозволити орендувати приміщення **виключно з відкритого переліку**, щоб створити однакові умови для всіх.

2. Уніфікувати або відмовитись від використання методики розрахунку орендної плати.

Визначення стартової ціни в залежності від майбутнього цільового використання майна, в комбінації з відсутністю контролю (окрім як документального) створює широкий спектр можливостей для махінацій.

Саме тому доцільно уніфікувати мінімальну орендну ставку, або орієнтуватись виключно на ринкову ціну.

3. Публікувати всі укладені договори (зі змінами до них) у відкритому доступі

В межах проведення розслідувань щодо махінацій з державним майном, командою WikiInvestigation розроблено методику часткової автоматизації виявлення правопорушень у сфері оренди державного майна. Це стало можливим за рахунок роботи з відкритими даними (а саме - реєстром діючих договорів оренди).

Однак реєстр діючих договорів оренди дозволяє лише ідентифікувати можливі махінації, на основі чого отримати гіпотези стосовно правопорушень. Однак для підтвердження та доведення цих гіпотез необхідно ознайомлюватись саме з текстами договорів, а процес їх отримання від фонду держмайна є дуже важким (Ми зафіксували численні акти порушення вимог ЗУ «Про доступ до публічної інформації» відділеннями фонду держмайна. За наявності у відкритому доступі всіх договорів, махінації виявлялись практично миттєво, навіть без залучення правоохоронних органів (силою громадянського суспільства).

4. Або повністю заборонити суборенду, або, навпаки, дозволити її.

Питання передачі майна в суборенду дуже важко контролювати, оскільки у фонду держмайна немає достатньої кількості працівників для здійснення контролю, окрім цього багато підприємств не бажають мати справу з орендою державного майна через тривалість процесу між ініціюванням договору та підписанням договору оренди, тож отримання законної можливості передавати майно в суборенду може створити додатковий попит на державне майно – адже компанії, які готові пройти бюрократичний та більш тривалий процес отримання нерухомості зможуть виступати посередником між державою та бізнесом, який має необхідність в приміщеннях.

Якщо ж відштовхуватись від тези, що наявність зайвого посередника – негативний фактор, то необхідно заборонити суборенду повністю, оскільки виявити та довести факт передачі майна в суборенду достатньо важко при існуючій системі контролю, а у



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

випадку, якщо її все ж буде доведено – підприємство, яке передавало майно в суборенду, всього лиш відшкодує свій прибуток (розмір якого також дуже важко довести). Тому необхідно збільшити відповідальність за надання майна в суборенду, а зробити це можна лише заборonoю у поєднанні з введенням штрафних санкцій.

5. Більш чітко сформулювати вимоги до визначення орендних ставок для майна, що знаходиться у комунальній власності.

Наступну фразу з п.2 ст.19 В Законі України «Про оренду державного та комунального майна»:

«Методика розрахунку орендної плати та пропорції її розподілу між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем визначаються органами, уповноваженими Верховною Радою Автономної Республіки Крим (для об'єктів, що належать Автономній Республіці Крим), та органами місцевого самоврядування (для об'єктів, що перебувають у комунальній власності) на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності» можна трактувати по-різному, що потенційно створює можливість існування значних розбіжностей та неможливості уніфікації норм даного Закону.

6. Змінити формулювання, яким визначаються пропорції розподілу орендної плати за державне майно

У Постанові Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 786 «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу», його трактування часто викликає численні нерозуміння навіть у керівників регіональних відділень фонду держмайна (деякі регіональні відділення при підписанні договорів оренди користуються пропорцією 70 на 30, інші - 50 на 50).

Ця проблема виникає, оскільки у п. 17 Методики вказано наступне:

17. У разі коли орендодавцем майна є Фонд державного майна, його регіональне відділення чи представництво, орендна плата спрямовується:

за нерухоме майно державних підприємств, установ, організацій - 70 відсотків орендної плати до державного бюджету, 30 відсотків державному підприємству, організації, на балансі яких перебуває це майно».

Водночас в абз. 10 п. 17 Методики № 786 передбачено таке: «У разі оренди майна бюджетних установ орендна плата спрямовується до державного бюджету в розмірі, встановленому Бюджетним кодексом України». У свою чергу, відповідно до п.п. 10 ч. 3 ст. 29 БКУЗ орендна плата за державне майно розподіляється так:

50% спрямовуються до доходу спецфонду держбюджету;

50% є власними надходженнями установи-балансоутримувача.

7. Заборонити в 1 договорі прописувати різне цільове призначення, а також різні умови для використання частин нерухомого приміщення.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Ця норма втратить необхідність у випадку якщо від використання цільового призначення для розрахунку орендної плати відмовитись повністю.

В численних договорах приміщення орендується відразу за декількома ставками – з причини різного цільового використання різних частин цього майна. Як показує практика, в такому випадку досить складно контролювати – чи у правильній пропорції використовується майно. Так само складно здійснювати контроль за дотриманням умов договору у випадку погодинного використання частини майна разом з постійним використанням іншої частини. В подібних випадках доцільно орендувати майно окремо декількома договорами, або використовувати лише найвищу з обраних ставок для всього майна (аби уникнути махінацій).

8. Обмежувати надання приміщень в непостійну, а погодинну оренду, за умови, якщо є можливість здавати це майно постійно.

В багатьох випадках погодинне використання майна застосовується з метою цілеспрямованого заниження орендної плати. Таким чином, використання погодинної оренди має бути обмеженим. (як 1 із варіантів – дозволити здавати майно погодинно, лише в тому випадку, якщо воно частково використовується балансоутримувачем, або на нього відсутній попит протягом тривалого періоду).



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку