



Підготовлено експертами Агенції економічного розвитку PPV Knowledge Networks

РЕКОМЕНДАЦІЇ

ДЛЯ СПРОЩЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ
НА РІВНІ ГРОМАД ДЛЯ ПРИСКОРЕННЯ ТЕМПІВ
ВІДНОВЛЕННЯ:

СПРОЩЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПЕРЕДАЧІ В ОРЕНДУ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА ЗАКЛАДІВ КУЛЬТУРИ

Листопад, 2023

Ця публікація була профінансована Європейським Союзом. Її вміст є власною відповідальністю Агенції економічного розвитку PPV і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу



Restoring Ukraine Together



Фінансується
Європейським Союзом

Вступ

Маркером ефективності держави як державного апарату, зокрема, є прозорість та відкритість процедури реалізації громадянами своїх прав у відносинах з державою, владою. Загальні вимоги закріплені, зокрема, в Законі України «Про адміністративну процедуру», який набирає чинності 15 грудня 2023 року. Закон регулює відносини органів влади з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ – верховенство права, прозорість, відкритість, та визначає обов'язки владних суб'єктів щодо дотримання цих принципів. Ці вимоги є загальними щодо всіх адмінпроцедур.

У сфері культури, наприклад, це процедура погодження розміщення реклами на пам'ятках місцевого значення, укладення охоронного договору, передача в оренду приміщень закладів культури, погодження проведення масових заходів у сфері культури тощо. Регулювання прийняття таких рішень закріплює орган місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законодавством України. Зокрема, щодо передачі в оренду комунального майна.

Війна в Україні вплинула на культурну політику в державі з одного боку перерозподілом бюджетних коштів на військові потреби і, відповідно, скороченням витрат на культуру. З іншого боку, ставить перед нами безліч нових викликів, що стосуються продовження функціонування держави і, зокрема, культури.

Підсилення інституційної спроможності культурної сфери діяти в часі війни є нерозривним з формуванням фінансової бази для функціонування. Право громади здійснювати господарську діяльність шляхом передачі майна в користування є одним зі способів самостійно генерувати дохід в межах громади. Це, зокрема, закріплено міжнародними документами (Норми Кіто 1967 року підкреслюють економічну цінність спадщини, підкреслюючи, що історичні пам'ятки можуть розглядатися як туристичні атракції і, подібно до природних ресурсів, можуть сприяти економічному розвитку країни). Ці рекомендації адресовані керівникам закладів культури, посадовим особам місцевого самоврядування, громадським активістам як перелік пропозицій до спрощення процедури передачі в оренду майна закладів культури як інструмент для збільшення фінансової спроможності громади і культури, зокрема.

За даними [Restoring Ukraine Together](#) найбільше видатків місцевих бюджетів у 2022 році спрямовувалося на клубні заклади — 35,82 % та бібліотеки, музеї і виставки — 34,64 %, що загалом становить 70,4% всіх видатків на культуру і

мистецтво у 2022 році. Найбільшою статтею витрат з місцевих бюджетів на культуру та мистецтв було здійснено на оплату праці і нарахування на заробітну плату — 60,87%. При цьому розмір середньомісячної заробітної плати штатних працівників за напрямом «Діяльність у сфері творчості, мистецтва та розваг» є нижчим за розмір середньомісячної заробітної плати штатних працівників у середньому по економіці у 2022 році на 25,6%, а за напрямом «Функціонування бібліотек, архівів, музеїв та інших закладів культури» — на 29,5%.

Інформація щодо адаптації української культурної сфери та креативних індустрій до існування в умовах збройної агресії росії, зібрана Українським культурним фондом в рамках дослідження [«Потреби культурної сфери»](#), свідчить, що ключовими перешкодами, на думку респондентів, є відсутність стабільної державної фінансової підтримки — 75,4% та низький рівень оплати і демотивація персоналу у сфері культури — 60,9%. Тобто, в культурній сфері є запит на державну фінансову підтримку діяльності культури в часі війни. При цьому, під час опитування респонденти зазначили, що найчастіше отримували різні види допомоги від міжнародних організацій (60,8%), місцевих органів влади (54,2%) та громадських організацій (54%).

На нашу думку, така ситуація є природною для процесу децентралізації і свідчить про існування запиту в громадах на посилення спроможності генерувати фінансово-матеріальну базу культури самостійно.

Реформа децентралізації дала поштовх до формування ефективного місцевого самоврядування. Законом України від 24.12.2015 № 911-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» було внесено зміни в Закон України «Про культуру» (далі — «Закон про культуру»). Зокрема, доповнено положеннями: відповідно до ст. 26 Закону про культуру джерелами фінансування закладів культури є доходи від реалізації продукції майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання. До внесення відповідних змін законодавство не містило положення про право закладу культури отримувати дохід шляхом передачі майна в оренду.

Чинний станом на момент ухвалення відповідних змін Закон України «Про оренду державного та комунального майна» був ухвалений ще 1992 року. Закон 1992 року в принципі не регулював інституту передачі в оренду майна закладів культури, збереження історичної спадщини тощо. Крім цього, було передбачено передачу об'єктів комунальної власності через складну процедуру,

яка не сприяла формуванню спроможності закладів культури та/або органів місцевого самоврядування приймати рішення щодо передачі.

На противагу Закон України «Про оренду державного та комунального майна», прийнятий у 2019 році, регулює конкурсну процедуру передачі майна через електронні аукціони та відкритий доступ до інформації про потенційні об'єкти оренди через електронну торгову систему (ЕТС), де такі аукціони відбуватимуться. Оренда дає змогу закладам культури отримувати дохід та ефективніше використовувати наявні площі, які ап'оріо потребують коштів на утримання (оплата заробітної плати, комунальних послуг, ремонту тощо).

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оренди державного та комунального майна» від 3 червня 2020 р. № 483 у редакції, чинній на момент написання цих рекомендацій, державне підприємство «Прозорро.Продажі», що належить до сфери управління Міністерства економіки України, є відповідальним за забезпечення функціонування ЕТС - адміністратором електронної торгової системи. Відповідно до даних, розміщених на сайті «Прозоро. Продажі» **у 2023 році було опубліковано інформацію щодо передачі в оренду чи підготовку до неї 209 будинків культури комунальної власності (частини або повністю)**. На жаль, відсутні дані щодо кількості будинків культури, що у власності територіальних громад, в цілому. Однак, за [даними](#) Міністерства культури та інформаційної політики України станом на 29 вересня 2023 року збитків від війни зазнали 841 клубний заклад (703 будинки/палаці культури - згідно з [інформацією](#) Інституту Київської школи економіки (KSE Institute).

Тобто, механізм передачі в користування шляхом оренди за кількісними показниками не є поширеним в Україні.

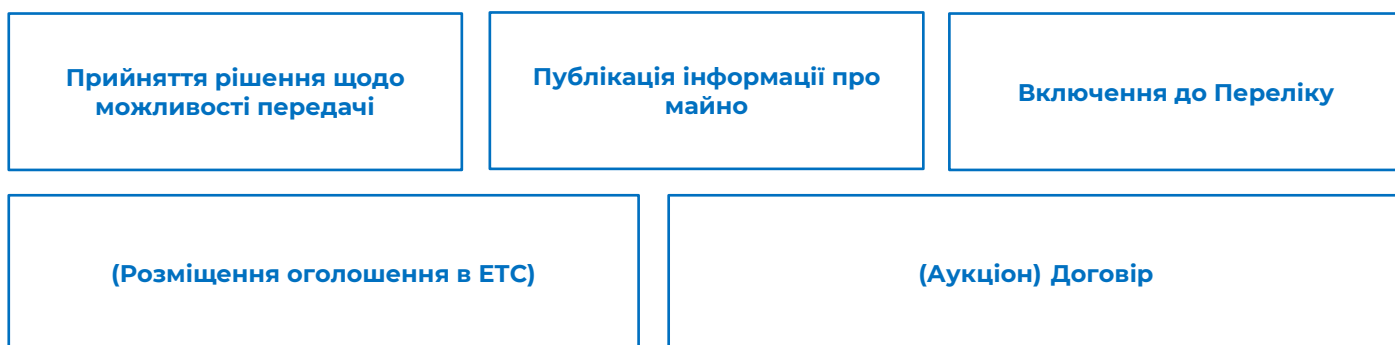
Під час написання цих рекомендацій ми провели фокус-групу з представни_цями місцевих органів влади, закладів культури, організацій громадянського суспільства, які працюють у сфері культури в часі війни. Метою дослідження було виявлення основних передумов та причин не впровадження оренди в закладах культури комунальної власності. За результатами було визначено основні групи недоліків процедури, які впливають на рішення щодо передачі:

- Нечіткість норм, які регулюють процедуру передачі (колізії, прогалини, оціночні судження тощо)
- Неправильне визначення повноважень - прав та обов'язків - орендодавців
- Надмірні обтяження або штучні перешкоди в процедурі

- Недотримання принципу прозорості та відкритості
- Відсутність ефективних інструментів для пільгової оренди

Частина із цього переліку є недоліками законодавчого врегулювання. Передача в оренду майна, що перебуває у комунальній власності, здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до вимог законодавства. Однак, органи місцевого самоврядування мають право прийняти рішення щодо особливостей регулювання процедури «на місцях».

Процедура передачі в оренду закладів культури комунальної власності визначена Законом України «Про оренду державного та комунального майна» (далі – «Закон про оренду»), Порядком передачі в оренду державного та комунального майна, закріпленого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2020 р. № 483 (далі - «Порядок»). Відповідно до Закону етапами процедури передачі в оренду комунального майна є:



Орган місцевого самоврядування призначає орендодавця комунального майна - уповноважений орган/балансоутримувач майна. Відповідно до законодавства орендодавець приймає рішення щодо передачі/процедури передачі на кожному з цих етапів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

ДЛЯ КЕРІВНИКІВ ЗАКЛАДІВ КУЛЬТУРИ

Заклад культури може передавати приміщення в оренду для організації заходів, презентацій, публічних дискусій; облаштування кафе, майстерень, незалежних театрів тощо. Заклад має право самостійно вирішувати його стратегію розвитку: які витрати закладу має покривати комерція, яку площу закладу можливо передати орендарям, діяльність яких є цікавою для розвитку закладу на умовах пільгової оренди тощо. Ініціатором оренди може бути потенційний орендар/балансоутримувач/уповноважений орган управління та/або орендодавець.

Які кроки заклад культури (балансоутримувач) повинен зробити перед початком аукціону/оформленням оренди?

1. Визначити умови передачі приміщення закладу
 - Весь заклад чи його частину варто передати в оренду? Якщо частину, то яку?
 - Часові межі користування (погодинно, поденно, довгострокова оренда).
 - Якщо заклад потребує площі для здійснення своєї діяльності в робочий час, то чи може заклад передавати в користування площу у вечірній час?
 - Чи можливо забезпечити охорону закладу в орендний час?
 - Порядок користування:
 - Чи є цільове призначення закладу відповідно до закону?
 - Чи є підстави для використання приміщення в будь-який спосіб (наприклад, законодавство дозволяє використовувати заклад площею 500м², який не використовується останніх 5 років, під будь-яке цільове призначення невикористання)
 - Чи має значення профільна діяльність орендаря для розвитку закладу культури, досвід попередніх проєктів, цільові аудиторії орендаря у разі проведення публічних заходів тощо), виходячи з розташування/профілю закладу тощо)
 - Чи можлива суборенда? Відповідно до законодавства, у разі якщо оренда відбувається без проведення аукціону, суборенда є забороненою. Однак, якщо передача відбувається на конкурсних засадах (аукціон), то орендар має право передати таке майно в суборенду.

- Орендна плата
 - Чи є балансова вартість майна, чи необхідно проводити переоцінку (у разі якщо балансова вартість майна відсутня або застаріла)?
 - Який порядок для пільгової оренди, визначений органом місцевого самоврядування? Хто на неї має право?
 - Розподіл коштів
 - Відповідно до законодавства визначення порядку розподілу доходу з орендної плати належить до компетенції органів місцевого самоврядування. Чи передбачено такий розподіл у вашій громаді? Якщо так, то який він? Чи є вигідним такий розподіл вашому закладу? У разі надходження доходу до бюджету закладу, як заклад буде витратити ці кошти?
2. Прийняти рішення про намір передати майно оренду (статутом або положенням балансоутримувача може бути передбачено обов'язкову згоду на це органу управління, до сфери управління якого належить балансоутримувач). Для початку можна прийняти рішення про передачу в оренду частину приміщення. Деякі заклади освіти [пропонують](#) в оренду стіну закладу для розміщення реклами на фасаді. **Підкреслимо, що заклад культури має право прийняти рішення про намір передачі майна в оренду або про відмову у включенні об'єкта до відповідного Переліку. Тобто, рішення про можливу передачу має бути прийнято зі згоди як орендодавця (як правило, уповноважений орган місцевою радою), так і балансоутримувача.**
 3. Опублікувати інформацію про об'єкт в ЕТС самостійно/за наявності погодження орендодавця (наприклад, [публікація](#) щодо можливої оренди приміщень Національного музею у Варшаві).

Передача в оренду є значно ускладненою в умовах відсутності інформації про об'єкти комунальної власності, що не використовуються. Як правило, це стосується більших громад, де не всі об'єкти є в постійному доступі мешканців міста. [Непоодинокими](#) є випадки публікації фотографій, сканів документів у поганій якості. Обмежений доступ до інформації призводить до обмежень в доступі до інфраструктури. За таких умов важко встановити об'єкти, цікаві потенційним орендарям.

Учасники фокус-групи підтвердили, що одним із недоліків процедури передачі майна комунальної власності в оренду приватним суб'єктам є відсутність доступу до інформації про об'єкти комунальної власності, які можуть бути передані в користування. Внаслідок цього може сформуватись перелік таких

«вільних» об'єктів, який сформований, виходячи зі суб'єктивних рішень орендодавця.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не може бути обмежено доступ до інформації про, зокрема, володіння, користування чи розпорядження комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих копій чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці копії або майно. [Орган місцевого самоврядування зобов'язаний публікувати/оновлювати актуальний перелік майна територіальної громади.](#)

У Львові в публічному доступі є [Зведений перелік комунальної власності Львова](#), який містить інформацію про об'єкт, користувача, наявність правових підстав для користування. Однак, функціонал бази даних не дозволяє перевірити, чи Перелік містить інформацію щодо всіх об'єктів на території міста. Крім цього, важливим є [доступ до інформації щодо наявності приміщень та їх стану – такий перелік відобразатиме актуальний стан комунальної власності.](#)

Наступні етапи щодо включення майна до Переліку, затвердження умов оренди, оголошення про аукціон (у разі проведення аукціону), підписання договору є сферою відповідальності орендодавця (органу місцевого самоврядування/уповноваженого ним органу).

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО СПРОЩЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПЕРЕДАЧІ МАЙНА В ОРЕНДУ

Орган місцевого самоврядування уповноважений здійснювати управління комунальним майном від імені та в інтересах територіальної громади, як доходами, так і видатками. Передача комунального майна в оренду є інструментом формування доходів для громади та, зокрема, закладів культури. Згідно з даними [Restoring Ukraine](#) із 2019 року з'явилися позитивні тенденції обсягів фінансування культури. Зокрема децю зросли видатки на культуру з місцевих бюджетів і незважаючи на війну, у 2022 році вони досягли свого відносного максимального значення (3,01 %) починаючи із 2015 року і майже досягли показника 2014 року (3,08 %). При цьому частка витрат на культуру в державному бюджеті скорочується в часі війни. Відтак, територіальні громади (будуть) змушені шукати додаткові джерела фінансування для культури. За даними фокус групи одним із найбільших недоліків правового механізму передачі комунального майна в оренду є відсутність прозорих правил, доступу до інформації та наявність штучних перешкод. Варто зазначити, що респонденти в цілому не заперечували важливість бюрократичних процедур, але тоді, коли вони не створюють перешкод для передачі в цілому для певної категорії користувачів. Для того, щоб врегулювати особливості процедури передачі в оренду майна закладів культури на місцевому рівні та спростити їх, варто врахувати наявні недоліки та досвід інших громад.

1

ПРИЙНЯТИ РЕГУЛЮВАННЯ, ЯКЕ СПРИЯЄ ПРОЗОРОСТІ ТА УСУНЕННЮ ПЕРЕШКОД ПРОЦЕДУРИ

Орендодавець приймає рішення щодо включення майна до Переліку. Перелік першого типу - Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні; Перелік другого типу - Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону.

Підставами для відмови у включенні майна до одного з Переліків є, серед інших, обставини, що визначаються владним суб'єктом суб'єктивно (ч. 1 ст. 7 Закону).

п. 1 неможливість передачі відповідного майна в оренду згідно із частиною другою статті 3 закону про оренду (вичерпний перелік об'єктів, які не можуть бути об'єктами оренди)

об'єкти культури є в переліку ч.2 ст. 3 Закону, при цьому термін «об'єкт культури» в законодавстві відсутній

п. 2 обґрунтовані власні потреби уповноваженого органу управління та/або балансоутримувача, або потреби іншої бюджетної установи, що розміщена в будівлі, споруді, їх окремій частині

п. 3 неможливість використання об'єкта за цільовим призначенням, яке заявлено потенційним орендарем, у разі якщо орендар не має права використовувати майно за будь-яким цільовим призначенням згідно з випадками і з урахуванням обмежень, встановлених Порядком

п. 6 встановлена рішенням уповноваженого органу управління недоцільність передачі в оренду єдиного майнового комплексу комунального підприємства

На нашу думку, ці підстави для відмови є оціночними та не є визначеними.

Пунктом 2 визначено підставу для відмови «обґрунтовані власні потреби» - таке формулювання сприяє можливим зловживанням з боку орендодавців в (не)погодженні оренди. Зважаючи на відсутність критеріїв «власних потреб», таке **необґрунтоване право уповноваженого органу надавати відмову з підстав наявності «обґрунтованих власних потреб» може спричинити зловживання** зі сторони владного суб'єкта, що створює можливості для маніпулювання, затягувань часу прийняття рішення та корупційних ризиків.

Відповідно до Закону про оренду особливості передачі в оренду комунального майна додатково можуть визначатися рішенням органів місцевого самоврядування з урахуванням вимог і обмежень, передбачених Законом і Порядком передачі майна в оренду.

Враховуючи викладене, рекомендуємо визначити в рішенні місцевої ради **критерії таких потреб** задля уникнення неоднакового застосування закону (наприклад, передача такого приміщення в користування юридичній особі, що фінансується бюджетом тощо). Таким чином, потенційний орендар може

спланувати можливу оренду приміщення найближчим часом або оскаржити відмову.

Щодо пункту 3. Відповідно до Порядку (п. 29) не можуть бути використані за будь-яким цільовим призначенням, зокрема, об'єкти соціально-культурного призначення (майно закладів культури, фізичної культури і спорту). Такі об'єкти оренди можуть використовуватися лише, зокрема, якщо заклад не використовується у діяльності таких закладів та об'єктів протягом 3 років (для об'єктів площею менш як 500м²) або 5 років (для об'єктів площею, що становить 500м² і більше), за умови, що це не погіршує соціально-побутових умов осіб, які навчаються або працюють у такому закладі

На нашу думку, підхід до визначення цільового призначення закладу на підставі його площі є формальним. З огляду на те, що інструмент передачі в оренду не є поширеним в територіальних громадах, така вимога щодо площі закладу культури як передумови визначення цільового призначення об'єкта культури обмежує потенційних орендарів у доступі до закладів культури, що перебувають в комунальній власності.

Крім цього, формулювання «погіршення соціально-побутових умов» не визначене законодавством. Відтак, встановлюється уповноваженим органом суб'єктивно. [Відсутність вичерпного переліку підстав для визнання соціально-побутових умов погіршеними створює можливості для маніпулювання та корупційні ризики.](#) Органу місцевого самоврядування варто встановити критерії для визнання соціально-побутових умов погіршеними. Це дозволить запобігти неоднаковому застосуванню законодавства до потенційних орендарів.

Пункт 6. Встановлена рішенням уповноваженого органу управління недоцільність передачі в оренду єдиного майнового комплексу комунального підприємства

До складу такого підприємства як єдиного майнового комплексу входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги, борги, а також право на торговельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом (ст. 191 Цивільного кодексу України).

[Критерії для визначення доцільності чи недоцільності законодавством не визначені.](#) Право уповноваженого органу надавати відмову з підстави «недоцільність передачі» може спричинити зловживання зі сторони владного

суб'єкта (наприклад, порушення у рішенні місцевої ради про відмову в передачі з підстави “недоцільність” визнано [судом](#)). Відтак, право відмови у зв'язку з “недоцільністю” повинно бути застосовне з урахуванням критеріїв, які унеможливають такі зловживання органів місцевого самоврядування (наприклад, передача є недоцільною, коли це суперечить законодавству або рішенням місцевої ради тощо).

Посилаючись на ці підстави, орган місцевого самоврядування/уповноважений ним орган має право також прийняти рішення про скасування рішення про включення об'єкта до одного з Переліків **на будь-якому з етапів передачі майна в оренду**. Наслідками прийняття такого рішення є відміна електронного аукціону до дня його проведення – щонайменше після трьох місяців погоджень владними суб'єктами процедури передачі майна в оренду.

2

РОЗГЛЯД ПИТАННЯ ПЕРЕДАЧІ ЗДІЙСНЮВАТИ КОМІСІЙНО

Процедура прийняття рішення щодо наміру передачі майна в оренду, погодження уповноваженими органами, публікації інформації щодо об'єкта та погодження такої публікації залежить від великої кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування.

«Після прийняття балансоутримувачем рішення про намір передачі майна в оренду або отримання від уповноваженого органу управління рішення про доцільність передачі майна в оренду..»(ч. 4 ст. 6 Закону)

«орендодавець звертається до уповноваженого органу, визначеного частиною шостою цієї статті, із клопотанням про включення об'єкта до Переліку, якщо включення об'єкта до Переліку відповідного типу потребує прийняття відповідного рішення..»(ч. 5 ст. 6 Закону)

Крім цього, відповідно до п. 45 Порядку на цьому етапі орган охорони культурної спадщини також розглядає можливість потенційної передачі об'єкта в оренду. За результатами розгляду орган охорони культурної спадщини приймає рішення про надання згоди або про відмову у погодженні передачі в оренду відповідної пам'ятки та надсилає його балансоутримувачу.

Тривалі строки розгляду, багатоетапність погоджень сприяє кристалізації намірів всіх сторін щодо передачі в оренду такого майна. Однак, це не приваблює потенційних орендарів (бізнес, громадський сектор). Це створює

підґрунтя для пошуку простіших шляхів розв'язання питання користування майном (відсутність оформленого договору оренди, корупція тощо).

З метою уникнення затягування термінів прийняття рішення щодо можливості передачі в оренду об'єкта можна здійснювати комісійно з відповідними погодженнями уповноважених органів. Робоча група/комісія може публічно розглядати питання передачі, озвучувати недоліки та перешкоди такої передачі. Крім прозорості процесу це сприятиме пришвидшенню процедури.

3

ВИЗНАЧАТИ ДОДАТКОВІ УМОВИ З ОГЛЯДУ НА РЕАЛЬНІ ПОТРЕБИ ЗАКЛАДУ КУЛЬТУРИ

Відповідно до законодавства рішенням органу місцевого самоврядування можуть бути передбачені особливості договору оренди майна, що передається в оренду з додатковими умовами. Додаткові умови оренди майна розробляються орендодавцем на підставі пропозицій балансоутримувача, уповноваженого органу управління або з власної ініціативи орендодавця.

Один_а із респондентів фокус-групи згадував_ла про те, що існує **ризик щодо проведення відкритого аукціону, оскільки користувачем приміщення буде обрано учасника аукціону, який запропонував найбільш вигідну пропозицію**. Механізм встановлення додаткових умов оренди може частково позбавити заклад цього ризику. Невиконання додаткових умов є підставою для припинення договору оренди. Однак, варто підкреслити, що такі умови не можуть обмежувати конкуренцію та призводити до дискримінації учасників (наприклад, в протоколі комісії з розгляду скарг та підготовки пропозицій стосовно організації та проведення аукціонів Мінекономіки зафіксовано порушення встановлення вимоги **наявності досвіду** у сфері, яка не є дотичною до профілю оренди).

Органом місцевого самоврядування можуть бути визначені такі додаткові умови оренди майна:

- обмеження щодо використання майна з огляду на профіль діяльності закладу культури, місце розташування тощо (наприклад, розміщення в приміщенні закладу громадської організації у сфері культури та мистецтв/творчої майстерні/кафе тощо);

- доступ до приміщення ширшого кола осіб, проведення публічних заходів;
- поетапне збільшення строків оренди за умови виконання певних умов (стан приміщення, кількість відвідувачів тощо)/критерії для визначення більш тривалого строку;
- виконання орендарем певних видів ремонтних робіт (поточного та/або капітального ремонту), реконструкції або реставрації об'єкта;
- виконання інвестиційних зобов'язань щодо орендованого об'єкта та ін.

4

ПРОПОНУВАТИ УМОВИ ПІЛЬГОВОЇ ОРЕНДИ ЗА ВІДКРИТИМИ КРИТЕРІЯМИ

Постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 № 630 «Деякі питання розрахунку орендної плати за державне майно» встановлено право орендодавця передавати в оренду майно за річною орендною платою у розмірі 1 гривні. Ця постанова поширюється на майно, що перебуває у державній власності. Однак, може застосовуватись до територіальних громад, що не прийняли відповідного рішення про регулювання розрахунку в громаді або за аналогією.

Тобто, законодавство не встановлює обов'язку органу місцевого самоврядування визначати орендну плату у розмірі 1 гривні за певних умов. Однак, орган місцевого самоврядування є представницьким органом громади, визначає стратегічні напрямки її розвитку. Відтак, **якщо місто прагне створити умови для розвитку**, наприклад, культури чи науки, то **може пропонувати умови** для цього (наприклад, користування комунальними приміщеннями на пільгових умовах). Наприклад, пропонувати таку оренду кластерам культури; організаціям, які протягом тривалого часу працюють у місті; громадським діячам, молодим художникам, які беруть участь у міжнародних програмах культури, резиденціях тощо. Проактивні дії органів місцевого самоврядування формування бази інформації про такі об'єкти, поступове поліпшення стану об'єктів, які мають потенціал оренди, за кошти міського бюджету налагодять механізм пільгової оренди в місті.

На думку респондентів фокус-групи, такий механізм є необхідним при визначенні умов передачі майна в оренду. Як правило, громади неофіційно встановлюють перелік організацій, які можуть претендувати на такі умови

оренди (неприбуткові, волонтерські, благодійні тощо). Однак, **передумовою прозорості та ефективності механізму є врегулювання на рівні рішень органів місцевого самоврядування критеріїв до суб'єктів, які можуть претендувати на таку ставку орендної плати. Така визначеність сприяє рівному доступу потенційних орендарів до об'єктів комунальної власності.**

5

ВИЗНАЧАТИ МЕХАНІЗМ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ЗА ПОШКОДЖЕНЕ АБО ЗНИЩЕНЕ КОМУНАЛЬНЕ МАЙНО, ЩО ПЕРЕБУВАЄ В ОРЕНДІ

Передача майна в короткострокову оренду має безліч [прикладів](#) за кордоном: Royal Palace at Caserta на північ від Неаполя, італійської пам'ятки, внесеної до Списку всесвітньої спадщини; Палац Шенбрунн, що також охороняється ЮНЕСКО; Палац та музей Бельведер у Відні, Австрія; у музеї Родена або будинку Віктора Гюго, у Парижі; Версальський палац для проведення певних типів заходів.

Доступ до оренди цих та інших пам'яток може бути відкритим лише за умови відповідального користування та включення до договору оренди умов щодо штрафів/санкцій, які це забезпечують.

[Рекомендації](#) «Штрафи як інструмент управління місцевою культурною спадщиною» були раніше напрацьовані в межах проєкту ReHERIT, що реалізовувався за фінансового сприяння Європейського Союзу з 2018 по 2021 рік.

Закон про оренду встановлює обов'язок такого орендаря застрахувати орендоване майно від пошкодження. Орендар протягом десяти календарних днів з дати укладення договору оренди зобов'язаний застрахувати орендоване нерухоме та інше окреме індивідуально визначене майно на користь балансоутримувача на період дії договору (п. 175 Порядку). Однак, таке правове регулювання не враховує умов короткострокової оренди, а також не забезпечується – закон не встановлює відповідальності за відсутність страхування. Фактично дотримання цієї вимоги закону покладається на розсуд сторін. Деякі з наших респондентів зазначали, що проблеми з відновленням пошкодженого орендованого майна покриваються коштом місцевого бюджету. Відтак, [страхування майна шляхом передачі гарантійного платежу](#)

орендодавцю або укладення договору страхування (довгострокова оренда) могло б розв'язувати цю проблему.

6

ПУБЛІКУВАТИ ІНФОРМАЦІЮ ПРО ЗДІЙСНЕНІ ПОЛІПШЕННЯ МАЙНА ОРЕНДАРЕМ

Відповідно до законодавства орендар має право зарахувати частину витрат на проведення капітального, поточного ремонту в рахунок зменшення орендної плати. На практиці це часто призводить до зловживань таким правом і непропорційних втрат місцевого бюджету.

Для зарахування витрат необхідно подати орендодавцю, зокрема, документи, що підтверджують обсяг виконаних робіт, дати початку та закінчення робіт, звіт про оцінку майна, виконаний суб'єктом оціночної діяльності, в якому визначається різниця між вартістю об'єкта оцінки в стані «після проведення ремонту» та стані «до проведення ремонту», висновок будівельної експертизи, документи, що підтверджують оплату виконаних робіт (якщо площа об'єкта більше 150 м²).

Відкрита інформація про кошториси робіт, підрядників є необхідною для уникнення зловживань суб'єктами владних повноважень та недобросовісних орендарів, забезпечення права добросовісних орендарів на прийняття рішення про зарахування коштів, створення умов для інвестицій в потенційно рентабельне комунальне майно/майно, яке знаходиться в комерційно привабливих зонах міста, яке потребує ремонту.

Особливо часто це стосується об'єктів, які є «занедбанними пам'ятками» (пам'ятка, що перебуває в незадовільному або аварійному стані та потребує невідкладного капітального ремонту або реставрації - відповідно до Порядку).

Орендар, який отримав занедбану пам'ятку в оренду на умовах довгострокової пільгової оренди та виконав роботи зі збереження пам'ятки, має право:

1. на зарахування частини витрат, здійснених ним на виконання робіт зі збереження пам'ятки, в рахунок зменшення орендної плати, якщо така пам'ятка передана в оренду за результатами аукціону; або

2. на застосування зменшеної орендної плати за договором оренди, якщо занедбана пам'ятка передана в оренду без аукціону кваліфікованій особі (музеї, комунальні підприємства, установи, організації у сфері культури і мистецтв чи громадські організації у сфері культури і мистецтв, заклади освіти всіх форм власності).

Процедура передачі занедбаної пам'ятки є депо складнішою: більше етапів погодження робіт, погодження проектно-кошторисної документації, прийняття таких робіт уповноваженим органом.

Однак, на нашу думку, ця процедура є закритою і сприятливою для виникнення зловживань та корупційних ризиків.

Після завершення виконання робіт зі збереження занедбаної пам'ятки орендар надає орендодавцю, зокрема, висновок органу охорони культурної спадщини про відповідність робіт зі збереження пам'ятки науково-проектній документації на виконання робіт зі збереження занедбаної пам'ятки, що погоджена органом охорони культурної спадщини (Закон України «Про охорону культурної спадщини» не передбачає такі повноваження органів охорони культурної спадщини» - прим.).

В процесі виконання таких робіт орган охорони культурної спадщини не зобов'язаний законом здійснювати контроль робіт. Відсутність обов'язку здійснювати контроль під час проведення робіт створює ризик пошкодження або втрати пам'ятки. Рекомендуємо органам місцевого самоврядування передбачити процедуру постійного контролю уповноважених органів за використанням об'єктів та його документування. Такий **контроль може здійснюватись залежно від індикаторів ризиків (об'єкт, орендар тощо) або у формі висвітлення в публічному доступі моніторингу робіт станом на 1, 3, 6 місяць** тощо. Це дозволить уникнути «неочікуваного» знищення пам'яток культурної спадщини та формування репутації орендарів комунального майна (відповідального бізнесу, творчих спілок тощо).

Орендодавець приймає рішення про відмову в зарахуванні витрат орендаря, зокрема, якщо роботи зі збереження занедбаної пам'ятки виконані з істотними порушеннями науково-проектної документації, погодженої в установленому порядку органом охорони культурної спадщини.

Крім цього, не встановлено штрафні санкції за невиконання передбачених науково-проектною документацією роботи зі збереження занедбаної пам'ятки протягом не більш як 5 років з дати укладення договору довгострокової пільгової оренди (п. 189 Порядку). Відсутність покарання створює умови для

спричинення шкоди пам'ятці без відповідальності. Рекомендуємо органу місцевого самоврядування як уповноваженому суб'єкту встановити додаткові умови договору, що стосуються матеріальної відповідальності орендаря за порушення взятих на себе зобов'язань.

7

ВИЗНАЧИТИ ПОЛІТИКИ РОЗПОДІЛУ ДОХОДУ, СФОРМОВАНОГО ВІД НАДХОДЖЕННЯ ОРЕНДНОЇ ПЛАТИ

Порядок розподілу орендної плати для об'єктів, що перебувають у комунальній власності, між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем визначається місцевою радою (Закон про оренду).

На нашу думку, право закладу на кошти з оренди повинно бути встановленим на місцевому рівні незалежно від підходів до управління містом конкретної місцевої ради. Дохід з оренди є стимулом для закладу культури підвищення оплати праці працівників закладу, покращення стану приміщення закладу, умов і якості культурних послуг. Залишення цих коштів в міському бюджеті та їх виділення на витрати, не пов'язані з функціонуванням закладу, фактично позбавляють права закладу формувати додаткове джерело фінансування.

У Дніпрі за користування об'єктом оренди Орендар сплачує орендну плату, яку спрямовує у разі якщо балансоутримувачем нерухомого майна є підприємство (заклад, установа) іншої форми власності:

- 70 % від загальної суми орендної плати до бюджету Дніпровської міської територіальної громади;
- 30 % від загальної суми орендної плати на рахунок балансоутримувача об'єкта оренди.

У разі якщо балансоутримувачем нерухомого майна є бюджетна установа, заклад, що повністю фінансується з бюджету Дніпровської міської територіальної громади або комунальне некомерційне підприємство створено в результаті реорганізації закладів охорони здоров'я – 100 % на рахунки спеціального фонду цих установ та закладів як власні надходження (відповідно до [рішення](#) міської ради від 20.07.2022 № 30/25 «Про врегулювання питання оренди нерухомого майна, що належить до комунальної власності Дніпровської міської територіальної громади»).

У [Вінниці](#) орендна плата після сплати податку на додану вартість розподіляється шляхом передачі 40% коштів до загального фонду міського бюджету; 15% коштів перераховуються до цільового Фонду міської ради для виготовлення технічної документації, оцінки і правоустановчих документів на об'єкти комунальної власності міста; 45 % коштів розподіляється за функційним принципом (наприклад, кошти, що надійшли від оренди приміщень, які є об'єктами комунальної власності і визнані пам'ятками архітектури (крім приміщень, балансоутримувачем, яких є бюджетні установи) – до цільового фонду охорони культурної спадщини) або за адресним (оренда конкретної будівлі є джерелом фінансування іншого бюджету).

Передача коштів від орендодавця безпосередньому балансоутримувачу закладу сприяє формуванню відповідальності закладів, зокрема, їх керівників, їх зацікавленості в оформленні орендних відносин на передачу майна комунальної власності. Відтак, **рекомендуємо переглянути положення, що стосуються розподілу орендної плати переглянути в рішеннях місцевих рад, і визначити вигодонабувачем таких коштів безпосередньо заклади культури.**

Висновки

Процедура передачі в оренду майна комунальної власності зазнала значних змін у 2019 році, коли було прийнято новий Закон «Про оренду державного та комунального майна». Закон, серед іншого, вперше закріпив обов'язок передавати в оренду майно в порядку аукціону та формувати ціну за принципом найвигіднішої орендної плати для громади. Однак, недоліки регулювання в основному стосуються наявності прогалин та колізій, надмірних обтяжень процедури, недоступності інформації щодо наявності майна, яке може бути передане в користування, відсутність чітких правових підстав для відмови у передачі. Все це призводить до перешкоди передачі та, як наслідок, ускладнення процедури. З метою спрощення ці рекомендації пропонують **керівникам закладів культури:**

1. Визначити умови передачі майна в оренду, що сприятимуть розвитку закладу (час оренди, площа, порядок користування, умови сплати та розподілу орендної плати)
2. Якщо визначені умови не закріплені в рішеннях органу місцевого самоврядування, сприяти напрацюванню відповідних рішень та їх затвердженню
3. Сприяти прийняттю уповноваженим органом рішення про передачу майна в оренду
4. Публікувати дані про об'єкт, який може бути передати в оренду, та сприяти висвітленню детальної та повної інформації про умови приміщення та оренди

Рекомендації органам місцевого самоврядування:

1. Прийняти регулювання, яке сприяє прозорості процедури для отримання доходу закладами та спрощення процедури в цілому
2. З метою уникнення затягування строків прийняття рішень щодо передачі здійснювати розгляд комісійно, залучаючи одночасно профільних представників уповноважених органів
3. Визначати додаткові умови з огляду на реальні потреби закладу культури
4. Пропонувати умови пільгової оренди за відкритими критеріями
5. Визначати та дотримуватись механізму відшкодування шкоди за пошкоджене або знищене комунальне майно, що перебуває в оренді
6. Публікувати інформацію про здійснені поліпшення майна орендарем
7. Визначити вигодонабувачем доходу з оренди безпосередньо заклади культури