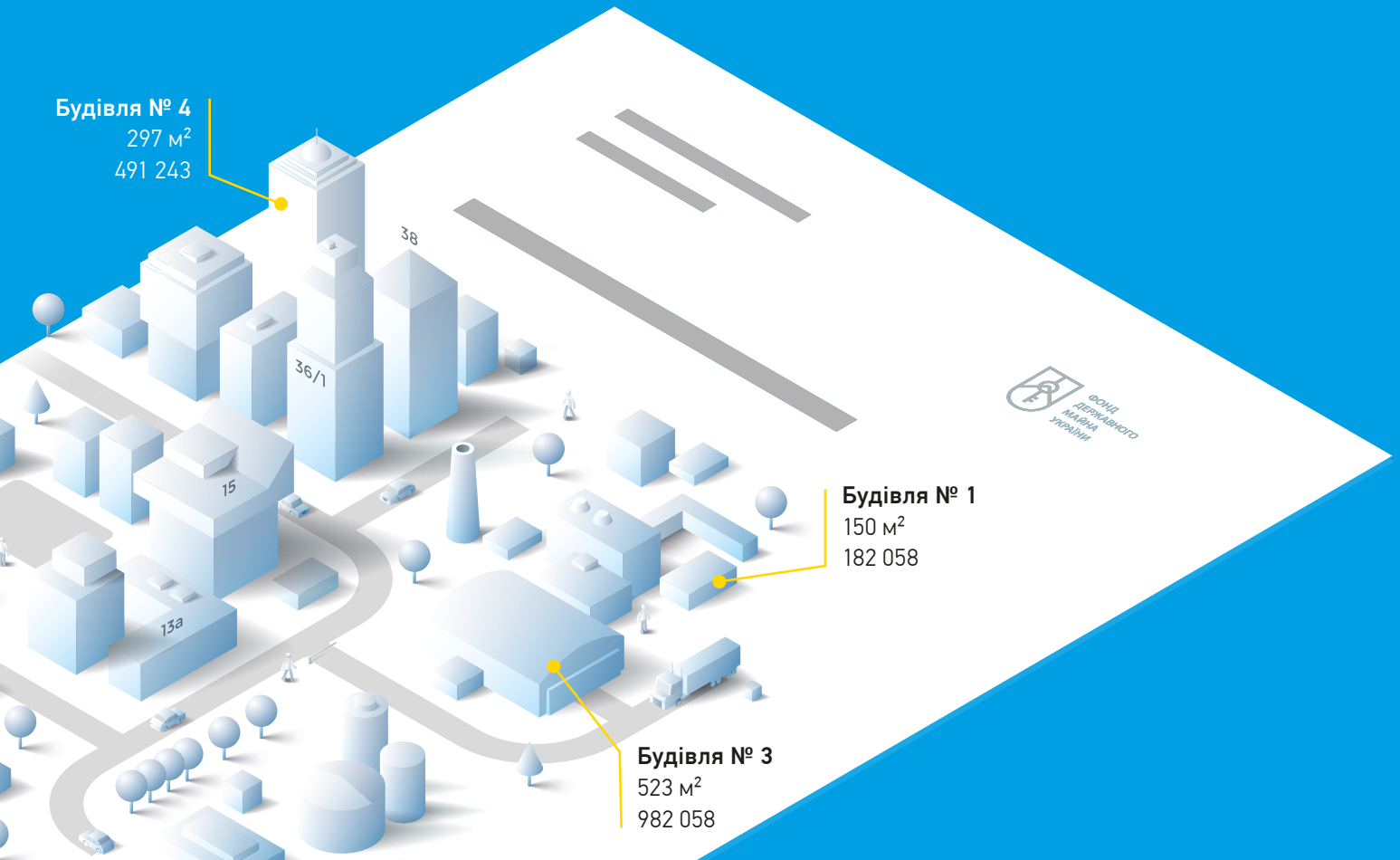
Оренда державного майна в Україні



TRANSPARENCY INTERNATIONAL UKRAINE

Трансперенсі Інтернешнл Україна — представництво глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв і працює у більше як 100 країнах світу. Місія Трансперенсі Інтернешнл Україна — обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності і доброчесності публічної влади і громадянського суспільства. Дізнатися більше про діяльність організації можна на вебсайті: www.ti-ukraine.org

© 2021 TRANSPARENCY INTERNATIONAL.
ALL RIGHTS RESERVED

АВТОР: Олексій Жиренков

КЕРІВНИЦЯ ДОСЛІДЖЕННЯ: Христина Зелінська

КОМАНДА: Марина Цапок, Андрій Богданенко, Кирило Сидорчук, Марія Полоз, Іван Стахурський

ЛІТЕРАТУРНА РЕДАКТОРКА: Мар'яна Доболі

ДИЗАЙН: Михайло Федишак

РЕЦЕНЗЕНТИ: Леонід Антоненко, перший заступник голови Фонду державного майна України
Владислав Уривський, проєктний менеджер ДП «Прозорро.Продажі»

Звіт підготовлено командою напряму управління державним майном Трансперенсі Інтернешнл Україна в межах проєкту «Підтримка Фонду державного майна України: Офіс Сталих Інвестицій». Висловлені в ньому погляди можуть не відповідати позиції керівництва чи правління Трансперенсі Інтернешнл Україна. Дані та джерела, використані у звіті, можуть змінюватися після його публікації

Поширення звіту із обов'язковим зазначенням джерела з некомерційною метою заохочується

Ми перевіряли точність інформації у звіті. Вважаємо, що вона є коректною станом на лютий 2021 року. Проте Трансперенсі Інтернешнл Україна не несе відповідальність за наслідки її використання з іншою метою або в іншому контексті

Виконання цього звіту стало можливим завдяки підтримці Посольства Великої Британії в Україні. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Трансперенсі Інтернешнл Україна і необов'язково відображає погляди уряду Великої Британії

Трансперенсі Інтернешнл Україна

вул. Січових Стрільців, 37–41, 5 поверх

м. Київ, Україна, 04053

+38 044 360 52 42

ti-ukraine.org

office@ti-ukraine.org

5 **ВСТУП**

9 **РОЗДІЛ 1.** ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

13 **РОЗДІЛ 2.** АНАЛІТИКА

43 **РОЗДІЛ 3.** ДЕТАЛЬНИЙ ОПИС ПРОБЛЕМ З ДАНИМИ, ОПУБЛІКОВАНИМИ ФОНДОМ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА УКРАЇНИ

66 **ВИСНОВКИ**

ВСТУП

Особливості командно-адміністративного устрою СРСР, частиною якого протягом багатьох років була Україна, зумовили наявність великої кількості об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності.

Починаючи з 1992 року, відносини у сфері оренди державного майна здійснювалися відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 2269-XII (далі — старий механізм). З 1992 по 2019 роки до цього закону майже 50 разів вносили зміни, однак основні принципи надання державного майна в оренду залишалися незмінними аж до ухвалення Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 157-IX (набрав чинності 27 грудня 2019 року), який закріпив перехід до використання електронних аукціонів і суттєво змінив порядок надання державного та комунального майна в оренду (далі — новий механізм).

Передання в оренду «надлишкового майна», яке перебуває на балансі державних підприємств й установ, проте не використовується для виконання своїх статутних цілей, — перспективний напрямок поповнення державного бюджету, адже замість витрачання коштів на утримання майна держава може монетизувати такі активи.

Таким чином, мета цього дослідження — аналіз ефективності надання державного майна в оренду за старим і новим механізмами, що допоможе визначити основні проблеми в цій сфері, розв'язання яких сприятиме збільшенню надходжень до державного бюджету.

Для досягнення зазначеної мети доцільно розкрити такі питання:

- особливості механізму оренди державного майна за старим і новим законодавством;
- забезпечення стимулювання конкуренції у цій сфері;
- проблеми, з якими стикаються учасники орендних відносин (орендарі, орендодавці, балансоутримувачі);
- показники, за якими можна вимірювати ефективність оренди державного майна, чи демонструють значення цих показників позитивну динаміку;
- регіони, у яких державне майно надається в оренду найбільш ефективно.

Щоб відповісти на поставлені питання, у **Розділі 1** ми наводимо загальну характеристику сфери оренди державного майна.

Розділ 2 — аналітичний, у ньому ми порівнюємо різноманітні показники, які характеризують ефективність оренди державного майна (структура та динаміка надходжень від оренди, конкурентний аналіз, регіональний аналіз вартості квадратного метра оренди тощо) за старим та новим механізмами. Додатково аналізуємо зміст та форму типових договорів оренди державного майна на предмет наявності проблемних аспектів.

Розділ 3 присвячено детальному аналізу проблем з даними, які публікує Фонд державного майна України (далі — ФДМУ).

Це дослідження буде корисним насамперед:

- керівництву ФДМУ, оскільки дозволить ухвалювати рішення для розв'язання описаних у дослідженні проблем;
- ДП «Прозорро.Продажі» для вдосконалення роботи системи онлайн-аукціонів з оренди державного майна на основі аналітичних даних;
- членам Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку та іншим народним депутатам, оскільки його результати можуть лягти в основу відповідних законодавчих ініціатив.

Для підготовки аналітичної частини дослідження використано дані ФДМУ (щоквартальні переліки договорів оренди державного майна) та публічного модуля аналітики «Prozorro.Продажі».

Оскільки дані з квартальних переліків ФДМУ протягом трьох років заповнювалися лише вручну, вони можуть містити помилки, спричинені людським фактором.

Зазначимо, що дані про договори оренди за процедурою попереднього законодавства, розміщені на сайті ФДМУ, переважно є витягами з інформаційної системи ФДМУ «Етап-Оренда». Система технічно застаріла і не має перевірки полів, тому дані, завантажені з цієї системи, дійсно містять численні технічні помилки.

Для забезпечення репрезентативності ми виправили значну кількість помилок, які можна виявити автоматично, а також додатково збагатили дані інформацією, яка може бути корисною для цього дослідження. Щоб очистити та уточнити дані з квартальних переліків ФДМУ, ми:

1) виключили інформацію з неправильним форматом даних (наприклад, символи «***» замість цифр);

2) виключили неприродно низькі та високі показники (наприклад, вартість оренди квадратного метра, яка в тисячі разів більша, ніж в інших договорах);

3) доповнили пропуски в даних (наприклад, у випадках, коли в десяти кварталах за договором оренди є код ЄДРПОУ орендаря, а ще у двох немає);

4) на основі назви орендаря та інших показників визначили правову форму орендаря: юридична особа, фізична особа (у т. ч. ФОП), самозайнята особа (нотаріус, адвокат), державний орган або іноземний орендар;

5) на основі адреси об'єкта визначили його регіональну приналежність;

6) у декількох випадках вилучили дані, які свідомо некоректно заповнені лише в деяких кварталах (наприклад, протягом року орендна ставка залишалася незмінною, протягом двох кварталів була в сорок разів вищою, а потім знову поверталася до попереднього показника, при цьому всі інші елементи договору не змінювалися);

7) створили унікальний ідентифікатор договору для отримання можливості аналізувати зміни умов договорів у динаміці;

8) додали ідентифікатор приналежності до тимчасово окупованих територій України.

Незважаючи на всю виконану роботу з підготовки масиву даних до аналізу, гарантувати відсутність будь-яких помилок, які могли б вплинути на точність аналізу неможливо, оскільки відсутнє джерело, з яким можна порівняти їх правильність. Більш детальну інформацію про помилки в даних наведено в розділі «Детальний опис проблем з даними, опублікованими Фондом державного майна України».

1

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Починаючи з 2017 року, на сайті ФДМУ щоквартально публікуються переліки чинних договорів оренди державного майна, укладених апаратом ФДМУ та його регіональними відділеннями (далі — РВ ФДМУ). Цікаво, що дохід від більшості наведених у цих переліках договорів є мінімально можливим відповідно до методики розрахунку[1] плати за оренду державного майна, яка визначає ціну оренди не на основі конкуренції, а залежно від цільового призначення оренди та оціночної вартості майна і використовується для встановлення мінімально можливої ціни у випадку відсутності конкуренції. Це можна пояснити низьким рівнем конкуренції при визначенні орендарів державного майна. Імовірно, причиною такої ситуації є особливості механізму оренди державного майна, який діяв з 1992 до 2020 року.

Порядок передання державного майна в оренду, який діяв станом на початок 2017 року, наведено на схемі[2].

1 https://bit.ly/3rnH6E5

2 https://ggle.io/3sQN

1 **Направлення заяви**

Фізична чи юридична особа, яка має намір орендувати майно, подає заяву, проєкт договору оренди та установчі документи орендодавцю (відділення Фонду держмайна)

5 ДНІВ ПІСЛЯ РЕЄСТРАЦІЇ ЗАЯВИ

2 **Направлення копій**

Орендодавець надсилає копії отриманих від потенційного орендаря матеріалів органу, уповноваженому управляти відповідним майном

15 ДНІВ ПІСЛЯ ОТРИМАННЯ КОПІЙ

3 **Розгляд заяви**

Орган, уповноважений управляти майном, надсилає орендодавцю висновки про умови договору оренди або про відмову в укладанні договору

5 ДНІВ ПІСЛЯ ПОГОДЖЕННЯ ЗАЯВИ

4 **Публікація оголошення**

Орендодавець розміщує в друкованих ЗМІ та на власному вебсайті оголошення про намір передати майно в оренду

10 РОБОЧИХ ДНІВ ПІСЛЯ РОЗМІЩЕННЯ ОГОЛОШЕННЯ

5 **Прийняття заяв**

Орендодавець приймає заяви про оренду відповідного майна

3 РОБОЧІ ДНІ ПІСЛЯ ЗАКІНЧЕННЯ СТРОКУ ПРИЙНЯТТЯ ЗАЯВ

6 **Рішення про конкурс**

За результатом вивчення попиту (прийняття заяв) орендодавець ухвалює рішення про оголошення конкурсу на право оренди

НЕ МЕНШ НІЖ 20 ДНІВ

7 **Подання документів**

Охочі орендувати майно подають документи на участь в аукціоні, створена комісія затверджує список претендентів та повідомляє їм про допущення до конкурсу

7 РОБОЧИХ ДНІВ ПІСЛЯ ЗАТВЕРДЖЕННЯ СПИСКУ УЧАСНИКІВ

8 **Проведення аукціону**

За участі всіх претендентів на оренду відбувається відкрите засідання комісії, на якому за принципом аукціону обирається орендар

15 ДНІВ ПІСЛЯ ОТРИМАННЯ КОПІЙ

9 **Проєкт договору**

Орендодавець надсилає рекомендованим листом або вручає під розписку переможцю проєкт договору оренди

5 РОБОЧИХ ДНІВ ПІСЛЯ ОТРИМАННЯ ПРОЄКТУ ДОГОВОРУ

10 **Підписання договору**

Фізична чи юридична особа, яка має намір орендувати майно, подає заяву, проєкт договору оренди та установчі документи орендодавцю (відділення Фонду держмайна)

11 **Передача майна**

У строки, визначені в договорі, переможець отримує орендоване майно за актом прийому—передачі

Таким чином, у разі ініціювання договору оренди державного майна фізичною або юридичною особою за наявності хоча б двох претендентів на оренду цей процес міг на практиці тривати в окремих випадках — роками, а в середньому приблизно дев'ять місяців. Проте за відсутності конкуренції цей строк був меншим, оскільки майно передавалося в оренду без проведення аукціону.

Окрім довготривалого та заплутаного порядку, значною проблемою була відсутність зрозумілого джерела інформації про об'єкти, доступні для оренди. Більшість орендодавців не публікували у відкритому доступі переліки майна, яке можна орендувати.

Процедура оренди державного та комунального майна зазнала значних змін після набуття чинності новим Законом України «Про оренду державного та комунального майна»[3] 1 лютого 2020 року (окрім окремих положень, які набрали чинності з 1 жовтня 2020 року).

Серед найбільш важливих змін, запроваджених цим законом, доцільно виділити такі:

1) Для визначення орендарів застосовується процедура електронних аукціонів у системі «Prozorro.Продажі». Це значно звужує можливості для зловживань представниками орендодавців, оскільки інформація про переможців аукціону стає загальновідомою лише після автоматичного оприлюднення результатів аукціону. Додатковою перевагою є зміна тривалості процедури (тепер мінімальна тривалість скоротилася до 50 днів, починаючи від ініціювання оренди і завершуючи підписанням договору).

2) У більшості випадків посадові особи орендодавців, балансоутримувачів та органів, уповноважених на управління майном, втратили право обмежувати шляхи використання майна. Дозволено використання за будь-яким незабороненим законодавством цільовим призначенням на власний розсуд. Винятки — майно закладів освіти, медицини, спорту, соціально-культурного призначення, Збройних Сил і ще деяких державних установ та організацій, повний перелік яких наведено в пункті 29 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оренди державного та комунального майна»[4] від 3 червня 2020 року № 483. У попередній версії Закону України «Про оренду

3 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20

4 https://shrtm.nu/0y6e

державного та комунального майна» від цільового призначення використання майна залежала вартість оренди, у результаті чого орендна плата для багатьох орендарів була значно нижчою за ринкові ціни.

3) Для визначення попиту на майно орендодавці більше не зобов'язані публікувати оголошення в друкованих ЗМІ та на своїх вебсайтах, адже цю функцію також виконують «Prozorro.Продажі» та маркет-плейси.

4) Потенційних орендарів звільнено від обов'язку проводити оцінювання об'єкта оренди. Відтепер відповідно до статті 8 закону вартістю об'єкта оренди для визначення стартової орендної плати є його балансова вартість. Якщо балансова вартість відсутня або залишкова балансова вартість об'єкта оренди становить менше ніж 10 % від його первісної балансової вартості, переоцінювання має здійснювати балансоутримувач. Раніше базою для розрахунку орендної ставки була оцінка майна, зроблена не пізніше ніж за один рік до початку укладання договору оренди.

2

РОЗДІЛ 2.

АНАЛІТИКА

2.1. АНАЛІЗ ОРЕНДИ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА ЗА СТАРОЮ ПРОЦЕДУРОЮ

2.1.1. Загальна характеристика

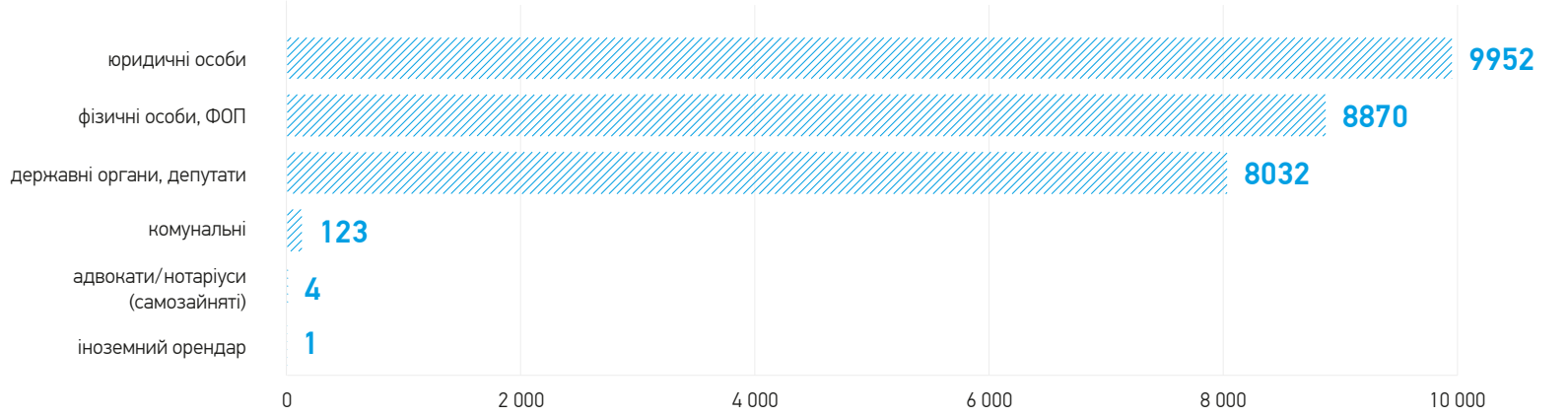
У цьому розділі використано дані, наведені в переліках[5] чинних договорів оренди державного майна, укладених апаратом ФДМУ та його регіональними відділеннями, які щоквартально публікуються на сайті ФДМУ. Ми проаналізували договори оренди, починаючи з першого опублікованого квартального переліку, у якому міститься інформація про договори, укладені станом на 1 січня 2017 року, і завершуючи квартальним переліком з інформацією станом на 1 липня 2020 року.

Усього за досліджуваний період опубліковано інформацію про 26 982 договори оренди державного майна.

На рис. 1 показано структуру договорів оренди державного майна за типами орендарів.

Кількість договорів оренди за типами орендарів

(Рис. 1)



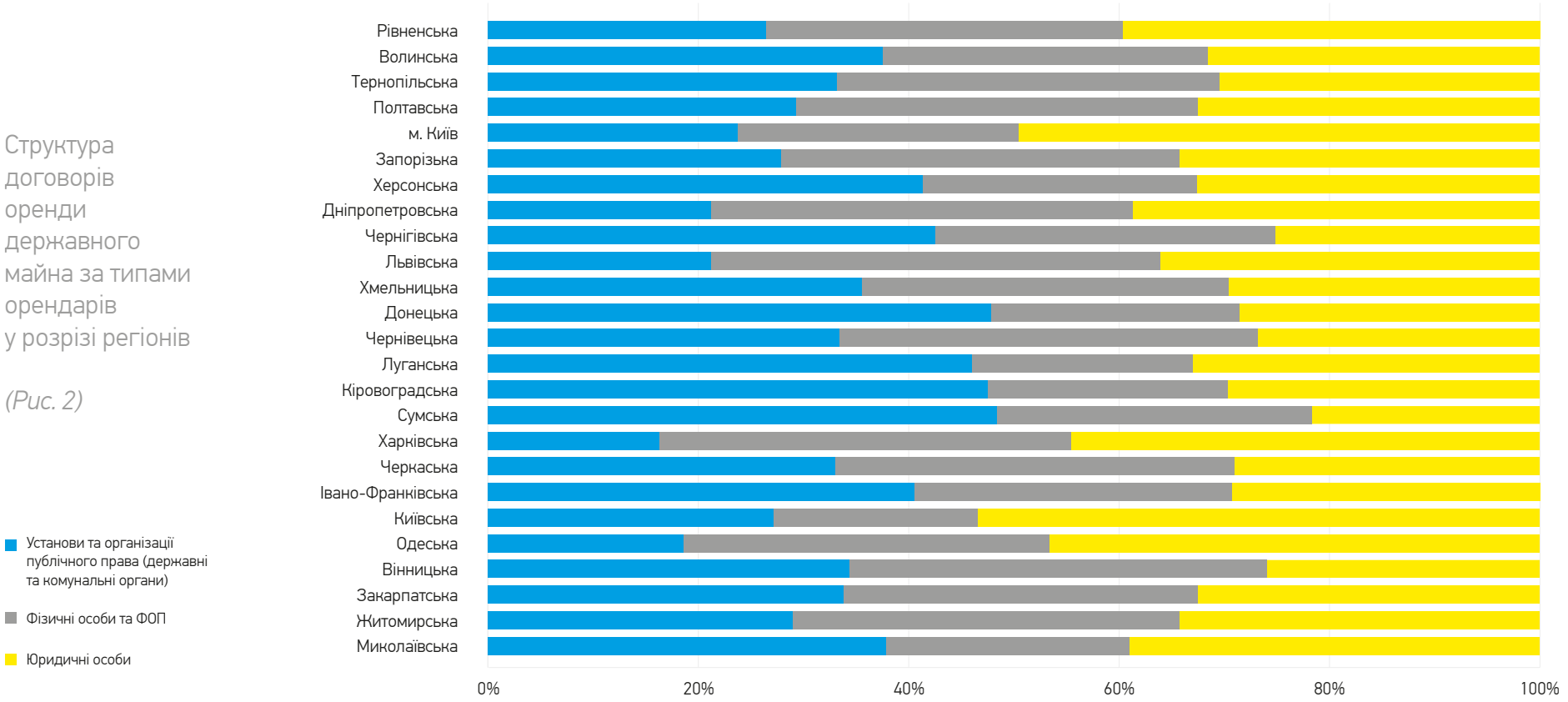
5 http://www.spfu.gov.ua/userfiles/xls/uzagalnenij_7510.xls

Так, найбільше договорів оренди (близько 37 %) укладено з юридичними особами, трохи менше (34 %) — з фізичними особами (у т.ч. — фізичними особами-підприємцями) і 29 % — з організаціями публічного сектору економіки (державними та комунальними). Окремо у квартальних переліках виділено чотири договори оренди, орендарями за якими є самозайняті особи (адвокати / нотаріуси), та один з іноземним орендарем (Почесний консул Словацької Республіки).

На рис. 2 показано структуру договорів оренди державного майна за типами орендарів у розрізі регіонів.

Структура договорів оренди державного майна за типами орендарів у розрізі регіонів

(Рис. 2)

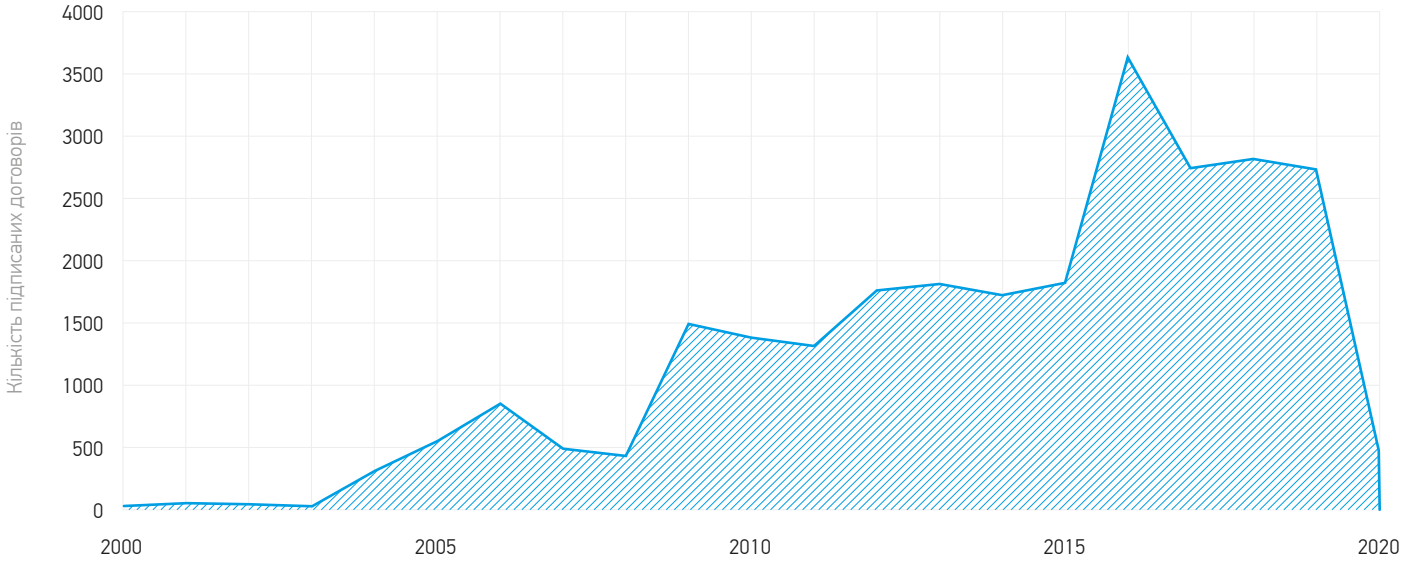


2.1.2. Динаміка укладання нових договорів

На рис. 3 наведено динаміку укладання нових договорів оренди державного майна, які, відповідно до даних з квартальних переліків, діяли протягом 2017–2020 років.

Динаміка підписання нових договорів за роками

(Рис. 3)



Найбільше договорів оренди, які діяли у 2017–2019 роках, укладено у 2016 році, після чого кількість нових договорів зменшується.

Оскільки інформація про показники за 2020 рік неповна (станом на 1 липня 2020 року), дані за цей рік не є повністю релевантними. Проте навіть за наявними показниками можна простежити тенденцію стрімкого зменшення кількості нових договорів.

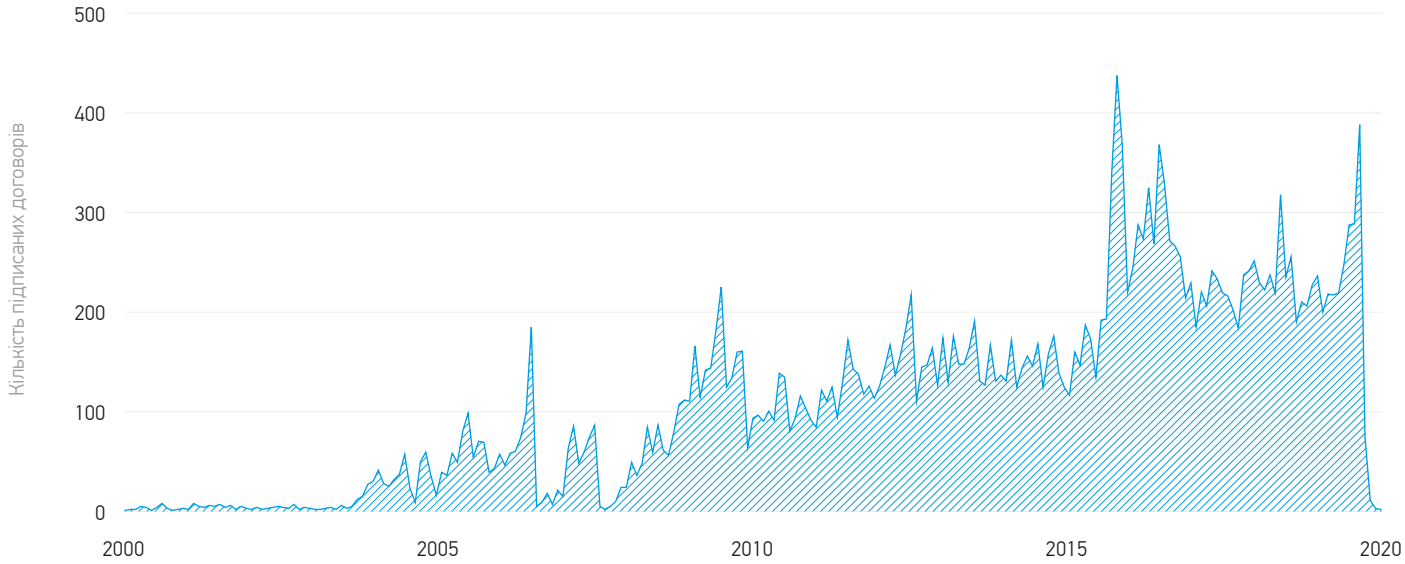
Зазначимо, що перехід на нові правила оренди був тривалим, що зумовлено відсутністю нормативно-правових актів, необхідних для імплементації нового закону. Перші аукціони з передання в оренду

державного майна оголошені лише у вересні 2020 року після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України «Про Примірні договори оренди державного майна» від 12 серпня 2020 року № 820, а перший договір оренди за результатами аукціону укладено лише в листопаді.

Динаміка укладання нових договорів оренди державного майна помісячно наведена на рис. 4.

Динаміка підписання нових договорів за місяцями

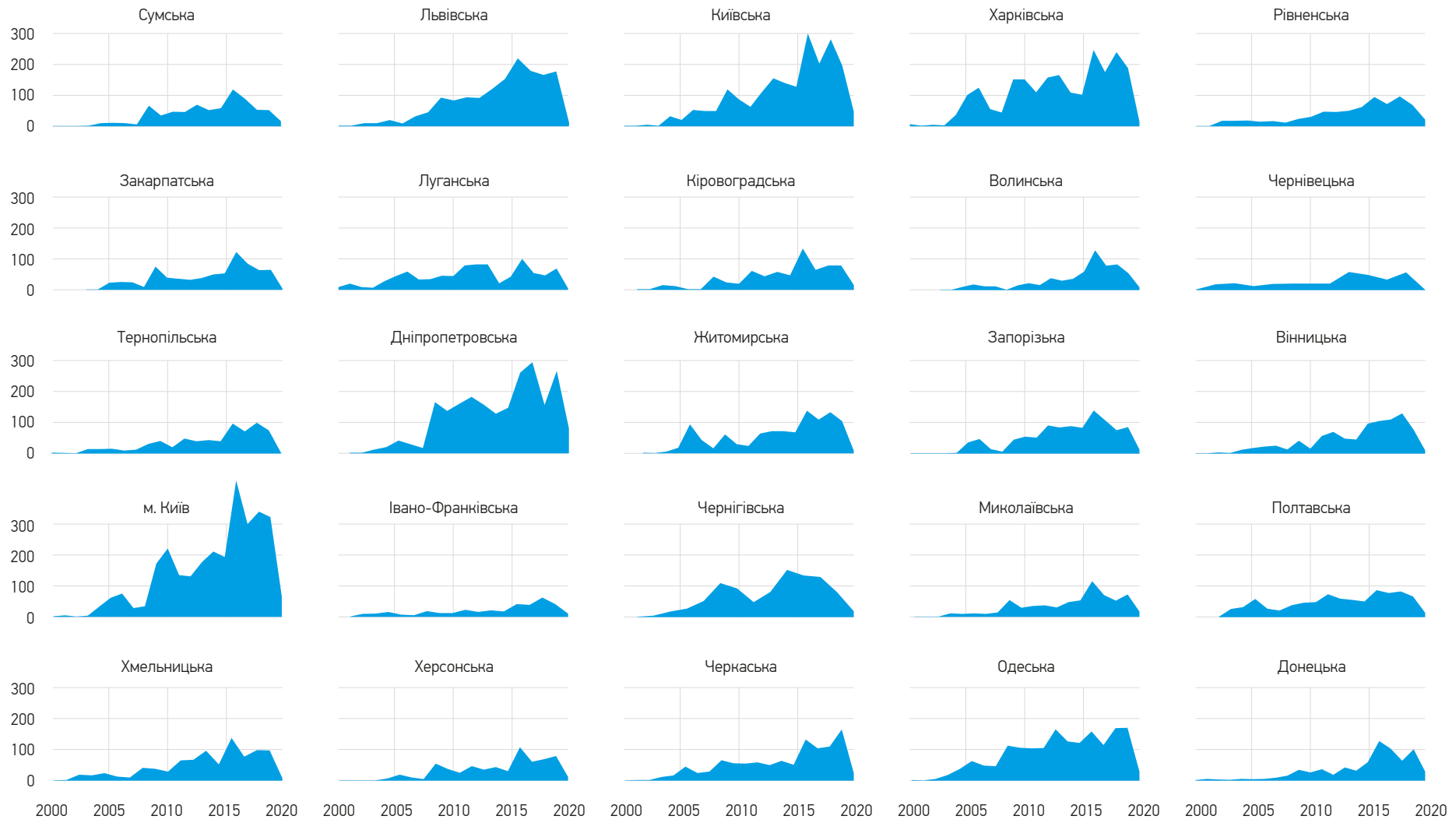
(Рис. 4)



На рис. 4 видно, що напередодні 2020 року спостерігався тимчасовий «стрибок» значно більшої активності укладення нових договорів, ніж протягом минулих трьох років. Це може бути спричинено бажанням окремих орендодавців укласти договори оренди державного майна за старою процедурою — до того, як запрацює механізм нового Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

Динаміка укладання нових договорів оренди державного майна в розрізі регіонів та окремо по м. Києву наведена на рис. 5 та 6.

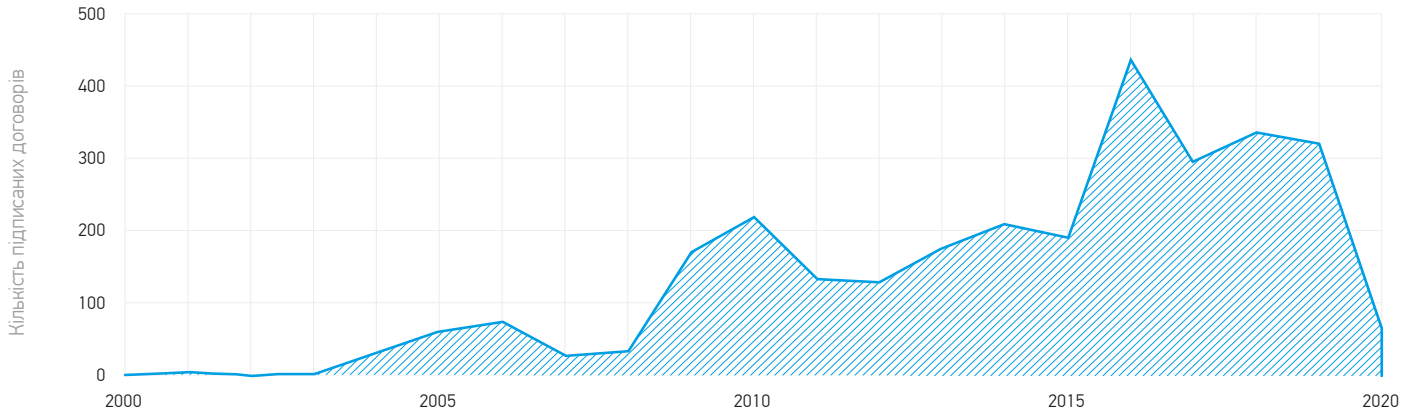
Динаміка підписання нових договорів в областях за роками *(Рис. 5)*



Усі області та м. Київ мають схожі криві динаміки загальної кількості підписаних договорів, які діяли впродовж 2017–2020 років. Найменшу позитивну динаміку демонструють області на заході України, такі як Тернопільська, Чернівецька та Івано-Франківська.

Динаміка підписання нових договорів за роками по місту Київ

(Рис. 6)



2.1.3. Аналіз вартості оренди

На точність цього аналізу можуть дещо впливати такі виявлені проблеми, пов'язані з якістю даних:

1) низка договорів з нульовою орендною платою;

2) систематичні помилки в Рівненській області у звітах від 1 жовтня 2019 та 1 січня 2020 року: ціни за цей час у 20 разів більші за попередні періоди;

3) складність із визначенням єдиного цільового призначення: призначення у звітах заповнені довільно, у деяких договорах вказано кілька призначень, в інших — призначення змінюються у різних звітах. Це пов'язано з тим, що в договорах об'єктом оренди може бути площа, частини якої надаються під офісне приміщення та кафе;

4) у багатьох договорах неможливо визначити розмір приміщення.

Як пояснює ФДМУ, у деяких договорах розмір приміщення не передбачений. Наприклад, у випадку оренди єдиних майнових комплексів, «груп інвентарних об'єктів» або індивідуально визначеного майна. Зокрема, на єдині майнові комплекси і «групи інвентарних об'єктів» припадає більше ніж 70 % орендної плати, що спрямовується до бюджету.

Наголосимо, що на рисунку вказана саме орендна плата до державного бюджету.

За коментарями ФДМУ, пропорція розподілу орендної плати між бюджетом і балансоутримувачем може бути різною. Зазвичай 30–50 % — балансоутримувачу, 70–50 % — до бюджету. Повна орендна плата є вищою. Нульова орендна плата до державного бюджету може бути в деяких випадках. Наприклад, за договорами кінематографії орендна плата не нараховується до бюджету згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 513.

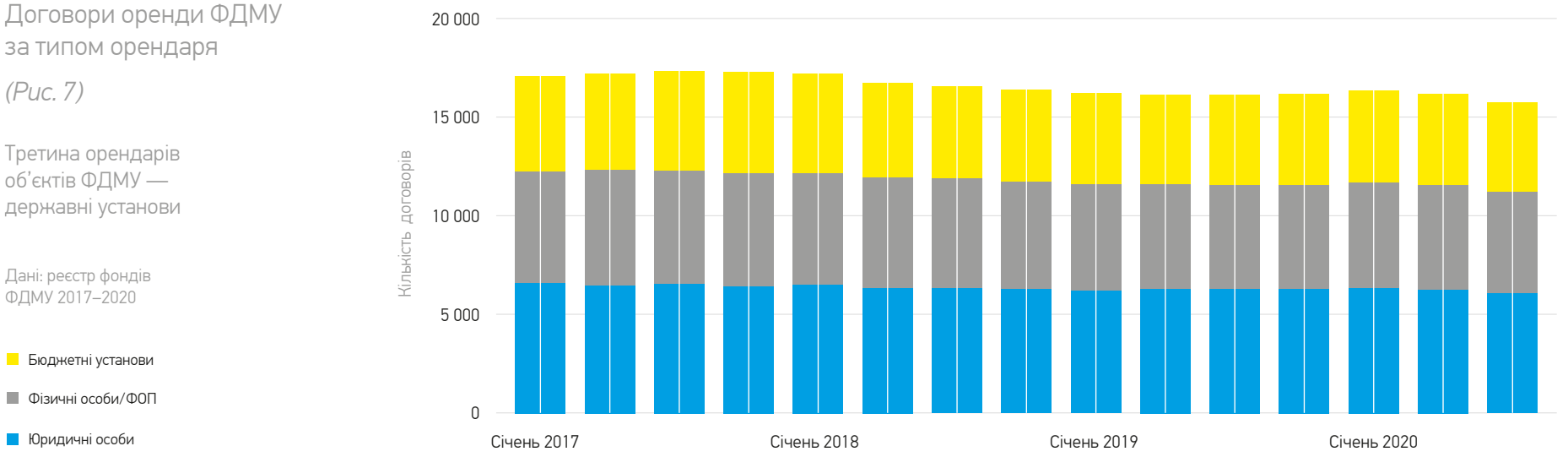
Приблизно 25 % орендарів — бюджетні установи, решта — фізичні та юридичні особи, кількість договорів з якими приблизно однакова. Надалі з аналізу вартості оренди ми виключаємо договори з орендарями-бюджетними установами, адже ціна оренди для них становить 1 грн.

Договори оренди ФДМУ за типом орендаря

(Рис. 7)

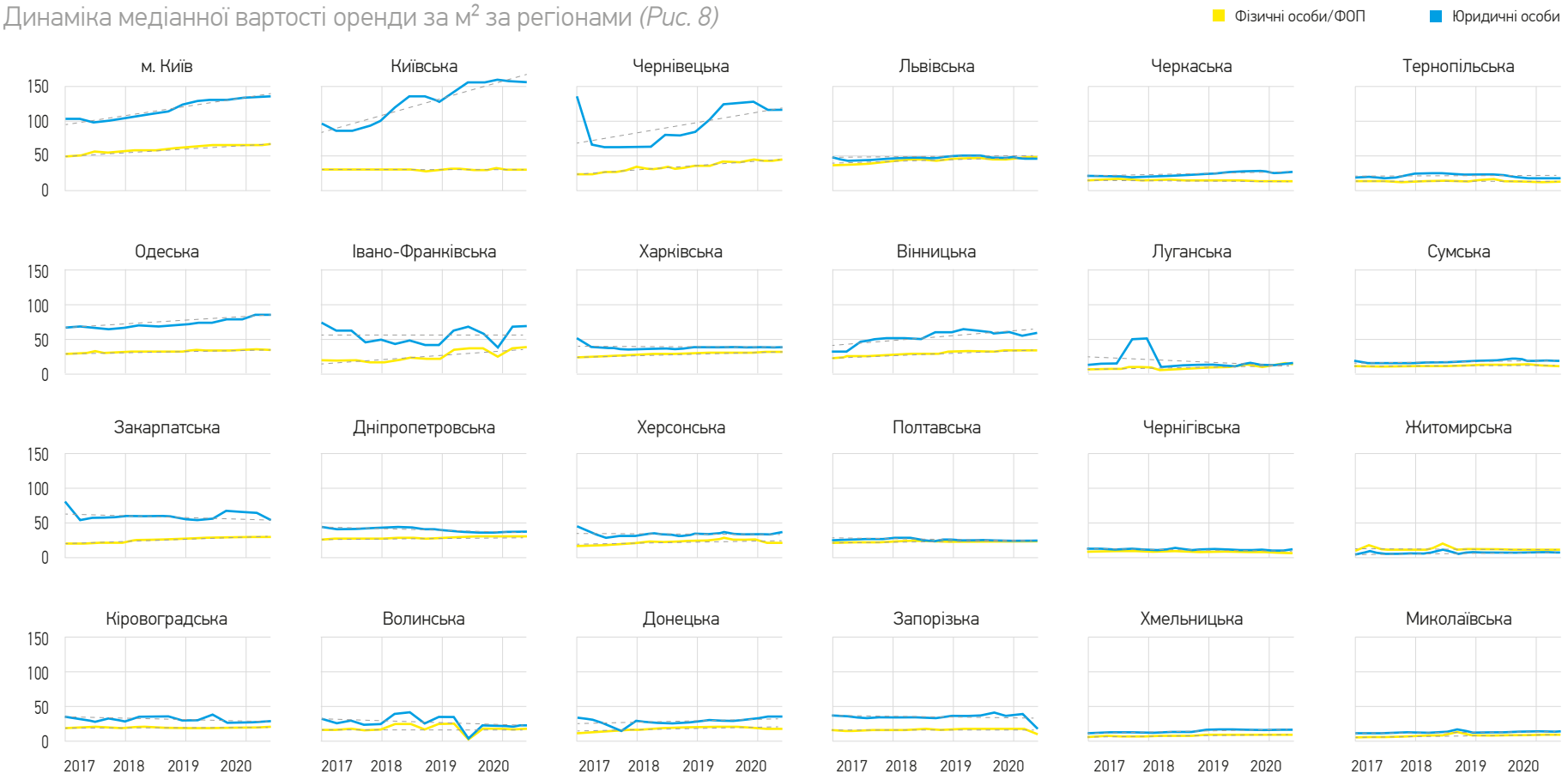
Третина орендарів об'єктів ФДМУ — державні установи

Дані: реєстр фондів ФДМУ 2017–2020



Розглянемо динаміку медіанних цін за кв. м у розрізі регіонів України. Лише в половині регіонів спостерігається тенденція зростання вартості оренди. Найбільше ціни зростають у Києві та Київський, Чернівецькій, Львівській, Одеській та Івано-Франківській областях. Медіанні ціни зростають переважно для орендарів-юридичних осіб. У регіонах з позитивною динамікою медіанна ціна за кв. м оренди також вища за решту регіонів.

Динаміка медіанної вартості оренди за м^2 за регіонами *(Рис. 8)*



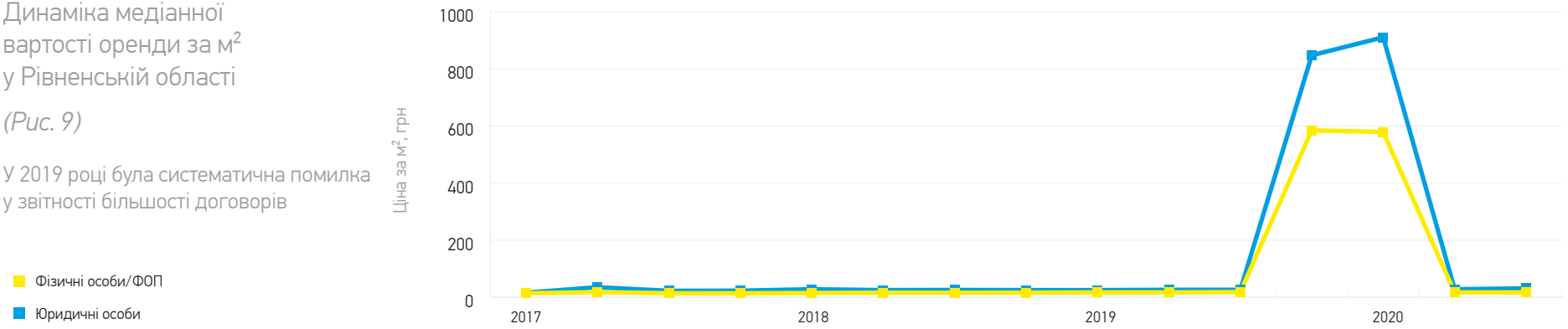
Рівненську область виключено з попереднього графіка через систематичні помилки у звітності. Так, дані про орендну плату в четвертому кварталі 2019 та першому кварталі 2020 року завищено майже у двадцятеро.

За коментарем ФДМУ, переплутано колонки з оціночною вартістю та орендною платою, що негативно вплинуло на чистоту даних.

Динаміка медіанної вартості оренди за м^2 у Рівненській області

(Рис. 9)

У 2019 році була систематична помилка у звітності більшості договорів



Розглянемо динаміку медіанних цін за цільовим призначенням. Призначення договорів оренди взято з постанови Кабінету Міністрів України «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу»[6] у довільному скороченні. Медіанні ціни за кв. м для фізичних осіб значно менші, ніж для юридичних осіб, у випадку більшості цільових призначень.

Відсутність помітних тенденцій у зміні ціни може бути зумовлена такими факторами:

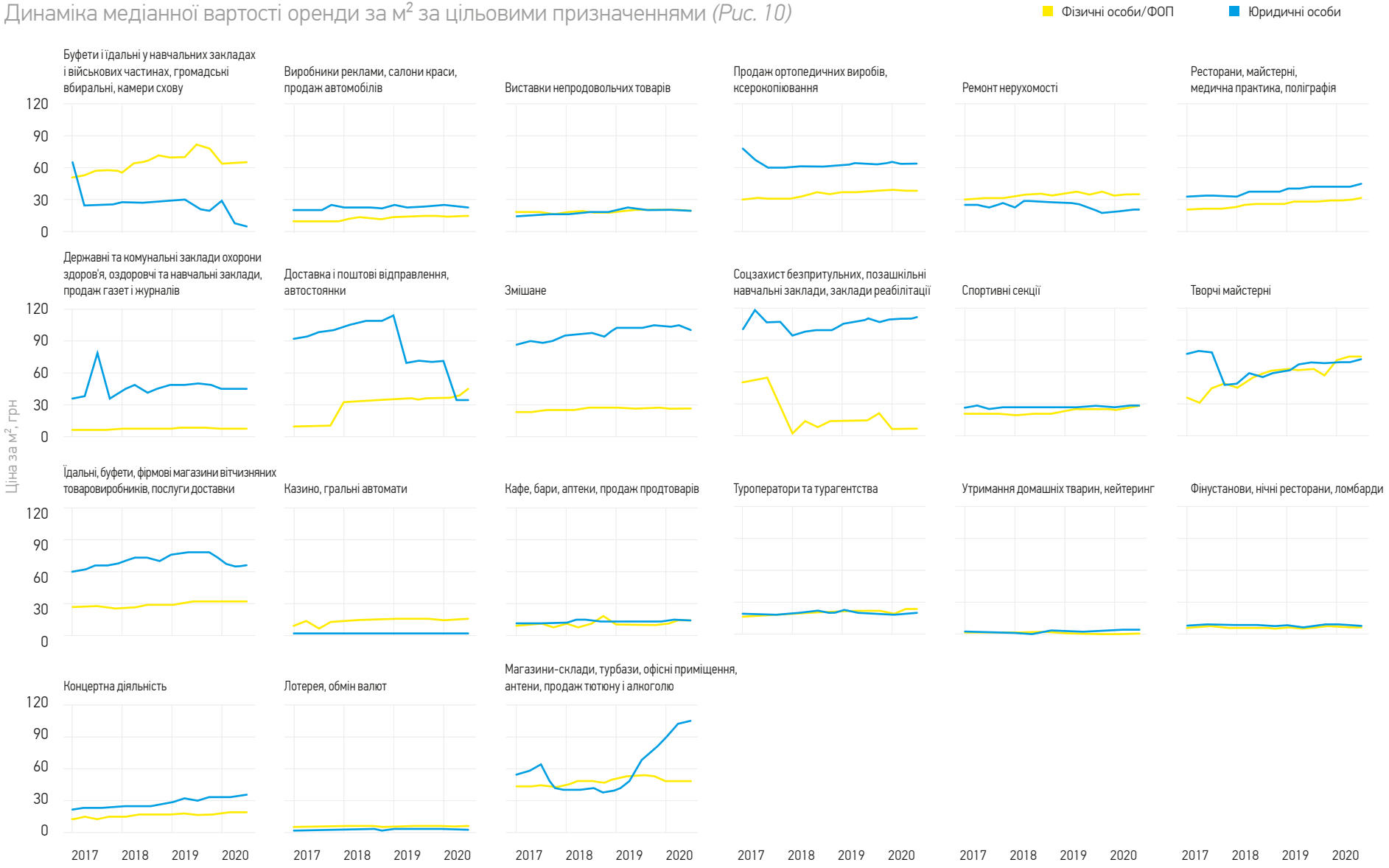
1) розпорядники заповнили кілька цільових призначень (або заповнили в довільному форматі), тому подібні договори класифіковані як «Змішане» цільове призначення;

2) протягом різних звітних періодів у договорах змінювалося цільове призначення.

Понад 3 000 договорів мають більше ніж одне цільове призначення.

6 https://shrtm.nu/k2XP

Динаміка медіанної вартості оренди за м² за цільовими призначеннями *(Рис. 10)*

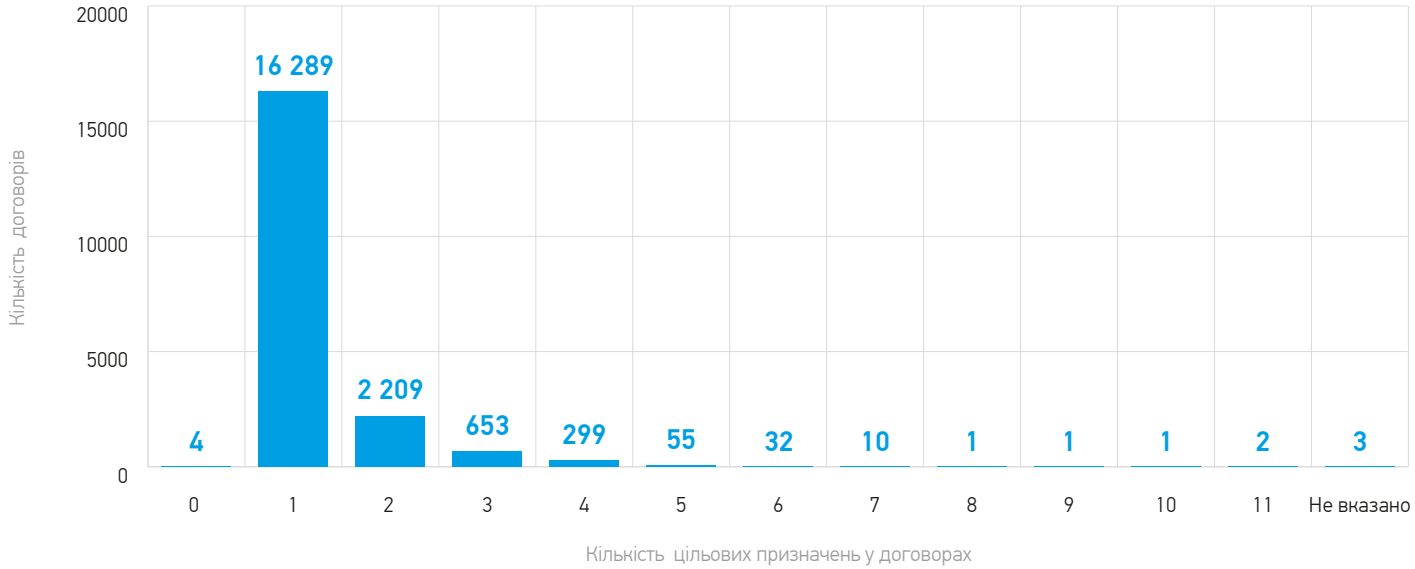


Аналізуючи динаміку цін відповідно до розміру нерухомості, ми спостерігаємо тенденцію, за якої ціна за кв. м падає залежно від розміру об'єкта. У деяких договорах неможливо визначити площу об'єкта на основі квартальних переліків, оскільки РВ ФДМУ не завжди заповнюють усю інформацію. Але ⅔ договорів укладені на оренду майна площею менше ніж 50 кв. м.

Зокрема, ФДМУ пояснює незаповнення цих даних так, що не всі об'єкти оренди є нерухомістю, тому можуть не мати площі.

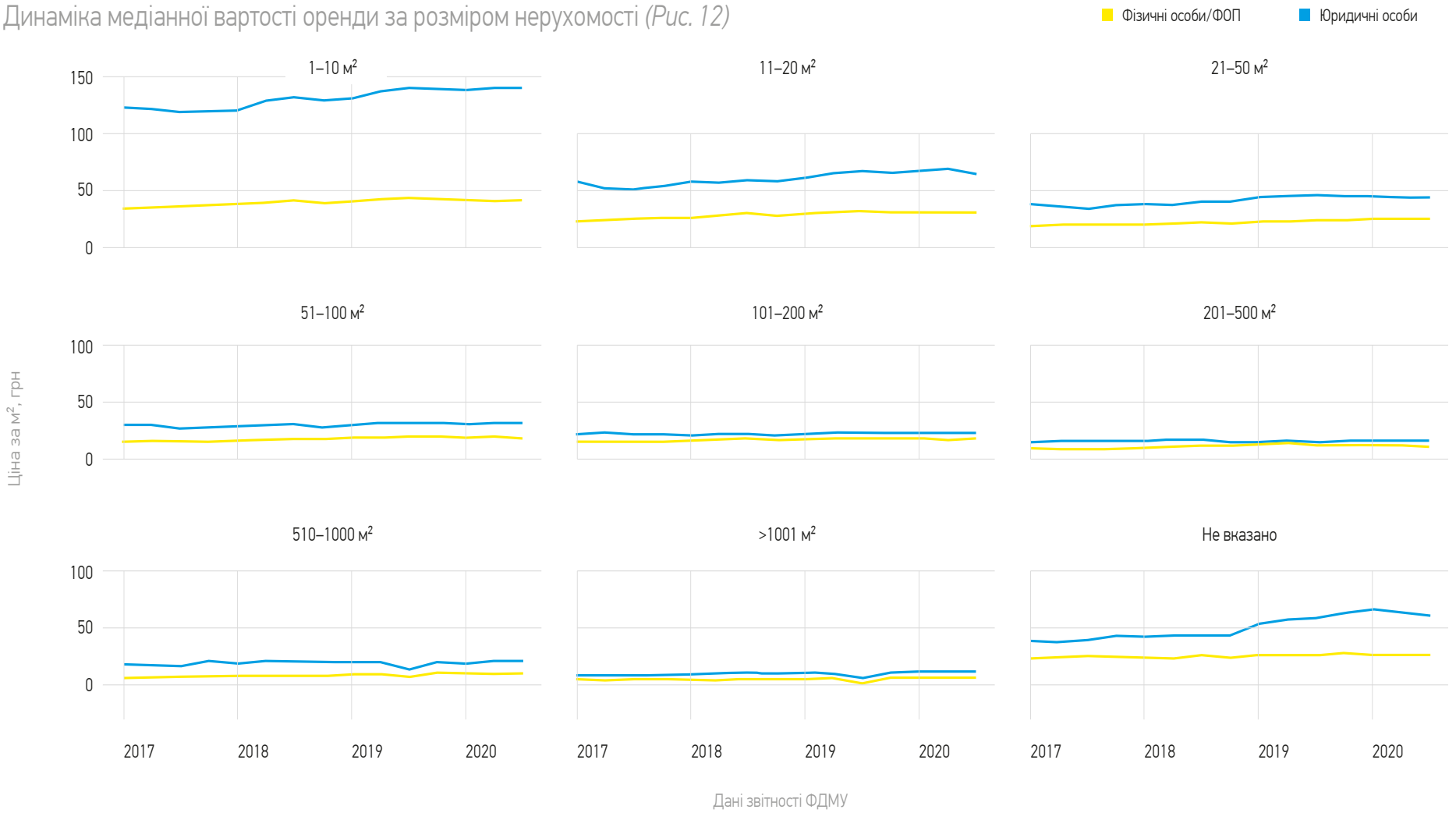
Кількість цільових призначень у договорах оренди

(Рис. 11)



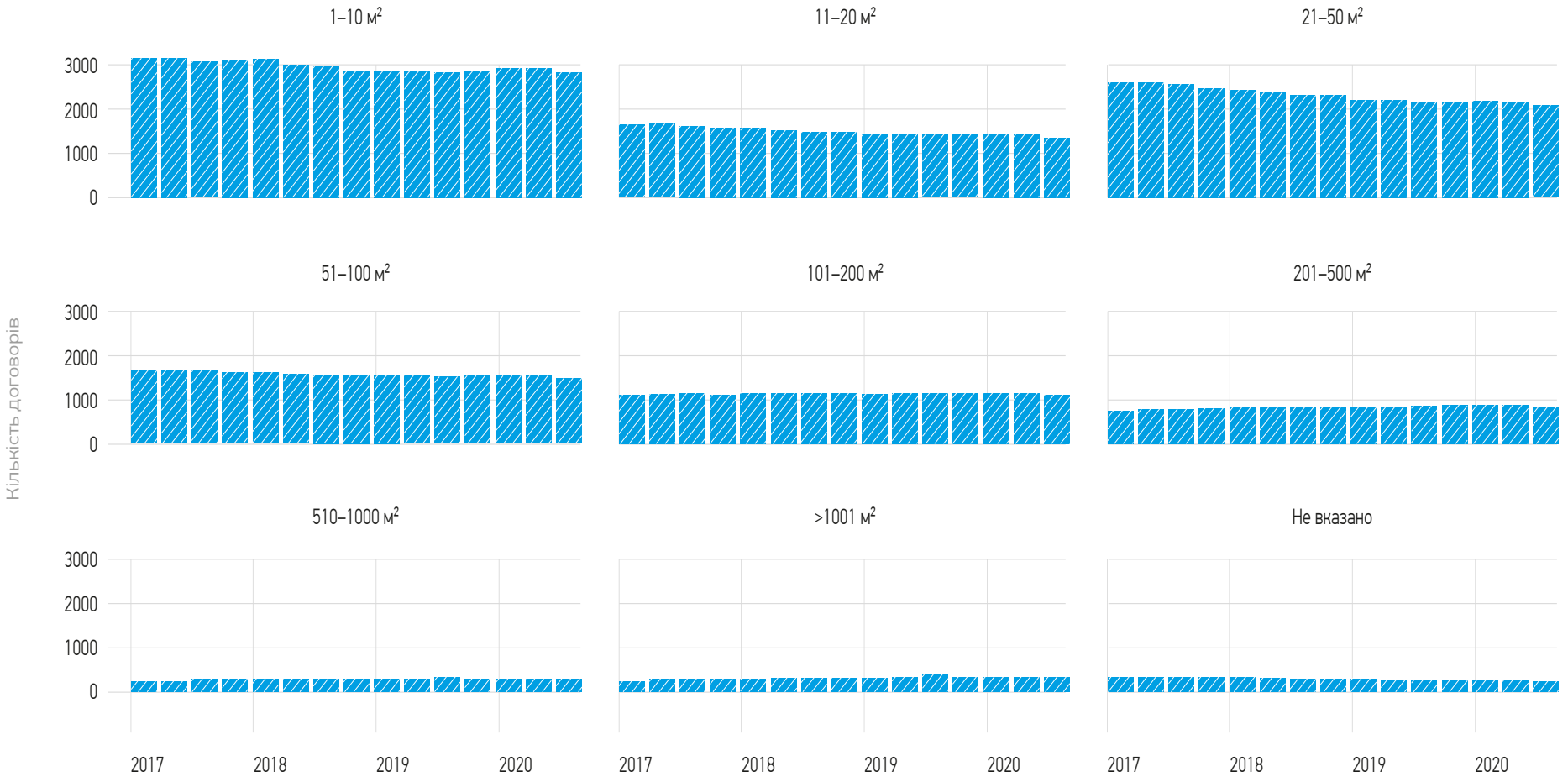
Дані: реєстр фондів ФДМУ 2017–2020

Динаміка медіанної вартості оренди за розміром нерухомості *(Рис. 12)*



Дані: Реєстр договорів ФДМУ 2017–2020 рр.

Кількість договорів за розмірами об'єктів *(Рис. 13)*



Дані: Реєстр договорів ФДМУ 2017–2020 рр.

2.2. АНАЛІЗ ОРЕНДИ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА ЗА НОВОЮ ПРОЦЕДУРОЮ

Обов'язкове використання електронної торгової системи для оренди державного майна закріплене Законом України «Про оренду державного та комунального майна»[7] № 157-IX. Перший успішно завершений аукціон з оренди державного майна за новим законом проведено 19 жовтня 2020 року[8]. Після цього кількість аукціонів з оренди державного майна невпинно зростала. Станом на кінець 2020 року, за даними модуля аналітики «Prozorro.Продажі», наявна інформація про 952 аукціони з оренди державного майна, 332 з яких (35 % від усіх) — наразі успішно завершені. Загальний відсоток успішно завершених договорів найближчим часом може значно зрости, оскільки станом на 31 грудня 2020 року велика кількість аукціонів ще не завершилася, адже РВ ФДМУ починають активно ініціювати аукціони.

Зростання кількості запланованих і проведених РВ ФДМУ аукціонів з оренди державного майна показано на рис. 14.

Кількість договорів оренди в розрізі статусу аукціону

(Рис. 14)

7 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text

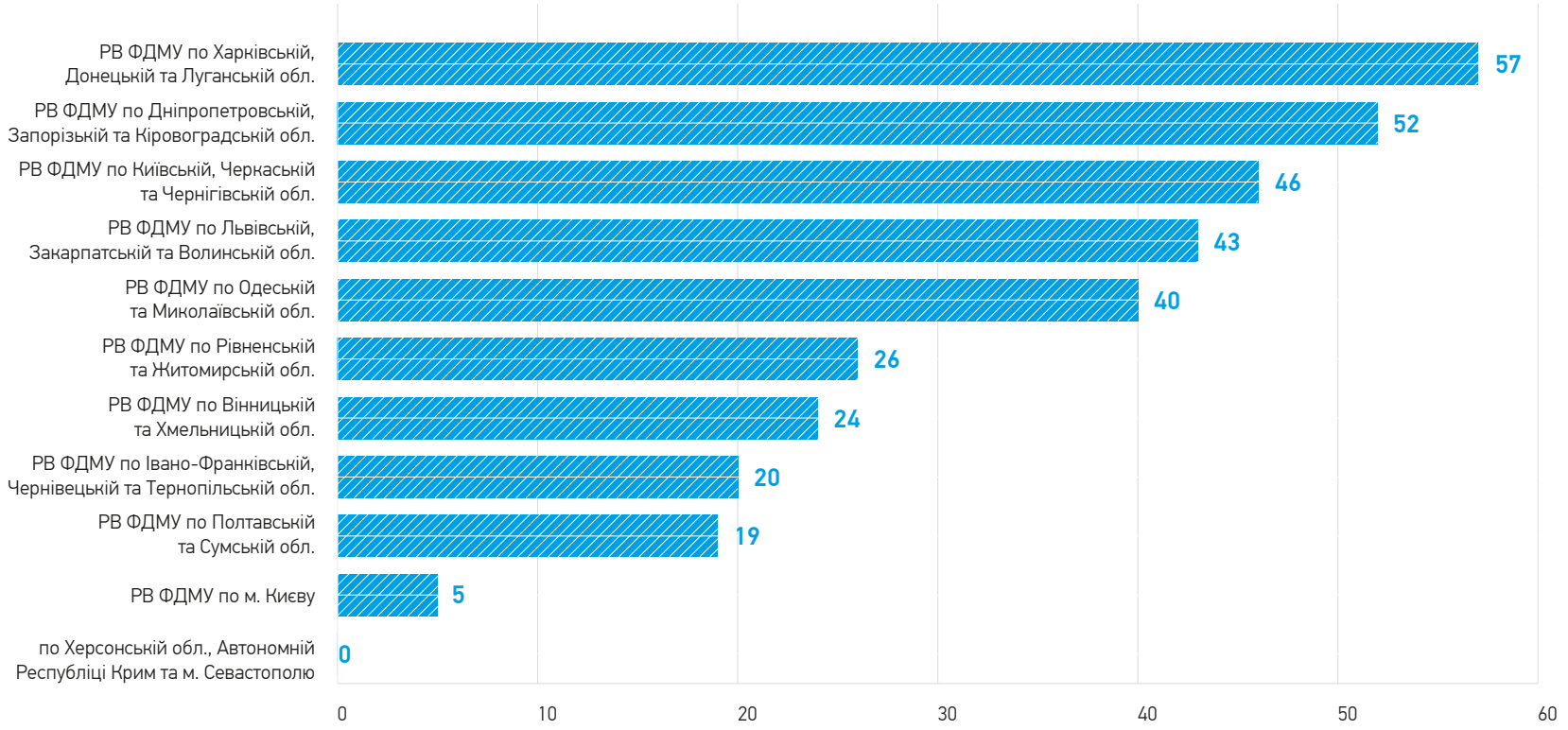
8 https://www.prozorro.sale/auction/UA-PS-2020-09-25-000165-3

Як видно з графіку, станом на 31 грудня 2020 року понад 37 % аукціонів були на різних завершальних етапах (очікують підписання договору, очікують опублікування протоколу). Такий високий показник доводить, що оренда державного майна через систему «Прозорро.Продажі» лише розпочалася і перебуває на стадії активного зростання.

Проте далеко не всі РВ ФДМУ розпочали роботу з «Prozorro.Продажі» однаково швидко. Кількість завершених аукціонів оренди державного майна за РВ ФДМУ наведено на рис. 15.

Завершені договори оренди державного майна станом на 31.12.2020 в розрізі РВ ФДМУ

(Рис. 15)

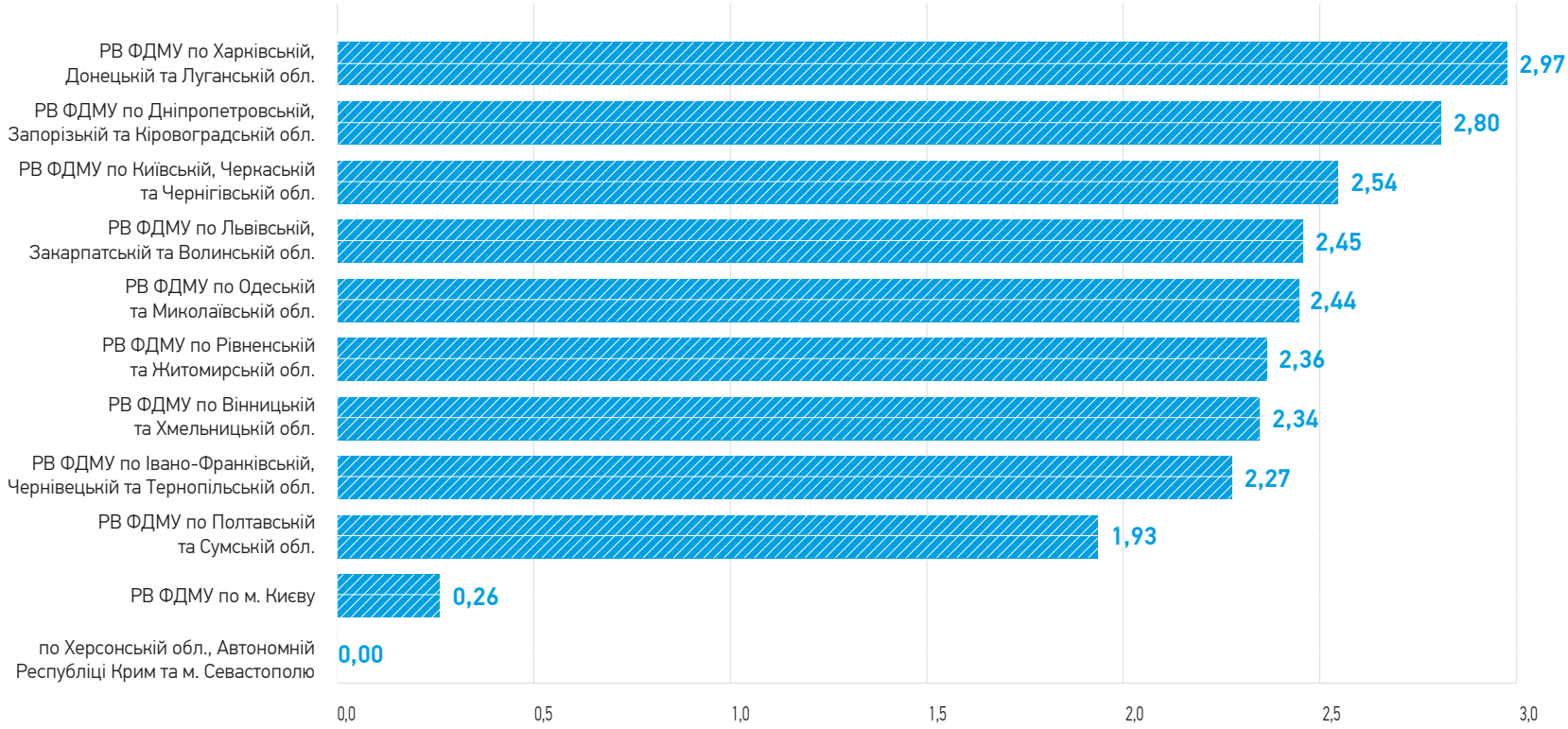


Як видно на рисунку, в абсолютному відношенні найкращі результати показує РВ ФДМУ в Харківській, Донецькій та Луганській областях: ці відділення провели вже 57 аукціонів, які успішно завершилися.

На рис. 16 показано відношення кількості успішно завершених аукціонів з оренди державного майна через «Prozorro.Продажі» до загальної кількості договорів оренди державного майна, які діяли станом на 1 жовтня 2020 року (інформацію взято з останнього реєстру чинних договорів оренди, опублікованого ФДМУ)[9].

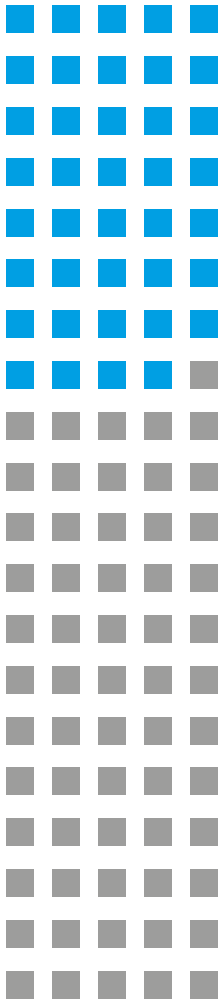
% проведених аукціонів до загальної кількості договорів оренди, чинних станом на 01.10.2020

(Рис. 16)



9 https://bityl.co/5pnq

Розподіл проведених аукціонів з оренди державного майна на нову оренду та пролонгацію чинних договорів *(Рис. 17)*



Оскільки пролонгацію всіх чинних раніше договорів оренди державного майна необхідно здійснювати через систему «Prozorro.Продажі», можна констатувати, що кількість проведених аукціонів станом на 31 грудня 2020 року все ще невелика.

Так, відповідно до даних з переліку договорів оренди державного майна станом на 1 жовтня 2020 року, укладених за старою процедурою, термін дії 3 239 договорів оренди завершився або має завершитися у 2020 році. За бажання продовжити ці договори необхідно використовувати «Prozorro.Продажі», проте, як видно на рисунку, порівняно з кількістю чинних договорів оренди станом на 1 жовтня 2020 року, укладених за старою процедурою, жодне з РВ ФДМУ не провело більше ніж 3 % успішно завершених аукціонів до 31 грудня 2020 року.

Найбільш інтенсивно у відносних та абсолютних показниках аукціони проводять РВ ФДМУ у Харківській, Донецькій та Луганській областях. РВ ФДМУ у м. Києві, у якому налічується 1 900 чинних договорів (один з найвищих показників), демонструє дуже низькі значення в абсолютних і відносних показниках.

Підтвердження того, що пролонгації становлять значну частину аукціонів, проілюстровано на рис. 17.

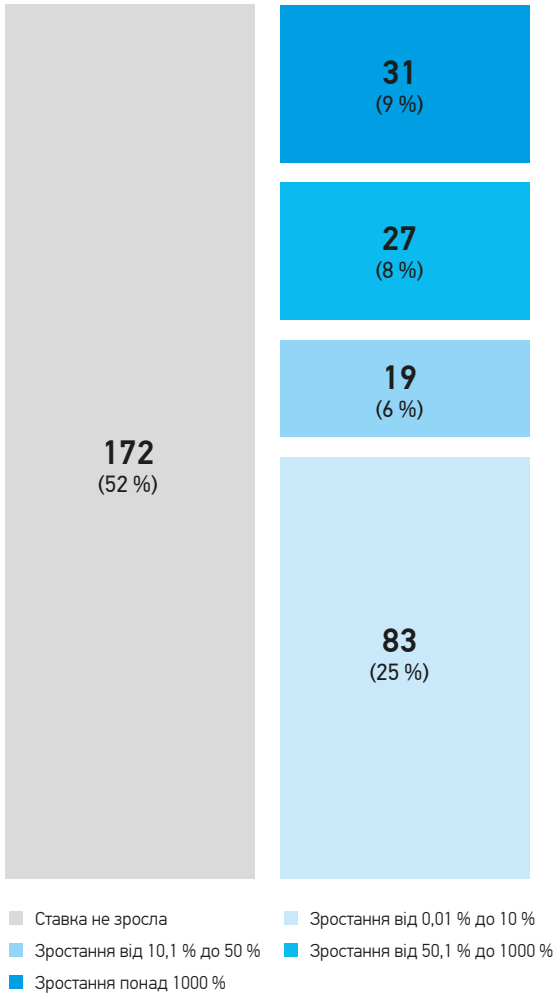
Більше ніж половина аукціонів з оренди державного майна через «Prozorro.Продажі» стосувалася пролонгації чинних договорів. Імовірно, подібна тенденція буде зберігатися ще близько двох років, допоки не завершиться термін оренди більшості договорів, укладених до підписання нової версії Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

Для вимірювання економічного ефекту від зміни процедури оренди державного майна доцільно проаналізувати додатковий дохід, який отримують орендодавці від проведення аукціону. Для цього необхідно порівняти початкову оголошену орендну вартість з сумою, за якою було укладено договір, тобто зі ставкою переможця аукціону.

На рис. 18 зображено структуру аукціонів з оренди державного майна за рівнем зростання орендної ставки за результатами аукціону.

Структура аукціонів за зростанням орендної ставки порівняно зі стартовою у період з 01.10.2020 до 20.12.2020

(Рис.18)



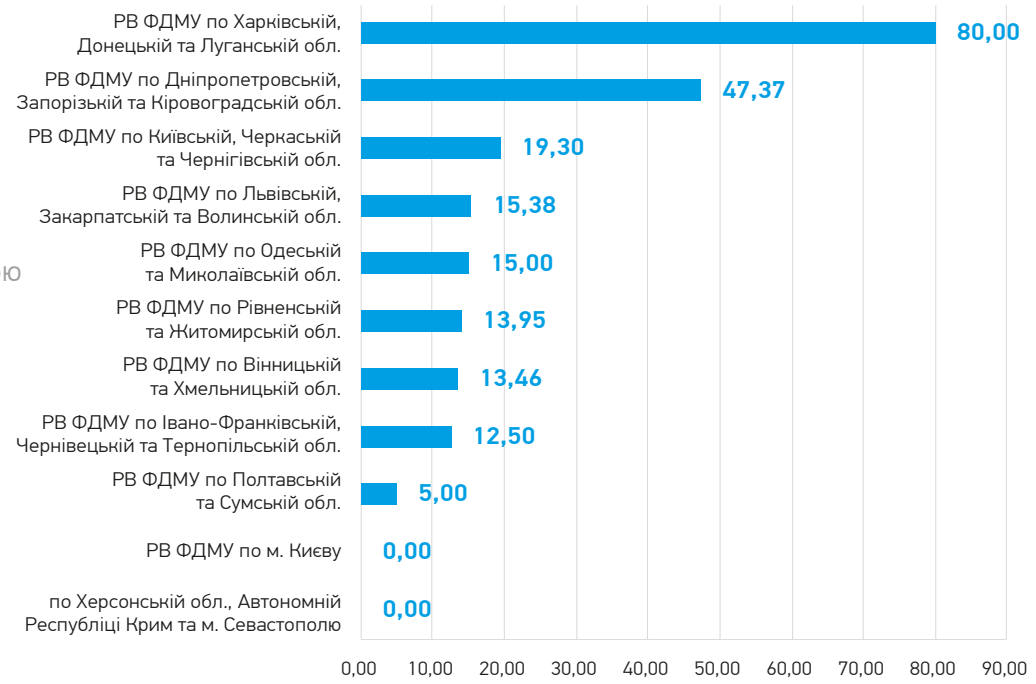
Як видно на рисунку, у перші три місяці проведення аукціонів з оренди державного майна (жовтень — грудень 2020 року) з використанням «Prozorro.Продажі» економічна ефективність більшості аукціонів була низькою. Так, у переважній частині аукціонів (52 % випадків) ціна взагалі не зростала, тобто договори оренди підписано за оголошеною на початку аукціону ставкою. Ще у 25 % випадків можна констатувати незначне зростання (до 10 %).

Проте є й успішні випадки. Так, у 9 % аукціонів ціна зросла на порядки (1 000 % і більше) порівняно з початковою.

На рис. 19 проілюстровано розподіл найбільш економічно ефективних аукціонів (у яких різниця між оголошеною та фактичною орендною ставкою становить 50 % і більше) за РВ ФДМУ.

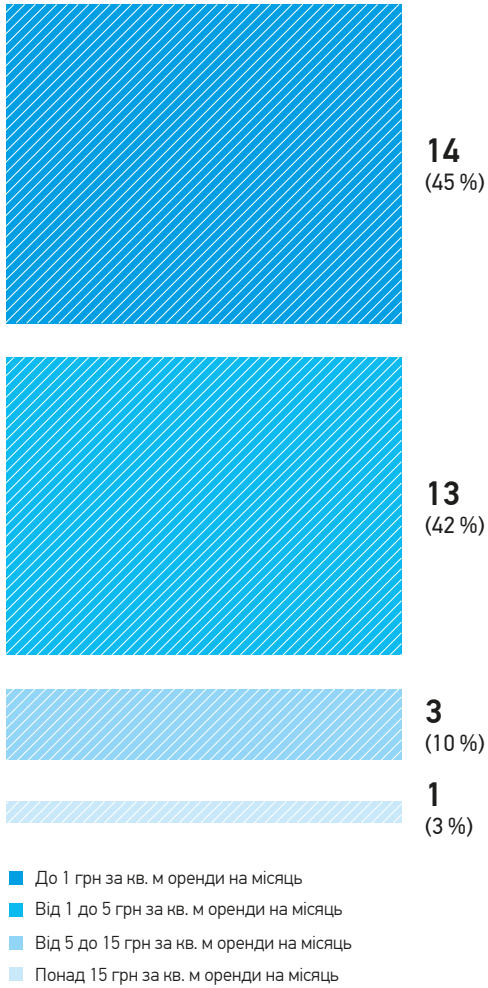
Частка договорів оренди з різницею між оголошеною та фактичною орендною 50 % і більше, за регіонами

(Рис. 19)



Оголошена вартість оренди державного майна в найбільш «успішних аукціонах» за кв. м, грн

(Рис. 20)



Як видно на рисунку, лише у двох РВ ФДМУ частка аукціонів з різницею між оголошеною та фактичною орендною ставкою понад 50 % перевищує 20 % від усіх проведених аукціонів оренди державного майна. При цьому додамо, що високі відносні показники у цих двох регіонах можна пояснити тим, що тут загалом проведено небагато аукціонів. У РВ ФДМУ у м. Києві — лише 5, а в РВ ФДМУ у Полтавській та Сумській областях — 19.

Доцільно відмітити, що в більшості випадків зі значним перевищенням ціни підписання договорів над оголошеною ціною була дуже низька оголошена вартість у перерахунку на 1 кв. м оренди, що продемонстровано на рис. 20.

Як видно на рисунку, з усіх аукціонів оренди державного майна, у яких орендна ставка зростала в більш ніж 10 разів порівняно з початковою (оголошеною), лише в чотирьох оголошена вартість оренди за 1 кв. м перевищувала 5 грн/міс., тоді як майже в 90 % випадків вона становила менше ніж 5 грн/міс. за 1 кв. м, що є вкрай низьким показником для будь-якого регіону України.

Таким чином, у багатьох випадках стрімке підвищення ціни під час аукціону є наслідком імовірного значного заниження оголошеної орендної ставки.

Одне з важливих нововведень Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 157-IX[10] — необхідність використовувати аукціони системи «Prozorro.Продажі» для пролонгації чинних договорів оренди, укладених до набрання чинності цим законом. Таким чином, закладено механізм стандартизації — узгодження укладених раніше договорів з вимогами нового законодавства. Також цей крок мав на меті наблизити вартість оренди за вже укладеними аукціонами до ринкової ціни.

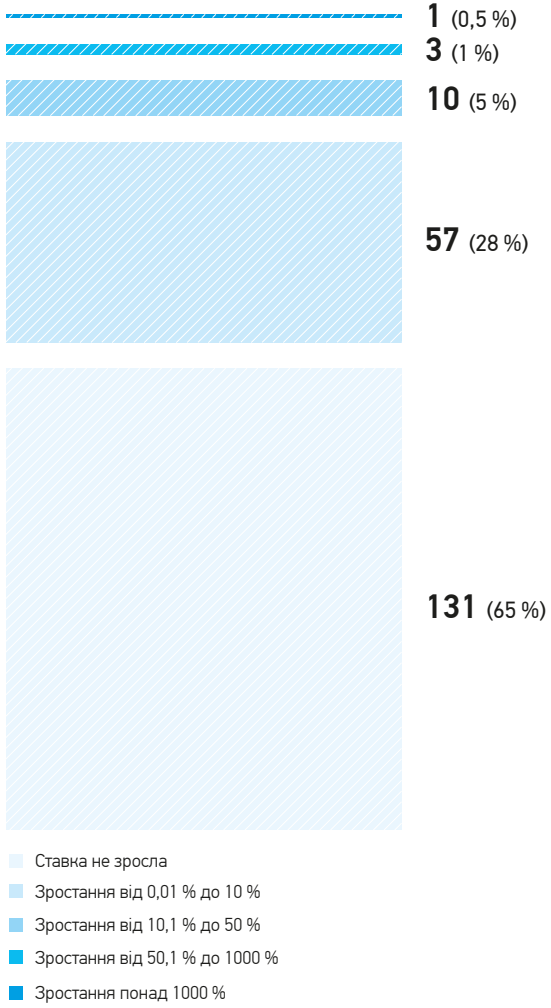
Проте перші результати подібних пролонгацій (станом на 31 грудня 2020 року) продемонстрували досить низький економічний ефект (рис. 21).

Так, у більшості аукціонів (93 %) з пролонгації чинних договорів оренди орендна ставка взагалі не зростала порівняно з оголошеною або зростання було незначним. Лише в чотирьох випадках орендна ставка зросла на більше ніж 50 %, в одному з них — більше ніж на 1 000 %.

10 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text

Структура аукціонів за зростанням орендної ставки для пролонгацій станом на 31.12.2020

(Рис.21)



Хоча аукціонів з продовження договорів оренди було більше ніж половина від загальної кількості проведених через «Prozorro.Продажі» (61 %), з 50 аукціонів з найбільшим зростанням орендної ставки порівняно з початковою лише три стосуються продовження договору оренди.

Подібна тенденція вказує на дуже низьку конкуренцію на аукціонах, які стосуються продовження оренди. На 65 % таких аукціонів приходить лише один учасник, що свідчить про відсутність бажання у потенційних орендарів змагатися за отримання права на оренду приміщень, які вже використовує інший орендар. Це можна пояснити тим, що відповідно до пункту 149 Порядку передачі в оренду державного та комунального майна[11] чинний орендар має переважне право на продовження договору оренди в ході аукціону з пролонгації. Навіть якщо чинний орендар зробив не найбільшу ставку, він може погодитися платити стільки, скільки поставив переможець аукціону, і залишитися орендарем.

Через існування переважного права чинний орендар зацікавлений поставити мінімальну ціну (на рівні оголошеної) і просто чекати, сподіваючись на відсутність конкуренції, а значна частина потенційних орендарів може утриматися від витрачання свого часу на участь в аукціоні, розуміючи, що найбільша ставка не гарантує перемогу та підписання договору.

Наприклад, в аукціоні на продовження оренди[12] будівлі площею 31,7 кв. м у місті Суми оголошена вартість була значно нижчою за середньоринкову — 1 685,66 грн/міс. Попередній орендар поставив мінімальну ціну (на рівні оголошеної), тоді як інший учасник указав 4 056 грн (утричі більшу суму). Попередній орендар написав заяву на використання переважного права, завдяки чому його було обрано переможцем. Відтепер за згаданим договором оренди державний бюджет буде отримувати значно більшу суму, однак подібна конкуренція є швидше винятком для аукціонів з пролонгації договорів оренди державного майна, ніж типовим явищем.

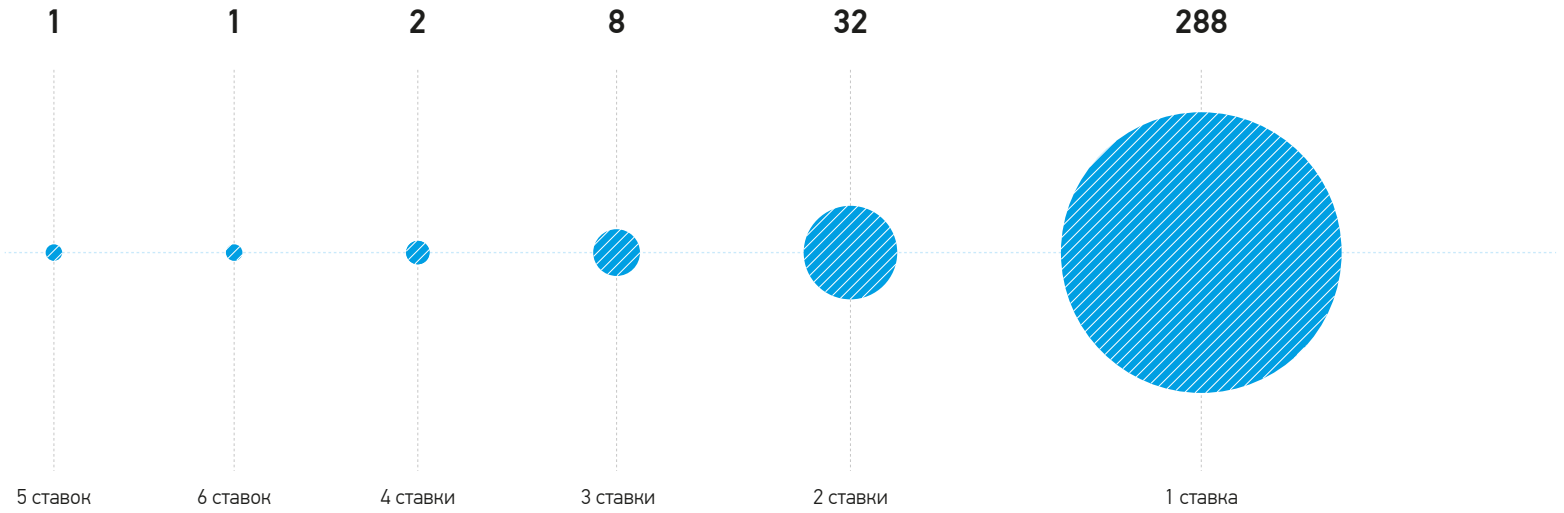
На рис. 22 наведено розподіл аукціонів з оренди державного майна за кількістю пропозицій.

11 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-%D0%BF#n692

12 https://prozorro.sale/auction/UA-PS-2020-11-27-000068-1

Аналіз аукціонів за кількістю пропозицій

(Рис. 22)



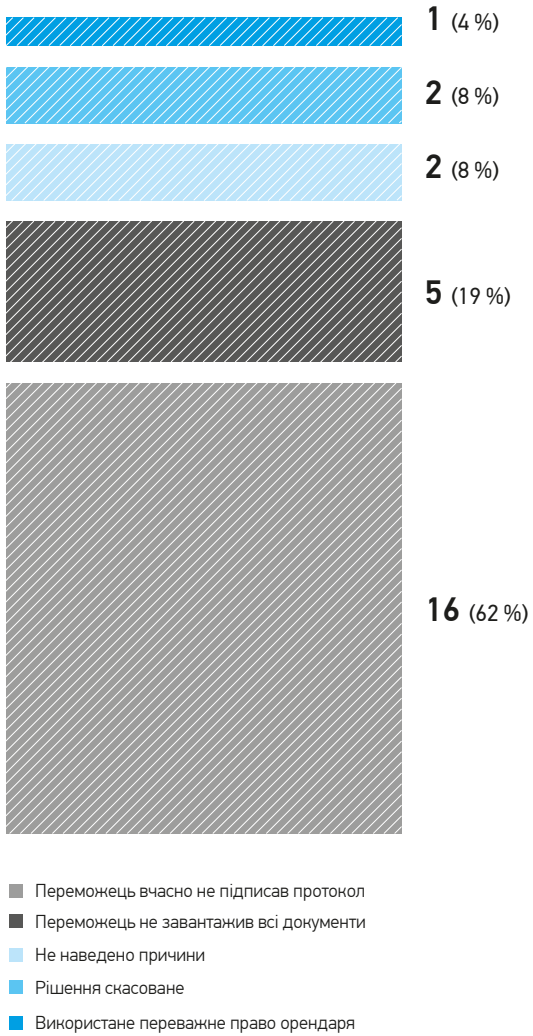
У 288 завершених аукціонах (понад 86 % випадків) брав участь лише один учасник, який ставав переможцем договору оренди за єдиною ставкою. Із 44 аукціонів з конкуренцією у 32 надходило лише дві ставки. Подібна статистика свідчить про низьку популярність аукціонів з оренди державного майна станом на сьогодні, а також може бути пов'язана зі значною кількістю аукціонів з пролонгації договорів, у яких майже відсутня конкуренція.

Серед позитивних аспектів проведення аукціонів з оренди державного майна у період до 31 грудня 2020 року доцільно відмітити незначний рівень дискваліфікацій. Перевагою нової процедури є можливість для потенційних орендарів прослідкувати кількість відмов і дискваліфікацій, а також перевірити їх причини. Так, з 952 аукціонів з оренди державного майна лише у 23 дискваліфікували учасників (менше ніж 3 %), з них у 20 аукціонах дискваліфіковано одного учасника і лише в трьох — двох учасників. На рис. 23 показано причини дискваліфікації учасників.

Так, найчастіше (у 61 % випадків) основною причиною дискваліфікацій була відсутність вчасно підписаного переможцем протоколу. У 5 випадках (19%) — дискваліфікацію спричинила нестача необхідних документів, поданих учасником, причому чотири учасники не надали інформацію про своїх бенефіціарних

Причини дискваліфікацій учасників аукціонів з оренди державного майна

(Рис. 23)



власників, в одному випадку переможця замінено, оскільки колишній орендар використав своє переважне право на продовження оренди.

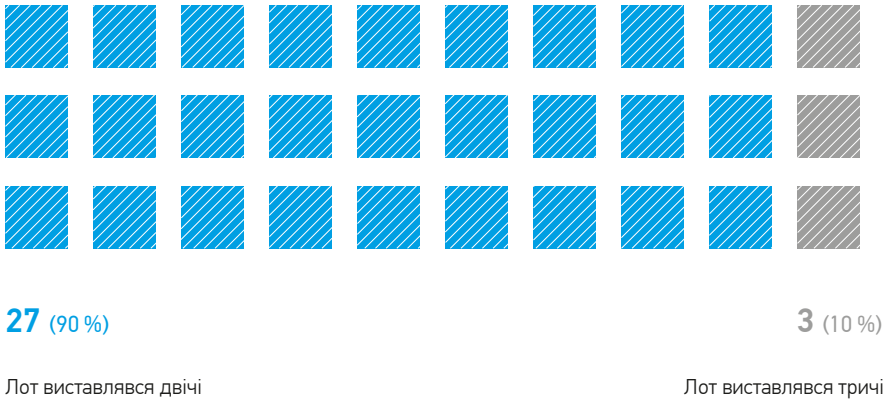
У двох випадках у системі «Prozorro.Продажі» взагалі не наведено причин дискваліфікації[13], а в документах міститься стандартний протокол, у якому не згадана дискваліфікація. Ще у двох випадках переможцем аукціону обрано учасника, який зробив найбільшу пропозицію, проте навпроти інших учасників вказано «Рішення відмінено» — це може бути наслідком механічної помилки, а не дискваліфікації.

Не всі аукціони з оренди державного майна з першої спроби завершуються успішно. Як показано на рис. 24, у деяких випадках лоти «перевиставлялися».

Подібне явище пояснюється особливістю статті 13 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 157-IX, відповідно до якої якщо об'єкт не вдається передати в оренду за результатом аукціону, проводиться повторний аукціон, однак зі зниженою стартовою орендною платою на 50 %. Якщо й повторний аукціон не завершується успішно, проводиться аукціон за методом покрокового зниження стартової орендної плати та подальшого подання цінових пропозицій.

Випадки «перевиставлень» лотів з оренди державного майна на «Prozorro.Продажі»

(Рис. 24)



13 https://prozorro.sale/auction/UA-PS-2020-11-06-000028-2, https://prozorro.sale/auction/UA-PS-2020-10-19-000007-3

2.3. АНАЛІЗ ЗМІСТУ ТА ФОРМИ ДОГОВОРІВ ОРЕНДИ, УКЛАДЕНИХ ЗА СТАРОЮ ПРОЦЕДУРОЮ (1992–2019 РОКИ)

Аналіз договорів оренди, укладених за старою процедурою, дозволив виявити низку проблем, які є результатом відсутності єдиних підходів до змісту договорів оренди державного майна різних РВ ФДМУ та недостатньо чітко виписаних умов до їх змісту.

Нижче наведено виявлені проблеми, які трапляються найчастіше.

① **Неможливість ідентифікувати точне місце розташування орендованого об'єкта через відсутність плану будівлі та/або недостатньо детальний опис.**

Наприклад, у договорі оренди державного майна № 5071 від 12 лютого 2010 року[14] між РВ ФДМУ у м. Києві та Приватним вищим навчальним закладом «Інститут екології економіки і права» об'єкт оренди описано так: *«Майно площею 718,00 кв. м., розміщене за адресою: м. Київ, вул. Тургенєвська 11, в будівлі музично-педагогічного корпусу, що перебуває на балансі Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова».*

Яким чином ідентифікувати, на яке саме майно має право приватний заклад вищої освіти (які кабінети, на якому поверсі), — не зрозуміло, що практично унеможливлює будь-який контроль за використанням орендарем державного майна. Подібна проблема властива більшості договорів оренди державного майна, укладених за старою процедурою.

14 https://ggle.io/3sQU

② Укладання «спільного договору» з одним орендарем за декількома цільовими призначеннями.

Зазвичай РВ ФДМУ, укладаючи подібні договори, не прописували чіткі територіальні межі, що ускладнювало можливість здійснення контролю за дотриманням умов договору оренди.

Наприклад, у договорі оренди державного майна № 8131 від 17 травня 2018 року[15] між РВ ФДМУ у м. Києві та ТОВ «СПОРТ ЕНД ФЕШН» ідеться про передання в оренду *«майна площею 407,70 кв м. на „1"-му поверсі будівлі спорткомплексу, яке розташоване за адресою: м. Київ, вул. Велика Васильківська, 55 (територія НСК „Олімпійський")»*.

Майно за цим договором передається *«з метою розміщення торговельного об'єкту з продажу непродовольчих товарів площею 231,4 кв м. та музею історії площею 176,3 кв м»*.

З тексту договору неможливо зрозуміти, де саме розташовується майно, яке орендується для музею, а де — для магазину, що значно ускладнює можливість проведення перевірки. При цьому орендна ставка для музею і магазину на момент укладання договору відрізнялася у дев'ять разів.

③ Відсутність конкретного графіка за погодинної оренди майна.

У раніше наведеному договорі оренди державного майна № 5071 від 12 лютого 2010 року[16] між РВ ФДМУ у м. Києві та Приватним вищим навчальним закладом «Інститут екології економіки і права» в розрахунку орендної плати сказано, що 653 з 718 кв. м орендуються не постійно, а тільки 20 годин на місяць. При цьому відсутня інформація не лише про конкретне орендоване приміщення (наведені тільки адреса та площа приміщення), але й будь-який графік (навіть дні, у які це майно орендується). Таким чином, практично неможливо перевірити, чи не використовує орендар приміщення довше, ніж 20 годин на місяць, і чи він займає саме ті приміщення, щодо яких укладено договір.

15 https://ggle.io/3sQV

16 https://ggle.io/3sQX

④ **Відсутність детально прописаного порядку проведення контролю за використанням орендованих приміщень.**

Фактично в кожному договорі оренди сказано про право орендодавця здійснювати контроль за станом майна «*шляхом візуального обстеження зі складанням акта обстеження*», однак жодним чином не прописано механізм здійснення подібного контролю, що дає можливість орендодавцю довільно трактувати це положення.

У випадку наявності однозначних зловживань (використання майна не за цільовим призначенням, невідповідність графіку використання за погодинної оплати тощо) навіть притягнути орендаря до відповідальності практично неможливо, оскільки ніхто не має обов'язку контролювати використання майна, механізму цього контролю, а лише право на здійснення подібного контролю.

Імовірною причиною перелічених проблем були недостатньо конкретизовані законодавчі вимоги до договорів оренди державного майна. Так, у старому Законі України «Про оренду державного та комунального майна» № 2269-XII[17] просто наведено перелік істотних умов, за якими всі договори оренди державного майна мають відповідати типовому договору, затвердженому ФДМУ. Мова йде про такі істотні умови:

- об'єкт оренди (склад і вартість майна з урахуванням її індексації);
- термін, на який укладається договір оренди;
- орендна плата з урахуванням її індексації;
- порядок використання амортизаційних відрахувань, якщо їх нарахування передбачено законодавством;
- відновлення орендованого майна та умови його повернення;
- виконання зобов'язань;

17 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12#Text

- забезпечення виконання зобов'язань — неустойка (штраф, пеня), порука, завдаток, гарантія тощо;
- порядок здійснення орендодавцем контролю за станом об'єкта оренди;
- відповідальність сторін;
- страхування орендарем взятого ним в оренду майна;
- обов'язки сторін щодо забезпечення пожежної безпеки орендованого майна.

Отже, опис об'єкта оренди (склад і вартість майна з урахуванням її індексації) мав би відповідати опису, який наведено в типовому договорі, затвердженому наказом ФДМУ[18] (далі — типовий договір).

Однак у типовому договорі неможливо точно визначити, що саме відповідає формулюванню «опис об'єкта оренди» — лише повна назва або ще площа та адреса та наскільки цей опис має бути деталізований. Отже, різні РВ ФДМУ могли заповнювати цю інформацію на свій розсуд, що часто призводило до відсутності можливості точно ідентифікувати орендоване майно, графік оренди тощо.

Опис об'єкта оренди, наведений у типовому договорі, показано на рис. 25.

Типовий договір

(Рис. 25)

1.1. Орендодавець передає, а Орендар приймає в строкове платне користування державне окреме індивідуально визначене майно

..... (повна назва)

(далі — Майно) площею ..... кв. м, розміщене за адресою:

....., на ..... поверсі(ах) ..... (будинку, приміщення, будівлі) ....., що перебуває на балансі ..... (далі — Балансоутримувач), вартість якого визначена згідно з висновком про вартість оцінки на « ..... » ..... 200 ....р. і становить за незалежною оцінкою/залишковою вартістю ..... грн.

Акт оцінки складається у випадках, визначених чинною Методикою оцінки об'єктів оренди, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.95 №629 (зі змінами) (далі — Методика оцінки), а саме тоді, коли для розрахунку орендної плати не вимагається незалежна оцінка об'єкта.

18 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0931-00/ed20130412#Text

Аналогічна ситуація спостерігається з «терміном, на який укладається договір оренди» у випадку погодинного використання. У пункті 10 типового договору наведено інформацію про строк чинності договору, проте жодних вимог до опублікування графіку користування майном для погодинної оренди немає, тому орендодавці протягом багатьох років заповнювали цю інформацію на власний розсуд.

Опис строку чинності договору оренди, наведений у типовому договорі, показано на рис. 26.

Типовий договір

(Рис. 26)

10.1. Цей договір укладено строком на ..... , що діє з « .... » ..... 200 .. р. до « .... » ..... 200 .. р. включно

Так само залишається без пояснення і порядок заповнення інформації про укладання «спільного договору» з одним орендарем за кількома цільовими призначеннями.

Причини проблеми відсутності детально прописаного порядку проведення контролю також варто шукати в типовому договорі.

Так, єдина згадка про здійснення контролю за використанням орендованого майна міститься у розділі 8 типового договору «Права орендодавця». У пункті 8.3 зазначено, що орендодавець має право «*здійснювати контроль за станом Майна шляхом візуального обстеження зі складанням акту обстеження*».

Зважаючи на значну диференціацію орендних ставок залежно від цільового призначення, відсутність закріпленого обов'язку здійснювати контроль практично нівелює можливість запобігати зловживанням. Окрім того, право контролю покладено лише на орендодавця (РВ ФДМУ), тому такий контроль може ускладнюватися територіальною віддаленістю регіональних відділень від об'єктів оренди. При цьому балансоутримувачі, працівники яких здебільшого перебувають біля або безпосередньо за адресами об'єктів оренди, не мають не лише обов'язку здійснювати візуальний контроль за дотриманням умов оренди, але навіть такого права.

2.4. АНАЛІЗ ЗМІСТУ ТА ФОРМИ ДОГОВОРІВ ОРЕНДИ, УКЛАДЕНИХ ЗА ЕЛЕКТРОННОЮ ПРОЦЕДУРОЮ «PROZORRO.ПРОДАЖІ»

Основна перевага нової процедури оренди державного майна — обов'язок оприлюднювати всі договори оренди в публічному доступі. Це важливо в контексті забезпечення можливостей здійснення аналізу ефективності оренди. Отримання текстів договорів раніше було дуже складним і тривалим процесом, який вимагав певної юридичної компетенції та навіть витрачання грошей (для відшкодування витрат на друк відповідей на інформаційні запити).

Також варто виділити чітку структурованість змісту договорів оренди державного майна, укладених у системі «Prozorro.Продажі», — на стандартному бланку потрібно вказати багато нюансів, які досить рідко висвітлювалися в договорах, укладених до 2020 року (графік використання майна, належність майна до культурних пам'яток, порядок здійснення витрат на оплату комунальних послуг, наявність згоди на суборенду тощо).

Ще одна перевага — конкретизація можливостей з проведення контролю. Практично в усіх договорах, підписаних за старою процедурою, лише ідеться про право орендодавця (а не балансоутримувача) здійснювати контроль, без пояснення конкретних процедур такого контролю, а в більшості договорів, укладених через «Prozorro.Продажі», вказано обов'язок орендаря забезпечити представникам не лише орендодавця, а й балансоутримувача доступ на об'єкт оренди в робочі дні в робочий час з метою здійснення контролю за його використанням та виконанням орендарем умов договору.

Проблему контролю у випадку погодинної оренди розв'язано через звуження можливості використання саме погодинної оренди. Станом на 31 грудня 2020 року в системі «Prozorro.Продажі» не укладено жодного договору, який би стосувався не постійної, а погодинної оренди.

Подібним чином розв'язано проблему розмежування площі в одному договорі у випадку використання майна за різним цільовим призначенням. Відтепер воно не позначається на ціні оренди (у більшості випадків), тому інформація втратила суттєве значення.

Проте не розв'язано проблему неможливості ідентифікувати точне місце розташування орендованого об'єкта відповідно до тексту договору оренди чи оголошення в системі «Prozorro.Продажі». Поле «Адреса» все ще можна заповнювати в довільному форматі. Наприклад, в опублікованому договорі оренди нежитлового приміщення площею 79,67 кв. м у місті Кривий Ріг[19] вказано, що об'єкт оренди *«розташовано на першому поверсі дев'ятиповерхової адмінбудівлі за адресою: Дніпропетровська обл., м. Кривий Ріг, вул. Бикова, 12».* Де конкретно на цьому поверсі розташоване це приміщення — не зрозуміло, плани будівлі та приміщення також відсутні.

19 https://prozorro.sale/auction/UA-PS-2020-11-06-000004-1

РОЗДІЛ 3.

3

ДЕТАЛЬНИЙ ОПИС ПРОБЛЕМ З ДАНИМИ, ОПУБЛІКОВАНИМИ ФОНДОМ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА УКРАЇНИ

Аналіз ефективності надання державного майна в оренду та здійснення зовнішнього моніторингу орендної діяльності РВ ФДМУ значно ускладнений через низьку якість інформації, яку публікує ФДМУ у вигляді звітності.

Так, на офіційній сторінці ФДМУ щоквартально публікуються переліки договорів оренди державного майна, укладених апаратом ФДМУ та його регіональними відділеннями[20], чинних станом на 1 число кварталу (далі — квартальні переліки). Квартальні переліки публікуються у вигляді файлу формату xls (цей формат використовувався у програмі Microsoft Excel до версії Excel 2007 року).

У квартальних переліках у вигляді таблиці наводиться така інформація про всі договори оренди державного майна, укладені структурними підрозділами ФДМУ:

- уповноважений орган управління об'єктом оренди;
- код ЄДРПОУ та назва балансоутримувача об'єкта оренди;
- назва орендодавця (до 1 липня 2018 року також публікувався код ЄДРПОУ орендодавця);
- код ЄДРПОУ та назва орендаря (якщо це фізична особа, то код і назву у понад 99 % випадків не зазначено);
- назва та адреса об'єкта оренди;
- номер і дата укладання договору оренди;
- дата початку та завершення терміну дії договору;
- вартість об'єкта оренди відповідно до останнього незалежного оцінювання (у грн);
- площа об'єкта оренди (у кв. м);

20 http://www.spfu.gov.ua/userfiles/xls/uzagalnenij_7510.xls

- сума місячної орендної плати, яка надійшла до державного бюджету за останній місяць попереднього кварталу;
- орендна ставка (із зазначенням цільового призначення).

Проте така інформація часто є неточною, неуніфікованою та містить помилки. Це пов'язано з тим, що квартальні переліки заповнюються вручну з відомостей (також заповнених вручну), які надає кожне РВ ФДМУ.

За результатами аналізу стану інформації, наведеної у квартальних переліках, ми виокремили низку проблем.

3.1. НЕУЗГОДЖЕНІСТЬ ДАНИХ, ВІДСУТНІСТЬ УНІФІКОВАНИХ ПІДХОДІВ ДО ЗАПОВНЕННЯ КВАРТАЛЬНИХ ПЕРЕЛІКІВ

Заповнення квартальних переліків вручну критично ускладнює будь-які спроби автоматизованої обробки та аналізу інформації. Особливо гостро це стосується заповнення інформації про адресу об'єкта оренди, оскільки існує багато підходів до скорочень, назв одиниць адміністративно-територіального поділу, послідовності написання складових частин адреси (місто, район, вулиця, будинок, офіс тощо).

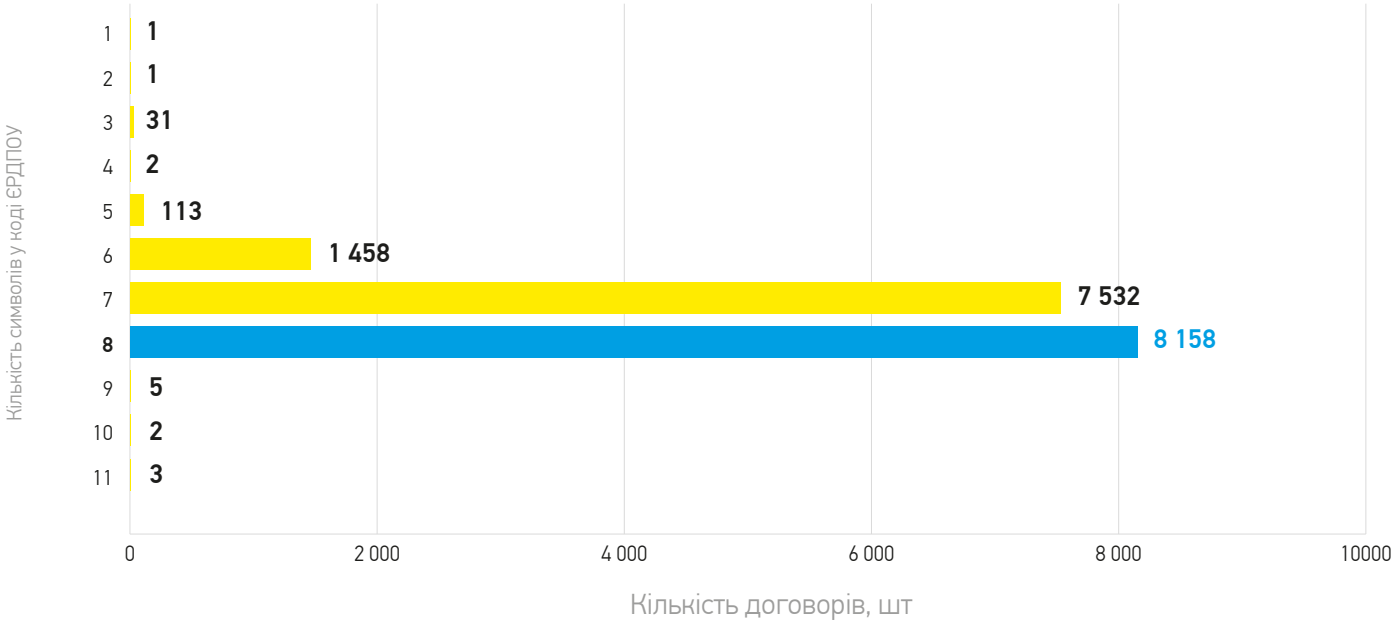
Так само під час заповнення пунктів, які мають містити лише числа, автоматизовану обробку даних заважають здійснювати нечислові символи. Найбільше ця проблема стосується заповнення інформації про оціночну вартість та суму місячної орендної плати, яка надходить до державного бюджету: в описі понад 30 % об'єктів оренди ці відомості наведені з різними символами або текстом. Це свідчить про те, що, заповнюючи подібні переліки, працівники регіональних відділень замість того, щоб зробити додатковий стовпчик для приміток і коментарів, пишуть їх у довільних комірках квартальних переліків.

3.2. ПОМИЛКИ У КОДАХ ЄДРПОУ

Код ЄДРПОУ юридичної особи має складатися з восьми символів (цифр), проте у квартальному переліку, оприлюдненому 1 липня 2020 року, лише у 8 158 з 17 306 договорів код ЄДРПОУ балансоутримувача складається з восьми цифр, тобто у більше ніж половині договорів код балансоутримувача заповнено неправильно.

Некоректні коди ЄРДПОУ

Коректна кількість — 8 символів



У значній кількості випадків ця проблема виникає внаслідок особливостей роботи з MS Excel, який автоматично видаляє нулі (0) на початку чисел. Інколи у квартальних переліках код ЄДРПОУ складається з більш ніж восьми символів або взагалі одного чи двох. Причиною подібних помилок, імовірно, є людський фактор. Така ж ситуація спостерігається і з кодами ЄДРПОУ орендарів.

До 1 липня 2018 року у квартальних переліках також наводилися коди ЄДРПОУ орендодавців (РВ ФДМУ). При цьому в значній кількості договорів оренди коди ЄДРПОУ орендарів майже щоквартально змінювалися, а також відрізнялися в різних договорах, укладених тим самим орендодавцем. Перевірка значної кількості цих кодів за допомогою ЄДР не дозволила підтвердити їх правильність: часто вони не відповідали жодному з підприємств, які існують, і тих, які припинили діяльність. Яким чином їх заповнювали — не відомо.

Наприклад, на рис. 28 наведено перелік кодів ЄДРПОУ, вказаних для РВ ФДМУ в Одеській області в одному з переліків. Усі ці коди жодним чином не стосуються згаданого відділення.

Некоректні коди ЄДРПОУ РВ ФДМУ в Одеській області

(Рис. 28)

20984095	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984102	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984098	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984109	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984096	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984010	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984105	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984100	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984097	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984111	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984103	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984108	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984094	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984107	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984092	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984106	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984091	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984099	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984104	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ
20984093	РВ ФДМУ ПО ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ

3.3. МАСОВІ «АНОМАЛІЇ» У КВАРТАЛЬНИХ ПЕРЕЛІКАХ

Ідентифіковано випадки, коли значні масиви інформації конкретні РВ ФДМУ заповнили неправильно. Наприклад, у квартальних переліках, опублікованих 1 жовтня 2019 та 1 січня 2020 року, наведено суми місячної орендної плати, яка надходить до державного бюджету за договорами оренди в Рівненській області, які в десятки разів перевищують суми, отримані за цими ж договорами в попередніх періодах, а починаючи з 1 квітня 2020 року — інформація про суми місячної орендної плати знову така ж, як і попередні показники (опубліковані до 1 жовтня 2019 року). Вірогідно, подібна «аномалія» також спричинена «людським фактором».

У таблиці проілюстровано згадану вище аномалію на прикладі чотирьох договорів оренди державного майна, укладених щодо об'єктів у Рівненській області.

ОРЕНДАР	№ ДОГОВОРУ	МІСЯЧНА СУМА НАДХОДЖЕНЬ ВІД ОРЕНДИ (ГРН) ВІДПОВІДНО ДО КВАРТАЛЬНОГО ПЕРЕЛІКУ СТАНОМ НА:				
		04.2019	07.2019	10.2019	01.2020	04.2020
ПП ФІРМА «РАДІОПРОМ»	880-2011	496	509	40 352	40 352	508
ПрАТ «МТС Україна»	885-2011	2 471	2 536	204 825	204 825	2 530
ПРАТ «КИЇВСТАР»	899-2011	1 870	1 919	231 392	231 392	1915
ПРАТ «КИЇВСТАР»	909-2011	2 834	2 908	238 370	238 370	2 902

Як видно з таблиці, показані у квартальних переліках станом на 1 жовтня 2019 та 1 січня 2020 року суми місячної орендної плати, яка надходила до державного бюджету за договорами оренди в Рівненській області, у понад 80 разів перевищують значення попереднього кварталу (1 липня 2019 року). Починаючи з 1 квітня 2020 року, знову бачимо близькі до попередніх показники.

Зважаючи на те, що в останньому на момент підготовки цього дослідження наказі ФДМУ (від 6 листопада 2020 року[21]), яким затверджено форму реєстрів договорів оренди державного майна, перелічено лише обов'язкові поля, які мають бути складовими реєстру, але не вказано конкретні вимоги до формату їх заповнення, виникає гостра потреба розв'язати проблеми, пов'язані з низькою якістю даних у квартальних переліках.

3.4. ВІДСУТНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОРЕНДАРІВ-ФІЗИЧНИХ ОСІБ

У випадках, коли орендарями за договорами оренди державного майна є фізичні особи, у квартальних переліках не наводиться жодна інформація (ПІБ, код ЄДРПОУ) про цих осіб. Навіть у відповідях на запити на доступ до публічної інформації деякі регіональні відділення надають таку інформацію у «заштрихованому» вигляді, пояснюючи це захистом персональних даних.

Проте згідно з положеннями частини 5 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»[22] не може бути обмежено доступ до інформації про володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імені, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

21 https://bityl.co/5poO

22 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

Перелік інформації про особу, яка є конфіденційною, викладений у рішенні Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012, дані про прізвище, ім'я та по батькові особи він не відносить до конфіденційних.

Тобто інформація про назви та/або найменування орендарів, які користуються державним майном, не має бути конфіденційною.

3.5. ВІДСУТНІСТЬ ТЕКСТІВ ДОГОВОРІВ ОРЕНДИ У ВІДКРИТОМУ ДОСТУПІ

Варто зазначити, що значна деталізація інформації, яка публікується ФДМУ у квартальних переліках, навіть за умови її уніфікації не завжди може дати достатньо даних для підготовки аргументованих висновків про наявні порушення чи низьку ефективність окремо взятого договору оренди.

Інформація з квартальних переліків може бути використана для побудови ризик-індикаторів і проведення аналітичних досліджень, але для розуміння причин будь-яких «аномалій» з даними, недоотримання бюджетних коштів за оренду чи будь-яких інших проблем необхідно аналізувати текст укладених договорів оренди з усіма додатками та змінами до них. Така можливість наразі відсутня, оскільки договори оренди державного майна, укладені РВ ФДМУ, не опубліковані у відкритому доступі.

Єдиний спосіб ознайомитися з текстами договорів оренди — надіслати запит на отримання публічної інформації. Це значно ускладнює можливості аналізу, оскільки вимагає багато часу. Згідно з положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації»[23] відповідь на запит має надаватися за п'ять робочих днів, проте цей строк можливо в законний спосіб продовжувати до 20 днів. Також відсутні гарантії, що розпорядники цієї інформації нададуть її навіть на запит, у такому випадку потрібний додатковий час для її витребування.

23 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

Важливо відзначити нещодавні позитивні зрушення в цьому напрямку. Так, відповідно до пунктів 2–3 наказу ФДМУ від 6 листопада 2020 року[24] управління адміністрування та контролю орендних відносин Департаменту оренди та розпорядження державним майном, а також РВ ФДМУ зобов'язані оприлюднювати договори оренди державного майна на офіційному вебсайті ФДМУ протягом трьох робочих днів з моменту укладання договорів оренди, їх продовження чи внесення до них змін, а також протягом семи робочих днів з дати видання цього наказу — забезпечити оприлюднення договорів оренди, які були укладені після 12 вересня 2020 року. Проте станом на 31 грудня 2020 року на офіційному сайті ФДМУ їх ще не опубліковано. Навіть якщо надалі всі нові договори оренди державного майна або договори, до яких вносяться зміни, будуть опубліковані, залишиться ще близько 17 тисяч договорів, укладених до 21 вересня 2020 року (відповідно до даних з останнього квартального переліку), без публікації.

Наприкінці 2019 року здійснено спробу розв'язати проблему публікації чинних договорів оренди державного майна на законодавчому рівні. Так, пунктом 6 Прикінцевих положень Закону України «Про оренду державного та комунального майна»[25] № 157-IX зобов'язано орендодавців протягом 24 місяців з дня набуття чинності цим законом (27 грудня 2019 року) опублікувати договори оренди, чинні на ту дату, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Проте станом на 31 грудня 2020 року РВ ФДМУ все ще не розпочали процес публікації чинних договорів.

Зазначимо, що існує ризик буквального трактування формулювання, наведеного в законі, і публікації саме текстів договорів у їх початковому вигляді. При цьому вкрай важливо, щоб разом з договорами були опубліковані і всі додатки та зміни до них, адже до більшості договорів вносяться численні зміни (щодо орендної плати, цільового використання, оціночної вартості тощо), і початковий текст може бути неактуальним.

24 https://bityl.co/5pnv

25 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text

3.6. ВІДСУТНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДОГОВОРИ ОРЕНДИ БАЛАНСОУТРИМУВАЧІВ

Ще одна проблема — відсутність інформації про договори оренди державного майна, у яких орендодавцем виступають не РВ ФДМУ, а балансоутримувачі такого майна.

Так, у Законі України «Про оренду державного та комунального майна» № 2269-XII, починаючи з редакції від 17 жовтня 2001 року[26] та до втрати чинності 1 лютого 2020 року[27], підприємства, установи та організації були уповноважені виступати орендодавцями нерухомого майна, загальна площа якого не перевищує 200 кв. м на одне підприємство, установу, організацію, та іншого окремого індивідуально визначеного майна. Положеннями нового Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 157-IX право балансоутримувачів виступати орендодавцями збережено, а розмір загальної площі, щодо якої кожна установа може виступати орендодавцем, збільшено вдвічі — до 400 кв. м.

Договори оренди, орендодавцями за якими виступають балансоутримувачі, відсутні у квартальних переліках, тож наразі в публічному доступі немає будь-якої інформації про кількість майна, яке передається в оренду подібним чином. До того ж укладання таких договорів ускладнює можливість виявлення випадків «тіньової оренди», оскільки відсутність будь-якого договору у квартальних переліках не може вказувати на відсутність підстав для оренди, адже завжди є ймовірність, що орендодавцем за цим договором виступає балансоутримувач.

26 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12/ed20011017#Text

27 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12/ed20191020#Text

3.7. ПРОБЛЕМА З ДАТОЮ ПОЧАТКУ ДІЇ ДОГОВОРУ

Відповідно до положень чинного законодавства дата початку дії договору має передувати або збігатися з датою його підписання, адже не може бути правових підстав для користування державним майном до підписання договору.

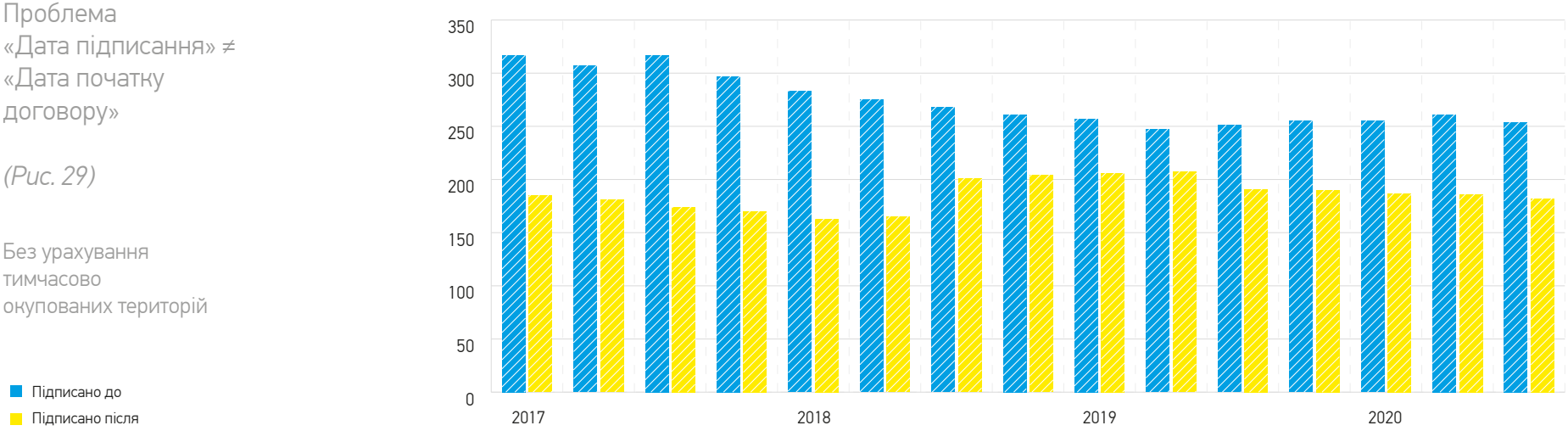
Проте, відповідно до даних з квартальних переліків ФДМУ, існує багато договорів оренди, щодо яких це правило не працює, а також таких, у яких дата початку дії пізніша за дату підписання (інколи ідеться про декілька років), що наочно продемонстровано на рис. 29.

Імовірною причиною подібної аномалії може бути неправильне заповнення даних. Проте ФДМУ варто звернути увагу на зазначену проблему та перевірити відповідність наведених договорів нормам законодавства.

Проблема «Дата підписання» ≠ «Дата початку договору»

(Рис. 29)

Без урахування тимчасово окупованих територій



3.8. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

На підставі даних з реєстрів можна зробити висновок про динаміку показників кількості договорів оренди та орендованих площ на тимчасово окупованих територіях. Загалом дані свідчать про зменшення кількості чинних договорів, що можна пояснити небажанням орендарів продовжувати оренду непідконтрольного майна. Утім, на відміну від процесу приватизації, законодавством наразі не запроваджено жодних обмежень на здійснення оренди на непідконтрольних Україні територіях, і така ситуація має певні ризики, оскільки фактично проконтролювати стан майна зараз неможливо.

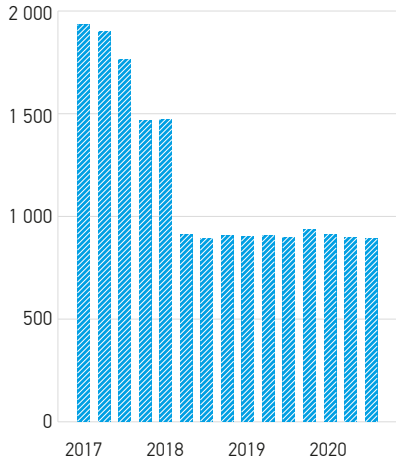
Тимчасова окупація — це форс-мажорна ситуація. Відповідно, кількість договорів не може змінюватися, кошти за ними не можуть надходити. Проте дані вказують на певну динаміку показників у договорах оренди нерухомості, розташованої на тимчасово окупованих територіях.

Інформація про чинні договори на тимчасово окупованих територіях

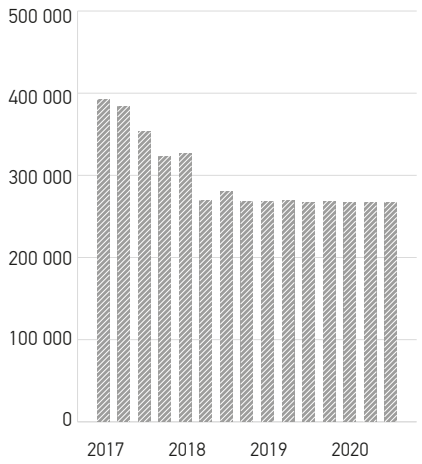
З можливим статистичним відхиленням ±3 договори

(Рис. 30)

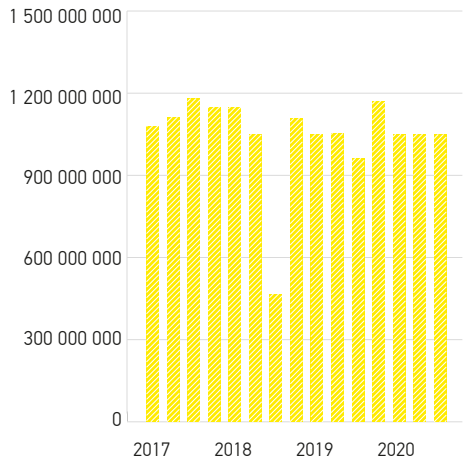
Кількість договорів, шт.



Загальна площа, м²



Загальна оціночна вартість, грн



3.9. ІНДЕКСАЦІЯ ВАРТОСТІ ОРЕНДИ

Відповідно до пункту 13 Методики розрахунку орендної плати за державне майно розмір орендної плати за кожний наступний місяць визначається шляхом коригування розміру місячної орендної плати за попередній місяць на індекс інфляції за поточний місяць. Однак під час аналізу виявлено численні випадки відсутності змін у надходженнях від оренди протягом багатьох кварталів, що свідчить про ігнорування обов'язку проводити щомісячну індексацію.

Так, на основі аналізу орендних надходжень за 50 договорами, сума надходжень у яких не змінювалася протягом декількох кварталів, виявлено, що РВ ФДМУ у Тернопільській області не проводило індексацію у 2017–2018 роках (або ж неправильно заповнювало інформацію про суму орендних надходжень у квартальних переліках).

Імовірною причиною подібної ситуації є особливості текстів договорів оренди, які укладалися РВ ФДМУ у Тернопільській області, а саме — умовами цих договорів (наприклад, пункт 3.3) передбачено щорічне, а не щомісячне проведення індексації орендної плати.

3.10. ВІДСУТНІСТЬ ГЕОГРАФІЧНИХ ДАНИХ І СТАНДАРТУ ЗАЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ РОЗТАШУВАННЯ

Відсутність уніфікованого підходу до написання адреси та географічних координат об'єктів оренди уможливлює різноманітні способи написання однієї і тієї самої адреси.

м. Одеса, Митна площа, 1 В
м. Одеса, Митна площа, буд. 1/2
М. ОДЕСА, МИТНА ПЛОЩА, БУД. 1/2
м. Одеса, Митна площа, буд. 1/3
М. ОДЕСА, МИТНА ПЛОЩА, БУД. 1/3
м. Одеса, Митна площа, буд. 1/6
М. Одеса, ПЛ. МИТНА, 1
м. Одеса, пл. Митна, 1/1
м. Одеса, пл. Митна, 1/2
М. ОДЕСА, ПЛ. МИТНА, 1/2
м. Одеса, площа Митна, 1/1
М. ОДЕСА, ПЛОЩА МИТНА, 1/1
м. Одеса, площа Митна, 1/3
М. ОДЕСА, ПЛОЩА МИТНА, 1/3
м. Одеса, площа Митна, буд. 1/3
М. ОДЕСА, ПЛОЩА МИТНА, БУД. 1/3
м. Одкеса, пл. Митна, 1/2
М. ОДКЕСА, ПЛ. МИТНА, 1/2

3.11. ПРОДОВЖЕННЯ ДОГОВОРІВ ОРЕНДИ

Відповідно до переліку чинних договорів оренди станом на 1 січня 2020 року, опублікованого ФДМУ, на початку 2020 року налічувалося 17 468 чинних договорів оренди державного майна, укладених за старою процедурою.

Для забезпечення можливості узгодити чинні договори з новими стандартами, не порушуючи при цьому принципу незворотності дії законів у часі, у пункті 2 Прикінцевих положень Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 157-IX сказано:

> *«Договори оренди державного або комунального майна, укладені до набрання чинності цим Законом, продовжуються в порядку, передбаченому законодавством, яке діяло до дати набрання чинності цим Законом, до дати, яка наступить раніше: набрання чинності рішенням Кабінету Міністрів України чи рішенням представницького органу місцевого самоврядування (щодо договорів оренди комунального майна, розташованого в межах відповідної територіальної громади), передбаченим абзацом п'ятим частини другої статті 18 цього Закону, або 1 липня 2020 року.*
>
> *Після настання однієї з дат, яка відповідно до цього пункту наступить раніше, але у будь-якому випадку не раніше дня введення в дію цього Закону, договори оренди продовжуються в порядку, визначеному цим Законом.*
>
> *Договори оренди державного та комунального майна, укладені до набрання чинності цим Законом, зберігають свою чинність та продовжують діяти до моменту закінчення строку, на який вони були укладені».*

Таким чином, у законі встановлено кінцевий термін, після якого чинні договори оренди мають продовжуватися з використанням конкурентних механізмів аукціонів «Prozorro.Продажі», — 1 липня 2020 року (набуття чинності положеннями Закону України «Про оренду державного та комунального майна» щодо пролонгацій).

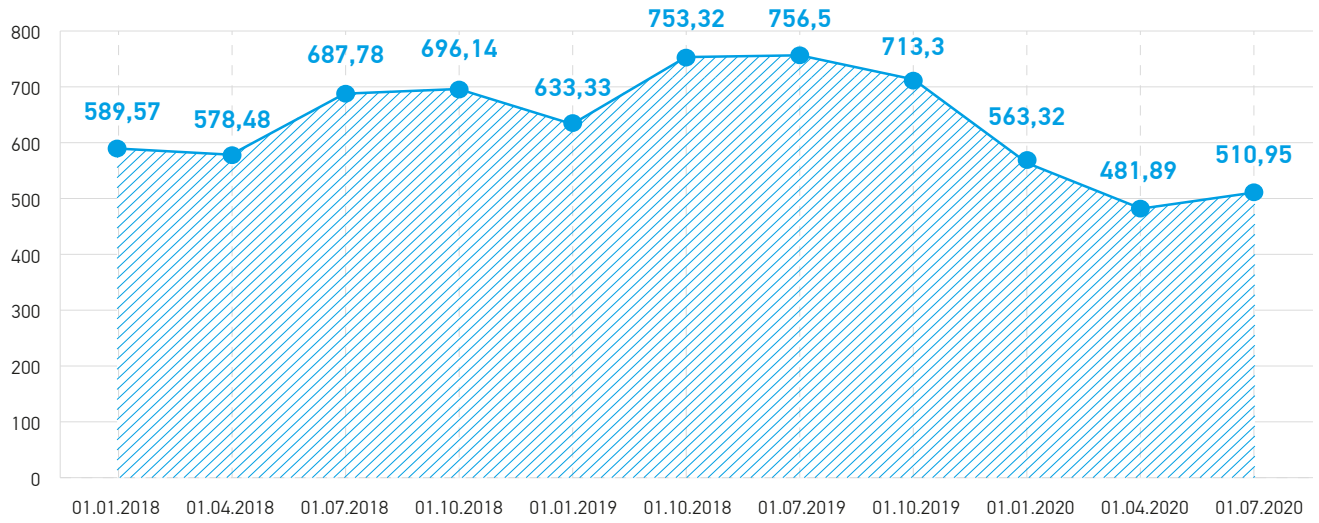
Проте до 1 липня 2020 року орендарі мали можливість продовжувати термін дії договорів оренди державного майна за старим механізмом (укладаючи додаткову угоду з орендодавцем, без проведення аукціону).

Відповідно до пункту 1 статті 17 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 2269-XII (який діяв з 1992 до 2019 року) *«термін договору оренди державного визначається за погодженням сторін. Термін договору оренди не може бути меншим, ніж 5 років, якщо орендар не пропонує менший термін».* Відповідно до даних з квартальних переліків оренди державного майна України, орендарі часто використовують своє право запропонувати термін оренди, менший за п'ять років. Так, більшість договорів укладено на термін від одного до трьох років.

Відповідно до положень пункту 2 статті 17 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 2269-XII (який діяв з 1992 до 2019 року) *«у разі відсутності заяви однієї зі сторін про припинення або зміну умов договору оренди протягом одного місяця після закінчення терміну дії договору він вважається продовженим на той самий термін і на тих самих умовах, які були передбачені договором».* Саме тому термін пролонгації в більшості випадків збігається з терміном укладання договору. Як показано на рис. 32, у 2018–2020 роках середній термін пролонгації коливався у межах 481,89–756,5 днів (півтора-два роки).

Середній термін пролонгації договорів оренди, дні

(Рис. 32)

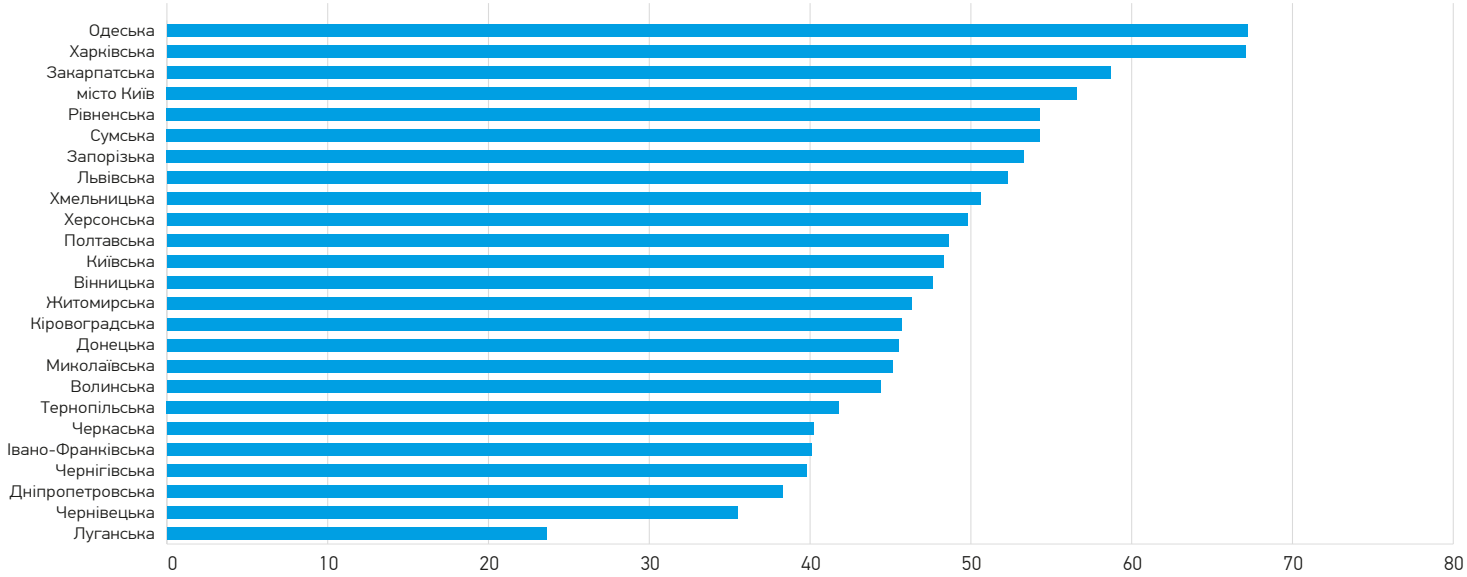


Подібну тривалість можна пояснити тим, що орендарі віддають перевагу недовготривалим зобов'язанням, при цьому зберігаючи право продовжувати договори оренди за потреби. Додатковою перевагою укладання короткострокових договорів (до трьох років) була відсутність необхідності здійснювати нотаріальне посвідчення таких договорів, адже відповідно до пункту 2 статті 793 Цивільного кодексу України (до змін, ухвалених 3 жовтня 2019 року) договір найму будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини) строком на три роки і більше підлягав нотаріальному посвідченню. Починаючи з 3 жовтня 2019 року, необхідність нотаріального посвідчення договорів оренди державного майна, укладених за результатами електронного аукціону, виникає лише у випадку, якщо строк такого договору становить понад п'ять років.

Таким чином, більшість договорів оренди державного майна у 2017–2018 роках укладалися на порівняно короткі терміни (до трьох років) і поступово продовжувалися.

Відсоток продовжених договорів

(Рис. 33)

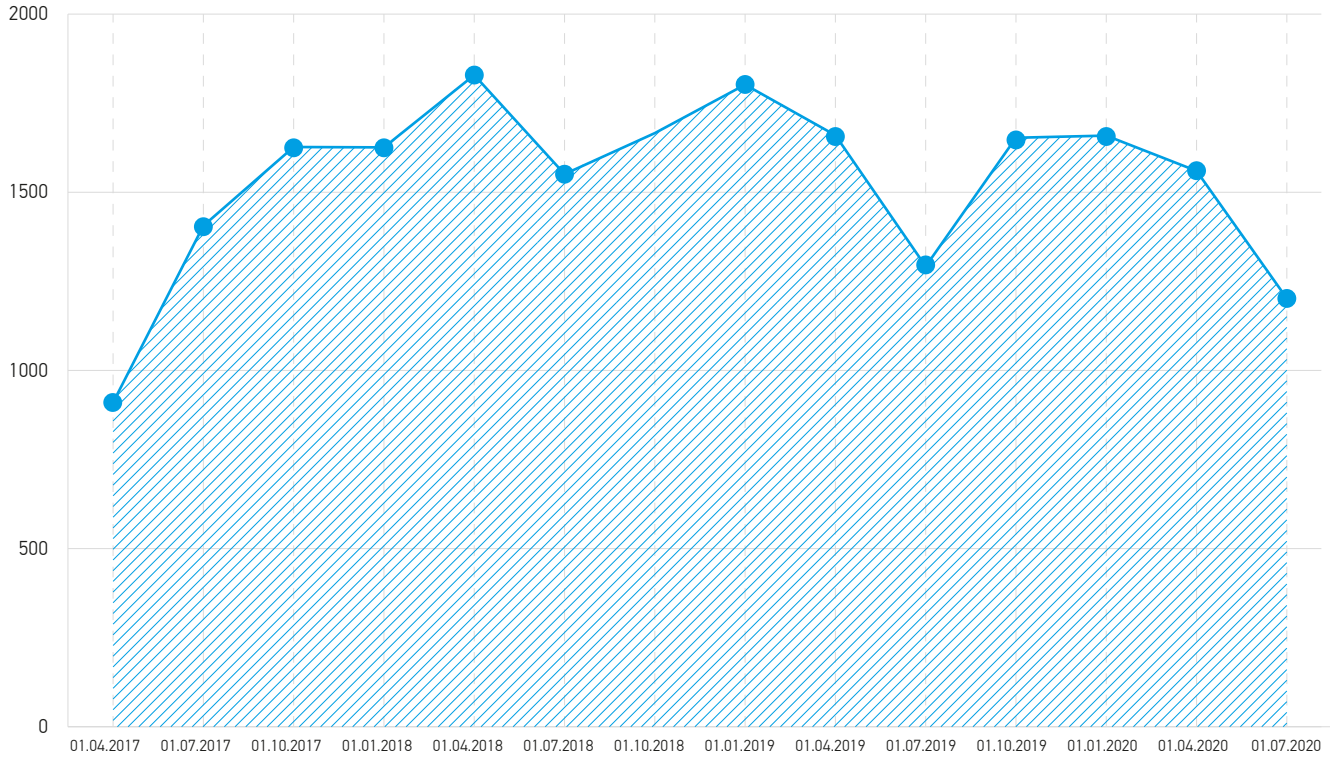


Найбільше договорів продовжують в Одеській, Харківській та Закарпатській областях, а найменше — у Чернівецькій та Луганській.

Динаміка продовження договорів за місяцями показана на рис. 34.

Динаміка продовження договорів за місяцями

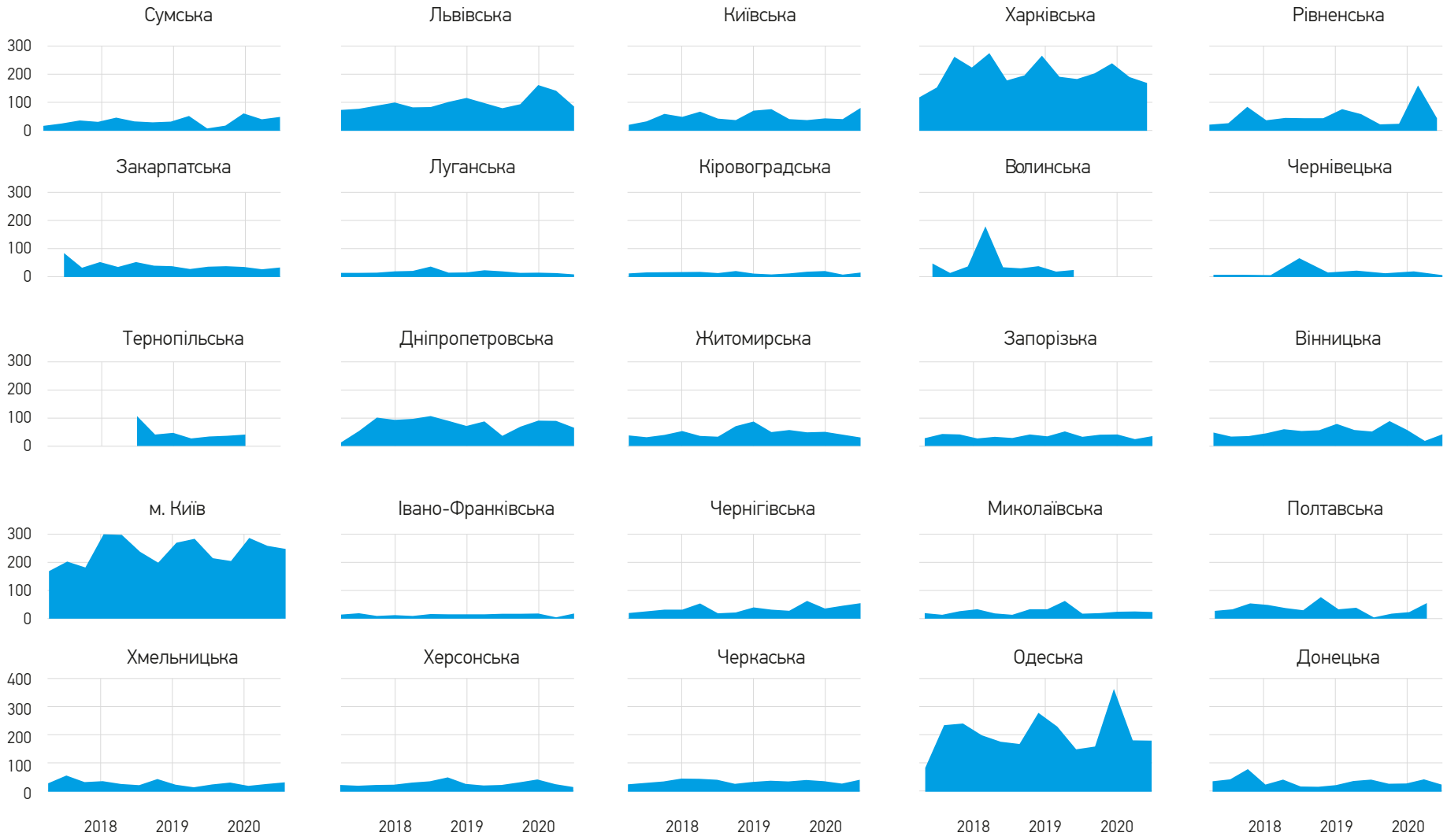
(Рис. 34)



Як видно на рисунку, починаючи з 2017 року, що три місяці продовжувалося близько півтори тисячі договорів, при цьому кожного року збігалися періоди мінімальної кількості пролонгацій (у липні), що, імовірно, пов'язано з нерівномірним розподілом дат укладання договорів.

У регіональному розрізі кількість пролонгацій здебільшого також майже не відрізнялася у різні роки (рис. 35).

Динаміка продовження договорів в областях за місяцями *(Рис. 35)*

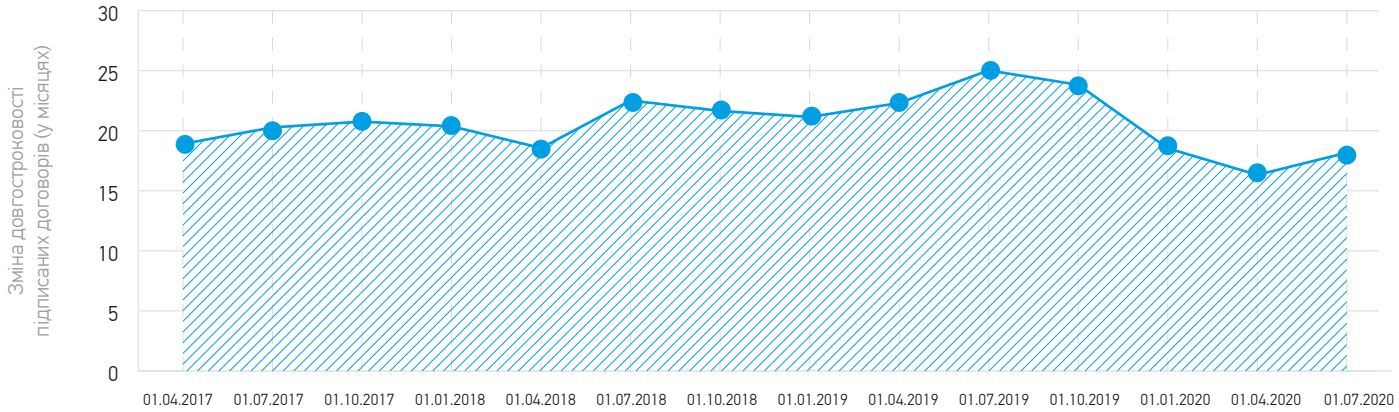


Лише інколи в певних регіонах виникали періоди з більшою кількістю пролонгацій, як у Волинській області у квітні 2018 року чи в Одеській області в жовтні 2018 року.

Середній термін пролонгацій також переважно однаковий. Як видно на рис. 36, у 2017–2018 роках він коливався у межах 20–22 місяців.

Термін продовження договорів

(Рис. 36)



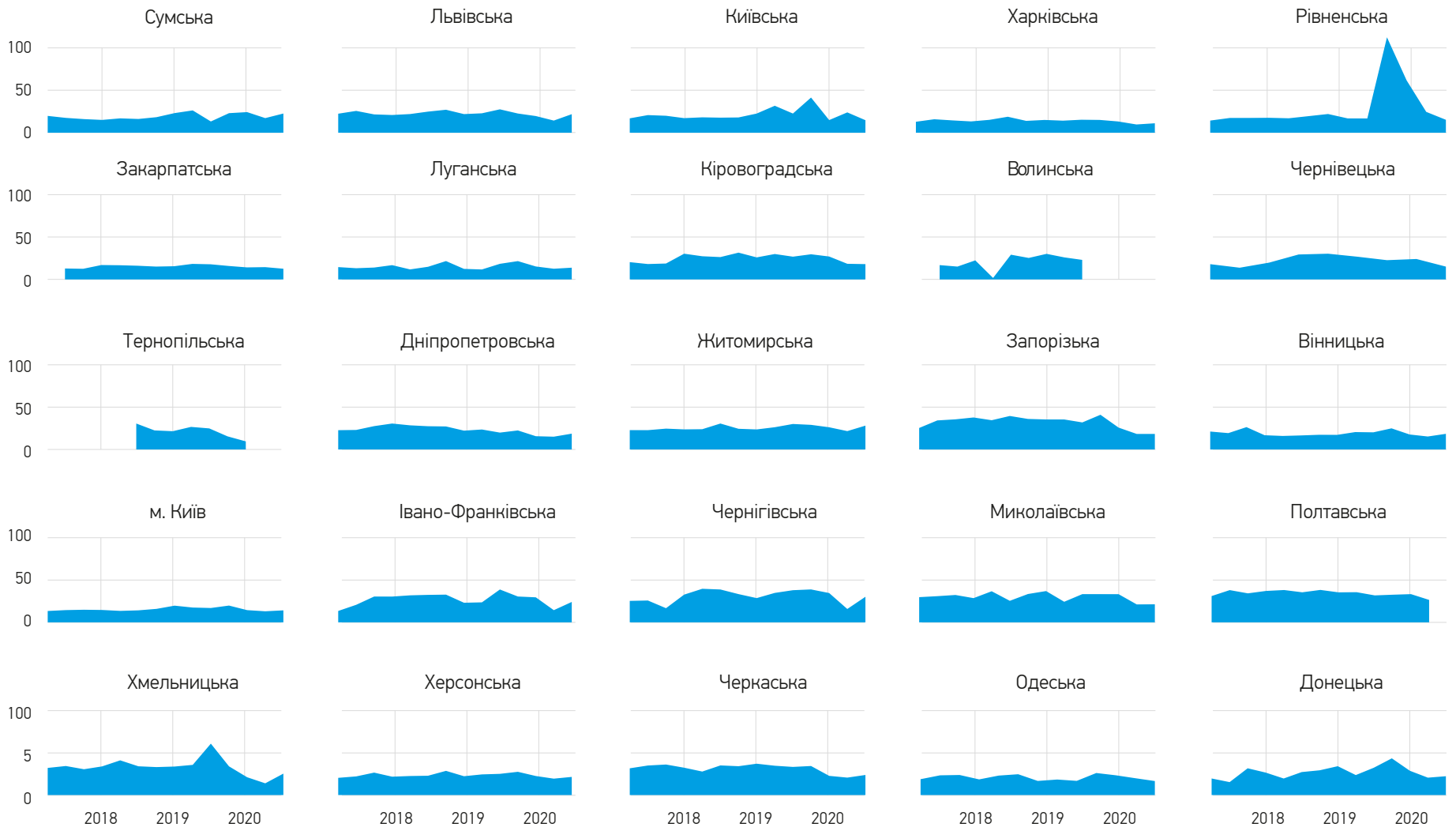
Однак у липні та жовтні 2019 року середня зміна строковості підписаних договорів зросла і досягнула 25 та 24 місяців відповідно.

3 листопада 2019 року виданонаказ ФДМУ № 1075, який забороняв продовжувати договори більше ніж на один рік, оскільки ФДМУ розумів, що саме такою і буде реакція орендарів на реформу. За коментарем ФДМУ, цей наказ було порушено в низці регіонів. За наслідками виявлених порушень ФДМУ провів розслідування. Орендарі в більшості випадків отримали продовження на тривалі строки через суди.

Це можна пояснити тим, що у 2019–2020 роках спостерігалася тенденція до «аномально довготривалих» пролонгацій, імовірною причиною яких могло бути бажання орендарів уникнути продовжень договорів оренди за допомогою конкурентних процедур «Prozorro.Продажі».

На рис. 37 зображено середній період пролонгації договорів оренди державного майна в динаміці по кожному з регіонів.

Середій період пролонгації договорів в областях за місяцями *(Рис. 37)*



Як видно, у деяких регіонах підвищення середньої тривалості пролонгації у 2019 році було досить помітним.

Ідеться про такі області, як Донецька, Чернігівська, Запорізька, Вінницька, Київська, Чернівецька, Івано-Франківська та особливо Хмельницька й Рівненська.

Загалом протягом 2019–2020 років продовжено 25 договорів на термін понад п'ять років і 140 договорів на 3–4 роки (до 2023 року).

Згадані договори продовжено у 2019–2020 роках на строк більше ніж п'ять років. Жоден з них до цього не продовжувався більше ніж на один рік (тобто до того, як у публічному просторі з'явилася інформація про нову версію Закону України «Про оренду державного та комунального майна», згідно з якою для багатьох орендарів значно ускладниться можливість постійно продовжувати договори).

Особливої уваги заслуговують випадки пролонгації на десятки років.

Цікава ситуація з довгостроковою пролонгацією спостерігається у Рівненській області. 23 з 41 договору в цей час і в цій області продовжено більш ніж на два роки. Три пролонгації стосувалися об'єктів оренди, які розміщуються в одному будинку за адресою: м. Рівне, вул. Київська, 106, усі вони продовжені на більше ніж 40 років.

При цьому, відповідно до даних з квартальних переліків, орендарі за трьома договорами за наведеною адресою різні, а саме:

- ГО «ОРГАНІЗАЦІЯ ІНВАЛІДІВ „ГРОМАДА МАЙБУТНЬОГО“». Код ЄДРПОУ — 41892401, договір оренди № 1673–2019 пролонговано до 20 лютого 2068 року;
- ТОВ «БЕПАС ЕНЕРГО». Код ЄДРПОУ — 36597879, договір оренди № 1500-2017 пролонговано до 28 березня 2068 року;
- Фізична особа. ПІБ та код ЄДРПОУ не наведено, договір оренди № 1500-2017 пролонговано до 28 березня 2068 року.

Балансоутримувач нерухомості, яка є об'єктом оренди за трьома наведеними договорами, — ДП «Науково-виробниче об'єднання „Потенціал-Еко“» (код ЄДРПОУ — 22555721).

Орендна плата за наведеними трьома договорами — 20 045,26 грн станом на вересень 2020 року за 2 446,6 кв. м (останні опубліковані дані). Тобто менше ніж 10 грн/кв. м, що пояснюється низькою орендною ставкою за всіма наведеними договорами — 5, 6 та 7 % річних.

При цьому в № 1 газети «Голос України» від 6 січня 2015 року наведено оголошення про те, що за адресою, на якій розташована нерухомість за трьома вищезазначеними договорами оренди: м. Рівне, вул. Київська (раніше — Авіаторів), 106, припиняють роботу три філії ДП «Науково-виробниче об'єднання „Потенціал-Еко“».

Державне підприємство науково-виробниче об'єднання «Потенціал-Еко»
(код ЄДРПОУ 22555721, 33023, Рівненська обл., м. Рівне, вул. Київська, 106) повідомляє, що припиняють діяльність філії:

ГолосУкраїни
ГАЗЕТА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

- **Відокремленого структурного підрозділу «БІЗНЕС-ЦЕНТР-ПОТЕНЦІАЛ» Державного підприємства науково-виробничого об'єднання «ПОТЕНЦІАЛ-ЕКО»** в м. Рівне, вул. Авіаторів, 106;
- **Відокремленого структурного підрозділу управління «РЕМБУДТРАНС» науково-виробничого об'єднання «ПОТЕНЦІАЛ-ЕКО»** в м. Рівне, вул. Авіаторів, 106;
- **Науково-інженерного центру «ПОТЕНЦІАЛ-ЕЛІКОМ» науково-виробничого об'єднання «ПОТЕНЦІАЛ-ЕКО»** в м. Рівне, вул. Авіаторів, 106.

Строк заявлення кредиторських вимог — 30 днів з дня опублікування даного повідомлення. Довідки за телефоном (0362) 63-16-06.

«Голос України», № 1, 6 січня 2015 року

Можливо, ці приміщення було б доцільніше запропонувати для приватизації, проте їх передано в оренду за низькими ставками на майже 50 років.

Вищезазначені випадки підтверджують необхідність проведення ретельного аналізу саме тих договорів оренди, які пролонговані у 2019–2020 роках на довгий термін. Можливо, ФДМУ зможе виявити в них порушення, які стануть підставою для розірвання договорів оренди, що дозволить продовжити їх оренду вже за конкурентними процедурами «Prozorro.Продажі».

ВИСНОВКИ

Основні принципи механізму надання державного майна в оренду залишалися незмінними багато років. За численними критеріями їх можна вважати недостатньо ефективними, адже вони повною мірою не використовували наявні технологічні можливості для створення конкурентного ринку.

Для порівняння ефективності надання державного майна в оренду доцільно окремо розглянути цю сферу в розрізі наведених нижче критеріїв.

1. Складність механізму

Після ініціювання договору оренди державного майна фізичною або юридичною особою за наявності хоча б двох претендентів на оренду процес отримання права на оренду тривав в окремих випадках — роками, а в середньому приблизно дев'ять місяців. Подібна тривалість процедур за відсутності будь-яких гарантій отримання в підсумку майна в користування могла негативно позначатися на кількості охочих орендувати державне майно.

2. Особливості отримання інформації

Серйозною проблемою за старої процедури була відсутність єдиного уніфікованого джерела інформації про об'єкти, які можна орендувати. Так, наявність переліків можливого для передання в оренду державного майна не була обов'язковою, і більшість орендодавців і балансоутримувачів не публікували у відкритому доступі переліки майна, яке можна орендувати, тож отримання подібної інформації часто вимагало контактування з балансоутримувачем, що потенційно має корупційні ризики. Окрім цього, для визначення попиту на майно перед ініціюванням конкурсу орендодавці були зобов'язані публікувати оголошення в друкованих ЗМІ та на своїх вебсайтах. Тобто не було єдиного зручного джерела інформації.

3. Стимулювання конкуренції

Більшість конкурсів відбувалася за участю одного учасника, який і ініціював оренду. Це можна пояснити сукупністю вищеописаних факторів — небажанням брати участь у складній процедурі без гарантії перемоги та складністю отримання інформації про майно під оренду. Або тим, що інших претендентів дискваліфіковували, навіть якщо вони брали участь у конкурсних процедурах.

.

Часто найбільш ліквідне майно діставалося фейковим громадським організаціям, що існували лише на папері. У такий спосіб нерухомість під потреби громадських організацій, скажімо, з підтримки та реабілітації людей з інвалідністю, згодом перетворювалася на офіс або ресторан[28].

4. Максимізація надходжень до державного бюджету

Ринковий дохід від більшості договорів, укладених за старою процедурою, мінімально можливий відповідно до методики розрахунку[29] плати за оренду державного майна, яка використовується для встановлення мінімально можливої ціни у випадку відсутності конкуренції, що і є наслідком низької конкуренції.

5. Контроль за дотриманням вимог законодавства та відсутністю махінацій

На законодавчому рівні за старої процедури не було детально прописаного порядку проведення контролю за використанням орендованих приміщень.

Так, майже в кожному договорі було вказано право орендодавця здійснювати контроль за станом майна «шляхом візуального обстеження зі складанням акта обстеження», однак узагалі ніяк не прописано механізм здійснення подібного контролю, що давало можливість орендодавцю трактувати це положення у довільний спосіб.

Водночас через недостатньо чітко прописані вимоги до оформлення договорів оренди можливість здійснення контролю була досить складною.

А контроль за використанням майна з боку суспільства ускладнювався ще й через відсутність зручного доступу до інформації та низку проблем на кшталт неможливості ідентифікувати точне місце розташування орендованого об'єкта, бо відсутній план будівлі та/або недостатньо детальний опис, укладені «спільні договори» з одним орендарем на декілька цільових призначень тощо.

28 https://orenda.gov.ua/publikatsii/orenda-derzhavnoho-maina-pilhovymy-katehoriiamy-zminy-za-rik-dii-novoho-zakonodavstva/

29 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/786-95-%D0%BF#Text

6. Прозорість механізму, відкриті дані

Звітність заповнювалася у форматі xls-файлів, що містять інформацію про кожний об'єкт оренди, вручну працівниками ФДМУ, що робило ці дані надскладними для аналізу, здебільшого — через людський фактор, неузгодженість, відсутність уніфікованих підходів до заповнення, відсутність важливої інформації (наприклад, даних фізичних осіб, які орендують приміщення). При цьому самі тексти договорів взагалі не публікувалися у відкритому доступі, а єдиним способом ознайомитися з ними було надіслати запити на отримання публічної інформації, що не лише довго, а ще й дорого.

АНАЛІЗ ОРЕНДИ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА ЗА НОВОЮ ПРОЦЕДУРОЮ

Щоб зрозуміти відмінності в механізмі оренди після зміни процедури, доцільно проаналізувати їх за такими ж критеріями.

1. Складність механізму

1

Замість конкурсів на оренду державного майна, які проводилися спеціально створеними комісіями, для визначення орендарів тепер застосовується процедура електронних аукціонів у системі «Prozorro.Продажі», що значно спростило участь в аукціонах і зменшило тривалість процедури (тепер мінімальна тривалість — 50 днів, починаючи з ініціювання оренди і завершуючи підписанням договору).

2. Особливості отримання інформації

2

Відтепер ініціювати оренду необхідно на основі загальнодоступних переліків, які розміщуються на сайті ФДМУ, що значно спрощує доступ до інформації і звужує можливості для зловживань.

3

3. Стимулювання конкуренції

Попри те, що наразі все ще більшість торгів відбувається за участю одного учасника, відкритість механізму «Prozorro.Продажі» може надати поштовх для конкуренції. Негативним аспектом для розвитку конкуренції є те, що значна кількість приміщень уже й так орендуються за старою процедурою і колишні орендарі мають переважне право на продовження договорів оренди, що робить конкуренцію за орендовані ними приміщення практично відсутньою.

4

4. Максимізація надходжень до державного бюджету

Прозорий і зрозумілий механізм участі в аукціонах сприяє збільшенню конкуренції. Так, у деяких аукціонах ціна оренди підвищилася в десятки разів порівняно зі стартовою. Негативним аспектом є те, що більшість аукціонів все ж поки проводиться за участю одного учасника. Це може бути спричинене тим, що сфера потребує значної промоції з боку вигодонабувачів.

5

5. Контроль за дотриманням вимог законодавства та відсутністю махінацій

На законодавчому рівні позитивним аспектом є залучення балансоутримувачів до контролю за використанням нерухомого та рухомого майна, оскільки вони мають набагато більше можливостей для цього, ніж орендодавці, які часто територіально перебувають в іншому місці. Недолік — недостатньо конкретизований механізм здійснення контролю та відсутність чітко прописаної відповідальності за нехтування обов'язком здійснювати контроль.

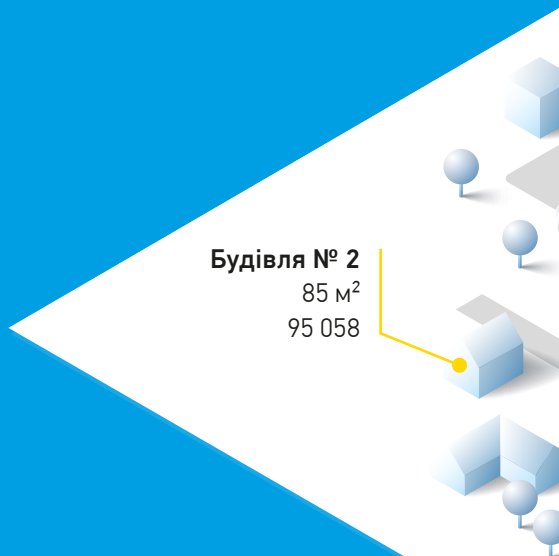
При цьому контроль за використанням майна з боку суспільства значно полегшився завдяки публікації всієї інформації у відкритому доступі на «Prozorro.Продажі».

6

6. Прозорість механізму, відкриті дані

Обов'язок публікувати всі договори та додатки до них у системі «Prozorro.Продажі» — принципова зміна у підходах до відкритості ФДМУ у сфері оренди, адже цей крок значно полегшує автоматизовану обробку інформації та можливості публічного контролю, а також може бути основою для створення сторонніх сервісів на зразок тих, що діють для системи державних закупівель. Негативним моментом залишається наявність значної кількості чинних договорів оренди, укладених за старою процедурою, яких немає в публічному доступі.

ПІДСУМОК

Таким чином, можна зробити висновок, що зміна законодавства про оренду державного майна має позитивний вплив на цю сферу, однак для його максимізації та збільшення доходів до бюджету потрібно розв'язати низку проблем, зокрема тих, що описані в цьому дослідженні.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL UKRAINE