

УДК 347.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.2.13>

ОРЕНДА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА ЯК ФОРМА РОЗПОРЯДЖЕННЯ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Склярова Т.А.,
*аспірантка кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0001-7757-5097*

Склярова Т.А. Оренда комунального майна як форма розпорядження ресурсами територіальної громади.

Вказується, в умовах сучасних реформаційних процесів, пов'язаних із децентралізацією влади та розширенням компетенції органів місцевого самоврядування, проблематика управління та розпорядження комунальною власністю набуває підвищеної значущості. Це зумовлено тим, що якість та результативність використання майнових ресурсів територіальних громад є визначальним чинником забезпечення їхньої фінансової самодостатності та передумовою досягнення збалансованого соціально-економічного поступу відповідних територій.

У статті досліджуються теоретико-правові засади оренди комунального майна як форми розпорядження ресурсами територіальної громади в умовах децентралізації та розширення повноважень місцевого самоврядування.

Проаналізовано нормативно-правове регулювання оренди комунального майна, що реалізується на двох рівнях – законодавчому, який представлений Законом України № 157-IX від 03.10.2019 року «Про оренду державного та комунального майна» та Порядком передачі в оренду державного майна, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 483 від 3 червня 2020 року, та локальному, що дозволяє враховувати специфіку розвитку окремих територіальних громад.

Підкреслено, що впровадження електронних аукціонів посилює відкритість процедур оренди, однак низка практичних перешкод усе ще зберігається.

Особливу увагу приділено об'єктному складу, який передбачає поділ комунального майна на Перелік першого типу для передачі через електронний аукціон та Перелік другого типу для позааукціонної передачі визначеним категоріям орендарів.

У статті досліджено суб'єктний склад орендних правовідносин, що включає не тільки орендодавця та орендаря, а й інші публічно-правові органи, формуючи міжінституційний характер процесу та потребу в координації, правовій визначеності та прозорості.

Визначено, що оренда комунального майна тісно пов'язана з іншими управлінськими і техніко-правовими процедурами, зокрема інвентаризацією, оцінкою майна та підготовкою технічної та правовстановлюючої документації.

Окремо відзначено, що метою оренди комунального майна є забезпечення ефективного та збалансованого використання комунальних активів, формування стабільних і прогнозованих надходжень до місцевого бюджету, підтримка інвестиційної привабливості майна, збереження його технічного стану, що створює цілісну систему правовідносин, здатну одночасно задовольняти економічні, соціальні та стратегічні потреби територіальної громади.

Ключові слова: комунальне майно, комунальна власність, управління комунальним майном, розпорядження комунальним майном, оренда комунального майна, територіальна громада, місцеве самоврядування.

Sklyarova T.A. Lease of municipal property as a form of management of territorial community resources.

It is indicated that in the conditions of modern reform processes associated with the decentralization of power and the expansion of the competence of local self-government bodies, the issue of management

and disposal of communal property is gaining increased importance. This is due to the fact that the quality and effectiveness of the use of property resources of territorial communities is a determining factor in ensuring their financial self-sufficiency and a prerequisite for achieving balanced socio-economic progress of the relevant territories.

The article examines the theoretical and legal foundations of the lease of municipal property as a form of managing the resources of a territorial community in the context of decentralization and the expansion of local self-government powers.

The regulatory framework for the lease of municipal property is analyzed, which operates at two levels – the legislative level, represented by the Law of Ukraine No. 157-IX of October 3, 2019, «On the Lease of State and Municipal Property» and the Procedure for the Lease of State Property, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 483 of June 3, 2020, and the local level, which allows for consideration of the specific development needs of individual territorial communities.

It is emphasized that the introduction of electronic auctions has enhanced the transparency of lease procedures, yet a number of practical obstacles still persist.

Particular attention is paid to the object composition, which provides for the division of municipal property into a Type I List for lease through electronic auctions and a Type II List for non-auction lease for designated categories of lessees.

The article also examines the subject composition of lease relations, which includes not only the lessor and the lessee but also other public-law bodies, forming an inter-institutional nature of the process and requiring coordination, legal certainty, and transparency.

It is determined that the lease of municipal property is closely linked with other managerial and technical-legal procedures, including inventory, property valuation, and the preparation of technical and title documentation.

In addition, it is emphasized that the purpose of leasing municipal property is to ensure effective and balanced use of municipal assets, the formation of stable and predictable revenues to the local budget, support for the investment attractiveness of the property, and maintenance of its technical condition, thereby creating an integrated system of legal relations capable of simultaneously meeting the economic, social, and strategic needs of the territorial community.

Key words: municipal property, municipal ownership, management of municipal property, disposal of municipal property, lease of municipal property, territorial community, local self-government.

Постановка проблеми. У сучасних умовах децентралізації та розширення повноважень органів місцевого самоврядування питання розпорядження комунальним майном набуває особливої актуальності, оскільки від ефективності управління ресурсами територіальних громад безпосередньо залежить рівень їхньої фінансової спроможності та досягнення сталого соціально-економічного розвитку. Водночас, відсутність чітко встановлених критеріїв відбору майна для передачі в оренду, а також неврегульованість окремих процедурних аспектів спричиняють неоднорідність практики застосування законодавства і створюють передумови для прийняття суб'єктивних та економічно необґрунтованих рішень, що негативно позначається на ефективності використання комунальних активів.

Подальше ускладнення проблеми зумовлюється тим, що, незважаючи на модернізацію орендних правовідносин і запровадження електронних аукціонів як базового інструменту прозорого надання комунального майна в оренду, на практиці зберігаються організаційні та правові бар'єри, пов'язані з нестабільністю Переліків першого й другого типів, недостатньою якістю обліку та інвентаризації майна, неоднаковим застосуванням методик оцінки та дефіцитом аналітичних механізмів для прогнозування економічних наслідків прийнятих рішень.

Крім того, міжінституційний характер орендних правовідносин та залучення широкого кола суб'єктів об'єктивно підвищують складність прийняття рішень та потребують узгодженості правових, організаційних і економічних механізмів. Невирішеність цих проблем у комплексі призводить до ризику нераціонального використання майнових ресурсів громади, втрати частини потенційних доходів місцевих бюджетів і зниження рівня довіри громадян до публічної влади, що, у свою чергу, актуалізує необхідність наукового переосмислення правових засад оренди комунального майна та вироблення ефективних моделей його нормативно-правового регулювання.

Мета дослідження. Метою цього дослідження є всебічний теоретико-правовий аналіз оренди комунального майна як форми розпорядження ресурсами територіальної громади, що включає

з'ясування змісту та особливостей нормативного регулювання, визначення специфіки суб'єктно-об'єктного складу орендних правовідносин, а також дослідження проблемних аспектів практичного застосування законодавства у сфері передачі комунального майна в оренду.

Стан опрацювання проблематики. Питання оренди комунального майна в науковій літературі досліджені неповно та переважно фрагментарно, оскільки увага більшості авторів зосереджується на загальних аспектах управління комунальною власністю, правовому статусі органів місцевого самоврядування чи окремих аспектах реалізації їх повноважень, тоді як специфічні питання нормативного регулювання орендних процедур, цифровізації процесів передачі майна та взаємодії суб'єктів орендних правовідносин висвітлені недостатньо. У наявних наукових працях переважно аналізується Закон України № 2269-ХІІ від 10.04.1992 року «Про оренду державного та комунального майна», який станом на сьогоднішній день втратив чинність, тоді як Закон України № 157-ІХ від 03.10.2019 року «Про оренду державного та комунального майна», що суттєво оновив підходи до регулювання орендних правовідносин, запровадив електронні аукціони та змінив структуру організаційно-правових процедур, ще не отримав належного комплексного теоретико-правового аналізу.

Виклад основного матеріалу. Розпорядження комунальним майном, як невід'ємний елемент управління ресурсами територіальної громади, є важливим аспектом реалізації права власності територіальною громадою, що здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до законодавчих норм і спрямований на забезпечення ефективного використання ресурсів громади, їх збереження та примноження.

Ефективне розпорядження комунальною власністю передбачає не лише грамотне управління наявними активами, а й стратегічне планування їхнього розвитку та використання, що має базуватися на довгострокових економічних розрахунках, прогнозуванні потреб громади та оцінці можливих ризиків. Саме тому належне нормативно-правове регулювання цього процесу в поєднанні з сучасними інструментами управління, такими як цифровізація, автоматизація процесів обліку та громадський контроль, стає важливою передумовою раціонального використання комунальних ресурсів, здатного забезпечити не лише фінансову стабільність громад, а й їхній сталий розвиток у перспективі.

Законодавство України передбачає декілька основних форм розпорядження комунальним майном, серед яких можна виокремити передачу його в оренду, приватизацію, надання в концесію тощо. Незалежно від обраного механізму, кожен випадок розпорядження майном потребує ретельного аналізу ринкової вартості майна, ступеня необхідності для виконання функцій місцевого самоврядування та потенційних вигод або втрат, які може понести громада внаслідок прийнятого рішення.

При цьому, оскільки територіальна громада є колективним власником майна, а її представницькі органи виконують функцію управління від її імені, принципи публічності, відкритості та ефективності мають визначальне значення при ухваленні рішень щодо розпорядження комунальними активами, що, у свою чергу, вимагає впровадження чітких процедур обліку, оцінки, моніторингу та контролю за їхнім використанням. Відсутність належного обліку, недосконалість правових механізмів регулювання та можливість прийняття суб'єктивних або навіть корупційних рішень можуть призвести не лише до неефективного використання майна, а й до його втрати, занедбаності чи незаконного відчуження, що суперечить інтересам громади й підриває довіру громадян до органів місцевого самоврядування.

Серед зазначених вище форм розпорядження комунальним майном особливу увагу варто приділити саме оренді комунального майна, яка характеризується наступними особливостями.

Оренда комунального майна здійснюється в межах положень законодавчих і локальних нормативно-правових актів. Так, основним нормативно-правовим актом, що регулює орендні правовідносини у сфері оренди комунального майна, є Закон України № 157-ІХ від 3 жовтня 2019 року «Про оренду державного та комунального майна» [1], норми якого конкретизуються та деталізуються у Порядку передачі в оренду державного майна, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 483 від 3 червня 2020 року [2].

При цьому, норми абзацу другого частини другої статті 5 вищезгаданого Закону надають право представницьким органам місцевого самоврядування своїм рішенням додатково визначати особливості передачі в оренду комунального майна, передбачені цим Законом, з урахуванням вимог і обмежень, передбачених цим Законом і Порядком передачі майна в оренду [1]. Зі змісту вище-

згаданих нормативно-правових актів також слідує, що органи місцевого самоврядування мають повноваження на затвердження примірного договору оренди комунального майна, методики розрахунку орендної плати для комунального майна, порядку розподілу орендної плати за комунальне майно.

Таким чином, незважаючи на те, що в Україні застосовується недиференційоване нормативне регулювання процедур оренди державного та комунального майна, сформована ієрархічно узгоджена система нормативно-правових актів забезпечує єдину базу правил і стандартів, у межах якої органи місцевого самоврядування здійснюють передачу комунального майна в оренду, водночас водночас зберігаючи можливість урахувати специфічні потреби, стратегічні пріоритети та особливі умови розвитку відповідних територіальних громад.

На відміну від Закону України № 2269-ХІІ від 10.04.1992 року «Про оренду державного та комунального майна» [3], чинний Закон істотно модернізував орендні правовідносини у сфері комунального майна, здійснивши комплексну цифровізацію існуючої процедури. Так, замість проведення конкурсу на сьогоднішній день процедура передачі комунального майна здійснюється через електронний аукціон виключно в електронній торговій системі. Саме в електронній торговій системі відбувається внесення та оприлюднення інформації про потенційний об'єкт оренди, Переліків першого та другого типу, розміщення оголошення про передачу майна в оренду, публікація умов та додаткових умов (у разі наявності) оренди комунального майна, подання заяв потенційними орендарями, проведення аукціону або реалізація процедури позааукціонної передачі для пільгових категорій, а також публікація договору. Така повна цифровізація процесу оренди комунального майна гарантує прозорість, доступність інформації для всіх заінтересованих осіб та уніфікованість дій орендодавців, що істотно підвищує довіру до механізму передачі комунального майна в оренду.

Особливістю правового статусу орендарів у сфері оренди комунального майна є те, що Закон України «Про оренду державного та комунального майна» встановлює загальне коло суб'єктів, які можуть бути орендарями (фізичні та юридичні особи, у тому числі фізичні та юридичні особи іноземних держав, міжнародні організації та особи без громадянства), одночасно передбачаючи обмеження щодо окремих категорій осіб, що унеможливує їх участь в орендних правовідносинах. При цьому, аукціон виступає універсальною та обов'язковою процедурою отримання майна в оренду для всіх потенційних орендарів, тоді як для окремих законодавчо визначених пільгових категорій суб'єктів передбачено можливість позааукціонного набуття права оренди, що формує особливий, винятковий порядок передачі їм комунального майна.

Суб'єктами правовідносин у сфері оренди комунального майна є не лише класичні сторони договору оренди (орендар і орендодавець), а й ряд інших публічно-правових суб'єктів – балансоутримувач, уповноважений орган управління, представницький орган місцевого самоврядування або визначені ним органи такого представницького органу.

Об'єктний склад оренди комунального майна характеризується тим, що законодавство прямо визначає як перелік допустимих об'єктів оренди (єдині майнові комплекси, нерухоме та інше окреме індивідуально визначене майно, майно, що не увійшло до статутного капіталу тощо), так і встановлює у частині другій статті 3 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» чіткі нормативні обмеження щодо об'єктів, які не підлягають оренді.

Особливістю об'єктного складу оренди комунального майна є те, що всі об'єкти, які можуть бути передані в оренду, підлягають обов'язковому поділу на два нормативно встановлені переліки – Перелік першого типу (Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні) та Перелік другого типу (Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону).

Натомість, відсутність чітких критеріїв відбору комунального майна для включення до Переліків першого та другого типу, а також нестабільність цих Переліків ускладнюють прозоре та ефективне управління майном, призводять до непропорційного розподілу об'єктів між комерційними та пільговими орендарями, обмежують інвестиційну привабливість майна та негативно впливають на доходи місцевих бюджетів.

Основною метою оренди комунального майна виступає забезпечення максимально ефективного використання об'єктів, що перебувають у комунальній власності, шляхом їхньої тимчасової передачі у користування на умовах, які водночас враховують економічну доцільність і соціальну значущість відповідних правовідносин. У цьому контексті механізм оренди покликаний дося-

гати збалансованості між формуванням стабільних, прогнозованих та достатніх надходжень до обласного або місцевого бюджету, необхідних для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування щодо виконання покладених на них повноважень, та необхідністю збереження його суспільної функції, оскільки від надання майна в оренду очікується не лише економічний ефект у вигляді надходжень до місцевого бюджету, а й досягнення загальнокорисних результатів, що відповідають інтересам територіальної громади.

Окремо варто відзначити, що оренда комунального майна не є відокремленим чи вузькофункціональним процесом, оскільки вона охоплює широкий спектр допоміжних дій, здійснення яких є необхідним для забезпечення правомірності та ефективності використання об'єкта. Зокрема, реалізація орендних правовідносин передбачає проведення інвентаризації майна, що слугує інструментом встановлення фактичного складу, технічного стану та балансової належності майна, а також організації незалежної оцінки майна, покликаної визначити його ринкову вартість як основу для формування економічно обґрунтованого розміру орендної плати. Поряд із цим, орендна процедура включає підготовку повного комплексу технічної та правовстановлюючої документації, здійснення аналізу правового статусу об'єкта з метою виявлення можливих обтяжень чи обмежень щодо його використання, а в окремих випадках – реалізацію ремонтно-відновлювальних заходів, необхідних для приведення майна у стан, придатний для подальшої експлуатації. Сукупність зазначених дій формує складну, багаторівневу та взаємоузгоджену систему підготовчих заходів, яка визначає інтегративний характер орендних правовідносин у сфері комунальної власності та засвідчує їхню структурну залежність від інших управлінських і техніко-правових процедур.

Відтак, поєднання нормативної детермінованості процедур передачі комунального майна в оренду, специфіки комунальних активів, міжінституційного характеру та об'єктивної орієнтованості на задоволення колективних потреб зумовлює розуміння оренди як однієї з повноцінних форм розпорядження комунальним майном.

Висновки. Розпорядження комунальним майном є комплексним інструментом реалізації права власності територіальної громади, що передбачає не лише оперативне управління існуючими активами, а й стратегічне планування їх використання з урахуванням довгострокових економічних розрахунків, прогнозування потреб громади та управління потенційними ризиками.

Оренда комунального майна має комплексний і багатовимірний характер, оскільки поєднує у собі правові, організаційні, економічні та технічні аспекти, що зумовлює її особливий статус серед інших форм розпорядження ресурсами територіальної громади. До ключових особливостей таких правовідносин належать нормативна детермінованість процедур передачі майна, цифрова форма етапів орендного процесу, яка проявляється у використанні електронної торгової системи при передачі майна в оренду, а також чітка структуризація об'єктів оренди шляхом їх поділу на Переліки першого та другого типу, що визначає різні режими доступу до комунальних активів. Водночас, специфіка суб'єктного складу орендних правовідносин, яка включає не лише орендодавця та орендаря, а й низку інших публічно-правових суб'єктів формує інституційно складну структуру прийняття рішень, у межах якої кожен елемент відіграє окрему функціональну роль, що також вимагає високого рівня координації, правової визначеності та прозорості на всіх стадіях орендного процесу, від включення об'єкта до відповідного Переліку до укладення й реалізації договору оренди. Оренда комунального майна характеризується тісним взаємозв'язком з іншими управлінськими процедурами, зокрема інвентаризацією майна, проведенням оцінки та підготовкою технічної та правовстановлюючої документації, забезпечуючи належну основу для ефективного управління комунальною власністю та мінімізації ризиків нераціонального використання ресурсів.

Сукупність окреслених особливостей дозволяє розглядати оренду комунального майна не лише як технічний механізм тимчасового користування об'єктами, а як цілісну форму розпорядження комунальними ресурсами, спрямовану на досягнення балансу між економічною ефективністю, соціальною значущістю та інтересами територіальної громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> (дата звернення: 12.11.2025 р.).

2. Деякі питання оренди державного та комунального майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.11.2025 р.).
3. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992 № 2269-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12#Text> (дата звернення: 26.11.2025 р.).