

УДК 332.721

**РИНОК ЗЕМЕЛЬ НЕСІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ:
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРОДАЖУ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ
І КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА КОНКУРЕНТНИХ ЗАСАДАХ**

*Р. Гулько, к. е. н., Ю. Дончак, магістр, Р. Дончак
Львівський національний аграрний університет*

Ключові слова: ринок земель, аукціон, земельні торги, механізм продажу, землі несільськогосподарського призначення, державна, комунальна і приватна форми власності.

Проаналізовано сучасний стан законодавчого забезпечення набуття прав на землі несільськогосподарського призначення державної і комунальної форм власності. Досліджено результати проведення земельних торгів на прикладі Жовківського району Львівської області.

Постановка проблеми. Внаслідок переходу до ринкової економіки в Україні запроваджено три рівноправні форми власності на землю – державну, комунальну і приватну, що докорінно змінило характер земельних відносин.

В умовах існування приватної власності на землю, стрімкого розвитку ринкових земельних відносин земля стала цінним капіталом (товаром), що з часом не тільки не втрачає своєї вартості, а, навпаки, може значно підвищуватися в ціні залежно від свого місця розташування, функціонального призначення, розвитку інфраструктури, благоустрою території тощо. Можливість володіння такою цінною нерухомістю набуває зараз неабиякого сенсу [8, с. 29].

У нових економічних умовах процедура відведення земель, за якої можливі особисті контакти замовників із представниками органів, причетних до процесу відведення земель, створює ідеальні умови для зловживань, корупції і хабарництва. Тому питання удосконалення механізму продажу земель на конкурентних засадах, тобто за процедурою проведення земельних торгів (аукціонів), дуже актуальне на сучасному етапі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми цивілізованого ринку земель, організаційно-правового регулювання земельних відносин розглядаються у працях багатьох учених і практиків: С. Богачова, Д. Бабміндри, А. Даниленка, Д. Добряка, Т. Єлефтеріаді, А. Мартина, Л. Новаковського, М. Ступеня, О. Таран, А. Третяка, М. Федорченка та ін. Однак останнім часом було багато спроб удосконалення законодавчого забезпечення набуття прав на землю, доопрацювання порядку проведення аукціонів. Тим не менше, остаточно питання організації і проведення земельних торгів досі не врегульовані.

Постановка завдання. Метою цієї публікації є аналіз останніх законодавчих актів, що стосуються земельних торгів, а також дослідження результатів проведення земельних аукціонів в умовах недостатньої законодавчої бази на прикладі Жовківського району Львівської області, як прикордонного

району, який має значний потенціал для розвитку ринку земель несільсько-господарського призначення, оскільки тут високий попит на земельні ділянки різного цільового призначення для здійснення підприємницької та іншої господарської діяльності.

Виклад основного матеріалу. До прийняття нового Земельного кодексу (2001 р.) вільні земельні ділянки надавалися юридичним особам для їх підприємницької діяльності шляхом відведення.

Процедура відведення земель здійснювалася за схемою [8, с. 28]:

перший етап – вибір місця розташування земельної ділянки та затвердження відповідних матеріалів;

другий етап – отримання дозволу та розроблення проекту відведення земельної ділянки.

Надалі розроблений проект погоджувався відповідними службами та скеровувався на державну землевпорядну експертизу.

Після отримання позитивного висновку подавався на розгляд до органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який, розглянувши матеріали у місячний термін, приймав рішення про відведення земельної ділянки. Ця процедура зберегла своє відображення і в Земельному кодексі 2001 року.

Однак у нових економічних умовах такий порядок відведення земель, що не виключає можливості особистих контактів замовників із представниками органів, причетних до процесу відведення земель, та певна завіса секретності, якою супроводжується ця процедура, створює ідеальні умови для зловживань та корупційних діянь з боку посадових осіб цих органів. Вся нинішня процедура відведення земель від моменту подачі заяви до отримання правостановлюючого документа на землю супроводжується суцільним хабарництвом [8, с. 29].

У Земельному кодексі України 2001 року (ст. 134) чітко визначено, що земельні ділянки державної або комунальної власності, призначені для продажу суб'єктам підприємницької діяльності під забудову, підлягають продажу на конкурентних засадах (земельні торги). Торги не проводять у разі викупу земельних ділянок, на яких розташоване нерухоме майно, власниками цього майна. Ця позиція закону мала свої вади. Практика свідчить, що зацікавлені особи, щоб уникнути аукціону, звертались до органів місцевого самоврядування із клопотанням надати земельні ділянки в оренду на 1-3 роки під забудову. Після того, як будову зведено, вони звертаються із клопотанням про викуп цих ділянок і таким чином уникають конкуренції [6, с. 51].

Тому Законом України від 28.12.2007 р. № 107-VI „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” частину першу статті 124 Земельного кодексу України доповнено таким змістом: “Набуття права оренди земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється виключно на аукціонах...” [2].

Визначення земельних торгів як виключної форми продажу права оренди земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності (крім випадків, визначених законом) мало за мету забезпечити прозорість процесу передачі в оренду таких земельних ділянок, одночасно спростивши процедуру

отримання в оренду земельної ділянки та скоротивши час на оформлення відповідних правостановлюючих документів.

Серед інших найважливіших положень закону, що певною мірою врегульовують питання застосування земельних торгів, наступні [4, с. 53]:

- скасування конкурсів як однієї з форм проведення торгів;
- уточнення принципу встановлення стартової ціни земельної ділянки, що виставляється на торги;
- уточнення переліку земель, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування до розмежування земель державної і комунальної власності.

У перехідний період розвитку економіки, за відсутності досвіду, в умовах, коли законодавство має несталий характер, відсутні такі необхідні закони, як Закон про проведення земельних торгів (аукціонів), Закон про ринок земель та Закон про державний земельний кадастр, що на сьогодні існують лише у вигляді законопроектів, аукціони в Україні не стали масовим явищем.

За відсутності вищеназваних законів у більшості міст і сільських та селищних рад вдалися до прийняття нормативних актів, покликаних урегулювати проведення земельних торгів, інші ж очікували прийняття відповідного закону, адже за його відсутності виникає ситуація, при якій рішення про проведення аукціонів та набуття права власності на земельні ділянки шляхом придбання на торгах може бути оскаржене прокуратурою і тоді покупці земельних ділянок вимагатимуть повернення коштів, що за нинішнього зубожіння бюджету населених пунктів може бути досить складно.

Відсутність єдиної законодавчої бази призвела до того, що учасники торгів у різних містах країни опинилися в неоднакових умовах – вимоги до організації і проведення земельних аукціонів значно відрізнялися у містах України. Найбільш істотна різниця простежувалася в сумі реєстраційних, гарантійних та інших внесків, переліку документів, необхідних для участі в торгах. Були відсутні також єдині правила встановлення стартової ціни [4, с. 53].

Прийняття Закону № 107-VI стало першою спробою встановити єдині правила проведення земельних торгів на загальнодержавному рівні. Далі було ще декілька спроб законодавчого врегулювання питань застосування земельних торгів [3; 5; 9–11]. Зокрема, Законами України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 03.06.2008 р. № 309-VI та „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України відносно сприяння будівництву” від 16.09.2008 р. № 509-VI [7] передбачено низку змін у Земельному кодексі України. Ці зміни в основному спрямовані на вдосконалення процедури придбання земельних ділянок. Форма придбання земель державної і комунальної власності – земельні аукціони. Порядок їх проведення регулюється главою 21 Земельного кодексу України, згідно з якою вільні земельні ділянки державної і комунальної власності, а також земельні ділянки, на яких розміщена нерухомість державної та комунальної власності, підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах – аукціонах).

Надання земельних ділянок без аукціону проводиться у разі [1]:

- якщо на земельній ділянці розміщені об'єкти нерухомого майна, що належать на праві власності громадянам, юридичним особам, у яких відсутні акції (частки паїв), що належать державі, крім випадків відмови власника розміщеної на земельній ділянці нерухомості від викупу або укладення договору оренди;
- використання земельних ділянок для користування надрами і спеціального водокористування відповідно до отриманих дозволів (ліцензій);
- використання релігійними організаціями, які легалізовані в Україні, земельних ділянок під культовими будівлями;
- перебування земельних ділянок або розташованих на них будівель у користуванні підприємств, установ та організацій, що належать до державної та комунальної власності, підприємств і громадських організацій у сферах культури і мистецтв (у тому числі національних творчих спілок);
- розміщення дипломатичних та прирівняних до них представництв іноземних держав і громадських організацій згідно з міжнародними договорами України;
- будівництва та обслуговування лінійних об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, газопроводів, водопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, нафто- та газових терміналів, електростанцій тощо);
- проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду відповідно до закону;
- будівництва соціального та доступного житла;
- надання земельних ділянок громадянам у порядку приватизації.

Відповідно до змін, внесених до Земельного кодексу України, на земельних торгах ділянки державної та комунальної власності можуть набуватися у власність, а також на земельних торгах можна придбати право оренди, права суперфіцію (право користування чужою земельною ділянкою для забудови) та емфітевзису (право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб).

Обов'язковість земельних торгів для придбання прав суперфіцію чи емфітевзису свідчить про бажання законотворця максимально обмежити можливість придбання ділянок поза конкурсом.

Крім того, згідно з новими змінами до Земельного кодексу України право оренди земельної ділянки може відчужуватися, зокрема, продаватися на земельних торгах, а також передаватися в заставу, у спадок, вноситися власником у статутний фонд. А право суперфіцію та емфітевзису не може бути відчужене землекористувачем іншим особам (крім випадку переходу права власності на будівлі та споруди), внесено в статутний фонд, передано в заставу.

У земельних торгах можуть брати участь громадяни і юридичні особи, які сплатили реєстраційний та гарантійний внески і можуть бути покупцями відповідно до законодавства України. Земельні торги можуть проводитися за рішенням суду [1].

Головні заслуги законодавців у сфері доопрацювання механізму земельних торгів наступні:

- уточнюється положення глави 21 Земельного кодексу України стосовно земельних торгів, а саме: об'єкти торгів, випадки, в яких земельні ділянки державної та комунальної власності не підлягають продажу на конкурентних засадах;

- усувається процедурна незручність, пов'язана з тим, що переможець земельного аукціону вимушений був чекати спеціального рішення місцевої ради або державної адміністрації, згідно з яким він отримував земельну ділянку у власність. Аналогічні зміни торкнулися і придбання права оренди на торгах – тепер результати торгів є підставою для укладення договору оренди;

- встановлюється необхідність набуття права емфітевзису і суперфіцію на земельних торгах у формі аукціону, а також заборона на відчуження таких прав їх володарями;

- уточнюється і розширюється перелік інформації і даних, що входять у технічний паспорт земельної ділянки, у разі її продажу або продажу прав на неї.

Проте вимога Земельного кодексу України про правове і організаційно-технічне забезпечення повноцінних легітимних земельних торгів (наявність закону, що визначає порядок їх проведення, а також організацій, що мають ліцензію на проведення торгів) все ще залишається невиконаною.

Нами проведено дослідження активності продажів земельних ділянок державної і комунальної власності з аукціону на прикладі Жовківського району Львівської області у 2005 – 2008 рр., тобто в умовах недосконалості законодавчої бази проведення торгів.

У Жовківському районі аукціони періодично проводяться з 2005 року.

Всього за 2005 – 2008 рр. у Жовківському районі з аукціону продано 14 земельних ділянок загальною площею 290964 м² на загальну вартість 5897,7 тис. грн (табл. 1). Співвідношення між стартовою ціною і ціною продажу в середньому становило 1,3, що є досить низьким показником. На 2009 р. до переліку вільних земельних ділянок, що пропонуються для продажу у власність або продажу права оренди на аукціоні, включено 5 ділянок.

Таблиця 1

Динаміка продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення з аукціону в Жовківському районі Львівської області

Рік	Кількість проданих ділянок	Площа, м ²	Стартова ціна, грн	Ціна продажу, грн	Вартість 1 м ² , грн
2005	1	10000	172907,37	192200,00	19,22
2006	4	27065	920845,00	1002910,00	37,00
2007	4	151000	1936361,74	2086361,74	13,82
2008	5	102899	1382743,00	2616266,00	25,43
Всього	14	290964	4412857,11	5897737,74	20,27

Показники продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення на конкурентних і безконкурентних засадах за весь період з початку продажів у Жовківському районі до 2008 р. включно (табл. 2) дають змогу зробити висновок, що продаж земельних ділянок на аукціоні становить значну частку продажів як за їх кількістю, так і за площею та вартістю проданих ділянок (див. рис.).

Таблиця 2

Показники продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення на конкурентних і безконкурентних засадах за весь період з початку продажів у Жовківському районі Львівської області (на 1 січня 2009 р.)

Показник	Абсолютне значення показника	Відсоткове відношення, %
Кількість проданих ділянок, всього, од.	210	100
у т. ч. на аукціоні	14	6,7
Площа, га, всього	122,8020	100
у т. ч. ділянок, проданих на аукціоні	29,0964	23,7
Загальна вартість продажів, грн	21678338,34	100
у т. ч. вартість продажу ділянок з аукціону, грн	5897737,74	27,2

Однак середнє співвідношення між стартовою ціною і ціною продажу земельних ділянок (1,3) може свідчити про формальний підхід до організації і проведення аукціонів в умовах недостатнього законодавчого забезпечення їх проведення, який не сприятиме значному наповненню місцевого бюджету.

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що законодавче закріплення конкурентних засад продажу землі має низку позитивних моментів:

- земельні торги – це дійовий інструмент боротьби з корупцією. Вони дозволяють захистити органи місцевого самоврядування від тиску на них певних бізнес-структур. Взаємовідносини між владою і землекористувачами стають більш відкритими, а доступність інформації забезпечує прозорість операцій купівлі-продажу землі. Спрощена процедура оформлення права на земельну ділянку організатором аукціону унеможливує хабарництво, оскільки покупець стає непричетним до оформлення документів;

- до проведення земельних торгів неможливо визначити ринкову ціну землі, оскільки експертно-грошова оцінка не дозволяє з високою точністю передбачити, яку суму грошей готовий сплатити покупець за ту або іншу ділянку;

- відповідно до Бюджетного кодексу України, кошти, отримані від продажу земель, що знаходяться у власності територіальних громад, на первинному ринку, призначаються на розвиток інфраструктури населеного пункту. Враховуючи, що фактична аукціонна ціна земельної ділянки може у декілька разів перевищувати стартову, земельні торги є одним із наважливіших джерел фінансового забезпечення [4, с. 52].

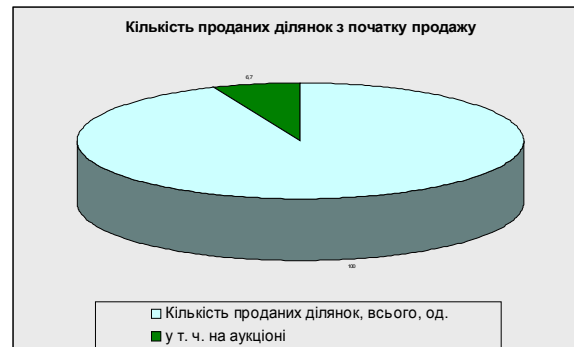


Рис. Порівняння показників продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення на конкурентних і безконкурентних засадах у Жовківському районі Львівської області (за весь період з початку продажів до 2008 р. включно).

Завершуючи низку спроб законодавчого закріплення порядку організації і проведення земельних аукціонів, Держкомзем розробив проект Закону України „Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення державної та комунальної власності та права на їх оренду на земельних аукціонах” [9].

Метою проекту є створення умов для набуття на конкурентних засадах громадянами та юридичними особами у власність земельних ділянок державної та комунальної власності та прав на їх оренду для здійснення підприємницької та іншої господарської діяльності, зокрема будівництва промислових та інших об'єктів, видобутку корисних копалин, удосконалення правового регулювання земельних відносин, запобігання корупції у сфері використання земельних ресурсів. Очікується, що реалізація цього законопроекту дозволить врешті-решт законодавчо врегулювати проведення земельних аукціонів та організувати аукціонну діяльність на ринку земель, як цього вимагає Земельний кодекс України.

Бібліографічний список

1. Земельний кодекс України : прийнятий 25.10.2001 р. № 2768-III : повний текст [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua> .
2. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28.12.2007 р. № 107-VI // Голос України. – 2008. – 4 січня.
3. Деякі питання проведення земельних аукціонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dkzr.gov.ua .
4. Богачов С. Конкурентні засади набуття прав на землю: нормативно-правове забезпечення – 2008 р. / С. Богачов, О. Таран // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 2. – С. 52-54.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів” (справа про земельні аукціони) від 11 листопада 2008 р. № 25-рп/2008 // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 6. – С. 72-74.
6. Федорченко М. Проблеми проведення аукціонів / М. Федорченко, Ю. Перекупський, М. Нагорний // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 5. – С. 51-53.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву : Закон України від 16.09.2008 р. № 509-VI // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 5. – С. 62-67.
8. Бабміндра Д. Цивілізований ринок земель чи шахрайський дерібан? / Д. Бабміндра, Т. Єлефтеріаді // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 2. – С. 28-32.
9. Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення державної та комунальної власності та права на їх оренду на земельних

аукціонах : проект Закону України : зареєстрований 26 грудня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dkzr.gov.ua .

10. Про зупинення дії положення постанови Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 90 : Указ Президента України № 309/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dkzr.gov.ua .

11. Про затвердження Порядку проведення в 2008 році земельних аукціонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dkzr.gov.ua .

Гулько Р., Дончак Ю., Дончак Р. Рынок земель несельскохозяйственного назначения: усовершенствование механизма продажи земель государственной и коммунальной собственности на конкурентной основе

Проанализировано современное состояние законодательного обеспечения приобретения прав на земли несельскохозяйственного назначения государственной и коммунальной форм собственности. Исследованы результаты проведения земельных торгов на примере Жовковского района Львовской области.

Ключевые слова: рынок земель, аукцион, земельные торги, механизм продажи, земли несельскохозяйственного назначения, государственная, коммунальная и частная формы собственности.

Hul'ko R., Donchak Yu., Donchak R. Market of non-agricultural lands: improvement of the mechanism of sale of state and communal lands on the competitive principles

Modern state of getting lawful rights on possessing lands of state and communal forms of ownership are examined. The results of holding lands sales on the example of Zhovkva Lviv region are researched.

Key words: land market, auction, lands sales, sale mechanism, non-agricultural lands, state, communal and private forms of ownership.