

В. В. Пікузо

аспірант

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра цивільно-правових дисциплін
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ТОРГІВ В УКРАЇНІ

Дана стаття присвячена аналізу деяких проблем земельних правовідносин, що склалися в сучасних умовах. Автор називає проблемні ситуації, які вважає найбільш актуальними на сьогоднішній день у сфері обігу земельних ділянок на ринку земель, та доводить, що вирішити більшість із них можна завдяки введенню законодавчо закріпленої процедури проведення земельних торгів.

Ключові слова: право власності на землю, земельні торги, ліцензія на проведення земельних торгів.

Специфіка земельних відносин обумовлюється тим, що земля є основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави.

Однією з головних проблем правового регулювання земельних відносин є існування і навіть розвиток «тіньового» ринку земель. Діюче законодавство України, з одного боку, декларує свою спрямованість на динамічний розвиток ринку земель, а з іншого боку, максимально ускладнює здійснення ринкових операцій з землею і перехід прав на земельні ділянки від однієї особи до іншої. Надмірна формалізація і бюрократизація операцій на ринку земель ускладнюють, а за певних обставин, фактично унеможливають придбання земельних ділянок для широкого кола фізичних та юридичних осіб. Водночас з надмірною формалізацією процесу придбання прав на земельні ділянки, багато питань, пов'язаних з функціонуванням ринку земель, що потребують врегулювання, не знайшли свого відображення у діючому законодавстві України. Так, наприклад, не існує адекватного, відповідаючого сучасним умовам на ринку земель, регулювання встановлення мінімальної об'єктивної ціни на земельну ділянку.

Сучасні проблеми розвитку та функціонування законного ринку земель є актуальними, що підтверджує той факт, що вивченням зазначених питань займається велика кількість вчених-провідних спеціалістів у сфері земельного права. Серед дослідників ринку земель в Україні доцільно виділити таких вчених, як: В. Носик, П. Саблук, В. Семчик, П. Кулініч, Ю. Ляшенко.

Метою дослідження, наведеного в даній статті, є аналіз колізій у діючому законодавстві, що регулює відносини на ринку земель в Україні; висвітлення деяких причин виникнення проблем у функціонуванні ринку

земель, зокрема відчуження земельних ділянок на конкурентних засадах; розробка рекомендацій з усунення недоліків у регулюванні відносин на ринку земель.

На сьогодні досить актуальним є питання формування та розвитку цивілізованого ринку земель. Серед інших проблемних питань, що виникають в процесі розвитку ринкових відносин з землею, є наступні: забезпечення вільного обігу земельних ділянок (паїв), створення системи обліку, оцінки вартості землі, розвиток інфраструктури земельного ринку тощо.

Усі, зазначені вище, проблеми сучасного земельного законодавства та загальноновизнаний факт високого рівня корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування призводять до того, що фактично коло осіб, що володіють землею, не збільшується при зменшенні земельних угідь державної та комунальної форм власності (переходом їх у приватну власність). Великі обсяги земельних угідь зосереджуються в одних і тих самих руках. Такі особи найчастіше скуповують земельні ділянки (а часто і просто переоформлюють право власності, використовуючи прогалини в законодавстві) у спекулятивних цілях, з метою перепродажу.

Через це в Україні протягом останніх років гостро відчувався підйом цін на земельні ділянки. До того ж цілком природно, що особа, яка придбає земельну ділянку лише з метою її подальшого перепродажу, взагалі не зацікавлена у цільовому використанні ділянки і підтриманні її природних властивостей. Найбільш гострими зазначені проблеми є у випадку з придбанням і подальшою забудовою земель сільськогосподарського, лісогосподарського, рекреаційного, природоохоронного призначення, водного фонду. До того ж, норми, що обмежують максимальну площу земельної ділянки, що може перебувати у власності фермерського господарства (Закон України «Про фермерське господарство»), аж ніяк не сприяють цільовому використанню земель сільськогосподарського призначення [1].

Законодавчо було зроблено спробу запобігти спекуляціям із земельними ділянками через встановлення високої ставки податку на операції з земельними ділянками. Такі заходи фактично унеможливають отримання великого прибутку з операцій з перепродажу землі. Однак підприємцями розробляються заходи з уникнення оподаткування операцій щодо відчуження земельних ділянок. Найбільш простим із таких заходів є зазначення в договорах значно заниженої ціни, що виплачується відчужувачеві.

Відповідно до діючого законодавства найбільш привабливим і законним способом відчуження земельних ділянок є земельні торги, які роблять процедуру відчуження землі максимально прозорою. Але процедура проведення земельних торгів в Україні є недостатньо врегульованою, а деякі норми вітчизняного законодавства суперечать одна одній.

Питання, пов'язані з відчуженням земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах, врегульовані нормами глави 21 Земельного кодексу України та Закону України «Про оренду землі».

Ст. 134 Земельного кодексу України закріплює, що земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них підлягають продажу

окремими лотами на конкурсних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених Кодексом [2]. Деякі автори вважають, що продаж земельних ділянок окремими лотами є не завжди доцільним, оскільки, з міркувань продажу ділянок за максимальну ціну, за певних умов може бути доцільно продавати кілька суміжних ділянок разом, наприклад, коли відокремлене користування однією із ділянок є незручним чи неефективним [3]. На нашу думку, не можна погодитись із таким твердженням. Об'єктом продажу може бути тільки конкретна земельна ділянка, межі якої встановлені в натурі (на місцевості). Як правило, на земельні торги виставляються земельні ділянки, що не використовуються державою чи територіальною громадою. Таким чином, якщо дві (або більше) земельні ділянки не можуть використовуватись окремо одна від одної, чи таке їх використання є недоцільним, вони виставляються на земельні торги разом. Прикладом такої ситуації може служити рішення Одеської міської ради № 3796 від 25.12.2008 року «Про визначення та затвердження переліку земельних ділянок, що підлягають продажу суб'єктам підприємницької діяльності під забудову на земельних торгах шляхом проведення аукціонів у 2009–2010 роках». Зазначеним рішенням затверджується перелік з трьох земельних ділянок, що знаходяться за однією адресою і фактично є суміжними; ділянки мають одне цільове та функціональне призначення [4]. Таким чином, якщо особа вважає за необхідне експлуатацію різних земельних ділянок разом, вона може придбати такі ділянки на торгах різними лотами. Такий спосіб продажу земельних ділянок, до речі, може навіть збільшити фактичну їх вартість (втім, зменшує рентабельність їх придбання).

Частина 5 ст. 137 Земельного кодексу України закріплює, що земельні торги проводяться у порядку, встановленому законом. Зазначена норма є імперативною і не передбачає жодних виключень чи особливих випадків. Втім, незважаючи на такі вимоги кодексу, Закону «Про порядок проведення земельних торгів» на сьогодні не існує. Однак це на сьогоднішній день не заважає регулярному проведенню земельних торгів щодо продажу ділянок комунальної форми власності, що проводяться на підставі нормативних актів, прийнятих місцевими радами депутатів. Таким актом є, наприклад, рішення Одеської міської ради від 26.09.2003 року «Про затвердження Положення про порядок проведення земельних торгів у місті Одесі».

Відповідно до положень зазначеного рішення, земельні торги — це продаж на конкурентних засадах суб'єктам підприємницької діяльності вільних від будівель та споруд земельних ділянок (права їх оренди) під забудову на земельних торгах. Формами проведення земельних торгів є земельний аукціон і земельний конкурс [5]. Бачимо, що на сьогоднішній день зазначені норми протирічать діючому законодавству. Згідно із Законом України «Про державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» ч. 1 ст. 135 Земельного кодексу України була викладена у наступній редакції: «Земельні торги проводяться у формі аукціону» [6].

Законність реалізації земельних ділянок на земельних торгах, проведених на підставі нормативних актів органів місцевого самоврядування, ви-

кликає великі сумніви з огляду на вимоги ч. 5 ст. 137, що вже згадувались, та з урахуванням положень ст. 14 Конституції України, що закріплюють можливість набуття права власності на землю «виключно відповідно до закону». Саме таку правову позицію висловив Конституційний суд України у своєму рішенні від 11.11.2008 року № 25-рп/2008 [7].

Незважаючи на такі вимоги діючого законодавства, станом на 01.10.2006 року в Україні на земельних торгах продана 891 земельна ділянка несільськогосподарського призначення загальною площею 389,45 га вартістю 421,7 млн грн (таким чином, середня вартість квадратного метра землі становила приблизно 108 грн) [8].

На захист позиції органів місцевого самоврядування щодо можливості проведення земельних торгів став Державний комітет земельних ресурсів (лист № 14-17-2-П930/6940 від 22.09.2006 року). Згідно із згаданим листом до прийняття Закону «Про ринок земель» та затвердження загальнообов'язкового порядку проведення земельних торгів, порядок їхнього проведення може бути визначено органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, які уповноважені здійснювати розпорядження землями державної та комунальної власності, з урахуванням відповідних положень Земельного кодексу України. Таким чином, органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування мають повноваження затвердити положення про проведення земельних торгів, в тому числі і з набуття права оренди. Законодавство вимагає проведення таких торгів особами, які отримали відповідні ліцензії. Однак на сьогодні видача ліцензій на проведення земельних торгів не здійснюється. Враховуючи це, відповідний конкурс може бути проведений конкурсною комісією [9].

Іншим фактором, що унеможливує законне проведення земельних торгів, є те, що відповідно до положень ч. 3 ст. 137 Земельного кодексу України проведення земельних торгів може здійснювати юридична особа, яка має дозвіл (ліцензію) на проведення земельних торгів. Відповідно до пункту 58 статті 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», ліцензуванню підлягають такі види господарської діяльності, як проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт та земельних торгів [10]. Однак на сьогоднішній день процедури видачі ліцензій на проведення земельних торгів не існує, а отже і не існує юридичних осіб, які б мали ліцензії на здійснення такого виду господарської діяльності.

В Україні мали місце спроби врегулювати це питання також на місцевому рівні. Так, рішенням Одеської обласної ради № 219 від 1 листопада 2003 року було затверджено, що проведення земельних торгів здійснюється спеціальною юридичною особою, яка пройшла відповідну атестацію в обласному Головному управлінні земельних ресурсів на підставі договору з органами державної влади чи місцевого самоврядування [11].

Однак, пізніше атестаційні свідоцтва, що видавалися на підставі зазначеного нормативного акта, були скасовані згідно з наказом Державного комітету земельних ресурсів [12].

Повертаючись до рішення Одеської міської ради, слід зазначити, що на неодноразові подання протестів прокуратури на розгляд Одеської міської ради, вказане рішення в цілому скасовано не було, а, отже, діє на сьогоднішній день на території міста Одеси.

І хоча, наприклад, в Одесі, за твердженням посадових осіб місцевого самоврядування, положення рішення Одеської міської ради від 26.09.2003 року «Про затвердження Положення про порядок проведення земельних торгів у місті Одесі» не використовуються на практиці, земельні торги проводяться в Одесі в середньому один раз на три місяці.

З огляду на те, що земельні торги є економічно найвигіднішим засобом відчуження земель державної та комунальної власності, можна говорити про те, що термінове прийняття відповідних законодавчих актів є необхідним. Прийняття таких законодавчих актів зробить відчуження землі на земельних торгах цілком законним і гарантуватиме набувачам земельних ділянок їх право власності.

На підставі дослідження, викладеного вище, з метою усунення недоліків і колізій у регулюванні ринку земель в Україні, пропонуємо:

– прийняти закон, який би закріплював процедуру проведення земельних торгів в Україні. Розробка та подальше прийняття такого закону полегшується наявною практикою проведення земельних торгів у багатьох регіонах України та всебічним аналізом проблем проведення земельних торгів під авторством багатьох вчених;

– до прийняття спеціального закону про ринок земель чи земельні торги на законодавчому рівні закріпити повноваження органів державної влади (у тому числі на місцях) та місцевого самоврядування щодо регулювання проведення земельних торгів.

Література

1. Про фермерське господарство: Закон України від 19 червня 2003 року / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 45. — Ст. 363.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4.
3. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. — К.: Правова єдність, 2009. — 496 с.
4. Рішення Одеської міської ради № 3796 від 25.12.2008 року «Про визначення та затвердження переліку земельних ділянок, що підлягають продажу суб'єктам підприємницької діяльності під забудову на земельних торгах шляхом проведення аукціонів у 2009–2010 роках» / Одеська міська рада // Протокол XIV сесії Одеської міської ради V скликання.
5. Рішення Одеської міської ради від 26.09.2003 року «Про затвердження Положення про порядок проведення земельних торгів у місті Одесі» / Одеська міська рада // Департамент архівної справи та діловодства Одеської міської ради.
6. Про державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 28 грудня 2007 року / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2008. — № 5-6, № 7-8. — Ст. 78.
7. Рішення Конституційного Суду України, Окрема думка від 11.11.2008 № 25-рп/2008/ Конституційний Суд України // Справа № 1-46/2008// 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).

8. Довідка «Про підсумки роботи Державного комітету земельних ресурсів України за 9 місяців 2006 року» // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/printable_article?art_id=42957.
9. Лист № 14-17-2-П1930/694 від 22.09.2006 року / Державний комітет земельних ресурсів // «Урядовий кур'єр». — 11.11.2006 — № 190.
10. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 200 року / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2000. — № 36. — Ст. 299.
11. Рішення Одеської обласної ради № 219 від 1 листопада 2003 року / Одеська обласна рада // Архівний відділ Одеської обласної ради
12. Прокуратура Одеської області опротестувала проведення земельного аукціону / стаття від 16.05.2006 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zsu.org.ua/news/?id=4584>

В. В. Пикузо

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра гражданско-правовых дисциплин
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОВЕДЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ТОРГОВ В УКРАИНЕ

Резюме

Статья посвящена изучению главных проблем современного рынка земель. Автор анализирует отечественные правовые нормы и на основе такого исследования делает вывод о несовершенстве законодательного регулирования земельных отношений в Украине на сегодняшний день.

Одним из способов разрешения некоторых проблем, возникающих в сфере земельных правоотношений, автор считает внедрение урегулированной процедуры проведения земельных торгов.

Автор указывает на коллизии в законодательстве, которые обуславливают трудности в функционировании рынка земель. Приводятся примеры попыток урегулирования отношений, связанных с проведением земельных торгов на уровне органов местного самоуправления.

В результате своего исследования автор делает выводы, что на сегодняшний день проведение земельных торгов является неурегулированным, а следовательно, не отвечает требованию закона.

Ключевые слова: право собственности на землю, земельные торги, лицензия на проведение земельных торгов.

V. V. Pikuzo

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Civil Law Disciplines
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

PROBLEMS OF REALIZATION OF THE LAND AUCTIONS IN UKRAINE

Summary

The issue is dedicated to the analysis of the most important problems of modern land market. Author analyses the norms of domestic law and on a basis of such investigation makes a conclusion about imperfection of the legislative regulation of land legal relations in Ukraine nowadays.

The author considers introduction of the settled procedure of realization of the land auctions to be one of methods of the permission of some problems arising in sphere of land legal relations.

The author indicates collisions in the legislation which cause difficulties in functioning of the land market. Examples of attempts of settlement of the relations connected about realization of the land auctions in the order of local governments are resulted.

As a result of the research the author makes conclusions that as of today realization of the land auctions is not settled and consequently does not meet the requirement of the law.

Key words: the property right to the land, the land auctions, the license for realization of the land auctions.