

УДК 349.4

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ТОРГІВ

**М.А. ДЕЙНЕГА, кандидат юридичних наук,
Б.М. ЯРОВА, студентка 6 курсу юридичного факультету,
Національний університет
біоресурсів і природокористування України**

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню правових засад проведення земельних торгів в Україні, з'ясуванню проблемних аспектів правового регулювання, а також визначенню перспективних напрямів удосконалення системи земельного законодавства України.*

***Ключові слова:** земельні торги, земельний аукціон, земельні ділянки державної та комунальної власності*

Світовий досвід свідчить, що основою економічного розвитку держави є ринок землі. Одним із найважливіших факторів у збільшенні ефективності використання земельних ресурсів в Україні є продаж земельних ділянок на найбільш вигідних умовах. Максимально вигідний результат від продажу земельних ділянок досягається шляхом застосування саме конкурентних способів продажу – земельних торгів. Проведення земельних торгів є абсолютно логічним і необхідним явищем у побудові цивілізованого ринку землі, але достатньо новою групою суспільних відносин для України.

Правовий механізм регулювання організації та проведення земельних торгів в Україні визначається Конституцією України і гл. 21 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗК України), а також іншими нормативно-правовими актами. При цьому Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону» від 5 липня 2012 р. було суттєво змінено процедуру проведення земельних торгів в Україні. Відтак, не зважаючи на те, що правові засади проведення земельних торгів досліджувалися багатьма вченими, зокрема П.Ф. Кулиничем, А.Г. Мартином, А.М. Мірошніченком, В.В. Носіком, О.О. Погрібним, А.І. Ріпенком, В.І. Семчиком, М.В. Шульгою та іншими, у зв'язку зі зміною земельного законодавства України виникає необхідність у проведенні нових досліджень порушеної проблематики.

Метою статті є аналіз сучасного стану правового забезпечення проведення земельних торгів, з'ясування проблемних аспектів правового регулювання, визначення перспектив удосконалення системи земельного законодавства України.

Відповідно до ч. 1 ст. 134 ЗК України земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у

тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених ЗК України. Згідно зі ст. 135 ЗК України земельні торги здійснюються у формі аукціону, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів.

Порядок проведення земельних торгів детально регламентований у ст. ст. 134–139 ЗК України. При цьому визначені положення земельного законодавства України містять цілу низку недоліків у правовому механізмі проведення земельних торгів.

Так, зокрема, ЗК України передбачено необхідність проведення подвійної реєстрації учасників земельних торгів: одна реєстрація (регламентується ч. 7 ст. 137 ЗК України) проводиться не пізніше ніж за три робочі дні до проведення торгів, інша – у день проведення торгів (ч. 9 ст. 137 ЗК України) і починається за три години та закінчується за 20 хвилин до початку торгів.

Перша реєстрація передбачає подачу заінтересованою особою виконавцю земельних торгів заяви та пакета необхідних документів. Але ж подача заяви при вступі сторін у договірні відносини не передбачена нормами законодавства України, а перелік необхідних документів викликає деякі сумніви щодо їх доцільності. Дивно виглядає й формалізація процесу прийняття заяви з документами – виконавець повинен видати довідку про прийняття та занести до книги реєстрації учасників торгів досить великий обсяг інформації про учасника, а після цього – видати йому вхідний квиток, інформаційну картку на лот та картку учасника (із зазначенням на зворотному боці умов проведення торгів) (ч. 8 ст. 137 ЗК України).

Не оспорюючи того, що, можливо, у певних ситуаціях інформаційна картка на лот та картка учасника з зазначенням умов торгів можуть бути корисними учаснику, висловимо категоричну незгоду із тим, що видача цих предметів вимагається законом. Постає логічне питання: якими мають бути наслідки невидачі учаснику інформаційної картки (інформація в якій, очевидно, має повторювати оголошення про проведення торгів), або ж незазначення на картці учаснику умов проведення торгів (які, вочевидь, можуть лише дублювати положення закону)? Вбачається, що наслідків для загальної оцінки законності проведеного аукціону та дійсності укладеного за його результатами договору наставати у жодному разі не повинно. Але, раз так, і включати відповідні вимоги до закону не варто – вони, окрім засмічення його змісту, можуть стати приводом для недобросовісних осіб оспорювати проведений аукціон або укладений за його наслідками договір.

Частина 9 ст. 137 ЗК України передбачає також другу реєстрацію – у день проведення торгів, причому починається вона за три години і закінчується за 20 хвилин до початку торгів. Після реєстрації виконавець видає учаснику табличку з номером, звідки видно, що, за задумом авторів

тексту закону, для того, щоб фізично взяти участь в аукціоні, необхідно не просто виконати вимоги ч. 3 ст. 135 ЗК України, отримати вхідний квиток після першої реєстрації, а й отримати ще й згадану табличку, яка, очевидно, є підтвердженням другої реєстрації (згідно з абз. 4 ч. 9 ст. 137 ЗК України незареєстровані особи до участі у торгах не допускаються). До ідеї із другою реєстрацією та табличкою можна застосувати всі ті самі заперечення, які були висловлені вище.

Ідея ж із «вхідним квитком» взагалі вступає у колізію із положеннями абз. 3 ч. 3 ст. 135 ЗК України, за якою учасником земельних торгів є ... особа, яка подала виконавцю земельних торгів документи, зазначені у ч. 7 ст. 137 ЗК України, сплатила реєстраційний та гарантійний внески, зареєстрована у книзі реєстрації учасників земельних торгів і відповідно до закону може набувати право власності чи користування земельною ділянкою, яка виставляється на земельні торги. Вхідний квиток тут не згаданий, з чого випливає, що особа, яка виконала вимоги ч. 3 ст. 135 ЗК України, повинна бути допущена до участі в торгах незалежно від наявності у неї вхідного квитка. Постає риторичне питання: у чому тоді сенс видачі «вхідного квитка»?

На окрему увагу заслуговує вимога сплати реєстраційного та гарантійного внесків як передумова проведення першої реєстрації (підтвердження сплати внесків вимагається для реєстрації). Якщо існування гарантійного внеску необхідне, з одного боку, для забезпечення добросовісності поведінки учасника аукціону, а з другого, – для створення механізму компенсації витрат організатора та виконавця у разі зриву особою аукціону (внаслідок відмови від придбання лоту навіть за стартовою ціною або відмови від підписання протоколу або договору в разі перемоги на аукціоні, несплати ціни – ч. 11 ст. 135, ч. 5 ст. 138 ЗК України), пояснити необхідність існування реєстраційного внеску раціональними міркуваннями неможливо.

Аукціон – це спосіб укладення договору, де за певне благо (право на земельну ділянку) сплачується справедлива ціна. Чому одна зі сторін такого договору повинна сплачувати інший реєстраційний внесок – не зрозуміло. Існування реєстраційних внесків – це невинуватна перешкода для участі в аукціоні, яка знижує рівень конкуренції на ньому, а, отже – й ціну. Розраховувати, що надходження від реєстраційних внесків, які «перекриють» втрати у ціні, не слід.

Із викладеного вище явно випливає, що процедура реєстрації учасників (точніше, реєстрацій) є зарегульованою, практично всі вимоги, що висуваються до дій суб'єктів правовідносин, є зайвими. Втім, абсурдність регулювання підноситься на ще вищий рівень положеннями ч. 10 ст. 137 ЗК України, які вимагають складання у процесі реєстрацій величезної кількості документів ще й за певною формою, яка затверджується Міністерством аграрної політики та продовольства України (наказ «Про затвердження форм документів, необхідних для проведення земельних торгів» від 25 вересня 2012 р. № 580). Критика такого підходу до регулювання аукціонних відносин вже висловлювалася у спеціальній літературі вітчизняними науковцями [1]. Видається, що відхилення від форми цих документів не повинно впливати на

дійсність укладеного договору, втім, саме існування «форми» може використовуватися як привід для непотрібних спорів.

Частинами 11–25 ст.137 ЗК України досить детально і, на наш погляд, дещо надмірно регламентує процедуру проведення аукціону у цьому вузькому значенні. Таке надмірне регулювання позбавляє регулювання належної гнучкості. Наприклад, встановлене регулювання перешкоджає проведенню аукціонів в інших формах, окрім як з голосу – скажімо, за допомогою електронних систем або взагалі через мережу Інтернет. Іноді встановлені правила є відверто невдалими – це стосується, зокрема, встановлення трихвилинного проміжку, який повинен минути після оголошення ціни до моменту, коли лот буде знятий з торгів (якщо ціна є стартовою і ніхто з учасників не виявив бажання його придбати – ч. 18 ст. 137 ЗК України) або до моменту визначення переможця (в інших випадках – ч. 19 ст. 137 ЗК України). Хоча подібний підхід є поширеним при регулюванні аукціонних відносин в Україні, назвати його оптимальним важко. Традиційно при проведенні торгів з голосу рішення про оголошення переможця або зняття лоту з торгів приймається після трьох ударів молотка ліцитатора. Такий порядок є природним, зрозумілим і не здатний викликати спорів, пов'язаних із трихвилинним терміном.

Однак описані недоліки тьмяніють на тлі концептуальної помилки, закладеної в процедуру проведення земельних аукціонів, яка передбачає укладення відповідного договору (купівлі-продажу, оренди, емфітевзису або суперфіцію) не на аукціоні, а за його наслідками. У цивілістичній науці сформувалася позиція, згідно з якою проведення торгів та укладення на основі їхніх результатів договору є складним юридичним фактом [2, с. 28]. Дана теза заперечень не викликає. Втім, заслуговує на окрему увагу питання про те, чи варто взагалі розділяти проведення аукціону і укладення договору. Досить ймовірною є ситуація, коли переможець земельних торгів визначений, але відповідний договір з ним не підписується, і правило ч. 24 ст. 137 ЗК України, за яким договір має бути укладений у день проведення аукціону, цьому ж, звичайно, запобігти не може. Це ставить під сумнів ефективність аукціонів та викликало жваву дискусію щодо значення самого аукціону, співвідношення з договором, спроб запобігти виникненню таких ситуацій.

Так, Н.Р. Гуменюк зазначає, що основною метою проведення торгів є укладення кінцевого договору з переможцем. На його думку, згідно із законодавством про виконавче провадження торги закінчуються підписанням протоколу про результати торгів, який має силу договору [3, с. 90]. М.І. Брагінський, зробивши такий же висновок, наголошує, що протокол повинен містити всі істотні умови договору купівлі-продажу [4, с. 20]. М.В. Шульга зазначає, що земельний аукціон самостійного значення не має, а його результати повинні мати продовження у вигляді укладення договору оренди, який щодо конкретної земельної ділянки може бути укладений лише з чітко визначеним суб'єктом – переможцем аукціону [5, с. 168]. Такої ж позиції дотримується й О.О. Беляєва, яка вказує на те, що торги є спеціальною процедурою, за допомогою якої укладається договір. Договір є результатом, а торги – засобом його досягнення. Самі по собі торги не тягнуть відчуження

майна. Для цього необхідний договір купівлі-продажу, який, у свою чергу, є самостійним правочином [6, с. 200]. А.М. Мірошніченко піддає сумнівам таку позицію та вказує, що доцільності в оформленні відносин шляхом підписання за його наслідками самостійного договору немає. Науковець звертає увагу на те, що на аукціоні в усіх випадках укладається усний договір [3, с. 157]. На думку А.М. Мірошніченка, передбачена як у Законі України «Про іпотеку», так і в Тимчасовому положенні про порядок проведення прилюдних торгів з реалізації арештованого нерухомого майна, конструкція (яка на сьогодні успішно функціонує) не передбачає укладення письмового нотаріально посвідченого договору, і це не призвело до «зловживань» та «масових порушень». Отже, очевидним є те, що стадія укладення письмового нотаріально посвідченого договору при проведенні аукціону зайва [3, с. 157].

Ми приєднуємося до останньої точки зору з огляду на те, що, за своєю правовою природою торги на аукціоні є нічим іншим, як спрямуванням оферт іншій стороні, де всі умови договору визначаються відповідно до зробленого оголошення про аукціон, крім умови про ціну, яку (у сукупності з усіма іншими «стандартними» умовами договору) якраз і пропонують учасники на аукціоні. Визначення ж переможця є нічим іншим, як акцептом його офerti, тобто, у будь-якому разі, у цей момент укладається договір (в усній формі). Укласти після цього ще один, письмовий, договір (хоч би й під виглядом протоколу про проведення аукціону) сенсу немає. Це лише ускладнює відносини сторін і породжує зайві спори.

Правове регулювання відносин зі «встановлення результатів» аукціону (ст. 138 ЗК України) у світлі викладеного вище заслуговує на критичну оцінку. Встановлення результатів аукціону згідно з ч. 3 ст. 138 ЗК України передбачає можливість визнання його таким, що не відбувся, та анулювання його результатів. Отже, правове регулювання побудовано без усвідомлення того, що на аукціоні у момент визначення переможця був укладений договір. Звісно, аукціон міг завершитися без визначення переможця, проте у будь-якому разі говорити про те, що торги вважаються такими, що відбулися/не відбулися залежно від подій, які слідували за ними (укладення чи неукладення договору купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки – ч. 1 ст. 138 ЗК України), некоректно. Юридичний факт вже мав місце, і закон може пов'язати з ним якісь правові наслідки, проте не визнати його таким, що не відбувся.

Натомість, ч. 4 ст. 138 ЗК України передбачає, що земельні торги визнаються такими, що не відбулися, у разі: а) відсутності учасників або наявності тільки одного учасника (крім проведення повторних торгів); б) якщо жоден з учасників не запропонував ціну, вищу за стартову ціну лота; в) відмови переможця від підписання протоколу із зазначенням результатів торгів, а також у випадку, зазначеному у ч. 29 ст. 137 ЗК України (ідеться про випадки, коли Верховна Рада України або Кабінет Міністрів України не нададуть погодження на продаж земельної ділянки іноземним державам чи іноземним юридичним особам, що перемогли у торгах).

У наведених випадках, звичайно, необхідно вести мову про розірвання договору, укладеного на аукціоні, а не про визнання аукціону таким, що не

відбувся. Серед іншого, правильна юридична кваліфікація допоможе правильно застосувати до відповідних відносин загальні положення цивільного законодавства, що стосуються розірвання договорів (у т.ч. щодо відшкодування збитків, які заподіяні одній зі сторін невиконанням договору, що розривається).

Аналогічно, у законі некоректно йдеться про анулювання результатів торгів у разі відмови переможця від укладення договору купівлі-продажу або договору оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, а також у разі несплати переможцем в установлений строк належної суми за придбаний лот (ч. 5 ст. 138 ЗК України), причому ще й вимагає від організатора приймати рішення про анулювання торгів у п'ятиденний строк після виникнення підстави для анулювання. Насправді знову-таки при бажанні позбавити договір, укладений на аукціоні, його юридичної сили внаслідок неправомірної поведінки його сторони, слід вести мову про розірвання договору.

Окремої критики заслуговує формулювання ч. 4 ст. 138 ЗК України (окрім вже висловленої вище критики самої концепції визнання торгів такими, що не відбулися). По-перше, випадки, коли торги визнаються такими, що відбулися згідно з ч. 4 ст. 138 ЗК України, не узгоджуються із випадками, коли торги вважаються такими, що відбулися за ч. 1 ст. 138 ЗК України (з техніко-юридичної точки зору, одна частина дублює іншу, причому некоректно). По-друге, видається помилковим встановлювати неможливість продажу земельної ділянки чи передачі її в користування у випадку, коли для участі в аукціоні з'явився лише один учасник. Якщо після належно опублікованого оголошення для участі в аукціоні з'явився один учасник, який готовий укласти договір за стартовою ціною, – це велика удача, адже вдалося знайти єдиного бажаного на укладення договору. Аргументи на користь того, що правило про мінімум двох учасників начебто запобігає зловмисній змові покупця з організатором чи виконавцем, не витримують жодної критики. Проблема не в кількості учасників, а в тому, наскільки правильно (прозоро) було зроблено оголошення.

Негативний ефект від описаної вище помилки незначно пом'якшується правилом абз. 3 ч. 6 ст. 138 ЗК України, за яким якщо торги визнано такими, що не відбулися, з підстави наявності лише одного учасника і для участі у повторних торгах зареєстрований лише той самий учасник, він має право придбати земельну ділянку або набути право користування (оренди, суперфіцію, емфітевзису) нею за стартовою ціною. Втім, немає сумнівів, що замість встановлення цього винятку слід було б скасувати загальне невідале правило. Істотним недоліком регулювання відносин із проведення повторного аукціону є відсутність можливості зниження на такому аукціоні стартової ціни, у т.ч. в ході самого аукціону при відсутності бажаних укласти договір за первісною стартовою ціною. Без такої можливості незрозуміло, навіщо взагалі проводити повторний аукціон – хіба зі сліпою надією, що щось трапиться, що підвищить попит на ділянку. Подібне регулювання загрожує патовою ситуацією, марним витрачанням часу та ресурсів на організацію безперспективних аукціонів.

На тлі низки помилок, допущених при регулюванні відносин із встановлення результатів аукціону, положення ст. 139 ЗК України з вимогою оприлюднення результатів земельних торгів виглядають позитивним винятком. Однак і тут законодавець слідує хибній концепції, яка вимагає оприлюднювати інформацію у друкованих ЗМІ. До того ж, стаття побудована без урахування того, що значний обсяг інформації вже був оприлюднених в оголошенні про проведення аукціону і дублювати його не слід. Достатньо, на наш погляд, навести відомості про дату укладення договору та остаточну ціну, за яку було продано земельну ділянку.

Відповідно до ч. 25 ст. 137 ЗК України укладений договір купівлі-продажу земельної ділянки нотаріально посвідчується, при цьому нотаріусу подається протокол торгів з інформацією про земельну ділянку, проте механізм залучення нотаріуса відсутній. Зокрема, невідомо, чи нотаріус обирається організатором земельних торгів на власний розсуд, який використовує власні розцінки за нотаріальні послуги, чи сторони можуть вільно обирати нотаріуса.

Відтак, у цій частині міститься незавершений механізм правового регулювання, що на практиці може спричинити порушення конституційних принципів верховенства права, рівності й справедливості, з яких випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правових норм. Це не відповідає визначенню України як правової держави, що закріплено ст. 1 Основного Закону.

Проведене нами дослідження виявило низку проблем у правовому регулюванні проведення земельних торгів. На наш погляд, зазначені недоліки повинні бути усунуті шляхом внесення змін до земельного законодавства України, що допоможе істотно збільшити надходження коштів до державного та місцевих бюджетів, покращити питання, пов'язані з регулюванням земельних відносин шляхом надання їм більшої прозорості, відкритості та адекватності, чим сприятиме розвитку національної економіки, підвищенню рівня довіри громадян та інвесторів до держави.

Список літератури:

1. Мірошніченко А.М. Аналіз змін у правовому регулюванні проведення земельних аукціонів / А. М. Мірошніченко // Збірник наукових праць Круглого столу «Розвиток наук земельного, аграрного та природоресурсного права» (м. Київ, 19 жовтня 2012 р.) ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2012. – С. 340–344 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://law.univ.kiev.ua>.
2. Полішко Н.Л. Особливості укладення договорів на торгах, аукціонах, конкурсах / Н.Л. Полішко // Юридична наука. – 2011. – № 4–5. – С. 24–30.
3. Мірошніченко А.М. Укладення договорів на аукціоні: можливість усної форми та відмови від нотаріального посвідчення (зокрема, щодо нерухомості), недійсність, способи захисту прав учасників / А.М. Мірошніченко, Ю.Ю. Попов // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1 (9). – С. 154–164.
4. Брагинский М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М. : Стаут, 2005. – 798 с.
5. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М.В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.
6. Беляева О.А. Аукционы и конкурсы : комментарий судебно-арбитражной практики / О.А. Беляева. – М. : ВолтерсКлувер, 2010. – 304 с.

Аннотация. Стаття посвящена дослідженню правових основ проведення земельних торгів в Україні, в'ясненню проблемних аспектів правового регулювання, а також визначенню перспективних напрямків удосконалення системи земельного законодавства України.

Ключевые слова: земельные торги, земельный аукцион, земельные участки государственной и коммунальной собственности.

Annotation. The article investigates the legal principles holding land auctions in Ukraine, clarifying problematic aspects of regulation, and to identify promising areas of improvement of the system of land legislation of Ukraine.

Keywords: land sales, land auction, land state and municipal property.