

УДК 332.33

**Валентин БОРОВИЙ,**

завідувач кафедри землеустрою та кадастру,  
геоінформаційних систем і технологій  
Університету новітніх технологій (Київ),  
доктор технічних наук, професор

**Юрій АНДРІЯЩУК,**

магістр із землеустрою та кадастру

# ЗЕМЕЛЬНІ ТОРГИ В УКРАЇНІ, їх правове забезпечення та шляхи вдосконалення

У статті аналізуються основні положення чинного законодавства України по проведенню земельних торгів. Наведено приклади ситуацій, які вимагають внесення змін до діючого законодавства з цих питань. Зокрема, щодо можливості продажу земельних ділянок або прав на них на земельних торгах за відсутності плану зонування. Необхідність удосконалення порядку проведення земельних торгів розглянута на порівняльному аналізі цього порядку та порядку проведення аукціонів з реалізації арештованого майна.

**Ключові слова:** земельні торги, лот, земельні ділянки, оренда, продаж.

**З**гідно зі статтею 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Якщо ми бережно не поставимося до нашого основного національного скарбу, то про високий економічний рівень держави годі й думати. На жаль, відомо чимало фактів зловживань процедурою отримання земельних ділянок у власність. Одна з причин, що дають «зелену дорогу» таким зловживанням, — це відсутність чіткого контролю за отриманням земельних ділянок та жорстких санкцій за правопорушення у земельній сфері.

Чинним законодавством передбачена можливість отримання у власність земельних ділянок на конкурентних засадах (земельні

торги) або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис). Із врахуванням інших існуючих шляхів набуття і реалізації права на землю найбільш пріоритетним, на нашу думку, слід розглядати конкурентний шлях.

Торік в Україні набув чинності Закон «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону» від 5 липня 2012 року (далі — Закон-5077). Передбачалося, що зрозумілі та прозорі правила проведення земельних аукціонів унеможливлять зловживання в землевпорядній сфері і припиняться правопорушення при виділенні земельних ділянок. Але чи такі вже вони зрозумілі та прозорі? Спробуємо в цьому розібратися.



Нинішній Земельний кодекс, який набув чинності з 1 січня 2002 року, попередньо передбачав обов'язковість продажу земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них на конкурентних засадах (конкурси або земельні аукціони). Отримання в оренду земельних ділянок на конкурентних засадах також передбачено ст. 6 Закону України «Про оренду землі» та ст. 288.5.3. Податкового кодексу України.

Одночасно ч. 5 ст. 137 Земельного кодексу України (в редакції до серпня 2012 року) застерігала, що земельні торги мають проводитися у порядку, встановленому законом. Саме з цим порядком і виникли проблеми. Було кілька спроб затвердити порядок проведення торгів постановою Кабінету Міністрів України, але з низки причин ці спроби виявлялися невдачливими.

До прийняття Закону-5077 органи державної влади та місцевого самоврядування приймали свої положення та інші локальні нормативно-правові акти, у яких визначались умови участі в земельному аукціоні чи конкурсі, а також порядок проведення земельних торгів. Законність таких рішень базувалася на Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Певними нормативами передбачалася передача земельних ділянок на конкурентних засадах. Держкомзем та його територіальні підрозділи отримували звіти щодо проведених земельних аукціонів, але законодавством це питання до кінця врегульовано не було. Як наслідок, багато земельних аукціонів, якщо вони когось не влаштували, могли бути визнані судом недійсними.

Сьогодні на офіційному сайті Держземагентства оприлюднено сотні оголошень про проведення земельних торгів. Можна з впевненістю сказати, що такий «прорив» відбувся завдяки Закону-5077. Що це дає? По-перше, підприємці без боязні отримують земельні ділянки для комерційного та іншого

користування. По-друге, це поповнення місцевих та державних бюджетів. По-третє, це довіра до держави в її позитивних кроках. По-четверте, створення нових робочих місць.

Незрозуміло, чому чинилися перешкоди законодавчому удосконаленню процедури проведення земельних торгів до початку дії чинної редакції Земельного кодексу України. Можливо, десятирічна затримка прийняття порядку проведення земельних торгів була комусь просто вигідна.

Слід звернути увагу на цікаву технологію організації земельних торгів. Це доаукціонні конкурси, а точніше процеси, що регулюються наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України, зокрема, № 579 від 25.09.2012 року «Про затвердження порядку закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах» та № 580 від 25.09.2012 «Про затвердження форм документів, необхідних для проведення земельних торгів». Першим наказом визначається процедура конкурсного відбору виконавців робіт із землеустрою, оцінки земель та виконавця земельних торгів на конкурентних засадах. Вона застосовується організатором земельних торгів у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах у разі, якщо законодавство про здійснення державних закупівель не застосовується. При цьому фінансування відповідних послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та/або проведення земельних торгів здійснюється за бюджетні кошти. Зауважимо, що згідно з ч. 5 ст. 136 Земельного кодексу України підготовка лотів до проведення земельних торгів здійснюється за рахунок коштів організатора земельних торгів.



Фінансування підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної, комунальної, приватної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах також може здійснюватися за рахунок коштів виконавця земельних торгів. Відшкодування витрат виконавцю земельних торгів відбувається за рахунок лота. Основою відшкодування має бути договір про підготовку лотів для продажу між організатором та виконавцем земельних торгів. За відсутності в бюджетах (сільських радах) коштів на підготовку лотів до продажу на земельних торгах можливий варіант попередньої розробки всіх необхідних документів на земельну ділянку для її продажу за кошти виконавця. У такому випадку сторони у договорі передбачають відшкодування коштів з фінансування цих робіт майбутнім переможцем аукціону.

Якщо оплата за підготовку лотів до проведення земельних торгів здійснюється не за рахунок коштів організатора земельних торгів (не з місцевого бюджету), а виконавцем — з відшкодуванням йому цих коштів майбутнім переможцем торгів, то організатори, на нашу думку, не підпадають під дію наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України № 579. Слід зауважити, що порядок проведення відповідних конкурсів без залучення бюджетних коштів законодавством не передбачений.

Таблиця 1

## АНАЛІЗ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ТОРГІВ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АРЕШТОВАНОГО МАЙНА

	Проведення земельних торгів	Реалізація арештованого майна
1.	Згідно з абз. 2 ч. 6. ст. 135 ЗКУ «Винагорода виконавця земельних торгів встановлюється у розмірі 5 % ціни, за якою здійснюється купівля-продаж земельної ділянки, або 50 % річної плати за користування земельною ділянкою (у разі продажу прав на земельну ділянку (оренди, суперфіцію, емфітевзису), але не більш як 3500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний лот»	Згідно з абз. 2 п. 3.1. наказу Мініюсти України № 42/5 від 15.07.1999 «Про затвердження Порядку реалізації арештованого майна» розмір винагороди за надані послуги з реалізації арештованого майна не повинен перевищувати з урахуванням витрат, пов'язаних з організацією та проведенням реалізації майна, та податку на додану вартість 15 % від вартості майна (тобто може бути і 2 або 3 відсотки). При цьому витрати, пов'язані з організацією та проведенням реалізації майна, не повинні перевищувати 5 % вартості реалізації майна.
2.	Згідно з ч.3 ст.137 ЗКУ, виконавець публікує у друкованих засобах масової інформації загальнодержавної, регіональної та місцевої сфери розповсюдження оголошення щодо проведення аукціону із зазначенням дати, переліку лотів та умов договору купівлі-продажу.	
3.	Згідно з ч. 24 ст. 137 ЗКУ, договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки між організатором земельних торгів і переможцем торгів укладається безпосередньо в день проведення торгів. Ч. 31 ст. 137 ЗКУ передбачено, що ціна продажу земельної ділянки, а також плата за користування земельною ділянкою, право користування якою набуто на торгах, підлягає сплаті переможцем не пізніше трьох банківських днів з дня укладення відповідного договору.	Згідно з п. 5.1 наказу Мініюсти України № 68/5 від 27.10.1999 року «Про затвердження Тимчасового положення про порядок проведення прилюдних торгів з реалізації арештованого нерухомого майна», на підставі копії затвердженого протоколу, переможець прилюдних торгів протягом семи банківських днів з дня затвердження протоколу, не враховуючи дня проведення прилюдних торгів, здійснює розрахунки за придбане на прилюдних торгах майно. п. 6.1. Після повного розрахунку покупців за придбане майно державний виконавець складає акт про проведенні прилюдні торги. п. 6.4. На підставі цього акта нотаріус видає покупцеві свідоцтво про придбання нерухомого майна з прилюдних торгів



Наступне аналогічне порівняння щодо строків оплати, винагороди, затрат тощо можна було б зробити на прикладі нормативних актів, що регулюють продаж об'єктів державної власності, здійснення державних закупівель, а також на прикладі правового регулювання роботи товарних бірж.

При оформленні земельних ділянок для продажу їх чи прав на них може виникнути проблема невідповідності нормам містобудівного регулювання. Суть її полягає в тому, що відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» з 2013 року, у разі відсутності плану зонування або детального плану території, передача земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність або користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється. Таким чином, щоб оформити земельну ділянку для продажу її чи права користування нею у формі аукціону потрібно витратити додатково чимало коштів та часу. Технічне вирішення цієї проблеми, зокрема, розглядається у статті «Роль земельно-кадастрової інвентаризації зонування населених пунктів», опублікований цього року у «Землевпорядному віснику» № 6 [1].

Нинішні правові шляхи проведення земельних торгів варто вдосконалювати. Зокрема, потребують цього критерії відбору виконавців. На нашу думку, вони повинні полягати не тільки в кількості проведених ними торгів чи розроблених проектів землеустрою, а також включати вміння враховувати економічний інтерес організатора торгів.

До наведених у таблиці 1 статей Земельного кодексу України про проведення земельних торгів зробимо два коментарі:

■ **До п. 2.** При підготовці до проведення земельного аукціону нещодавно в одній із західних областей України публікація оголошень в пресі коштувала загалом дванадцять тисяч гривень, а винагорода виконавцю за про-

ведення цього аукціону становила сімдесят п'ять гривень.

■ **До п. 3.** Можливі людські фактори, які перешкоджають укладанню договору в день проведення аукціону. В такому разі виконавець повинен повернути гарантійні внески та повторно подавати оголошення і проводити аукціон, сподіваючись про відсутність в подальшому перешкод. Крім того, це додаткові витрати коштів і часу й затримка в реалізації земельної реформи. З коментарів зокрема і з порівняння, поданого в таблиці 1, щодо продажу, укладення договорів, проведення розрахунків, отримання винагород тощо в цілому простежуються значні розбіжності в нормах, які це регламентують, та їх застосуванні.

Однак, на нашу думку, можливе практичне вирішення цієї проблеми, а саме:

1. Розробник проекту землеустрою, на замовлення органу місцевого самоврядування, звертається до територіального органу земельних ресурсів для погодження та державної реєстрації земельної ділянки.
2. Обмінний файл проходить перевірку, присвоюється кадастровий номер і ділянка заноситься в державний земельний реєстр.
3. Ділянка вважається сформованою. Орган місцевого самоврядування отримує в органах земельних ресурсів витяг з державного реєстру земель. На підставі витягу реєструє в органах юстиції право власності територіальної громади на цю земельну ділянку в реєстрі речових прав.
4. Ділянка набуває статусу земель комунальної власності.
5. За результатами проведеного аукціону земельна ділянка передається у приватну власність переможцю аукціону, який реєструє право приватної власності на земельну ділянку в реєстрі речових прав в органах юстиції.

**Щ**е одне важливе питання, яке все частіше виникає у місцевих рад і якого варто торкнутися в цій статті: це продаж майна комунальної власності, в тому числі разом з земельними ділянками, на яких це майно розташоване. На сьогодні існує можливість продажу земельних ділянок комунальної власності разом з об'єктами нерухомості комунальної власності. Вона ґрунтується на вимогах ч. 2 ст. 135 ЗКУ, ст. 2 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Щоправда, такий шлях породжує низку правових суперечностей, тому це питання

потребує додаткового аналізу та правового регулювання [2]. У місцевих рад виникає необхідність продажу земельних ділянок та будівель, що на них розташовані, які є майном комунальної власності.

Один із запропонованих авторами шляхів вирішення цього питання є таким: реєстрація та присвоєння кадастрового номера земельній ділянці згідно з ч. 6 ст. 120 ЗКУ та п. «и» ст. 25 Закону України «Про землеустрій»; продаж на конкурентних умовах об'єкта нерухомості у власність фізичній або юридичній особі; викуп земельної ділянки з врахуванням ч. 2 п. 2 ст. 134, ст. 128 Земельного кодексу України.

## ВИСНОВКИ

1. Земельні торги є складовою земельної реформи в Україні і мають з самого початку базуватися на прозорості й однозначності прийняття рішень відповідно до законодавчих актів.
2. Вихід з наведених вище та інших ситуацій простий: законодавцю та державним службовцям з юридичних та професійних питань (у сфері землеустрою та кадастру) варто прислуховуватися до практиків і вчасно вносити зміни й удосконалювати законодавчі і нормативно-правові акти, що стосуються земельних торгів зокрема та земельних відносин в цілому.

## Література

1. Боровий В.О., Зарицький О.В. Роль земельно-кадастрової інвентаризації зонування населених пунктів. // Землевпорядний вісник. — 2013. № 6. С. 33-36.
2. Гончарук О. Ринок земель у дзеркалі соціології. // Землевпорядний вісник. — 2013. № 1. С. 20-23.

### LAND AUCTION IN UKRAINE AND THEIR LEGAL SUPPORT AND WAYS OF IMPROVEMENT

**V. Borovoj, Y. Andriyashchuk**

The paper analyzes the main provisions of the current legislation of Ukraine for conducting land auctions. There are numerous examples that require changes and improvements, in particular, the comparison of land auctions in the auction for sale of seized property and the sale or lease of the land in the absence of a zoning plan, sale of community property, along with land and more.

Simultaneously, the authors submitted concrete proposals for a positive solution of practical issues of land sales and land development.

**Keywords:** *land auction, lot, land, lease, sale.*

\* \* \*

Borovoj Valentin, head of the Department of Land Management and Cadastre, geographic information systems and technology at the University of new technologies (Kyiv), Doctor of Technical Sciences, Professor.

Andriyashchuk Yuri Ivanovich, Master of land management and cadastre.

### ЗЕМЕЛЬНЫЕ ТОРГИ В УКРАИНЕ, ИХ ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

**В. Боровой, Ю. Андрияшчук**

В статье анализируются основные положения существующего законодательства Украины по проведению земельных торгов. Приведены многочисленные примеры, которые требуют изменений и усовершенствования, в частности, сравнение проведения земельных торгов с проведением аукционов по реализации арестованного имущества; продажа или аренда земельного участка при отсутствии плана зонирования; продажа имущества коммунальной собственности вместе с земельными участками и другое.

Одновременно подаются конкретные предложения авторов на положительное решение практических вопросов земельных торгов и землеустройства.

**Ключевые слова:** *земельные торги, лот, земельные участки, аренда, продажа.*

\* \* \*

Боровой Валентин Александрович, заведующий кафедрой землеустройства и кадастра, геоинформационных систем и технологий Университета новейших технологий (г. Киев), доктор технических наук, профессор.

Андрияшчук Юрий Иванович, магистр землеустройства и кадастра.