



ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОДАЖУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

О. П. Соловцова

Донецький національний технічний університет

вул. Артема 58, 83001, м. Донецьк, Україна.

E-mail: lsol@ukr.net

Отримана 15 лютого 2010, прийнята 19 лютого 2010

Анотація. В статті досліджено проблемні питання організації продажу земельних ділянок державної та комунальної власності в населених пунктах, а саме питання планування, підготовки та здійснення таких трансакцій. Визначено недоліки існуючої в Україні процедури продажу землі на первинному ринку. Зважаючи на те, що земельне законодавство нашої країни передбачає дві можливі форми продажу земель державної та комунальної власності – на конкурентних засадах та за процедурою викупу – досліджено порядок організації земельних торгів і продажу земельних ділянок безпосередньо бажаючим їх придбати. Надано пропозиції щодо вдосконалення механізму добору земельних ділянок, що виставлятимуться на торги. Запропоновано шляхи розвитку системи ціноутворення на ринку земель державної та комунальної власності. Вдосконалено процедуру підготовки земельних аукціонів. Уточнено визначення терміну «земельні поліпшення». Окрема увага приділена покращенню інформаційної підтримки проведення земельних торгів.

Ключові слова: землі державної та комунальної власності, населений пункт, процедура продажу, земельні торги, планування, ціноутворення, грошова оцінка, інформаційна підтримка.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОДАЖИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

О. П. Соловцова

Донецкий национальный технический университет

ул. Артема, 58, г. Донецк, 83001, Украина.

E-mail: lsol@ukr.net

Получена 15 февраля 2010, принята 19 февраля 2010

Аннотация. В статье исследованы проблемные вопросы организации продажи земельных участков государственной и коммунальной собственности в населенных пунктах, а именно вопросы планирования, подготовки и осуществления таких трансакций. Определены недостатки существующей в Украине процедуры продажи земли на первичном рынке. Учитывая то, что земельное законодательство нашей страны предусматривает две возможные формы продажи земель государственной и коммунальной собственности – на конкурентной основе и по процедуре выкупа - исследован порядок организации земельных торгов и продажи земельных участков непосредственно желающим их приобрести. Разработаны предложения по совершенствованию механизма отбора земельных участков для отчуждения на торгах. Предложены пути развития системы ценообразования на рынке земель государственной и коммунальной собственности. Усовершенствована процедура подготовки земельных аукционов. Уточнено определение термина «земельные улучшения». Отдельное внимание уделено улучшению информационной поддержки проведения земельных торгов.

Ключевые слова: земли государственной и коммунальной собственности, населенный пункт, процедура продажи, земельные торги, планирование, ценообразование, денежная оценка, информационная поддержка.

ORGANIZATION OF STATE AND MUNICIPAL LANDS SALE

E. P. Solovtsova

*Donetsk National Technical University
Artema street, 58, 83001, Donetsk, Ukraine.
E-mail: lsol@ukr.net*

Received 15 February 2010, accepted 19 February 2010

Abstract. This article is devoted to the problems of organization of state and municipal lands sale in Ukrainian settlements. The issues of planning, preparation and making of such operations have been explored. The shortcomings of the existing procedure of land sale on the primary market have been determined. This applies to both forms of land sale - land auctions and the so named ransom procedure. The author gives propositions how to improve the mechanism of selection of land parcels for the auction; how to develop the system of pricing on the state and municipal lands market; how to prepare land auctions including how to make the information support of such operations better. The definition "land improvements" has been clarified.

Keywords: state and municipal lands, settlement, procedure of sale, land auction, planning, pricing, monetary evaluation, information support.

Вступ

До 1991 року земля в Україні перебувала у виключній власності держави. З проголошенням земельної реформи почався процес поступового відчуження землі у власність приватних і юридичних осіб. Однією із основних форм роздержавлення земельних ресурсів став продаж земель несільськогосподарського призначення, який відбувається за процедурою, прописаною в нормативно-правових документах України. Ця процедура передбачає ряд заходів з планування, підготовки та здійснення продажу земельної ділянки. Не зважаючи на те, що процедура продажу земель державної та комунальної власності постійно вдосконалюється, деякі питання організації зазначеної операції залишаються неврегульованими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика організації продажу земель несільськогосподарського призначення є предметом дослідження багатьох вчених – А. Третьяка, Д. Бамбіндри, Т. Єлефтаріаді, В. Заяця, І. Манько, В. Кілочко, А. Мартина, М. Федорченка, М. Нагорного тощо. В той же час не знаходять належного висвітлення питання планування продажу земельних ділянок, інформаційного забезпечення продажу земель державної та

комунальної власності, запобігання зриву земельних торгів.

Мета статті

Метою даної статті є подальше вдосконалення існуючої процедури продажу земельних ділянок державної та комунальної власності в населених пунктах.

Виклад основного матеріалу дослідження

І. Проблеми питання планування продажу земель державної та комунальної власності.

З переходом до ринкових умов господарювання система централізованого планування, яка спиралася на жорсткий розподіл ресурсів та командно-адміністративне управління, продемонструвала свою непридатність. Але це не означає повну відмову від будь-якого планування. Управління постіндустріальним типом економіки неможливе без визначення цілей і траєкторії розвитку, стратегії досягнення загальної мети. Планування в сучасних умовах господарювання є невід'ємною частиною державного регулювання. Отже першим етапом організації продажу земельних ділянок державної та комунальної власності є планування зазначених трансакцій.

На сьогоднішній день основним плановим документом, на базі якого відбувається управління земельними ресурсами в населених пунктах, є Програма розвитку земельних відносин, яка розробляється в кожному місті, районі чи області строком на 5-10 років. Через відсутність чітких вимог до її розробки, зміст та структура цього документу, прийнятого у різних адміністративно-територіальних одиницях, дещо відрізняється. Проведений аналіз ряду таких Програм свідчить про те, що питання продажу землі іноді залишається недослідженим, або ж розглянуті поверхово. Можливі такі варіанти:

- 1) Програма не включає планових показників продажу земель державної та комунальної власності, максимум – загальні фрази про доцільність таких трансакцій. Наприклад, в Програмі розвитку земельних відносин в м. Донецьку на 2006-2010 роки [1] немає ані слова про продаж землі.
- 2) Програма визначає загальну прогностичну кількість та площу земельних ділянок, які передбачається продати, та орієнтовану суму коштів, що планується отримати внаслідок їх продажу. Разом з тим відсутні будь-які пояснювальні розрахунки чи супроводжуючі текстові матеріали. Яскравий приклад - Програма розвитку земельних відносин в Херсонській області на 2009-2013 роки [2].
- 3) Програма містить детальний план продажу земельних ділянок державної та комунальної власності по роках. В якості прикладу можна привести Програму розвитку земельних відносин в Тернопільській області на 2007-2015 роки [3]. Але таких Програм в Україні небагато, і це є певною проблемою, яка негативно впливає на обґрунтованість продажу міських земель.

На наш погляд, для кожного населеного пункту важливою є розробка економічно обґрунтованої Концепції продажу земель державної та комунальної власності, де б знаходили відображення питання по те, які землі і як багато можна відчужувати в приватну власність. Іншими словами необхідно розробити програму продажу землі з урахуванням містобудівної документації, на основі якої складатиметься перелік земельних ділянок, які пропонується виставити на земельні торги.

Після того, як визначено об'єкти продажу, розпочинається наступний важливий етап – підготовка земельних ділянок до продажу, що в першу чергу передбачає визначення вартості землі. Спосіб ціноутворення визначається формою продажу земельної ділянки. В Україні існує дві форми продажу земель державної та комунальної власності – на конкурентних засадах шляхом проведення аукціону і за процедурою викупу, тобто без проведення земельних торгів. Розглянемо особливості ціноутворення для обох випадків.

II. Проблемні питання визначення вартості земельної ділянки, що продається за процедурою викупу. Землеоціночна діяльність є обов'язковою умовою створення і функціонування ринку землі. Із становленням земельного ринку потреба в такій діяльності не тільки не відпадає, а, навпаки, посилюється, оскільки трансакції із земельними ділянками передбачають визначення найбільш імовірних цін продажу. Визначення вартості земельної ділянки, що продається за процедурою викупу здійснюється за результатами проведення експертної грошової оцінки.

Автор [4, с.38] зазначає, що визначення експертної грошової оцінки передбачає аналіз наступних даних: споживчих властивостей землі; перспектив розвитку бізнесу з урахуванням можливих обмежень; здійснених земельних поліпшень; необхідних майбутніх витрат на облаштування земельної ділянки; прав і наявних правових обтяжень. Як не дивно, цей перелік не включає дослідження попиту на земельну ділянку, тобто не передбачає аналіз того, чи висловлював хто-небудь інтерес до даної ділянки, чи є потенційні покупці і яка кількість. Разом з тим наявність чи відсутність попиту має великий вплив на рівень ціни, отже, на наш погляд, необхідно враховувати це при розрахунку вартості землі.

Звернемо увагу на особливості експертного оцінювання так званих земельних поліпшень в Україні. Згідно Закону України «Про оцінку земель» [5] до таких поліпшень відносяться зміна якісних характеристик земельної ділянки внаслідок розташування в її межах будинків, будівель, споруд тощо. Наявність таких поліпшень відповідно до вітчизняної методики оцінювання збільшує вартість самої ділянки.

Разом з тим, наявність на ділянці споруд в деяких випадках (наприклад, якщо ці споруди підлягають знесенню) не варто розглядати як поліпшення. Крім того, забудована земельна ділянка обмежена у використанні, особливо якщо на ній розташовані пам'ятники культури. У такому разі «поліпшення» має призводити, до зменшення вартості землі. Зважаючи на це вважаємо, що замість терміну «земельні поліпшення» доцільніше вживати «ступінь освоєності земельної ділянки», або ж уточнити визначення «земельних поліпшень», вказавши, що це саме позитивна зміна якісних характеристик земельної ділянки.

Зазначимо також, що присутність земельних поліпшень у Німеччині, наприклад, взагалі не впливає на вартість землі. При оцінці забудованої ділянки в цій країні вартість землі як такої встановлюється окремо від вартості будівель і споруд. Потім, якщо ділянка продається разом із будівлями, ці показники підсумовуються. Таким чином, як забудована, так і не забудована ділянка сама по собі матиме одну і ту ж вартість, а покупець нерухомості сплачує лише вартість землі і будівель. В Україні ж покупець єдиного комплексу нерухомості платить: за земельну ділянку, за розташовані на ній будівлі та за вплив наявності цих будівель на використання земельної ділянки. Іншими словами, «земельні поліпшення» оплачуються двічі, що на наш погляд не є коректним і потребує використання з практики оцінювання.

Суттєва проблема виникає з фінансуванням робіт з експертної грошової оцінки земельної ділянки. Згідно Земельного кодексу України [6] фінансування зазначених робіт здійснюється за рахунок внесеного покупцем авансу, сума якого не може перевищувати 20% нормативної грошової оцінки об'єкту продажу. І, як правило, органи місцевого самоврядування встановлюють розмір авансового внеску саме на цьому максимальному рівні. При цьому вартість робіт з експертної грошової оцінки в більшості випадків є значно меншою. В разі незгоди покупця зі встановленою ціною він має право відмовитись від укладення договору купівлі-продажу землі, але сума авансового внеску йому не повертається. Отже, на наш погляд, розмір цього внеску має становити рівно стільки, скільки складає вартість робіт з експертної грошової оцінки конкретної ділянки і ні гривною більше.

III. Проблемні питання визначення вартості земельної ділянки, що продається на конкурентних засадах. У випадку відчуження земельної ділянки на конкурентних засадах основою для визначення ціни, за якою продаватиметься ділянка, є так звана стартова ціна, тобто початкова ціна, яка зазвичай збільшується в процесі торгів. Нинішній порядок формування стартової ціни земельних ділянок державної та комунальної власності базується на визначенні нормативної грошової оцінки землі, яка за своєю суттю не є ринковою. Експертна грошова оцінка, яка здійснюється за методом порівнянь цін попередніх продажів, здатна більш реально відбити поточну ситуацію на ринку нерухомості. Зважаючи на це, пропонуємо визначати стартову ціну земельних ділянок саме на базі експертної грошової оцінки. Разом з тим, з метою уникнення зловживань, а саме штучного заниження цін на землю, вважаємо, що стартова ціна, сформована за результатами експертної оцінки, не повинна бути нижчою за нормативну грошову оцінку земельної ділянки.

Зазначимо, що за нинішнього порядку формування стартової ціни земельних ділянок державної та комунальної власності виникає суттєва проблема із формуванням початкової ціни незабудованих земель. Відомо, що саме такі ділянки зазвичай виставляються на аукціон. При розрахунку нормативної грошової оцінки земельної ділянки враховується коефіцієнт її функціонального використання, що залежить від виду економічної діяльності на ділянці: для земель житлової забудови – 1,0, земель промисловості – 1,2, земель комерційного використання – 2,5 тощо. Якщо ж ділянка тільки надається під забудову, цей коефіцієнт становить 0,5. Виходить, що стартова ціна незабудованої ділянки, визначена на базі нормативної грошової оцінки, суттєво занижується. Отже, на наш погляд, розрахунок нормативної грошової оцінки для цілей ціноутворення, повинен здійснюватись з урахуванням функціонального використання землі, що матиме місце після закінчення будівельних робіт. Це запобігатиме заниженню стартової ціни земельної ділянки.

Після того, як визначено та затверджено стартову ціну об'єкту продажу, починається підготовка до проведення земельних торгів.

IV. Проблемні питання підготовки земельних торгів. На сьогоднішній день головною

проблемою організації земельних торгів в нашій країні є відсутність єдиного детального порядку їх підготовки та проведення. Земельний кодекс України визначає лише ключові моменти цієї процедури, залишаючи без уваги ряд дуже важливих питань. Це призводить до ситуації, коли органи місцевого самоврядування – розпорядники земельних ділянок державної та комунальної власності у межах населених пунктів власними нормативно-правовими документами встановлюють автономні правила організації та проведення земельних аукціонів. Відсутність єдиної законодавчої бази призводить до того, що учасники торгів в різних містах країни потрапляють у неоднакові умови, адже вимоги до організації і проведення земельних аукціонів значно відрізняються по містах України. Таким чином, необхідною є розробка і затвердження єдиного загальнодержавного Порядку організації та проведення земельних торгів. Серед можливих варіантів:

- прийняття Закону України «Про ринок земель», який включатиме цей порядок;
- прийняття окремого закону, який впорядкує питання, що стосуються продажу несільськогосподарських земель на конкурентних засадах;
- внесення доповнень до Земельного кодексу України з метою деталізації процедури організації та проведення земельних торгів.

Окремої уваги заслуговує інформування максимально широкого кола осіб щодо майбутніх земельних торгів, адже результат аукціону в значній мірі залежить від наявності достатнього рівня конкуренції. Згідно чинного законодавства, земельні торги в Україні відбуваються не раніше 30 днів з моменту виходу в світ офіційної інформації про їх проведення. Отже, як правило, інформація про майбутній аукціон стає загальнодоступною лише за місяць до торгів. При цьому не враховується, що у кожного виду об'єктів є свій маркетинговий час реалізації. Наприклад, за на ринку житлової нерухомості цей час складає в середньому 2 тижні. Для промислових об'єктів оптимальний термін просування, який дозволить сформувати конкуренцію інвесторів – до 12 місяців. Таким чином, термін оприлюднення офіційної інформації про проведення земельних торгів має бути диференційованим в залежності від цільового при-

значення земельних ділянок. Крім того, бажано визначитись, в яких саме засобах масової інформації має публікуватися оголошення про проведення земельних торгів. Як зазначено в роботі [8], посилаючись на положення чинного законодавства щодо обов'язковості інформування громадськості, «нескладно довести, що ви не були належним чином повідомлені про проведення аукціону, а тому не змогли взяти у ньому участь, чим порушено ваші права й інтереси». Отже перелік таких видань має бути затверджений якщо не на державному рівні, то принаймні на рівні міських і обласних рад. До визначеного законодавством переліку відомостей про об'єкти продажу пропонуємо додати відомості про наявність поблизу ділянки елементів комунікацій, виробничої, комерційної та іншої інфраструктури, особливості використання суміжних земель.

Земельний кодекс України встановлює, що торги визнаються такими, що не відбулися, якщо переможець не сплачує належну суму за придбану земельну ділянку в установлений термін. Це положення відкриває можливість для зловживань для тих осіб, які з певних причин намагаються зірвати аукціон. Так, один із учасників торгів – підставна особа – пропонує за ділянку найвищу ціну, з якою інші претенденти не можуть конкурувати, а потім відмовляється від укладення договору купівлі-продажу. В результаті аукціон вважається таким, що не відбувся. Інструментом протидії подібним явищам має стати гарантійний внесок, який сплачується усіма учасниками торгів, але повертається лише тим, хто не став переможцем, а також переможцеві, який сплатив належну суму за придбану земельну ділянку. Такий внесок передбачається чинним Земельним кодексом, проте його розмір не визначений. В деяких містах він є суто символічним і не виконує своєї ролі. Зважаючи на це пропонуємо встановити розмір гарантійного внеску на рівні половини стартової ціни земельної ділянки.

Висновки

Процедура продажу земель державної та комунальної власності передбачає ряд заходів з планування, підготовки та здійснення продажу земельної ділянки. На сьогоднішній день вона має

ряд недоліків, які потребують викоренення. В статті запропоновано шляхи вдосконалення зазначеної процедури, серед яких найбільш важливими є:

- здійснення у кожному населеному пункті розробки економічно обґрунтованої Концепції продажу земель державної та комунальної власності, де б знаходили відображення питання по те, які землі і як багато можна відчужувати в приватну власність;
- визначення стартової ціни земельної ділянки, що підлягають продажу на земельних торгах на базі експертної грошової оцінки, але не нижче за нормативну; вдосконалення методики експертної грошової оцінки;
- інформування максимально широкого кола осіб щодо майбутніх земельних торгів термін; диференціація строків оприлюднення офіційної інформації про проведення земельних торгів в залежності від цільового призначення земельних ділянок; доповнення визначеного законодавством переліку відомостей про об'єкти продажу даними про наявність поблизу ділянки елементів комунікацій, виробничої, комерційної та іншої інфраструктури, особливості використання суміжних земель.

Література

1. Програма розвитку земельних відносин в м. Донецьку на 2006-2010 роки від 11.09.2006 № 4/19
2. Програма розвитку земельних відносин в Херсонській області на 2009-2013 роки від 04.09.2009 р. № 1082
3. Програма розвитку земельних відносин в Тернопільській області на 2007-2015 роки від 19.07.2007 р. № 459
4. Кручок С.І. Методи грошової оцінки земельних ділянок / Кручок С.І. // Землевпорядний вісник. – 2001. - № 3. С. 38-43
5. Закон України «Про оцінку земель» від 11.13.2003 № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 15
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 №2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4
7. Гошовський В. Земельне законодавство 2008: проблеми й перспективи / Гошовський В. // Земельне право України. – 2008. – №12. – С. 20-25

Соловцова Олена Петрівна – аспірант кафедри менеджменту та господарського права Донецького національного технічного університету. Наукові інтереси: механізм продажу міських земель.

Соловцова Елена Петровна – аспірант кафедры менеджмента и хозяйственного права Донецького национального технического университета. Научные интересы: механизм продажи городских земель.

Solovtsova Elena Petrovna – a graduate student of the «Management and commercial law» department. Donetsk national technical university. Scientific interests: mechanism of urban lands sale.