



ответы / Д. Битем, К. Бойл. – М. : [б. и.], 1995. – 155 с.

9. Lasswell H. Function of Mass Communication in So ciety // Mass Communications / Ed. By W. Schramm. Urbana, 1960.

10. Hagemann W. Die Zeitung als Organismus / Walter Hagemann. – Heidelberg, 1950. – 260 p.

11. Siebert F. Four Theories of the Press / F. Siebert, T. Peterson, W. Schramm. – Urbana, 1956. – 153 p.

12. McQuail D. Mass Communication Theori: An Introduction / D. McQuail. – Beverly Hills, 1987. – P. 71–72.

13. Про підсумки парламентських слухань «Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 2003 р. № 441-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 16. – Ст. 130.

14. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97 (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

15. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

16. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35. – Ст. 491.

17. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20 листопада 2003 р. № 1296-IV (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 192.

18. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 313.

19. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие / Н. С. Бондарь. – М. : Городец-издат, 2004. – 352 с.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ГРУПП ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ

К. КАРАХАНИЯ,

ассистент кафедры аграрного, земельного и экологического права  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### SUMMARY

The article is devoted to the peculiarities of legal regulation of land sales with the objects of privatization, located on them at auction. We consider the legislation embodied features of the organization of land sales, namely the procedure for preparing items for the sale, the announcement of forthcoming auctions and sales sites, the procedure for applying for participation in the auction, especially their conduct, presentation of results. Address issues related to the novels of the land legislation in this field, positive and negative trends, gaps, and possible options for resolution of conflicts.

**Key words:** land with an arrangement of objects of privatization, land auctions, auction, government privatization, sale of land.

\* \* \*

Статья посвящена особенностям правового регулирования продажи земельных участков с объектами приватизации, расположенными на них, на аукционах. Рассматриваются закрепленные действующим законодательством особенности организации земельных торгов, а именно: порядок подготовки лотов к продаже, оглашения информации о будущих торгах и объектах продажи, порядок подачи заявок на участие в аукционе; особенности их проведения, оформления результатов. Затрагиваются вопросы, связанные с новеллами земельного законодательства в данной сфере, позитивными и негативными тенденциями, существующими проблемами, а также возможные варианты разрешения коллизий.

**Ключевые слова:** земельный участок с расположенными на нем объектами приватизации, земельные торги, аукцион, государственные органы приватизации, продажа земель.

*Постановка проблемы. Мировой опыт свидетельствует, что основой экономического развития государства является рынок земли. Одним из важнейших факторов в увеличении эффективности использования земельных ресурсов в Украине является продажа земельных участков на наиболее выгодных для государства условиях. Максимально выгодный результат от продажи земель достигается путем применения конкурентных способов продажи, которые имеют преимущества для Украины, поскольку земельные торги эффективно увеличивают поступления в государственный бюджет. В процессе проведения земельных аукционов в Украине цена продажи земельных участков на земельных торгах может в несколько раз превышать их первоначальную стоимость.*

**Актуальность темы исследования,** прежде всего, обусловлена тем, что были существенно изменены подходы государственных органов к регулированию порядка предоставления прав на земельные участки на конкурентных началах. Особенно это коснулось земель государственной и коммунальной форм собственности. Так, в частности, в развитии законодательства наметилась тенденция к замене бесконкурентной приватизации земли так называемой конкурентной прива-

тизацией. Как отмечает П.Ф. Кулич, «последняя представляет собой такую приватизацию, в результате которой приобретение земельных участков государственной и коммунальной собственности физическими и юридическими лицами в собственность осуществляется на земельных аукционах». Это свидетельствует о наступлении принципиально новых процессов в государственной земельной политике Украины.

**Целью** данной статьи является полное и всестороннее исследование

законов и подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих особенности организации и осуществления конкурентной продажи земель; новелл земельного законодательства в указанной сфере; а также разработка новых подходов к урегулированию коллизионных вопросов, которые возникают при применении различных правовых норм.

**Изложение основного материала исследования.** Земельные торги имеют много преимуществ, а потому использование их следует считать необходимым в повседневной практике. Среди преимуществ торгов выделим следующие:

- аукцион позволяет привлечь значительные дополнительные средства в местные бюджеты. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Украины, средства, полученные от продажи земель, находящихся в собственности территориальных громад, на первичном рынке, предназначаются на развитие инфраструктуры населенного пункта. А это и строительство метро, и ремонт дорог, развитие жилищно-коммунального хозяйства, строительство социального жилья. Учитывая, что фактическая аукционная стоимость земельного участка может в несколько раз превышать стартовую, заметим, что земельные торги являются одним из важнейших источников финансового обеспечения развития населенных пунктов;

- на аукцион выставляется земельный участок с уже готовой землеустроительной документацией, т.е. покупатель не тратит времени на самостоятельное прохождение сложных и длительных процедур отвода и согласования;

- продажа участков на аукционе является способом планирования застройки территории населенного пункта, ведь участки продаются с определенным целевым назначением, т.е. город, поселок, село осуществляет реализацию генерального плана и получает дополнительные средства;

- аукцион является открытым и прозрачным способом отчуждения земельных ресурсов государства и территориальной громады, следова-

тельно, возможность коррупционных деяний значительно ограничена;

- проведение земельных торгов стимулирует эффективное землепользование.

Следует отметить, что Украина, хотя и находится еще на пути реформирования земельных отношений, однако в указанной выше области рыночного хозяйствования уже имеет собственный опыт. Так, земельные аукционы – понятие весьма знакомое для отечественного рынка земли. Первый аукцион по продаже земельных участков состоялся в Харькове еще 21 января 1994 года [1, с. 52]. С середины 90-х годов земли городов, сельских населенных пунктов стали особым ресурсом для социально-экономического развития территорий, так (где интенсивнее, где вяло) земельные аукционы заработали. Малые и средние предприниматели на конкурентных началах получали право собственности на земельные участки под объекты торговли, автозаправки, ремонтные мастерские, склады. Желаящие построить роскошное жилье смогли выкупить понравившийся участок в любой точке Украины. Вдвое-втрое, а то и десять раз более щедрые пополнения государственных и местных бюджетов сразу засвидетельствовали о выгоде аукционов [2, с. 9].

По сообщениям Управления рынка земель и оценочной деятельности Государственного агентства земельных ресурсов Украины, с начала продажи земельных участков на земельных торгах продано 1596 земельных участков общей площадью 1439,08 га стоимостью 2054,81 млн. гривен. Деятельность по проведению земельных аукционов довольно бурно развивалась и в течение последних лет. Так, за 11 месяцев 2010-2011 годов на земельных торгах продан 231 земельный участок площадью 570,7 га стоимостью 197,19 млн. гривен и права на аренду 67 земельных участков общей площадью 268,56 га общей стоимостью 35,43 млн. гривен. На земельных аукционах наибольшее количество земельных участков продано в Ивано-Франковской, Львовской, Харьковской, Закарпатской и Волынской областях, наибольшее ко-

личество прав на аренду земельных участков продано в Хмельницкой, Херсонской, Сумской, Одесской областях. В Автономной Республике Крым, Днепропетровской, Донецкой, Кировоградской областях, городах Киеве и Севастополе на земельных аукционах не был продан ни один земельный участок. По состоянию на 25 декабря 2011 года проданы 82 земельных участка на целевых (тематических) земельных аукционах для нужд малого и среднего бизнеса общей площадью 5,3496 га и общей стоимостью 10934,1 тыс. гривен [3, с. 11].

Одним из положительных примеров развития земельных правоотношений рыночного направления является организация земельных аукционов в г. Виннице. Их состоялось три. Интересны результаты второго аукциона: стоимость проданных земельных участков увеличилась от стартовой больше, чем в 8,7 раза. При этом победитель одного из них оплатил за приобретение участка площадью 613 кв. метров (в собственность) более 1 млн. гривен (то есть по 1704,7 гривен за кв. метр) [4, с. 12].

Следует отметить, что проведение земельных торгов в Украине начиналось в условиях отсутствия необходимой правовой базы и соответствующей инфраструктуры рынка земли. А это, безусловно, не способствовало цивилизованному обороту земельных участков. В условиях законодательной неопределенности имели место множество нарушений, последствия которых ощутимы и сегодня.

Рассмотрим более подробно вопрос, посвященный правовому регулированию конкурентной продажи отдельных групп земель, в частности, земельных участков государственной собственности, на которых расположены объекты, подлежащие приватизации.

Перечень таких объектов закреплен в ч. 1 ст. 5 Закона Украины «О приватизации государственного имущества». Ими являются:

- предприятия (цеха, производства, участки, другие подразделения, если в случае их выделения в самостоятельные предприятия не нару-



шается технологическое единство производства по основной специализации предприятия, из структуры которого они выделяются) как единые имущественные комплексы, в состав которых входят все виды имущества, предназначенные для их деятельности, которые определены Гражданским кодексом Украины, в том числе вместе с земельными участками государственной собственности, на которых они расположены;

- объекты незавершенного строительства и законсервированные объекты, в том числе вместе с земельными участками государственной собственности, на которых они расположены;

- отдельное индивидуально определенное имущество, в том числе вместе с земельными участками государственной собственности, на которых это имущество находится;

- акции (доли, паи), принадлежащие государству в уставном капитале хозяйственных обществ, других хозяйственных организаций и предприятий, основанных на базе объединения имущества разных форм собственности;

- объекты социально-культурного назначения, в том числе вместе с земельными участками государственной собственности, на которых они расположены, кроме тех, которые не подлежат приватизации [5].

Заметим, что с целью устранения разногласий и усовершенствования действующего законодательства, в частности Гражданского кодекса Украины, Хозяйственного кодекса Украины, Земельного кодекса Украины и Закона Украины «О приватизации государственного имущества», по распоряжению земельными участками, как объектами недвижимого имущества, и в части приобретения права собственности на земельные участки, на которых расположены объекты, подлежащие приватизации, а также для увеличения поступлений в Государственный бюджет Украины, в конце 2005 года в Земельный кодекс, Закон Украины «О приватизации государственного имущества» и другие нормативно-правовые акты были внесены изменения, согласно которым указанные земли были

включены в перечень объектов государственной собственности, подлежащих приватизации, в результате чего они стали отчуждаться государственными органами приватизации на аукционах единым лотом вместе с расположенными на них объектами недвижимого имущества.

Таким образом, были объединены процедуры отчуждения земельных участков и объектов приватизации, которые на них расположены, путем делегирования Кабинетом Министров Украины и местными государственными администрациями как органами, осуществляющими распоряжение государственными земельными участками, своих полномочий на заключение соответствующих договоров купли-продажи Фонду государственного имущества Украины и его региональным отделениям. Итак, указанными изменениями было введено существование единого органа, который выступает продавцом указанных земель.

Согласно ч. 3 ст. 18-1 Закона Украины «О приватизации государственного имущества», продажа объекта приватизации вместе с земельным участком государственной собственности осуществляется в соответствии с законодательством о приватизации. Заметим, что указанным Законом Украины «О приватизации государственного имущества», который является законодательным актом общего характера, этот вопрос был частично урегулирован только в начале 2012 года после дополнения последнего двумя статьями, которые в общем виде закрепляют процедуру подготовки лотов (всех вышеперечисленных объектов приватизации вместе с землями государственной собственности, на которых они расположены) к продаже на аукционе. Они, в частности, посвящены определению перечня объектов государственной собственности, подлежащих приватизации, и сбора информации о земельных участках, на которых такие объекты размещаются; вопросам землеустройства, изготовления землеустроительной документации, оценке объектов, выставляемых на торги в составе объекта аукциона и т.д.

В то же время отдельные особенности конкурентного отчуждения некоторых из закрепленных в Законе Украины «О приватизации государственного имущества» объектов приватизации, перечень которых был приведен выше, устанавливаются также специальными законами. Так, например, Закон Украины «Об особенностях приватизации объектов незавершенного строительства» от 14 сентября 2000 года [6] определяет, что объекты незавершенного строительства и законсервированные объекты, в том числе вместе с земельными участками государственной собственности, на которых они расположены, подлежат отчуждению на аукционах. Кроме этого, указанный Закон определяет условия и особенности осуществления приватизации таких объектов. Закон Украины «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)» от 6 марта 1992 года [7] содержит нормы, которыми частично устанавливается процедура приватизации объектов малой приватизации, в частности, порядок определения перечней объектов такой приватизации, подлежащих продаже на аукционах; этапы подготовки указанных объектов к приватизации, а именно: особенности их оценки, разработки землеустроительной документации по земельным участкам, на которых расположены соответствующие объекты и отчуждаемых с последними единым лотом, печати информации о проведении аукциона по объектам малой приватизации в СМИ, порядок и особенности уплаты регистрационного и гарантийного взносов, их размеры, нормы относительно процедуры регистрации участников аукциона, общие требования по процедуре проведения торгов и признания их недействительными, порядок заключения договоров купли-продажи объектов малой приватизации, расчетов за приобретенное имущество и вступления в права собственности.

Следует также обратить внимание на то, что сразу после расширения в 2005 году перечня объектов приватизации, о чем говорилось выше, в ч. 1 ст. 128 Земельного кодекса были внесены соответствующие изменения,



согласно которым продажа указанных земель осуществляется государственными органами приватизации в порядке, утверждаемом Кабинетом Министров Украины. Кроме того, такой порядок должен содержать нормы об особенностях заключения договоров купли-продажи этих земель (ч. 6 ст. 128 Земельного кодекса).

Учитывая изложенное, следует заметить, что Кабинет Министров Украины уже с 2006 года начал разрабатывать соответствующие акты, регулирующие отношения по продаже земельных участков государственной собственности, на которых расположены объекты приватизации. В 2006–2008 годах были утверждены соответствующие Порядки по продаже указанных объектов и земель, на которых они находятся. Ними являются: Порядок продажи в 2006 году земельных участков государственной собственности, на которых расположены объекты, подлежащие приватизации, утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 26 сентября 2006 года; Порядок продажи в 2007 году земельных участков государственной собственности, на которых расположены объекты, подлежащие приватизации, утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 12 мая 2007 года; Порядок продажи в 2008 году государственными органами приватизации земельных участков государственной собственности, на которых расположены объекты, подлежащие приватизации, утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 22 февраля 2008 года.

Указанными нормативно-правовыми актами устанавливалось, что «предложение о приватизации земельных участков формируют государственные органы приватизации, определяя перечень объектов приватизации в составе объекта аукциона и отправляя его соответствующим государственным органам земельных ресурсов вместе с запросом о предоставлении имеющейся земельно-кадастровой документации, выписки из технической документации о нормативной денежной оценке и информации о наличии земельных сервитутутов и ограничений (обреме-

нений) прав на земельные участки, которые включены в перечень. Государственный орган земельных ресурсов, в свою очередь, в месячный срок после поступления запроса должен предоставить органу приватизации всю необходимую информацию, после чего последний принимал решение о продаже определенных им объектов аукциона». Стоит обратить внимание на то, что перед проведением аукциона изготавливается вся необходимая землеустроительная документация и технический паспорт земельного участка, выставляемого на торги в составе объекта аукциона; формируется стартовая цена лота, где начальная стоимость земли не может быть ниже суммы, определенной по результатам её экспертной денежной оценки или оценки земельного участка по ценам, сложившимся на земельных аукционах в соответствующем населенном пункте или районе населенного пункта. При определении стартовой цены объекта аукциона руководствуются Методикой экспертной денежной оценки земельных участков, утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины от 11 октября 2002 года и Методикой оценки имущества, утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины от 10 декабря 2003 года. Кроме того, Порядками определялась сама процедура проведения аукциона и основания для признания его несостоявшимся.

Необходимо отметить, что, несмотря на положительные тенденции в законодательном регулировании процедуры продажи земель государственной собственности, на которых расположены объекты приватизации, которые наметились еще в 2005 году, к концу 2007 года не был проведен ни один аукцион по продаже объекта государственной собственности вместе с земельным участком, и только в ноябре 2007 года состоялся первый в Украине аукцион, где был продан объект приватизации вместе с земельным участком.

В 2009 году в течение длительного времени Кабинет Министров Украины не определял Порядка, согласно которому должны отчуждаться земельные участки государствен-

ной собственности с расположенными на них объектами приватизации. Только 8 июля 2009 постановлением Кабинета Министров Украины был утвержден Порядок продажи объектов, подлежащих приватизации, вместе с земельными участками государственной собственности [8]. Как и в постановлениях 2006–2008 годов, здесь указывается, что такая продажа осуществляется на земельных аукционах, но в их организации и проведении существенных изменений не наблюдается. В то же время, различия все же существуют.

Так, в частности, действующий Порядок сокращает до 10 дней срок, в течение которого государственный орган земельных ресурсов должен предоставить государственному органу приватизации всю необходимую информацию и документацию по земельным участкам, указанным в запросе последнего, до 5 дней – срок подписания победителем аукциона договора купли-продажи, который заключается в результате проведения земельных торгов. В 2006–2008 годах эти сроки были равны одному месяцу и 10 дням соответственно. Кроме того, действующим Порядком более детально урегулированы процедура и сроки организации и осуществления работ по землеустройству, оценке объекта аукциона, изготовлению технического паспорта земельного участка и проведения государственной экспертизы землеустроительных документов. Следует также отметить, что этот нормативно-правовой акт, в отличие от предыдущих, не содержит ссылки на срок своего действия. А, значит, в будущем не будет необходимости ждать появления очередного Порядка, который, как показывает практика, не содержит кардинально новых подходов к правовому регулированию указанного вопроса.

Обращает на себя внимание и тот факт, что одновременно с существованием требований ч. 1 ст. 128 Земельного кодекса Украины; Порядков 2006–2008 годов и Порядка, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 8 июля 2009 года, которые определяют процедуру аукционной продажи земельных участков с объектами приватизации,



Земельный кодекс Украины до июля 2012 года закреплял положение о том, что земельные торги проводятся в форме аукциона (ч. 1 ст. 135 Земельного кодекса) в порядке, который должен устанавливаться только законом (ч. 5 ст. 137 Земельного кодекса). Таким образом, можно утверждать, что между нормами Земельного кодекса существовала коллизия. Еще одним аргументом в пользу данной точки зрения выступает ст. 14 Конституции Украины, согласно которой приобретение и реализация права собственности на землю происходит исключительно в соответствии с законом. Указанная позиция также воплощена в Решении Конституционного Суда Украины по делу о земельных аукционах от 11 ноября 2008 года.

Однако летом 2012 года в указанные статьи Земельного кодекса были внесены изменения, в результате которых из них исчезло требование обязательного законодательного урегулирования вопроса относительно земельных торгов. Кроме того, ст. 135-139 Земельного кодекса были изложены в новой редакции, благодаря чему последним был подробно урегулирован порядок организации и проведения земельных торгов. Существующее положение вполне удовлетворяет и требованиям Конституции Украины относительно законодательного урегулирования указанного вопроса. Однако, порядку конкурентной приватизации земель, которые рассматриваются, посвящен только абз. 3 ч. 2 ст. 135 Земельного кодекса, согласно которому продажа земельных участков государственной собственности вместе с расположенными на них объектами приватизации на земельных торгах осуществляется государственными органами приватизации в порядке, установленном Земельным кодексом с учетом требований законодательства по вопросам приватизации.

К сожалению, исследования указанных выше нормативно-правовых актов по приватизации рассматриваемых земель свидетельствует о фрагментарном характере урегулирования этого вопроса на законодательном уровне. Детальный порядок осуществления такого конкурентного

отчуждения закрепляется только в указанном постановлении Кабинета Министров Украины от 2009 года. Однако, как уже указывалось выше, осуществление только на основании последнего продажи земельных участков не только не соответствует требованиям законодательства, но и ставит под сомнение законность проведения торгов и их результатов.

**Выводы.** Таким образом, по мнению автора, в Земельном кодексе и законодательстве Украины по вопросам приватизации должно больше внимания уделяться, например, таким моментам, как: особенностям формирования лота торгов (земель вместе с объектами приватизации) и их оценке, оформлению результатов аукциона и заключению договора купли-продажи лота и т.п.. Закрепление же последних на законодательном уровне добавило бы всем участникам торгов дополнительные гарантии, а также снизило бы к минимуму вероятность признания результатов конкурентного отчуждения земельных участков недействительными.

#### Список использованной литературы:

1. Богачов С., Таран О. Конкурентні засади набуття прав на землю: нормативно-правове забезпечення – 2008 р. // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 2. – С. 52-55.
2. Гуцало Л. Земельні аукціони: етапи розвитку та удосконалення. // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 2. – С. 9-12.
3. Пейчев К. Оренда земель державної та комунальної власності в 2011 році (аналіз законодавства). // Юридичний радник. – 2011. – № 2. – С. 11-17.
4. Гуцало Л. Земельні аукціони: етапи розвитку та удосконалення. // Землевпорядний вісник. – 2008. – №2. – С. 12-20.
5. Про приватизацію державного майна: Закон України від 4 березня 1992 р., в ред. Закону України від 19 лютого 1997 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 17. – Ст. 122.
6. Про особливості приватизації

об'єктів незавершеного будівництва: Закон України від 14 вересня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 45. – Ст. 375.

7. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію): Закон України від 6 березня 1992 р., в ред. Закону України від 15 травня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 34. – Ст. 160.

8. Про затвердження Порядку продажу об'єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності: постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009 р. – № 51. – Ст. 1734.