

**О.В. ГАЙДАТОВ, к.е.н., доцент**

**О.П. СОЛОВЦОВА**

*Донецький національний технічний університет*

## **ШЛЯХИ НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ НЕГАТИВНИХ ЕФЕКТІВ ВІД ПРОДАЖУ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

Важливою складовою сучасних економічних перетворень в Україні є реформа земельних відносин, яка передбачає становлення інституту приватної власності на землю, роздержавлення частини земельних ресурсів. Одним із засобів переходу землі до приватного землевласника є продаж земельних ділянок у власність фізичних та юридичних осіб. Очевидно, що приватизація земель сама по собі не може бути кінцевою метою земельної реформи. Важливе значення має подальша доля відчужених земель, створення таких економіко-правових умов, за яких використання проданих земельних ділянок не буде зашкоджувати інтересам територіальної громади і суспільства в цілому. Отже, механізм продажу земель державної та комунальної власності повинен бути спрямований не тільки на здійснення власне акту купівлі-продажу земельної ділянки, але і на запобігання негативним наслідкам цього акту.

Питання небажаних ефектів, які здатні виникати внаслідок роздержавлення земельних ресурсів, знаходять своє відображення у працях вітчизняних і іноземних авторів, а саме Н. Тидемана, У. Викри, М. Гэффни [1], А. Ткаченка [2], В. Ключа [3] тощо. Серед таких можливих ефектів виділяється:

- подальша спекуляція земельними ділянками;
- неефективне, нераціональне використання земельних ділянок новими власниками;
- хаотичність забудови;

- обмеженість або неможливість доступу населення до територій, що знаходяться в приватній власності (стосується в більшій мірі земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення);

Як свідчить практика, незважаючи на цілий ряд наукових розробок, спрямованих на недопущення перелічених ефектів, використання проданих земельних ділянок в Україні часто суперечить інтересам держави і суспільства. Виходячи з цього, метою статті є вдосконалення механізму запобігання негативним явищам, що виникають в результаті продажу земель державної та комунальної власності.

Серед громадськості існує думка, що придбавши землю у власність, її господар розпоряджатиметься нею на власний розсуд. Таке розуміння склалося в наслідок того, що наявність у особи права власності автоматично має на увазі наявність права розпорядження. І це дійсно справедливо для більшості речей, власник яких може покинути їх, знищити, зіпсувати, використовувати не за призначенням тощо. Але земля – це особливе майно. У всіх розвинутих країнах світу проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок розробляються під гаслом першочергового служіння суспільним інтересам. Тобто власники земельних ділянок повинні рахуватися з верховенством публічно-суспільних інтересів над приватними. В чий би власності не знаходилась земля – державній, комунальній чи приватній – вона повинна використовуватись ефективно, раціонально, за цільовим призначенням та не в супереч інтересам громади.

Разом з тим, сьогодні в Україні немає достатніх важелів впливу на власників землі, які використовують свої ділянки неефективно – не ведуть на ній господарську діяльність, «заморожують» будівництво, перетворюють територію на звалище побутових відходів, забруднюють її. Відсутнє примусове припинення права власності на землі, що неналежно використовуються. Отже необхідним є впровадження ряду заходів, що

попереджатимуть неефективне використання проданих земель. До таких заходів пропонуємо віднести:

- запровадження плати за несвоєчасне освоєння землі;
- добровільну скупку землі у тих власників, які з тих чи інших причин не мають можливості вести на земельній ділянці господарську діяльність;
- заборону на перепродаж земельних ділянок, проданих під будівництво, до введення в експлуатацію об'єктів містобудування, що планується побудувати згідно умов договору купівлі-продажу.

Плата за несвоєчасне освоєння землі – практика досить поширена закордоном. Так, організація, яка отримала в Китаї землю під будівництво і не розпочала будівельні роботи по закінченню одного року, повинна сплачувати компенсацію за простій земельної ділянки. Кошти від сплати цієї компенсації поповнюють місцевий бюджет. В Албанії штрафні санкції застосовується щодо власників сільськогосподарських земель, які не оброблюють свої земельні ділянки.

Добровільна скупка землі місцевою владою та подальша її реалізація на конкурентних засадах має на своїй меті перехід міських земель від «неефективного» власника до дбайливого господаря. Така практика існує в Данії, де цю функцію виконують регіональні комітети з купівлі землі та королівський іпотечний банк; в Англії, де скупку і перепродаж земельних ділянок здійснюють спеціалізовані державні компанії [4, с.79, 145, 192].

Заборона на перепродаж земельних ділянок, відведених під будівництво, до введення в експлуатацію об'єктів містобудування не тільки стимулюватиме нових землевласників виконувати належним чином свої інвестиційні зобов'язання перед містом, але і запобігатиме купівлі земельних ділянок з метою їх подальшого перепродажу.

Боротьба із спекуляцією земельними ділянками є важливим напрямком державного регулювання земельних відносин у більшості країн

світу. Так, згідно законів Німеччини, особа, яка отримала земельну ділянку в оренду з правом її подальшого викупу, не може перепродати цю ділянку протягом 20 років з моменту викупу. У виняткових випадках при перепродажу викупленої землі різниця між ціною купівлі і продажу переходить державі, крім індексованої частини середньої ціни. Для цього кожні 5 років в Німеччині уточнюють середні ціни на землю. Закони Італії забороняють продаж земельних ділянок, одержаних безоплатно в результаті реформи, протягом 30 років [5, с.17]. Власник земельної ділянки в Швейцарії на протязі 2 років після її придбання не може перепродувати цю ділянку за ціною, дорожчою, ніж купив [6, с.25]. В Японії спекуляцію землею стримують завдяки відповідному оподаткуванню операцій купівлі-продажу. Якщо власник земельної ділянки отримує від її продажу винятково високу вигоду, органи державної влади чи місцевого самоврядування мають право встановити обов'язкові для продавця видатки на суспільне благо [4, с.207]. В Польщі існує такий різновид фінансової повинності від продажу землі на вторинному ринку як планувальна рента. Вона нараховується і стягується в разі, якщо власник здійснює перепродаж земельної ділянки, вартість якої збільшилась внаслідок прийняття або зміни місцевого плану просторового благоустрою (як правило, таке збільшення вартості відбувається в результаті зміни цільового призначення ділянки згідно із новим місцевим планом). Планувальна рента становить прибуток гміни – польської територіальної громади. Розмір цієї плати визначається у місцевому плані просторового благоустрою, але не може бути вищим, ніж 30% різниці між вартістю перед прийняттям або зміною плану і її новою вартістю, яка впливає з положень нового місцевого плану або змін до нього. Нарахування і стягнення планувальної ренти відбувається, якщо перепродаж земельної ділянки здійснюється у період не більший, ніж 5 років після набрання чинності місцевим планом чи змінами до нього [7, с.182].

На сьогоднішній день в Україні діє чи не єдиний інструмент попередження спекуляції землею – державне мито, яке стягується при продажі земельної ділянки на вторинному ринку землі. На наш погляд такі заходи є недостатніми. Як зазначалося вище, необхідно ввести заборону на перепродаж земельних ділянок до введення в експлуатацію об'єктів містобудування, що мають бути збудовані. Крім того, вважаємо що органи місцевого самоврядування повинні відчужувати землі державної та комунальної власності згідно із нормативами відведення земельних ділянок для того чи іншого виду господарської діяльності. Така практика вже існує в деяких містах України, зокрема в столиці. Так, якщо для будівництва і обслуговування автозаправної станції достатньо 0,15 га, то жоден інвестор не отримає в Києві більше [7, с.101]. Встановлення максимальних розмірів земельних ділянок, що продаються, згідно із затвердженими нормами відводу земель для конкретних видів діяльності або згідно із правилами землекористування і забудови, землевпорядною, містобудівною і проектною документацією дозволяє не тільки раціоналізувати міське землекористування, але і попередити спроби деяких осіб отримати завеликі ділянки для зведення певного об'єкту та перепродажу вільних частин ділянки іншим суб'єктам.

Висловлюються побоювання, що тотальна приватизація землі призведе до того, що території, які раніше були загальнодоступними, перетворяться на власність окремих осіб, обгороджену височенним парканом. Особливо гостро це питання стоїть, коли мова іде про землі оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення. І це питання дійсно не надумане. Нині продаж та подальша забудова окремих земельних масивів вже призвела до соціальної напруги, зокрема, у Києві та Київській області (Пуща-Водиця, Козин), в Криму, Одесі та інших регіонах. Наведемо приклад. В грудні 2005 року на земельному аукціоні в Одесі було продано земельну ділянку під будівництво 14-поверхового

готелю. Придбавши землю, інвестор дещо змінив свої плани щодо забудови ділянки і презентував проект 24-поверхового комплексу з паркінгом на 208 місць та додатковим приєднанням пляжної зони. Даний проект поки що не затверджений, але компанія, яка придбала землю, готова доплатити місту за збільшення власної території. При цьому вихід мешканців та гостей міста до моря буде перекритий [8].

Використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, хаотичність забудови – ще один з проявів сваволі приватних землевласників. Сьогодні у багатьох містах України спостерігається зростання обсягів будівництва нових та реконструкції існуючих об'єктів. В цілому цей процес позитивно характеризує розвиток міської економіки, втім, через відсутність міських програм та стратегій розвитку окремих галузей, він відбувається дещо хаотично. Зазвичай, замовник будівництва сам обирає функцію майбутнього об'єкта виходячи з власних інтересів, при цьому його не цікавить чи буде саме таке використання доцільним з точки зору гармонійного функціонування міста. А причина цього – відсутність чітких вимог до покупців земельних ділянок, недосконалість системи територіального планування. Як зазначає автор [123, с.247], в генеральних планах міст фактично не проводився аналіз територій щодо їх привабливості для тієї чи іншої функції з точки зору максимальної соціальної і економічної ефективності. При розробці містобудівної документації не приділяється значної уваги зовнішньому обліку населених пунктів. Як наслідок, сучасні архітектурні форми вторгаються в історичну забудову міста. В результаті занадто щільної забудови в центральних районах столиці та інших великих міст відбувається скорочення біологічної площі, ліквідація вільних ділянок, необхідних для благоустрою. Часто будівлі розташовуються в неприпустимій близькості одна від одної, результатом чого стає порушення режиму інсоляції, пошкодження фундаментів існуючих будівель, недотримання правил

пожежної безпеки.

Ще одна містобудівна проблема більшості населених пунктів нашої країни – «точечність» будівництва багатопверхових будинків. На сьогоднішній день в столиці України та інших великих містах відсутня концепція виразної висотної композиції забудови, і кожен забудовник зводить свою «свічку» на окремому відособленому майданчику, не піклуючись про те, як це позначиться на панорамі міста. Очевидно, що інвестори, які викупають землю під будівництво, прагнуть максимізувати площу для подальшого перепродажу або здачі в оренду, а це можливо зробити тільки за рахунок збільшення поверховості будівель.

Таким чином, органи місцевого самоврядування, продаючи землю в приватну власність, повинні встановлювати жорсткі та конкретні вимоги до нових землевласників. Договір купівлі-продажу земельної ділянки повинен чітко визначати допустимість забудови, термін забудови, поверховість будівель, мінімальний відсоток біологічної площі на земельній ділянці, умови просторового планування, види дозволеного використання. Щоби уникнути випадків, подібних тому, що має місце в Одесі, зміна зазначених умов після придбання інвестором землі повинна проходити жорстку процедуру узгоджень і обов'язкове громадське обговорення.

Запропоновані вимоги повинні ґрунтуватися на затвердженій у встановленому порядку містобудівній документації, програмах соціально-економічного розвитку населених пунктів, стратегіях розвитку окремих галузей. Це дозволить органами місцевого самоврядування приймати обґрунтовані рішення щодо розміщення на території населених пунктів тих чи інших об'єктів містобудування та створить базу для грамотного перерозподілу земель державної та комунальної власності.

Таким чином, з метою нейтралізації негативних ефектів від продажу земель державної та комунальної власності вважаємо за необхідне

впровадити:

- плату за несвоєчасне освоєння землі;
- добровільну скупку землі у тих власників, які з тих чи інших причин не мають можливості вести на земельній ділянці господарську діяльність;
- заборону на перепродаж земельних ділянок, проданих під будівництво, до введення в експлуатацію об'єктів містобудування, що планується побудувати згідно умов договору купівлі-продажу;
- врахування нормативів відведення земельних ділянок для того чи іншого виду господарської діяльності при відчуженні земель державної та комунальної власності;
- зазначення у договорі купівлі-продажу земельної ділянки таких пунктів як допустимість забудови землі, термін забудови, поверховість будівель, мінімальний відсоток біологічної площі на земельній ділянці тощо.

## Література

1. Открытое письмо Президенту СССР М.С. Горбачеву / [Н. Тидеман, У. Викри, М. Гэффни и др.], 1991
2. Ткаченко А. Сделать землю товаром – предать Украину / А. Ткаченко // *Голос України*. – 2006. – № 195 (3945). – С. 12
3. Ключ В. Право на землю: омана і реальність / В. Ключ, В. Єрмоленко // *Урядовий кур'єр*. – 2008. – № 155. – С. 8
4. Кресникова Н.И. Институциональные основы земельных отношений в России и зарубежных странах / Н.И. Кресникова. – М.: ВИАПИ: ЭДР, 2006. – 245 с. – (науч. тр. ВИАПИ им. А.А. Никонова; Вып. 16)
5. Шарий Г. Складові концепції державного регулювання і розвитку



ринку земель / Г. Шарий, Ю. Микитенко, Т. Банна. // Землевпорядний вісник. – 2008. – №1. – С. 16-24

6. Горемыкин В.А. Рынок недвижимости / Горемыкин В.А. – М.: Инфра-М, 1996. – 234 с.

7. Шляхи підвищення ефективності управління земельними ресурсами міст України / [Федорченко М., Янов О., Козловський Е. та ін.]. – К.: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2005. – 336 с.

8. Перстнева Н. Периферия – вне закона и подозрений, или Кто диктует правила игры на одесском земельном рынке? / Н. Перстнева // Зеркало недели. – 2006. – № 44(623).

9. Петраковська О.С. розробка містобудівної документації в сучасних умовах / О.С. Петраковська // Містобудування та територіальне планування. – 2005. – № 22. – С. 247-251