



## Сергій ХРОПОТ

експерт Західноукраїнського регіонального навчального центру Програми партнерства громад Фондації «Україна – США» м. Львів

## Фінансово-економічні аспекти оренди землі

Інститут оренди землі, як право тимчасового користування земельною ділянкою, в державі запроваджено практично з першими спробами реформувати земельні відносини. 6 жовтня 1998 р. було прийнято спеціальний Закон України «Про оренду землі». Проте орендні земельні відносини, зокрема щодо земель суспільної власності, в Україні як слід не розвинулись. Увага центральних органів влади була зосереджена передовсім на процесах роздержавлення та приватизації земель. Як наслідок, не приділяли належної уваги розробленню необхідних нормативно-методичних актів у сфері регулювання оренди землі. Сучасний стан розвитку земельних відносин потребує переоцінювання пріоритетів. В інтересах суспільства слід створити сприятливі умови для активізації розвитку та ширшого використання земельних ділянок на правах оренди, зокрема в містах.

### Законодавче регулювання оренди землі

Чинний Земельний кодекс України (ЗКУ) від 25.10.2001 р. та Закон України «Про оренду землі» (далі – закон) в редакції від 02.10.2003 р. визначають оренду землі як «засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та іншої діяльності». Законом передбачено типову форму договору оренди земельної ділянки, котрий затверджений Постановою КМУ від 03.03.2004 р.

Законом чітко й однозначно встановлено, що договір оренди землі «за бажанням однієї із сторін може бути посвідчений нотаріально». Проте Інструкція про порядок

вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджена наказом Мініюсту від 03.03.2004 р., зокрема п. 118, трактує норму закону дещо інакше: «Договір оренди земельної ділянки укладається у письмовій формі і за бажанням однієї із сторін може бути посвідчений нотаріально за місцезнаходженням земельної ділянки. Договір оренди земельної ділянки на строк більше 5 років підлягає обов'язковому нотаріальному посвідченню».

Тут варто наголосити, що в нормах чинного закону, на відміну від попередньої редакції, поняття короткострокова (до 5 років) чи довгострокова (понад 5 років) оренда землі не вживається взагалі. Норма закону стверджує, що «строк дії договору оренди землі визначається

за згодою сторін, але не може перевищувати 50 років».

«Особа, яка бажає отримати земельну ділянку в оренду із земель державної або комунальної власності, подає до відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування за місцем розташування земельної ділянки заяву (клопотання)». У разі надходження двох або більше заяв (клопотань) на оренду однієї й тієї ж земельної ділянки зазначені вище органи влади проводять конкурс або аукціон, де конкуренти виборюють право укласти договір оренди земельної ділянки. Порядок проведення конкурсу чи аукціону має визначитися законодавством – досі неухваленим.

Законом визначено, що «розмір орендної плати за земельні ділянки, які перебувають у державній або комунальній власності ... не може перевищувати 10% їх нормативної грошової оцінки». Також зазначено, що «плата за суборенду земельної ділянки державної і комунальної власності не може перевищувати орендної плати».

Після закінчення терміну, на який було укладено договір оренди землі, орендар, котрий належно виконував умови договору, «має за інших рівних умов переважне право на поновлення договору», але «у разі поновлення договору оренди землі на новий строк його умови можуть бути змінені за згодою сторін».

У законі також відтворено загальноприйнятту цивілістичну норму про правові наслідки користування земельною ділянкою після закінчення терміну договору оренди. У разі «відсутності письмових заперечень орендодавця протягом одного місяця після закінчення строку договору він підлягає поновленню на той самий строк і тих самих умовах».

#### Причиново-наслідкові зв'язки

Аналізуючи причиново-наслідкові зв'язки сучасного стану орендних земельних відносин, напрошується висновок про недооцінку важливості інституту оренди землі на сучасному етапі розвитку суспільних відносин. На рубежі століть питання оренди землі, не набувши належного розвитку, почало втрачати актуальність. У ранг державної політики було поставлено завдання за будь-яку ціну максимально стимулювати викупування земельних ділянок (укази Президента України від 19.01.1999 р. «Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення», від 28.05.1999 р. «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва», від 04.02.2000 р. «Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель насе-

лених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення», від 30.05.2001 р. «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки» тощо). І це за умови далеко не ідеального законодавчого регулювання ринку земель – законопроект «Про ринок земель» ще й досі чекає на розгляд у парламенті, щоправда, на сьогодні – в першочерговому порядку.

У нормах чинного ЗКУ задекларовано основні принципи ринку земель, зокрема нормативна вимога продажу земельних ділянок суспільної власності на конкурентних засадах (аукціон або конкурс). Для прикладу, вже перший земельний аукціон, що відбувся у Львові в липні 2003 року, показав реальну вартість земельної нерухомості – це понад 300 гривень за квадратний метр. Серія земельних аукціонів, проведених протягом подальших періодів, дала змогу сформулювати реальну ринкову вартість територіальних ресурсів міста. Це, своєю чергою, не могло не вплинути на вартість викупу земельних ділянок – нині вона практично еквівалентна нормативній грошовій оцінці, а це сотні гривень за квадратний метр. Для довідки: вартість викупу земельних ділянок за 1999 – 2002 роки рідко долала планку тризначного числа, в переважній більшості – це 20 ... 40 гривень за квадратний метр.

В умовах сформованих реальних ринкових цін зайве сподіватися в подальшому на таке ж жваве викупування земельних ділянок порівняно з попередніми роками. Не беруся стверджувати, добре це чи погано. Однак штучне стимулювання грошової приватизації не принесло аж надто великих дивідендів, якщо оцінювати наслідки цих процесів з огляду на перспективу розвитку конкретного міста.

Попри всі потуги штучно стимулювати ринок землі, земельна ділянка так і не набула статусу територіального ресурсу, що забезпечує умови для вкладання інвестицій та розвитку підприємництва. Потребу набуття права власності на земельну ділянку сприймали радше як одну з можливостей зберегти (й примножити!) капітал. Безсистемна приватизація, зокрема й грошова, обернулася для багатьох міст проблемою територій: з одного боку, катастрофічна нестача територіальних ресурсів, придатних для розвитку бізнесу; з іншого – наявність приватизованих земельних ділянок, не освоєваних роками.

Я не поділяю думки, що розвиток бізнесу можливий лише на приватизованій земельній ділянці. Інвесторові, котрий щиро хоче розвивати бізнес, оренда землі набагато вигідніша, ніж грошова приватизація земельної

ділянки (за умови, що й ставки орендної плати, і викупні ціни формують за ринковими принципами). Звичайно ж, на всіх рівнях влади орендареві має бути забезпечений реальний «захист його права на орендовану земельну ділянку нарівні із захистом права власності». Без жорсткого дотримання цитованої норми закону подальша розмова про розвиток оренди землі не має сенсу.

### Бажані зміни й доповнення до законодавства

На рівні центральних органів влади необхідно переглянути політику держави щодо користування землями на правах оренди. Деяких змін і доповнень потребує закон, ще більше необхідно розробити підзаконних актів. Аналізуючи лише наведені вище норми законодавчих актів, можна дійти висновку, що на стадії реалізації їх можуть виникати труднощі, оскільки зміст законодавчих норм викладено так, що трактувати їх однозначно неможливо.

Зокрема, зі змісту норми щодо порядку укладання договору оренди землі впливає, що особа, котра виявила бажання орендувати земельну ділянку, на свій розсуд вибирає її на території міста і подає заяву (клопотання) до органу влади, де обґрунтовує своє бажання. Чи можна в такому разі очікувати дотримання вимог містобудівного законодавства в частині планування забудови та благоустрою територіальних ресурсів міста?

Наболіле питання щодо необхідності розробити проект відведення земельної ділянки, зокрема й для передачі її в оренду. По-перше, вживаючи поняття «земельна ділянка», некоректно вести мову про межі (див. ч. 1 ст. 79 ЗКУ). По-друге, повторювати вимогу ЗКУ щодо такої необхідності, мабуть, зайве. Для цього достатньо використати конструкцію відсильної норми. Вартість процедури розроблення проекту відведення – надзвичайно актуальне питання, але це тема окремої розмови.

Законом передбачено проведення конкурсу чи аукціону в разі надходження двох або більше заяв (клопотань) на оренду однієї й тієї ж земельної ділянки. Але, по-перше, законодавець жодним словом не обумовлює термінів надходження другої заяви (клопотання). Цілком можливо, що друга заява (клопотання) надходить на стадії затвердження проекту відведення земельної ділянки (на практиці такі випадки трапляються). По-друге, якщо норма закону стверджує, що «порядок проведення конкурсу чи аукціону та набуття права оренди земельної

ділянки на конкурентних засадах визначається законодавством», то таке законодавство таки має бути розроблене й доведене до адресата, зокрема до органів місцевого самоврядування.

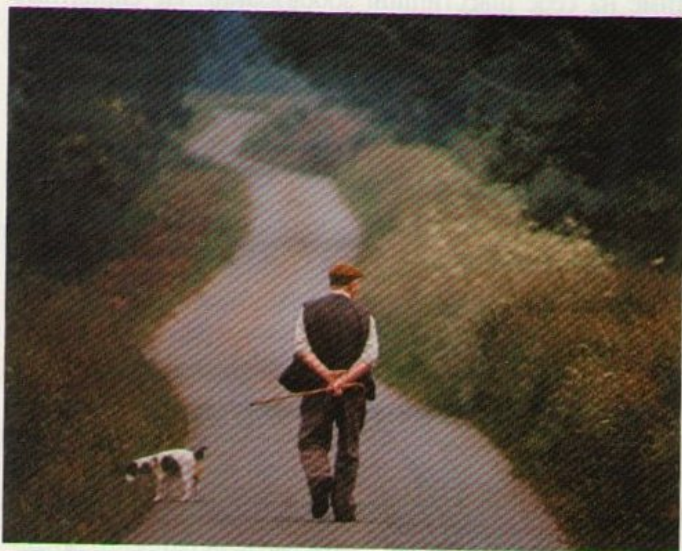
Щоправда, розробляючи той чи інший нормативний акт, автор мав би хоч трохи думати про стадію застосування його. Скажімо, типову форму договору оренди землі (Постанова КМУ від 03.03.2004 р.) на місцях оцінюють не надто схвально. По-перше, обсяг її зavelикий, та, крім цього, ще й не цілковито адаптований до міського середовища. По-друге, встановлювати істотні умови типової форми договору не зовсім логічно (до істотних умов законодавець відносить ті, що визначені такими законом, а також щодо яких на вимогу однієї зі сторін треба досягти згоди (див. ч. 2 ст. 180 Господарського кодексу України). Головною ж ознакою типового договору є його обов'язковість, оскільки він визнається самостійним нормативним актом, а отже, всі його пункти носять імперативний характер. Не думаю, що була нагальною потребою затверджувати саме типову форму договору оренди землі. Цілком достатньо було б затвердити попередній договір, передбачивши, «що його окремі умови визначаються відповідно до типових умов...» (ч. 1 ст. 630 Цивільного кодексу України).

Законодавець передбачив, що «договір оренди землі набирає чинності після його державної реєстрації». На практиці процедура підготування всіх необхідних для укладання договору оренди матеріалів розтягується на місяці (навіть роки). Враховуючи викладене, зовсім не зайве було б у законі передбачити змогу укласти попередній договір. Деякі територіальні громади пробували реалізувати на практиці надану цивільним законодавством можливість і уклали попередній договір оренди землі. На жаль, є відомості, що факт укладання попереднього договору оренди землі, як такого, що не передбачений законом «Про оренду землі», був предметом судового розгляду.

До слова, вартість послуги державної реєстрації прав на землі також не вкладається в рамки здорового глузду. Від клієнта вимагають матеріали в електронній формі, а розцінки визначають у ручному режимі залежно від кількості поворотних точок меж, при цьому одна й та ж робота для фізичної та юридичної особи коштує по-різному. Якщо в місті, де особа орендує одну-дві ділянки, з цим ще якось миряться, то село потерпає, адже товаровиробник сільськогосподарської продукції орендує

кілька сотень ділянок. За розрахунками одного подільського фермера, затрати лише на державну реєстрацію договорів оренди земельних ділянок, необхідних господарству, прирівнюються до затрат на посівну кампанію (в цінах січня – лютого 2005 року).

Кілька слів щодо нотаріального посвідчення договорів оренди земель суспільної власності. Посадовець не має права чинити за бажанням, а лише в суворій відповідності до нормативно встановленого регламенту. Орендар (фізична чи юридична особа) може (має право) чинити на власний розсуд, якщо закон дає йому таку змогу. На мій погляд, на законодавчому рівні необхідно встановити вичерпний перелік підстав, за яких договір оренди землі підлягає обов'язковому нотаріальному посвідченню. До однієї з підстав, зокрема, необхідно



віднести випадок, коли в місцевих органах влади виникають труднощі при встановленні особи орендаря. Принаймні це логічніше, аніж робити градацію за терміном договору. Як неприйнятну практику необхідно оцінювати спробу будь-якого органу влади по-своєму тлумачити норму закону, та ще й видавати підзаконні акти, що суперечать букві закону.

Одне з найактуальніших питань як для місцевих органів влади, так і для орендарів – орендна плата. Не можна погодитися з імперативною нормою закону в частині встановлення ставок орендної плати суто на підставі нормативної грошової оцінки земельних ділянок. По-перше, нормативну грошову оцінку виконано далеко не в кожному населеному пункті. По-друге, методика нормативної грошової оцінки земель населених

пунктів є доволі застарілою, не повною мірою відповідає вимогам ринкової економіки. По-третє, інвестиційна привабливість міста загалом та окремих його частин протягом кількох років може докорінно змінитися, а чинність нормативної грошової оцінки встановлюється на термін 7 – 10 років.

Звісно, не кожна територіальна громада має змогу здійснити комплексну (масову) оцінку містобудівної цінності території міста, хоч потреба в цьому є. Проте кожній під силу (і це в обов'язковому порядку варто реалізувати) розробити й затвердити місцеве положення про оренду землі. В ньому слід детально вписати всі процедурні питання, зокрема й щодо ставок орендної плати. Попри критику, не можна зовсім ігнорувати нормативну грошову оцінку, оскільки це буде розцінено як пряме порушення закону, але результати її потрібно застосовувати зважено. Доцільно, в колі бодай місцевих експертів, визначити показники та вагу їхнього впливу на формування цінності окремих територій міста. При цьому економіко-планувальні зони слід узгодити з функціональним плануванням міста, враховуючи також вплив суміжних зон. Результати багатофакторної оцінки середньозваженого впливу різних чинників, що впливають на цінність територіальних ресурсів міста, слугуватимуть основою для встановлення квазіринкових ставок орендної плати (в майбутньому – також для побудови регулярної математичної моделі).

Не розумію, чим керувався законодавець, встановлюючи норму щодо плати за суборенду, котра не може перевищувати орендної плати. Особа, що набуває права оренди земельної ділянки з метою передачі її частинами в суборенду, здійснює своєрідну підприємницьку діяльність. Не секрет, що ставки орендної плати диференційовані, зокрема й залежно від площі земельної ділянки. Отже, законом передбачено плату за суборенду частини земельної ділянки розбивати на два складники: офіційну, що не перевищує орендної плати, та неофіційну, що ніде не афішується й не декларується.

Запобігти зловживанням можна в два способи:

- заборонити суборенду земельних ділянок суспільної власності, що не є в інтересах ані територіальної громади, як орендодавця, ні орендаря;
- погодитися з тим, що ставки суборенди завжди є вищими за ставки орендної плати, і встановити чіткі межі, на скільки відсотків вони можуть відрізнятись.



Процедура поновлення договору оренди землі потребує тлумачення. Норму закону слід виписати чіткіше, передбачивши не тільки переважне право, а й випадки виняткового права в разі, якщо в подальшому земельну ділянку планується використовувати на правах оренди.

Підстави для зміни умов договору також мають бути визначені.

Щодо місячного терміну – норма досить прийнятна й, мабуть, цілком вташтовує орендаря. Але ж і орендодавець, як власник, також не має бути обділеним увагою. Я вважаю, що ч. 3 ст. 33 закону цілком логічно було б доповнити нормою такого змісту: «Орендар, який бажає в подальшому використовувати орендовану земельну ділянку, не пізніше ніж за місяць до закінчення терміну договору, зобов'язаний письмово повідомити про це орендодавця. Якщо протягом одного місяця після закінчення строку договору не надійде письмових заперечень орендодавця...» (далі за текстом чинної норми).

#### Про повноваження влади

Певно, настав час переглянути повноваження місцевих органів влади щодо передачі земельних ділянок в оренду. Особа, яка хоче отримати земельну ділянку в оренду із земель державної або комунальної власності, не повинна вишукувати в місті об'єкт своєї зацікавленості. Право давати згоду на передачу земельної ділянки в оренду необхідно замінити на обов'язок готувати її для передачі в оренду. Для місцевої влади такі додаткові навантаження не стануть нездоланим тягарем, проте користь від нововведення годі переоцінити.

По-перше, щоб реалізувати таку пропозицію, місцеві органи влади таки муситимуть виконати норму ЗКУ і розподілити землі міста на категорії. Хтось піде далі (за ним підтягнуться й інші) і проведе функціональне зонування території міста.

По-друге, процедура передачі земельної ділянки в оренду має визначатися на базі відповідних місцевих нормативних актів. Отже, попри бажання, чи небажання, виникне потреба визначити регуляторну політику місцевої влади в сфері орендних земельних відносин.

По-третє, земельна ділянка передаватиметься не будь-кому й не відомо для чого, а під визначений місцевою владою інвестиційний проект. Оренда землі заради оренди нікому не потрібна. Інвестор, своєю чергою, окрім укладання договору оренди землі, додатково братиме на себе інвестиційні зобов'язання. Це сприятиме повнішому виконанню приписів Генерального плану міста та місцевих правил забудови під час освоєння (чи переосвоєння) територіальних ресурсів міста з дотриманням принципу найкращого та найефективнішого використання земель.

По-четверте, це дозволить нарешті повною мірою виконати припис норми ч. 3 ст. 125 ЗКУ. Адже практика непоодиноких випадків, коли земельну ділянку навіть роками використовують без жодних документів, а відповідно й без належної плати за землю, вже давно всім набридла. Та й прями втрати місцевих бюджетів обчислюються цифрами з багатьма нулями.

#### Замість епілогу

Досить високі ставки орендної плати відлякують потенційних інвесторів, натомість занижено недонадходження до місцевих бюджетів. Варіанти розв'язання дилеми мають обирати місцеві органи влади, звичайно ж, не сліпо, а шляхом детального аналізу реального стану та планів на майбутнє економічного розвитку територіальної громади.

З огляду на фактичну зайнятість громадян, не зайве було б установлювати пільгові ставки орендної плати за землю тим інвесторам, котрі створюють робочі місця зі своєчасно виплачуваною пристойною зарплатою. Можливий варіант диференціації орендної плати залежно від кількості створених робочих місць і площі орендованої земельної ділянки.

Питання екологічної безпеки територій тут не порушую, але вони мають бути основою всіх сфер забезпечення життєдіяльності як окремої територіальної громади, так і держави загалом.