

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349.41

URL: <http://hdl.handle.net/11435/2098>

Прошунина Е. В.
С. 228–232.

Е. В. ПРОШУНИНА,
соискатель

Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

ПРОДАЖА ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА С ПУБЛИЧНЫХ ТОРГОВ: НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Цель: рассмотреть актуальные вопросы, касающиеся приобретения земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, физическими и юридическими лицами.

Методы: анализа, синтеза, дедукции, индукции, сравнительно-правовой, диалектический.

Результаты: анализируется форма торгов при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности; исследуется право арендаторов на выкуп земельных участков без проведения торгов; обосновываются предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего проведение торгов при продаже и сдаче в аренду земельных участков.

Научная новизна: проведено исследование изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельных законодательных актов Российской Федерации, вступивших в силу с 1 марта 2015 г.

Практическая значимость: основные положения и выводы статьи могут быть использованы при дальнейшем совершенствовании земельного законодательства, также в научной деятельности.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения; торги; предоставление земельных участков; выкуп земельных участков; продажа земельных участков; аренда земельных участков; Земельный кодекс Российской Федерации; Гражданский кодекс Российской Федерации.

Введение

Федеральный закон № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.06.2014¹, вступивший в силу с 01.03.2015 (за исключением ряда отдельных положений), вносит значительные изменения в Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ)² и Федеральный закон Российской Федерации № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от

24.07.2002³. Актуальными представляются изменения, касающиеся физических и юридических лиц, приобретающих земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности на праве частной собственности или на праве аренды – наиболее популярных правах на сегодняшний день в РФ – для осуществления хозяйственной деятельности.

Результаты исследования

В соответствии с п. 1 ст. 78 ЗК РФ земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться при ведении сельскохозяйственного производства, создании защитных лесных насаждений, для научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также

¹ О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 171-ФЗ от 23.06.2014 (ред. от 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377.

² Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 136-ФЗ от 25.10.2001 (в ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 22.01.2015) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон № 101-ФЗ от 24.07.2002 (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

для целей аквакультуры (рыбоводства) крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их деятельности, гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество; хозяйственными товариществами и обществами, производственными кооперативами, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными коммерческими организациями; некоммерческими организациями, в том числе потребительскими кооперативами, религиозными организациями; казачьими обществами; опытно-производственными, учебными, учебно-опытными и учебно-производственными подразделениями научных организаций, образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров в области сельского хозяйства, и общеобразовательных организаций; общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Аналогичная норма содержится в п. 11 ст. 85 ЗК РФ, где указывается, что земельные участки в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах (земельные участки, на которых размещаются пашни, многолетние насаждения, а также здания, строения, сооружения сельскохозяйственного назначения) должны использоваться при ведении сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки.

Действующее законодательство для ведения сельскохозяйственного производства дает возможность использовать только земли сельскохозяйственного назначения и участки в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах.

В соответствии со ст. 10 «Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельные участки из состава этих земель, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах). Порядок проведения торгов урегулирован в ст. 38 ЗК РФ и ст. 447–449 Гражданского кодекса РФ⁴. Постановлением Правительства РФ № 808 от 11.11.2002 утверждены Правила⁵ органи-

зации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков [1, с. 17]. Такое положение существовало до 01.03.2015. При этом п. 5 ст. 34 Закона № 171-ФЗ указывает, что в случае, если до дня вступления в силу настоящего Федерального закона органом государственной власти или органом местного самоуправления (в соответствии с п. 2 ст. 10 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Закона № 171-ФЗ)) опубликовано сообщение о наличии предлагаемых для передачи в аренду и находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, предоставление таких земельных участков осуществляется (в соответствии с п. 2 ст. 10 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Закона № 171-ФЗ)), но не позднее 01.01.2018. То есть действующие переходные положения позволяют приобрести часть земельных участков еще по «старым правилам».

С 01.03.2015 предусматривается новый порядок предоставления земельных участков в соответствии с ЗК РФ. В частности, предоставление возможно будет только в единственной форме торгов – путем проведения аукциона или без него. Так, ст. 39.3 ЗК РФ определяет случаи продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на торгах и без проведения торгов. В частности, без проведения торгов будет осуществляться продажа: земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного в аренду для комплексного освоения территории лицу, с которым в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации⁶ заключен договор о комплексном освоении территории, если иное не предусмотрено подпунктами 2 и 4 настоящего пункта; земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами для комплексного освоения территории в целях индивидуального жилищного строительства (за исключением земельных участков, отнесенных к

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) № 51-ФЗ от 30.11.1994 (ред. от 22.10.2014 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ Об организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды

таких земельных участков: Постановление Правительства Российской Федерации № 808 от 11.11.2002 (ред. от 15.09.2011) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4587.

⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации № 190-ФЗ от 29.12.2004 (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

имуществу общего пользования), членам этой некоммерческой организации или, если это предусмотрено решением общего собрания членов этой некоммерческой организации, этой некоммерческой организации; и некоторых других видов земельных участков.

Статья 39.4 ЗК РФ указывает, что при заключении договора купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на аукционе по продаже земельного участка цена такого земельного участка определяется по результатам аукциона или в размере начальной цены предмета аукциона при заключении договора с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, либо с единственным принявшим участие в аукционе его участником.

Схожие правила устанавливаются для заключения договора аренды: договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона (ст. 39.6 ЗК РФ).

В законе также предусматриваются особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности (ст. 39.18 ЗК РФ).

Таким образом, следует обратить внимание, что с 01.03.2015 земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в публичной собственности, будут предоставляться в порядке, установленном ЗК РФ, а не Законом о землях сельскохозяйственного назначения. Причем, в большинстве случаев продажа земельных участков, находящихся в публичной собственности, будет осуществляться на торгах (но только в форме аукционов). И в ст. 39.3 ЗК РФ указывается закрытый перечень исключений, когда необязательно проведение торгов.

Усиление роли и значимости ЗК РФ в правовом регулировании использования земель, находящихся в публичной собственности, по сравнению с законом о землях сельскохозяйственного назначения говорит о централизации земельного законодательства. Под централизацией земельного законодательства следует понимать основанную на юридической силе и специалитете правовых норм реорганизацию иерархии норм земельного права, при которой часть правового

регулирования переходит на более высокий уровень по сравнению с предыдущим правовым регулированием. В данном случае – к нормам ЗК РФ.

В соответствии с п. 4 ст. 447 ГК РФ отечественное законодательство предусматривает две формы проведения торгов: аукцион и конкурс. Основные различия между ними заключаются в механизме определения победителя. *Победитель аукциона* – это лицо, предложившее наибольшую цену. Следует сделать оговорку, что в соответствии с абз. 2 п. 4 ст. 447 ГК РФ лицо, выигравшее торги на аукционе, должно предложить наиболее высокую цену. Данная формулировка объясняется тем, что ГК РФ регулирует только один вид аукционных торгов: это торги на продажу, в частности, земельных участков. На аукционе победитель определяется поэтапным повышением цены на имущество. Перед началом аукциона объявляется денежный интервал, на который может увеличиваться цена имущества. Как правило, «шаг» аукциона устанавливается в процентном соотношении к стартовой цене. В данном случае каждое последующее предложение по цене должно превышать предыдущее.

По справедливому мнению О. А. Беляевой, в нашем законодательстве давно очевиден «переход к повсеместному использованию аукционных торгов, происходит постепенный отказ от использования процедур конкурсного отбора. Можно ли считать такое положение дел отвечающим потребностям предпринимательской практики, сказать довольно сложно, ведь наше законодательство нечетко разграничивает основные формы торгов». Основным недостатком конкурса считается возможность принятия заказчиком субъективного решения при оценке заявок участников, например по критериям «квалификация», «качество товара (работы, услуги)». Однако же и на аукционе есть масса возможностей создать преференции для конкретных претендентов [2].

Аукцион с целью выявления лица, способного заплатить большую сумму, всегда используется в сфере продажи земельных участков, так как основная идея продажи заключается в получении государственным или муниципальным образованием наибольшей суммы для зачисления их в соответствующий фонд денежных средств. Помимо этого аукционы являются распространенным способом удовлетворения требований должников в процедуре исполнительного производства, приватизации государственного и муниципального имущества и во многих других случаях.

В соответствии с п. 4 ст. 447 ГК РФ конкурсом является такая форма проведения торгов, которая определяет победителя не организатором, а назначенной им конкурсной комиссией. Победитель – это лицо,

предложившее наилучшие условия. В отличие от аукциона конкурс представляет собой оптимальную форму торгов при заключении договоров возмездного оказания услуг, в частности управления объектами недвижимости, поскольку значение приобретают не стоимость услуг организации, а условия обслуживания недвижимости. Представляется, что именно этим соображением руководствовался законодатель при исключении конкурса как формы торгов при продаже и предоставлении в аренду земельных участков.

Таким образом, для разграничения форм торгов определяющее значение имеет лицо, уполномоченное определять победителя (организатор или конкурсная комиссия), а также «лучшие условия», включающие наилучшую цену.

Что касается арендаторов земельных участков, то за ними сохраняется право выкупа без проведения торгов, но только в отношении тех земельных участков, которые предназначены для ведения сельскохозяйственного производства. В данном случае не будет иметь значения, к какой категории земель принадлежит земельный участок: это может быть земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения, из состава земель сельскохозяйственного использования как часть земель населенных пунктов. Необходимое условие – чтобы земельный участок предоставлялся для ведения сельскохозяйственной деятельности и использовался по целевому назначению. Возможность выкупа данного земельного участка без проведения аукциона появляется по прошествии трех лет с момента заключения договора аренды либо передачи прав и обязанностей арендатору (в зависимости от конструкции договора). Необходимо также отметить, что в силу длящегося характера арендных правоотношений ЗК РФ будет содержать следующее требование: заявление о заключении договора купли-продажи участка, сданного в аренду без проведения аукциона, должно подаваться не позднее прекращения срока действия договора аренды.

Сохранение арендаторами права выкупа без проведения торгов, но только в отношении тех земельных участков, которые предназначены для ведения сельскохозяйственного производства, обусловлено желанием законодателя развивать отечественное сельское хозяйство, стимулируя таким образом арендатора к приобретению земельного участка сперва только во владение и пользование (при отсутствии возможности сразу приобрести в собственность земельный участок) с перспективой его дальнейшего выкупа.

Отсутствие доказательств того, что земельный участок использовался в период действия договора

аренды по назначению, означает отсутствие основания для выкупа земель в собственность физических и юридических лиц без проведения аукциона. Так, в соответствии с рядом судебных решений было отказано в выкупе арендуемых земельных участков со ссылкой на их неиспользование арендатором для нужд сельского хозяйства и несоответствие требованиям федерального и регионального законодательства⁷.

У земельных участков имеется одно свойство – они не могут быть выкуплены по рыночной стоимости. Цена земельного участка при продаже без аукциона не сможет превышать кадастровой стоимости. По мнению А. В. Хотько, государственная кадастровая оценка земель в современной России является мощным и перспективным экономическим инструментом государственного управления земельными ресурсами [3, с. 173]. Порядок установления цен на сегодняшний день не определен, но предусмотрено, что их должны определить Правительство РФ, представительные и исполнительные органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления.

Выводы

Несмотря на вышеуказанные изменения в законодательстве продолжит действовать норма, предоставляющая право сельскохозяйственным организациям при определенных обстоятельствах приобретать или арендовать участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, которые находятся в муниципальной собственности, также без проведения аукциона.

На приобретение земель без проведения аукциона смогут претендовать сельскохозяйственные организации в отношении используемых ими земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и выделенных в счет долей, которые находятся в муниципальной собственности. Все, что для этого требуется – подать заявление о заключении договора купли-продажи или аренды в орган местного самоуправления. Данное действие можно совершить в течение 6 месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности. При этом право на аренду участка без проведения аукциона возникает только при условии его использования до момента государственной регистрации права.

Таким образом, с 01.03.2015 вступили в силу изменения порядка предоставления права собствен-

⁷ Постановления ФАС ВВО от 16.07.2014 по делам № А11-3120/2013, № А11-3121/2013, ФАС МО от 27.11.2013 № Ф05-14593/2013, ФАС ДВО от 25.04.2014 № Ф03-1150/2014, ФАС ПО от 03.07.2014 по делу № А12-31260/2013.

сти и аренды на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Основные возможности, которые предусмотрены для граждан и юридических лиц, претендующих на получение участков для осуществления сельскохозяйственной деятельности, остаются без изменений. Арендаторы участков, которые предназначены для осуществления сельскохозяйственной деятельности, также сохраняют право выкупа данного земельного участка без проведения аукциона по истечении определенного срока при условии использования по назначению. Арендаторы участков из земель сельскохозяйственного назначения сохраняют преимуще-

ственное право заключения нового договора аренды на прежних условиях (без проведения аукциона).

Список литературы

1. Волков Г.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». М.: Волтерс Клувер, 2004. 112 с.
2. Беляева О.А. Аукцион или конкурс? // Аукционный Вестник. 2012. № 116 (10.68). С. 1.
3. Хотько А.В. Принцип платности землепользования – реализация в земельном законодательстве и правоприменительной практике: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 2010 с.

В редакцию материал поступил 03.02.15

© Прошунина Е. В., 2015

Информация об авторе

Прошунина Евгения Владимировна, соискатель, Санкт-Петербургский государственный аграрный университет
Адрес: 196601, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 2, тел.: (812) 470-04-22
E-mail: proshunina.evgenia@yandex.ru

Как цитировать статью: Прошунина Е.В. Продажа земельного участка с публичных торгов: новеллы законодательства // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 228–232.

E. V. PROSHUNINA,

applicant,

Saint Petersburg State Agrarian University, Saint Petersburg, Russia

SELLING LAND PLOTS AT PUBLIC AUCTION: NOVELS OF LEGISLATION

Objective: to examine the relevant issues concerning the acquisition of land plots in state or municipal ownership, by physical persons and legal entities.

Methods: analysis, synthesis, deduction, induction, comparative-legal, dialectic.

Results: the form of auction is analyzed, which provides land plots in state or municipal ownership; the right of tenants to purchase land without bidding is explored; proposals are substantiated on improvement of legislation regulating the conduct of the auction for land selling and leasing.

Scientific novelty: the study of changes in the Land Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation, which came into force on March 1, 2015.

Practical value: the main provisions and conclusions of the article can be used for further improvement of the land legislation, and in scientific research.

Key words: agricultural lands; auction; provision of land plots; purchase of land; selling of land; leasing of land; the Land Code of the Russian Federation; the Civil Code of the Russian Federation.

References

1. Volkov, G.A. *Postateinyi kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob oborote zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya»* (By-article comment to the Federal Law “On circulation of agrarian lands”). Moscow: Volters Kluver, 2004, 112 p.
2. Belyaeva, O.A. Auktsion ili konkurs? (Auction or contest?). *Auktsionnyi Vestnik*, 2012, no. 116 (10.68), pp. 1.
3. Kho'ko, A.V. *Printsip platnosti zemlepol'zovaniya – realizatsiya v zemel'nom zakonodatel'stve i pravoprimitel'noi praktike: dis. ... kand. yurid. nauk* (Principle of payability of using land – implementation in land legislation and law enforcement practice: PhD (Law) thesis). Moscow, 2014, 2010 p.

Received 03.02.15

Information about the author

Proshunina Evgeniya Vladimirovna, applicant, Saint Petersburg State Agrarian University
Address: 2 Peterburgskoye shosse, 196601, Pushkin, tel.: (812) 470-04-22
E-mail: proshunina.evgenia@yandex.ru

For citation: Proshunina E.V. Selling land plots at public auction: novels of legislation. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 2, pp. 228–232.

© Proshunina E. V., 2015