

## **Организация и проведение аукционов по продаже и заключению договоров аренды на земельные участки: правовое обеспечение и основные проблемы**

*А. А. Абрамова<sup>1\*</sup>, И. А. Гиниятов<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск, Российская Федерация

\* abramova.a.a2023@gmail.com

**Аннотация.** В статье представлен информационно-аналитический обзор современного состояния организации и проведения земельных аукционов. Дано понятие «аукцион» в российской правовой системе. Проанализирована нормативно-правовая база и научная литература, освещающая все аспекты аукционов. Сделан вывод об основных проблемах, связанных с организацией и проведением земельных аукционов.

**Ключевые слова:** государственная собственность, муниципальная собственность, нормативно-правовые акты, земельный кодекс, земельный участок, аукцион, организация аукционов, эффективность, оценка недвижимости, вид разрешенного использования

## **Organization and holding of auctions for the sale and conclusion of lease agreements for land plots: legal support and main problems**

*A. A. Abramova<sup>1\*</sup>, I. A. Giniyatov<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

\* abramova.a.a2023@gmail.com

**Abstract.** The article presents an information and analytical review of the current state of the organization and conduct of land auctions. The concept of "auction" in the Russian legal system is given. The regulatory framework and scientific literature covering all aspects of auctions are analyzed. The conclusion about the main problems associated with the organization and conduct of land auctions is made.

**Keywords:** state property, municipal property, regulatory legal acts, land code, land plot, auction, organization of auctions, efficiency, valuation of real estate, type of permitted use

Последние изменения, которые произошли в 2015 году в земельном законодательстве, в том числе в Земельном кодексе РФ, существенно упростили процедуры получения земельного участка, находящегося в распоряжении органов государственной и муниципальной власти, в пользование юридических и физических лиц. В качестве основной процедуры предоставления земельных участков на праве собственности и аренды устанавливаются торги в форме аукциона. На сегодняшний день все больше людей стремится приобрести земельный участок на аукционе.

Под аукционами понимаются торги по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на

заключение договоров аренды таких земельных участков. Определение «земельный участок» менялось с течением времени. До 2015 года под «земельным участком» понималась часть земной поверхности с установленными границами. Сейчас в Земельном кодексе Российской Федерации (ЗК РФ) определение земельного участка дается с точки зрения, определения его как объекта права собственности [1].

Так как аукционы проводятся с земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, необходимо разобраться какие земли относятся к этому виду собственности. О.А. Карпова, О.Н. Долматова и В.А. Махт в учебном пособии «Правовое обеспечение землеустройства и кадастров» рассматривают каждый из видов права собственности. В муниципальной находятся земли в границах соответствующего муниципального образования, но не исключается и нахождение земельных участков за их чертой. В состав муниципальных земель могут входить земли жилой, производственной, общественной застройки, земли общего пользования и др. [2].

В России первый опыт продажи незастроенных земельных участков через конкурсные процедуры появился в 1995–1996 годах, в то время земельные аукционы проводились во многих городах в рамках программы кредитования жилищного строительства Всемирного банка. И только в 1997 г. правовые основания для проведения земельных аукционов были созданы после вступления в силу указа президента Российской Федерации, предусматривающего передачу земельных участков, предназначенных для строительства, в собственность или аренду гражданам и юридическим лицам через аукционы и конкурсы [3]. Наряду с аукционом закон в качестве второй основной формы торгов называет конкурс. Победа на аукционе признается за лицом, предложившим наиболее высокую цену, а победителем конкурса должно быть лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия [4].

Все отношения, связанные с недвижимостью, регулируются законодательством различных отраслей права: земельного, гражданского, градостроительного, жилищного, водного, лесного и других.

Земельные аукционы в общем случае регулируются следующими нормативно-правовыми документами:

- Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) [5];
- Земельный кодекс Российской Федерации [2];
- Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [6];
- Приказ Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России от 10.02.2010 № 67 [7].

В соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 808 торги являются открытыми по составу участников и проводятся в форме аукциона или конкурса [8]. При этом аукцион может быть открытым или закрытым по форме подачи предложений о цене или размере арендной платы. Данное постановление утратило силу, и на сегодняшний день нет специальных норм федерального законодательства, заменяющих вышеприведенное постановление.

На данный момент общий порядок организации и проведения аукционов по продаже и заключению договоров аренды на земельные участки устанавливаются Земельным кодексом РФ статьями 39.11, 39.12 и 39.13.

22 июля 2019 г. на рассмотрение в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 758964-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части проведения торгов по предоставлению земельных участков в электронной форме). [9]

Законопроектом предлагалось изменить указанную норму и предоставить возможность осуществлять такие аукционы в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [6], с учетом особенностей, установленных статьями 39.11– 39.12 Земельного кодекса РФ. При этом в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ будут внесены изменения, направленные на регламентацию общих положений о порядке проведения таких торгов в электронной форме. Предлагается установить единые правила для проведения торгов на право заключения договора купли-продажи или аренды земельного участка.

Данный законопроект был принят и изменения в ЗК РФ будут применяться с 01.03.2023 года.

Пунктом 1 ст. 59 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ дано определение аукциона в электронной форме. Под ним понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором. [10]

Так, после внесения изменений, в ЗК РФ сохранится регулирование особенностей проведения аукциона в части права заключения договора купли-продажи или аренды земельного участка в связи с подготовкой к этим аукционам, порядок ведения реестра недобросовестных участников аукционов и включения в него сведений.

Нужно отметить, что в настоящее время порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, установлен приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67.

В п. 1, п. 2 ст. 448 ГК РФ и п. 18 ст. 39.11 ЗК РФ говорится, что организатор аукциона самостоятельно определяет форму торгов и порядок их проведения. Поэтому в каждом муниципальном образовании разрабатывается свой регламент проведения торгов.

Одной из причин отказа в реализации земельного участка с аукциона и еще одной проблемой в организации торгов является несоответствие вида разрешен-

ного использования земельного участка целям использования земельного участка, указанным в заявлении о проведении аукциона. Авторы учебного пособия «Введение в градостроительную деятельность» М.Е. Скачкова и М.Е. Монастырская дают такое определение понятию «вид разрешенного использования»: «Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства – это виды деятельности, осуществление которых на земельных участках и в расположенных на нем объектах разрешено в силу их поименования в соответствующей статье правил землепользования и застройки при соблюдении иных установленных в соответствии с законодательством требований, включая сервитуты» [11].

Согласно Правилам землепользования и застройки изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования на территории города Омска осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов [12].

При изменении вида разрешенного использования меняется кадастровая стоимость земельного участка, которая может выступать начальной ценой предмета аукциона. Я.В. Зайцева, А.А. Васильева и С.А.Межян проанализировали проведение государственной кадастровой оценки при изменении вида разрешенного использования [13].

Одной из актуальных проблем земельных аукционов является неверная оценка земельного участка. Такая оценка земельного участка может привести к снижению эффективности и целесообразности аукционов. Начальной ценой предмета аукциона является рыночная стоимость земельного участка, или кадастровая стоимость земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона, поэтому перед тем, как выставлять земельный участок на аукцион необходимо провести оценку этого участка. Вся оценочная деятельность в Российской Федерации регулируется законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», где регламентируются объекты и субъекты оценки, а также основы регулирования оценочной деятельности: представлен перечень процедур, представляющих вместе кадастровую оценку (решение на проведение оценки, выбор объекта оценки, отбор исполнителя–оценщика и процесс оценки) [14].

Что касается эффективности торгов, то на данный момент единой методики оценки эффективности земельных аукционов не существует. Но этой проблеме посвящены научные труды, например, А.В. Кольцова в статье «Проблемы эффективности аукционов по продаже земельных участков» оценила эффективность торгов в Ярославской и Костромской областях, основываясь на принципах оценки муниципальных закупок [15].

Таким образом проведенный информационно-аналитический обзор позволяет сделать вывод о том, что тема аукционов прямо и косвенно освещена во многих источниках научной литературы. Все этапы подготовки земельного участка к реализации его посредством аукциона и организации самого аукциона

регламентируются нормативно-правовыми актами. При этом имеет место целый ряд проблем, одной из которых является сильно заниженная, либо сильно завышенная начальная цена предмета аукциона. Заниженная цена может привести к тому, что бюджетная отдача от проведения земельных аукционов будет крайне незначительна, а завышенная цена отталкивает потенциальных покупателей. Из предыдущей проблемы вытекает следующая – низкий уровень конкуренции на торгах по продаже земельных участков и на заключение договоров аренды, что является причиной невысокой эффективности земельных торгов. В дальнейшем проблема анализа эффективности и целесообразности земельных аукционов будет ключевой для магистерской диссертации.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 N 136-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.10.2022): [Принят Государственной Думой 28 сентября 2001 года: одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 года]. – Текст: электронный // Гарант : информационно-правовой портал. – Москва, 2002. – Загл. с титул. экрана. – URL: <http://base.garant.ru/12124624/> (дата обращения: 08.11.2022)

2. Карпова О. А. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: учебное пособие / О. А. Карпова, О. Н. Долматова, В. А. Махт. – Омск: Омский ГАУ, 2020. – 139 с. – ISBN 978-5-89764-823-8. – Текст: электронный. – URL: <https://e.lanbook.com/book/136147> (дата обращения: 08.11.2022). – Режим доступа: для авториз. пользователей.

3. О продаже гражданам и юридическим лицам предназначенных под застройку земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, или права их аренды; Указ Президента РФ от 26.11.1997 N 1263; [Утратил силу с 25 февраля 2003 года] // КонсультантПлюс – Текст: электронный. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.11.2022).

4. Анисимов А.П., Козлова М.Ю., Рыженков А.Я. Актуальные проблемы проведения торгов по продаже земельных участков (права их аренды) в Российской Федерации / А.П. Анисимов, М.Ю. Козлова, А.Я. Рыженков // Вестник КалмГУ. 2013. №2 (18). URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-provedeniya-torgov-po-prodazhe-zemelnyh-uchastkov-prava-ih-arendy-v-rossiyskoy-federatsii-1> (Дата обращения: 08.11.2022)

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022). : [Принят Государственной Думой 16 июля 1998 года: одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 года]. – Текст: электронный // Гарант : информационно-правовой портал. – Москва, 2002. – Загл. с титул. экрана. – URL: <http://base.garant.ru/10900200/> (дата обращения 08.11.2022)

6. О защите конкуренции : Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ : [Принят Государственной Думой 8 июля 2006 года : одобрен Советом Федерации 14 июля 2006 года]. – Текст : электронный // Гарант : информационно-правовой портал. – Москва, 2002. – Загл. с титул. экрана. – URL: <http://base.garant.ru/12138267/> (дата обращения: 08.11.2022).

7. О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса: Приказ ФАС России от 10.02.2010 № 67: Зарегистрировано в Минюсте РФ 11 февраля 2010 г - Текст : электронный // Гарант : информационно-правовой портал. – Москва, 2002. – Загл. с титул. экрана. – URL: <http://base.garant.ru/12138267/> (дата обращения: 08.11.2022).

8. Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков; Постановление Правительства РФ от 11.11.2002 N 808 (ред. от 15.09.2011); [Документ утратил силу с 1 марта 2015 года] // КонсультантПлюс – Текст: электронный. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.11.2022).

9. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Законопроект № 758964-7- Текст : электронный // Гарант : информационно–правовой портал. – Москва, 2002. – Загл. с титул. экрана. – URL: <http://base.garant.ru/12138267/> (дата обращения: 08.11.2022).

10. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44–ФЗ : [Принят Государственной Думой 22 марта 2013 года : одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 года]. – Текст : электронный // Гарант : информационно–правовой портал. – Москва, 2002. – Загл. с титул. экрана. – URL: <http://base.garant.ru/12138267/> (дата обращения: 08.11.2022).

11. Скачкова, М. Е. Введение в градостроительную деятельность. Нормативно–правовое и информационное обеспечение: учебное пособие / М. Е. Скачкова, М. Е. Монастырская; под редакцией М. Е. Монастырской. – Санкт–Петербург: Лань, 2019. – 268 с. – ISBN 978–5–8114–3283–7. – Текст: электронный. – URL: <https://e.lanbook.com/book/111895> (дата обращения: 08.11.2022). – Режим доступа: для авториз. пользователей. Решение Омского городского Совета от 10.12.2008 N 201 (ред. от 16.06.2021)

12. «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области»// КонсультантПлюс – Текст: электронный. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 08.11.2022).

13. Зайцева Я. В., Васильева А. А., Межян С. А. Государственная кадастровая оценка земельных участков при изменении вида разрешенного использования/ Я. В. Зайцева, А. А. Васильева, С. А. Межян. / StudNet. 2021. №1. – Текст: электронный. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-kadaastrovaya-otsenka-zemelnyh-uchastkov-pri-izmenenii-vida-razreshennogo-ispolzovaniya> (дата обращения: 08.11.2022).

14. Об оценочной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135–ФЗ : [Принят Государственной Думой 16 июля 1998 года : одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 года]. – Текст : электронный // Гарант : информационно–правовой портал. – Москва, 2002. – Загл. с титул. экрана. – URL: <http://base.garant.ru/12138267/> (дата обращения: 08.11.2022).

15. Кольцова Алла Владимировна Проблемы эффективности аукционов по продаже земельных участков // Теоретическая экономика. 2019. №5 (53). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-effektivnosti-auktionov-po-prodazhe-zemelnyh-uchastkov> (дата обращения: 10.11.2022).

© А. А. Абрамова, И. А. Гиниятов, 2023