ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПОД СТРОИТЕЛЬСТВО И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В. В. Перфильев, П. Т. Авкопашвили, О. С. Савченко

Алтайский государственный технический университет
им. И.И. Ползунова, г. Барнаул

Рассмотрены проблемы, возникающие при предоставлении земельных участков под строительство. Подробно рассмотрена процедура проведения торгов в России. Выделены основные проблемы, возникающие при организации торгов и предоставлении земельных участков застройщикам. Предоставлены возможные их пути решения.

Ключевые слова: земельный участок, строительство, развитие застроенных территорий, торги, застройщик, аренда.

На определенном этапе проведения земельной реформы в Российской Федерации (далее – РФ) возникла необходимость в появлении такой правовой конструкции, как заключение договора купли-продажи (аренды) земельного участка на торгах. При этом законодатель преследовал, как минимум, две цели: во-первых, создать эффективный инструмент борьбы с коррупцией и, во-вторых, увеличить бюджетные доходы от проведения торгов. В данной работе мы предлагаем обратиться с теорией и практикой проведения торгов в России.

Земельный кодекс (далее – ЗК) РФ [1] различает три процедуры предоставления земельного участка под строительство: с предварительным согласованием мест размещения объекта (торгового, промышленного и т.д.); без предварительного согласования места размещения объекта, то есть на торгах (для жилищного строительства); без предварительного согласования мест размещения объектов и без торгов (применяется в специально оговоренных законом случаях, например, для строительства олимпийских объектов в Сочи).

В обязательном порядке земельные участки должны быть предоставлены в собственность (аренду) на торгах для жилищного строительства, сельскохозяйственного использования, при продаже в ходе банкротства и в некоторых других случаях. Если говорить о процедуре продажи земельных участков (права их аренды) на торгах, то в ее рамках следует выделить три разновидности.

Во-первых, это так называемая «точечная застройка», когда в границах застроенной территории должностными лицами местных органов архитектуры и градострои-

тельства выявляются «относительно свободные» участки (занятые, например, детскими площадками), которые предоставляются под строительство многоквартирных жилых зданий. Порядок предоставления участков под такое строительство регламентируют ст. 30.1 и 38.1 ЗК РФ.

Во-вторых, это предоставление земельного участка под строительство в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, без проведения торгов лицу, с которым заключен договор о развитии застроенной территории. Указанный земельный участок по выбору лица, с которым заключен такой договор, предоставляется бесплатно в собственность или в аренду (п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ). Согласно п. 3 ст. 46.1 Градостроительного Кодекса (далее – ГК) РФ [2], решение о развитии застроенной территории может быть принято, если на такой территории расположены многоквартирные дома, признанные в установленном Правительством РФ порядке аварийными и подлежащими сносу или многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления.

Следовательно, особенностью данного договора является тот факт, что сам по себе земельный участок предоставляется застройщику без торгов, однако выбор застройщика происходит путём проведения специальных торгов.

В-третьих, предоставление земельного участка в аренду для комплексного освоения в целях жилищного строительства. В данном случае земельный участок по итогам торгов предоставляется под строительство не одно-

го отдельно взятого дома, а целого квартала (микрорайона) со всеми необходимыми социальными и инфраструктурными объектами.

Что же понимается в ГК РФ под «торгами»? Из ст. 447 ГК РФ следует, что торги – это способ заключения договора.

Правила ГК РФ, касающиеся проведения торгов, весьма лаконичны. В зависимости от целей проведения торгов, и их субъектного состава, к торгам могут применяться также и нормы специальных законов, определяющие цель их проведения, процедуру, состав участников, и т.п. Так, основной задачей законодательства, регулирующего проведение торгов на размещение заказов для государственных или муниципальных нужд, является не столько обеспечение широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Поскольку необходимость проведения торгов может быть обусловлена различными причинами (это может быть и императивное требование законодательства, и желание продавца получить наиболее высокую цену за свой товар), мы полагаем, что торги – это способ заключения договора, предписываемый законом, или применяемый по свободному усмотрению заинтересованного лица в целях установления наиболее выгодных для себя условий.

Оценивая законодательство и судебную практику в целом, можно прийти к выводу о том, что «идеальная» процедура торгов должна обеспечивать: информационную открытость торгов, единый подход ко всем участникам, понятные требования к конкурсной документации, заранее определенные условия выбора победителя торгов. Не предусмотренное законом ограничение организатором торгов доступа к участию в торгах хотя бы одного потенциального участника является безусловным основанием для признания действий организатора торгов нарушением Закона о защите конкуренции.

На наш взгляд, совершенствование процедуры торгов должно включать:

1. При организации земельных аукционов в настоящий момент присутствует один неустранимый минус – чем больше цена земельного участка, тем дороже будет стоимость квартир в возведенном на нем многоквартирном доме. Однако если скон-

струировать процедуру аукциона с расчетом не на повышение, а на понижение цены квадратного метра жилья, то такая методика позволит стимулировать социальное жилищное строительство.

2. Процедура торгов императивно предусмотрена для многоквартирного жилищного строительства, но предоставление участка для индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС) возможно и без торгов. Речь в данном случае идет о коммерческих земельных участках для ИЖС, а не о гражданах, имеющих трех и более детей, которым такие земельные участки предоставляются бесплатно и без торгов. Так вот, говоря о таких коммерческих участках, заметим, что такая двойственная позиция законодателя не обоснована (одни граждане получают участки для ИЖС без торгов, другие – на торгах). В этом смысле в целях развития здоровой конкуренции на рынке земли в Земельный кодекс РФ целесообразно добавить норму об обязательности проведения торгов при продаже участка для ИЖС. Примечателен здесь опыт Республики Казахстан, где в ст.48 Земельного кодекса содержится четкий и исчерпывающий перечень случаев предоставления земли без торгов.

3. Торги по отдельным категориям земель (сельскохозяйственного и рекреационного назначения) следует проводить в два этапа: сначала в форме конкурса для отбора участников, а затем посредством проведения «классического» аукциона. Необходимость введения такой меры обусловлена тем, что указанные категории земель требуют особого ухода и отношения, а потому к их покупке (аренде) целесообразно допускать лишь подготовленных участников. При проведении конкурсов следует руководствоваться принципом равного доступа, прозрачности и состязательности его участников.

4. Необходимо расширение возможности общественного контроля за проведением земельных торгов посредством не только размещения на сайтах органов публичной власти информации о намечающихся торгах, но и об их ходе, участниках, победителях, окончательной цене и т.д.

5. На сегодняшний день проведение торгов по продаже земельных участков (права их аренды) никак не связано с нормативами градостроительного проектирования, предусмотренными ст. 24 ГК РФ. Что это означает?

Предположим, городской микрорайон был построен в 70-е годы прошлого века, и

предполагалось, что число его жителей будет 100 тысяч человек. Исходя из этого, советскими архитекторами планировалось (и было построено) определенное количество школ, больниц, поликлиник, детских садов, бань, прачечных и иных социальных объектов. Когда застройщик в порядке «точечной застройки» добавляет в таком микрорайоне несколько десятков многоквартирных домов, то единственно, что его интересует – это извлечение прибыли. В свою очередь, граждан интересует, как быстрее вселиться в новое комфортабельное жилье. Казалось бы, все довольны. Однако вскоре выясняются парадоксальные вещи. Оказывается, детей в микрорайоне живёт значительно больше, чем в состоянии принять детский сад; школа советской постройки не рассчитана на такое количество учеников; в поликлинике выстраиваются огромные очереди, поскольку число врачей и кабинетов рассчитывалось для обслуживания совсем другого количества населения и т.д. Кто же виноват в этой ситуации? Ответ очевиден: орган местного самоуправления не вправе предоставлять земельный участок под жилищное строительство, если в результате постройки дома нарушатся нормативы регионального и местного градостроительного проектирования. Прямо это в ЗК РФ не закреплено, однако есть насущная необходимость сделать это.

Таким образом, эффективность торгов должна быть обеспечена установлением в законе процедуры, исчерпывающе и однозначно определяющей регламент проведения торгов, требования к участникам, порядок заключения договора. Контроль со стороны антимонопольных органов, безусловно, позволяет сформировать барьеры для недобросовестных участников торгов.

Введение в действие Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214 «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» обеспечило качественно иной уровень правового регулирования отношений, связанных с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства.

Вместе с тем в процессе правоприменения возникают проблемы, связанные, прежде всего, с предоставлением застройщикам земельных участков. Требования действующего законодательства таковы, что застройщик вправе привлекать денежные средства уча-

стников долевого строительства только после государственной регистрации права собственности на земельный участок, предоставленный под строительство или договора аренды такого земельного участка. В противном случае участник долевого строительства вправе требовать от застройщика возврата переданных ранее денежных средств. Более того, застройщик может быть привлечён к имущественной ответственности в виде возмещения убытков, а также к уплате процентов за неправомерное пользование денежными средствами.

Проведём анализ некоторых положений земельного законодательства и выделим проблемы применения норм в регулировании отношений по предоставлению застройщикам земельных участков под строительство.

Вызывает сомнение ситуация, связанная с договором аренды земельного участка, переданного застройщику под строительство. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» застройщиком может быть только юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы. Практика показывает, что многие застройщики не имеют достаточной материально-технической базы для того, чтобы начать строительство. Выигрывая торги в форме аукциона на право заключения договора аренды земельного участка и подписывая при этом все необходимые документы, они, став арендаторами, предлагают свои права по заключенному договору аренды земельного участка другим застройщикам.

В соответствии с действующим земельным законодательством арендатор земельного участка, предоставленного для комплексного освоения в целях жилищного строительства, имеет право в пределах срока действия договора аренды передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления.

Права арендатора-застройщика на пользование выделенным под строительство земельным участком отчуждаются на возмездной основе, что приводит к перемене лиц в обязательстве. Арендодатель земельного участка в лице органов местного самоуправления или органов государственной власти не препятствует изменению должника, поскольку их интерес в обязательстве обуслов-

лен лишь возможностью взимания со стороны арендной платы.

Очевидно, что при таком подходе законодателя земельные участки становятся предметом возмездных предпринимательских сделок, по которым происходит изменение субъектного состава в обязательстве в ущерб интересам лиц, вкладывающим денежные средства в доленое строительство объектов недвижимости. На рынке появляется множество посредников, которые, не имея фактической заинтересованности в строительстве, получают прибыль лишь от продажи имущественного права пользования земельными участками, предоставленными в аренду. Это неизбежно ведет к необоснованному увеличению цены на вновь создаваемые объекты долевого строительства.

Представляется, что решение проблемы посредников на этапе предоставления застройщикам земельных участков может осуществляться по следующим направлениям.

Во-первых, могут быть внесены изменения в земельное законодательство, которые исключают возможность передачи прав и обязанностей на земельный участок, предоставленный застройщикам в аренду под строительство. Однако введение таких поправок не совсем вписывается в концепцию рыночных отношений, предусматривающую оборот земельных участков. Императивные предписания не способствуют инициативе хозяйствующих субъектов. Введение условия, при котором органы местного самоуправления должны давать согласие на замену арендатора, также не позволяет эффективно решить проблему, поскольку выдача разрешения сама по себе не связана с возможностью осуществления застройщиком строительства.

Во-вторых, могут быть пересмотрены требования, предъявляемые к фигуре самого застройщика. И отказ государства от лицензирования строительной деятельности здесь выглядит явно преждевременным. Обязательное получение лицензии является некоторым препятствием на пути застройщиков, которые выступают посредниками при отведении земельных участков под строительство. В частности, существуют обязательные требования, предъявляемые к квалификации участников строительного производства. Лицензирующие органы осуществляют контроль за профессиональной деятельностью строи-

телей. С одной стороны, выдача лицензии напрямую не зависит от наличия необходимой материально-технической базы застройщика. С другой – выдача лицензии обусловлена императивными методами правового регулирования отношений, что в условиях рыночной экономики не столь эффективно.

Как показывает практика, сегодня существуют десятки лицензированных строительных фирм, через которые на основе заключенных с ними договоров субподряда другие строительные организации «обналичивают» денежные суммы, уклоняясь, таким образом, от налогообложения. К сожалению, кроме обязательной лицензии ничто не сдерживает строительные организации, которые не ставят перед собой цель осуществлять строительство, участвовать в торгах по предоставлению земельных участков в аренду.

Видимо, решение проблемы посредников при предоставлении земельных участков в аренду для комплексного строительства необходимо искать и рассматривать в иной плоскости. С одной стороны, здесь изначально должны быть четко определены пределы участия государства и органов местного самоуправления в правовом регулировании складывающихся земельных отношений. С другой – целесообразно изменить требования, предъявляемые к застройщикам. Но эти изменения, на наш взгляд, не должны быть связаны с совершенствованием системы «административных» предписаний.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

Перфильев В.В. – к.т.н. доцент кафедры «Строительные конструкции» ФГБОУ ВО АлтГТУ им. И.И. Ползунова, E-mail: v.v.perf@mail.ru.

Авкопашвили П.Т. – ФГБОУ ВО АлтГТУ им. И.И. Ползунова.

Савченко О.С. – студент ФГБОУ ВО АлтГТУ им. И.И. Ползунова.