**Доклад на тему:**

**«Практика и проблемы применения земельного законодательства при проведении торгов по аренде**

**земельных участков, продаже земельных участков»**

Со времен проведения земельной реформы 1991 года и передачи части земельных участков в собственность гражданам и юридическим лицам прошло уже более двух десятков лет, соответственно за этот период было внесено ряд изменений в законодательство Российской Федерации и регионов. Однако совершенствование земельного законодательства в теории не исключает множество вопросов правоприменительного характера.

Одним из направлений деятельности Кабардино-Балкарского УФАС России в рамках предоставленных законодательством полномочий является рассмотрение жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, а также контроль соблюдения антимонопольных требований к таким торгам. Жалобы и заявления о нарушении порядка проведения торгов и антимонопольного законодательства при проведении торгов по продаже и по предоставлению в аренду земельных участков, находящихся в  государственной или муниципальной собственности, составляют около 70 % поступающих в Кабардино-Балкарское УФАС России обращений по вышеназванному направлению деятельности (статья 15, статья 17, статья 18.1 ФЗ «О защите конкуренции»).

В рамках своего выступления я хочу осветить наиболее актуальные проблемы практики применения земельного законодательства при проведении торгов по аренде и продаже земельных участков, с которыми сталкивается Управление в своей деятельности.

Наибольшее количество жалоб поступает на неправомерные действия организаторов торгов при организации и проведении торгов на право заключения договоров аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков. Основными правонарушениями, допускаемыми организаторами торгов, являются:

* **неразмещение в установленном порядке извещения о проведении** торгов (п.19 ст.39.11 ЗК РФ);
* **размещение неполной или недостоверной информации о проводимых торгах** (п.21 ст.39.11 ЗК РФ);
* **включение в текст заключаемых по результатам торгов договоров условий, не предусмотренных действующим законодательством** (ст.39.8 ЗК РФ);
* **установление к участникам торгов и к подаваемым ими заявкам не предусмотренных законодательством требований** (п.1- 2 ст.39.12 ЗК РФ);
* **необоснованный отказ претендентам в допуске к участию в торгах** (п.8 ст.39.12 ЗК РФ);
* **нарушение порядка определения победителей торгов** (п.17 ст.39.12 ЗК РФ).

Указанные действия не только нарушают антимонопольное законодательство, но и влекут административную ответственность, предусмотренную статьей 7.32.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая была введена с 05.01.2016 специально для привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений при нарушении процедуры обязательных в соответствии с законодательством РФ торгов, продажи государственного или муниципального имущества, порядка заключения договоров по результатам проведения таких торгов и продажи или в случае, если такие торги признаны несостоявшимися.

На семинарах, рабочих встречах неоднократно коллегами (в том числе сотрудниками нашего Управления) озвучивалась необходимость введения в КоАП РФ подобной нормы, вносились соответствующие предложения, и отрадно отметить, что дополнения в КоАП РФ все таки внесены и, указанная норма эффективно применяется.

**Проблемы:**

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в  Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 марта 2015 года существенно изменен порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Однако его практическая реализация вызывает немало проблем, особенно в части организации и проведении торгов на право заключения договоров аренды таких участков либо по их продаже.

По общему правилу, закрепленному в Земельном кодексе РФ, продажа и передача в аренду земельного участка, находящегося в публичной собственности, осуществляется на торгах. При этом установлен ряд исключений, согласно которым земельный участок при наличии соответствующего основания предоставляется без соблюдения конкурентных процедур.

Законодательство РФ устанавливает две формы проведения торгов: аукцион и конкурс ([п. 4 ст. 447](consultantplus://offline/ref=3797B64CCEB52C8DCC92810B7ECA068F07B19B3008617A61651A85007A65F00000BCDCE38762D1A5GBM1G) Гражданского кодекса РФ). Различие между данными формами заключается в критериях определения победителя: победителем аукциона является лицо, предложившее наиболее высокую цену, победителем конкурса - лицо, предложившее лучшие условия исполнения договора.

В Земельном кодексе РФ единственной формой проведения торгов, предусмотренной законодателем, является аукцион, в том числе **в электронной форме**. В электронной форме должны проводиться аукционы по продаже земельных участков либо на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в публичной собственности. Вместе с тем, указанная норма в настоящее время не действует, так как не принят федеральный закон о порядке проведения электронных аукционов. Поэтому все аукционы по предоставлению земельных участков проводятся в классической форме, в виде так называемых «молоточных» аукционов, требующих подачи заявок в бумажном виде и личного присутствия на аукционе. К сожалению, это создает недобросовестным организаторам торгов почву для различного рода злоупотреблений и нарушений.

Например, в Управление поступила жалоба физического лица на действия организатора торгов при проведении аукциона на право заключения договора аренды земельного участка. По утверждению Заявителя, представители организатора торгов физически воспрепятствовали его доступу в здание администрации, в результате чего он не смог принять участие в процедуре подачи ценовых предложений и, соответственно, лишился возможности получить земельный участок.

Комиссия Управления признала жалобу необоснованной в связи с тем, что общий порядок проведения аукциона был соблюден, вместе с тем, рассмотрение подобных вопросов о «физическом недопуске» к аукциону выходит за рамки компетенции антимонопольного органа, и заявителю надлежит обращаться в правоохранительные органы. (Решение Комиссии было обжаловано и в настоящее время находится на рассмотрении в суде).

Очевидно, что проведение аукциона в электронной форме исключило бы такую ситуацию вовсе, так как принять участие в аукционе можно дистанционно, находясь, например, у себя дома. Кроме того, электронные аукционы обеспечивают максимальную открытость и прозрачность торгов, минимизируют возможность сговора между организаторами торгов и участниками и между самими участниками, а также способствуют снижению коррупционной составляющей процесса.

Особое место в общем количестве нарушений занимает неустановление либо неполное указание организаторами торгов в извещении обязательных сведений, предусмотренных Земельным кодексом РФ.

Индивидуальный предприниматель обратился в Управление с заявлением о нарушении организатором торгов **порядка проведения торгов**, в результате чего он был необоснованно признан победителем с ценой договора, превышающей начальную более чем в 22 раза. Как пояснил заявитель, он был вынужден подписать договор, чтобы не быть признанным уклонившимся от заключения договора и не лишиться внесенного задатка, но оплачивать столь высокую арендую плату не в состоянии.

В ходе рассмотрения заявления Комиссия Управления установила, что в нарушение требований Земельного кодекса РФ (статья 39.11 ЗК РФ) извещение о проведении аукциона не содержало порядка проведения самого аукциона. В этой связи следует отметить, что до 1 марта 2015 года существовал порядок проведения торгов, утвержденный Правительством РФ (Постановление Правительства РФ от 11.07.2002г. № 808, утверждавшее Правила организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков).

Действующая же редакция Земельного кодекса РФ обязывает организатора торгов самостоятельно определить процедурные вопросы проведения аукциона и довести информацию о порядке проведения аукциона до претендентов путем ее публикации в составе извещения о проведении аукциона.

Таким образом, в отсутствие четко определенного порядка проведения аукциона действия аукционной комиссии не были подчинены единым правилам, что привело к хаотичному порядку проведения аукциона и неверному определению его победителя. Действия аукционной комиссии были признаны нарушающими антимонопольные требования к торгам.

Дополнительные требования к составу извещения предъявляются при проведении торгов по предоставлению земельных участков, предназначенных **для строительства зданий, сооружений**. Так, организатор торгов обязан опубликовать сведения о предельных параметрах разрешенного строительства, о технических условиях подключения к сетям инженерно-технического обеспечения, о сроке действия технических условий, о плате за подключение. Однако, организаторы торгов зачастую пренебрегают этой обязанностью, что вызывает большое количество жалоб от потенциальных арендаторов, которые не владеют достаточной информацией о параметрах и условиях разрешенного строительства на данном земельном участке.

Стоит отметить, что нередки случаи продажи земельных участков, предназначенных для коммерческого строительства, что запрещено земельным законодательством: такие земельные участки должны предоставляться исключительно на правах аренды по результатам проведения аукциона.

Не урегулированным действующим законодательством является возможность внесения в извещение о проведении аукциона **изменений** – Земельным кодексом РФ такое право не предусмотрено. Между тем функционал официального сайта для проведения торгов [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) позволяет редактировать опубликованные сведения. Из этого следует, что организатор торгов может в любое время внести изменения, в том числе касающиеся, например, предмета аукциона или размера задатка. При этом лица, подавшие заявки на участие в аукционе, не будут об этом уведомлены, поскольку такая обязанность тоже не предусмотрена. И поданные заявки могут быть отклонены по причине их несоответствия требованиям организатора торгов.

Развивая мысль, следует отметить, что Земельный кодекс РФ также не закрепляет возможности направить организатору торгов **запрос о предоставлении разъяснений** относительно условий проведения аукциона. Кто-то может возразить, что никто не препятствует претендентам обратиться к организатору торгов с возникшими вопросами напрямую. Однако, в отсутствие нормативно определенной процедуры, сроков подачи запроса и ответа на него, устное общение сторон не носит официального характера, нигде не фиксируется, вследствие чего полученная в процессе такого взаимодействия информация не может быть использована в ходе рассмотрения споров, в том числе антимонопольным органом. В случае же подачи письменного запроса организатор торгов по общему правилу предоставляет ответ в течение 30 дней, что в абсолютном большинстве случаев превышает предусмотренный Земельным кодексом РФ срок подачи заявок на участие в аукционе.

Таким образом, представляется целесообразным действующий в настоящее время порядок организации и проведения аукциона дополнить положениями о внесении в извещение о проведении аукциона изменений, о процедуре подачи запроса о разъяснении положений извещения и ответа на него. Аналогия может быть проведена с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, в котором, данные вопросы достаточно подробно регламентированы.

Обозначенные проблемы проведения торгов по предоставлению земельных участков, негативно сказываясь на состоянии конкуренции при проведении торгов в целом, особенно остро воспринимаются в Кабардино-Балкарской Республике.

Дело в том, что Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» наделил субъектов РФ правом самостоятельно устанавливать срок приватизации земель сельскохозяйственного назначения. Но Законом КБР от 30.07.2004 № 23-РЗ введение частной собственности на такие земли в республике было отложено на 49 лет. Фермеры и правозащитники обращают внимание общественности и местных властей на то, что действующее федеральное законодательство не обеспечивает защиту прав и интересов коренного населения, позволяя участвовать в торгах любому лицу, в том числе не проживающему или не ведущему хозяйственную деятельность на территории республики. А учитывая единственный критерий определения победителя аукциона (выигрывает тот, кто предложит наиболее высокую цену) селяне не могут составить конкуренцию крупным и успешным агрофирмам. В результате складывается ситуация, когда фермер вынужден приобретать землю, которую обрабатывал его отец и дед, на правах субаренды у выигравшей на торгах фирмы. Соответственно, в настоящее время выдвигаются требования если не об отмене необходимости проведения аукционов, то, как минимум, о предоставлении местным жителям права на получение земельных участков в приоритетном порядке.

Таким образом, в условиях малоземелья не решенный в КБР земельный вопрос вызывает рост социальной напряженности, периодически перерастающий в серьезные конфликты. Ведь не секрет, что земельные участки сельскохозяйственного назначения с учетом нынешней непростой экономической ситуации в стране зачастую являются единственным источником средств к существованию населения, проживающего в сельской местности.

Поэтому, как и любая правовая проблема, озвученные вопросы правоприменительной практики земельного законодательства требуют глубокого и детального анализа.