

УДК/UDC 349.412

Анализ проблем и перспективные направления развития предоставления в собственность государственных и муниципальных земель на торгах

Даурова Виктория Руслановна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: v.daurova@mail.ru

Колиева Ангелина Эдуардовна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного, трудового и экологического права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: angelkolieva@mail.ru

Аннотация

Статья показывает экономическую сущность имеющихся у государства (муниципальной власти) земельных ресурсов и их потенциал для включения в рыночный оборот. Через механизм торгов раскрывается особенность перехода прав на такие земельные участки. В статье содержится комплексный анализ проблем предоставления земельных участков в собственность на торгах, приводятся мнения ученых относительно сложности правоприменения действующих норм в части регулирования земельных аукционов. Предложены направления развития действующего законодательства. На примере реестра недобросовестных поставщиков рассмотрены проблемы и направления совершенствования предоставления в собственность государственных и муниципальных земель на торгах, которые планируются для внедрения в целях улучшения имеющихся процедур земельных аукционов. По мнению авторов, выход из выделенных в статье проблем заключается в разработке концепции по реализации земельно-правовых отношений, внедрении механизмов достижения эффективности продаж земельных участков, а также определении теоретических основ земельных отношений.

Ключевые слова: аукцион, торги, реестр недобросовестных поставщиков, государственная (муниципальная) собственность, рейтинг деловой репутации.

Analysis of problems and promising directions of development of state and municipal land ownership at tenders

Daurova Victoriya Ruslanovna

student in the master's programme of the Faculty of Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: v.daurova@mail.ru

Koliyeva Angelina Eduardovna

Candidate of Law, assistant professor, assistant professor of Land, Labor and

Environmental Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: angelkolieva@mail.ru

Abstract

The article reveals the economic essence of the state (municipal authority) land resources and their potential to include market turnover. Through the trading mechanism, the peculiarity of the transfer of rights to such land is revealed. The article contains a comprehensive analysis of the problems of land ownership at the auction: copyright opinions on the difficulties of enforcing existing norms regarding the regulation of land auctions are highlighted. Proposed directions for the development of the current legislation. On the example of the register of unscrupulous suppliers, problems and directions of improving the provision of ownership of state and municipal lands at tenders, which are planned for implementation in order to improve the existing procedures for land auctions, are considered. From the authors' point of view, the way out of the problems highlighted in the article lies in the development of a concept for the implementation of land-legal relations, the introduction of mechanisms to achieve the effectiveness of land sales, as well as the definition of the theoretical foundations of land relations.

Key words: auction, bidding, register of unscrupulous suppliers, state (municipal) property, rating of business reputation.

В условиях реформирования земельных отношений и создания земельного рынка произошло расширение прав собственников земли и землепользователей, появились новые виды использования земли, сложился экономический механизм в области использования и охраны земель.

Все страны уже оценили важность управления земельными ресурсами и их потенциал для развития государства в целом. В основе такого управления лежат не только экономические интересы, но и правовые принципы регулирования земельных правоотношений.

Для реализации направлений устойчивого развития важно обеспечивать включение государственных и муниципальных структур в товарный оборот. В такой ситуации на рынок выходят земельные участки, использование которых целесообразнее не в рамках государственного (муниципального) управления, а с помощью коммерческих структур и механизмов.

Земельное законодательство, которое закрепляет эти процессы, в настоящее время существенно изменилось для реализации указанной цели. Сегодня государство - полноправный участник земельных правоотношений и не только обеспечивает реализацию своих экономических интересов в рамках землепользования, но и формирует определенные меры защиты имеющихся ресурсов.

Одним из направлений рыночных земельных отношений является процедура по передаче государственной (муниципальной) собственности в частные руки. Она обеспечивается посредством проведения земельных аукционов (торгов).

Научные деятели анализируют проблемы проведения такого рода торгов и выделяют ряд проблем.

Так, по мнению Р. Н. Мухатиновой, к ним относятся нецелесообразность и неэффективность единых для государства норм российского земельного законодательства, недостаточный уровень активности государственного и муниципального управления при управлении земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности в период экономических трансформаций и кризисных яв-

лений, а также правовые сложности и бюрократические проблемы процедуры торгов [1].

Т. В. Геворкян указывает на отсутствие грамотной и понятной концепции по реализации соответствующих земельно-правовых отношений [2].

По мнению А. В. Кольцовой, отдельной проблемой такого рода торгов является низкая эффективность продаж земельных участков (суммы выручки от продаж значительно ниже ожидаемых) [3].

Выход из сложившейся ситуации в целях решения проблем видится авторами также по-разному. Анализ научных публикаций позволил сформировать основные направления поступательного движения в рамках устранения проблем предоставления земельных участков в собственности на торгах:

1. Налаживание конструктивного диалога между государством и инвесторами (гражданами) в целях выработки наиболее оптимальной для обеих сторон политики управления земельными ресурсами с целью их грамотного использования и выработки оптимальной процедуры торгов для защиты интересов всех участников процедуры.
2. Устранение правовых проблем правоприменения в рамках осуществления земельных аукционов.
3. Установление разумной и обоснованной цены на выставляемые в рамках торговых процедур земельные участки, а также применение понижающих коэффициентов.

Кроме того, в целях повышения экономической эффективности торговых процедур требуется разработка методических рекомендаций по оценке эффективности торгов государственными и муниципальными земельными участками с использованием грамотной маркетинговой политики, продвижением продаж и предварительным исследованием локального рынка земельных участков.

Еще одной процедурной проблемой некоторые ученые выделяют проблемы формирования реестра недобросовестных поставщиков (далее

- РНП) земельных аукционов. Прежде чем раскрыть их, важно понимать суть указанной процедуры.

Так, по общему правилу, установленному Земельным кодексом Российской Федерации (далее - ЗК РФ), по результатам аукциона заключается договор купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в установленные законом сроки [4].

В соответствии с п. 27 ст. 39.12 ЗК РФ сведения о победителях аукционов, уклонившихся от заключения договора купли-продажи земельного участка, и об иных лицах, с которыми указанные договоры заключаются и которые уклонились от их заключения, включаются в РНП аукциона.

Анализ научных публикаций показал, что различные ученые по-разному расценивают правовую сущность РНП.

Так, по мнению В. А. Тищенко, реестр - это определенная мера юридической ответственности. Кроме того, это негативное последствие, которое наступает за проявление противоправного поведения, а также способствует выполнению санкционной функции [5].

Ряд авторов оценивают РНП в свете административной ответственности и норм административного права [6]. Другие, видя в РНП публично-правовую природу, говорят о квазиадминистративном наказании [7]. Некоторые исследователи видение РНП расценивают как меру публично-правовой ответственности [8].

Одной из проблем применения РНП является обязанность заказчика расторгать контракт в случае, если в ходе его исполнения выяснится, что сведения о поставщике (исполнителе) внесены в РНП [9].

Сегодня некоторые ученые усомнились в целесообразности РНП как дисциплинирующего механизма в закупках. Попадание в реестр и, соответственно, отстранение от рынка госзаказа, по их мнению, часто неоправданно, тогда как реальные нарушители продолжают получать контракты. Альтернативу эксперты видят в развитии рейтинга деловой

репутации с погружением в него факторов не только положительного, но и негативного поведения контрагентов [10].

Эти ученые предложили пересмотреть механизм включения исполнителей земельных аукционов в РНП, отказавшись от карательного подхода в пользу дисциплинирующего. При этом механизм констатирует факт нарушения вне зависимости от степени ущерба и наличия вины участника земельного аукциона.

По своей правовой сущности рейтинг деловой репутации представляет собой оценку прошлого поведения контрагента при исполнении договорных обязательств.

Запуск этого механизма позволит выстраивать квалификационный рейтинг, когда репутация станет бизнес-активом, что будет дисциплинировать участников закупки земельных аукционов. Рейтинг должен стать инструментом для поощрения добросовестных поставщиков и рассчитываться автоматически на основании данных единой информационной системы закупок (количество исполненных контрактов, их цена, качество выполнения). Для компаний, включенных в этот рейтинг, предполагается снизить в несколько раз финансовое обеспечение заявки или контракта.

Оценка деловой репутации оценивается по методике, установленной в соответствующем ГОСТе [11]. Документ отличается от коммерческих методик оценки деловой репутации, применяемых участниками земельных аукционов, обоснованностью критериев, указанных в документации для участников закупки и контролирующего органа, сопоставимостью результатов, а также единым подходом и методологией, т. е. возможностью «измерить» участников закупки по различным факторам, включенным в методику.

Появление нового правового института в рамках предоставления в собственность государственных и муниципальных земель на торгах потребует от юристов государственного сектора управления и частных компаний развития в рамках изучения правовых основ формирования и защиты деловой репутации хозяйствующих субъектов.

Очевидно, что данное направление правовой работы при проведении аукционов на предоставление земельных участков в собственность на торгах еще находится на начальном этапе формирования практики правоприменения и потребует от всех участников наличия обширных знаний в области не только земельного права, но и иных отраслей права.

По мнению авторов, выход из сложившихся проблем видится в разработке грамотной и понятной концепции по реализации соответствующих земельно-правовых отношений, внедрении механизмов достижения эффективности продаж земельных участков, определении теоретических основ земельных отношений, в т. ч. определении правовой сущности недобросовестности участников исполнения контрактов, а также внедрении иного механизма борьбы с ними.

Поскольку ни гражданское законодательство, ни российская судебная практика не дают законного определения чести, достоинства и деловой репутации, суды, рассматривая иски о диффамации, используют свои доктринальные определения, основанные на общечеловеческой морали.

Список литературы

1. Мухатинова Р. М. Приобретение земельных участков на торгах: ключевые особенности // Контентус. 2016. С. 1–4.
2. Геворкян Т. В. Актуальные вопросы продажи с торгов земельных участков, находящихся в публичной собственности // Вопросы российского и международного права. 2016. № 8. С. 240–250.
3. Кольцова А. В. Проблемы эффективности аукционов по продаже земельных участков // Теоретическая экономика. 2019. № 5. С. 66–74.
4. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) / Собрание законодательства РФ. 20.07.2020. № 29. Ст. 4504.
5. Тищенко В. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) // Электронный научный журнал Байкальского государственного университета. 2018. Т. 9. С. 1–12.

6. Щербаков Я. Е. Правовая природа меры юридической ответственности по включению в РНП информации об участнике закупок // Проблемы права. 2015. № 1 (49). С. 132–137.

7. Чваненко Д. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24. С. 22–26.

8. Кванина В. В. Реестр недобросовестных поставщиков как охранительная мера заказчика // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства. 2016. С. 117–121.

9. Доклад «Актуальные вопросы ведения реестра недобросовестных поставщиков» // Пензенское УФАС России. URL: <http://penza.new.fas.gov.ru/documents/4-2018-485e3b91-4d55-4e97-959a-ff19d8defa8f> (дата обращения: 27.08.2020).

10. ФАС в СМИ: регуляторы рассчитывают на введение рейтинга деловой репутации в госзакупках не ранее 2023 г. // ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/publications/21113> (дата обращения: 29.08.2020).

11. ГОСТ Р 66.0.01-2015. Оценка опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности. Национальная система стандартов. Общие положения, требования и руководящие принципы. М.: Стандартиформ, 2016. 15 с.

References

1. Mukhatinova R. M. the Acquisition of land at auction: key features // Contentus. 2016. Pp. 1-4.

2. Gevorkyan T. V. Topical issues of selling land plots in public ownership at auction // Questions of Russian and international law. 2016. No. 8. Pp. 240-250.

3. Koltsova A.V. Problems of efficiency of auctions for the sale of land plots // Theoretical Economics. 2019. No. 5. Pp. 66-74.

4. Land Code of the Russian Federation: Federal Law No. 136-FZ of October 25, 2001 / Collection of the Legislation of the Russian Federation. July 20, 2020. No. 29. Art. 4504.

5. Tishchenko V. A. Legal nature of the register of unfair suppliers (contractors, performers) / Electronic scientific journal of the Baikal state University. 2018. No. 9. Pp. 1-12.

6. Shcherbakov Ya E. Legal nature of the measure of legal responsibility for including information about the procurement participant in the RNP // Problems of law. 2015. No. 1 (49). Pp. 132-137.

7. Chvanenko D. A. Legal nature of the register of unfair suppliers // Yurist. 2014. No. 24. Pp. 22-26.

8. Kvanina V. V. Register of unscrupulous suppliers as a protective measure of the customer // Problems of legal security of the individual, society and the state. 2016. Pp. 117-121.

9. Report "Topical issues of maintaining the register of unscrupulous suppliers" // Penza OFAS Russia. URL: <http://penza.new.fas.gov.ru/documents/4-2018-485e3b91-4d55-4e97-959a-ff19d8defa8f> (access date: August 27, 2020).

10. FAS in the media: regulators expect the introduction of a rating of business reputation in public procurement no earlier than 2023 // FAS Russia. URL: <https://fas.gov.ru/publications/21113> (access date: August 29, 2020).

11. GOST R 66.0.01-2015. Evaluation of experience and business reputation of business entities. National system of standards. General provisions, requirements and guidelines. - Moscow: Standartinform, 2016. 15 p.