

## ЗНАЧЕНИЕ СВЕДЕНИЙ О ЗЕМЕЛЬНОМ УЧАСТКЕ КАК ПРЕДМЕТЕ АУКЦИОНА, ПОДЛЕЖАЩИХ ВКЛЮЧЕНИЮ В ИЗВЕЩЕНИЕ О ПРОВЕДЕНИИ ТОРГОВ

**С. В. Лихолетова**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

Исследованы вопросы, связанные с требованием Земельного кодекса РФ об обеспечении организатором аукциона опубликования извещения о проведении аукциона в части включения сведений о земельном участке. Принцип равного доступа к приобретению земельных участков гражданами и юридическими лицами обеспечивается, в том числе и требованием предоставления потенциальным участникам торгов полной и достоверной информации о предмете аукциона. В Земельном кодексе РФ предусмотрен перечень сведений, которые должны быть отражены в обязательном порядке. Если они будут отсутствовать, то по отдельным основаниям земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, нельзя будет рассматривать как предмет аукциона. Обозначенный перечень сведений неразрывно связан с вопросами правового регулирования правового режима земельных участков: установленным применительно к ним категорий земель и видов разрешенного использования. Он также связан с регулированием вопросов застройки земель. В статье рассматриваются отдельные юридические последствия, связанные с нарушением требований, предъявляемых к сведениям, содержащимся в извещении.

**Ключевые слова:** *предоставление земельных участков, предмет аукциона, извещение о проведении аукциона, виды разрешенного использования, параметры разрешенного строительства.*

Глава V.I Земельного кодекса РФ регулирует основания и порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Земельные участки могут предоставляться на торгах (по общему правилу) и без проведения торгов как в собственность, так и в аренду.

Законодательно закреплён принцип равного доступа к приобретению земельных участков гражданами и юридическими лицами. В целях его обеспечения они должны иметь возможность получить всю необходимую информацию о земельном участке. В настоящем исследовании основное внимание будет посвящено отдельным аспектам данного вопроса при предоставлении земельных участков на торгах. Это обусловлено тем, что именно предоставление на аукционе в наибольшей мере связано с необходимостью обеспечения равного доступа к приобретению участков потенциальным участникам оборота земель. Если предоставлена неполная или недостоверная информация, то у гражданина или юридического лица может не возникнуть заинтересованность в участии в торгах, либо приобретенный участок не будет отвечать их потреб-

ностям.

В соответствии с п. 20 ст. 39.11 ЗК РФ организатор аукциона обеспечивает опубликование извещения о проведении аукциона. В п. 21 этой статьи определяется содержание извещения. Предметом исследования непосредственно выступает вопрос о предоставлении в данном случае информации о земельном участке. В ЗК РФ предусмотрен перечень сведений, которые должны быть отражены в обязательном порядке. Необходимо учитывать, что отсутствие в извещении о торгах обязательных сведений, предусмотренных законом, является существенным нарушением порядка проведения торгов.

В извещение подлежит включению информация об участке как предмете аукциона, включая сведения о местоположении, площади и кадастровом номере земельного участка. Также должны содержаться данные о правах на земельный участок и их ограничениях. Обозначенная информация содержится в ЕГРН и должна быть указана в извещении в строгом соответствии с ним. Подтверждение такого соответствия осуществляется путем сопоставления со сведениями публичной ка-

дастровой карты и с выпиской из ЕГРН, которую заинтересованное лицо может получить по своей инициативе. Вместе с тем перечень информации может не позволить получить полное представление об условиях использования земельного участка. Так, в энциклопедии судебной практики «Подготовка и организация аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (статья 39.11 ЗК РФ)», подготовленной специалистами справочно-информационной системы «Гарант», перечисляются обстоятельства, не относящиеся к условиям, при которых земельный участок не может быть предметом аукциона: ограничение в доступе к смежному земельному участку от мест общего пользования, необходимость проведения рекультивации земельного участка, отсутствие проекта межевания территории и др. Тем не менее данные сведения могут иметь важное значение при принятии решения об участии в аукционе. Применительно к содержанию извещения о проведении аукциона отмечается: 1) указание в извещении только источников и реквизитов выданных технических условий, а также возможности ознакомления с ними свидетельствует о ненадлежащем выполнении организатором требований подпункта 4 п. 21 ст. 39.11 ЗК РФ; 2) реализуемое с торгов имущество и его адрес должны быть индивидуализированы и однозначно определены в конкурсной документации и соответствующих извещениях о проводимых торгах; 3) сведения о возможности застройки участка должны быть исчерпывающими. Данные положения подкреплены ссылками на правовые позиции судов, которые приведены в форме тезисов к выдержкам из судебных актов.

Решением Комиссии УФАС по Республике Алтай по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства от 25 декабря 2019 г. № 004/01/17-258/2019 было установлено, что в аукционной документации органом местного самоуправления неверно указано местоположение земельного участка. Исходя из правовой позиции, изложенной в п. 4 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2005 г. № 101 «Обзор практики разрешения арбитражными су-

дами дел, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства», ненадлежащая форма доведения информации о публичных торгах признается нарушением, достаточным для признания их недействительными. Как отмечается в решении Комиссии, в ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на совершение при проведении торгов действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. В результате неверного указания местоположения земельного участка были созданы условия для ограничения (недопущения) конкуренции, что привело к ограничению количества участников аукциона, поскольку иные потенциальные претенденты не обладали существенной информацией о действительном местоположении данного земельного участка, влияющей на принятие ими решения об участии в торгах. В выданном УФАС по Республике Алтай предписании содержится требование прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем принятия мер по возврату имущества.

Если будут отсутствовать сведения, указанные в подп. 4 п. 21 ст. 39.11 ЗК РФ, то по отдельным основаниям, предусмотренным п. 8 этой же статьи, земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, нельзя будет рассматривать как предмет аукциона. Например, в извещении должны быть указаны сведения о технических условиях подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения. Стоит обратить внимание на то, что в извещении может быть указано и на отсутствие возможности подключения к указанным существующим сетям, но данный вопрос уже будет решаться застройщиком отдельно. Соответствующее положение мы можем увидеть в подп. 4 п. 8 ст. 39.11 ЗК РФ.

Данная информация, в свою очередь, напрямую связана с вопросом о видах разрешенного использования земельного участка: допускают ли они застройку или нет, каковы допустимые параметры разрешенного строительства. Также информация о виде разрешенного использования может являться основанием для определения вида аукциона. На-

пример, в соответствии с п. 2 ст. 39.1 ЗК РФ земельные участки, основным видом разрешенного использования которых является строительство зданий, сооружений, могут быть предоставлены только на праве аренды (кроме предусмотренных ЗК РФ исключений).

Информация о виде разрешенного использования земельного участка характеризует наряду с информацией о категории земель его правовой режим (ст. 7 ЗК РФ). Можно согласиться с Ю. А. Умеренко в том, что правовой режим земельных участков определяется с учетом требований градостроительного законодательства, поскольку виды разрешенного использования определяются в соответствии с зонированием территорий, а также в том, что возможность предоставления земельных участков поставлена в зависимость и от наличия информации определенной градостроительной документации, предусмотренной Градостроительным кодексом РФ [2, с. 91] (далее – ГрК РФ). Необходимо учитывать, как отмечается в научной литературе, что отсутствие каких-либо специальных оговорок позволяет сделать вывод, о том что в извещении, а следовательно, и например, в договоре аренды земельного участка могут указываться как конкретный вид разрешенного использования участка, так и несколько видов или все виды такого использования, предусмотренные градостроительным регламентом [1, с. 278]. Вместе с тем информация о категории и виде разрешенного использования земельного участка не дает всей полноты сведений, необходимых для принятия решения об участии в аукционе и приобретении земельного участка.

В соответствии с п. 17 ст. 39.8 ЗК РФ внесение изменений в заключенный по результатам аукциона договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в части изменения видов разрешенного использования такого земельного участка не допускается. Данное ограничение представляется обоснованным. Как отмечается учеными, изменение условий договора не допускается, когда изменяются условия договора, имевшие существенное значение для определения цены на торгах в договоре, заключенном по результатам торгов, например о виде разрешенного использования земельного участка в договоре, заключенном по результатам торгов и в случае признания торгов несостоявшимися [3,

с. 218]. То есть при принятии решения об участии в торгах гражданин или юридическое лицо должны учитывать указанную невозможность изменения вида разрешенного использования земельного участка. Если же происходит продажа земельного участка, то в извещении указывается уже предусмотренный вид разрешенного использования земельного участка, но гражданин или юридическое лицо могут его приобретать с расчетом на изменение вида разрешенного использования земельного участка. Такая возможность обусловлена п. 2 ст. 7 ЗК РФ: любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. Таким образом, в извещении могут указываться сведения о строительстве объектов капитального строительства именно с учетом существующего на время проведения торгов вида разрешенного использования.

Если по результатам торгов приобретается земельный участок с обозначенным в извещении видом разрешенного использования, то необходимо учитывать, что ранее участок находился в государственной или муниципальной собственности и в отношении него был установлен вид разрешенного использования, отраженный в проекте планировки и в проекте межевания территории. Соответственно определяются максимально и (или) минимально допустимые параметры разрешенного строительства объекта капитального строительства. Если данные характеристики земельного участка не будут отвечать интересам правообладателя, то необходимо будет обратиться в органы местного самоуправления с заявлением о признании утратившим силу постановления главы администрации об утверждении документации по планировке территории, включающей соответствующий земельный участок. Практика таких обращений формируется в муниципальных образованиях, (например, постановление Администрации г. Челябинска от 20 июля 2017 г. № 297-п «О признании утратившим силу постановления главы города Челябинска от 12 февраля 2007 г. № 29-п в части земельного участка с кадастровым номером 74:36:0614001:7 по ул. Тагильской, 20-а в Калининском районе города Челябинска»). В качестве обоснования для такого обращения указывается то, что нарушаются законные права и интересы собст-

венников земельных участков, в том числе на использование в соответствии с видом разрешенного использования на основании градостроительного регламента, на получение разрешения на строительство, на размещение объектов капитального и некапитального строительства. Вместе с тем в п. 20 ст. 45 ГрК РФ предусмотрена возможность отмены документации по планировке территории или ее отдельных частей, а также признания отдельных частей проекта планировки территории не подлежащими применению. Соответственно целесообразно было бы включить в ЗК РФ норму о том, что проект планировки территории признается не подлежащим применению в части земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного на праве собственности гражданам или юридическим лицам.

Информация о земельном участке, видах разрешенного использования может быть получена заинтересованным лицом самостоятельно, например, из публичных сведений ЕГРН, сведений градостроительного регламента, а также из государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности путем предоставления сведений, документов и материалов. Последние должны быть сформированы в срок не более трех лет с 1 января 2019 г. В п. 6 ст. 57 ГрК РФ, в частности, предусмотрено, что органы местного самоуправления обязаны предоставлять соответствующие сведения, в том числе по запросам граждан и юридических лиц. В дальнейшем правообладатель сможет получить подробную информацию из градостроительного плана земельного участка. Сведения, содержащиеся в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, также могут оказывать влияние на принятие решения о предоставлении земельного участка. Например, постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 19 августа 2019 г. № Ф06-50309/2019 по делу № А55-28384/2018 было отказано в удовлетворении требований о признании незаконными действий департамента градостроительства городского округа, выразившихся в отказе в предоставлении в аренду земельного участка. Как указал суд, информационные системы обеспечения градостроительной деятельности включают в себя сведения, в том числе о документах территориального планирования муниципальных образований, материалах по

их обоснованию. В данном случае выкопировка из информационной системы обеспечения градостроительной деятельности городского округа подтверждает, что спорный земельный участок находится в границах красных линий улицы. Таким образом, у департамента имелись препятствия для выставления права аренды указанного земельного участка на торги. Отнесение участка к землям общего пользования накладывает ограничения на определение его вида разрешенного использования и рассмотрение как предмета торгов.

В п. 21 ст. 39.11 ЗК РФ говорится о необходимости включения в извещение сведений о допустимых параметрах разрешенного строительства объектов капитального строительства. В соответствии со ст. 38 ГрК РФ они включают в себя сведения о предельных размерах земельного участка, в том числе его площади; минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено их строительство; предельное количество этажей или предельную высоту объектов капитального строительства; максимальный процент застройки в границах земельного участка. Вместе с тем данная информация может носить описательный характер и впоследствии при получении градостроительного плана земельного участка может оказаться, что параметры строительства после уточнения будут несколько отличаться от указанных в извещении. В данном случае представляет интерес позиция, выраженная в Разъяснении ФАС России от 27 декабря 2019 г. «По вопросу внесения изменений в условия договора, заключенного по результатам торгов, с целью строительства объекта на смежных земельных участках», в соответствии с которой внесение изменений в условия такого договора с целью строительства объекта с параметрами, отличными от параметров, предусмотренных аукционной документацией, может привести к ограничению конкуренции. В данном случае могут быть применены последствия, указанные в п. 3 ст. 37 ЗК РФ: покупатель вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора.

При анализе правоприменительной практики была выявлена взаимосвязь рассматриваемых положений с деятельностью органов государственной власти в сфере защиты конкуренции. Заинтересованное лицо может по-

дать в антимонопольный орган жалобу на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сфере строительства. Решением Комиссии Северо-Осетинского УФАС России по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном ст. 18.1 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 8 июня 2020 г. № АМ309-06/20 было установлено, что от гражданина поступила жалоба на действия организатора торгов в связи с тем, что в извещении по проведению открытого аукциона на право заключения договора аренды земельных участков отсутствует адресный номер земельного участка. Комиссия пришла к выводу, что ЗК РФ не содержит требования об указании в извещении о проведении аукциона на право аренды земельного участка информации об адресном номере земельного участка, являющегося предметом аукциона. Поэтому жалоба была признана необоснованной. Вместе с тем при изучении извещения Комиссией были выявлены иные нарушения при указании сведений о земельном участке, перечисленных в п. 21 ст. 39.11 ЗК РФ. В действиях органов местного самоуправления выявлены признаки административного правонарушения, предусмотренные ч. 10 ст. 7.32.4 КоАП РФ: нарушение 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. В решении было предусмотрено выдать предписание об устранении нарушений порядка организации и проведении торгов, а также передать материалы дела для решения вопроса о привлечении должностных лиц к административной ответственности. С учетом данных последствий, вопросы содержания извещения о проведении аукциона в части сведений о земельном участке затрагивают отношения, напрямую не связанные с предоставлением земельных участков.

Применительно к вопросу о застройке земельного участка и отражении соответствующей информации в извещении можно рассмотреть следующий пример. Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области 15 июня 2020 г. рассмотрела жалобу гражданина на

действия организатора торгов при проведении аукциона на право заключения договора аренды земельного участка (дело № 064/10/18.1-755/2020). Из жалобы следует, что в нарушение подп. 4 п. 21 ст. 39.11 ЗК РФ не были указаны сведения о параметрах разрешенного строительства, о технических условиях подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, а также о плате за подключение. На торги были выставлены земли сельскохозяйственного назначения, и информация об этом была указана в извещении. При анализе спорной ситуации Комиссия выяснила особенности оборота земель сельскохозяйственного назначения с учетом того, как в документах определен вид разрешенного использования земельного участка, относится ли он к сельхозугодьям или нет. Виды разрешенного использования должны определяться в соответствии с Классификатором видов разрешенного использования, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540. Классификатор допускает использование земель, относящихся к категории сельскохозяйственного назначения, в том числе размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции. Согласно выписке из ЕГРН вид разрешенного использования земельного участка был установлен до введения в действие Классификатора, и хотя и не соответствовал ему, но по своему существу не предполагал застройку земельного участка и относил участок к сельхозугодьям. Основываясь на приоритетности использования сельскохозяйственных угодий в целях предотвращения истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий, Комиссия пришла к выводу о недопустимости застройки земельного участка, выставленного на аукцион. В результате доводы гражданина были признаны необоснованными.

Рассмотрим соотношение правового регулирования, предусмотренного п. 21 ст. 39.11 ЗК и Федеральным законом «О приватизации государственного или муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (далее – Закон № 178-ФЗ). Статьей 3 указанного Федерального закона определяется сфера его действия, в соответствии с которой он не распространяется на земли, за исключением отчуждения земельных участ-

ков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы. Таким образом, основным объектом здесь выступает объект недвижимости, а земельный участок также подлежит приватизации в силу принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов и положений п. 7 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25 ноября 2001 г. № 137-ФЗ. Согласно ему приватизация зданий, строений, сооружений, в том числе зданий, строений, сооружений промышленного назначения, без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается. Возникает вопрос о необходимости указания сведений о земельном участке при приватизации объекта недвижимости в объеме, указанном в п. 21 ст. 39.11 ЗК РФ. В данном случае нужно исходить из того, что на земельном участке уже находится объект недвижимости, и регулирование данных отношений осуществляется законодательством о приватизации, которое выступает как специальное. Соответственно земельный участок должен быть описан в соответствии с требованиями п. 3 ст. 15 Закона № 178-ФЗ: информационное сообщение о продаже государственного или муниципального имущества должно содержать сведения о наименовании такого имущества и иные позволяющие его индивидуализировать сведения (характеристика имущества). Таким образом, объем информации существенно уже, чем предусмотрено ст. 39.11 ЗК РФ.

Можно затронуть еще один аспект рассматриваемых вопросов. При подготовке и организации аукциона по продаже земельных участков или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка ст. 39.11 ЗК РФ предусмотрены вероятность образования участка и подготовка заинтересованным в его предоставлении лицом схемы расположе-

ния земельного участка. После ее утверждения осуществляется кадастровый учет образуемого участка. Далее заинтересованное лицо обращается с заявлением о проведении аукциона в отношении данного участка. В этом случае применяются общие требования к извещению, указанные в п. 21 ст. 39.11 ЗК РФ. Процедура утверждения схемы расположения земельного участка не предполагает размещения информации об этом, как это предусмотрено для опубликования извещения. Таким образом, участок будет образован и схема будет утверждена исходя из интересов обратившегося лица. Информирование путем опубликования сведений о представленной на утверждение схемы расположения могло бы уже на этой стадии выявить также потенциальных участников торгов и учесть их интересы.

С учетом рассмотренных вопросов, связанных с содержанием извещения о проведении аукциона и с содержащимися в нем сведениями о земельном участке, можно сделать вывод о том, что необходимо учитывать взаимосвязь положений п. 21 ст. 39.11 ЗК РФ с другими его положениями, а также земельным и иным законодательством, устанавливающим требования к обороту земельных участков и санкции за их нарушения.

### *Литература*

1. Боголюбов, С. А. Комментарий к Земельному кодексу РФ / С. А. Боголюбов, А. И. Бутовецкий, Е. Л. Ковалева, В. В. Устюкова. – М.: Проспект. – 2017. – 784 с.
2. Умеренко, Ю. А. Тенденции развития и некоторые проблемы земельного законодательства РФ на современном этапе / Ю. А. Умеренко // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2016. – № 7. – С. 90–105.
3. Юридический справочник застройщика / под ред. Д. С. Некрестьянова. – СПб., 2019. – 306 с.

**Лихолетова Светлана Вячеславовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: UnivChel@mail.ru.

*Статья поступила в редакцию 24 июля 2020 г.*

## THE IMPORTANCE OF THE LAND PLOT INFORMATION AS AN AUCTION SUBJECT TO BE INCLUDED IN A TRADING NOTICE

**S. V. Likholetova**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The issues related to the requirement of the Land Code of the Russian Federation on the provision of the auction organizer with the publication of the notice of the auction in terms of the inclusion of information about the land plot are investigated. The principle of equal access to the acquisition of land plots by citizens and legal entities is ensured, including by the requirement to provide potential bidders with complete and reliable information about the subject of the auction. The Land Code of the Russian Federation provides for a list of information that must be reflected without fail. If they are absent, then on separate grounds the land plot, which is in state or municipal ownership, cannot be considered as the subject of the auction. The designated list of information is inextricably linked with the issues of legal regulation of the legal regime of land plots: established in relation to them land categories and types of permitted use. It is also related to the regulation of land development issues. The article discusses certain legal consequences associated with the violation of the requirements for the information contained in the notification.

*Keywords: provision of land plots, subject of the auction, notice of the auction, types of permitted use, parameters of permitted construction.*

### References

1. Bogolyubov S. A., Butovetskiy A. I., Kovaleva E. L., Ustyukova V. V. *Kommentariy k Zemel'nomu kodeksu RF* [Comments on the Land code of the Russian Federation]. Moscow, 2017, 784 p.
2. Umerenko YU. A. [Trends in development and some problems of land legislation of the Russian Federation at the present stage]. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii* [Property relations in the Russian Federation], 2016, no. 7, pp. 90–105. (in Russ.)
3. Nekrest'yanov D. S. *YUridicheskiy spravochnik zastroystshchika* [Developer's legal guide]. St. Petersburg, 2019, 306 p.

**Svetlana Vyacheslavovna Likholetova** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Business, Competition and Environmental Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: UnivChel@mail.ru.

*Received 24 June 2020.*

### ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Лихолетова, С. В. Значение сведений о земельном участке как предмете аукциона, подлежащих включению в извещение о проведении торгов / С. В. Лихолетова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 4. – С. 49–55. DOI: 10.14529/law200409.

### FOR CITATION

Likholetova S. V. The importance of the land plot information as an auction subject to be included in a trading notice. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 4, pp. 49–55. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200409.