

УДК 349.412.22 + 330.322.013

Майфат А. В.

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ – ЯВЛЯЮТСЯ ЛИ ОНИ ТАКОВЫМИ?

Mayfat A. V.

INVESTMENT PROJECTS AS A BASIS FOR THE PROVISION OF LAND - ARE THEY SUCH?

В настоящей статье рассматриваются основания предоставления земельных участков без проведения торгов, для целей реализации т.н. масштабных инвестиционных проектов. В статье анализируется соответствующее законодательство, в том числе нескольких субъектов федерации, устанавливающее критерии предоставления земельных участков. Анализируется складывающаяся судебная практика по оспариванию предоставления земельных участков без проведения торгов. Делаются выводы относительно предпочтительности такого способа предоставления земельных участков по сравнению с «традиционными», а также анализируются имеющиеся риски правового характера. Кроме того, дается критическая оценка использования законодателем термина инвестиционный, применительно к исследуемым отношениям.

Ключевые слова: земельные участки, инвестиционные проекты, торги, судебная практика.

This article examines basis for granting land plots without bidding for the implementation of large-scale investment projects, and on other grounds. The article analyzes regional legislation of several subjects of the federation. Also the judicial practice on contesting the transfer of land plots without conducting tenders is analyzed.

Conclusions are made about the preferability of this method of providing land plots in comparison with “traditional” ones, and also analyzes the available legal risks.

Keywords: land plots, investment projects, tenders, court practice.

1. В соответствии с положениями п. 1 ст. 421 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора, и понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации, законом или добровольно принятым обязательством. При этом при регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель. Принцип разграничения действия норм гражданского и норм земельного законодательства при регулировании земельных отношений состоит в том, что гражданское законодательство устанавливает

общие нормы регулирования имущественных отношений, в том числе и земельных, а земельное законодательство - специальные нормы регулирования земельных отношений [1]. При этом вопросы предоставления земельных участков определяются, прежде всего, положениями земельного законодательства. Как отмечается в литературе, в земельном праве дозволено только то, что разрешено законом [2]. В свою очередь, в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ, одним из принципов земельного законодательства является сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным

45

Гражданское
право



участком. Соответственно возможность заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности без проведения торгов возможна только в случаях, предусмотренных Земельным кодексом, и только в строгом соответствии с теми критериями внеконкурсного предоставления, которые там определены.

В ст. 39.6 ЗК РФ установлено, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что законодатель предусматривает еще два случая предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов. Таким образом, возможность предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов установлена Земельным кодексом РФ в том случае, если соблюдается совокупность ряда условий:

Во-первых, соблюдение требования к субъектному составу. Установлено, что земельный участок предоставляется только юридическим лицам и только в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Так, в Свердловской области высшим должностным лицом таковым является Губернатор Свердловской области. На основании и во исполнение законодательства Российской Федерации, Устава и законов Свердловской области Губернатор Свердловской области принимает правовые акты в форме указов и распоряжений. В данном случае, правовой акт должен быть в форме распоряжения.

На необходимость соблюдения требований относительно субъектного состава указывается в судебной практике: Так в судебном решении в качестве одного из оснований для удовлетворения иска указано: «распоряжение о предоставлении без торгов испрашиваемого земельного участка не подписано Губернатором Московской области» [3].

Во-вторых, соблюдение целевого назначения земельного участка, а именно: земельный участок должен быть предназначен для реализации масштабных инвестиционных проектов.

В-третьих, инвестиционный проект должен соответствовать критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

В судебном акте проанализированы конкретные условия, по которым проект не мог быть признан масштабным инвестиционным проектом: низкая цена аренды земельного участка, тогда как при конкурсе она могла быть выше. Бизнес-план развития крестьянского (фермерского) хозяйства «Павловская Нива» на 2016-2020 годы, заявленный как масштабный инвестиционный проект, не влечет существенного увеличения производства продукции растениеводства. На 2016 год предусмотрена организация всего пяти рабочих мест с уровнем ежемесячной заработной платы 12 000 рублей, что ниже уровня минимальной заработной платы, реализация инвестиционного проекта не влечет существенного увеличения ежегодных поступлений от налоговых и неналоговых платежей и т.д. [4].

2. Поскольку законодатель использует в данном случае термин «инвестиционный», в данной связи интересно проанализировать насколько правомерно его использование. Соответственно, прежде всего, необходимо хотя бы в общих чертах проанализировать суть указанных проектов и требования к ним предъявляемых.

Общие требования к таким проектам определяются в Постановлении Правительства РФ от 29.12.2014 N 1603, где устанавливаются соответствующие критерии, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения и масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов. В данном Постановлении указано, что предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов в целях реализации масштабных инвестиционных проектов допускается в случае, если такие проекты в соответствии с обосновывающими документами, представленными инициатором проекта, предполагают строительство объектов определенных в нормативном акте. И хотя Постановление Правительства касается только земельных участков, находящегоо-

ся в федеральной собственности, оно послужило своеобразным ориентиром для принятия целым рядом субъектов Российской Федерации законов, в которых используется аналогичный подход, то есть установление соответствующих критериев осуществляется применительно к земельным участкам, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности.

Анализ правотворческой деятельности субъектов РФ позволяет сделать вывод о том, что субъекты РФ активно используют свое право для установления критериев предоставления земельных участков [5; 6; 7, 8].

Согласно требованиям Закона Свердловской области договор аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности Свердловской области, муниципальной собственности или земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, заключается без проведения торгов для реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных инвестиционных проектов одному из указанных в законе критериев. Анализ указанных критериев позволяет их классифицировать и обозначить терминами, более точно раскрывающих их правовую природу.

Во-первых, это проект, реализация которого позволит увеличить количество рабочих мест в муниципальном образовании, на территории которого они размещаются. В частности, в случае размещения таких объектов на территории муниципального образования «город Екатеринбург» не менее, чем на 200 рабочих мест, – **«проект трудовой занятости»**.

Во-вторых, проект, предполагающий строительство объектов, размещение которых позволит на один процент и более увеличить ежегодные поступления от налогов, взимаемых на территории муниципального образования, на территории которого они размещаются, но не менее чем на пять миллионов рублей, – **«налоговый проект»**.

В-третьих, проекты в соответствии с документами, представленными инициатором, предполагает строительство индивидуальных жилых домов или строительство многоквартирных передаваемых в собственность или по договору социального найма гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, для «обманутых дольщиков» – **«социальный жилищный проект»**.

В-четвертых, проект предполагающий

строительство не менее 200 тысяч квадратных метров жилья на земельных участках, расположенных в границах территории, предназначенной в соответствии с документацией по планировке территории для строительства жилья, и в границах которой расположены принадлежащие инициатору инвестиционного проекта земельные участки, на которых площадь построенного и (или) строящегося им жилья составляет не менее 500 тысяч квадратных метров – **«жилищный проект»**.

Таким образом, из анализа нормативных актов можно сделать вывод, что под инвестиционным проектом, в случае с приобретением прав на земельные участки, понимается процесс осуществления предпринимательской деятельности по освоению земельных участков посредством создания на них соответствующих объектов недвижимости. Иными словами самостоятельная, предпринимательская деятельность того лица, кто получит право аренды земельного участка (ст.2 ГК РФ). Является ли такой процесс инвестиционным? Представляется, что ответ может быть дан на основе анализа доктринальных представлений о правовой природе инвестирования.

Ранее в литературе были выявлены признаки инвестирования (в юридической литературе инвестирование трактуется по-разному. По мнению одних авторов, это «вложение капитала в сферу материального производства с последующим его возвратом в виде предпринимательской прибыли» [9]. Другие авторы отмечают, что «инвестирование – это отчуждение имущества третьему лицу для последующего использования в целях развития производства ради получения прибавочного продукта» [10]) носящие правовой характер [11]. Таковых критериев всего четыре.

1) Инвестирование всегда происходит в рамках относительного правоотношения. Происходит передача (инвестирование) инвестором имущества другому лицу, как правило, в собственность. Иными словами, можно говорить об обязанности инвестора передать денежные средства или иное имущество организатору инвестирования, при отсутствии обязанности другой стороны по встречной передаче имущества сразу после получения указанных средств. Например, так происходит в ходе долевого участия в строительстве.

2) На стороне инвестора в той или иной степени, участвуют несколько физических или юридических лиц. При этом:



– вложение средств осуществлял не один инвестор, а несколько;

– вложение средств производилось на основании общих для всех инвесторов условий. Например, приобретение государственных облигаций. Тем самым юридическая конструкция инвестирования предполагает возникновение множественности лиц на стороне кредитора или, в широком смысле, уполномоченного субъекта.

3) Цель инвестирования в получение инвестором дохода (по мнению В.С. Белых, термин «доход» олицетворяет увеличение (прирост) денежной и имущественной массы предприятия, рост экономической деятельности, тогда как прибыль характеризует результаты от осуществления предпринимательской деятельности) [12]. Именно поэтому указанный автор подчеркивает, что результатом деятельности адвокатов и нотариусов является не прибыль, а доход, поскольку они не осуществляют предпринимательской деятельности от вложения средств. При этом крайне важно указать, что источником дохода является деятельность лица, получившего инвестиции. О вложении в деятельность говорится и в российском законодательстве, где в ст. 2 Закона РФ «Об инвестиционной деятельности» указано, что инвестирование – это вложение в предпринимательскую деятельность. Причем, это может быть как предпринимательская деятельность, так и иная деятельность, приносящая доход, например деятельность государства. Иными словами, цель вступления инвестора в «инвестиционные» правоотношения – получение в будущем от организатора инвестирования в собственность имущества в виде дивидендов, процентов по облигациям, недвижимости и т.д.,

4) Четвертый признак инвестирования ориентирует нас на необходимость исследования вопроса о содержании субъективного права инвестора в части возможности участия последнего в той деятельности, которая может принести доход. Сам инвестор не принимает участия в той деятельности, которая приносит или должна принести доход. Он вправе получать доход (часть прибыли) не в силу факта участия в его создании, что происходит в случае с предпринимателем, а в силу наличия соответствующего правоотношения между ним и организатором инвестирования. Как отмечает Е. Вуммиш, в данном случае «инвестор, отказываясь от прямого владения имуществом, вверяет его под управление лицу, которое управляет этим имуществом на профессио-

нальной основе» [13]. Именно наличие правовой связи и обеспечивает возможность требовать соответствующих выплат (получать иные материальные блага). Поэтому нельзя отнести к инвестированию экономические схемы, где возможный доход может быть получен усилиями заинтересованного лица, например, предпринимателя, вложившего средства в приобретение предприятия как имущественного комплекса. Приобретение предприятий как имущественных комплексов, зданий, сооружений и иного недвижимого имущества, а также прав пользования землей, золота, серебра, других драгоценных металлов, иностранной валюты и т.д. не являются инвестированием, поскольку интерес субъекта реализуется посредством участия в абсолютных, прежде всего, вещных правоотношениях. В данном случае собственник или обладатель иного вещного права, самостоятельно использует принадлежащие ему объекты, и возможность сохранения имущества и увеличения получения доходов зависит от его собственных усилий, от умения использовать тот или иной объект в своем интересе, поскольку «основное назначение абсолютных правоотношений состоит в закреплении за лицами определенных благ, имущества» [14].

Поэтому представляется, что применительно к заключению договоров аренды без проведения торгов следует использовать иные термины и понятия без включения термина инвестиционный, поскольку это противоречит сути инвестирования, раскрытой выше.

3.В целом, в качестве заключения можно указать, что процедура предоставления земельного участка без торгов для реализации масштабного «инвестиционного» проекта имеет ряд преимуществ перед иными формами предоставления земельных участков. Прежде всего, заранее определенные критерии предоставления земельного участка, установленные в нормативно - правовом акте, не позволяют давать их произвольную трактовку. Данное обстоятельство позволяет оценить не только сам проект как таковой, но и потенциального арендатора на основании информации, представленной в данном проекте, а также и на основании его предыдущей деятельности в качестве застройщика иных участков на территории субъекта федерации. В частности, это касается и исполнения обязанностей перед субъектом федерации в качестве арендатора земельного участка, а также, что немаловажно, и перед физическими лицами дольщиками (наличие или отсут-



ствии т.н. «обманутых дольщиков»). Кроме того, изменение условий под конкретного субъекта существенно затруднено, поскольку требует прохождения процедуры внесения изменений в нормативно-правовой акт субъекта федерации. Соответственно, должностное лицо, принимающее решение о предоставлении земельного участка без торгов, опирается при этом на сугубо объективные критерии, указанные в законодательстве субъекта федерации.

В широком смысле, речь идет о соблюдении баланса общественных и частных интересов. Комплексное освоение территории, создание новых рабочих мест, решение иных социально – эконо-

мических, кроме собственно создание объектов недвижимости, позволяет законодателю предоставить льготы в виде возможности внеконкурсного получения права на аренду земельного участка. В этой связи механизм предоставления земельных участков на конкурсной основе, где конкурс выступает конкурентной формой заключения договора аренды, выступает одним из важнейших средств реализации указанного принципа. При этом невозможность квалификации возникающих отношений как инвестиционным, не является препятствием для реализации норм, позволяющих предоставлять право на аренду без проведения конкурсных процедур, исходя из вышеизложенного.

Литература

1. Земельное право: Учебник / О.И. Крассов М.: Норма, 2017 с.31
2. Земельное право: Учебник для вузов / Ю.Г. Жариков, Е.Л. Минина, М.С. Пашова, В.В. Устюкова и др.; под ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2016 с. 16
3. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2017 N 10АП-723/2017 по делу N А41-108096/15
4. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2017 N 10АП-723/2017 по делу N А41-108096/15
5. Закон Московской области от 18 марта 2015 г. N 27/2015ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в собственности Московской области, муниципальной собственности, а также земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, в аренду без проведения торгов»
6. Областной закон Ростовской области от 25 февраля 2015 г. N 312-ЗС «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, в целях предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов». Закон Республики Алтай от 11 мая 2016 г. N 37-РЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной собственности Республики Алтай, муниципальной собственности, а также земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, в аренду без торгов».
7. Закон Республики Карелия от 6 июля 2015 г. N 1921-ЗРК «О некоторых вопросах реализации в Республике Карелия подп. 3 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Республики Карелия. 2015. N 7. Ст. 1296).
8. Закон Свердловской области от 07.07.2004 N 18-ОЗ, ред. от 03.11.2017 «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» и Постановление Правительства Свердловской области от 08.07.2016 N 484-ПП ред. от 03.08.2017 «О реализации статьи 30 Закона Свердловской области от 07 июля 2004 года N 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» инвестиционного проекта критериям, указанным в пунктах 1 и 2 статьи 30 Закона Свердловской области от 07 июля 2004 года N 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области»).
9. Бублик В. А. Гражданско-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности: проблемы теории, законодательства и правоприменения. Екатеринбург: УрГЮА, 1999. С. 11.
10. Доронина Н. Г., Семилютин Н. Г. Государство и регулирование инвестиций. М.: Городец, 2003. С. 14
11. Майфат А.В Гражданско-правовые конструкции инвестирования М. Волтерс-Клувер 2006 г.
12. Белых В. С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России. М.: Проспект, 2005. С. 261.
13. Wymmeerch E. International securities laws and commentary- Oceana Publications 1997. b/ 2 P. 6.
14. Яковлев В. Ф. Структура гражданских правоотношений // Гражданские правоотношения и их структурные особенности. Свердловск: СЮИ, 1975. С. 29.



References

1. Zemel'noye pravo: Uchebnik / O.I. Krassov M.: Norma, 2017 s.31
2. Zemel'noye pravo: Uchebnik dlya vuzov / YU.G. Zharikov, Ye.L. Minina, M.S. Pashova, V.V. Ustyukova i dr.; pod red. S.A. Bogolyubova. M.: Prospekt, 2016 s.16
3. Postanovleniye Desyatogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 12.09.2017 N 10AP-723/2017 po delu N A41-108096/15
4. Postanovleniye Desyatogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 12.09.2017 N 10AP-723/2017 po delu N A41-108096/15
5. Zakon Moskovskoy oblasti ot 18 marta 2015 g. N 27/2015OZ "Ob ustanovlenii kriteriyev, kotorym dolzhny sootvetstvovat' ob"yekty sotsial'no-kul'turnogo i kommunal'no-bytovogo naznacheniya, masshtabnyye investitsionnyye proyekty, dlya razmeshcheniya (realizatsii) kotorykh dopuskayetsya predostavleniye zemel'nogo uchastka, nakhodyashchegosya v sobstvennosti Moskovskoy oblasti, munitsipal'noy sobstvennosti, a takzhe zemel'nogo uchastka, gosudarstvennaya sobstvennost' na kotoryy ne razgranichena, v arendu bez provedeniya torgov"
6. Oblastnoy zakon Rostovskoy oblasti ot 25 fevralya 2015 g. N 312-3S "O kriteriyakh, kotorym dolzhny sootvetstvovat' ob"yekty sotsial'no-kul'turnogo i kommunal'no-bytovogo naznacheniya, masshtabnyye investitsionnyye proyekty, v tselyakh predostavleniya zemel'nykh uchastkov v arendu bez provedeniya torgov". Zakon Respubliki Altay ot 11 maya 2016 g. N 37-R3 "Ob ustanovlenii kriteriyev, kotorym dolzhny sootvetstvovat' ob"yekty sotsial'no-kul'turnogo i kommunal'no-bytovogo naznacheniya, masshtabnyye investitsionnyye proyekty, dlya razmeshcheniya (realizatsii) kotorykh dopuskayetsya predostavleniye zemel'nogo uchastka, nakhodyashchegosya v gosudarstvennoy sobstvennosti Respubliki Altay, munitsipal'noy sobstvennosti, a takzhe zemel'nogo uchastka, gosudarstvennaya sobstvennost' na kotoryy ne razgranichena, v arendu bez torgov".
7. Zakon Respubliki Kareliya ot 6 iyulya 2015 g. N 1921-ZRK "O nekotorykh voprosakh realizatsii v Respublike Kareliya podp. 3 p. 2 st. 39.6 Zemel'nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii» (Sobraniye zakonodatel'stva Respubliki Kareliya. 2015. N 7. St. 1296).
8. Zakon Sverdlovskoy oblasti ot 07.07.2004 N 18-OZ, red. ot 03.11.2017 «Ob osobennostyakh regulirovaniya zemel'nykh otnosheniy na territorii Sverdlovskoy oblasti» i Postanovleniye Pravitel'stva Sverdlovskoy oblasti ot 08.07.2016 N 484-PP red. ot 03.08.2017 «O realizatsii stat'i 30 Zakona Sverdlovskoy oblasti ot 07 iyulya 2004 goda N 18-OZ "Ob osobennostyakh regulirovaniya zemel'nykh otnosheniy na territorii Sverdlovskoy oblasti» investitsionnogo proyekta kriteriyam, ukazannym v punktakh 1 i 2 stat'i 30 Zakona Sverdlovskoy oblasti ot 07 iyulya 2004 goda N 18-OZ «Ob osobennostyakh regulirovaniya zemel'nykh otnosheniy na territorii Sverdlovskoy oblasti»).
9. Bublik V. A. Grazhdansko-pravoye regulirovaniye vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti: problemy teorii, zakonodatel'stva i pravoprimeneniya. Yekaterinburg: UrGYUA, 1999. S. 11.
10. Doronina N. G., Semilyutina N. G. Gosudarstvo i regulirovaniye investitsiy. M.: Gorodets, 2003. S. 14
11. Mayfat A.V. Grazhdansko-pravovyye konstruksii investirovaniya M. Volters-Kluver 2006 g.
12. Belykh V. S. Pravovoye regulirovaniye predprinimatel'skoy deyatel'nosti v Rossii. M.: Prospekt, 2005. S. 261.
13. Wymmeersch E. International securities laws and commentary- Oceana Publications 1997 .b/ 2 P. 6.
14. Yakovlev V. F. Struktura grazhdanskikh pravootnosheniy // Grazhdanskiye pravootnosheniya i ikh strukturnyye osobennosti. Sverdlovsk: SYUI, 1975. S. 29. osobennosti. Sverdlovsk: SYUI, 1975. S. 29.

50

МАЙФАТ Аркадий Викторович, доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права УрГЮУ, член НКС при Арбитражном суде Челябинской области, арбитр арбитражного суда при АНО «Институт современного арбитража». 123056, г. Москва, ул. Гашека, 7, стр. 1. E-mail: am@urallaw.ru

MAYFAT Arkady, Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Law of the USLU, Member of the NCC at the Arbitration Court of the Chelyabinsk Region, Arbitrator of the Arbitration Court at the ANO "Institute of Modern Arbitration". 123056, Moscow, st. Hasek, 7, p. 1. E-mail: am@urallaw.ru

