

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

(наименование кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Гражданское право, семейное право и международное частное право»

(направленность (профиль))

## МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: «Актуальные проблемы предоставления земельного участка,  
находящегося в государственной или муниципальной собственности»

Студент

Д.А. Безкровный

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Руководитель

к.ю.н., А.В. Маркин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы докт. юрид. наук, доцент В.Г. Медведев

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия )

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

**Допустить к защите**

И.о.заведующего кафедрой канд.юрид.наук О.С. Лапшина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия )

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти, 2017 г.

## Содержание

Введение.....	3
Глава 1 Правовое регулирование предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.....	9
1.1. Понятие, структура, элементы правоотношений по предоставлению земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.....	9
1.2. Основания образования земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности .....	23
Глава 2 Порядок и способы предоставления земельного участка.....	32
2.1 Основания и порядок предоставления земельного участка на торгах.....	32
2.2 Основания и порядок предоставления земельного участка без проведения торгов.....	41
2.3 Особенности предоставления земельного участка некоторым категориям граждан бесплатно.....	53
2.4 Отказ в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности .....	62
Глава 3 Практические аспекты, связанные с предоставлением земельного участка.....	68
3.1 Анализ судебной практики по вопросам предоставления земельного участка.....	68
3.2 Проблемы, возникающие при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и пути их решения.....	85
Заключение.....	91
Список используемых источников.....	97

## ВВЕДЕНИЕ

Главной составляющей любой деятельности человека и государства в целом является земля.

Ведь от чего зависит жизнь и развитие человека, народа и как следствие его государства? Безусловно, в повышении эффективности управления жизненно важными процессами, его достаточным материальным обеспечением при помощи:

- роста производства (так как оно обеспечивает население товарами потребления);
- роста темпов строительства (того же производства и жилья);
- роста производительности сельского хозяйства (ведь никакое производство с его нано технологиями не нужно, и никакие сверхмасштабные проекты недоступны, да и не интересны, если населению нечего есть).

Благодаря этим факторам обеспечивается рост населения, а также рост его культурного уровня.

Все вышеперечисленные объекты – это объекты инфраструктуры. Они не находятся в воздухе, все они строятся на земле. Производственные здания и жилые дома, а также инженерные сети к ним необходимо строить быстро и с минимальными затратами. А не тратить время (возможно годы) на бумажную волокиту вокруг прав на пустырь. Производственные объекты нужно строить быстро, не допуская риска, что возведенные здания отнимут, указав на неправильно оформленную землю. Все вопросы упрутся в землю.

В связи с тем, что земля всегда есть и будет основой любой хозяйственной деятельности, как сельскохозяйственной, так и промышленной, а также того, что сейчас в России преобладающая часть земли находится в государственной или муниципальной собственности, то земельный вопрос будет актуален всегда.

Тонкости в данном заключении кроются в словах «находится в государственной или муниципальной собственности». То есть, чтобы вести на ней какую-либо деятельность, надо ее получить у государства (муниципалитета) - в большинстве случаев.

Чтобы получить землю у государства, нужно иметь на это прописанное в законе право. В противном случае госслужащий, не найдя соответствующую норму, которая прямо указывает на его обязанность что-то сделать, ничего делать-то и не будет. Более того, если право у вас такое есть, но не прописан порядок предоставления вам земли - результат будет тот же.

Но даже если и право у вас есть, и порядок такой прописан, то все равно этот механизм работать не будет, так как он не говорит о том, как определить, сформировать земельный участок, который вы хотите получить, и который госслужащий вам должен предоставить. До вступления в силу Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» именно в такую проблему упирался существовавший порядок предоставления земли.

В настоящее время процедура предоставления земельных участков регулируется несколькими нормативными правовыми актами: Земельным кодексом Российской Федерации, Градостроительным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральными законами «О землеустройстве» и «О государственном кадастре недвижимости», а также актами субъектов Российской Федерации.

Положительный исход дела фактически на всех этапах процедуры предоставления земельного участка во многом зависит в конечном счете от решения того или иного органа, наделенного властными полномочиями. Данное обстоятельство, в совокупности со сложностью законодательного регулирования и толкования действующих норм, создает определенные предпосылки для нарушений прав заявителей, желающих приобрести земельный участок.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности затрагивает интересы всех участников гражданского оборота - физических и юридических лиц, а также государства в целом.

В настоящее время ввиду существенных изменений гражданского и земельного законодательства требуется уделить особое внимание земельно-имущественной сфере, в том числе вопросам эффективного взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций в целях качественного оказания муниципальных услуг гражданам и юридическим лицам по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Особенно учитывая тот факт, что большинство земель в «государственной собственности» не существуют, это явно видно по белым пятнам на кадастровой карте Росреестра.

Актуальность проблем, связанных с предоставлением земельных участков, в последние годы повысилась. Это связано с развитием инвестиционно-строительной сферы, увеличения объемов жилищного строительства и в итоге - резким увеличением потребности в земельных участках для возведения торговых, промышленных и административных объектов.

Актуальность научной разработки избранной темы заключается в нескольких аспектах.

Экономический аспект. Эффективное правовое регулирование земельных отношений - гарантия стабильности, как отношений собственности, так и имущественного оборота. Предоставление земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, гражданам или юридическим лицам приводит к увеличению налогооблагаемой базы и служит источником пополнения государственного бюджета.

Социально-политический аспект. Вопрос имеет важное политическое и социальное значение. Всестороннее исследование выбранной темы позволит определить оптимальное соотношение частного и публичного (государственного) интереса в области предоставления земельных участков.

Правотворческий аспект. Обновление земельного права не исключает наличие в нем пробелов, противоречий с иными нормами права. Поэтому требуются предложения по изменению и дополнению действующего законодательства с целью его дальнейшего совершенствования.

Изучению вопросов, связанных с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, посвящено достаточно много публикаций. Исследованиями в данной области занимаются и адвокаты (А. Корнев, А. Кузнецов), и кандидаты юридических наук (Е.А. Галиновская, Д.С. Железнов), чиновники, работающие в сфере управления земельными ресурсами (А. Самбурский, И. Айзенберг) и другие. Такой широкий круг исследователей показывает, что вопрос предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, имеет важное научное и практическое значение.

Исследуемые вопросы сохраняют свою актуальность и нуждаются в изучении с учетом положений нового законодательства и современных общественных потребностей.

Актуальность исследования определила цель работы:

Цель работы – выявление в процессе изучения и анализа необходимых нормативно-правовых актов проблем, возникающих при предоставлении указанных земельных участков, с учетом меняющегося в этой сфере законодательства, внесение предложений возможных путей их решения.

Для достижения цели необходимо решить ряд важных задач:

1. Изучить литературу по проблеме исследования.
2. На основе теоретического анализа изучения проблемы систематизировать знания о предоставлении земельных участков,

находящихся в государственной или муниципальной собственности, в Российском законодательстве.

3. Рассмотреть сущность и специфику оснований и порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

4. Систематизировать и обобщить существующие в специальной литературе научные подходы к данной проблеме.

5. Сделать анализ судебной практики по делам, связанным с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Объект изучения – общественные отношения, связанные с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Предметом изучения являются нормы российского права, регулирующие отношения в сфере предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности; законопроекты и положения доктринальных исследований по изучаемой теме; правовые позиции, отраженные в судебной практике.

Методологическая и теоретическая основа исследования. В процессе исследования применялись общенаучные методы познания, а также частные методы: сравнительно-правовой, технико-юридический, системного анализа, формально-логический.

Научная новизна работы заключается в проведении исследования изменений в Земельный кодекс РФ и отдельных законодательных актов РФ, регулирующих вопросы предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Практическая значимость результатов исследования состоит в комплексном анализе действующего законодательства, в сравнении его с ранее действовавшим законом, в изучении практики судов по рассмотрению споров по делам о предоставлении земельных участков, находящихся в

государственной или муниципальной собственности, все это позволит выработать рекомендации по дальнейшему совершенствованию законодательства в данной области.

Структура выпускной работы: работа состоит из введения, трех глав и заключения. Название глав отображает их содержание.

# **ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

## **1.1. ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА, ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

Регулирование земельных отношений государством осуществляется в целях организации рационального использования и охраны земель, что в свою очередь создает предпосылки для укрепления и развития экономики страны в интересах своего народа. Данное регулирование осуществляется посредством установления определенных правил и норм владения, пользования, распоряжения земельными ресурсами страны и отдельными их частями.

Земельные отношения складываются под влиянием множества обстоятельств, имеющих достаточно сложный состав, структуру, соподчинение и механизм совместного воздействия. Важное значение при этом имеют историческая преемственность, соответствие земельных отношений социально-экономическим основам общества, необходимость обеспечить финансовую стабильность экономики, инвестиционную привлекательность отраслей и регионов и т. д.

Существенную роль играют также политические и социально-психологические аспекты. К первым из них относятся политические решения и правовые нормы, способы их осуществления и контроля за реализацией, состояние и способность к функционированию вертикали исполнительной власти, активность и социальная направленность деятельности партий и общественно-политических движений. Вторые включают механизмы

мотивации, психологические установки и ориентации конкретных лиц в соответствии с их социальными параметрами, семейным положением, уровнем жизни, профессионально-образовательным статусом и т. п.

В результате исторического развития любого общества постепенно складывается определенная иерархия субъектов земельных отношений, к которым относятся физические лица (индивидуумы), их сообщества (общины), деловые организации (юридические лица) и государство, их объединяющее, представляющее и защищающее их интересы, многообразные и часто противоречивые.

Земельные правоотношения – это отношения по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения), урегулированные нормами земельного права<sup>1</sup>. Земельные правоотношения – это отношения между органами власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

Правоотношения по предоставлению земельных участков по общему правилу включают в себя две группы отношений: первая - по образованию земельного участка из публичных земель (или земельного участка), вторая - по его передаче заинтересованному лицу в соответствии с одной из установленных земельным законодательством процедур.

Объяснить наличие двух названных (относительно самостоятельных) групп отношений в составе изучаемых правоотношений поможет обращение к трудам по теории права. Так, например, С.С. Алексеев выделял (среди прочих видов) структурно сложные правоотношения. Он подчеркивал, что указанные правоотношения характеризуются тем, что их содержание состоит из нескольких взаимосвязанных субъективных прав и обязанностей. По мнению ученого, такие правоотношения не есть механическое соединение элементарных правоотношений, они тесно связаны, взаимообусловлены,

---

<sup>1</sup> Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право. Учебник // «Юрайт», 2015. С. 18.

образуя нераздельное целое - единое правоотношение со сложной структурой<sup>1</sup>.

При этом эти две группы правоотношений являются взаимосвязанными и взаимообусловленными по отношению друг к другу. Так, действия по образованию земельного участка осуществляются с заранее определенной целью - последующая передача этого участка заинтересованному лицу в соответствии с одной из установленных законом процедур. Сама же передача земельного участка не может быть реализована при его отсутствии.

В данной работе будет рассмотрена группа правоотношений по образованию и предоставлению земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Прежде чем перейти к рассмотрению вышеуказанных групп правоотношений рассмотрим основные элементы, составляющие структуру земельных правоотношений.

Земельные отношения включают в себя следующие важнейшие элементы:

- объект земельных правоотношений;
- субъекты земельных правоотношений;
- содержание правоотношения, т.е. конкретные (субъективные) права и обязанности участников (субъектов) правоотношений<sup>2</sup>.

Рассмотрим перечисленные аспекты земельных отношений подробнее.

Объектами земельных правоотношений являются:

- земля как природный объект и природный ресурс;
- земельные участки;
- части земельных участков.

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. 2-е изд. М., 2009. С. 333.

<sup>2</sup> Там же. С. 334.

Земля как природный объект и природный ресурс может выступать в качестве объекта земельных отношений в целом. Выделение земли как природного объекта связано с отношениями по охране земель и контролю за соблюдением требований по охране и рациональному использованию земли. Сущность и специфика включения земли в правовой оборот в целом определены принципами земельного законодательства, установленными Земельным кодексом РФ, и содержанием земельных отношений.

Земельный участок как объект земельных отношений – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке<sup>1</sup>. Данное понятие земельного участка следует считать основным для включения земельного участка в земельно-правовые отношения. Определения земельного участка, содержащиеся в иных нормативных актах, в том числе в федеральных законах, должны соответствовать данному понятию.

Несмотря на то, что правовые нормы могут быть установлены в отношении земли как природного объекта и природного ресурса, конкретные земельные отношения в большинстве случаев возникают относительно определенного земельного участка – объекта земельных правоотношений. Законодательством выставляется несколько существенных требований по оформлению земельного участка. Земельный участок как объект отношений должен быть индивидуально определен. Это означает, что он должен иметь определенные границы, которые устанавливаются в соответствии с законодательством и закрепляются в правоустанавливающих и иных документах. Также необходимо знать следующие характеристики земельного участка: местоположение, площадь, целевое назначение, разрешенный вид использования. Действия по формированию земельных участков составляют основу землеустроительной деятельности, урегулированной нормами, как Земельного кодекса РФ, так и ФЗ «О землеустройстве»<sup>2</sup>. Данные об участках

---

<sup>1</sup> Боголюбов С. А. Земельное право. Учебник // «Юрайт», 2015. С. 285.

<sup>2</sup> Там же. С.287.

учитываются в соответствии с установленными требованиями о ведении государственного земельного кадастра. Отдельные условия формирования земельного участка установлены Земельным кодексом РФ.

Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами. В соответствии со ст. 133 ГК РФ неделимой признается вещь, раздел которой в натуре невозможен без изменения ее назначения<sup>1</sup>.

Исходя из сформулированной выше темы исследовательской работы автором в качестве объекта правоотношений будут рассматриваться земли (земельные участки), находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

Круг объектов земельных правоотношений в сфере государственной и муниципальной собственности определяется законодательством. Итак, что же входит в понятие государственной и муниципальной собственности в соответствии с земельным законодательством РФ.

Государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. Законом предусмотрено разграничение государственной собственности на землю на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность, которое до настоящего момента полностью не реализовано<sup>2</sup>.

Право собственности на земельные участки у РФ и ее субъектов возникает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки. Основанием для государственной регистрации права

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // «Российская газета», № 238-239, 08.12.1994.

<sup>2</sup> Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Указ. Соч. С. 23.

собственности являются акты Правительства РФ об утверждении перечней земельных участков, на которые, соответственно, у РФ, субъектов РФ возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, а также вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю.

Законодательство выделяет два вида государственной собственности. Государственной собственностью в РФ считается имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ.

В федеральной собственности находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. В федеральной собственности могут также находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки до разграничения государственной собственности на землю<sup>1</sup>.

В собственности субъектов РФ находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности субъектов РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены субъектами РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В собственности субъектов РФ могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки:

- занятые недвижимым имуществом, находящимся в собственности субъектов РФ;
- предоставленные органам государственной власти субъектов РФ, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов РФ;

---

<sup>1</sup> Боголюбов С. А. Указ. Соч. С. 290.

– отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий регионального значения, землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов РФ в соответствии с федеральными законами, землям водного фонда, занятым водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ, землям фонда перераспределения земель;

– занятые приватизированным имуществом, находившимся до его приватизации в собственности субъектов РФ<sup>1</sup>.

Права собственника от имени РФ и субъектов РФ осуществляют уполномоченные органы государственной власти в пределах их компетенции. До разграничения государственной собственности на землю распоряжение такими земельными участками осуществляют органы местного самоуправления, если Земельным кодексом РФ или законами субъекта РФ не предусмотрено иное.

Участками, которые предоставлены в пользование, пожизненное наследуемое владение и в аренду, находящимися в государственной собственности, владеют и пользуются юридические лица и граждане, которым они были предоставлены. РФ и ее субъекты осуществляют управление и распоряжение такими участками.

Муниципальная собственность не является государственной. Муниципальной собственностью считается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям<sup>2</sup>. Право собственности на земельные участки у муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки. Основанием для государственной регистрации права собственности являются акты Правительства РФ об утверждении перечней земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, а также

---

<sup>1</sup> Болтанова Е. С. Земельное право. Учебник – 2 изд. // «РИОР», «Инфра-М», 2014. С. 190.

<sup>2</sup> Там же. С. 191.

вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю.

Муниципальную собственность составляют земельные участки, признанные такими в соответствии с федеральными законами, а также законами субъектов РФ; право муниципальной собственности на которые появилось при разграничении государственной собственности на землю; участки, приобретенные по основаниям, которые установлены гражданским законодательством. Земельные участки до момента разграничения государственной собственности на землю, которые не предоставлены в частную собственность, могут тоже находиться в муниципальной собственности. Для обеспечения развития муниципальных образований им в собственность могут безвозмездно передаваться земли, которые находятся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.<sup>1</sup>

С учетом исторических и иных местных традиций в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ определяются территории муниципальных образований. К территории муниципального образования относятся земли городских, сельских поселений, земли общего пользования, которые к ним прилегают, рекреационные зоны, земли, которые необходимы для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования

В субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге земельные участки в муниципальную собственность при разграничении государственной собственности на землю не передаются.

При передаче земельных участков из собственности городов в муниципальную собственность право муниципальной собственности на земельные участки в этих субъектах РФ возникает в соответствии с законами этих субъектов РФ.

---

<sup>1</sup> Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Указ. Соч. С. 26.

От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, которые установлены законом, это могут быть иные лица, которым делегированы указанные полномочия по специальному поручению органов местного самоуправления, как правило, это муниципальные казенные учреждения.

От компетенции органа управления землей и вида его управленческой функции зависит объект земельных правоотношений в области государственного управления землями. Это может быть как отдельный земельный участок (внутрихозяйственное землеустройство), так и земля в пределах определенных административно-территориальных границ (планирование земель населенного пункта, предоставление/изъятие земель земельных участков), а также весь земельный фонд (ведение государственного земельного кадастра, мониторинга земель).<sup>1</sup>

Земельный участок, индивидуально обособленный в установленном порядке, вне зависимости от правовых оснований его предоставления (в собственность, землепользование, аренду) составляет объект земельных отношений в области использования земли. Одновременно при этом он не перестает оставаться объектом права собственности на землю определенного вида.

К объектам земельных правоотношений, кроме земельных участков и прав на них, относятся также тесно связанные с такими земельными участками объекты (многолетние насаждения, водоемы, лес, здания, строения, сооружения и др.), перемещение которых исключено без нанесения несоразмерного ущерба их функции и состоянию. Исходя из этого, эти объекты находятся в едином обороте вместе с земельными участками, в случае если другое не предусмотрено законом.

---

<sup>1</sup>Величко В.В. Конкурентное предоставление земельных участков из государственной и муниципальной собственности: новации в законодательстве // «Экономика и социум» № 6, 2015. С. 37.

В правоохранительных земельных правоотношениях объектами являются установленный законом земельный порядок, права и законные интересы участников земельных правоотношений.

Земельные отношения напрямую зависят от реализации некоторых основных вопросов, главным из которых является вопрос о собственности на землю.

Виды земельной собственности, а также правовые и организационно-политические механизмы, которые способствуют их реализации, могут либо ускорять, либо замедлять развитие экономики. Исходя из того, насколько полно субъекты собственности осуществляют свои права на землю, а также результатов ее производительного распределения и использования, можно определить силу мотивов к расширению производства.

Собственность в целом характеризуется присвоением и наличием тех или иных благ и при этом является очень сложным понятием. Экономические науки исследуют ее исходя из связи с реальным присвоением и хозяйственным использованием имущества (в частности, средств производства). Юридические науки устанавливают правовые характеристики такого присвоения, его отражение в законах, которые принимаются государственной властью, и являются обязательными к исполнению всеми гражданами<sup>1</sup>.

Отношения хозяйственного использования и собственности вырабатывают двойственные экономические интересы, которые приводят к конфликтам между общественными и групповыми целями. Поэтому нужны правовые механизмы управления земельными ресурсами со стороны государства, а также разработка методов экономического регулирования земельных отношений.

---

<sup>1</sup>Тарасова А. С. Тенденции развития земельного законодательства в сфере предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности // Научное сообщество студентов XXI столетия. Гуманитарные науки: сб. ст. по мат. XXX междунар. студ. науч.-практ. конф. № 3(30). С. 18.

Субъектами земельных правоотношений выступают лица, наделенные земельными правами и несущие обязанности, предусмотренные земельным законодательством. Субъектами земельных правоотношений являются РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане, юридические лица.

Российская Федерация, ее субъекты, города федерального значения, автономные области, автономные округа являются субъектами правоотношений государственной собственности на землю. При этом следует учитывать, что, будучи субъектом федеральной собственности, Российская Федерация вместе с тем является субъектом права территориального верховенства и носителем государственного суверенитета. Согласно Конституции РФ суверенитет России распространяется на всю ее территорию, ее Конституция и федеральные законы имеют здесь верховенство<sup>1</sup>.

Административно-территориальные единицы, не являющиеся субъектами Федерации, — районы, города, поселки городского типа, сельские населенные пункты — обладают правами муниципальной собственности на землю, находящуюся в пределах их границ (черты населенных пунктов).

Полномочия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований определяются в соответствии с ЗК РФ и иными нормативными актами, регулируемыми земельные отношения. В ст. 9-11 ЗК РФ установлены основы полномочий РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в земельных отношениях. Вступление публичных образований в отношения собственности на землю, в том числе по совершению сделок, осуществляется с учетом особенностей, установленных гражданским законодательством.

В отличие от субъектов правоотношений государственной и муниципальной собственности на землю все иные субъекты земельных правоотношений — органы государственной власти и местного самоуправления, граждане и юридические лица — выступают участниками

---

<sup>1</sup> Крассов О.И. Земельное право: Учебник // М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. С. 158.

таких видов отношений, как управление землей и ее использование, охрана земельных прав. Кроме того граждане и юридические лица являются субъектами правоотношений частной и общей (долевой и совместной) собственности на землю.

Под гражданами, субъектами земельных отношений, в данном случае следует понимать как граждан РФ, так и иностранных граждан и лиц без гражданства (то есть физических лиц). Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с ЗК РФ, федеральными законами. На иностранных граждан и юридических лиц распространяются все нормы земельного законодательства, кроме случаев установления для них особого режима. Например, согласно ФЗ об обороте земель сельскохозяйственного назначения земли сельскохозяйственного назначения могут быть предоставлены иностранным субъектам только в аренду<sup>1</sup>.

Субъектами земельных отношений являются:

- собственники земельных участков;
- землепользователи – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования;
- землевладельцы – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;
- арендаторы земельных участков – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды;
- обладатели сервитута – лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

Содержание земельных правоотношений представляет собой конкретные права и обязанности участников этих отношений, совершающих

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // «Российская газета», № 137, 27.07.2002.

свои действия в соответствии с правовыми нормами. Зависят они от их правового статуса, особенностей объекта, вида, подвида отношений<sup>1</sup>.

Государство регулирует земельные отношения, прежде всего в качестве органа власти, суверена. К такому виду регулирования относятся, например, издание санитарных и строительных правил, указаний по охране природы, земельно-планировочные ограничения и предписания и др. Вместе с тем, являясь собственником земли, государство выступает в роли хозяйствующего субъекта, проявляющего заинтересованность в наиболее эффективном и рациональном использовании принадлежащей ему земли.

Эти качества государства (как органа власти и как хозяйствующего субъекта) нередко настолько тесно связаны, что бывает трудно различить, в какой именно роли выступают его органы власти, принимая те или иные решения, касающиеся земли. Однако следует иметь в виду, что юридическая власть государства, выступающего в роли органа власти, всегда выше, чем его полномочия собственника.

Это может выражаться в том, в частности, что государственные органы власти, выполняя свои императивные полномочия, могут, исходя из высших интересов общества, вмешиваться в хозяйственные функции соответствующих субъектов, разрешая, изменяя или отменяя те или иные их действия.

Органы государственной власти и местного самоуправления выполняют в пределах, указанных в законе, определенные функции по управлению землей. Охрану земельных прав осуществляют государственные правоохранительные органы — суды общего назначения, прокуратура, арбитражный суд.<sup>2</sup>

Субъективные земельные права и юридические обязанности юридических лиц определяются в соответствии с уставом и являются специальными.

---

<sup>1</sup>Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: Монография // «ИЗиСП», «ИНФРА-М», 2015. С. 24.

<sup>2</sup>Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 25.

Субъективные права и юридические обязанности иных участников земельных правоотношений – физических лиц – зависят от наличия либо отсутствия гражданства РФ.

Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

## **1.2 ОСНОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ЗЕМЕЛЬ ИЛИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

С введением в действие Земельного кодекса РФ с учетом изменений, предусмотренных Законом № 171-ФЗ, поменялись принципы образования земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности<sup>1</sup>. Так Земельным кодексом РФ и иными нормативными актами предусматривался перечень документов, являющихся основанием для образования земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности. Из ряда таких документов можно выделить:

- решение органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченного на распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности (п. 1 ст. 11.3 ЗК РФ);

- схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, являющаяся приложением к акту выбора земельного участка (п. 5 ст. 31 ЗК РФ);

- схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, подготавливаемая для образования земельных участков для целей, не связанных со строительством (п. 4 ст. 34 ЗК РФ)<sup>2</sup>;

- проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан (п. 4 ст. 11.4 ЗК РФ, ст. 32 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 142, 27.06.2014.

<sup>2</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001

садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"» (с изменениями и дополнениями)<sup>1</sup>;

- описание земельного участка, подготовленное гражданином для целей бесплатного предоставления земельного участка садового, огородного или дачного земельного участка (п. 4 ст. 28 того же федерального закона);

- проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков (ч. 1 ст. 69 Лесного кодекса Российской Федерации)<sup>2</sup>;

- проект планировки и проект межевания территорий (ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)<sup>3</sup>.

Перечисленные выше документы могут копировать друг друга или обладать различиями. Так, к примеру, для органа, который уполномочен на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, наличие утвержденного проекта межевания территории не является препятствием для подготовки и утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. При этом границы проектируемого земельного участка могут и не соответствовать границам земельных участков, которые указаны в проекте межевания территории.

Для того, чтобы усовершенствовать порядок образования земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, Закон № 171-ФЗ изложил ст. 11.3 ЗК РФ в новой редакции, согласно которой, образование таких земельных участков осуществляется на основании одного из следующих документов:

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // «Российская газета», № 79, 23.04.1998.

<sup>2</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ, 11.12.2006, N 50, ст. 5278.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // «Российская газета», № 290, 30.12.2004.

1) проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом РФ;

2) проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков;

3) утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории.

Образование земельных участков из земель или земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, допускается в соответствии с утвержденной схемой расположения земельных участков только при отсутствии утвержденного проекта межевания территории.

Пункт 3 ст. 11.3 ЗК РФ также устанавливает случаи, когда земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть образованы исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории, а образование земельных участков на основании схемы расположения на кадастровом плане территории не допускается. К таким случаям относится образование земельных участков:

1) из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории;

2) из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам;

3) в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии;

4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами;

5) для размещения линейных объектов федерального, регионального или местного значения<sup>1</sup>.

Установленное преимущество утвержденного проекта межевания территории позволит наиболее рационально организовать процесс образования земельных участков, в том числе, для целей дальнейшего предоставления гражданам и юридическим лицам. Образование земельного участка на основании проекта межевания территории отвечает принципам устойчивого развития территорий и осуществлению строительства на основании документации по планировке территории, на которых основано законодательство о градостроительной деятельности (п. 4 ст. 2 ГрК РФ). Так, в частности, согласно ч. 5 ст. 43 ГрК РФ проект межевания территории включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории; линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений; границы застроенных земельных участков, в том числе границы земельных участков, на которых расположены линейные объекты; границы формируемых земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства; границы земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения; границы территорий объектов культурного наследия; границы зон с особыми условиями использования территорий; границы зон действия публичных сервитутов<sup>2</sup>.

Таким образом, образование земельных участков в соответствии с проектом межевания территории позволяет учитывать все особенности развития соответствующей территории, в том числе планируемые и существующие территории общего пользования, земельные участки, которые

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001.

<sup>2</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016) // «Российская газета», № 290, 30.12.2004

предназначены для размещения объектов инфраструктуры, а также установленные ограничения в использовании объектов недвижимости.

Вместе с тем, установление необходимости образования земельных участков на основании проектов межевания территории позволит существенно увеличить значимость и роль такого механизма, как публичные слушания. В соответствии со ст. 46 ГрК РФ подготовка и утверждение документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или городского округа, осуществляется с учетом результатов публичных слушаний<sup>1</sup>. В связи с этим население сможет выражать собственное мнение относительно утверждаемой документации по планировке территории также и в отношении проектируемых границ будущих земельных участков, которые будут формироваться для дальнейшего предоставления гражданам и юридическим лицам.

Итогом такого обсуждения должна стать выработка рекомендаций по наиболее общественно важным вопросам или получение общественного мнения о принимаемом правовом акте. Соответственно, процедура принятия управленческих решений становится более гласной для простых граждан. Эта открытость обеспечивается обязательной силой закона, принуждающей органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

Необходимо обратить внимание, что в целях обеспечения возможности использования проекта межевания территории в качестве документа, в соответствии с которым образуются земельные участки, Закон № 171-ФЗ устанавливает, что подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории осуществляется в соответствии с системой координат, используемой для ведения государственного кадастра недвижимости.

---

<sup>1</sup> Анисимов А.П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации / А.П. Анисимов. – М.: Юрлитинформ, 2010. С. 61.

Законодатель посчитал рациональным сохранение возможности образования земельных участков на основании схемы расположения земельного участка. Во-первых, применительно далеко не ко всем территориям в настоящее время разработаны и утверждены проекты межевания, позволяющие образовать земельные участки в соответствии с такими проектами. Во-вторых, в соответствии с ч. 1 ст. 43 ГрК РФ подготовка проектов межевания территорий осуществляется применительно к застроенным и подлежащим застройке территориям, расположенным в границах элементов планировочной структуры, существуют случаи, когда подготовка проекта межевания не целесообразна (например, на территориях с низкой плотностью застройки и низким спросом на земельные участки) или запрещена (например, образование земельных участков для выпаса скота, ведения личного подсобного хозяйства за пределами границ населенного пункта)<sup>1</sup>.

В Законе № 171-ФЗ реализовано поручение Президента Российской Федерации по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации от 9 октября 2012 г. (подп. "а" п. 2 Перечня поручений Пр-2869 от 26 октября 2012 г.) в части установления возможности и порядка образования земельных участков гражданами и юридическими лицами за счет собственных средств из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления выставлять такие земельные участки на торги по заявлениям граждан и юридических лиц<sup>2</sup>.

В связи с этим с 1 марта 2015 г. в ЗК РФ разграничиваются случаи, когда подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется публичными органами власти либо заинтересованными в предоставлении земельных участков гражданами и юридическими лицами (ст. 11.10 ЗК РФ).

---

<sup>1</sup> Железнов Д.С. Правоотношения по предоставлению земельных участков для строительства: понятие, структура, элементы // «Аграрное и земельное право», № 5 (125), 2015. С. 9

<sup>2</sup> Галиновская Е.А. Направления развития земельного законодательства: новые тенденции и преемственность // Хозяйство и право. № 1, 2015. С.12.

В частности, для граждан и юридических лиц устанавливается возможность подготовить схему расположения земельных участков для дальнейшего образования и предоставления таких земельных участков без проведения торгов, а также на торгах, за исключением случаев, если эти земельные участки находятся в границах субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя или в иных населенных пунктах.

Изменения, затронувшие главу I.1 ЗК РФ, предусматривают более подробное, по сравнению с прежним порядком образования земельных участков, регулирование вопросов, связанных с понятием, подготовкой и юридической силой такого документа, как схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Так, в соответствии с п. 1 ст. 11.10 ЗК РФ схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории представляет собой изображение границ образуемого земельного участка или образуемых земельных участков на кадастровом плане территории<sup>1</sup>. Как следует из положений указанной статьи, подготовка схемы должна осуществляться путем изображения границ образуемого земельного участка на кадастровом плане территории, форма которого утверждена приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 831 «Об утверждении форм кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка, кадастровых выписок о земельном участке, о здании, сооружении, объекте незавершенного строительства и кадастрового плана территории»<sup>2</sup>.

Кроме того, п. 2 ст. 11.10 ЗК РФ устанавливает правила, исключающие возможность произвольного определения границ земельных

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001

<sup>2</sup> Ковалева Е.Н., Бутовецкий А.И. Новое в земельном законодательстве (обзор положений Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») // «Право (журнал Высшей школы экономики)», 2014, № 2. С. 10.

участков при подготовке схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Эти правила предусматривают, что подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации, положения об особо охраняемой природной территории, наличия зон с особыми условиями использования территории, земельных участков общего пользования, территорий общего пользования, красных линий, местоположения границ земельных участков, местоположения зданий, сооружений (в том числе размещение которых предусмотрено государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъекта Российской Федерации, адресными инвестиционными программами), объектов незавершенного строительства.

Из этого следует, что лица, которые выполняют подготовку схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, ограничены объективными обстоятельствами, предписывающие необходимость учета документов, устанавливающих различные ограничения использования соответствующей территории, а также прочих обстоятельств и особенностей, установленных применительно к землям или земельному участку, из которых предполагается осуществить образование нового земельного участка. При этом в п. 16 ст. 11.10 ЗК РФ приведен закрытый перечень оснований для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Однако субъекты Российской Федерации до 1 января 2020 г. наделяются правом принимать решения об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории по основаниям, предусмотренным законами данных субъектов Российской

Федерации, которые должны быть приняты не позднее 1 января 2016 г. (п. 29, 32 ст. 34 Закона №171-ФЗ)<sup>1</sup>.

Существенным новшеством является также утверждение единой формы схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, применяемой на всей территории Российской Федерации. Такая форма утверждена Приказом Министерства экономического развития РФ от 27 ноября 2014 г. № 762 «Об утверждении требований к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории и формату схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в форме электронного документа, формы схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, подготовка которой осуществляется в форме документа на бумажном носителе»<sup>2</sup>.

В целом основной тенденцией совершенствования процедуры образования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, реализованной в Законе № 171-ФЗ, является гармонизация положений ЗК РФ и ГрК РФ и максимальное приближение процесса образования земельных участков с градостроительной документацией.

---

<sup>1</sup> Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 38.

<sup>2</sup> Там же. С. 39.

## **ГЛАВА 2 СПОСОБЫ И ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

### **2.1 ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА НА ТОРГАХ**

В качестве основополагающих нововведений в регулировании процедуры предоставления земельных участков необходимо обратить внимание на отказ от различных подходов, которые обусловлены осуществлением или отсутствием в будущем на земельном участке строительства. Данный подход продиктован в том числе и тем, что во многих вариантах предоставления земельного участка его разрешенное использование допускает на нем строительство, а также предполагает и возможность использования такого земельного участка без его застройки. В основу заложено правило: земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных Земельным кодексом РФ. Данные исключения будут рассмотрены в следующем параграфе данной главы.

Общие положения о заключении договоров на торгах установлены ст.447, 448 ГК РФ. Регулирование порядка организации и проведения торгов в Земельном кодексе РФ также не является новшеством земельного законодательства. Вместе с тем оно подверглось значительным изменениям. Так, с 1 марта 2015 года в ЗК РФ появился единый подход к организации и проведению торгов, которые урегулированы ст. 39.11-39.13 ЗК РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001.

Впервые детально регламентированы положения, затрагивающие порядок подготовки и организации таких аукционов, установлена обязанность уполномоченного органа принять решение о его проведении по инициативе заинтересованного гражданина или юридического лица. Главным затруднением на практике является отсутствие сформированных земельных участков для выставления на аукцион, возможности обеспечить их формирование органами государственной власти или органами местного самоуправления в связи с недостаточностью бюджетных средств для этих целей, неполноценной урегулированностью такой возможности со стороны граждан. Вследствие чего внимание законодателя направлено на более подробное регулирование положений, описывающих образование земельного участка по инициативе заинтересованного лица.

Важно подчеркнуть, что существует запрет на подготовку заинтересованным лицом схемы расположения земельного участка в случае образования земельного участка из земель или земельных участков, расположенных в границах субъектов РФ - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя или в границах населенных пунктов (подп.2 п.4 статьи 39.11 ЗК РФ)<sup>1</sup>. Такой запрет связан с обеспокоенностью, что предоставленная заинтересованным лицам возможность образовывать земельные участки на основании подготовленных ими схем и лимит прав уполномоченных органов для отказа в утверждении таких схем приведет к неплановому делению территории и ее беспорядочной застройке.

Законом не установлены какие-либо ограничения в части образования земельных участков в границах населенных пунктов в соответствии с утвержденными проектами межевания территории. В качестве новаций следует упомянуть запрет на объединение двух и более земельных участков в один лот аукциона. Появление данной нормы в Земельном кодексе РФ обусловлено с участвовавшими на практике злоупотреблениями,

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001.

характеризующимися тем, что в один лот объединяли разные участки, в том числе те, которые не имеют общих границ и расположены на значительном расстоянии друг от друга. Данные обстоятельства влияли на начальную цену торгов и служили причиной ограничения конкуренции и участия в торгах определенного круга лиц.

Ограничение, предусмотренное п.7 ст. 39.11 ЗК РФ, нацелено на реализацию Послания Президента РФ от 12 декабря 2013 года Федеральному Собранию РФ, недопущения долгостроя и обеспечение рационального использования земельных участков. Следует отметить, что договор аренды земельного участка заключается на срок, превышающий в два раза срок, установленный уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в качестве срока, необходимого для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений, до установления указанного срока - по выбору уполномоченного органа на срок не менее чем пять лет и не более чем 49 лет.

Основания по ограничению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые не могут быть предметом аукциона, указаны в п.8 ст. 39.11 ЗК РФ. Они имеют объективный характер и связаны, как правило, с существующим запретом на предоставление земельного участка, к примеру в связи с его ограничением в обороте, с наличием исключительных прав иных лиц на приобретение таких земельных участков или с планами использовать земельный участок для государственных или муниципальных нужд, что должно подкрепляться соответствующими документами территориального планирования, документацией по планировке территории, инвестиционными программами и т.д.<sup>1</sup>

Согласно ч.1 ст.34 Закона № 171-ФЗ земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности и в отношении

---

<sup>1</sup> Крассов О.И. Указ. соч. С. 167.

которого до 1 марта 2015 года принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта, в течение 3 лет со дня принятия этого решения не может быть предметом аукциона.

Также следует отметить, что в соответствии с ч.25 ст.34 Закона № 171-ФЗ до утверждения правил землепользования и застройки предельные параметры строительства, реконструкции на земельных участках в целях проведения аукциона определяются органом местного самоуправления поселения или городского округа в течение 14 дней со дня поступления заявления о проведении аукциона либо запроса от исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных на распоряжение земельными участками.

Однако субъекты РФ до 1 января 2020 года наделяются правом принимать решения об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка, в проведении аукционов по иным основаниям, предусмотренным законами данных субъектов РФ, которые должны быть приняты не позднее 1 января 2016 года (ч.29, 30 и 32 ст.34 Закона № 171-ФЗ)<sup>1</sup>.

Законодатель предусмотрел определенный выбор при установлении порядка определения начальной цены предмета аукциона, а именно: это может быть рыночная стоимость земельного участка (размер ежегодной арендной платы), которая определяется в соответствии с ФЗ от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» или кадастровая стоимость такого земельного участка (не менее 1,5% кадастровой стоимости такого земельного участка в случае аренды), но только в случае, если результаты такой государственной кадастровой оценки утверждены не ранее, чем за 5 лет до даты принятия решения о проведении

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 142, 27.06.2014.

аукциона<sup>1</sup>. Следует учесть, что уполномоченный орган решает самостоятельно какой именно вариант начальной цены предмета аукциона выбрать.

Применение такого подхода обусловлено тем, что при наличии действительной кадастровой стоимости земельного участка действия, которые связаны с определением рыночной стоимости (проведение торгов, заключение контракта на проведение рыночной оценки и т.д.) иногда представляются нецелесообразными. Так в разъяснениях от 27 мая 2011 года департамента корпоративного управления Минэкономразвития России, связанными с вопросами определения кадастровой стоимости указано следующее. Несоответствие кадастровой стоимости и рыночной стоимости одного и того же земельного участка вызвано тем, что при определении кадастровой стоимости не учитываются специфические характеристики земельного участка<sup>2</sup>. При определении расхождения кадастровой и рыночной стоимостей необходимо учитывать периодичность проведения работ по государственной кадастровой оценке, а также дату определения кадастровая стоимость, так как рыночная стоимость, которая определена на более позднюю дату, может значительно отличаться от кадастровой стоимости ввиду изменения состояния рынка.

Вместе с тем в соответствии с Федеральным стандартом оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО N 4)», который утвержден приказом Минэкономразвития России от 22 октября 2010 года № 508, под кадастровой стоимостью понимается рыночная стоимость, определенная методами массовой оценки, или, при невозможности определения рыночной стоимости методами массовой оценки, рыночная стоимость, определенная индивидуально для конкретного объекта недвижимости<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.07.1998 N 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 05.07.2016) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // СЗ РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3813.

<sup>2</sup> Ковалева Е.Н., Бутовецкий А.И. Указ. соч. С. 17.

<sup>3</sup> Там же. С. 18.

Особым образом регулируется порядок определения начальной цены предмета аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории или ведения дачного хозяйства (за исключением случая проведения аукциона в соответствии с п.7 ст.39.18 настоящего Кодекса). В этом случае начальной ценой предмета аукциона является размер первого арендного платежа, который всегда должен определяться по результатам рыночной оценки. Это связано с тем, что по своей сути первый арендный платеж в данном случае является платой за право заключения указанного договора (размер остальных платежей определяется по правилам п.3 ст.39.7 ЗК РФ, не является предметом торга на аукционе и указывается в извещении о проведении аукциона).

В целях экономии бюджетных средств предусмотрено право (а не обязанность) уполномоченного органа при проведении повторного аукциона (любого вида) снизить ранее установленную начальную цену предмета аукциона, но не более чем на 30%. Для доведения информации о проведении аукциона до потенциальных участников в качестве адреса официального сайта РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» определен адрес сайта [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2012 года № 909 «Об определении официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».<sup>1</sup>

Необходимо обратить внимание на системное изменение подхода к предоставлению земельных участков для ведения дачного хозяйства. С 1 марта 2015 года предоставление таких земельных участков осуществляется только по результатам торгов, участниками которых могут быть

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 10.09.2012 года № 909 «Об определении официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.09.2012, N 38, ст. 5121.

исключительно юридические лица. При чем это могут быть не только некоммерческие объединения граждан, а любые юридические лица.

Такой подход связан с тем, что с учетом разрешенного использования дачных участков, определенного Федеральным законом от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», фактически дачные земельные участки используются в целях жилищного строительства. При этом их предоставление осуществлялось без проведения торгов, что на практике приводило к злоупотреблениям, как со стороны органов власти, так и со стороны граждан, к ограничению конкуренции. Кроме того, различный подход к правовому регулированию похожих отношений также представлялся не совсем аргументированным.

После разработки документации по планировке территории, образования земельных участков последние непосредственно предоставляются членам некоммерческой организации, если победителем аукциона является такая некоммерческая организация, или юридическому лицу, если победителем аукциона является иное юридическое лицо, в собственность или аренду без проведения торгов (ст.39.3, 39.6 ЗК РФ).

Кроме детального регулирования процедурных вопросов, можно выделить следующие новшества в данной области. Установлено правило о заключении договоров купли-продажи или аренды земельного участка в случае признания аукциона несостоявшимся: с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе, которая соответствует указанным в извещении о проведении аукциона требованиям и условиям аукциона, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, с участником, единственным принявшим участие в аукционе (п.13, 14 и 20 ст. 39.12 ЗК РФ).

При этом заключение такого договора является обязанностью, как для уполномоченных органов, так и для указанных лиц. Правилами организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или

муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 года № 808, такой возможности не предусматривалось в принципе.

Согласно пункту 32 указанных Правил организатор торгов в случае признания торгов несостоявшимися вправе объявить о повторном проведении торгов<sup>1</sup>. Ранее действовавший порядок проведения аукционов по продаже земельных участков либо права на заключение договора аренды земельного участка для жилищного строительства предусматривал возможность заключения соответствующего договора только с единственным участником аукциона в случае признания аукциона несостоявшимся по причине присутствия менее двух участников.

Предусмотренный новый подход является более эффективным, так как заключению договора с единственным лицом предшествует процедура уведомления неограниченного круга потенциальных участников аукциона и проведение повторного аукциона не гарантирует появление новых участников. В целях предотвращения злоупотреблений на практике предусмотрено, что в данном случае договор купли-продажи земельного участка заключается по начальной цене предмета аукциона, а размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа по договору аренды земельного участка определяется в размере, равном начальной цене предмета аукциона.

Также следует отметить, что жалобы о нарушении процедур аукциона являются предметом рассмотрения федеральным антимонопольным органом в соответствии со ст.18.1 ФЗ от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>2</sup>. Именно этим обусловлено установление сроков, в течение которых соответствующий договор не может быть заключен. Предусмотрено

---

<sup>1</sup> Прошунина Е.В. Продажа земельного участка с публичных торгов: новеллы законодательства // «Актуальные проблемы экономики и права», № 2, 2015. С.46.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О защите конкуренции» // СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434

ведение уполномоченным федеральным органом исполнительной власти реестра недобросовестных участников аукциона. Необходимость введения такого реестра обусловлена получившей широкое распространение практикой участия в аукционах недобросовестных лиц, которые, не имея намерения заключать договор, завышают цену предмета аукциона и совершают иные неправомерные действия, направленные на получение денежных средств от лиц, реально участвующих в аукционе.

Законодательно закреплено правило о заключении договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях, указанных в извещении о проведении этого аукциона (п.11 ст.39.8 ЗК РФ).

По общему правилу аукцион по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукцион на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, проводится в электронной форме, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 39.13 ЗК РФ<sup>1</sup>.

Так, аукцион в электронной форме не проводится в случае, если земельный участок предоставляется гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности либо предназначен для сельскохозяйственного производства.

При проведении аукциона в электронной форме опубликование извещения о таком аукционе в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов уставом муниципального образования, по месту нахождения земельного участка не требуется. Порядок проведения электронного аукциона устанавливается федеральным законом.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. – М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2014. С. 320.

## **2.2 ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА БЕЗ ПРОВЕДЕНИЯ ТОРГОВ**

В отдельных статьях сгруппирован перечень случаев продажи (ст. 39.3 ЗК РФ) и предоставления в аренду (ст. 39.6 ЗК РФ) земельных участков без проведения торгов.

Без проведения торгов в специальном порядке осуществляется продажа земельных участков для комплексного освоения территории, для индивидуального жилищного строительства, для ведения садоводства, огородничества, дачного, фермерского хозяйства, для собственников зданий, сооружений либо помещений в них.

Безусловно, продажа государственных и муниципальных земель в частную собственность увеличивает объем инвестиций, а ставка только на аренду земли сужает круг поиска эффективных землепользователей. Но всегда ли измеренный в денежном исчислении косвенный эффект инвестиционной привлекательности окажется весомее пусть не очень больших, но вполне конкретных платежей, которые приносит договор аренды? Думается, что договор аренды земельного участка (особенно это касается муниципальной собственности) наиболее предпочтителен, да и Земельным кодексом РФ установлен достаточно объемный перечень оснований заключения договора именно аренды земельного участка без проведения торгов.

В связи с этим, в данной работе будет уделено внимание порядку заключения договоров аренды в случаях, не требующих проведения торгов.

Частью 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ установлено 34 основания заключения договора аренды земельного участка без проведения торгов.

В связи с тем, что объем исследовательской работы ограничен, в данном параграфе будут рассмотрены:

- порядок заключения договора аренды с лицом, имеющим право на заключение нового договора аренды без проведения торгов;

- порядок оформления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, с расположенными на них зданиями и сооружениями;

- порядок приобретения прав на земельный участок собственниками объектов незавершенного строительства.

Итак, рассмотрим первую группу.

В соответствии с ч. 15 ст. 39.8 Земельного кодекса РФ арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, по общему правилу, не имеет преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов.

Вместе с тем, из данного правила имеется ряд исключений, которые будут рассмотрены. На заключение договора аренды на новый срок без проведения торгов имеют право следующие лица:

1. Арендаторы земельных участков, если:

- земельный участок был предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов (подп. 1 ч. 3 ст.39.6 Земельного кодекса РФ). Данное основание не распространяется на случаи, когда заключение договора без проведения торгов было осуществлено в связи с тем, что первоначальное предоставление земельного участка планировалось на основании торгов, но данные торги были признаны несостоявшимися в связи с наличием одной заявки (пп. 13, 14, 20 ст. 39.12 Земельного кодекса РФ)<sup>1</sup>. В этом случае первичное предоставление земельного участка в аренду признается предоставлением с торгов и право на заключение нового договора аренды без проведения торгов у такого арендатора не возникает;

---

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Земельное право России. Учебник // «Юрайт», 2014. С. 169.

- земельный участок был предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства или дачного хозяйства (подп. 2 ч. 3 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ). Из данной нормы следует, что даже если первичное предоставление участка гражданам для ведения садоводства или дачного хозяйства было осуществлено на аукционе, последующее предоставление такого участка в аренду на новый срок возможно и без проведения аукциона.

Предоставление земельного участка на новый срок без проведения торгов по основаниям, указанным выше, допускается только при наличии одновременной совокупности всех следующих условий, определенных ч. 4 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ:

1) заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим гражданином или этим юридическим лицом до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка;

2) исключительным правом на приобретение такого земельного участка в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, не обладает иное лицо. Например, на данном участке отсутствуют здания, строения или сооружения, принадлежащие на праве собственности или праве хозяйственного ведения иному лицу;

3) ранее заключенный договор аренды такого земельного участка не был расторгнут с этим гражданином или этим юридическим лицом по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 статьи 46 Земельного кодекса РФ;

4) на момент заключения нового договора аренды такого земельного участка имеются предусмотренные подпунктами 1 - 30 пункта 2 ст.39.6 Земельного кодекса РФ основания для предоставления без проведения торгов земельного участка, договор аренды которого был заключен без проведения торгов. Данное условие является принципиальным и означает, что само по себе первичное предоставление участка в аренду без проведения торгов не дает право на заключение договора аренды на новый срок без проведения

торгов, если на момент заключения нового договора такой земельный участок (исходя из его категории и вида разрешенного использования) должен быть предоставлен на аукционе (например, был изменен вид разрешенного использования участка для целей, связанных со строительством)<sup>1</sup>.

Для заключения договора аренды на новый срок по указанным основаниям, заинтересованные арендаторы предоставляют арендатору заявление о заключении нового договора аренды. Проверка наличия/отсутствия иных критериев, необходимых для заключения нового договора аренды без проведения торгов, возлагается на арендодателя.

2. Арендаторы земельного участка, предназначенного для ведения сельскохозяйственного производства, которые надлежащим образом использовали земельный участок в течение срока действия предыдущего договора аренды (подп. 31 ч. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ, п. 5 ст. 9 Федерального закона № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»)<sup>2</sup>. При чем в этом случае основанием для заключения договора аренды на новый срок является заявление арендатора, которое должно быть подано арендодателю до заключения срока действия предыдущего договора аренды. Иных документов закон не требует.

Теперь рассмотрим, что нового в порядке оформления участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, с расположенными на них зданиями и сооружениями после вступления в силу изменений, внесенных Законом № 171-ФЗ.

Статья 39.20 ЗК РФ воспроизводит уже известное правило: исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или аренду имеют граждане и юридические лица, являющиеся

---

<sup>1</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. – М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2014.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // «Российская газета», № 137, 27.07.2002

собственниками зданий и сооружений, расположенных на таких земельных участках.

Однако, если на одном земельном участке находится несколько объектов недвижимости, принадлежащих на праве собственности разным лицам, а раздел земельного участка невозможен – приобрести в собственность участок можно только по согласию всех собственников. Причем заявление подается такими лицами совместно.

Если на земельном участке расположено несколько объектов, принадлежащих разным лицам на разных правах (одному на праве бессрочного пользования, другому на праве собственности и т.д.), или же здание, в котором помещения принадлежат разным лицам на разных правах, – приобрести участок в собственность невозможно. Единственный выход – заключить договор аренды со множественностью лиц на стороне арендатора.

Если же ни один из указанных правообладателей не обратился с заявлением о приобретении права на земельный участок, уполномоченный орган вправе обратиться в суд с иском о понуждении правообладателей здания, сооружения или помещений в них заключить договор аренды земельного участка, на котором расположены такие здание, сооружение.

Рассмотрим порядок оформления прав на земельный участок, на котором расположены здания, сооружения, собственникам зданий, сооружений, помещений в них и (или) лицам, которым эти объекты предоставлены на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (подп. 9 ч. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса).

Порядок заключения договора аренды по данному основанию зависит от того сформирован ли испрашиваемый земельный участок или нет. Если земельный участок сформирован и стоит на кадастровом учете, то для предоставления земельного участка в аренду - при наличии установленных на то оснований - заинтересованное лицо направляет в орган, уполномоченный на распоряжение земельным участком, заявление о предоставлении земельного участка (ч. 1 ст. 39.17 Земельного кодекса РФ).

В заявлении, наряду с прочим, указываются сведения о заявителе, кадастровый номер участка, основание предоставления земельного участка в аренду без проведения аукциона.

Важно отметить, что если Земельным кодексом РФ допускается предоставление земельного участка лицу в собственность либо в аренду без проведения торгов. Вид права, на котором предоставляется такой земельный участок, выбирает заявитель (ч. 6 ст. 39.14 Земельного кодекса РФ).

Заявление о предоставлении земельного участка без торгов должно быть рассмотрено уполномоченным органом в течение тридцати дней (ч. 5 ст. 39.17 Земельного кодекса РФ), в течение этого времени уполномоченный орган подготавливает проект договора аренды и направляет его заявителю (если границы земельного участка не нуждаются в уточнении) либо отказывает в предоставлении земельного участка по закрытому перечню оснований, который указан в ст. 39.16 Земельного кодекса РФ<sup>1</sup>.

В соответствии с ч. 4 ст. 39.17 Земельного кодекса РФ рассмотрение заявлений о предоставлении земельного участка осуществляется в порядке их поступления. Это означает, что при конкуренции заявок на один и тот же участок, который может быть предоставлен в аренду без проведения торгов, договор аренды заключается с лицом, первым подавшим заявку, без проведения аукциона.

Если земельный участок, который может быть предоставлен без проведения торгов, не сформирован, процедуре его предоставления, описанной выше должна предшествовать процедура предварительного согласования предоставления земельного участка (ч. 1 ст. 39.14 Земельного кодекса РФ).

Сущность данной процедуры заключается в следующем:

1) лицо, заинтересованное в предоставлении участка, подготавливает схему расположения испрашиваемого земельного участка, если земельный участок предстоит образовать, и не утвержден проект межевания территории,

---

<sup>1</sup> Анисимов А.П. Указ. соч. С. 63.

в границах которой предстоит образовать такой участок (подп. 1 ч. 1 ст. 39.14 Земельного кодекса РФ);

2) заинтересованное лицо обращается в уполномоченный орган с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка.

В заявлении указываются реквизиты заявителя, основания предоставления испрашиваемого участка без проведения торгов, вид права, на котором испрашивается участок, сведения об испрашиваемых границах участка, определенных схемой расположения, подготовленной заявителем, либо проектом межевания.

Соответственно, к заявлению прикладываются схема расположения земельного участка и документы, подтверждающие наличие оснований для предоставления земельного участка без проведения торгов.

Заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка рассматривается в течение 30 дней.

Основаниями для отказа в предварительном согласовании предоставления земельного участка являются наличие оснований для отказа в согласовании схемы расположения, указанных в п. 16 ст. 11.10 Земельного кодекса РФ), а также наличие оснований, исключающих предоставление участка без торгов в соответствии со ст. 39.16 Земельного кодекса РФ.

В остальных случаях уполномоченный орган обязан согласовать предоставление земельного участка.

Решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка является основанием для проведения за счет заявителя кадастровых работ по его формированию и постановке на кадастровый учет (пп. 4-5 ст. 39.14 Земельного кодекса РФ).

Решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка действует два года (ч. 14 ст. 39.15 Земельного кодекса РФ), в течение которых заявитель имеет право обеспечить постановку участка на

кадастровый учет и обратиться с заявлением о предоставлении земельного участка.

После постановки земельного участка на кадастровый учет заявитель, в отношении которого принято решение о предварительном согласовании предоставления участка, обращается в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении ему участка в собственность либо в аренду.

Необходимо отметить, что если в отношении одного участка поступило несколько заявок на предварительное согласование предоставления земельного участка, данные заявки рассматриваются в порядке их поступления (ч. 4 ст. 39.15 Земельного кодекса РФ)<sup>1</sup>. Иными словами, при поступлении нескольких заявок на один участок приоритет отдается первой поступившей заявке без проведения торгов.

Казалось бы схема предварительного согласования предоставления земельного участка достаточно проста, но и здесь не обходится без «проволочек». Итак, город Т., процедура предварительного согласования практически завершена, заявитель (МКУ), уже потративший значительное время на подготовку необходимых документов, финансовые ресурсы для оформления межевого дела, обращается в Росреестр для постановки на кадастровый учет согласованного участка, и...Получает решение о приостановлении осуществления кадастрового учета в связи с несоответствием межевого плана п. 19 Требований к подготовке межевого плана, утвержденных Приказом Минэкономразвития РФ от 24.11.2008 г. № 412 (электронный образ схемы земельного участка не заверен усиленной квалификационной электронной подписью (ЭЦП) уполномоченного должностного лица органа, ее утвердившего).

Заявителю ничего не оставалось как обратиться в органы местного самоуправления, с просьбой предоставить ему электронный образ схемы земельного участка, заверенный усиленной ЭЦП (другими словами

---

<sup>1</sup> Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 15.

документ, оформленный «по букве закона»). Заявитель получил ответ, сводившийся к следующему.

В настоящее время решается вопрос о возможности предоставления схемы расположения земельного участка в форме электронного документа и закреплении за соответствующими структурными подразделениями (подведомственными учреждениями) права заверять схему расположения земельного участка усиленной ЭЦП. И вот только после определения лиц, уполномоченных на подписание документов с помощью усиленной ЭЦП, схема расположения земельного участка будет подготовлена в соответствии с требованиями действующего законодательства. Остается только надеяться, что данная схема будет получена в период действия решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка, который составляет два года.

Целесообразно отметить, каким образом законодатель решил болезненный в настоящее время вопрос о приобретении прав на земельный участок собственниками объектов незавершенного строительства. Ведь предусмотренное ст. 39.20 ЗК РФ исключительное право на приобретение земельных участков, рассмотренное выше, распространяется только на правообладателей зданий, строений, сооружений, расположенных на таких земельных участках, и не учитывает наличие такой категории лиц, как собственники объектов незавершенного строительства.

В последние несколько лет в связи с нестабильной финансовой ситуацией застройщики (арендаторы земельных участков) прекращают строительство объектов и оставляют его в стадии незавершенного строительства. При этом по общему правилу, лицо, которому земельный участок был предоставлен для целей строительства, не имеет преимущественного права на предоставление данного участка по договору аренды на новый срок без проведения аукциона (ч. 15 ст. 39.8 Земельного

кодекса РФ)<sup>1</sup>. Как же в целях недопущения долгостроя и обеспечения эффективного использования земельных участков в такой ситуации поступать органам местного самоуправления?

Решение вопроса о допуске или нет приобретения прав на земельный участок под объектами незавершенного строительства не является очевидным, так как, с одной стороны, наличие на земельном участке объекта незавершенного строительства, на который зарегистрировано право собственности, фактически выводит этот участок из оборота. С другой стороны, предоставление собственнику такого объекта исключительного права на выкуп или приобретение в аренду земельного участка, учитывая отсутствие в законодательстве требований к объектам незавершенного строительства, на которые может быть зарегистрировано право собственности, может привести к массовому возведению на земельных участках отдельных строительных конструкций, регистрации прав на них с целью захвата земельных участков без реального намерения освоения таких земельных участков.

Редакция Земельного кодекса РФ с изменениями, внесенными Законом № 171-ФЗ, существенно меняет правовое регулирование режима землепользования участками, занятыми объектами незавершенного строительства, расположенными на арендованных участках, срок действия аренды которых истек.

В соответствии с ч. 5 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ если объект незавершенного строительства находится на земельном участке, срок действия договора аренды которого истек, орган, уполномоченный на распоряжение данным земельным участком, в течение шести месяцев со дня истечения срока действия договора аренды вправе предъявить в суд требование об изъятии объекта незавершенного строительства и продаже его с публичных торгов.

---

<sup>1</sup> Железнов Д.С. Правоотношения по предоставлению земельных участков для строительства: понятие, структура, элементы // «Аграрное и земельное право», № 5 (125), 2015. С. 46.

Правила проведения публичных торгов по продаже объектов незавершенного строительства определены статьей 239.1 Гражданского кодекса РФ и Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1299<sup>1</sup>.

Лицо, купившее объект незавершенного строительства с публичных торгов, вправе однократно заключить аренды данного земельного участка без проведения торгов для завершения строительства объекта.

Договор аренды в данном случае заключается на срок, превышающий в два раза срок, установленный уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в качестве срока, необходимого для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений (ч. 9 ст. 39.8 Земельного кодекса РФ).

Если в течение шести месяцев с момента завершения срока действия договора аренды земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства, уполномоченный орган не обратился в суд с иском об изъятии данного объекта и его продаже с публичных торгов либо если объект не был продан с торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах, собственник объекта незавершенного строительства имеет право обратиться в уполномоченный орган с заявлением о заключении с ним без проведения торгов договора аренды данного земельного участка для целей завершения строительства расположенного на нем объекта.

В этом случае договор аренды заключается на срок до трех лет (подп. 6 ч. 8 ст. 39.8 Земельного кодекса РФ).

Необходимо отметить, что описанные выше правовые режимы применяются к правоотношениям, возникшим после 01.03.2015.

В соответствии с п. 21 ст. 3 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в случае, если объект незавершенного

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1299 «О утверждении Правил проведения публичных торгов по продаже объектов незавершенного строительства» // СЗ РФ, 15.12.2014, № 50, ст. 7088

строительства расположен на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, и право собственности на указанный объект зарегистрировано до 1 марта 2015 года или такой земельный участок предоставлен до 1 марта 2015 года в аренду, собственник указанного объекта имеет право приобрести такой земельный участок в аренду сроком на три года однократно для завершения его строительства без проведения торгов<sup>1</sup>.

При этом, предоставление участка без торгов согласно рассматриваемому пункту Закона возможно однократно.

Анализ изменений, вступивших в силу с 01.03.2015 г., затронутых в данной работе, и их применение на практике показывает следующее.

Безусловно изменения, которые внесены в Земельный кодекс РФ, ориентированы гармонизировать земельное законодательство с Гражданским кодексом и законодательством о градостроительной деятельности, повысить прозрачность и открытость процедур в области земельных отношений, а также исключить возможные коллизии между федеральными законами и положениями, которые способствуют возникновению коррупции на практике.

---

<sup>1</sup> Железнов Д.С. Указ. соч. С. 48.

### **2.3 ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА НЕКОТОРЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН БЕСПЛАТНО**

Федеральным законом №171-ФЗ были внесены существенные поправки и дополнения в Земельный кодекс Российской Федерации, которые касаются в основном предоставления гражданам и юридическим лицам в аренду, безвозмездное пользование или собственность земельных участков из государственной или муниципальной собственности. В данном параграфе будет рассмотрена возможность получения земельного участка в собственность бесплатно.

Перечень таких случаев определен в ст. 39.5 ЗК РФ. Там всего восемь пунктов, но мы рассмотрим только те, когда земельный участок бесплатно в собственность может получить именно физическое лицо гражданин. Такие случаи следует разделить на 2 категории:

- 1) Предоставление в собственность земельного участка бесплатно по истечению 5 лет безвозмездного пользования земельным участком;
- 2) Предоставление в собственность земельного участка бесплатно льготным категориям граждан.

Процедура (порядок) предоставления земельного участка из государственной или муниципальной собственности без проведения торгов установлена в ст.39.14 ЗК РФ, одинакова для всех случаев предоставления участка: в собственность; в аренду; в постоянное (бессрочное) пользование; в безвозмездное пользование, и была рассмотрена в предыдущем параграфе.

В зависимости от категории лиц, которым земельный участок может быть предоставлен бесплатно в собственность, можно условно разделить на несколько групп:

- любой гражданин, у которого земельный участок находился в безвозмездном пользовании;
- многодетный;

- специалист, который соответствует предусмотренным законом требованиям, и у которого земельный участок находился в безвозмездном пользовании;

- отдельные категории граждан, которым в соответствии с федеральным законодательством или законодательством субъекта РФ предусмотрено предоставление земельного участка бесплатно.

Полный перечень случаев предоставления земельного участка в безвозмездное пользование определен в ст. 39.10 ЗК РФ. Такое пользование может стать не только основанием для бесплатного получения земли в собственность, но и хорошей альтернативой такому получению земельного участка в собственность. Безвозмездное пользование, как следует из названия, означает, что не нужно платить за землю ни арендную плату, ни налог на собственность – это очень удобно.

Предоставление земельных участков бесплатно многодетным семьям было установлено еще ранее в 2011 г. на основании Федерального закона № 138-ФЗ от 16.06.2011 г. Этим законом в ЗК РФ были внесены изменения, согласно которым «граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>. На данный момент статья 28 ЗК РФ утратила силу в связи с принятием Федерального закона № 171-ФЗ.

Сегодня все случаи и порядок предоставления земельных участков бесплатно в собственность многодетным семьям устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ. В частности решением таких органов могут быть приняты дополнительные требования для получения земельных участков из земель, принадлежащих субъекту РФ или

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 14.06.2011 № 138-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ, 20.06.2011, N 25, ст. 3531.

муниципальному образованию. Земельным кодексом прямо предусмотрено возможность установления требования о постановке граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Также может быть установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

По Московской области принят Закон «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» от 15.06.2011.<sup>1</sup> Этот закон устанавливает, что для получения в долевую собственность земельного участка в Московской области многодетная семья должна соответствовать таким условиям:

1) все члены многодетной семьи являются гражданами Российской Федерации;

2) родители либо одинокая мать (отец), с которыми проживают трое и более детей, должны быть не менее 5 лет зарегистрированы на территории Московской области;

3) трое и более детей должны быть зарегистрированы по месту жительства в Московской области;

4) ни один из членов многодетной семьи не имеет земельных участков и домов на территории Московской области.

В Тверской области согласно Закону № 75-ЗО «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области» от 07.12.2011 г. установлены менее жесткие требования.<sup>2</sup> Так, правом на бесплатное приобретение в собственность земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, обладают граждане Российской Федерации, имеющие трех и более детей, при одновременном наличии следующих условий:

---

<sup>1</sup> Балашов Е.В. Мустанов Т.У. Особенности предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства // «Экономика и социум» №2, 2015. С. 22.

<sup>2</sup> Там же. С. 23.

1) гражданин является родителем (усыновителем) трех и более детей в возрасте до 18 лет, проживающих совместно с ним;

2) гражданин проживает в Тверской области не менее 5 лет.

Выделение земельных участков под строительство домов для многодетных семей происходит в каждом регионе по-разному, это зависит от средств бюджета и желания властей. В больших населенных пунктах, областных центрах наблюдается дефицит свободных земельных участков. В связи с этим многодетным семьям зачастую выделяют не очень привлекательные земли на большом расстоянии от города. С принятием изменений в ЗК РФ граждане теперь вправе самостоятельно выбирать земельные участки, которые им подходят, и подготавливать необходимые документы для их получения.

В заявлении о предварительном согласовании предоставления земельного участка указываются:

1) фамилия, имя и (при наличии) отчество, место жительства заявителя, реквизиты паспорта;

2) наименование и юридический адрес заявителя юридического лица, регистрационный номер в ЕГРЮЛ, идентификационный номер налогоплательщика;

3) кадастровый номер испрашиваемого земельного участка, если границы такого земельного участка подлежат уточнению;

4) реквизиты решения об утверждении проекта межевания территории, если образование испрашиваемого земельного участка предусмотрено указанным проектом;

5) кадастровый номер земельного участка или кадастровые номера земельных участков, из которых предусмотрено образование испрашиваемого земельного участка;

6) основание предоставления земельного участка без проведения торгов из числа предусмотренных пунктом 2 статьи 39.3, статьей 39.5, пунктом 2 статьи 39.6 или пунктом 2 статьи 39.10 ЗК РФ (основания для

предоставления земельного участка в заявлении нужно указывать конкретно в соответствии с определенной статьей ЗК РФ);

7) вид права, на котором заявитель желает приобрести земельный участок;

8) цель использования земельного участка;

9) реквизиты решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд (только в том случае, если земельный участок предоставляется взамен земельного участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд);

10) реквизиты решения об утверждении документа территориального планирования и (или) проекта планировки территории (в случае, если земельный участок предоставляется для размещения объектов, предусмотренных указанными документом и (или) проектом);

11) почтовый адрес и (или) адрес электронной почты для связи с заявителем.<sup>1</sup>

К заявлению о предварительном согласовании предоставления земельного участка прилагаются:

1) документы, подтверждающие право на приобретение земельного участка без проведения торгов;

2) схема расположения земельного участка (в случае, если испрашиваемый земельный участок предстоит образовать и отсутствует проект межевания территории);

3) проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков (в случае предоставления лесного участка);

4) документ, подтверждающий полномочия представителя заявителя (если обращается представитель);

---

<sup>1</sup> Чергинская С.В. Проблемы обеспечения прав граждан при предоставлении земельных участков для строительства // Экологическое право. 2015. № 1. С. 34.

5) заверенный перевод на русский язык документов о государственной регистрации юридического лица (только для заявителей иностранных компаний);

б) подготовленные некоммерческой организацией, созданной гражданами, списки ее членов (для некоммерческих организаций).

При наличии в письменной форме согласия лица, обратившегося с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка, который предстоит образовать в соответствии со схемой расположения земельного участка, уполномоченный орган вправе утвердить иной вариант схемы расположения земельного участка. Поэтому в заявлении нужно указывать, что вы не даете (даете) согласие на утверждение другой схемы земельного участка.

Положения о бесплатном выделении земельных участков отдельным категориям граждан, как и многие другие условия предоставления земли (список муниципалитетов, список профессий, которым предоставляется приоритет, условия для предоставления земли многодетным семьям) устанавливаются местными законами на уровне субъектов РФ. Поэтому более детально этот вопрос нужно рассматривать в разрезе регионального законодательства.

В разных регионах льготными могут быть разные категории граждан. Например: инвалиды первой и второй групп; семьи, имеющие детей-инвалидов; дети-сироты; лица, репрессированные по политическим мотивам; семьи, проживающие в сельской местности не менее трех лет; граждане, признанные нуждающимися в жилых помещениях; одинокие матеря (отцы) и вдовы (вдовцы), имеющие несовершеннолетних детей; граждане, лишившиеся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций; ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны; ветераны и инвалиды боевых действий; инвалиды-чернобыльцы и другие.

Таким образом, в ЗК РФ предусмотрено не так уж и много случаев бесплатного предоставления земельных участков в собственность. Сразу

получить землю в собственность могут только льготные категории населения, список которых утверждается на уровне субъектов РФ. Чтобы получить землю в собственность бесплатно на общих основаниях нужно ждать не менее 5 лет. Перед этим нужно пройти сложную процедуру предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Из анализа положений земельного законодательства, сделанного в предыдущих параграфах, известно, что предусмотрено две разных процедуры предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности: без проведения торгов и с проведением торгов (аукциона). Таким образом, можно сделать вывод, что предоставление земельных участков в безвозмездное пользование и в собственность бесплатно осуществляется по простой процедуре без проведения торгов. Но не все так просто.

Нужно учитывать еще и положения отдельной статьи 39.18, которая определяет особенности предоставления земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

В соответствии со ст. 39.18 Земельного кодекса РФ в случае поступления заявления гражданина либо крестьянского (фермерского) хозяйства о предварительном согласовании предоставления указанных выше земельных участков уполномоченный орган в срок, не превышающий тридцати дней с даты поступления любого из этих заявлений, совершает одно из следующих действий:

- 1) обеспечивает опубликование извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей в средстве массовой информации, используемом для официальной публикации муниципальных нормативных правовых актов, и на сайте уполномоченного органа в сети «Интернет».

2) отказывает в предварительном согласовании предоставления земельного участка или об отказе в предоставлении земельного участка по основаниям, указанным в п. 6 ст. 39.15 и ст. 39.16 Земельного кодекса РФ.<sup>1</sup>

В извещении указываются:

1) информация о возможности предоставления земельного участка с указанием целей этого предоставления;

2) информация о праве граждан или крестьянских (фермерских) хозяйств, в течение тридцати дней соответственно со дня публикации заявить о намерении участвовать в аукционе по продаже такого земельного участка или аукционе на право заключения договора аренды такого земельного участка;

3) адрес и способ подачи заявлений о намерении участвовать в аукционе и сроках их направления;

4) адрес или иное описание местоположения земельного участка;

5) кадастровый номер и площадь земельного участка в соответствии с данными государственного кадастра недвижимости, за исключением случаев, если испрашиваемый земельный участок предстоит образовать;

6) площадь земельного участка в соответствии с проектом межевания территории или со схемой расположения земельного участка, если подано заявление о предоставлении земельного участка, который предстоит образовать;

7) реквизиты решения об утверждении проекта межевания территории в случае, если образование земельного участка предстоит в соответствии с утвержденным проектом межевания территории, условный номер испрашиваемого земельного участка, а также адрес сайта в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", на котором размещен утвержденный проект;

8) адрес и время приема граждан для ознакомления со схемой расположения земельного участка, в соответствии с которой предстоит

---

<sup>1</sup> Балашов Е.В. Мустанов Т.У. Указ. соч. С. 25.

образовать земельный участок, если данная схема представлена на бумажном носителе.

Решение о заключении договора аренды земельного участка либо о предварительном согласовании предоставления земельного участка принимается уполномоченным органом без проведения аукциона только в том случае, если по истечении тридцати дней со дня опубликования извещения заявления иных граждан, крестьянских (фермерских) о намерении участвовать в аукционе не поступили<sup>1</sup>.

В этом случае уполномоченный орган принимает решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка (если участок не сформирован) либо о заключении договора аренды. В первом случае договор аренды заключается после постановки участка на кадастровый учет и поступления заявления от лица, в отношении которого принято решение о предварительном согласовании предоставления участка. Договор заключается без проведения аукциона.

Если в течение тридцати дней с момента публикации извещения поступили иные заявления граждан и/или крестьянских (фермерских) хозяйств о готовности участия в аукционе, предоставление земельного участка осуществляется исключительно на аукционе.

При этом, согласно ч. 7 ст. 39.18 Земельном кодексе РФ в этом случае проведение аукциона является обязанностью, а не правом уполномоченного органа.

---

<sup>1</sup> Тарасова А. С. Указ. соч. С. 21.

## **2.4 ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

Земельным кодексом РФ определен исчерпывающий перечень оснований, по которым уполномоченный орган вправе отказать в предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов либо в согласовании предварительного предоставления участка (если испрашиваемый участок не был сформирован).

Отказ в предоставлении земельного участка от уполномоченных органов можно сгруппировать по двум этапам прохождения процедуры:

1) подача заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка вместе со схемой расположения земельного участка;

2) подача заявления о предоставлении земельного участка (так как участок уже должен был пройти государственный кадастровый учет, на этом этапе становятся неактуальными основания, связанные со схемой расположения земельного участка).

Во время предварительного согласования предоставления земельного участка основаниями для отказа могут быть:

1. Отказ в утверждении схемы расположения земельного участка на основаниях:

- несоответствия схемы ее форме, формату или требованиям к подготовке;

- границы земельного участка полностью или частично совпадают с границами другого земельного участка, который образуется в соответствии с принятым ранее решением;

- схема разработана с нарушением правил указанных в ст. 11.9 ЗК РФ;

- схема не соответствует утвержденному проекту планировки территории, землеустроительной документации, положению об особо охраняемой природной территории;

- земельный участок расположен в границах территории, для которой утвержден проект межевания территории.

Большинство этих оснований успешно решаются опытным кадастровым инженером, который обязан знать все нормы и правила составления схем расположения земельных участков.

2. Основания для отказа в предоставлении земельного участка, который предстоит образовать:

- с заявлением о предоставлении земельного участка обратилось лицо, которое не имеет права на приобретение земельного участка без проведения торгов (основания для предоставления земельного участка без торгов предусмотрены пунктом 2 статьи 39.3, статьей 39.5, пунктом 2 статьи 39.6 или пунктом 2 статьи 39.10 ЗК РФ);

- земельный участок предоставлен другим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды;

- земельный участок предоставлен некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения огородничества, садоводства, дачного хозяйства или комплексного освоения территории в целях индивидуального жилищного строительства;

- на земельном участке расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие другим гражданам или юридическим лицам;

- на земельном участке расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;

- земельный участок является изъятым из оборота или ограниченным в обороте и его предоставление не допускается на праве, указанном в заявлении о предоставлении земельного участка;

- земельный участок является зарезервированным для государственных или муниципальных нужд;

- земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой с другим лицом заключен договор о развитии застроенной территории;

- земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой с другим лицом заключен договор о развитии застроенной территории, или земельный участок образован из земельного участка, в отношении которого с другим лицом заключен договор о комплексном освоении территории;

- земельный участок образован из земельного участка, в отношении которого заключен договор о комплексном освоении территории или договор о развитии застроенной территории, и в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории предназначен для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения;

- земельный участок является предметом аукциона;

- в отношении земельного участка поступило заявление о проведении аукциона по его продаже или аукциона на право заключения договора аренды;

- в отношении земельного участка опубликовано извещение о предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, дачного хозяйства;

- испрашиваемый земельный участок не включен в утвержденный перечень земельных участков, предоставленных для нужд обороны и безопасности и временно не используемых для указанных нужд (актуально

только в случае подачи заявления о предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование для сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования, не предусматривающего строительства зданий, сооружений, на срок не более чем пять лет);

- площадь земельного участка, указанного в заявлении о предоставлении земельного участка некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения огородничества, садоводства, превышает предельный размер, установленный в соответствии с федеральным законом (нужно изучить правила землепользования и застройки, где указаны предельные размеры по различным территориальным зонам);

- земельный участок в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории предназначен для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения;

- земельный участок предназначен для размещения здания, сооружения в соответствии с государственной программой Российской Федерации, государственной программой субъекта Российской Федерации;

- предоставление земельного участка на заявленном виде прав не допускается;

- в отношении земельного участка принято решение о предварительном согласовании его предоставления, срок действия которого не истек;

- земельный участок изъят для государственных или муниципальных нужд<sup>1</sup>.

Большинство из указанных оснований достаточно редкие, а некоторых из них можно избежать путем детального изучения правил землепользования и застройки, а также решений органов местного самоуправления, которые доступны на сайте муниципалитетов и в

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001.

региональных газетах. Если участок занят – то изменить уже ничего нельзя, его не предоставят.

3. Основания для отказа в предоставлении земельного участка, границы которого подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»<sup>1</sup>:

- разрешенное использование земельного участка не соответствует целям использования такого земельного участка, указанным в заявлении о предоставлении земельного участка;

- в отношении земельного участка не установлен вид разрешенного использования;

- земельный участок не отнесен к определенной категории земель.

Дополнительными основаниями для отказа в предоставлении земельного участка после решения о предварительном согласовании предоставления могут быть следующие две причины:

- границы земельного участка, указанного в заявлении о его предоставлении, подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» (границы земельного участка были зарегистрированы с недостаточной точностью);

- площадь земельного участка превышает его площадь, указанную в схеме расположения земельного участка, проекте межевания территории или в проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков, в соответствии с которыми такой земельный участок образован, более чем на десять процентов (нужно внимательно заполнять заявление о предоставлении земельного участка и не допускать никаких неточностей).

Таким образом, каких то оснований для отказа в предоставлении земельного участка можно с успехом избежать (если быть внимательным и не пытаться хитрить с документацией), но некоторые основания, такие как

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственном кадастре недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Российская газета», № 165, 01.08.2007.

«занятость» участка другими лицами, побороть не удастся. Кроме того, нужно помнить, что до 1 января 2020 года каждый из субъектов РФ вправе установить для своих территорий дополнительные основания для отказа в предоставлении либо в предварительном согласовании предоставления земельного участка. Таким образом, если есть заинтересованность в бесплатном получении земельного участка в собственность, нужно особенно внимательно следить за изменениями по этому поводу в региональном законодательстве.

## **ГЛАВА 3 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА**

### **3.1 АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ВОПРОСАМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА**

Проанализировав практику арбитражных судов стало ясно, что споры, которые регулируются нормами земельного законодательства, возникают достаточно часто.

Арбитражными судами рассматриваются дела соответствующей категории, в том числе споры, которые разрешаются в области административных и других публичных правоотношений, и конечно же гражданско-правовые споры.

Часто по делам данной категории встречаются вопросы, которые связаны с применением той или иной нормы права. Здесь следует отметить непрекращающееся изменение законодательства в рассматриваемой в этой работе отрасли права. Анализ вопросов, которые возникают, позволяет сделать вывод об исключительной актуальности проблем, связанных с оформлением прав на землю, а также полномочий по распоряжению землей, о плате за земельные участки.

Несмотря на то, что существенные изменения положений Земельного кодекса РФ, которые связаны с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, начали действовать с 01.03.2015 года, можно уже сделать некоторые выводы из анализа судебной практики, сложившейся в период с 01.03.2015 г. до написания данной работы.

Достаточно много судебных решений связано именно с применением положений главы V.1 Земельного кодекса РФ в связи с нововведениями и неправильным пониманием и толкованием новых норм, как заявителями, так

и органами государственной власти, а также органами местного самоуправления, которые осуществляют функции по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Ниже будут рассмотрены некоторые из них.

Из Решения по делу № 2-5658/2015 от 08.07.2015 г.

Сыктывкарским городским судом Республики Коми, при рассмотрении в открытом судебном заседании в г. Сыктывкаре гражданского дела по иску Гражданина к администрации муниципального образования городского округа Сыктывкар о признании незаконным отказа и обязанности заключить договор аренды, было установлено следующее:

Чч.мм.гг. между администрацией города и Гражданином заключен договор №... аренды земельного участка, согласно которому Гражданину в аренду сроком до чч.мм.гг. предоставлен земельный участок по адресу:..., с кадастровый номер... для строительства объекта «...».<sup>1</sup>

Чч.мм.гг. истец обратился в администрацию города с заявлением о продлении указанного договора аренды.

Администрация города отказала истцу в заключении договора аренды земельного участка (письмо от чч.мм.гг №...).<sup>2</sup>

При рассмотрении дела судом проводилась оценка документов с учетом изменений положений Земельного кодекса РФ, вступивших в силу с 01.03.2015 г., которые были внесены Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так судом были применены положения п. 1 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ, согласно которому договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 указанной статьи.

---

<sup>1</sup>Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми по делу № 2-5658/2015 от 08.07.2015 г. // <https://rospravosudie.com>.

<sup>2</sup> Там же.

Также в соответствии с п. 3 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ граждане и юридические лица, являющиеся арендаторами находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, имеют право на заключение нового договора аренды таких земельных участков без проведения торгов в случае, если земельный участок предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов (за исключением случаев, предусмотренных пунктом 13, 14 или 20 статьи 39.12 настоящего Кодекса), а также земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства или дачного хозяйства<sup>1</sup>.

Так исходя из п. 4 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ гражданин или юридическое лицо, являющиеся арендаторами земельного участка, имеют право на заключение нового договора аренды такого земельного участка в указанных в пункте 3 статьи 39.6 в случаях при наличии в совокупности следующих условий:

1) заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим гражданином или этим юридическим лицом до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка;

2) исключительным правом на приобретение такого земельного участка в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, не обладает иное лицо;

3) ранее заключенный договор аренды такого земельного участка не был расторгнут с этим гражданином или этим юридическим лицом по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 статьи 46 настоящего Кодекса;

4) на момент заключения нового договора аренды такого земельного участка имеются предусмотренные подпунктами 1 - 30 пункта 2 настоящей

---

<sup>1</sup>Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми по делу № 2-5658/2015 от 08.07.2015 г. // <https://rospravosudie.com>.

статьи основания для предоставления без проведения торгов земельного участка, договор аренды которого был заключен без проведения торгов.

Согласно п.п. 10 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, на котором расположены объекты незавершенного строительства, однократно для завершения их строительства собственникам объектов незавершенного строительства в случаях, предусмотренных пунктом 5 настоящей статьи;

Согласно п. 5 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен объект незавершенного строительства, осуществляется однократно для завершения строительства этого объекта:

1) собственнику объекта незавершенного строительства, право собственности на который приобретено по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у предыдущего собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

2) собственнику объекта незавершенного строительства, за исключением указанного в подпункте 1 настоящего пункта, в случае, если уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов либо судом отказано в удовлетворении данного требования или этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах. Предоставление земельного участка в аренду без аукциона в соответствии с настоящим подпунктом допускается при условии, что такой земельный

участок не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта.

Судом из анализа положений п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» п. 1 ст. 130 ГК РФ, ст. 131 ГК РФ, п. 1 ст. 133 ГК РФ и пояснений представителя истца, что на участке отсутствует объект незавершенного строительства, выполнены только подготовительные работы для заливки фундамента, судом сделан вывод о том, что в настоящее время у истца отсутствует право требования заключения договора аренды земельного участка для окончания строительства.

Следовательно, суд решил иск Гражданина к администрации города о признании незаконным отказа, обязанности заключить договор аренды оставить без удовлетворения.

Из рассмотренного выше примера следует, что граждане в силу юридической безграмотности, рассматривают положения Земельного кодекса РФ однобоко, без учета того, что нормы земельного законодательства тесно связаны с другими отраслями, в частности в рассматриваемом примере с положениями Градостроительного кодекса РФ.

В следующем примере будет рассмотрено неправильное применение норм земельного законодательства уже со стороны исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных на предоставление земельных участков.

Из Решения по делу № 2-5563/40(15) от 18 июня 2015 г.

В г. Екатеринбург Кировским районным судом было рассмотрено в судебном заседании по заявлению Гражданки гражданское дело о признании незаконным решения уполномоченного органа по распоряжению земельными участками в лице Министерства по управлению

государственным имуществом Свердловской области (далее - Министерство). В ходе судебного заседания суд установил следующее.

23 марта 2015 г. Гражданка в порядке п. 15 ч. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ подала в Министерство заявление о предварительном согласовании предоставления в аренду земельного участка, который находится в кадастровом квартале 66:41:0712015..... в границах населенного пункта город Екатеринбург. Цель получения указанного участка - ведение личного подсобного хозяйства. К заявлению Гражданка приложила схему расположения земельного участка, которая изготовлена на бумажном носителе по утвержденной форме. Через месяц Гражданка получила от Министерства решение, которое содержало отказ в рассмотрении заявления со ссылкой на п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ.

По мнению истицы Министерство должно было принять решение или о предварительном согласовании земельного участка, или об отказе, при этом отказ должен быть подкреплён конкретными основаниями. Но, письмо Министерства об отказе не соответствует требованиям, предъявляемым ст.ст. 39.15, 39.16 ЗК РФ, поскольку оно не содержит никаких оснований для отказа в предварительном согласовании предоставления испрашиваемого земельного участка. Так, порядок предоставления земельных участков в аренду в соответствии со ст. 39.14 ЗК РФ предусматривает изготовление схемы расположения земельного участка в случае, если земельный участок необходимо образовать, и обращение в соответствующий орган с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка. Гражданка за свой счет изготовила схему расположения интересующего земельного участка и при этом соблюла при ее подготовке требования, указанные в п. 1,2 ст. 11.10 ЗК РФ. Таким образом, испрашиваемый земельный участок был образован в соответствии с требованиями ст. 11.9 ЗК РФ. Указание Министерства в своем письме на п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ не обосновано, к тому же все основания для отказа в утверждении схемы

расположения земельного участка, перечисленные в ней, Министерством ничем не подтверждены.<sup>1</sup>

В письме отсутствует описание нарушений, которые были допущены при образовании интересующего земельного участка, к тому же нет указаний, в чем именно выражается несоответствие конфигурации земельного участка, которое привело к вклиниванию, изломанности границ, чересполосице, вкрапливанию, невозможности размещения объектов недвижимости и иным недостаткам, которые препятствуют рациональному использованию и охране земель. Из заключения кадастрового инженера от 12.05.2015 г. Следует, что схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории в отношении земельного участка, расположенного в кадастровом квартале <№...> по адресу: <.....> выполнена с соблюдением требований п. 1,2 ст. 11.10 ЗК РФ, а именно с учетом Правил землепользования и застройки городского округа - муниципального образования «Город Екатеринбург», которые утверждены решением от 13 ноября 2007 г. № 68/48, территорий общего пользования, местоположения границ земельных участков, красных линий, местоположения зданий, сооружений. Формирование границ испрашиваемого земельного участка, расположенного в кадастровом квартале <№...> по адресу: <.....>, сделано в соответствии с требованиями ст. 11.9 ЗК РФ. Поэтому, принимая во внимание, что не имеется оснований для отказа в предварительном согласовании земельного участка, необходимо обязать Министерство, как уполномоченный орган, опубликовать извещение по правилам п. 1 ч. 1 ст. 39.18 ЗК РФ для целей последующего принятия решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка в аренду (п.2 ч. 5 ст. 39.18 ЗК РФ). Отказ в рассмотрении заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка в аренду нарушает права истицы на получение интересующего ее земельного участка,

---

<sup>1</sup> Решение Кировского районного суда г. Екатеринбурга № 2-5563/2015 2-5563/2015~М-4317/2015 М-4317/2015 от 23 июня 2015 г. по делу № 2-5563/2015 // <http://sudact.ru>.

право на обращение в уполномоченный орган и право на рассмотрение обращения уполномоченным органом, которые установлены ст.ст. 1, 25, 39.6, 39.14, 39.15 и 39.18 ЗК РФ.<sup>1</sup>

В связи с вышеизложенным истица просит решение Министерства №<.....> от 08.04.2015 признать незаконным и отменить, а также обязать Министерство по заявлению Гражданки (истицы) от «23» марта 2015 года о предварительном согласовании предоставления в аренду в кадастровом квартале <№<.....> по адресу: г<.....> для ведения личного подсобного хозяйства обеспечить опубликование извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей в порядке, который установлен для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов уставом поселения, городского округа, по месту нахождения земельного участка и разместить на официальном сайте извещение, а также на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в соответствии со ст. 39.18 Земельного кодекса Российской Федерации.

Суд, изучив материалы дела, применил положения п. 15 ч. 2 ст. 39.6, ст. 39.18, п. 8 ст. 39.15, ст. 39.16, ст. 39.14, п. 6 ст. 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации, пришел к выводу об удовлетворении заявленных требований в части признания незаконным решения Министерства от 08.04.2015 год и возложении обязанности на заинтересованное лицо устранить нарушение прав заявителя, которое было допущено, и принять решение по обращению Гражданки в соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации.

При анализе судебной практики стало очевидно, что органы, уполномоченные на предоставление земельных участков, несмотря на изменение положений земельного законодательства, регулирующих порядок предоставления земельных участков, выбирают способ и порядок

---

<sup>1</sup> Решение Кировского районного суда г. Екатеринбурга № 2-5563/2015 2-5563/2015~М-4317/2015 М-4317/2015 от 23 июня 2015 г. по делу № 2-5563/2015 // <http://sudact.ru>.

предоставления земельных участков по ранее действующему порядку, который к моменту проведения процедуры уже утратил силу.

В качестве примера приведем рассмотрение дела № 2-1017/2015 ~ М-1000/2015 Нефтекумским районным судом Ставропольского края по иску прокурора Нефтекумского района Ставропольского края в интересах муниципального образования г. Нефтекумска Ставропольского края и неопределенного круга лиц к администрации муниципального образования г. Нефтекумска Ставропольского края, Ф.И.О. о признании недействительным договора аренды земельного участка и прекращении права аренды.

В ходе рассмотрения было установлено следующее.

Ф.И.О. обращалась с заявлением о предоставлении ей земельного участка в аренду под строительство....

В период с 11.02.2015 года администрацией муниципального образования проведены необходимые действия, в том числе:

- процедура по согласованию предоставления в аренду Ф.И.О. земельного участка площадью <...> кв.м по указанному адресу под строительство ....;

- размещена информация о наличии земельного участка пригодного под строительство в печатном источнике;

- утверждена схема расположения испрашиваемого земельного участка, предоставлено разрешение на условно разрешенный вид использования земельного участка;

В результате всех действий 01.09.2015 г. заключен договор аренды земельного участка <...> сроком с 01.09.2015 г. до 01.09.2018 г.

Право аренды зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество 16 сентября 2015 года.

Таким образом, земельный участок был предоставлен в аренду Ф.И.О. в соответствии с порядком, предусмотренным статьей 30 Земельного кодекса РФ, положения которой утратили силу с 01 марта 2015 года.<sup>1</sup>

Федеральным законом № 171-ФЗ О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 23 июня 2014 года внесены изменения.

Названным Законом статьи 28 - 34 Земельного кодекса Российской Федерации признаны утратившими силу (п. 18 ст. 1); Земельный кодекс Российской Федерации дополнен главой V.1 "Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности" (п. 21 ст. 1). В этой части Федеральный закон вступил в силу с 01 марта 2015 года (п. 1 ст. 35).

Таким образом, уполномоченный орган обязан был исполнить требования к процедуре предоставления земельного участка, предусмотренных п. 1 ст. 39.6, ст. 39.11 ЗК РФ, подлежащими применению с 01 марта 2015 года, т.е. на момент заключения договора аренды.<sup>2</sup>

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что спорный земельный участок предоставлен в аренду Ф.И.О. с нарушением требований закона.

Решением суда договор аренды № от 01.09.2015 года земельного участка ....., заключенный между администрацией муниципального образования г. Нефтекумск и Ф.И.О. признан недействительным; право аренды Ф.И.О. земельного участка прекращено.

Возникают судебные споры по применению норм, регулирующих порядок предоставления земельных участков с расположенными на них объектами незавершенного строительства. При этом зачастую судебный спор возникает не только из-за неправильного понимания заявителем норм

---

<sup>1</sup> Решение Нефтекумского районного суда Ставропольского края № 2-1017/2015 2-1017/2015~М-1000/2015 М-1000/2015 от 25 декабря 2015 г. по делу № 2-1017/2015// <http://sudact.ru>.

<sup>2</sup> Решение Нефтекумского районного суда Ставропольского края № 2-1017/2015 2-1017/2015~М-1000/2015 М-1000/2015 от 25 декабря 2015 г. по делу № 2-1017/2015// <http://sudact.ru>.

земельного законодательства, но и из-за неверного оформления прав на земельный участок либо неоформления его вовсе, и пропуска сроков обращения при оформлении своих прав.

Так, апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Калмыкия от 19 января 2016 года решение Элистинского городского суда Республики Калмыкия от 26 октября 2015 года оставлено без изменения, апелляционная жалоба Ф.И.О. без удовлетворения.

Ф.И.О. обратилась в суд с административным иском к администрации г. Элисты о признании незаконным решения об отказе в продлении договора аренды земельного участка.

Как установлено судом и следует из материалов дела, распоряжением Министерства по земельным и имущественным отношениям Республики Калмыкия от 6 октября 2011 года № 1659-а Ф.И.О. для индивидуального жилищного строительства предоставлен в аренду земельный участок из земель населенных пунктов, государственная собственность на которые не разграничена в г. Элисте, площадью 600 кв.м, расположенный по адресу: г. Элиста, \*\*\*, сроком по 25 сентября 2012 года, как единственному претенденту на вышеуказанный земельный участок.

Пунктом 5.1 договора предусмотрено, что арендатор имеет право на продление в преимущественном порядке договора на согласованных сторонами условиях по письменному заявлению арендатора, переданному арендодателю, не позднее чем за 30 дней до истечения его действия.

Согласно кадастровому паспорту объекта незавершенного строительства от 8 ноября 2013 года, ... на указанном земельном участке находится объект недвижимости – незавершенный строительством жилой дом, площадью 168 кв.м., со степенью готовности 18 %.

Сведения о государственной регистрации права собственности на указанный объект незавершенного строительства административным истцом не представлены и в материалах дела не имеются.

С заявлением в администрацию г.Элисты о продлении договора аренды от 10 января 2012 года срок действия которого истек 25 сентября 2012 года, Ф.И.О. обратилась 30 апреля 2015 года.

В письме заместителя Главы администрации г. Элисты от 26 июня 2015 года в продлении договора аренды Ф.И.О. отказано со ссылкой на п. 1, подп. 10 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ. Основанием принятого решения явилось отсутствие регистрации права собственности на объект незавершенного строительства, что в силу положений ст.39.6 Земельного кодекса РФ препятствует заключению нового договора аренды земельного участка без проведения торгов.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд руководствовался положениями ст.ст. 39.6, 39.8 Земельного кодекса РФ, п.21 ст.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137 (в редакции от 23 июня 2014 года) «О введении в действие Земельного Кодекса Российской Федерации» и исходил из правомерности отказа администрацией г.Элисты в заключении договора аренды спорного земельного участка.

По общему правилу, установленному п.1 ст.39.6 Земельного кодекса РФ, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи.

Арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов (п.15 ст.39.8 Земельного кодекса РФ).

Особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов, определены п.2 ст.39.6 Земельного кодекса РФ.

В силу пп. 10 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной

собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, на котором расположены объекты незавершенного строительства, однократно для завершения их строительства собственникам объектов незавершенного строительства в случаях, предусмотренных пунктом 5 настоящей статьи.

Согласно п. 5 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен объект незавершенного строительства, осуществляется однократно для завершения строительства этого объекта:

1) собственнику объекта незавершенного строительства, право собственности на который приобретено по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у предыдущего собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

2) собственнику объекта незавершенного строительства, за исключением указанного в подпункте 1 настоящего пункта, в случае, если уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов либо судом отказано в удовлетворении данного требования или этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах. Предоставление земельного участка в аренду без аукциона в соответствии с настоящим подпунктом допускается при условии, что такой земельный участок не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта.

Случаи, при которых допускается заключение нового договора аренды без проведения торгов, урегулированы п.3 ст. 39.6 Земельного

кодекса РФ, а условия реализации такого права п.4 ст.39.6 Земельного кодекса РФ.

В соответствии с п.3 ст.39.6 Земельного кодекса РФ граждане и юридические лица, являющиеся арендаторами находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, имеют право на заключение нового договора аренды таких земельных участков без проведения торгов в следующих случаях:

1) земельный участок предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов (за исключением случаев, предусмотренных пунктом 13, 14 или 20 статьи 39.12 настоящего Кодекса);

2) земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства или дачного хозяйства.

Согласно п.4 ст.39.6 Земельного кодекса РФ гражданин или юридическое лицо, являющиеся арендаторами земельного участка, имеют право на заключение нового договора аренды такого земельного участка в указанных в пункте 3 настоящей статьи случаях при наличии в совокупности следующих условий:

1) заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим гражданином или этим юридическим лицом до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка;

2) исключительным правом на приобретение такого земельного участка в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, не обладает иное лицо;

3) ранее заключенный договор аренды такого земельного участка не был расторгнут с этим гражданином или этим юридическим лицом по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 статьи 46 настоящего Кодекса;

4) на момент заключения нового договора аренды такого земельного участка имеются предусмотренные подпунктами 1 - 30 пункта 2 настоящей

статьи основания для предоставления без проведения торгов земельного участка, договор аренды которого был заключен без проведения торгов.

В соответствии с п. 21 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137 (в редакции от 23.06.2014) "О введении в действие Земельного Кодекса Российской Федерации" в случае, если объект незавершенного строительства расположен на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, и право собственности на указанный объект зарегистрировано до 1 марта 2015 года или такой земельный участок предоставлен до 1 марта 2015 года в аренду, собственник указанного объекта имеет право приобрести такой земельный участок в аренду сроком на три года однократно для завершения его строительства без проведения торгов в порядке, установленном статьями 39.14 - 39.17 Земельного кодекса Российской Федерации. Положения настоящего пункта применяются в случае, если ранее такой земельный участок не предоставлялся любому из предыдущих собственников указанного объекта незавершенного строительства в соответствии с настоящим пунктом.

В силу ст. 219 Гражданского кодекса РФ право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации.

Согласно п.2 ст. 25 Федерального Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. право собственности на объект незавершенного строительства регистрируется на основании правоустанавливающих документов на земельный участок, на котором расположен объект незавершенного строительства, и разрешения на строительство, если в соответствии с законодательством Российской Федерации для строительства создаваемого объекта требуется получение такого разрешения.

По смыслу приведенных положений закона, правом на заключение договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или

муниципальной собственности, без проведения торгов однократно для завершения строительства объектов незавершенного строительства, в случае предоставления земельного участка в аренду до 1 марта 2015 года, обладают только собственники объектов незавершенного строительства, право на которые зарегистрированы в установленном законом порядке.

Поскольку Ф.И.О. не является собственником объекта незавершенного строительства, расположенном на земельном участке, предоставленном в аренду до 1 марта 2015 года, срок действия ранее заключенного договора аренды земельного участка истек 25 сентября 2012 года, административным ответчиком правомерно отказано в заключении договора аренды земельного участка на новый срок.

При таких обстоятельствах решение суда является законным и обоснованным, оснований для его отмены не имеется.

Указанные виды судебных споров необходимо разделять.

Так, при рассмотрении требования, заявленного на основании 24 главы Арбитражного процессуального кодекса РФ, следует определить существование двух связанных между собой условий. Первое из них – несоответствие действий (бездействия), которые оспариваются, действующему законодательству. Второе - это нарушение прав и законных интересов заявителя. При рассмотрении таких дел не решается вопрос о понуждении к заключению договора, а, если требования заявителя обоснованы, то ответная сторона будет обязана совершить определенные действия, предусмотренные законом, что соотносится с п.5 ст.201 Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>1</sup>.

При рассмотрении исков о понуждении к заключению договора суду следует устанавливать, в том числе, обязательность заключения договора для ответчика; его уклонение от заключения договора А в случае удовлетворения

---

<sup>1</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // СЗ РФ, 29.07.2002, N 30, ст. 3012.

иска необходимо установить условия договора, что вытекает из п.4 ст.445 в совокупности со ст.421 Гражданского кодекса РФ.

И в том, и в другом случаях для правильного разрешения судебного спора важным является установление наличия либо отсутствия ограничений в обороте испрашиваемого земельного участка, которые установлены законом, подразумевая условия об ограничении оборотоспособности земельных участков, а также общее правило о предоставлении земельных участков в частную собственность, если иное не предусмотрено Земельным кодексом РФ, федеральным законом (ст.15, ст.27, п.1 ст.36 Земельного кодекса РФ).

### **3.2 ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

В России, занимающей первое место в мире по площади земельных ресурсов, всегда будет актуальным вопрос о земельном обороте, включая порядок установления, изменения и прекращения земельных прав и обязанностей. Данное обстоятельство является одним из движущих факторов изменения законодательства в данной области.

А, как известно, изменение чего-то привычного приводит к вопросам, проблемам и не всегда к верному пониманию нововведений. Масштабные изменения земельного законодательства, регулирующего порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не стали исключением.

В данной части работы будут освещены правовые коллизии и проблемы, которые были выявлены в ходе изучения нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, сформировавшаяся судебная практика, а также будут сделаны предложения по решению выявленных проблем.

Безусловно, с вступлением в силу с 1 марта 2015 года масштабных изменений в Земельный кодекс РФ, не обошлось без правовых коллизий.

В частности, норма подп. 2 п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ, которая предусматривает возможность предоставления собственнику объекта незавершенного строительства земельного участка в аренду без проведения торгов в случае, если уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, в суд не заявлено

требование об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов либо судом отказано в удовлетворении данного требования или этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах.

Подпункт 2 п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ предусматривает 3 альтернативы, при которых допускается возможность предоставления земельного участка по данному основанию:

1. необращение уполномоченного органа в течение 6 месяцев в суд с требованием об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов;

2. отказ суда в удовлетворении искового требования уполномоченного органа;

3. непродажа объекта незавершенного строительства с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвующих в торгах.

Отношения по прекращению права собственности на объект незавершенного строительства, расположенного на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, в связи с прекращением действия договора аренды такого земельного участка также регулируются ст. 239.1 ГК РФ.

Пункт 4 ст. 239.1 ГК РФ предусматривает правило о возможности государства (муниципалитета) приобрести в собственность объект незавершенного строительства в случае, если публичные торги по продаже объекта незавершенного строительства признаны несостоявшимися.

Здесь усматривается коллизия между п. 4 ст. 239.1 ГК РФ и подп. 2 п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ в той части, в которой подп. 2 п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ не предусматривает возможности государства (муниципалитета) приобрести в собственность изымаемый объект незавершенного строительства в случае, если публичные торги признаны несостоявшимися. Подпункт 2 п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ указывает на непродажу объекта незавершенного строительства с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвующих в торгах, как на

основание для предоставления без торгов земельного участка собственнику объекта незавершенного строительства.

Судебная практика по данному вопросу еще не сформировалась, однако, очевидно, что вскоре указанный вопрос встанет перед судами.

Какая же из рассматриваемых норм имеет приоритет? С одной стороны, и ЗК РФ (в части земельных правоотношений), и ГК РФ (в части гражданских правоотношений) устанавливают свой приоритет над другими федеральными законами. С точки зрения правовой логики, обосновать можно приоритет любой из норм.

Думается, что приоритет в данном случае нужно отдать норме Земельного кодекса, поскольку соответствующее решение (невозможность приобрести государству (муниципалитету) объект незавершенного строительства в случае, когда публичные торги признаны несостоявшимися) в большинстве случаев экономически оправдано, поскольку государство в силу закона не обременяется экономически обременительным объектом, аукцион по продаже которого не состоялся. При этом, государство получит плату за предоставление земельного участка в аренду, а также будет продолжать получать арендную плату за землю от собственника объекта незавершенного строительства. Кроме того, признания приоритета за Земельным кодексом в данном случае снижает управленческое усмотрение компетентных органов, что снижает коррупционные риски.

Из анализа изученных документов следует, что больше всего проблем на практике в связи с внесением изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации выявлено по процедуре предварительного согласования предоставления земельного участка.

Данная процедура не является аналогом ныне действующего предварительного согласования места размещения объекта. Так, Законом № 171-ФЗ предусмотрена обязанность заинтересованного гражданина или юридического лица самостоятельно подготовить схему размещения

земельного участка или указать земельный участок, образование которого предусмотрено проектом межевания территории и на который претендует указанное лицо. При этом уполномоченный орган вправе отказать в утверждении схемы и принятии решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка только при наличии оснований, предусмотренных законом.

Выявленную проблему можно условно разделить на несколько составляющих. Первая связана непосредственно с изготовлением самой схемы расположения земельного участка. Несмотря на то, что законодательно утверждены и порядок разработки схемы расположения земельного участка, и требования к форме данной схемы (о чем говорилось выше), на практике возникают ситуации, когда заявитель получает на руки схему, не соответствующую требованиям законодательства РФ. Один из таких примеров рассматривался в данной работе выше.

Вторая составляющая связана с отказом уполномоченного органа в утверждении схемы и принятии решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка по основаниям, которые не предусмотрены исчерпывающим перечнем, закрепленным законом. Такой пример был приведен выше при анализе судебной практики (решение по делу № 2-5563/40(15) от 18 июня 2015 г.)

Следующая проблема, которая была выявлена при написании данной работы, характерна не только для сферы земельных правоотношений, но и для других сфер. В общем, ее можно обозначить как низкая правовая грамотность граждан, что в частности, выражается в несоблюдении сроков подачи документов, необходимых для оформления прав на землю, не прохождении до конечного этапа обязательных процедур при оформлении прав на недвижимость. Все это в конечном этапе приводит к невозможности воспользоваться законодательно предусмотренным правом оформления вещных прав (собственность, аренда и т.п.) на земельный участок, который фактически уже может находиться в пользовании у граждан на протяжении

нескольких лет. Случаи, подтверждающие данный вывод, были рассмотрены в данной работе выше.

Учитывая, что граждане в земельных правоотношениях выступают не только в качестве заявителей, но и при исполнении своих должностных обязанностей выступают в качестве представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных на предоставление земельных участков, то обозначенная в данном абзаце проблема предстает с несколько другой стороны. Так на практике существуют ситуации, когда уполномоченные органы не учитывают имеющиеся у заинтересованного лица льготы на приобретение земельного участка, требуют уменьшить площадь требуемого заявителю участка, отказывают заявителям на разных этапах согласования по иным основаниям – зачастую, необоснованно, применяют законодательство, утратившее силу (например, дело № 2-1017/2015 ~ М-1000/2015, проанализированное выше). Такие действия представителей уполномоченных органов нарушают не только права заявителей, но и могут нарушать права неопределенного круга лиц. Ведь именно качество работы уполномоченных на то органов, своевременность и правильность (законность) принятых ими решений служат гарантом эффективного использования земельных ресурсов.

В заключении хотелось бы сказать о способах защиты и восстановления прав, нарушенных решением, действием либо бездействием органов власти, а также их должностными лицами.

На сегодняшний день одним из таких способов может быть обращение с заявлением об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий либо бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, и их должностных лиц в арбитражный суд. Рассмотрение таких дел регулируется главой 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ. В данной главе указан порядок рассмотрения дела, а также требования к заявлению.

Согласно части 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ такое заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда Вам стало известно о нарушении Ваших прав и законных интересов.

В целях реализации всех законодательных инициатив, внесенных в Земельный кодекс РФ, вступивших в силу с 01.03.2015 г., органам государственной власти и органам местного самоуправления, уполномоченных на предоставление земельных участков, необходимо:

- соблюдать в безусловном порядке требования законодательства РФ при осуществлении полномочий по распоряжению земельными участками, для достижения этих целей необходимо повышать профессиональный уровень подготовки, а также необходимо рассмотреть вопрос о персональной ответственности должностного лица, в результате действий (или бездействий) которого произошло нарушение законных прав заявителя;

- своевременно разрабатывать и принимать нормативные акты в пределах своей компетенции, регулирующие земельные отношения;

- предпринимать все возможные меры по повышению юридической грамотности граждан при обращении в указанные органы путем своевременного информирования заинтересованных лиц (потенциальных заявителей) о требованиях к составу и порядку оформления документов, необходимых для оформления прав на земельный участок.

Ведь именно организационно-правовые механизмы способствуют реализации прав граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению земельными участками. И в зависимости от того насколько рационально используются земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, зависят темпы ускорения или замедления развития экономики.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Земельная политика каждого государства в конкретный период его развития во многом складывается под влиянием общей социально-экономической политики и выражается в правилах распределения и использования земельного фонда, ограничениях и стимулах в этой области.

Целью работы было выявление в процессе изучения и анализа необходимых нормативно-правовых актов проблем, возникающих при предоставлении указанных земельных участков, с учетом меняющегося законодательства в этой сфере, внесение предложений возможных путей их решения.

Для достижения цели были решены следующие задачи:

1. Изучена научная литература, систематизированы и обобщены существующие научные подходы к данной проблеме.

2. Рассмотрены сущность и специфика оснований и порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

3. Проведен анализ судебной практики по делам, связанным с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В результате проведенной работы можно сделать ключевые выводы с учетом новейшего законодательства по теме изучения.

Любой закон - это программа, определенный алгоритм действий. Это установленный и легализованный порядок, последовательность действий, которые должно сделать в определенных случаях. Это указание о том, как надо поступать в определенных случаях. Соответственно, при анализе законодательства в связки со сформировавшейся судебной практикой необходимо исходить из того, какие цели преследовал законодатель, и на этой основе сделать вывод о том, насколько хорошо у него получилось эти цели достичь.

Исходя из этого подытожим, какое практическое влияние окажет законодательные нововведения на земельные правоотношения.

1. Определены признаки земельного участка как объекта хозяйственного оборота и порядок его формирования.

Законодатели в подтверждение использования элементов научного подхода, и для начала определились в терминах, что надеемся, будет способствовать разрешению множество вопросов, ранее возникавших в судах:

«Земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных... (законом) прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи» (п. 3 ст. 6 Земельного кодекса РФ).

Проще говоря, теперь стало предельно ясно, что именно может предоставляться и чем можно распоряжаться.

2. Установлен приоритет планирования и определен порядок формирования земельного участка.

Законодатель указал полный и закрытый перечень документов, на основе которых можно формировать земельные участки, положив конец неразберихе, порождаемой противоречием нескольких законов, регулирующих земельные отношения. В частности, это были противоречия между Земельным, Лесным, Градостроительным кодексами и законом о садоводческих объединениях граждан (ст. 11.3 ЗК РФ):

«Образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с одним из следующих документов:

1) проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом РФ;

2) проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков;

3) утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории» (только в случае, если нет проекта межевания территории).

Кроме этого указывается, когда возможно формирование земельного участка только при наличии проекта межевания:

1) из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории (то есть комплексной застройки);

2) из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам;

3) в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии (то есть, например, в случае, когда надо снести квартал ветхого жилья и на его месте построить новое);

4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами (то есть опять же в границах квартала);

5) для размещения линейных объектов федерального, регионального или местного значения (трубопроводы, ЛЭП и т.д.).<sup>1</sup>

Исходя из вышесказанного становится очевидно, все сходится на проекте межевания, и в частности это характерно для таких глобальных сфер деятельности, как строительство линейных сооружений и комплексная застройка территорий.

Из этого следует, что законодатель выбрал принципиальное развитие направления по распределению земли в соответствии с документами комплексного территориального планирования. Это можно охарактеризовать как позитивное веяние. Ведь проект межевания согласно Градостроительного кодекса готовится на основе проекта планировки (либо в качестве его части), суть которого заключается в комплексном рациональном размещении на конкретной территории объектов инфраструктуры, направленное на

предотвращение строительства объектов, которые никак не обеспечены ни инженерной инфраструктурой, ни дорогами, ни транспортом. К тому же, проект планировки непосредственно сопряжен с назначением земельных участков и видом разрешенного использования.

Следовательно, в первую очередь планирование использования территории, во вторую - предоставление земельного участка согласно определенного ему назначения, а не в обратном порядке, как это было с наболевшими случаями точечной застройки.

Здесь выявлено неразрешимое затруднение, которое можно обозначить следующим образом: купить может не каждый. По идее законом предусмотрено, что любое заинтересованное лицо может выкупить или оформить в аренду любую свободную землю, находящуюся в государственной или муниципальной собственности, на торгах. Но детальный разбор законодательства и, в частности, п. 8 ст. 39.11 Земельного кодекса РФ выявил, что существует огромный список ограничений, благодаря которому концепция свободной продажи земли становится целиком закрытой, и который гарантирует государству полный контроль над вопросами предоставления земли:

- испрашиваемый земельный участок заинтересованное лицо должно формировать и ставить на кадастровый учет самостоятельно и за свой счет, при этом нет никакой уверенности приобретения его на торгах. Возмещение расходов в принципе не предусмотрено;

- участок должен подходить под многочисленные требования территориального планирования, которые соблюсти достаточно трудно;

- предусмотрен определенный круг возможностей для отказа от продажи государством земли. К примеру, существование уже поданного заявления о предварительном согласовании в предоставлении участка. Подобное заявление может быть легко подано кем угодно, в том числе «нужным лицом». Вследствие чего будет законная причина задерживать

момент расставания с земельным участком неопределенное количество времени;

- продажа участка под застройку вообще запрещена, кроме четко оговоренных случаев;

- до 01.01.2020 государство может отказать в предоставлении участка, в том числе и по основаниям, утвержденным законом субъекта Федерации, то есть по любым, каким захочет область (п. 29-31 ст. 34 ФЗ-171).

3. Детально описаны обстоятельства и процедура предоставления земельных участков.

Прежде всего, определен исчерпывающий список документов, служащих основанием перехода права на земельный участок, принадлежащий государству или муниципалитету, а именно:

- решение органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;

- договор купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;

- договор аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;

- договор безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Во-вторых, прописаны варианты перехода прав на земельный участок, принадлежащий государству или муниципалитету:

- в собственность за плату: только на торгах в форме аукционов за исключением перечисленных случаев;

- в собственность бесплатно;

- в аренду: только на торгах в форме аукционов за исключением законодательно перечисленных случаев;

- в безвозмездное (временное) пользование;

- в постоянное (бессрочное) пользование.

В-третьих, определен порядок:

- проведения торгов и предоставления участка без торгов;
- предоставления земельного участка гражданам для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, дачного хозяйства и фермерства;
- предоставления земельного участка гражданам бесплатно;
- предоставления земельного участка под зданиями и сооружениями.

Здесь следует учесть, что хотя тезис про «землю - многодетным» принят достаточно давно, он был игнорирован всеми без исключения руководителями субъектов Федерации. Ведь федеральный закон имел (и имеет сейчас в данной части) чисто показной характер. Он декларирует возможность предоставления земли многодетным семьям, но при этом отдает на откуп регионам создание и внедрение механизма такой реализации. Становится очевидным, что данная возможность представляется нерентабельной всем тем, кто не думает ни о чем, кроме прибыли. Естественно, этот механизм не был осуществлен, и вызывает немалое подозрение, что он будет действовать в полной мере и в данном случае.

Подводя итог проделанной работе можно сделать вывод о том, что государство воздержалось от концепции всеобщей продажи земли и ее бесконтрольного бессистемного использования. Установлена детальная система действий во всех случаях, которые так же детально предусмотрены и прописаны. Однако сформулированный четкий порядок действий во всех случаях не означает, что все также четко будет выглядеть на практике.

## Список используемых источников

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», № 31, 04.08.2014.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // СЗ РФ, 29.07.2002, N 30, ст. 3012.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // «Российская газета», № 238-239, 08.12.1994.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015) // «Собрание законодательства РФ», № 5, ст. 410, 29.01.1996.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2001.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016) // «Российская газета», № 290, 30.12.2004.
7. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ, 11.12.2006, N 50, ст. 5278.
8. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // «Российская газета», № 118-119, 23.06.2001.
9. Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // «Российская газета», № 79, 23.04.1998.

10. Федеральный закон от 29.07.1998 N 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 05.07.2016) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // СЗ РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3813.

11. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О землеустройстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016)

12. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // «Российская газета», № 137, 27.07.2002.

13. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // «Российская газета», № 290, 30.12.2004.

14. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // «Российская газета», № 290, 30.12.2004.

15. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О защите конкуренции» // СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434.

16. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственном кадастре недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Российская газета», № 165, 01.08.2007.

17. Федеральный закон от 14.06.2011 № 138-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ, 20.06.2011, N 25, ст. 3531.

18. Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 142, 27.06.2014.

19. Федеральный закон от 21.07.2014 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 166, 25.07.2014.

20. Постановление Правительства РФ от 10.09.2012 года № 909 «Об определении официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.09.2012, № 38, ст. 5121.

21. Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1299 «О утверждении Правил проведения публичных торгов по продаже объектов незавершенного строительства» // СЗ РФ, 15.12.2014, № 50, ст. 7088.

22. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы» // «Собрание законодательства РФ», 19.03.2012, — № 12, — ст. 1425; — 2014, — № 36, — ст. 4880.

23. Приказ Минэкономразвития России от 22 октября 2010 года № 508 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО N 4)».

24. Закон Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД (ред. от 11.01.2016) «О земле» (принят Самарской Губернской Думой 22.02.2005) (с изм. и доп., вступившими в силу с 22.01.2016) // «Волжская коммуна», № 44, 12.03.2005.

#### Специальная литература

1. Алексеев С.С. Общая теория права. 2-е изд. М., 2009.
2. Алексеев С.С. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части третья. (постатейный) // «Проспект», Институт частного права, 2013.

3. Анисимов А.П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации / А.П. Анисимов. – М.: Юрлитинформ, 2010.
4. Балашов Е.В. Мустанов Т.У. Особенности предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства // «Экономика и социум» №2, 2015.
5. Боголюбов С. А. Земельное право. Учебник // «Юрайт», 2015.
6. Болтанова Е. С. Земельное право. Учебник – 2 изд. // «РИОР», «Инфра-М», 2014.
7. Величко В.В. Конкурентное предоставление земельных участков из государственной и муниципальной собственности: новации в законодательстве // «Экономика и социум» № 6, 2015.
8. Волкова Т.В., Гребенников А.И. Правовой порядок предоставления земельных участков для целей, связанных со строительством: теоретические и практические аспекты // Экологическое право. 2010. № 4.
9. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: Монография // «ИЗиСП», «ИНФРА-М», 2015.
10. Галиновская Е.А. Направления развития земельного законодательства: новые тенденции и преемственность // Хозяйство и право. № 1, 2015.
11. Гражданское право. Актуальные проблемы теории и практики. В 2-х т. Т.1 / Под общ. Ред. В.А. Белова, 2-е изд. // «Юрайт», 2015.
12. Ерофеев Б. В. Земельное право России. Учебник // «Юрайт», 2014.
13. Ефимов А.Ф. Настольная книга судьи по земельным спорам / А. Ф. Ефимов, Н. К. Толчеев ; под ред. Н.К. Толчеева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Проспект, 2009.

14. Жарикова Ю.Г. Особенности применения норм гражданского законодательства при регулировании земельных отношений / Ю.Г. Жариков. – М.: Зерцало, 2014.

15. Железнов Д.С. Новеллы правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в свете ключевых положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // «Аграрное и земельное право», № 11, 2014.

16. Железнов Д.С. Правоотношения по предоставлению земельных участков для строительства: понятие, структура, элементы // «Аграрное и земельное право», № 5 (125), 2015.

17. Зайков Д.Е. Настольная книга гражданина по защите земельных прав / Д.Е. Зайков, М.Г. Звягинцев. – М.: Издательский Дом «РА», 2010.

18. Ковалева Е.Н., Бутовецкий А.И. Новое в земельном законодательстве (обзор положений Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») // «Право (журнал Высшей школы экономики)», 2014, № 2.

19. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. – М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2014.

20. Крассов О.И. Земельное право: Учебник // М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016.

21. Липски С.А. Тенденции и перспективы в развитии земельного законодательства. Монография // «Русайнс», 2015.

22. Прошунина Е.В. Продажа земельного участка с публичных торгов: новеллы законодательства // «Актуальные проблемы экономики и права», № 2, 2015.

23. Сидорова Е.Л. Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. 2010. № 4.

24. Тарасова А. С. Тенденции развития земельного законодательства в сфере предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности // Научное сообщество студентов XXI столетия. Гуманитарные науки: сб. ст. по мат. XXX междунар. студ. науч.-практ. конф. № 3(30).

25. Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право. Учебник // «Юрайт», 2015.

26. Чергинская С.В. Проблемы обеспечения прав граждан при предоставлении земельных участков для строительства // Экологическое право. 2015. № 1.

#### Материалы судебной практики

1. Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми по делу № 2-5658/2015 от 08.07.2015 г. // <https://rospravosudie.com>.

2. Решение Кировского районного суда г. Екатеринбурга № 2-5563/2015 2-5563/2015~М-4317/2015 М-4317/2015 от 23 июня 2015 г. по делу № 2-5563/2015 // <http://sudact.ru>.

3. Решение Нефтекумского районного суда Ставропольского края № 2-1017/2015 2-1017/2015~М-1000/2015 М-1000/2015 от 25 декабря 2015 г. по делу № 2-1017/2015// <http://sudact.ru>.

4. Решение Арбитражного суда Брянской области от 27 августа 2015 г. по делу N А09-6973/2015 // <http://bryansk.arbitr.ru>.

5. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 20 мая 2015 г. по делу N А40-171581/2014 // <http://www.msk.arbitr.ru>.

6. Апелляционное определение Вологодского областного суда от 27 августа 2015 г. по делу N А09-6973/2015// <http://oblsud--vld.sudrf.ru>.