

**УДК 332.334**

**ББК 65.281**

**DOI 10.24411/2412-2025-2020-10024**

**Миримова Карина Абдулгалимовна** – специалист Научно-образовательного центра компетенций в сфере земельно-имущественных отношений, Дагестанский государственный университет народного хозяйства.

**Mirimova Karina Abdulgalimovna** - Specialist of the Scientific and Educational Competence Center in the field of land and property relations, Dagestan State University of National Economy.

## **ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ГРАЖДАНАМ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗЕМЕЛЬ**

### **FEATURES OF PROVIDING LAND PLOTS TO CITIZENS FROM STATE AND MUNICIPAL LAND**

В статье рассмотрены виды, основания и порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Обозначены новшества в применении норм земельного права органами государственной власти в Республике Дагестан. Целью данной работы является разъяснение заинтересованным лицам, закрепленной в законодательстве процедуры предоставления земельных участков, а также укрепление взаимодействия государственных органов и граждан. С помощью метода системного анализа были изучены законодательные акты и обозначена проблематика данного вопроса. Формально-юридический метод способствовал интерпретации нормативного материала, а сравнительно-правовой метод определил особенности практики предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности. Результаты. Рассмотрены основания предоставления земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в собственность, в постоянное (бессрочное) пользование, по договору купли-продажи, договору аренды, договору безвозмездного пользования. Была детально описана процедура подготовки к проведению аукциона продажи или передачи в аренду земельного участка, а также случаи предоставления земельного участка без проведения торгов как в аренду, так и в собственность.

**Ключевые слова:** земельный участок; торги; аукцион; собственность; кадастровые работы; бессрочное пользование; безвозмездное пользование; предварительное согласование; целевое назначение; аренда земельного участка.

The article considers the types, grounds and procedure for granting land plots that are in state and municipal ownership. Innovations in the application of land law by state authorities in the Republic of Dagestan are identified. The purpose of this work is to explain to interested persons the procedure for granting land plots stipulated in the legislation, as well as to strengthen the

interaction of state bodies and citizens. Using the method of system analysis, legislative acts were studied and the problems of this issue were identified. The formal legal method contributed to the interpretation of the normative material, and the comparative legal method determined the specifics of the practice of granting land plots that are in state ownership. Results. The article considers the grounds for granting a land plot that is in state and municipal ownership, for permanent (indefinite) use, under a purchase and sale agreement, a lease agreement, a contract of gratuitous use. The procedure for preparing for the auction of the sale or lease of land was described in detail, as well as cases of granting land without bidding, both for rent and ownership.

**Key words:** land plot; bidding; auction; property; cadastral works; perpetual use; gratuitous use; prior approval; purpose; lease of land.

Земля представляет собой важнейший природный ресурс, являющийся основой при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации. Большинство земель находится в государственной и муниципальной собственности Российской Федерации. К государственной собственности относятся земли, которые не являются собственностью граждан, юридических лиц и муниципальных образований.

Проблема предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, является актуальной в наше время. По причине правовой безграмотности, процедура получения государственной земли в аренду или в собственность вызывает у граждан опасения перед огромным количеством документов, которые необходимо представить в случае попытки приобрести землю в собственность или в аренду. Решение этих проблем состоит в разъяснении заинтересованным лицам их прав, рассмотрении вопросов на совещаниях, приемах или личной консультации, связанных с земельными отношениями. Вероятность возникновения личной заинтересованности, коррупционного фактора или договоренности относительно цены земельного участка на аукционе может предостерегать граждан от инициативы подачи заявки на торги, будучи не знакомыми с самой процедурой проведения торгов.

Актуальность исследования. Регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении каждому гражданину гарантий на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком [1]. Согласно данным за 2019 год, из 1 млрд 709 млн га всех российских земель в государственной и муниципальной собственности находится 92,2 % (1 млрд 576 млн га), в собственности граждан - 7,2 % (123 млн га), в собственности юридических лиц - 0,6 % (10,2 млн га) [2]. То есть в государственной и муниципальной собственности находится значительное число земель, предоставление которых осуществляется государством посредством передачи в аренду, в бессрочное пользование, в безвозмездное пользование заинтересованному лицу на платной или бесплатной основе, тем самым, обеспечивая возникновение взаимных прав и обязанностей сторон. Таким образом, изучение процедуры и порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности, является актуальной темой для исследования.

Процедура предоставления земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, регулируется Земельным Кодексом Российской Федерации, а также Законом Республики Дагестан от 29 декабря 2017 года №116 «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Дагестан» [3].

Согласно Земельному законодательству РФ, приобретение земельного участка в собственность доступно гражданам и юридическим лицам на равных правах, кроме тех земельных участков, которые не могут находиться в частной собственности.

Основаниями предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, служат решения органов государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставлении земельного участка в собственность или в постоянное (бессрочное) пользование, договор купли-продажи, договор аренды, договор безвозмездного пользования. Как уже известно, порядок предоставления земельного участка осуществляется на платной и бесплатной основе.

Продажа земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, осуществляется на торгах в форме публичных аукционов и без проведения торгов.

В случае если земельные участки находятся в бессрочном пользовании организаций, если более трех лет арендуют участок и занимаются ведением сельскохозяйственного производства, если земельный участок передан для индивидуального жилищного строительства, если в границах земельного участка ведется крестьянско-фермерское хозяйство или садоводство, если земельные участки предназначены для ведения крестьянско-фермерского хозяйства или сельскохозяйственных кооперативов, при предоставлении земельного участка собственникам зданий, сооружений и помещений на участке предусмотрена продажа земельных участков без проведения торгов.

Согласно статье 39.14 Земельного Кодекса Российской Федерации, для предоставления земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, без проведения торгов осуществляется подготовка схемы расположения земельного участка, подача в уполномоченный орган заявления о предварительном согласовании земельного участка и принятия решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка, обеспечение выполнения кадастровых работ для уточнения границ, подача заявления о предоставлении земельного участка, заключение договора купли-продажи, договора аренды, договора безвозмездного пользования, о предоставлении земельного участка бесплатно или в бессрочное пользование [4].

Министерством по земельным и имущественным отношениям Республики Дагестан утвержден Административный регламент по предоставлению в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в государственной собственности Республики Дагестан, без проведения торгов от 15 октября 2018г. №97, определяющий порядок оказания государственной услуги по предоставлению земельного участка [5]. Согласно регламенту, государственная услуга предоставляет юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам возможность

получить в собственность, аренду, бессрочное пользование, безвозмездное пользование земельный участок, находящихся в государственной собственности Республики Дагестан, без проведения торгов при предъявлении исчерпывающего перечня документов в Министерство земельных и имущественных отношений Республики Дагестан в письменном виде по почте, либо при личном обращении в Минимущество РД, в электронной форме или через многофункциональный центр.

Следовательно, данный регламент значительно упрощает заинтересованным лицам процедуру получения земельного участка и при правильной подготовке документов, соблюдении условий, предусмотренным регламентом, позволяет уполномоченному лицу оформить проект договора, а стороне – получить и использовать земельный участок в соответствии с целевым назначением.

По общему правилу, при осуществлении продажи или передачи в аренду земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на аукционе, заявление подается по инициативе граждан или юридических лиц, а также по решению уполномоченного органа. Уполномоченный на проведение аукциона орган обязан проверить наличие или отсутствие оснований, предусмотренных п.16 ст.11.10 и пп. 5-9, 13-19 п. 8 ст. 39.11 Земельного кодекса РФ. Например, земельный участок, границы которого подлежат уточнению в соответствии с требованиями Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [6], не может быть предметом аукциона. Два или более земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не могут быть объединены в один лот аукциона, если иное не предусмотрено законом.

Согласно статье 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации, процедура подготовки к проведению аукциона осуществляется после предоставления схемы земельного участка, заявления об утверждении схемы расположения земельного участка, материалов проведения кадастровых работ, постановки на налоговый учет и регистрации права собственности, заявления на проведение аукциона, процедуры получения технических условий подключения к сетям инженерно-технического обеспечения, обращение с заявлением о государственной регистрации права собственности и принятия решения о проведении аукциона в срок не более двух месяцев с момента подачи заявления.

Если заявление для участия в аукционе подано лицом, которое исполнило все требования, предъявляемые участникам аукциона, и заявка соответствует условиям аукциона, или всего один заявитель признан участником аукциона, земельный участок может быть предоставлен этому заявителю.

Организация аукциона возложена на уполномоченный орган или организацию, действующую на основании договора.

По мнению О.А. Беляевой, участники торгов не несут обязательств по проведению торгов, представление требуемых документов и внесение задатка являются их правами, но не обязанностями. Ведь этими действиями они лишь реализуют свое право на участие в торгах. Более того, претендент, подавший заявку и даже оплативший задаток, не может быть принужден к участию в самих торгах [7].

Определение начальной цены по продаже или передачи в аренду земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, происходит в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [8]. В большинстве случаев, начальная цена - это кадастровая или рыночная стоимость земельного участка. Цена земельного участка определяется при завершении аукциона в соответствии с его результатами и фиксируется в протоколе организатора.

Государственная кадастровая оценка проводится по решению исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Министерство по земельным и имущественным отношениям Республики Дагестан). Уполномоченный орган субъекта Российской Федерации наделяет полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости, бюджетное учреждение, созданное субъектом Российской Федерации (ГБУ РД «Дагтехкадастр»).

ГБУ РД «Дагтехкадастр» определяет кадастровую стоимость при проведении государственной кадастровой оценки; кадастровую стоимость вновь учтенных объектов недвижимости, ранее учтенных объектов недвижимости в случае внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о них и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик, в период между датой проведения последней государственной кадастровой оценки и датой проведения очередной государственной кадастровой оценки; предоставляет разъяснения, связанные с определением кадастровой стоимости тех или иных объектов недвижимости, гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, чьи интересы затрагивает определенная каждому конкретному объекту кадастровая стоимость; рассматривает обращения об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости; выполняет прочие функции по сбору, обработке, систематизации и накоплению информации, необходимой для определения кадастровой стоимости.

Основной проблемой при определении кадастровой стоимости тех или иных объектов недвижимости является то обстоятельство, что определяется она путем проведения массовой оценки земель, что зачастую существенно превышает рыночную стоимость объекта недвижимости и, соответственно, свидетельствует о возможной ошибке, допущенной при формировании методики определения кадастровой стоимости или при ее применении к конкретному объекту недвижимости.

В связи с этим обстоятельством лица, заинтересованные в пересмотре кадастровой стоимости объектов недвижимости, могут обратиться в Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости. Однако обращения эти носят формальный, декларативный характер, поскольку, как правило, итоговым документом их рассмотрения становится решение Комиссии об отказе в пересмотре кадастровой стоимости. Вследствие отказа уполномоченного органа субъекта РФ, заинтересованные в пересмотре и изменении кадастровой стоимости земельных участков лица вынуждены зачастую обращаться в Верховный Суд Республики Дагестан с исками о пересмотре кадастровой стоимости земельных участков в соответствии с их рыночной стоимо-

стью, определённой на дату формирования перечня либо на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость

Для вновь учтенных объектов недвижимости, ранее учтенных объектов недвижимости, в случае внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о них и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик, в период между датой проведения последней государственной кадастровой оценки и датой проведения очередной государственной кадастровой оценки датой определения кадастровой стоимости в указанных в настоящей статье случаях является день, по состоянию на который осуществлено внесение сведений в Единый государственный реестр недвижимости, являющихся основанием для определения кадастровой стоимости в соответствии с настоящей статьей [9].

Начиная с 1 января 2020 г., оценка будет проводиться только по новым правилам (ч. 1 - 3 ст. 24, ч. 1 ст. 25 Закона о кадастровой оценке).

Как показывает судебная практика, зачастую в судебном порядке обжалуется кадастровая стоимость земельных участков, находящихся в собственности граждан, расположенных в населённых пунктах, используемых под индивидуальную жилую застройку либо под нежилые помещения, и гораздо реже земли сельхозназначения, из чего напрашивается вывод, что установление кадастровой стоимости больше затрагивает интересы налогоплательщика нежели арендатора.

Вместе с тем, завышенная кадастровая стоимость того или иного земельного участка может привести потенциального арендатора к выводу о нерентабельности его использования по договору аренды.

Проведение аукциона продажи или передачи в аренду земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, происходит в случае, если земли передаются под строительство или для полного освоения, и необходимо предоставление заявки на участие банковских реквизитов для возврата задатка в случае проигрыша, документа, подтверждающего личность, заверенного экземпляра документов о государственной регистрации в качестве юридического лица, квитанции с подтверждением внесения задатка. Сейчас довольно распространено мнение о том, что функциональное значение задатка, вносимого участниками торгов, имеет целью подтвердить серьезность их намерений [10]. Лицу, признанному победителем аукциона, задаток засчитывается в оплату приобретаемого земельного участка или в счет арендной платы за него [11]. Организатору необходимо в 30-дневный срок официально известить о проведении аукциона по месту нахождения земельного участка и предоставить сведения, представленные в п.21, ст. 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации, содержащий перечень сведений, необходимых для отражения в извещении о проведении аукциона.

Регистрация для участия в аукционе о продаже или получении в аренду земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, должна быть пройдена в 5-дневный срок до назначения даты аукциона. По итогам аукциона, устанавливается цена, заявленная победителем торгов. Торги могут не состояться при участии в нем менее двух человек и при отказе от организации торгов не позднее, чем за 15 суток. В случае отказа в проведении аукциона, извещении об

этом посредством опубликования решения на сайте, организатор должен возвратить задатки участникам аукциона.

Расходы за кадастровые работы в отношении земельного участка и за организацию и проведение аукциона, лежат на организаторе аукциона и не допускается требовать от победителя аукциона или других лиц возмещения этих трат, согласно п.22, ст. 39.12 Земельного Кодекса РФ.

Аренда земельного участка может быть заключена и без проведения аукциона. Предоставление земельных участков в аренду без проведения торгов осуществляется в случае, если право на участок уже было предоставлено ранее; если земельные участки предоставляются строго по целевому назначению; если издан указ, либо распоряжение Президента Российской Федерации, распоряжение Правительства по отношению к конкретному участку, к юридическим лицам для реализации инвестиционных проектов, размещения объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи и нефтепроводов; для ведения крестьянско-фермерского хозяйства. Полный перечень предусмотрен ст.39.6 Земельного кодекса РФ.

Положениями статьи 606 Гражданского кодекса дано определение договора аренды как имущественного найма, в котором арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование [12]. Аренда земли является перспективной формой пользования земель, которая позволяет вовлекать в оборот неиспользованные земли и обеспечить производство сельхозпродукции за плату, соответствующую рыночной стоимости или кадастровой стоимости земельного участка, к тому же не превышающую размер земельного налога.

Для того, чтобы продлить аренду заключением нового договора земельного участка без торгов, необходимо обратиться в орган государственной власти или местного самоуправления, с которым был заключен прошлый договор и подготовить заявление о предоставлении земельного участка без торгов и копию действующего договора аренды. Орган государственной власти или местного самоуправления должен рассмотреть в 30-дневный срок заявление и вынести решение об отказе в предоставлении земельного участка при наличии оснований, либо подготовить, подписать и направить для подписания договор о предоставлении земельного участка в аренду без торгов. Регистрация договора происходит в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

Расторжение договора аренды земли, находящейся в государственной и муниципальной собственности, может произойти при использовании земельного участка не по целевому назначению, при отсутствии арендной платы за использование земельного участка, снижении качества и ценных свойств земли, порче земель, возведении самовольной постройки, неиспользование в течение 3 лет участка, предназначенного для сельскохозяйственного или иного производства.

На сегодняшний день, одной из проблем в Министерстве по земельным и имущественным отношениям Республики Дагестан является проблема взыскания платы за использование земельного участка, находящегося в государственной собственности. При заключении договора и

предоставлении гражданам земельного участка во временное пользование с соблюдением всех необходимых условий, контрагенты, продолжая использовать республиканское имущество, не обеспечивают своевременную арендную оплату задолженности, что влечет за собой расторжение договора аренды и изъятие земельных участков. А это, в свою очередь, сказывается на бюджете республики и на состоянии земельных участков. Поэтому при добросовестном исполнении своих обязанностей можно избежать расторжения договора аренды и укрепить взаимодействие государственного органа и граждан.

Возможно в будущем ситуация с арендной платой и изменится к лучшему, так как по результатам определения новой кадастровой стоимости объектов недвижимости, утвержденным Приказом №500 Министерством земельных и имущественных отношений Республики Дагестан от 27.11.2019 года, вступившим в силу с 1 января 2020 года, кадастровая стоимость некоторых земель, в частности земель сельхозназначения, изменилась в сторону уменьшения их кадастровой стоимости. Но как данное обстоятельство воздействует на действующего и потенциального арендатора будет понятно спустя какое-то время. Пока еще рано подводить итоги по данному вопросу, так как стоимость некоторых земельных участков возросла, что, естественным образом скажется и на арендной плате земель.

Все вышеперечисленные способы приобретения земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, претерпели значительные изменения в Земельном законодательстве. Государство продемонстрировало гражданскому обществу готовность оказывать поддержку при предоставлении государственных земель в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельных участков, разработав возможности приобретения земель на торгах. Аукционы гарантируют получение земли на равных правах, первоначальная цена которой исходит от рыночной стоимости или кадастровой стоимости земельного участка. Для предотвращения возникновения коррупционного фактора, заключение договора без проведения торгов допустимо лишь в прямо предусмотренных случаях. В остальных случаях договор будет считаться ничтожным.

Земельное законодательство несовершенно и нуждается в постоянном дополнении для динамики развития земельных отношений, обеспечения эффективного использования земельных участков без нарушения их ценных свойств, для развития фермерских хозяйств, производственных и потребительских кооперативов, что поспособствует стабилизации экономической ситуации в республике. Поэтому необходимо разрабатывать соответствующие нормы и обеспечить контроль за их исполнением.

#### **Список литературы:**

1. Елисеева, И.А. О соотношении норм гражданского и земельного законодательства при регулировании оборота земельных участков // Общество и право. - 2011. - № 3 (35). - С. 115-118.
2. Сведения о наличии и распределении земель в Российской Федерации <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyame-zemerrossii/gosudarstvennyu->

natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/.

3. Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2017 года №116 «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Дагестан».
4. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 05.03.2020) ст. 39.14.
5. Административный регламент по предоставлению в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в государственной собственности Республики Дагестан, без проведения торгов от 15 октября 2018г. №97
6. Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ (последняя редакция).
7. Беляева, О.А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов. // Юриспруденция. - 2011. - С.25-27.
8. Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 № 135-ФЗ.
9. Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной кадастровой оценке».
10. Безбах, В.В. Ермошкина, М.Ф. Задаток: понятие, правовая квалификация, отдельные виды и сфера применения. - М., 2008. С. 180.
11. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001» 136-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 05.03.2020).
12. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.04.2020).