

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В.Ломоносова

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра экологического и земельного права

Курсовая работа по теме

«Приобретение права частной собственности граждан на земельные
участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности,
за плату».

Выполнил студент 308 группы

Пополитов Павел Сергеевич

Научный руководитель:

к.ю.н., доцент

Багаутдинова Сания Рустамовна

Дата представления курсовой работы в учебный отдел:

«___»_____2025 г.

Дата сдачи научному руководителю: «___»_____2025 г.

Дата защиты курсовой работы: «___»_____2025 г.

Оценка: _____

Москва, 2025

Введение	3
Глава 1. Отношения по приобретению права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, как объект правового регулирования.....	5
1.1. Земельный участок как объект земельных правоотношений.....	5
1.2. Основания приобретения права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, за плату	10
Глава 2. Порядок приобретения права собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.....	16
2.1. Приобретение права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на торгах.....	16
2.2. Приобретение права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов	22
Заключение.....	31
Список использованной литературы.....	32

Введение

Актуальность темы исследования. Земля как ограниченный и ценный природный ресурс играет ключевую роль в социально-экономическом развитии государства. По данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2023 году ежегодно увеличивается количество земли, которая находится в частной собственности¹. К примеру, на территории населенных пунктов доля земельных участков, находящихся в частной собственности, в 2023 году составила 5602,5 тыс. га. В основном это земельные участки сельскохозяйственного использования, занятые личными подсобными хозяйствами, общая площадь которых составила 3260,1 тыс. га. В прошлом году общая доля земельных участков, находящихся в частной собственности составляла 5286,2 тыс. га. Рост за год при этом составил 5.97%. Из приведённого выше доклада можно сделать вывод, что при этом сохраняется и большое количество неразграниченных земель 51,3 % (79,4 тыс. га), а также земель, которые находятся в федеральной 18,5% (28,7 тыс. га), региональной 3% (4,7 тыс. га) или муниципальной 13,9% (21,6 тыс. га) собственности. В условиях рыночной экономики особую значимость приобретает желание граждан становиться собственниками земельных участков, что способствует улучшению их благосостояния, развитию жилищного строительства и эффективному использованию земли как природного ресурса, введению её в гражданский оборот.

Цель и задачи исследования. Целью данной работы является анализ правовых оснований и порядка приобретения гражданами права частной собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или

¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2023 году С. 16 // Росреестр URL: [https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/Doc_Natio№_report_2023\(1\).pdf](https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/Doc_Natio№_report_2023(1).pdf). (дата обращения: 03.04.2025).

муниципальной собственности, за плату. Для достижения этой цели поставлены следующие задачи:

- исследовать законодательные основы предоставления земельных участков из публичной собственности;
- рассмотреть способы приобретения земли за плату;
- проанализировать судебную практику по поставленной теме.

Предметом исследования являются правовые механизмы приобретения земли в частную собственность (порядок и условия выкупа земельных участков, аукционы и торги как способ приобретения, особенности предоставления земли без торгов), а также процедурные вопросы при оформлении права собственности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе передачи государственных и муниципальных земель в частную собственность граждан за денежное вознаграждение.

Методологическая основа исследования. При работе применялись общенаучные методы познания (анализа и синтеза, индукции и дедукции и иные), а также частнонаучные – правовые методы (формально-юридический, историко-правовой и др.). В силу специфики темы исследования особую роль при его подготовке сыграл общенаучный метод анализа, а также частнонаучный формально-юридический метод – изучение норм Земельного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ, Федеральных законов и др.

Нормативная база исследования. Нормативную основу составили правовые акты, регулирующие отношения в области приобретения права частной собственности на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, за плату.

Эмпирическая база исследования. В работе были использованы материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов Российской Федерации.

Глава 1. Отношения по приобретению права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, как объект правового регулирования.

1.1. Земельный участок как объект земельных правоотношений

Советская доктрина в зависимости от вида земельных правоотношений выделяла как их объект единый государственный земельный фонд в целом, его определённую часть или конкретный земельный участок, закреплённый за землепользователем. Каждая единица земельной площади, независимо от того, передана она кому-то в пользование или нет, являлась объектом права государственной собственности. Объектом отношений по землепользованию всегда являлся индивидуально-определённый земельный участок. Индивидуализирующими признаками являлись его размер и местоположение¹.

Теория гражданского права и теория земельного права имеют различное видение земельного участка как объекта права. Согласно ст. 130 Гражданского Кодекса РФ от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ² (далее – ГК РФ) земельный участок признаётся недвижимой вещью. С цивилистической точки зрения земельные участки и другие природные объекты - вещи. Земля как товар - это объект купли-продажи, удовлетворяющий различные реальные или потенциальные потребности и имеющий определенные качественные и количественные характеристики³.

¹ Балезин В.П. Советское земельное право. - М.: Юрид. лит., 1977. С. 47.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.10.2023) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32.

³ Гришаев С.П. Новые тенденции в правовом регулировании земельных участков как объектов права собственности // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 04.04.2025).

В земельном праве земельный участок рассматривается в качестве органически неразрывной части земли, которая является объектом природы. По сути это индивидуализированная часть земли, компонента природной среды¹. По мнению О.И. Крассова, в праве отсутствуют основания для признания в праве земельного участка как вещи. Он объясняет это тем, что, во-первых, земельный участок как вещь является юридической фикцией, ведь в реальном мире земельный участок - это объект природы и природный ресурс. Во-вторых, признание земельного участка в теории гражданского права вещью противоречит ч. 2 ст. 9 Конституции России², согласно которой земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. То есть земля рассматривается как природный ресурс, а не как некая «вещь». На основании рассуждений К.И. Скловского, который приходит к выводу, что земельный участок есть часть поверхности, определенным образом когда-то отделенная от других частей³, автор делает вывод, что данное отделение не является физическим, не отделяет одно тело от другого. «Истиной является как раз то, что в реальности земельного участка нет. Он создается действиями людей (при том, что земная поверхность людьми не создана) и существует только в рамках данного общества, социума, т.е. как феномен социальный, юридический, а не реальный»⁴.

Актуальная классификация объектов земельных отношений дана в ст. 6 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 № 136-ФЗ⁵ (далее – ЗК РФ). К их числу она относит: а) землю как природный ресурс и природный объект; б) земельный участок; в) часть земельного участка.

¹ Крассов О.И. Земельный участок как объект природы и природный ресурс // Экологическое право. 2013. № 6. С. 10.

² Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2025)

³ Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. 4-е изд. М.: Статут, 2008. С. 427.

⁴ Крассов О.И. Указ. соч. С. 42.

⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 29 октября 2001. № 44.

Данная статья определяет земельный участок как недвижимую вещь, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. Рассматриваемая дефиниция характеризует земельный участок в первую очередь как объект имущественных отношений, поскольку акцентирует внимание на том, что он является недвижимой индивидуально-определённой вещью. Представляется, что такой подход игнорирует многофункциональность земли как природного ресурса, ведь земельные участки могут быть объектом различных правоотношений: по использованию земель, имущественных, управленческих (организационных) и других¹. В статье также упоминается «земля как природный ресурс и природный объект». Законодателем понятие «земля» как правило используется либо как синоним вышеописанного термина «земельный участок», либо как противопоставление ему. Последний тезис подтверждается буквальным толкованием ст. 11.3 ЗК РФ, из которого можно выяснить, что термин «земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» обозначает массив земной поверхности, в отношении которого не была осуществлена специальная процедура образования, результатом которой является возникновение индивидуально-определённого объекта с включением сведений о нём в Единый государственный реестр недвижимости².

Земельный участок может выступать объектом частноправовых и публично-правовых отношений. Например, в вещных правоотношениях земельный участок фигурирует в отношениях, связанных с правом собственности (ст. 209 ГК РФ, ст. 15 ЗК РФ), ограниченными вещными правами (право пожизненного наследуемого владения (ст. 265 ГК РФ), постоянного (бессрочного) пользования (ст. 268 ГК РФ, 39.9 ЗК РФ),

¹ Земельное право России: учебник / под ред. Г. А. Волкова. М. Проспект, 2023. С 108.

² Там же. С. 110.

сервитуты (ст. 274 ГК РФ ст. 23 ЗК РФ), залог (ст. 334 ГК РФ)). В обязательственных правоотношениях, возникающих из договоров и сделок, земельный участок может быть объектом купли-продажи (ст. 549 ГК РФ), аренды (ст. 606 ГК РФ, ст. 22 ЗК РФ), дарения (ст. 572 ГК РФ), мены (ст. 567 ГК РФ), ренты (ст. 583 ГК РФ). Публично-правовые правоотношения, где земельный участок выступает как объект, охватывают, к примеру, изъятие для государственных нужд (ст. 279 ГК РФ, ст. 49 ЗК РФ), конфискацию (ст. 243 ГК РФ, ст. 50 ЗК РФ), реквизицию (ст. 242 ГК РФ, ст. 51 ЗК РФ), предоставление участков из публичной собственности (ст. ст. 39.1-39.20 ЗК РФ), земельный контроль (ст. ст. 71-73 ЗК РФ).

В контексте рассматриваемого в настоящем пункте вопроса также стоит отметить важный для текущего регулирования принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов. Он устанавливает юридическое соотношение между земельным участком и прочно связанными с ним объектами, как между главной вещью и принадлежностью, аналогично установленному в ст. 135 ГК РФ. В данном случае в роли главной вещи выступает земельный участок. Как указывает Г.А. Волков, на основе данного принципа действует императивная правовая норма, ограничивающая право собственности на здания, строения и сооружения, находящиеся на земельном участке, определяющая их юридическую судьбу в зависимости от юридической судьбы земельного участка¹.

Стоит остановиться и на характеристиках земельного участка. В законодательстве закрепляются по крайней мере два основных вида: характеристики земельного участка как объекта природы, природного ресурса и характеристики земельного участка как недвижимого имущества².

¹ Волков Г.А. Принципы земельного права // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии: Сборник научных статей. Вып. 1 / отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М. Статут, 2006. С. 380.

² Краснов О.И. Земельное право. 5-е издание, переработанное и дополненное изд. М.: Норма, инфра - М, 2021. С 92.

Характеристики земельного участка как объекта природы и природного ресурса отражают его качественные и количественные свойства и параметры. Так, статья 40 Градостроительного Кодекса РФ от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ¹ (далее — ГрК РФ) в числе таковых называет размеры земельного участка, его конфигурацию, инженерно-геологические и иные характеристики. Правовые характеристики земельного участка как недвижимого имущества до 2017 года были закреплены в Федеральном законе от 24 июля 2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»², в п. 3 ст. 1 которого указывалось следующее. Государственным кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи (уникальные характеристики объекта недвижимости), или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества.

Особое значение ввиду специфики рассматриваемого объекта приобретает разрешённое использование земельного участка. В доктрине под ним предлагается понимать «виды деятельности, допускаемые на земельном участке, не связанные со стадиями его освоения»³. Исследователи, толкуя п. 9 ст. 1 ГрК РФ и доказывая, что понятие разрешённого использования охватывает также иные элементы, относят к ним 1) предельные размеры земельных участков, 2) предельные параметры разрешённого строительства, а также 3) ограничения использования земельных участков и объектов

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ, 3.01.2005, № 1. (ред. от 1.03.2025).

² Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24 июля 2007 № 221-ФЗ // Российская газета. 2007 г. № 165

³ Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. 2019. №1. С. 15.

капитального строительства¹. Стоит также отметить важную классификацию по ограничению оборотоспособности. В соответствии со ст. 27 ЗК РФ различаются свободные в обороте, ограниченные в обороте и изъятые из оборота земельные участки.

1.2. Основания приобретения права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, за плату

ГК РФ регулирует общие положения о возникновении права собственности, в том числе на земельные участки. Согласно п. 2 ст. 218 ГК РФ право собственности на имущество, которое имеет собственника, может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи или иной сделки об отчуждении этого имущества. Статья 217 устанавливает, что имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Согласно ст. 39.1 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату. В пункте 1 ст. 39.3 ЗК РФ закреплено, что продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов.

Согласно п. 2 ст. 39.1 ЗК РФ продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с

¹Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12. С. 49.

основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев, указанных в п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со ст. 39.18 ЗК РФ. В то же время в пп. 7 п. 8 ст. 39.11 ЗК РФ указано, что, к примеру, арендуемый земельный участок не может быть предметом аукциона.

Пункт 2 ст. 39.3 ЗК РФ устанавливает большой перечень случаев продажи земельных участков без проведения торгов, однако лишь часть из них относится к возможности приобрести участок в собственность физическому лицу. Это упрощенный порядок, который применяется в следующих ситуациях:

- предоставление земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, за исключением земельных участков общего назначения, членам такого товарищества;

- предоставление земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства для собственных нужд в случаях, предусмотренных п. 5 ст. 39.18 ЗК РФ¹.

Стоит подробнее остановиться на основании предоставления земельных участков в собственность граждан, на которых расположены здания или сооружения, собственниками которых они являются, предусмотренное ст. 39.20 ЗК РФ. Данная статья призвана реализовывать принцип «единства судьбы» земельного участка и построек на нём. Согласно её содержанию, исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

¹ Данный пункт регулирует случай, если по истечении тридцати дней со дня опубликования извещения о предоставлении земельного участка заявления иных граждан о намерении участвовать в аукционе не поступили.

Примечательно Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2024 г. № 29-П¹, в котором была признана неконституционность п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ и п. 3 ст. 6 ЗК РФ. Предметом проверки являлись содержащиеся в указанных пунктах нормы о том, что исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках, а также то, что земельный участок как объект права собственности и иных прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. Не соответствующими Конституции РФ указанные нормы были признаны в той мере, в какой они создавали неопределенность в вопросе о предоставлении земельного участка в собственность или в аренду лицам, являющимся собственниками частично или полностью подземных гаражей (гаражных комплексов).

Случай приобретения права собственности на земельный участок путём его приватизации описан в ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»². Так, приватизация зданий, строений и сооружений осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования. Собственники обязаны либо заключить договор аренды, либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки. Особо следует отметить, что заключение договора

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2024 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 6 и пункта 1 статьи 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А. Ермака» // URL: https://www.court.ru/documeNet/coNes_doc_LAW_478469/.

² Федеральный закон от 21 декабря 2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Российская газета. 2002 г. № 16. С. 28.

аренды земельного участка не препятствует его выкупу¹. Отказ в выкупе земельного участка или предоставлении его в аренду не допускается.

Нельзя не отметить важное для отечественного правопорядка явление так называемой «дачной амнистии». Стоит сказать, что это не является основанием предоставления земельных участков за плату. Под ней понимается упрощенный порядок оформления права собственности на определенные объекты недвижимости. Гражданам предоставляется возможность оформить не поставленный ранее на кадастровый учет дом на земельном участке для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства без уведомления о строительстве до 1 марта 2031 г. Данный срок был продлён по сравнению с изначальным, что, по убедительному мнению авторов, отвечает интересам как граждан, так и государства². Аргументация данной позиции состоит, в частности, в том, что только в период с 1 сентября 2006 по 2020 год было оформлено 14 млн. земельных участков и объектов капитального строительства из общего числа в 60 млн. дачников.

При всей благосклонности к оформлению гражданами объектов недвижимости, не обошлось и без ложки дёгтя. Так, Е.И. Ефимова обращает внимание на добавление в августе 2018 года ст. 51.1 ГрК РФ, в соответствии с которой для государственной регистрации права собственности на реконструируемые или вновь созданные объекты капитального строительства, расположенные на земельных участках, подпадающих под действие дачной амнистии, требовалось направить уведомление о планируемых строительстве или реконструкции объекта ИЖС или садового дома. «Таким образом, подобная процедура отличалась от получения разрешения на строительство только тем, что называлась иначе: получением

¹ Крассов О.И. Земельное право. 5-е издание, переработанное и дополненное изд. М.: Норма, инфра - М, 2021. С. 141.

²Ефимова Е.И. О продлении дачной амнистии: проблемы применения // Экологическое право. 2021. № 4. С. 24.

уведомления о соответствии».¹ Чуть позже законодатель сделал исключение из правила, предусмотрев послабления в виде диспозитивного применения ст. 51.1 ГрК РФ собственниками участков для садоводства (чем обусловлен выбор именно этого субъекта, не совсем ясно) по своему желанию, а также ограничения правовой экспертизы Росреестра содержащимися в ЕГРН сведениями². Данная ситуация была разрешена только в декабре 2020 года, когда этот упрощённый порядок стал применим также для приусадебных земельных участков (земельных участков для личного подсобного хозяйства в границах населенных пунктов) и для земельных участков с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства»³. Срок действия изначально был установлен до 1 марта 2026 года, а с 1 июля 2022 продлён до 1 марта 2031 года, что корреспондирует общим срокам дачной амнистии.

Говоря о непосредственном применении норм следует сказать, что амнистия распространяется, в частности, на:

1) земельные участки, которые предоставлены гражданам до 30.10.2001 (в соответствии со ст. 9.1 Федерального закона № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее — Закон о введении в действие ЗК РФ)⁴ и ст. 49 Федерального закона № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон о регистрации недвижимости));⁵

¹Там же. С. 25.

²Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 173, 6 августа 2020.

³Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в статью 70 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» и статью 16 Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 280, 2020.

⁴Федеральный закон от 25 октября 2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2001 г. № 211-212. Ст. 9.1 с изм. и допол. в ред. от 20.03.2025.

⁵Федеральный закон от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. 2015 г. № 156. Ст. 49 с изм. и допол. в ред. от 28.02.2025.

2) на объекты недвижимости, для строительства и реконструкции которых не требуется получения разрешений на строительство и на ввод в эксплуатацию (в соответствии с ч. 17 ст. 51, ч.15 ст. 55 ГрК РФ).

Для регистрации прав нужно представить заявление на государственную регистрацию прав и любой документ, который подтверждает право гражданина на земельный участок. Например, акт органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении гражданину участка или акт (свидетельство) органа государственной власти о праве гражданина на участок¹. Согласно вышеупомянутому ст. 49 Закона о регистрации недвижимости, а также п. 9.1 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ, право собственности на земельный участок будет зарегистрировано за гражданином независимо от вида права, на котором участок был предоставлен ему ранее, а также в случае, если в документе, который подтверждает право гражданина на земельный участок, не указан вид права или нельзя его определить.

¹В чем суть дачной амнистии? Азбука права: электрон. журн. 2025. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 08.04.2025).

Глава 2. Порядок приобретения права собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности

2.1. Приобретение права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на торгах

Согласно ст. 39.3 ЗК РФ продажа земельных участков осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов. Порядок определения цены земельного участка детально описано в ст. 39.4 ЗК РФ. Она определяется по результатам аукциона или в размере начальной цены предмета аукциона при заключении договора с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе.

Пункт 12 ст. 39.11 ЗК РФ устанавливает, что начальной ценой предмета аукциона по продаже земельного участка является по выбору уполномоченного органа рыночная стоимость такого земельного участка, определенная в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹, или кадастровая стоимость такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона.

Согласно п. 1 ст. 39.11 ЗК РФ решение о проведении аукциона по продаже земельного участка, аукциона на право заключения договора аренды земельного участка принимается уполномоченным органом, в том числе по заявлениям граждан. Понятие уполномоченного органа раскрыто в ст. 39.2

¹ Федеральный закон от 29 июля 1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1998 г. № 148-149.

ЗК РФ. В ней указано, что предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии со ст. ст. 9 - 11 ЗК РФ. Уполномоченными органами в отношении земельных участков являются: для федеральной собственности – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), для собственности субъектов РФ – исполнительные органы государственной власти соответствующего субъекта (например, Министерство имущественных отношений региона), для муниципальной собственности – органы местного самоуправления (как правило, местная администрация).

Образование земельного участка для его продажи путем проведения аукциона по инициативе органа государственной власти или органа местного самоуправления и подготовка к проведению аукциона осуществляются в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 39.11 ЗК РФ. При этом, как указывают суды, при наличии утвержденного проекта межевания образование земельного участка в силу п. 3 ст. 39.11 ЗК РФ должно осуществляться согласно указанному проекту, поскольку именно в документации по планировке территории в значительной степени учтены все особенности существующей территории, в том числе с точки зрения образования новых земельных участков¹.

Стоит отметить, что в п. 8 ст. 39.11 содержится перечень оснований, когда земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона. Причины делятся на непреодолимые и преодолимые. К первым относятся, в частности, случаи ограничения оборотоспособности земельного участка (ст. 27 ЗК РФ), резервирования земель для государственных и муниципальных

¹Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 17 июня 2016 г. № 05АП-3828/2016 по делу № А51-28590/2015 // СПС КонсультантПлюс.

нужд (ст. 70.1 ЗК РФ), изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд (ст. 49 ЗК РФ). Ко вторым: случаи, когда границы земельного участка подлежат уточнению (пп. 1 п. 8 ст. 39.11 ЗК РФ), отсутствует разрешенный вид использования земельного участка (пп. 5 п. 8 ст. 39.11. ЗК РФ), земельный участок не отнесен к определенной категории земель (пп. 6 п. 8 ст. 39.11 ЗК РФ).

Как указано в п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ проведение аукциона, а также образование земельного участка для его продажи или предоставления в аренду путем проведения аукциона может осуществляться по инициативе заинтересованного в предоставлении земельного участка гражданина. В этом случае образование земельного участка и подготовка аукциона осуществляются путём подготовки заинтересованным лицом схемы расположения земельного участка и последующим обращением в уполномоченный орган с заявлением об её утверждении. После этого указанный орган в течение 30 дней либо утверждает схему расположения, либо принимает решение об отказе. Такие решения принимаются в форме индивидуальных актов уполномоченного органа: распоряжение, приказ, постановление, решение и т.д.¹ Стоит отметить, что указание в ЗК РФ последовательности действий не означает обязательное выполнение каждого из них. Необходимость реализации конкретной нормы напрямую зависит от ситуации. Так, если земельный участок образован, то подготовка аукциона по заявлению заинтересованного лица начинается с подачи им заявления о проведении аукциона (пп. 6 п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ).

Первый этап подготовки является аналогичным таковому в отношении подготовки аукциона по инициативе уполномоченного органа. Они оба предусматривают подготовку схемы расположения земельного участка. Отличие заключается в установленном в пп. 1 п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ запрете на

¹Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Майборода В.А., Томтосов А.А. Комментарий к главе V.1 «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

подготовку заинтересованным лицом схемы расположения земельного участка при образовании его из земель или земельных участков, расположенных в границах городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя или в границах населённых пунктов. Объясняется это необходимостью предотвращения точечной застройки¹.

Правоприменительная практика формирует иное представление о распределении прав и обязанностей в рассматриваемом правоотношении. В Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа № Ф04-5954/2019 указано, что правила п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ устанавливают ограничение на составление непубличным субъектом схемы расположения земельного участка, образуемого в границах населенного пункта. При этом данной статьей не устанавливается ограничений для органа местного самоуправления. Суды нижестоящих инстанций в данном деле признали Департамент архитектуры и градостроительства (орган местного самоуправления) обязанным подготовить схему расположения земельного участка в том случае, когда осуществление таких действий заинтересованным в предоставлении участка лицом не допускается законом, с чем согласился суд округа². Данную обязанность также подтверждает Постановление Арбитражного суда Поволжского округа № Ф06-7342/2021³.

Заявление об утверждении схемы расположения земельного участка и заявление о проведении аукциона подаются посредством почтовой связи, бумажном носителе либо в форме электронных документов. Организатор аукциона устанавливает время, место и порядок проведения аукциона, сроки подачи заявок на участие в аукционе, порядок внесения и возврата задатка, величину повышения начальной цены предмета аукциона.

¹Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Майборода В.А., Томтосов А.А. Указ. соч.

²Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12 декабря 2019 г. № Ф04-5954/2019 по делу № А46-8790/2019 // СПС КонсультантПлюс.

³Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26 августа 2021 г. № Ф06-7342/2021 по делу № А55-24751/2020// СПС КонсультантПлюс.

Вопрос о том, кто может вносить задаток для участия не является тривиальным. Согласно Обзору судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2020 г.)¹ внесение задатка третьим лицом, по общему правилу, не является основанием для отказа в допуске лица к участию в торгах. Этому противоречит Определение Верховного Суда РФ от 8 декабря 2016 г. № 14-АПГ16-18² в котором указано, что возложение непосредственно на участников аукциона обязанности по внесению задатка направлено на определение платежеспособности претендента и серьезности его намерений. Возможно, подобное решение, принятое во втором случае Верховным судом РФ, обусловлено взятým во внимание в данном конкретном деле областным Административным регламентом Воронежской области³, который прямо предусматривал запрет на уплату задатка за участие в торгах за претендента третьим лицом.

Между тем отмечаются негативные следствия разрозненности отраслевого законодательства об организации и проведении торгов, которые приводят к не единообразному применению судами норм.

Согласно п. 13 ст. 39.12 ЗК РФ, если аукцион признан несостоявшимся и только один заявитель признан участником аукциона, уполномоченный орган в течение десяти дней обязан направить заявителю два экземпляра подписанного проекта договора купли-продажи или проекта договора аренды земельного участка. В то же время в ст. 18 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» №178-ФЗ

¹Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2020 г.) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2020) // СПС КонсультантПлюс.

²Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 8 декабря 2016 г. № 14-АПГ16-18 // СПС КонсультантПлюс.

³Приказ Департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области от 15 ноября 2012 года № 2105 об утверждении Административного регламента департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области по исполнению государственной функции «Продажа находящихся в собственности Воронежской области земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных в границах городского округа город Воронеж, или права на заключение договоров аренды таких земельных участков на торгах» // Воронежский курьер. 2012 г. № 131

(далее — Закон о приватизации)¹ до 22 июня 2022 г. содержала только «половину» нормы (аукцион, в котором принял участие только один участник, признается несостоявшимся), что порождало неоднозначную судебную практику. Как указывают авторы, если одни суды делали вывод, что заключение договора с единственным участником несостоявшегося аукциона не противоречит Закону о приватизации², то другие суды указывали, что возможность заключения договора купли-продажи имущества с единственным участником аукциона, признанного несостоявшимся, законодательством о приватизации не установлена³.

Обобщая, стоит сказать, что приобретение права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности на торгах осуществляются при соблюдении двух ключевых условий: отсутствии законодательных ограничений на оборот конкретного земельного участка и его надлежащей подготовке к продаже.

¹Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 № 178-ФЗ // Российская газета. 2002 г. № 16. с изм. и допол. в ред. От 20 марта 2025.

²Постановление ФАС Дальневосточного округа от 6 мая 2010 г. № Ф03-2860/2010 по делу № А51-19546/2009 // СПС КонсультантПлюс.

³Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 декабря 2021 г. по делу № А52-2628/2019 // СПС КонсультантПлюс.

2.2. Приобретение права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов

Выше было указано, что арендуемый земельный участок не может быть предметом аукциона. Приобрести в собственность такой участок на торгах возможно только после прекращения аренды. При этом существуют основания приобретения права собственности на арендуемый земельный участок без проведения торгов:

1) Если на участке расположены здания, сооружения, собственником которых (или помещений в них) является арендатор.

2) Если участок предназначен для сельскохозяйственного производства. При этом, во-первых, должно пройти три года с момента заключения договора аренды, во-вторых, у уполномоченного органа не должно быть информации о выявленных в рамках государственного земельного надзора и не устранённых нарушениях законодательства РФ при использовании участка, а также заявление о заключении договора купли-продажи должно быть подано до истечения срока договора аренды.

В первой ситуации купить такие участки можно в случаях, предусмотренных ст. 39.20 ЗК РФ (пп. 6 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ). Данная норма порождает весьма широкое применение на практике, граничащее со злоупотреблением¹. Нередки случаи возведения на земельных участках небольших построек в кратчайшие сроки без цели их дальнейшего использования по прямому назначению. Это становится особенно выгодным, поскольку цена такого выкупа существенно ниже рыночной. В зависимости

¹ Нагорная М. Верховный Суд пояснил нюансы предоставления участка в собственность без торгов // Адвокатская газета URL: <https://www.advgazeta.ru/News/verkhovnyy-sud-poyasnil-noyuy-sud-poyasnil-noyuy-predostavleeniya-uchastka-v-sobstvennost-bez-torgov/> (дата обращения: 11.04.2025).

от региона она составляет от 2,5%¹ до 100%² кадастровой стоимости. В целом наблюдаются тенденции к увеличению процентной ставки. Так, с 1 мая 2025 года стоимость выкупа земли в Московской области из аренды вырастет в 20 раз (с 3% до 60%)³.

В Письме Минэкономразвития России от 25 июня 2015 г. № Д23и-2954 указано, что правообладатели застроенных земельных участков, которые в существующих границах значительно превосходят площадь застройки расположенных на них зданий, имеют право выкупа всего земельного участка (исходя из грамматического толкования положений ЗК РФ, предусмотренных пп. 6 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ)⁴. Несмотря на позицию Минэкономразвития России, судебная практика по этому вопросу складывается неоднозначно⁵. Так, возведение на земельном участке объекта вспомогательного использования, в том числе при наличии государственной регистрации права собственности на этот объект, не влечет возникновения у лица права на приобретение в собственность земельного участка в порядке, предусмотренном п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ. Вспомогательные объекты считаются таковыми, если они не имеют самостоятельного хозяйственного назначения и предназначены для обслуживания другого объекта. Так, Верховный Суд РФ, отказывая в удовлетворении требований о признании незаконным решения администрации об отказе в предоставлении в собственность за плату земельного участка, относил к числу таковых летнюю кухню⁶. Отмечается, что, если предоставленный участок сформирован в соответствии с проектом

¹ Закон Амурской области от 7 марта 2025 года № 610-ОЗ // Официальное опубликование правовых актов URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/2800202503110007?index=2> (дата обращения: 10.04.2025).

² Закон Пермского края от 3 мая 2024 № 311-ПК // Официальное опубликование правовых актов URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5900202405060001?index=2> (дата обращения: 10.04.2025).

³ Постановление Правительства Московской области от 14 апреля 2025 № 373-ПП // Официальное опубликование правовых актов URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5000202504140002> (дата обращения: 16.04.2025).

⁴ Письмо Минэкономразвития России от 25.06.2015 № Д23и-2954 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 07.04.2025).

⁵ Алексеев М.С., Вишневская А.С., Дозорова В.В., Дятлова Е.И., Морозова А.А., Некрестьянов Д.С., Остапчук П.А., Пимоненко А.Д., Поляков И.И., Славич М.А., Смирнова Д.Е., Толмачева Р.В. Юридический справочник застройщика / под ред. Д.С. Некрестьянова. 9-я ред. // СПС КонсультантПлюс. 2024.

⁶ «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022 г.)» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 июня 2022). Бюллетень Верховного Суда РФ № 7, 2022.

межевания территории, то уполномоченный орган не вправе отказать в выкупе земельного участка в любом случае, поскольку ЗК РФ исключает возможность формирования иного участка иначе как в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории, что нельзя сказать о случае формирования участка на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Аренда не является препятствием для выкупа участка при условии, что его намеревается приобрести арендатор (пп. 2 ст. 39.16 ЗК РФ). Примечателен спор, рассмотренный Конституционным судом РФ. Гражданин А.И. Левушкин обратился в Конституционный Суд РФ с заявлением о проверке на конституционность пп. 2 ст. 39.16 ЗК РФ. Поводом для обращения послужил отказ в предоставлении ему в собственность части земельного участка, переданного в аренду гаражному кооперативу, поскольку оспариваемая норма прямо запрещает такое предоставление. Конституционный Суд РФ отказал в принятии жалобы к рассмотрению, указав, что введение подобной нормы является дискрецией законодателя.

Статья 39.14 ЗК РФ описывает общий порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности без проведения торгов. Согласно п. 1 указанной статьи, в начале необходима подготовка схемы расположения земельного участка, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории. Затем, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению, производится направление в уполномоченный орган заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка. После этого происходит подача в уполномоченный орган гражданином заявления о предоставлении земельного участка. Собственно, данный этап является первым применительно к земельным участкам, образование которых осуществляется согласно проектам межевания территории, либо уже сформированным земельным участкам. Требования к содержанию, подаче и рассмотрению

заявлений о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов содержатся в ст. 39.17 ЗК РФ. После этого при благоприятном исходе происходит заключение договора купли-продажи земельного участка.

Решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка принимается в порядке, установленном ст. 39.15 ЗК РФ. В п. 8 данной статьи указаны основания для принятия уполномоченным органом решения об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка. Примечательно, что в п. 31 ст. 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ указано, что у уполномоченных органов до 1 января 2020 года сохранялась возможность отказать на основаниях, предусмотренных в ст. 39.15 и 39.16 ЗК РФ, но на основаниях, предусмотренных законами субъектов РФ. Ещё более любопытно, что для г. Москвы было предусмотрено исключение из этого правила. Согласно Федеральному закону от 27 декабря 2019 г. № 455-ФЗ² до 1 января 2025 г. для Москвы был создан особый режим, позволяющий органам власти г. Москвы наряду с основаниями, предусмотренными ЗК РФ, предусматривать собственные основания для принятия решения об отказе не только в предварительном согласовании, но и в утверждении схемы расположения земельного участка.

Важным является правило об однократности предоставления земельного участка без проведения торгов в порядке реализации гражданами права на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков, закрепленное в ст. 39.16 ЗК РФ. Внеочередное обеспечение

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Российская газета. 2014 г. № 142

² Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 455 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2019 г. № 295

земельными участками предоставлено, например, в п. 8 ст. 14 ФЗ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹ гражданам, указанным в п. 1 и 2 ч. 1 ст. 13 данного Закона. Нормативными правовыми актами субъектов РФ также могут быть определены категории граждан, которым осуществляется предоставление земельных участков в первоочередном и внеочередном порядках².

Стоит подробнее остановиться на процедуре предварительного согласования, которая, как было указано выше, является обязательной в случае, если земельный участок предстоит образовать или его границы подлежат уточнению в соответствии с Законом о регистрации недвижимости. В доктрине даётся определение, согласно которому под предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, следует понимать действия уполномоченного органа власти по образованию (инициированные самим органом власти или иным лицом) и последующей передаче земельного участка либо по передаче уже существующего земельного участка заинтересованному лицу³.

Согласно ст. 39.15 ЗК РФ в заявлении о предварительном согласовании предоставления земельного участка, помимо основной информации о заявителе, указываются, при наличии (кадастровый номер может быть ещё не присвоен), реквизиты решения об утверждении проекта межевания территории, основания предоставления земельного участка, вид права, на котором заявитель желает его приобрести, а также цель использования земельного участка. К заявлению о предварительном согласовании предоставления земельного участка прилагаются подтверждающие документы и, при необходимости, схема расположения земельного участка.

¹Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991 г. № 21. Ст. 699 с изм. и допол. в ред. от 01.09.2024.

²Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Майборода В.А., Томтосов А.А. Указ. соч.

³Железнов Д.С. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.04.2025).

Общий порядок утверждения схемы расположения земельного участка на федеральном уровне не закреплён, однако утверждён Порядок подачи заявления¹. При этом органы государственной власти и местного самоуправления утверждают этот порядок на соответствующем уровне для распоряжения земельными участками в соответствии с их полномочиями. Так, например, в г. Воронеже схема расположения утверждается в соответствии с Административным регламентом от 27 июля 2012 года № 613². Как указано в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 31 октября 2024 г. № Ф05-15655/24³, перечень документов, которые должны быть приложены к заявлению о предварительном согласовании предоставления земельного участка, определённый в п. 2 ст. 39.15 ЗК РФ, является исчерпывающим. Также судом подтверждено, что подготовка схемы расположения соответствующего земельного участка должна быть обеспечена лицом, заинтересованным в предоставлении такого участка. С 1 января 2025 года данная процедура стала более удобной для граждан, поскольку появилась возможность подготовки схемы расположения земельного участка в форме электронного документа с использованием федеральной государственной географической информационной системы, обеспечивающей функционирование национальной системы

¹Приказ Минэкономразвития от 26 февраля 2015 № 36232 «Об утверждении порядка и способов подачи заявлений об утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, заявления о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заявления о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и заявления о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также требований к их формату» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 27.02.2015.

²Постановление Администрации городского округа города Воронеж от 27 июля 2012 № 613 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Раздел, объединение земельных участков, находящихся в муниципальной собственности» // <https://docs.cntd.ru/document/440511866?marker=64U0IK>. с изм. и допол. в ред. от 13 января 2025 (дата обращения: 12.04.2025).

³Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31 октября 2024 г. № Ф05-15655/24 по делу № А41-17517/2023 // URL: <https://arbitr.gara.net.ru/#/document/69453876/paragraph/1:0>.

пространственных данных. В этом случае, как и в случае подачи схемы расположения земельного участка на бумажном носителе, взимание платы не осуществляется.

Не более чем двадцать дней со дня поступления заявления уполномоченный орган принимает решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка или при наличии оснований, указанных в п. 8 ст. 39.15 ЗК РФ. Как указано в Определении Верховного Суда РФ от 23 марта 2017 г. № 305-КГ17-1657 положения ст. ст. 39.15, 39.16 ЗК РФ содержат исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов¹.

По результатам рассмотрения заявления и соответствующей проверки уполномоченный орган принимает решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка или об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка. Отказ по дополнительным основаниям, предусмотренным законом субъекта РФ, не допускается. Отказ происходит по основаниям п. 8 ст. 39.15 ЗК РФ. Как было указано выше, по дополнительным основаниям, предусмотренным законом субъекта РФ, отказ не допускается.

На практике уполномоченные органы не всегда могут доказать обоснованность отказа. К примеру, в одном из судебных споров по данной теме Девятый кассационный суд общей юрисдикции в Определении от 21 октября 2020 г. № 88а-6990/2020 по делу № 8а-6750/2020² подтвердил законность решений нижестоящих судов по удовлетворению иска. Фабула дела заключалась в том, что уполномоченный орган отказал истцу в предварительном согласовании предоставления земельного участка,

¹ Определение Верховного Суда РФ от 23 марта 2017 г. № 305-КГ17-1657 // URL: <https://iNterNet.garaNet.ru/#/documeNet/71639924/eNtry/10016>.

² Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 21 октября 2020 г. № 88а-6990/2020 // СПС КонсультантПлюс URL: <http://coNсультаNet.law:8000/cgioNeliNee.cgireq=doc&rNd=m0N0Gg&bas e=KSOJ009&N0=10419#K4VULiUKChxqK3oU1>.

обосновывая это самовольным занятием территории общего пользования на подъезде к данному участку собственниками смежных земельных участков. Суды пришли к выводу о недоказанности административным ответчиком оснований для принятия оспариваемого решения.

Согласно п. 17 ст. 39.15 ЗК РФ решение об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка должно быть обоснованным и содержать все основания отказа. Судебная практика использует эту норму, указывая, что отсутствие в решении об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка оснований для такого отказа свидетельствует о его незаконности. Это подтверждается, в частности, в Определении Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 14 июля 2021 № 88а-14463/2021¹.

Следует остановиться на содержании заявления о предоставлении земельного участка. Согласно п. 1 ст. 39.17 ЗК РФ в заявлении о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов указываются основные сведения о заявителе, кадастровый номер испрашиваемого земельного участка, основание предоставления земельного участка без проведения торгов из числа предусмотренных п. 2 ст. 39.3, ст. 39.5 ЗК РФ, вид права, на котором заявитель желает приобрести земельный участок, цель использования земельного участка, а также реквизиты решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка. Следует пояснить значение цели использования земельного участка как элемента заявления. Важно, что они должны соответствовать виду его разрешенного использования.

В срок не более чем двадцать дней со дня поступления заявления о предоставлении земельного участка уполномоченный орган проверяет

¹Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 14 июля 2021 г. № 88а-14463/2021 // СПС КонсультантПлюс.

наличие или отсутствие оснований, предусмотренных ст. 39.16 ЗК РФ. По результатам рассмотрения осуществляет подготовку проектов договора купли-продажи участка в трех экземплярах и их подписание, а также направляет проекты указанных договоров для подписания заявителю, если не требуется образование испрашиваемого земельного участка или уточнение его границ. В противном случае принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка.

Согласно п. 7 ст. 39.17 ЗК РФ проекты договоров, направленные заявителю, должны быть им подписаны и представлены в уполномоченный орган не позднее чем в течение тридцати дней со дня получения заявителем проектов указанных договоров. Восьмой арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 4 июня 2019 г. № 08АП-5003/19 отметил, что данный срок по существу предоставляет заявителю тридцатидневный срок для акцепта предложенной оферты,¹ что также подтверждается в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 20 апреля 2021 г. № Ф06-2772/21 по делу № А55-15714/2020².

В заключение можно сказать, что существующие механизмы приобретения земельных участков создают риски злоупотреблений. Судебная практика демонстрирует неоднозначное толкование норм, особенно в вопросах признания объектов капитальными. Процедура предварительного согласования и предоставления участков остается сложной, с жесткими сроками и требованиями, при этом отказы органов власти нередко оспариваются в судах. Постепенное ужесточение условий выкупа демонстрирует тенденцию к более строгому регулированию этого института.

¹Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 4 июня 2019 г. № 08АП-5003/2019 по делу № А75-17784/2018 // СПС КонсультантПлюс URL: <http://co.NesultaNet.law:8000/cgi/oNeliNee.cgi?req=doc&rNed=m0NеGg&base=RAPS008&Nе=111448#kmLmLiU08DhHFBsk>.

²Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 апреля 2021 г. № Ф06-2772/2021 по делу № А55-15714/2020 // СПС КонсультантПлюс URL: <http://co.NesultaNet.law:8000/cgi/oNeliNee.cgi?req=doc&rNed=m0NеGg&base=APV&Nе=197232#IjdNеLiUqwTbhCHkNе1>.

Заключение

В ходе работы были рассмотрены ключевые механизмы, регулирующие процесс приобретения права частной собственности граждан на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, за плату. Законодательная база в сфере оборота земель из публичной собственности в целом сформирована и включает нормы земельного, гражданского и административного права. При этом существуют ещё не разрешённые проблемы с некоторыми злоупотреблениями. К примеру, остро стоит проблема с возведением на арендуемых участках некапитальных объектов с целью последующего выкупа. Законодатель борется с ней, в частности, путём повышения цены выкупа через увеличение процентной ставки от кадастровой стоимости. В целом эту тенденцию нельзя назвать положительной, поскольку она затрагивает и добросовестных покупателей.

Несмотря на существующие проблемы, действующее законодательство в целом создает условия для легального и справедливого перехода земельных участков из публичной в частную собственность. Продолжающаяся «дачная амнистия» бесспорно является положительным явлением. Не стоит, однако, её относить к основаниям приобретения права частной собственности на земельные участки за плату, поскольку она направлена лишь на узаконивание уже принадлежащих гражданам объектов недвижимости.

Дальнейшее развитие правового регулирования должно быть направлено на повышение доступности земли для граждан, сокращение бюрократических барьеров. Стоит отметить уверенные шаги законодателя к этому, что проявляется, в частности, в последних новеллах при процедуре подачи заявлений, которые однозначно повысили её удобство.

Список использованной литературы

Нормативные и иные акты

1. Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет–портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.10.2023) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 29 октября 2001. № 44.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ, 3.01 2005, № 1. (ред. от 1.03.2025).
5. Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991 г. № 21. Ст. 699 с изм. и допол. в ред. от 01.09.2024.
6. Федеральный закон от 29 июля 1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1998 г. № 148-149.
7. Федеральный закон от 25 октября 2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2001 г. № 211-212. Ст. 9.1 с изм. и допол. в ред. от 20.03.2025.
8. Федеральный закон от 21 декабря 2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Российская газета. 2002 г. № 16. Ст. 28.
9. Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24 июля 2007 № 221-ФЗ // Российская газета. 2007 г. № 165

10. Федеральный закон «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Российская газета. 2014 г. № 142

11. Федеральный закон от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. 2015 г. № 156. Ст. 49 с изм. и допол. в ред. от 28.02.2025.

12. Федеральный закон от 27 декабря 2019 № 455 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2019 г. № 295

13. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 173, 2020.

14. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в статью 70 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» и статью 16 Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 280, 2020.

15. Закон Амурской области от 7 марта 2025 года № 610-ОЗ // Официальное опубликование правовых актов URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/2800202503110007?index=2> (дата обращения: 10.04.2025).

16. Закон Пермского края от 3 мая 2024 № 311-ПК // Официальное опубликование правовых актов URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5900202405060001?index=2> (дата обращения: 10.04.2025).

17. Постановление Правительства Московской области от 14 апреля 2025 № 373-ПП // Официальное опубликование правовых актов URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5000202504140002> (дата обращения: 16.04.2025).

18. Приказ Минэкономразвития от 26 февраля 2015 № 36232 «Об утверждении порядка и способов подачи заявлений об утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, заявления о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заявления о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и заявления о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также требований к их формату» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 27.02.2015.

19. Приказ Департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области об утверждении от 15 ноября 2012 года № 2105 «Административного регламента департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области по исполнению государственной функции «Продажа находящихся в собственности Воронежской области земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных в границах городского округа

город Воронеж, или права на заключение договоров аренды таких земельных участков на торгах» // Воронежский курьер. 2012 г. № 131.

20. Постановление Администрации городского округа города Воронеж от 27 июля 2012 № 613 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Раздел, объединение земельных участков, находящихся в муниципальной собственности» // <https://docs.cntd.ru/document/440511866?marker=64U0IK>. с изм. и допол. в ред. от 13.01.2025 (дата обращения: 12.04.2025).

Научная и учебная литература

1. Балезин В.П. Советское земельное право. - М.: Юрид. лит., 1977. - 447с.
2. Земельное право России: учебник / под ред. Г. А. Волкова. М. Проспект, 2023. – 680с.
3. Крассов О.И. Земельное право. 5-е издание, переработанное и дополненное изд. М.: Норма, инфра - М, 2021. – 560 с.
4. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. 4-е изд. М.: Статут, 2008. – 1016 с.
5. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12. С. 46 — 53.
6. Волков Г.А. Принципы земельного права // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии: Сборник научных статей. Вып. 1 / отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М. Статут, 2006. 375-388.
7. Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. 2019. №1. С. 13-19.

8. Ефимова Е.И. О продлении дачной амнистии: проблемы применения // Экологическое право. 2021. № 4. С. 23 — 26.
9. Крассов О.И. Земельный участок как объект природы и природный ресурс // Экологическое право. 2013. № 6. 8-16.
10. В чем суть дачной амнистии? Азбука права: электрон. журн. 2025. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 08.04.2025).
11. Нагорная М. Верховный Суд пояснил нюансы предоставления участка в собственность без торгов // Адвокатская газета URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/verkhovnyysudpoyasnilnyuansypredostavleniya-uchastka-v-sobstvennost-bez-torgov/> (дата обращения: 11.04.2025).
12. Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Майборода В.А., Томтосов А.А. Комментарий к главе V.1 «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
13. Гришаев С.П. Новые тенденции в правовом регулировании земельных участков как объектов права собственности // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 04.04.2025).
14. Железнов Д.С. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.04.2025).

Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2024 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 6 и пункта 1 статьи 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А. Ермака» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_478469/ (дата обращения: 26.03.2025).

2. «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022 г.)» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 июня 2022). Бюллетень Верховного Суда РФ № 7, 2022.

3. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2020 г.) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2020) // СПС КонсультантПлюс.

4. Определение Верховного Суда РФ от 23 марта 2017 г. № 305-КГ171657//URL:<https://iNoterNotet.garaNot.ru/#/documeNot/71639924/eNotry/10016> (дата обращения: 26.03.2025).

5. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 8 декабря 2016 г. № 14-АПГ16-18 // СПС КонсультантПлюс.

6. Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 14 июля 2021 г. № 88а-14463/2021 // СПС КонсультантПлюс.

7. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 21 октября 2020 г. № 88а-6990/2020//СПС КонсультантПлюс.

8. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31 октября 2024 г. № Ф05-15655/24 по делу № А41-17517/2023 // URL: <https://arbitr.garaNot.ru/#/documeNot/69453876/paragraph/1:0> (дата обращения: 27.03.2025).

9. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26 августа 2021 г. № Ф06-7342/2021 по делу № А55-24751/2020// СПС КонсультантПлюс.

10. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 апреля 2021 г. № Ф06-2772/2021 по делу № А55-15714/2020 // СПС КонсультантПлюс.

11. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 декабря 2021 г. по делу № А52-2628/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

12. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12 декабря 2019 г. № Ф04-5954/2019 по делу № А46-8790/2019 // СПС КонсультантПлюс.

13. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 6 мая 2010 г. № Ф03-2860/2010 по делу № А51-19546/2009 // СПС КонсультантПлюс.

14. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 4 июня 2019 г. № 08АП-5003/2019 по делу № А75-17784/2018 // СПС КонсультантПлюс.

15. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 17 июня 2016 г. № 05АП-3828/2016 по делу № А51-28590/2015 // СПС КонсультантПлюс.

Национальные доклады

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2023 году // Росреестр URL: [https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16upr/Doc_№atio№_report_2023\(1\).pd](https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16upr/Doc_№atio№_report_2023(1).pd). С. 16 (дата обращения: 03.04.2025).