

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Правовые основы аренды земельных участков, находящихся в  
государственной или муниципальной собственности**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 362 группы юридического факультета  
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

**Польшаковой Дарьи Алексеевны**

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

(подпись)

Н.Н. Аверьянова  
(инициалы, фамилия)

«      »              20        г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

(подпись)

Г.Н. Комкова  
(инициалы, фамилия)

«      »              20        г.

Саратов – 2020

## **Введение.**

**Актуальность работы.** Актуальность выбранной темы заключается в том, что изменения, коснувшиеся земельного законодательства, с одной стороны привели правоотношения в данной сфере в порядок, а с другой породили определенные трудности в правоприменительной практике. Основная масса изменений касается проведения торгов на заключение такого договора. Новшествами является и положение не позволяющие арендаторам земельных участков заключать договор аренды на новый срок. Теперь после истечения срока договора заключить новый договор по общему правилу можно только на торги, за исключением случаев, прямо предусмотренных в законе, которые в свою очередь повлекли также недопонимания на практике между арендатором и арендодателем. Распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена представляется достаточно сложной, что также вызывает интерес. Часто органы местного самоуправления не могут определить, на какие земли распространяется их юрисдикция, что может приводить к реализации полномочий, которые не предусмотрены законодательством. По мимо этого, для граждан и организаций такая система распределения земельных полномочий не позволяет определить, в какой орган нужно обращаться с заявлением о предоставлении соответствующего земельного участка. Указанные сложности в реализации норм земельного законодательства повышают количество жалоб в органы прокурорского надзора о защите нарушенных прав.

**Целью исследования данной** работы является проведение анализа полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере распоряжения земельными участками, находящимися в их собственности, а также порядок заключения договора аренды и особенности, отличающие его от заключения договора аренды земельного участка, находящегося в частной собственности.

### ***Задачи исследования:***

- изучить понятие и правовую природу договора аренды;
- провести историко-правовой анализ законодательства об аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- провести анализ современного законодательства, регулирующего существенные условия, права и обязанности участников договора аренды земельного участка, находящегося в публичной собственности,
- рассмотреть порядок проведения земельного аукциона на право заключения договора аренды;
- выявить проблемы, связанная с заключение и расторжением договора аренды земель, находящихся в публичной собственности.

***Объектом*** исследования являются общественные отношения, которые складываются при заключении договора аренды земельных участков, находящихся в публичной собственности на торгах, проводимых в форме аукциона и без проведения торгов.

***Предмет*** исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты исполнительных органов государственной власти и иные нормативные правовые акты, научная и учебная литература и судебная практика в области арендных отношений.

***Степень научной разработанности.*** Теоретической основой исследования правовой природы договора аренды земельных участков, находящихся публичной собственности послужили работы таких ученых как Н.Н. Аверьянова, Е.Н. Васильева, М.Ф. Владимирский-Буданов, Г.С. Демидова, И.А. Емелькина, Д.С. Железнов, Д.Ф. Коробейникова, П.В. Мажурин Т.П., Подшивалов, Е.А. Суханов, А.С. Трифонов, З.М. Черниловский.

Вопросы, касающиеся механизма предоставления земельных участков, порядка проведения земельных торгов, исследовались в работах таких

ученых как О.А. Беляева, Н.В. Гагаринова, Л.А., Гришко, Г.Н. Давыдова, Е.С. Денисенко, А.И. Дильтяр, Н.И. Ковальчук, С.С. Лесин, В.А. Майборода, Е.В. Менис, Е.С. Пупцева, С.Б. Ситникова, Ю.А. Умеренко и др.

**Методологическую основу** работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, диалектический, исторический, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический методы.

**Теоретическую основу** данной работы составляют труды российский ученых в области земельного и гражданского права.

**Правовая основа** работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации.

**Эмпирическую основу** работы составили определения Верховного суда Российской Федерации, постановления Арбитражных судов, решения и определения областных и краевых судов Российской Федерации.

**В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения:**

1)Продление договоров аренды на земельный участок, находящийся в публичной собственности по новым правилам может осуществляться только на торгах. При этом установлены некоторые случаи и условия, при которых это правило не действует, т.е. договор аренды может быть пролонгирован. Это относится и к землям, на которых располагаются объекты незавершенного строительства, что, по нашему мнению, подлежит более подробному регламентировано. Вероятно, это должно быть связано с предоставлением полномочий органам местного самоуправления либо органам государственной власти возможности выбора срока, на который может быть продлен такой договор для завершения строительства.

2) В связи с тем, что сравнительно недавно полномочия по распоряжению земельными участками собственность на которые все еще не

разграничена были переданы на уровень сельских поселений, оставляет определенные сомнения с точки зрения неготовности этих муниципальных образований к проведению соответствующей работы. Ведь, если участьвую процедуре предоставления таких земель, это должно подразумевать наличие квалифицированных кадров и определенных затрат в данных муниципальных образованиях.

3) Участие в торгах – это право гражданина или организации, а не обязанность. А в связи с часто встречающимися на практике случаями, в которых организаторы аукционов требуют от участников дополнительных документов является нарушением, что должно предполагать ответственность, путем принятия нормативного правового акта (которых до сих пор не было принят), регулирующего порядок проведения земельного аукциона, регламентирующий основу электронного земельного аукциона, поскольку установлено, что возможность проведения аукциона по предоставлению земельного участка в электронной форме повышает доступность для граждан и организаций при участии в таких аукционах.

Структура работы обусловлена ее предметом, целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

## **Основное содержание работы.**

Первая глава работы «*Правовая природа договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности*» посвящена правовой природе договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В первом параграфе отмечается, что изменения происходящие с договором аренды государственных и муниципальных земель приближают его к институту иных вещных прав на землю, все более, исключая обязательственные элементы из этого правоотношения, открывая тем самым возможности для близких способов защиты арендных прав способам защиты права собственности.

Своеобразием правового регулирования договора аренды является то, что общие положения, регулирующие арендные отношений закреплены в гражданском законодательстве, а особенности передачи в аренду земельных участков урегулированы земельным законодательством.

Особенности договора аренды государственных и муниципальных земель выражаются в порядке передачи земельного участка в аренду и определения размера арендной платы. Порядок заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах в форме аукциона. Также в законодательстве чётко прописаны случаи, когда передача в аренду земельных участков осуществляются без проведения торгов. Можно тридцать восемь случаев (с учетом последних изменений) для передачи земельных участков в аренду. Это зависит от того, что они направлены на социальную поддержку населения, которое строит жилье или занимается садоводством, огородничеством, а также для строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры. В совокупности такие послабления направлены не только на поддержку определённых организаций населения, но и на стимулирование развития сельского хозяйства, что имеет огромное значение для нашей страны. Законодатель,

закрепляя нормы такого характера, указывает на то, что государство заинтересовано в создании благоприятных условий при решении жилищных проблем.

Второй параграф посвящен сторонам договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частности затрагивается вопрос о том, в какой форме собственности находится земля, не переданная в частную собственность: федеральной, региональной или муниципальной. Данный процесс принято называть «разграничением государственной собственности на землю». Отмечается, что полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками государственная собственность на которые не разграничена, являются отдельными государственными полномочиями, переданными органам местного самоуправления. Негативным последствием нерационального перераспределения полномочий по распоряжению неразграниченными землями можно назвать несовпадение воли двух властующих субъектов - органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Более того, это может порождать двойственный подход к определению властного субъекта и противоречия в судебной практике.

Рассматривая стороны договора аренды земельного участка, находящегося в публичной собственности с точки зрения субъектного состава, аукционных отношений то можно сказать о том, что в соответствии со статьёй 5 ЗК РФ участниками данных отношений являются граждане, организации, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Иностранные граждане, лиц без гражданства и иностранные юридические лица имеют право на приобретение в собственность земельных участков. Данные правоотношения регулируются Земельным Кодексом РФ и федеральными законами, что подразумевает определенные исключения в отношении данных субъектов правоотношений. Приводится систематизация этих субъектов:

1) лица, приобретающие права на земельный участок (ими являются физические и юридические лица, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица), в данном случае лица, приобретающие права на заключение договора аренды;

2) органы государственной власти и местного самоуправления, которые уполномочены распоряжаться земельными участками, находящимися в публичной собственности;

3) иные субъекты, (органы власти, которые утверждают схему расположения земельного участка, организаторы аукционов по продаже земельных участков или предоставлению их на праве аренды).

Третий параграф посвящен историко-правовому анализу законодательства об аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Установлено, что в дореволюционной теории и практике России институт аренды земли был сформирован как наем имущества на определённый срок за установленное в договоре вознаграждение.

Реформа 1861 года является, безусловно, важной вехой в земельных отношениях в России. Данные преобразования в России, коренным образом изменили земельный строй.

В советское время земля находилась исключительно в собственности государства и предоставлялась гражданам и организациям только в пользование. Аренда земли запрещалась. Впервые она была законодательно закреплена Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о земле 1990 года.

Закон «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 года является началом возрождению института аренды в России.

Произошедшая в 90-е годы земельная реформа в России была направлена на разгосударствление собственности на землю и осуществлялась принятием большого количества нормативных правовых актов. Определённо

наиболее приоритетным являлось предоставление земли в собственность, а не в аренду.

Земельный кодекс Российской Федерации, принятый в 2001 году принимался для того, чтобы привести земельные правоотношения в логически последовательную, устойчивую систему, но, тем не менее, правоприменительная практика выявляла несовершенство данного нормативного правового акта и свидетельствовала о необходимости устранения существенных недостатков.

Вторая глава работы *«Порядок заключения и прекращения договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»* посвящена порядку заключения и прекращения договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Первый параграф рассматривает порядок проведения земельного аукциона. Земельный аукцион как основание для заключения договора аренды земельного участка, находящегося в публичной собственности, должен включать в себя несколько этапов. Во-первых, проведение организатором торгов подготовительных мероприятий, связанных с формирование земельного участка и размещения извещения о проведение аукциона. Во-вторых, отправка заявок претендентами на участие в таком аукционе, и соответственно проведение аукциона. И третий, заключительный этап - это определения победителя земельного аукциона и заключения с ним договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Посредством внесения существенных изменений в Земельный Кодекс Российской Федерации сделан значительный прогресс в части признания аукциона несостоявшимся. Ранее аукцион признавался несостоявшимся, если в нем принимали участие двое лиц или менее, сейчас, если единственная заявка на участие в аукционе подана лицом, которое соответствует указанным в извещении о проведении аукциона требованиям, либо если только один заявитель признан единственным участником аукциона или в аукционе принял участие только

один его участник, продажа права на заключение договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности такого земельного участка осуществляется указанному лицу.

Новеллой в рамках земельного законодательства, стало появление возможности проведения аукциона по заключению договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности в электронной форме. Проблемой в данном случае можно считать то, что по истечении почти четырёх лет, после того как вступил в силу Федеральный закон, который внес достаточное количество изменений продолжает оставаться неразработанным закон о проведения электронного земельного аукциона.

Второй параграф раскрывает особенности заключения договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения земельного аукциона.

Анализ содержания правовых формулировок норм Земельного кодекса РФ позволяет распределить основания на четыре сравнительно большие группы. В основе такой классификации лежат значимые факторы, которые юридически предопределяют предоставление тому или иному субъекту (гражданину или юридическому лицу) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов.

Наиболее многочисленную группу составляют случаи, когда предоставление земельного участка в аренду обусловлено существующим либо ранее возникшим правом на данный земельный участок (или находящийся на нем объект недвижимости), либо обусловлено ранее заключенным договором, имеющим отношение к данному земельному участку.

Вторую группу составляют случаи, когда имеет место предоставление земельных участков строго по их целевому назначению и ничем иным это не обуславливается.

Третью группу образуют случаи, когда предоставление конкретных земельных участков в аренду предусмотрено специальным нормативным правовым актом: указом или распоряжением Президента РФ, распоряжением Правительства РФ, распоряжением высшего должностного лица субъекта РФ.

И еще одну группу составляют специальные случаи предоставления земельных участков в аренду, обусловленные статусом или особенностями территории либо статусом и функциями соответствующего субъекта хозяйствования, которые могут быть установлены в отдельном федеральном законе или законе субъекта РФ.

Третий параграф раскрывает основания и порядок досрочного прекращения договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Основаниями, по которым арендодатель имеет право требовать досрочного расторжения договора аренды земельного участка являются:

1) использовании земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации, а именно при:

а) использовании земельного участка не по целевому назначению или если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде;

б) порча земель;

в) невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению охране земель;

г) невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

д) неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается

время для освоения участка (кроме земель сельскохозяйственного назначения), а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Касаемо данного положения суды отмечают, что в данном случае это время на проведение инженерных изысканий, получение градостроительного плана земельного участка, проведение работ по архитектурно-строительному проектированию, прохождение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, получение разрешения на строительство;

2) изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

3) расторжение договора комплексного освоения территории, заключенного в отношении такого участка либо при нарушении графика освоения указанной территории;

4) расторжение договора комплексного освоения территории по инициативе органа местного самоуправления вследствие неисполнения лицом, заключившим такой договор, предусмотренных в нем обязательств;

5) систематическое (более двух раз подряд невнесении арендной платы по истечении определенного договором срока платежа, что является основным массивом судебных споров).

## **Заключение.**

Делая вывод нужно отметить, что значительным этапом в земельном законодательстве являлись изменения принятые Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", который внёс в арендные отношения большое количество поправок, касающихся существенных условий договора аренды земельного участка, предоставляющегося из частной собственности, но не меньше изменения коснулись порядка предоставления в аренду земельных участков, находящихся в публичной собственности.

Эти нововведения является доказательством того, что предмет земельного права переживает существенные изменения. Учет земли как природного ресурса осуществляется через земельное законодательство. Ведь Конституция РФ закрепляет, что земля используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Реформирование земельных правоотношений на фоне принятых изменений земельного законодательства должно способствовать повышению гарантий реализации прав граждан и организаций по получению земельных участков, находящихся в собственности государства и муниципальных образований, рациональному использованию земель в Российской Федерации.

Подводя итог можно сформулировать следующие выводы:

1) договор аренды земельного участка подразумевает два вида отношений: земельное правоотношение в виде вещного права на землю, которое предоставляется из публичных земель, и гражданско-правовое обязательство между частным собственником и равноправным ему лицом - арендатором;

2) существенное изменение аренды государственных и муниципальных земель вносит в договор аренды элементы его нормативной

регламентации непосредственно нормами закона. Это касается способа заключения на торгах или в качестве исключения без них и связанные с этим права и обязанности сторон; срок договора, определяемый в зависимости от разрешенного вида использования, корреспондирующий градостроительному регламенту; размер арендной платы, устанавливаемый как нормативным регулированием, так и с возможностью учета воли арендатора;

3) отмеченные в работе новации приближают договор аренды государственных и муниципальных земель к институту иных вещных прав на землю, все более, исключая обязательственные элементы из этого правоотношения, открывая тем самым возможности для близких способов защиты арендных прав способом защиты права собственности;

4) в существенном изменении договора аренды публичных земель видятся как достоинства, так и определенные недостатки, обоснованность которых может подтвердить либо опровергнуть только постепенно складывающаяся правоприменительная практика.

**Выводы по работе изложены в следующих публикациях:**

1. Польшакова Д.А. Правовые проблемы организации и проведения земельного аукциона в Российской Федерации // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России. Саратов, 2018: Саратовский источник. С. 174 -178.