



2023

Зарубежный опыт отчуждения и сдачи в аренду земельных участков, принадлежащих публичным собственникам

Справка подготовлена
Департаментом международного
и регионального сотрудничества

Содержание

| | |
|-----------------------------|----|
| Предисловие | 3 |
| Опыт зарубежных стран | 4 |
| Беларусь | 4 |
| Индия | 9 |
| Канада | 13 |
| КНР | 17 |
| США | 20 |
| ФРГ | 25 |

Предисловие

Настоящая справка подготовлена Департаментом международного и регионального сотрудничества (далее – ДМиРС) на основании запроса Департамента аудита доходов (далее – Департамент) о предоставлении справочно-аналитических материалов в рамках экспертно-аналитического мероприятия «Аудит управления земельно-имущественным комплексом Российской Федерации».

Департаментом сформулирована задача изучить примеры зарубежной практики в области отчуждения (продажи, безвозмездного пользования) и сдачи в аренду земельных участков, принадлежащих публичным собственникам, а также осуществления контроля за использованием земель.

В ходе подготовки данного обзора исследованы открытые источники (веб-сайты) зарубежных органов государственной власти, высших органов аудита (ВОА) и международных организаций. По итогам проведенного анализа в настоящем документе представлен опыт Б е л а р у с и, И н д и и, К а н а д ы, К Н Р, С Ш А и Ф Р Г.

В качестве дальнейших шагов взаимодействия с Департаментом по данному экспертно-аналитическому мероприятию предлагается более подробно раскрыть интересующие вопросы по изученным примерам государственной политики.

Опыт зарубежных стран

Беларусь

В Республике Беларусь земельные отношения и контроль за эффективным использованием и охраной земель, а также вопросы защиты прав собственников регулируются Кодексом Республики Беларусь о земле 2008 года (далее – Кодекс).

Земельные участки могут быть в государственной и частной собственности. Земли, не находящиеся в частной собственности граждан, негосударственных юридических лиц Республики Беларусь, а также в собственности иностранных государств или международных организаций, находятся в собственности государства.

Согласно Кодексу, предоставлению в частную собственность, собственность иностранных государств и международных организаций не подлежат земельные участки следующих категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли под дорожной сетью и иными транспортными коммуникациями;
- земли общего пользования;

Кроме того, не подлежат предоставлению в частную собственность, собственность иностранных государств, международных организаций земельные участки:

- на которых расположены объекты недвижимого имущества, находящиеся только в государственной собственности;

- земли на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению (зоны эвакуации, отчуждения, зоны первоочередного и последующего отселения);
- на площадях залегания разведанных месторождений полезных ископаемых¹;
- которые в соответствии с утвержденными генеральными планами городов и иных населенных пунктов, градостроительными проектами детального планирования, схемами землеустройства районов и землеустроительной документацией предусмотрены для целевого использования, исключаящего их предоставление в собственность.

Земельные участки предоставляются гражданам Республики Беларусь в постоянное и временное пользование. Согласно **Г р а ж д а н с к о м у к о д е к с у Р е с п у б л и к и Б е л а р у с ь 1998 г о д а**, право постоянного пользования земельным участком признается **в е щ н ы м п р а в о м**².

Субъектами постоянного и временного землепользования являются юридические лица, зарегистрированные в Республике Беларусь, которым земельные участки могут предоставляться для любых уставных целей, и граждане страны.

В постоянное пользование земельные участки могут предоставляться только собственником земли в порядке, установленном земельным и гражданским законодательством. Постоянным признается пользование земельным участком без заранее установленного срока. Кодекс Республики Беларусь о земле предусматривает временное пользование земельным участком на срок до десяти лет.

Гражданское законодательство Республики Беларусь не предусматривает временного землепользования в числе самостоятельных прав на землю. Право возникает на основании административно-правовых актов, соответствующих

¹ Перечень населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов, расположенных на площадях залегания разведанных месторождений полезных ископаемых, утверждается Советом Министров Республики Беларусь (высший орган исполнительной власти страны).

² Абсолютное субъективное гражданское право, обеспечивающее возможность его обладателю своими непосредственными действиями извлекать полезные свойства из самой индивидуально-определенной вещи (вещи как таковой) в целях удовлетворения своего собственного интереса. Лицо, обладающее вещным правом, осуществляет его самостоятельно, не прибегая для этого к каким-либо определенным действиям, содействию других обязанных лиц. Собственник вещи владеет, пользуется и распоряжается ею по своему усмотрению в пределах, установленных законом.

исполнительных и распорядительных органов (первичное временное землепользование) или решений (актов) предприятий, организаций и учреждений (вторичное временное землепользование).

Земельные участки могут предоставляться в пожизненное наследуемое владение гражданам страны в целях:

- строительства и обслуживания жилого дома – гражданам, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий³, когда земельные участки предоставляются без проведения аукциона;
- строительства и обслуживания принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании жилого дома, квартиры, зарегистрированной организацией по государственной регистрации, в блокированном жилом доме⁴;
- ведения личного подсобного хозяйства в сельских населенных пунктах, поселках городского типа;
- ведения крестьянского (фермерского) хозяйства;
- коллективного садоводства;
- дачного строительства;
- народных художественных ремесел.

Особенности национальной системы землепользования

В Республике Беларусь действует принцип обязательной государственной регистрации земельных участков, а также регистрации прав на земельные участки и сделок с ними. Государственной регистрации также подлежит ипотека объектов недвижимого имущества, включая земельные участки, и залог прав на них.

Данные государственного земельного кадастра являются открытыми, за исключением информации, отнесенной к категории конфиденциальной

³ В том числе членам многодетных семей, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий.

⁴ Блокированная застройка — тип малоэтажной жилой застройки, при котором расположенные в ряд однотипные жилые дома блокируются друг с другом боковыми стенами.

в целях защиты прав граждан, или информации, составляющей государственную тайну.

У к а з П р е з и д е н т а Р е с п у б л и к и Б е л а р у с ь «О б
и з ь я т и и п р е д о с т а в л е н и и з е м е л ь н ы х у ч а с т к о в»
2007 г о д а [определяет](#) категории граждан, которым земельные участки
предоставляются без внесения платы либо с внесением платы
в размере от 20% до 50% от кадастровой стоимости земельного участка.

Контроль за системой землепользования осуществляется со стороны государственных институтов. На разных уровнях управления разработаны инициативы по подготовке планов зонирования или планов преобразований территорий, направленных на улучшение условий жизни граждан. В частности, данные цели достигаются за счет реализации мер по перераспределению и укрупнению земельных участков, например, для создания более благоприятных условий ведения сельского хозяйства.

Государственная сельскохозяйственная политика Республики Беларусь [направлена](#) на поддержку производства в крупных масштабах. В некоторых областях – например, в Витебской области – земли разрознены⁵. Такая тенденция преимущественно вызвана холмистостью рельефа, крутостью склонов и наличием рек. В других областях – например, в Брестской и Гродненской – участковая структура, форма и размер участков, а также количество участков, принадлежащих одному фермеру, способствуют крупномасштабному сельскому хозяйству.

Программы по усовершенствованию ведения сельского хозяйства в Республике Беларусь преимущественно направлены на объединение сельскохозяйственных земель. Объединение земель происходит в основном за счет присоединения неэффективных сельхозпредприятий к более крупным предприятиям.

Правительство страны развивает сельскохозяйственные центры – агрогородки, основное предназначение которых – повысить социальное единство, добиться улучшений в культурных аспектах, торговле и сельскохозяйственном

⁵ Земли, которые не используются для сельского хозяйства, жилой застройки или индустриальной деятельности.

производстве.

Индия

В Индии [действует](#) большое количество нормативных правовых актов, регулирующих вопросы землепользования, однако они не объединены в единую систему. Вопросы землепользования, сдачи в аренду и предоставления земли, находящейся в публичной собственности, в первую очередь регулируются региональными законодательными актами.

В среднем на каждый из 29 штатов приходится 133 региональных законодательных акта в сфере землепользования, а количество законов федерального уровня превышает 150.

Один из основополагающих законодательных актов в сфере землепользования – Закон о праве на достаточную компенсацию и прозрачность процесса отчуждения земли, ее восстановления и переселения проживающих на ее территории лиц 2013 года ([Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act](#)), который регулирует процесс отчуждения частных земель в пользу государства.

Правила финансового регулирования Республики Индии 2017 года ([General Financial Rules 2017](#)) содержат требования по передаче земель от союзных территорий⁶ центральным органам власти и наоборот, а также по передаче центральными органами власти друг другу земель, находящихся в их собственности. Согласно данным Правилам, участок земли может быть обменян на участок, сопоставимый по стоимости, либо приобретен по рыночной стоимости.

В частности, государственные земли в штате Тамилнад могут быть [предоставлены](#) в аренду для несельскохозяйственных целей физическим и юридическим лицам в соответствии с Регламентом №24-А (Revenue Standing Order 24-A) Управления по вопросам налогов и земельных

⁶ Союзная территория – единица административно-территориального деления, отличающаяся от штата отсутствием собственного правительства. Управление в союзных территориях осуществляется федеральным правительством. Всего в Индии существует восемь союзных территорий.

ресурсов штата (Revenue Department).

Срок аренды составляет от трех до 30 лет. При использовании участка для некоммерческих целей стоимость годовой аренды составляет 7% от его рыночной стоимости, для коммерческих – 14%. При долгосрочной аренде размер годовой арендной платы пересматривается один раз в три года в зависимости от изменений рыночной стоимости земли.

Решения о предоставлении земли в аренду принимает специальный комитет (State Level Committee, далее – Комитет), учрежденный правительством штата. В первую очередь Комитет рассматривает заявки на участки, которые не являются спорными. При рассмотрении заявок на аренду спорных участков Комитет представляет свою позицию правительству штата, которое затем принимает окончательное решение.

Мониторинг использования арендованного земельного участка для заявленных целей осуществляется сотрудниками местных органов власти, ответственными за учет земель и сельскохозяйственных угодий.

Согласно Правилам предоставления земли штата Карнатака 1969 года ([Karnataka Land Grant \(KLG\) Rules 1969](#)), алгоритм предоставления государственной земли в аренду или пользование состоит из нескольких этапов.

- Подача заинтересованным юридическим или физическим лицом заявки в местные органы власти. При рассмотрении заявки оценивается цель землепользования, площадь запрашиваемой территории, а также наличие или отсутствие территориальных споров.
- Осмотр участка земли, на аренду или пользование которого подана заявка, представителями местных органов власти, ответственными за учет земель и сельскохозяйственных угодий (village accountant), а также формирование отчета по итогам осмотра.
- Получение главой окружного отделения Управления по вопросам налогов и земельных ресурсов штата рекомендаций главы техсила⁷ после проверки

⁷ Техсил – единица административного деления третьего уровня, округ – второго уровня.

соответствия поданной заявки требованиям по предоставлению земли штата Карнатака.

- Направление рекомендации правительству штата предоставить землю в пользование или в аренду.
- Направление предложения о предоставлении земли на рассмотрение Кабинету министров штата (Cabinet of Ministers).
- Публикация распоряжения Правительства на основании решения Кабинета министров.
- Публикация распоряжения главы окружного отделения Управления по вопросам налогов и земельных ресурсов штата.
- Фактическая передача земли в пользование или аренду.
- Внесение информации об аренде или передаче земли в пользование в Реестр учета прав, сведений об аренде и возделывании государственных земель (Record of Rights, Tenancy and Crops information).

Согласно Правилам предоставления земли штата Карнатака, стоимость аренды устанавливается в соответствии с рыночной стоимостью земли. Для учреждений, занимающихся религиозной или благотворительной деятельностью, земля может быть сдана в аренду по льготной стоимости – снижена на 50%. Для этого учреждение должно предоставить документацию за последние пять лет, подтверждающую характер своей деятельности.

Мониторинг за использованием государственных земель осуществляется сотрудниками местных органов власти, ответственными за учет земель и сельскохозяйственных угодий.

В 2017 году У п р а в л е н и е Г е н е р а л ь н о г о к о н т р о л е р а и а у д и т о р а Р е с п у б л и к и И н д и и (далее – ВОА Индии) [опубликовало](#) отчет по результатам проверки управления земельными ресурсами в штате Карнатака. В 11 округах, которые были отобраны для проведения аудита, в 2012–2017 годах правительство штата сдало в аренду

или предоставило на безвозмездной основе 29 км² земель, находившихся в государственной собственности.

ВОА выяснил, что правительство штата не вело баз данных по землям, доступным для сдачи в аренду, и землям, которые уже были сданы в аренду или переданы в пользование. Кроме того, процесс подачи заявок на аренду или пользование государственной землей не был систематизирован, что значительно снизило его прозрачность.

ВОА пришел к выводу, что у властей штата отсутствовала система оценки реальной потребности заявителя в земле. По мнению аудиторов, это может приводить к передаче избыточных по объему территорий государственных земель физическим или юридическим лицам.

Проверка также показала, что мониторинг использования отчуждаемых государственных земель не был эффективен. Проверки местными органами власти проводились только в случае жалоб местного населения на неиспользование земель или сдачу их в субаренду. Сложившаяся ситуация приводила к нарушению сроков возврата государству земель по истечении сроков аренды, неуплате арендной платы, неиспользованию предоставленных или арендованных на значительные сроки земель.

Согласно П р а в и л а м з е м л е п о л ь з о в а н и я ш т а т а К а р н а т а к а 1966 г о д а ([Karnataka Land Revenue Rules](#)), в штате запрещено передавать в пользование или сдавать в аренду такие виды государственной земли, как леса в сельской местности, территории, отведенные под общественные цели или занятые дорожной инфраструктурой, кладбищами и водными объектами. Проверка выявила восемь случаев незаконной передачи государственных земель в аренду.

ВОА Индии рекомендовал усовершенствовать систему мониторинга за использованием государственных земель, а также соблюдать требования нормативных правовых актов к процедурам их передачи.

Канада

В Канаде большинство земель (89% или 8,9 млн км²)⁸ находится в государственной собственности, такие земельные участки [называются](#) «землями короны» (Crown Lands). Оставшиеся 11% земель находятся в частной собственности.

Особые положения в части отчуждения и сдачи в аренду земельных участков, принадлежащих публичным собственникам, зафиксированы в отношении коренных народов Канады. Согласно [З а к о н у о б и н д е й ц а х 1985 г о д а \(Indian Act 1985\)](#)

все земли резервации (reserve lands) принадлежат правительству Канады, но предоставляются в пользование представителям коренных народов («первой нации»)⁹.

В 1871–1921 годах с индейскими общинами были подписаны соглашения, согласно которым была оформлена переуступка прав на земельные участки в обмен на обязательства правительства выделить земли под резервации, оказывать государственную поддержку местным традиционным промыслам, выделять финансовую помощь сообществам, обеспечивать строительство школ и иных объектов социальной инфраструктуры.

В начале 1990-х годов лидеры коренных народов [обратились](#) к правительству Канады с предложением отказаться от применения некоторых разделов Закона об индейцах в части, касающейся пересмотра положений по землепользованию, защиты окружающей среды и природных ресурсов. В результате данного обращения в феврале 1996 года правительство Канады и лидеры коренных народов заключили [Р а м о ч н о е с о г л а ш е н и е о з е м л е п о л ь з о в а н и и к о р е н н ы х н а р о д о в \(Framework Agreement on First Nation Land Management\)](#), действовавшее до декабря 2022 года.

15 декабря 2022 года вступило в силу новое [Р а м о ч н о е с о г л а ш е н и е о з е м л е п о л ь з о в а н и и к о р е н н ы х н а р о д о в \(Framework](#)

⁸ В собственности федерального правительства находится 41% площади земли, в собственности публичных собственников провинциального и территориального уровней – 48%.

⁹ Коренное население Канады [может](#) постоянно проживать в резервациях в случае юридической регистрации на земельном участке.

[Agreement on First Nation Land Management Act](#)), которое представляет собой нормативный правовой акт, основная цель которого реализация самостоятельного управления земельными ресурсами коренными народами.

Рамочное соглашение [разработано](#) в соответствии с положениями статей 26, 29 и 32 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов 2007 года, [касающихся](#) процессов землепользования.

В Рамочном соглашении [зафиксировано](#), что земельные кодексы резерваций уникальны для каждого коренного народа и предназначены для удовлетворения потребностей конкретной общины. Данное соглашение [наделяет](#) коренные народы правом разработать собственные законы о землепользовании, защите окружающей среды и природных ресурсов, а также учредить собственные органы по управлению земельными ресурсами.

Государственная политика в области землепользования коренными народами направлена на предотвращение и разрешение конфликта интересов между коренными народами и горнодобывающими компаниями, а также в целях обеспечения необходимых мер поддержки традиционных промыслов местного населения.

Рамочное соглашение разработано совместно с К о н с у л ь т а т и в н ы м
с о в е т о м
п о з е м е л ь н ы м в о п р о с а м ([Lands Advisory Board](#)) и его техническим подразделением – Ц е н т р о м п о в о п р о с а м у п р а в л е н и я
з е м е л ь н ы м и р е с у р с а м и к о р е н н ы х н а р о д о в ([the First Nations Land Management Resource Centre](#)),
с которыми правительство Канады сотрудничает с 2020 года.

Консультативный совет по земельным вопросам – организация, возглавляемая представителями коренных народов, созданная в целях поддержки интересов коренных народов в части землепользования. ***Центр по вопросам управления земельными ресурсами коренных народов*** оказывает непосредственную поддержку коренным народам в разработке их земельных кодексов. Данный центр также работает непосредственно с должностными лицами федерального правительства в целях разработки политических инициатив, проведения

*переговоров по вопросам финансирования и внесения поправок
в законодательство по вопросам землепользования коренными народами.*

Регистрация земель коренных народов

Министерство по делам коренных народов ([Indigenous and Northern Affairs Canada](#)) ведет три земельных реестра.

- Система кадастра земель индейцев ([Indian Land Registry System](#)) содержит информацию о землях, управление которыми происходит согласно положениям Закона об индейцах 1985 года¹⁰.
- Система земельного кадастра коренных народов ([First Nations Land Registry System](#)) используется для регистрации земель, управление которыми происходит в соответствии с собственными местными земельными кодексами резерваций.
- Земельный реестр самоуправляющихся территорий коренных народов ([Self-Governing First Nations Land Register](#))¹¹ действует на основе соглашений с коренными народами, по которым земли передаются в собственность коренных народов Канады.

В Канаде выделяют две основные формы владения землями резервации.

Совместная аренда ([Joint Tenancy](#)) – форма законного владения землями резервации, при которой два и более члена общины совместно владеют равными незафиксированными в границах долями земельного участка. Отличительной чертой совместной аренды является то, что доля земельного участка после смерти одного из лиц, находившихся в совместной аренде, по «праву пережившего»

¹⁰ Согласно Руководству по регистрации земель в Канаде 1998 года ([Indian Lands Registration Manual](#)) Система кадастра земель индейцев является основным хранилищем документации. Представители коренного народа могут подать заявку на регистрацию земель и необходимые для этого документы в региональные офисы по делам коренных народов Канады.

¹¹ Самоуправляющиеся территории – часть территории государства, имеющая избираемые населением территории органы, но не являющаяся субъектом федерации в федеративном государстве или находящаяся в колониальной зависимости от метрополии.

(right of survivorship) переходит к другому лицу или лицам, с которыми умерший находился в совместной аренде.

О б щ а я а р е н д а ([Tenancy in Common](#)) – форма законного владения землями коренными народами в р а в н ы х и л и н е р а в н ы х н е д е л и м ы х д о л я х . В отливии

от совместной аренды, в общей аренде не применяется «право пережившего». После смерти одного из представителей коренного народа доля в резервации переходит его наследникам.

С о г л а ш е н и е о с о в м е с т н о й а р е н д е ([Joint Tenancy Agreement](#)) подписывается всеми совместными арендаторами. С о г л а ш е н и е о б о б щ е й а р е н д е ([Tenancy in Common Agreement](#)) подписывается новыми арендаторами – представителями коренного народа.

В случае если представители сообщества коренного народа не указывают форму владения землями резервации, по умолчанию им предлагается заполнить форму Соглашения об общей аренде.

При совместной аренде регистрационный номер [указан](#) в сертификатах владения (Certificates of Possession) и сертификатах проживания на территории (Certificates of Occupation). Каждый совместный арендатор получает оригинал сертификата с единым номером. При общей аренде каждому правообладателю [выдается](#) уникальный номер сертификата владения, сертификата проживания с указанием соответствующей доли владения землей. Уникальных номеров сертификатов столько, сколько фактических правообладателей.

КНР

В соответствии с Конституцией КНР 1982 года ([中华人民共和国宪法](#)), в стране существует две формы собственности на землю – государственная и коллективная¹². Вся земля в городах принадлежит государству. Земля в деревнях и пригородах является коллективной собственностью (исключение составляют некоторые участки, принадлежащие государству). Земли под жилыми постройками, приусадебные земельные участки и участки в горах также находятся в коллективной собственности.

Согласно Гражданскому кодексу КНР 2020 года ([中华人民共和国民法典](#)), в стране используется земельный подряд. В частности, пахотные земли, леса, пастбища, находящиеся в государственной или коллективной собственности, могут передаваться в семейный хозяйственный подряд. Владельцы подряда пользуются правом владения, пользования и получения прибыли с земли, находящейся в подряде. Срок подряда варьируется от 30 до 70 лет. Для пахотных земель срок подряда составляет 30 лет, пастбищ – 35 лет, лесных угодий – от 30 до 70 лет.

Согласно Закону КНР об управлении земельными ресурсами 1986 года ([中华人民共和国土地管理法](#)), земли, находящиеся в государственной собственности, и земли, принадлежащие крестьянским коллективам, могут быть определены в пользование организациям или частным лицам.

В Гражданском кодексе КНР также содержатся понятия «право узуфрукта»¹³ и «право сервитута»¹⁴, которые могут быть применены к недвижимому имуществу. Таким образом они могут распространяться и на земельные участки.

¹² Коллективная собственность – это собственность городских и сельских хозяйственных организаций. Как правило, одна коллективная организация объединяет одно село.

¹³ Узуфрукт – ограниченное вещное право, предоставляющее управомоченному лицу (узуфруктуарию) возможность лично владеть и пользоваться чужим имуществом с условием обеспечения его сохранности.

¹⁴ Сервитут – ограниченное право пользования земельным участком, который не принадлежит лицу или лицам на праве собственности.

Земля, находящаяся в коллективной собственности и определенная местным планом землепользования как земля для использования в коммерческих или промышленных целях, может быть передана или [слана](#) в аренду физическому или юридическому лицу в строительных целях. Подобное решение принимается с согласия более двух третей голосов собрания членов сельскохозяйственного коллектива или более двух третей голосов жителей села.

Частное лицо [имеет](#) право владеть законными доходами, предметами повседневного пользования, средствами производства, сырьем, а также другим недвижимым и движимым имуществом.

Купля-продажа, присвоение или незаконная передача земли в КНР организациями и частными лицами запрещена.

Государственная земля может быть [передана](#) для строительства на возмездной и безвозмездной основах. Передача земельного участка осуществляется путем публичных торгов или аукциона в случае, если на один и тот же участок земли претендуют два и более юридических или физических лица.

На безвозмездной основе выделяются следующие земли:

- земли для органов государственной власти;
- земли для реализации задач, связанных с оборонной деятельностью;
- земли для развития городской инфраструктуры и социальных учреждений;
- земли для строительства объектов энергетики, транспорта, водного хозяйства и других инфраструктурных объектов, которые государство обязуется обслуживать.

Строительным компаниям земли [передаются](#) только на возмездной основе (посредством приобретения права использования или аренды). Для получения права пользования государственной землей компания должна подать заявление в местные органы власти. Строительная компания обязана перечислить 30% платы за предоставление права пользования землей в бюджет центрального правительства и 70% – в бюджет местной администрации.

Согласно Закону КНР об управлении земельными ресурсами, государственные земли, отведенные под сельскохозяйственную деятельность, могут быть переданы для строительства дорог, трубопроводов и крупных инфраструктурных проектов, одобренных местными администрациями, администрациями провинций и автономных районов или Государственным советом КНР. Решение о передаче сельскохозяйственной земли под строительство принимается Государственным советом КНР.

Контроль за использованием земель в уездах и административных образованиях более высокого уровня [осуществляется](#) подразделением местной администрации, ответственным за вопросы землепользования. При выполнении своих обязанностей по надзору и проверке представители соответствующего подразделения имеют право:

- потребовать от проверяемого юридического или физического лица предоставить документы, подтверждающие право собственности на землю или право землепользования, в целях их изучения или копирования;
- потребовать от проверяемого юридического или физического лица дать пояснения по вопросам, касающимся права собственности на землю или права землепользования;
- заходить на территорию участка, используемого юридическим или физическим лицом, в отношении которого проводится проверка;
- предписать юридическому или физическому лицу, незаконно использующему землю, устранить нарушения законов и нормативных правовых актов, регулирующих управление земельными ресурсами.

США

По данным исследовательской службы Конгресса США 2020 года ([Congressional Research Service](#)), в США в собственности федерального правительства [находится](#) около 640 млн акров¹⁵ (2,6 млн км²), что составляет почти 28% от 2,27 млрд акров (9,1 млн км²) площади страны.

Среди основных государственных агентств, вовлеченных в вопросы землепользования:

- Б у р о п о у п р а в л е н и ю з е м е л ь н ы м и р е с у р с а м и ([Bureau of Land Management](#));
- С л у ж б а р ы б о л о в с т в а и д и к о й п р и р о д ы ([Fish and Wildlife Service](#));
- С л у ж б а н а ц и о н а л ь н ы х п а р к о в ([National Park Service](#));
- М и н и с т е р с т в о п р и р о д н ы х р е с у р с о в ([Department of the Interior](#));
- Л е с н а я с л у ж б а ([Forest Service](#)) в составе Министерства сельского хозяйства ([Department of Agriculture](#)).

Еще одно ведомство – Министерство обороны – управляет 8,8 млн акров (35,6 тыс. км²) территорий, состоящих из военных баз и учебных полигонов¹⁶.

Показатели по доле земель, находящихся в федеральной собственности, значительно отличаются от штата к штату: от 0,3% территории в Коннектикуте и Айове

¹⁵ 1 акр = 4046,86 м².

¹⁶ Управление землями, находящимися в ведении упомянутых ведомств, осуществляется преимущественно в целях, связанных с сохранением, воссозданием и освоением природных ресурсов. В частности, Бюро по управлению земельными ресурсами управляет 244,4 млн акров (989 тыс. км²) земли, Лесная служба – 192,9 млн акров (780,6 тыс. км²). Данные ведомства совместно решают комплексные задачи по охране и сохранению федеральных земель и реализуют в данной сфере различные мероприятия и программы. Служба рыболовства и дикой природы управляет 89,2 млн акров земли (397 тыс. км²), в основном для сохранения и защиты животных и растений. По состоянию на 2018 год, Служба национальных парков управляла 79,9 млн акров (323 тыс. км²) земли в 417 природных охраняемых территориях в целях сохранения природных земель и ресурсов и предоставления их для общественного пользования. Еще 8,8 млн акров (35,6 тыс. км²) земель используются Министерством обороны (Department of Defense) в основном для проведения мероприятий по военной подготовке и испытаний.

до 80,1% в Неваде. Большая по площади часть земель, находящихся в федеральной собственности, сосредоточена на Аляске (60,9%) и 11 штатах на западе страны¹⁷ (45,9%), на земли в других штатах приходится 4,1%.

Вопросы землепользования в основном регулируются двумя нормативными правовыми актами:

- Законом о земельной политике и управлении 1976 года ([Federal Land Policy and Management Act](#));
- Законом о государственных землях 2006 года ([United States Code, 2006 Edition, Supplement 4, Title 43 - PUBLIC LANDS](#)).

Полномочия по отчуждению федеральных земель у различных ведомств позволяют федеральным агентствам распоряжаться землями, которые больше не требуются для выполнения их непосредственных задач. В частности, отчуждение земель может быть разрешено для осуществления сельскохозяйственной деятельности, развития местных сообществ, добычи полезных ископаемых или строительства образовательных учреждений.

Согласно Закону о земельной политике и управлении 1976 года государственные земли (кроме земель, находящихся в паях Национальной системы охраны дикой природы, Национальной системы диких и живописных рек и Национальной системы троп) могут быть проданы по нескольким причинам.

- Таким участком земли, находящимся в публичной собственности, сложно и финансово нецелесообразно распоряжаться из-за его местоположения или других особенностей. Также он не пригоден для управления иными федеральными структурами или агентствами.
- Такой участок земли был приобретен для определенной цели, однако необходимости в нем больше нет.

¹⁷ Айдахо, Аризона, Вайоминг, Вашингтон, Калифорния, Колорадо, Монтана, Невада, Нью-Мексико, Орегон, Юта.

- Отчуждение такого участка земли из публичной собственности будет способствовать выполнению важных общественных задач, включая (но не ограничиваясь) экономическое развитие территории.

Продажа государственных земель осуществляется по цене, не ниже их справедливой рыночной стоимости. Максимальный размер участков для продажи определяется соответствующим ведомством для последующего использования с учетом возможностей и намерений покупателя. Например, если земельный участок продается для ведения сельского хозяйства, то его размер не должен превышать площадь, необходимую для функционирования семейной фермы.

Если участок земли, превышающий 2,5 тыс. акров (10,1 км²), выставляется для продажи, сделка может быть [произведена](#) только по согласованию с Палатой представителей или Сенатом США и не ранее чем через 90 дней после подачи соответствующего уведомления.

Продажа государственных земель осуществляется в рамках конкурсных торгов в соответствии с установленными для каждого отдельного случая правилами, обеспечивающими справедливый доступ к земле для покупателей на основе действующей региональной государственной политики.

Земли также могут продаваться без проведения торгов. В этом случае приоритет отдается следующим категориям покупателей:

- штату, в котором находится земля;
- органам местного самоуправления в том штате, который находится в непосредственной близости от продаваемого участка земли;
- объединению землевладельцев;
- физическим лицам.

Согласие или отклонение предложений о покупке (либо предложений через конкурентные торги) оформляется в письменной форме не позднее чем через тридцать дней после получения такого предложения или в случае, если площадь участка превышает 2,5 тыс. акров (10,1 км²), к тридцатидневному

периоду также прибавляется девяностодневный срок, отведенный на согласование возможности такой продажи с Палатой представителей и Сенатом США.

В течение указанных периодов земельные участки могут быть отозваны с торгов или сняты с продажи, если устанавливается, что такая продажа не будет соответствовать требованиям действующего законодательства.

Государственные органы [продают](#) недвижимость и федеральные земли путем простого предложения о продаже, либо с аукциона. Часть такого имущества также приобретается государством посредством взыскания, конфискации или банкротства банков.

Федеральные земли можно купить, используя возможности ряда государственных структур.

- Министерство сельского хозяйства США ([Department of Agriculture](#)) продает дома, фермы и ранчо на аукционе или по предложению без проведения аукциона (ведомство располагает специальным ресурсом, где перечислены земли и недвижимость для продажи, а также возможные способы их приобретения).
- С помощью государственной электронной аукционной площадки Управления служб общего назначения (General Services Administration)¹⁸ [GSA Auctions](#)¹⁹ можно приобрести объекты недвижимости, включая земли, а также другое неиспользуемое государственное имущество.
- Аукционы Министерства финансов США ([Treasury auctions](#)) включают предложения о продаже домов, земель, коммерческой недвижимости и других объектов собственности, конфискованных у владельцев на законных основаниях.

¹⁸ Управление служб общего назначения оказывает содействие федеральному правительству по вопросам управления имуществом и активами. В частности, в компетенцию Управления служб общего назначения входит оказание поддержки в процессе реализации неиспользуемого недвижимого имущества, находящегося в собственности федеральных органов власти (от предложения объектов недвижимости другим федеральным агентствам до его продажи частным и коммерческим юридическим лицам).

¹⁹ Сайт доступен при подключении через VPN.

- С помощью аукционов Службы маршалов США ([Marshals Service auctions](#)) можно приобрести конфискованные дома, кондоминиумы, коммерческую недвижимость и земельные участки²⁰.
- Бюро по управлению земельными ресурсами ([Bureau of Land Management](#)) продает государственные земли, которые представляют собой незастроенные земельные участки, на которых не ведутся никакие работы или не восстанавливаются заброшенные объекты.

²⁰ Подразделение Министерства юстиции США – старейшее федеральное правоохранительное агентство США, создано 24 сентября 1789 года. В задачи Службы входит обеспечение деятельности федеральных судов, контроль за исполнением их приговоров и решений, розыск, арест и надзор за содержанием федеральных преступников, аукционная продажа конфискованного имущества, а также борьба с терроризмом и массовыми беспорядками.

ФРГ

Право собственности на землю и ее наследование, а также возможность отчуждения собственности в пользу государства [закреплены](#) и гарантированы Статьей 14 Конституции ФРГ 1949 года. Земля, природные ресурсы и средства производства могут передаваться в собственность государства (или другие формы публично-правовой собственности) в установленном национальным законодательством порядке.

Статья 15 Конституции ФРГ [содержит](#) также ограничения прав собственности на землю, которые вытекают из «обязательств использовать собственность в государственных интересах». Такие обязательства отражены в совокупности правовых норм, регулирующих сделки, связанные с земельными участками, порядок заселения земельных участков, осуществление землеустроительных мероприятий, право единонаследия крестьянского хозяйства, требования и запреты в области агротехники, меры по содержанию и уходу за земельными участками.

В ФРГ земельные участки могут быть в частной и государственной собственности. Публичная собственность как объект земельного права в ФРГ [отсутствует](#), поэтому с юридической точки зрения государство имеет те же права и обязанности, что и частные землевладельцы. Вместе с тем для государственных субъектов права действуют отдельные исключения: например, публичный собственник может быть освобожден от уплаты налога на имущество в соответствии со статьей 3 Закона о налоге на имущество 1973 года ([GrStG](#)), если земельный участок используется для общественных нужд или в благотворительных целях.

Согласно [результатам](#) инвентаризации земель ФРГ, проведенной в 2019 году, две трети земельных участков находится в частной собственности: 33% земель принадлежат потомственным землевладельцам; 22% – частным покупателям; 5,5% – различным товариществам, около 3% – владения мелких предпринимателей. На долю государства (федеральное правительство и субъекты) приходится порядка

34% земель.

Ключевым правовым актом, регулирующим вопросы земельной собственности и землепользования в ФРГ, является **Г р а ж д а н с к и й к о д е к с 1896 г о д а** ([Bürgerliches Gesetzbuch](#)).

Право собственности на земельный участок, как правило, приобретается в результате подписания сторонами заверенного соглашения о передаче права собственности и регистрации этого факта в поземельной книге (Grundbuch).

Порядок приобретения права собственности на земельный участок только после регистрации в поземельной книге имеет исключения:

- в случае принудительной продажи с торгов – с передачей права на земельный участок, приобретенный на аукционе;
- при проведении землеустроительных мероприятий – после вступления в силу плана по землеустройству ко времени, установленному в исполнительном распоряжении.

Нормативной правовой базой по вопросам отчуждения земельных участков, находящихся в государственной собственности, является [Сообщение](#) Европейской комиссии (далее – Комиссия) «**О б э л е м е н т а х г о с у д а р с т в е н н о й п о м о щ и п р и п р о д а ж е з д а н и й и л и з е м л и о р г а н а м и г о с у д а р с т в е н н о й в л а с т и**» 1997 г о д а (Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand).

Поскольку в большинстве стран ЕС действуют положения, гарантирующие пресечение возможности продажи государственной собственности по цене ниже рыночной, Комиссия сформулировала общее руководство для стран – участников Европейского союза. Руководящие принципы применяются только к продаже зданий и земли, принадлежащих государственному сектору.

Документ [содержит](#) ключевые принципы продажи государственной земельной собственности в двух случаях.

Продажа через процесс публичных торгов

Продажа земельного участка осуществляется с помощью процесса публичных торгов в случае, если соответствующее предложение было опубликовано несколько раз в течение двух месяцев и более в государственных СМИ.

Продажа зданий или земельных участков после публичных торгов и последующая продажа лицу, предложившему самую высокую цену или единственному участнику торгов, фактически представляет собой продажу имущества по рыночной стоимости и, следовательно, не требует государственной поддержки.

Властям ФРГ рекомендовано объявлять о намерении продать здания или участки, которые в силу своей высокой оценочной стоимости или других характеристик должны представлять интерес для европейских и зарубежных инвесторов.

При этом такие предложения должны распространяться брокерами, действующими по всей территории Европейского союза или за рубежом.

С п е ц и ф и к а и х а р а к т е р з е м е л ь н о г о у ч а с т к а
м о г у т п о т р е б о в а т ь о т п о к у п а т е л я о с о б ы х ,
д о п о л н и т е л ь н ы х о б я з а т е л ь с т в , к о т о р ы е н е
п р е д у с м о т р е н ы н а ц и о н а л ь н ы м
з а к о н о д а т е л ь с т в о м (например, дополнительные требования
к уходу за участком, технические и иные особенности). Издержки от таких
обязательств должны оцениваться независимыми экспертами отдельно и могут быть
включены в оценочную стоимость участка. Обязательства, выполнение которых,
по крайней мере частично, отвечают интересам покупателя, также должны
учитываться при оценке участка. Это могут быть репутационные преимущества,
наличие программ господдержки (например, если компания приобретает участок для
строительства социально значимого объекта и может получить субсидию), улучшение
условий деятельности самого покупателя (например, строительство зоны отдыха для
персонала).

Продажа без процесса публичных торгов

Если государственные органы не намерены применять процедуру публичных конкурентных торгов, уполномоченному органу ФРГ необходимо провести оценку

земельного участка независимым экспертом по оценке.²¹ Оценка должна быть осуществлена до начала переговоров о продаже с целью определения рыночной стоимости на основе общепринятых рыночных показателей и стандартов оценки. Установленная таким образом рыночная цена является минимальной закупочной ценой, которая может быть согласована без предоставления государственной помощи.

Если продать здание или земельный участок по заявленной рыночной стоимости не представляется возможным, справедливой рыночной стоимостью может считаться отклонение до 5% от заявленной рыночной стоимости. Если по истечении дополнительного периода времени публичному собственнику не удастся продать здание или земельный участок по рыночной стоимости, может быть проведена переоценка с учетом опыта и полученных предложений.

Первоначальные затраты государственного сектора на приобретение здания или земельного участка являются показателем рыночной стоимости, если только между приобретением и продажей здания или земельного участка, не прошел значительный период времени. Поэтому, как правило, здания или земельные участки, приобретенные государственным сектором в течение не менее трех лет до момента продажи, не могут быть проданы ниже их себестоимости. Исключение может быть сделано после оценки независимого эксперта, если в ней будет зафиксирована тенденция по снижению рыночной стоимости земельного участка.

Информирование органов Европейского союза

Правительство ФРГ при продаже земельных участков должно соблюдать правило [de minimis](#)²² в целях предотвращения неконкурентных процедур. Согласно правилу, к «вертикальным» соглашениям²³ суммой свыше 200 тыс. евро, применяются антимонопольные требования Европейского союза.

²¹ Эксперт по оценке – лицо с соответствующей квалификацией, член уполномоченного органа, специализирующегося на оценке основных средств. Эксперт может быть назначен судом. Оценщик выполняет свои обязанности самостоятельно, то есть органы государственной власти не вправе влиять на результаты оценки.

²² Правило *de minimis* (лат. «о минимальной сумме») применяется в антимонопольном праве Европейского союза и определяет объем государственной помощи предприятиям, о которой государства – члены ЕС не обязаны уведомлять Европейскую комиссию. Максимальная сумма составляет 200 тыс. евро для каждого предприятия, полученные в течение трехлетнего периода.

²³ В антимонопольном законодательстве «вертикальными» соглашениями [являются](#) сделки, реализующиеся посредством гражданско-правовых договоров, предметом которых является передача товаров от одного лица другому. Цель таких соглашений – обеспечение хозяйствующими субъектами, находящимися на различных уровнях технологического цикла, перемещения товаров по цепочке от продавца до потребителя, не оказывая влияния на цену перепродажи товаров.

ФРГ, как и другие государства – члены ЕС, должно уведомлять Комиссию о сделках по продаже земельных участков, в частности:

- о всех сделках по продаже участков, проведенных без открытой процедуры торгов (независимо от суммы сделки), при которых не соблюдался принцип конкуренции;
- любое отчуждение государственной земельной собственности, в отношении которой не проводилась независимая оценка стоимости (когда публичный собственник самостоятельно определил стоимость земельного участка).

