



Столыпинский

вестник

Научная статья

Original article

УДК 332.2:347.23

DOI 10.55186/27131424_2025_7_4_7

**ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ
УЧАСТКАМИ, ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В ЦЕЛЯХ ПЕРЕДАЧИ ВО
ВЛАДЕНИЕ И ПОЛЬЗОВАНИЕ СУБЪЕКТАМИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

THE SPECIFICS OF THE MANAGEMENT AND DISPOSAL OF LAND PLOTS
THAT ARE STATE AND MUNICIPAL PROPERTY FOR THE PURPOSE OF
TRANSFER TO THE POSSESSION AND USE OF SMALL AND MEDIUM-
SIZED BUSINESSES

Титова Анна Викторовна, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» (620144, Россия, г. Екатеринбург, /Народной Воли, 62/45), тел. 8(343) 283-11-07, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8202-4353>, averz@yandex.ru

Мацак Анастасия Вадимовна, студент 1 курса, группа ОЗМ-СПГУ-23, ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» (620144, Россия, г. Екатеринбург, /Народной Воли, 62/45), a.matsak88@mail.ru

Anna V. Titova, Associate Professor of the department of State and Municipal administration, Ural State University of Economics, 620144, 8 Marta st.,

Yekaterinburg, Russia), tel. 8(343) 283-11-07, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8202-4353>, averz@yandex.ru

Anastasia V. Matsak, 1st year student, OZM-SPGU-23 Group, Ural State University of Economics (Narodnaya Volya str., 62/45, Yekaterinburg, 620144, Russia), a.matsak88@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу правовых механизмов и управленческих практик, регулирующих передачу земельных участков из государственной и муниципальной собственности субъектам малого и среднего предпринимательства (МСП). Актуальность исследования обусловлена необходимостью повышения эффективности имущественной поддержки МСП как ключевого фактора регионального развития. Целью работы является выявление системных правовых барьеров и обоснование оптимальной модели предоставления земли на основе комплексного анализа законодательства.

В результате исследования установлено, что существующий правовой инструментарий, в частности, механизм преимущественного выкупа арендованного имущества, не работает в отсутствие дополнительных управленческих мер органов власти на включение земель в специальные перечни. Основной вывод заключается в том, что ключевой проблемой является не дефект правового регулирования, а его реализация на практике. Научная новизна работы заключается в системном сопоставлении декларируемых целей поддержки МСП и реальных административных приоритетов органов власти. В заключение предложены конкретные меры по повышению подотчетности и прозрачности в данной сфере.

Abstract. The article is devoted to the analysis of legal mechanisms and management practices governing the transfer of land plots from state and municipal ownership to small and medium-sized enterprises (SMEs). The relevance of the study is due to the need to increase the effectiveness of property support for SMEs as a key factor in regional development. The purpose of the work is to identify systemic legal barriers and substantiate the optimal model of land provision based on a comprehensive

analysis of legislation. As a result of the study, it was found that the existing legal instruments, in particular, the mechanism of preferential purchase of leased property, does not work in the absence of additional management measures by the authorities to include land in special lists. The main conclusion is that the key problem is not a defect in legal regulation, but its implementation in practice. The scientific novelty of the work lies in the systematic comparison of the declared goals of SME support and the real administrative priorities of the authorities. In conclusion, specific measures are proposed to increase accountability and transparency in this area.

Ключевые слова: государственная и муниципальная собственность, земельные участки, субъекты малого и среднего предпринимательства

Keywords: state and municipal property, land plots, small and medium-sized businesses

Введение

Система управления государственным и муниципальным имуществом, включая земельные ресурсы, является важнейшим инструментом экономической политики. В условиях необходимости диверсификации экономики и поддержки регионального развития особую значимость приобретает эффективное использование публичных земель для стимулирования предпринимательской активности [1, с. 46]. Субъекты малого и среднего предпринимательства (МСП) сталкиваются с существенными ограничениями в доступе к земле как к ключевому ресурсу для развития, что актуализирует поиск оптимальных правовых моделей его предоставления.

Целью данного исследования является анализ действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок распоряжения земельными участками государственной и муниципальной собственности, и определение на его основе оптимального способа передачи земли МСП в качестве меры имущественной поддержки. Для достижения цели поставлены следующие задачи: 1) выявить правовые режимы, исключаяющие прямое предоставление земли МСП; 2) проанализировать специальный

механизм аренды с правом последующего выкупа; 3) оценить общий порядок приватизации через торги с точки зрения интересов МСП; 4) сформулировать рекомендации по преодолению выявленных правовых и управленческих барьеров.

Методология исследования основана на применении формально-юридического и сравнительно-правового методов, позволяющих провести системный анализ норм Земельного (ЗК РФ) и Гражданского (ГК РФ) кодексов, Федеральных законов от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ФЗ-209), от 22.07.2008 № 159-ФЗ (ФЗ-159) и от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ФЗ-178).

Результаты исследования

Одна из основных задач органов государственной власти – эффективное управление государственным и муниципальным имуществом, которое составляет казну Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местных органов власти. Следовательно, сдача в аренду казенного имущества либо его приватизация, является важным источником пополнения соответствующего бюджета.

Федеральным законом от 24.06.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», предусмотрена имущественная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства (ст. 18). Передаче во владение и пользование государственного или муниципального имущества подлежат здания, строения, сооружения, нежилые помещения, в том числе земельные участки, оборудование, машины, механизмы, установки, транспортные средства, инвентарь, инструменты. [2].

Особенно актуален социальный заказ от субъектов малого и среднего предпринимательства направлен на получение в пользование конкретно земельных участков. Спрос на них особенно высок.

Рассмотрим на примере нескольких федеральных законов Российской Федерации, возможности получения земельных участков в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства.

Вопросы управления и распоряжения землей в Российской Федерации регулируются Федеральным законом «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ, а также Гражданским кодексом Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. [4,5].

Интерес к земле у субъектов бизнеса всегда был повышенным. И причин тому несколько. В 2008 году с принятием Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ). Начал действовать механизм имущественной поддержки малого предпринимательства в виде использования права преимущественного выкупа. [3].

Согласно данному закону субъекты предпринимательской деятельности в Российской Федерации получили право выкупить государственное и муниципальное имущество без участия в процедуре торгов и в рассрочку не менее чем на 5 лет. Таким образом с 2008 года постепенно отчуждалось в пользу субъектов предпринимательской деятельности казенное имущество. Оно переходило в частную собственность. Сдача в аренду государственного и муниципального имущества всегда приносила стабильный доход в соответствующую казну. К сожалению, нового имущества не возводилось, за исключением имущества социального назначения, потенциал получения дохода в бюджеты всех уровней уменьшался и значительно. В итоге для субъектов предпринимательской деятельности *возникла проблема - фактически отсутствие коммерчески-привлекательного недвижимого казенного имущества в виде зданий, строений, сооружений*. Следовательно, у субъектов

малого и среднего предпринимательства пропорционально возрос интерес к аренде и покупке государственных и муниципальных земельных участков.

Возникла еще одна проблема – финансовые возможности малого и среднего бизнеса нельзя сопоставить с финансовыми возможностями крупного бизнеса, крупных застройщиков и девелоперов.

На примере действующего ГК РФ от 30.11.1994 N 51-ФЗ ([ст. 268](#) «Основания приобретения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком») указано, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, передаются на праве постоянного бессрочного пользования лицам, перечисленным в [Земельном кодексе](#) (ст. 39.9 «Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование») [4, 5].

Тем самым, прямая передача земли МСП на безвозмездной или льготной основе ограничена рядом императивных норм. Так, право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, предоставляется исключительно органам публичной власти, государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям (ст. 39.9 ЗК РФ, ст. 268 ГК РФ). Данный правовой режим целенаправленно сужен законодателем и не может быть распространен на коммерческие организации, включая субъекты МСП.

Таким образом, предоставление земельного участка на праве постоянного пользования учреждению не создает правовых предпосылок для его последующей передачи субъектам МСП в аренду, что исключает возможность реализации ими права на преимущественный выкуп, обусловленного длительным сроком владения (не менее двух лет).

Вывод 1: Земельные участки не могут быть переданы субъектам малого и среднего предпринимательства на праве безвозмездного бессрочного пользования.

На примере ст. 294 «Право хозяйственного ведения» и ст. 295 «Права собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении» ГК РФ относительно прав унитарных предприятий на землю следует отметить, что в состав имущества унитарных предприятий не могут быть включены земельные участки. Такой вывод можно также сделать, исходя из норм ЗК РФ, в котором отсутствует право хозяйственного ведения или оперативного управления на землю. [4].

Однако при наличии права хозяйственного ведения или оперативного управления на здания, строения или сооружения, расположенные на земельных участках, государственные и муниципальные унитарные предприятия приобретают право хозяйственного ведения на эти участки

Вывод 2: У субъекта малого и среднего предпринимательства право на приватизацию земельного участка возникает вследствие права на приватизацию объекта недвижимости, находящегося на данном земельном участке (принцип единства судьбы земельного участка и объекта недвижимости на нём).

На примере Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» рассмотрим процедуру приватизации арендованного имущества [6].

Субъекты малого и среднего предпринимательства, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства, указанных в [части 3 статьи 14](#) «Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также корпорацией развития малого и среднего предпринимательства, ее дочерними обществами» «Федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" от 24.07.2007 № 209, и субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих добычу

и переработку полезных ископаемых (кроме общераспространенных полезных ископаемых), при возмездном отчуждении арендуемого имущества из государственной или муниципальной собственности пользуются преимущественным правом на приобретение такого имущества по цене, равной его рыночной стоимости и определенной независимым оценщиком в порядке, установленном Федеральным [законом](#) от 29 июля 1998 года N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"). [2,7].

При этом такое преимущественное право может быть реализовано при условии, что:

- арендуемое недвижимое имущество не включено в утвержденный в соответствии с [частью 4 статьи 18](#) «Имущественная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства» Федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" 24.07.2007 № 209-ФЗ перечень государственного имущества или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства, и на день подачи заявления оно находится в их временном владении и пользовании или временном пользовании непрерывно в течение двух лет и более в соответствии с договором или договорами аренды такого имущества. [2].

Оказание имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, а также организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (за исключением указанных в [статье 15](#) («Инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства») настоящего Федерального закона государственных фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, осуществляющих деятельность в форме государственных учреждений), осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в виде передачи во владение и (или) в пользование государственного или муниципального имущества,

в том числе земельных участков (за исключением земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства), зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов, на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации, муниципальными программами (подпрограммами). Указанное имущество должно использоваться по целевому назначению [2].

По истечению не менее двух лет его аренды такой земельный участок может быть приватизирован. В соответствии с п.4 статьи 4 «Порядок реализации преимущественного права арендаторов на приобретение арендуемого имущества» Федерального закона от 22.07.2008 №159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» договор купли-продажи арендуемого имущества должен быть заключен в течение тридцати дней со дня получения указанным субъектом предложения о его заключении и (или) проекта договора купли-продажи арендуемого имущества. [6].

Уступка субъектами малого и среднего предпринимательства преимущественного права на приобретение арендуемого имущества не допускается.

Вывод 3. Субъект малого и среднего предпринимательства может получить в аренду земельный участок, если он свободен от прав третьих лиц и включен в перечень государственного имущества или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства.

Рассмотрим вариант приватизации на основании Федерального закона от 21.12.2001 N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества".

В соответствии со ст. 10 «Планирование приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации и муниципального имущества указанного закона» порядок планирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, и муниципального имущества определяется соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральной территории и органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с порядком разработки прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества, установленным Правительством Российской Федерации. В соответствии со ст. 13 «Способы приватизации государственного и муниципального имущества» предусмотрена продажа государственного или муниципального имущества:

- на аукционе;
- на конкурсе;

Начальная цена подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества устанавливается в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, в соответствии с [законодательством](#) Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность, при условии, что со дня составления отчета об оценке объекта оценки до дня размещения на официальном сайте в сети "Интернет" информационного сообщения о продаже государственного или муниципального имущества прошло не более чем шесть месяцев (ст.12 «Определение цены подлежащего приватизации государственного и муниципального имущества» указанного закона о приватизации». [8].

Вывод 4. Наиболее оптимальным для субъектов малого и среднего предпринимательства по цене и способу получения в аренду с дальнейшей

приватизацией земельного участка является включение земельного участка в перечень государственного имущества или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства.

Выводы. Проведенный анализ позволяет констатировать, что правовая база для имущественной (земельной) поддержки субъектов МСП в России формально существует. Специальный закон (ФЗ-159) создает вполне работоспособный и льготный для предпринимателей механизм аренды с последующим выкупом. Однако ключевая проблема носит не правовой, а управленческий характер: эффективность механизма полностью зависит от решения органа власти включить конкретный земельный участок в предусмотренный ст. 18 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» перечень.

На практике органы власти зачастую отдают предпочтение продаже земли на открытых торгах по ФЗ-178, так как это обеспечивает быстрый и предсказуемый доход в бюджет, в то время как механизм поддержки МСП связан с отсроченным фискальным эффектом (рассрочка платежа) и требует администрирования [3].

Для преодоления данного разрыва между целями поддержки МСП и реальными управленческими практиками необходимо внедрение элементов публичной подотчетности. Целесообразно законодательно закрепить обязанность органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления ежегодно представлять в соответствующие представительные органы (законодательные собрания, думы) отчетность, содержащую:

- данные о количестве и площади земельных участков, включенных в перечни имущества для поддержки МСП;
- статистику поступивших заявок от субъектов МСП на предоставление таких участков в аренду.

Информацию о количестве заключенных договоров аренды и реализованных правах на преимущественный выкуп, а также об основаниях для

отказов. Такая мера повысит прозрачность и создаст стимулы для органов власти к активному использованию специальных инструментов поддержки предпринимательства, заложенных в законодательстве.

Оптимальным способом имущественной земельной поддержки субъектов МСП со стороны органов власти является целенаправленное формирование и регулярное актуализация перечней свободных и востребованных для бизнеса земельных участков с последующей передачей их в аренду по упрощенной процедуре. Это создает правовые предпосылки для последующей реализации субъектами МСП права на преимущественный выкуп по цене рыночной оценки в рассрочку.

Литература:

1. Трофимова И.А. Учебное пособие, Управление государственной и муниципальной собственностью: административно-правовой аспект – 2022. – С. 46-88 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://znanium.ru/read?id=430634>
2. Федеральный закон от 24.06.2007 № 209-ФЗ (в ред. ФЗ от 29.12.2022 N605-ФЗ) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/
3. Буянова Н.С. Расширены возможности выкупа государственного и муниципального имущества // [Эксперт БФТ](#) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bftcom.com/expertbft/38180/?ysclid=lrt0xpye8g682996674>
4. Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/17e46cbe9ba22a7653ea99dae518f2f6c1648ef7/
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/a9c9d6fcbc95353cb9e3640f1004fae5c2111ebc/

6. Федеральный закон от 22.07.2008 №159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://economy.gov39.ru/msp/159-ФЗ.pdf>
7. Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 N 135-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19586/
8. Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21.12.2001 N 178-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35155/

References

1. Trofimova I.A. Textbook, Management of state and municipal property: administrative and legal aspect - 2022. – pp. 46-88 [Electronic resource]. – Access mode: <https://znanium.ru/read?id=430634>
2. Federal Law No. 209-FZ of 06/24/2007 (as amended Federal Law No. 605-FZ dated December 29, 2022) "On the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation" [Electronic resource]. – Access mode: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/
3. Buyanova N.S. Expanded the possibilities of repurchasing state and municipal property // BFT Expert [Electronic resource]. – Access mode: <https://bftcom.com/expertbft/38180/?ysclid=lrt0xpye8g682996674>
4. The Civil Code of the Russian Federation [Electronic resource]. – Access mode: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/17e46cbe9ba22a7653ea99dae518f2f6c1648ef7

5. Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ dated 25.10.2001 [Electronic resource]. – Access mode: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/a9c9d6fcbc95353cb9e3640f1004fae5c2111ebc/
6. Federal Law No. 159-FZ of July 22, 2008 "On the Specifics of the Alienation of Immovable Property Owned by the State or Municipal and Leased by Small and Medium-sized Businesses and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" [Electronic resource]. – Access mode: <https://economy.gov39.ru/msp/159-ФЗ.pdf>
7. Federal Law "On Valuation Activities in the Russian Federation" dated July 29, 1998 N 135-FZ (latest edition) [Electronic resource]. – Access mode: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19586/
8. Federal Law "On Privatization of State and Municipal Property" dated December 21, 2001 N 178-FZ (latest edition) [Electronic resource]. – Access mode: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35155/

© Титова А.В., Мацак А.В., 2025 Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №4, 84-97

Для цитирования: Титова А.В., Мацак А.В. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ, ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В ЦЕЛЯХ ПЕРЕДАЧИ ВО ВЛАДЕНИЕ И ПОЛЬЗОВАНИЕ СУБЪЕКТАМИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА// Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №4, 84-97