

Научная статья

УДК 347.235

DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(2).202-210

EDN WMNWLY



Особенности приобретения в Российской Федерации земельных участков сельскохозяйственного назначения в частную собственность

Анна Николаевна Дудина

Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Иркутск, Россия

danna-888@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9222-1905>

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются актуальные аспекты приобретения в Российской Федерации права частной собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения в условиях действия механизмов государственной поддержки сельскохозяйственных производителей. Важность темы обусловлена значением сельскохозяйственных земель, играющих в государстве особую стратегическую роль как основное средство производства продовольственных продуктов, а также выступающих одной из гарантий развития отрасли сельского хозяйства в стране.

Количество земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, с каждым годом растет. Этому способствует в том числе и закрепление в 2015 году в земельном законодательстве доступной и ясной процедуры приобретения в частную собственность земельных участков, находящихся в публичной собственности. В настоящее время предусмотрено достаточно случаев возникновения права частной собственности на землю с учетом специфики развития земельных правоотношений в постсоветский период. Для приобретения земельных участков сельскохозяйственного назначения законом также предусмотрена льготная стоимость выкупа, что только способствует вовлечению в гражданский оборот земель сельскохозяйственного назначения.

И все же, несмотря на положительную динамику обращения земельных участков в частную собственность, объем государственной и муниципальной собственности на землю по-прежнему значительно превышает частную собственность. Как установлено, государством предусмотрены различные случаи получения земельных участков сельскохозяйственного назначения в частную собственность при соблюдении определенных требований действующего законодательства. На практике же уполномоченные органы и заявители должны четко соблюдать требования закона, иначе в дальнейшем в судебном споре их действия (бездействие) могут быть квалифицированы как злоупотребление правом, нарушение свободы конкуренции и равного доступа к получению земель, а заключенный договор может быть признан недействительным.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

земельный участок, сельскохозяйственное назначение, частная собственность, публичная собственность, предоставление земельного участка, невостребованные земельные доли

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Дудина А.Н. Особенности приобретения в Российской Федерации земельных участков сельскохозяйственного назначения в частную собственность // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24. № 2. С. 202–210. DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(2).202-210. EDN WMNWLY

Original article

Features of acquisition of agricultural land plots for private ownership in the Russian Federation

Anna N. Dudina

Irkutsk Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), Irkutsk, Russia

danna-888@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9222-1905>

ABSTRACT

The article considers topical aspects of the acquisition of the right of private property in the Russian Federation for land plots of agricultural purpose under the mechanism of state support for agricultural producers. The importance of the topic is due to the agricultural land value, that plays a special strategic role in the state as the

© Дудина А.Н., 2023

main means of food production, as well as being one of the guarantees of the development of the agricultural sector in the country.

The number of privately owned agricultural plots is increasing every year. This is facilitated by the establishment in 2015 of an accessible and clear procedure for the acquisition of public land in private ownership. At present, there are sufficient cases of private ownership of land, taking into account the specific development of land rights in the post-Soviet period. In order to acquire agricultural land, the Act also provides for a preferential purchase price, which only facilitates the involvement in civil circulation of agricultural land.

For all that, despite the positive dynamics of the conversion of land plots to private ownership, the volume of state and municipal ownership of land still significantly exceeds private ownership. It has been established that the State provides for various cases of acquisition of agricultural land for private ownership, subject to compliance with certain requirements of the current legislation. In practice, the authorized bodies and applicants must strictly comply with the requirements of the law, otherwise in the future in a judicial dispute their actions (omission) can be defined as abuse of the right, violation of freedom of competition and equal access to land, and the concluded contract may be invalidated.

KEYWORDS

land plot, agricultural purpose, private property, public property, provision of land, unclaimed land shares

FOR CITATION

Dudina A.N. Features of acquisition of agricultural land plots for private ownership in the Russian Federation. *Akademicheskij yuridicheskiy zhurnal = Academic Law Journal*. 2023;24(2):202–210. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(2).202-210. EDN WMNWL

Введение

Частная собственность в Российской Федерации провозглашена Конституцией¹ страны как одна из форм собственности наряду с государственной и муниципальной формами собственности. Согласно Конституции ни одна из форм собственности в Российской Федерации не имеет приоритета, каждая форма собственности равным образом признается и защищается государством; субъекты всех форм собственности обладают равными правами по использованию земель и распоряжению ими [1, с. 64].

Декларирование частной собственности в России представляется одним из главных достижений государственного строя страны в постсоветскую эпоху, ведь именно законодательно предоставленная возможность обладать на праве частной собственности имуществом, землей и другими природными ресурсами отражает прогрессивное развитие государства, затрагивая все его основные сферы общественных отношений.

Однако и по настоящий момент в Российской Федерации государственная и муниципальная формы собственности на землю преобладают над частным землевладением. Вместе с тем, с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты

Российской Федерации»² в стране наметилась положительная динамика развития права частной собственности на землю. Этому процессу способствовало законодательное закрепление в Земельном кодексе Российской Федерации³ (далее — Земельный кодекс РФ) прозрачной и понятной процедуры получения земель в частную собственность с расширенным перечнем случаев предоставления земельных участков и сокращенными сроками такого предоставления земель в частную собственность.

Именно с момента земельной реформы 2015 года земельный правовой порядок страны получил новый этап развития отношений в сфере предоставления земель в частную собственность. Согласно данным, приведенным в государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии РФ⁴ (далее — доклад Росреестра РФ), площадь земель субъектов частной собственности увеличилась, особенно значительно возросла доля собственности на землю юридических лиц.

² О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. I. Ст. 3377.

³ Земельный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 25 окт. .2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁴ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: [https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16uprg/Государственный%20\(национальный\)%20доклад_2020.pdf](https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16uprg/Государственный%20(национальный)%20доклад_2020.pdf). (дата обращения: 20.03.2023).

¹ Конституция Российской Федерации : принята всеобщим голосованием 12 дек. 1993 г. : (с изм., одоб. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 2020. 04 июля.

В Иркутской области по данным министерства имущественных отношений Иркутской области в Отчете о результатах деятельности за 2022 год Правительство Иркутской области предоставило для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, ведения садоводства в собственность бесплатно 96 участков; 13 земельных участков предоставлено для ведения личного подсобного хозяйства на полевых участках; 3 земельных участка для ведения садоводства; 1 земельный участок для скотоводства, растениеводства, ведения личного подсобного хозяйства на полевых участках питомников. Всего в области предоставлено в частную собственность 1675 земельных участков, что на 556 участков больше по сравнению с 2021 годом⁵.

И все же в стране пока наблюдается иная тенденция: рост государственной и муниципальной собственности на землю значительно превышает показатели роста частной собственности. Яркий пример — земли сельскохозяйственного назначения, которые либо переводятся в земли лесного фонда и становятся федеральной собственностью в связи с их неиспользованием и зарастанием площадей лесной растительностью, либо обращаются в муниципальную собственность путем признания земельных долей не востребованными. По данным доклада Росреестра РФ, земли лесного фонда имеют в своем составе 65,8% всех земель, в то время как земли сельскохозяйственного назначения составляют всего 22,2% общей площади земель в стране.

Между тем в Российской Федерации сельскохозяйственные земли имеют особое стратегическое значение для государства, поскольку обеспечивают национальные интересы и продовольственную безопасность страны. Земельным кодексом РФ им присвоен специальный правовой режим использования и особая охрана как главного средства производства наряду с землями лесного фонда. Государство не просто заинтересовано в сохранении сельскохозяйственных площадей и использовании этих земель в соответствии с их назначением, а также в предотвращении ухудшения плодородия почв, в стране действует специальный вектор государственной политики в сфере развития сельского хозяйства.

Согласно положениям Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»⁶ аграрная политика входит в состав государственной социально-экономической политики, что способствует устойчивому развитию сельского хозяйства и сельских территорий, увеличению объема производства сельскохозяйственной продукции, повышению эффективности сельского хозяйства, достижению полной занятости сельского населения и повышению уровня его жизни, рациональному использованию земель за счет сохранения и воспроизводства земель сельскохозяйственного назначения, инвестиционной привлекательности, а также расширения мер государственной поддержки аграриям. В совокупности применяемые государственные механизмы гарантируют сохранение прав на земли сельскохозяйственного назначения, повышают предпринимательскую активность с заинтересованным надлежащим использованием земель в соответствии с их целевым назначением, что позволяет аграриям извлекать прибыль в долгосрочной перспективе и исключает использование земель способами, приводящими к ее деградации [2, с. 15].

Результаты исследования

Все земли сельскохозяйственного назначения делятся на сельскохозяйственные угодья и несельскохозяйственные угодья. Особое место занимают сельскохозяйственные угодья — это самые ценные плодородные земли, используемые непосредственно для выращивания сельскохозяйственных культур, а также для выпаса скота и сенокосения (пашни, пастбища, сенокосы), являющиеся основным средством производства. Несельскохозяйственные угодья предназначены для строительства сооружений капитального и некапитального строительства, используемых с целью производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, строительства и реконструкции жилых домов крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, для ведения гражданами садоводства для собственных нужд.

Кроме того, в соответствии с Земельным кодексом РФ допускается использование сельскохозяйственных земель и в иных целях. При этом особенности использования и оборота земель определяются нормами специальных законов в случае предоставления земельных участков для отдельных видов «разрешенного использования» [3, с. 12].

⁵ Отчет о результатах деятельности Министерства имущественных отношений Иркутской области за 2022 год. URL: <https://irkobl.ru/sites/mio/about/othet/Отчет%20МИО%20за%202022%20год.pdf> (дата обращения: 20.03.2023).

⁶ О развитии сельского хозяйства : Федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 264-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1, ч. I. Ст. 27.

Общие положения процедуры получения земельных участков в частную собственность, в том числе земельных участков сельскохозяйственного назначения, закреплены в главе V.1 Земельного кодекса РФ. Однако специальное регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения, включая вопросы предоставления таких земель из публичной собственности в собственность частную, осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁷ (далее — Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения), на что также указывают бланкетные нормы Земельного кодекса РФ, отсылающие к Закону об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Самым распространенным порядком получения земельного участка в частную собственность выступают торги, проводимые в форме аукционов. Статистические данные Министерства имущественных отношений Иркутской области за период 2020–2023 годов позволяют сделать вывод о востребованности этой процедуры. Так, в 2020 году поступило 1198 заявлений о предварительном согласовании предоставления или о предоставлении земельных участков, о проведении аукционов по земельным участкам, об утверждении схем расположения земельных участков, о намерении участвовать в аукционе по земельным участкам для строительства и целей, не связанных со строительством (в том числе 146 заявлений о предоставлении участков для огородничества, выпаса сельскохозяйственных животных, сенокошения, для территорий общего пользования). 2021 год — 1281 заявление, в том числе 154 заявления по предоставлению земельных участков для огородничества, выпаса скота, сенокошения. 2022-й — 1676 заявлений, на 478 заявлений больше по сравнению с 2020 годом, из них — 278 заявлений по земельным участкам для целей, не связанных со строительством (огородничество, выпас сельскохозяйственных животных, сенокошение, для территорий общего пользования)⁸.

Однако есть мнение, и оно справедливо, что однозначная позиция законодателя о предоставлении земель сельскохозяйственного назначения только посредством аукциона выглядит несколь-

ко противоречивой [4, с. 14], поскольку само государство заинтересовано в сохранении плодородных земель и соблюдении правового режима их использования [5, с. 242], а исполнение данных условий возможно только в случае проведения конкурса, а не аукциона, где победителем является лицо, предложившее наиболее высокую цену за право собственности.

Наряду с общей процедурой оформления земельных участков в частную собственность в порядке торгов, законодательством предусмотрена исключительная процедура получения земельных участков без проведения торгов в случаях, установленных Земельным кодексом РФ и Законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с Земельным кодексом РФ одним из случаев получения сельскохозяйственного земельного участка в частную собственность без проведения торгов является заключение договора купли-продажи арендуемого земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства по истечении трехлетнего срока использования с момента заключения договора аренды, но только при условии, что у уполномоченного органа отсутствует информация о выявленных и неустраненных нарушениях в рамках государственного земельного надзора при использовании арендуемого участка, и если заявление о приобретении земельного участка без торгов подано арендатором до момента окончания срока договора аренды.

Реализация предоставленного Земельным кодексом РФ права возможна в случае прохождения заинтересованным лицом следующих этапов: заключение договора аренды сельскохозяйственного участка на срок 3 года и более без проведения торгов согласно Закону об обороте земель сельскохозяйственного назначения; осуществление добросовестного владения и пользования земельным участком на протяжении трехлетнего срока; получение арендуемого земельного участка в собственность без торгов. Такой порядок является безусловным преимуществом для лица, занимающегося сельским хозяйством и планирующего сельскохозяйственную деятельность на конкретном, подходящем ему для этих целей, земельном участке на длительный период.

Арендатор такого участка сельскохозяйственного назначения обладает еще одним выгодным и бесспорным преимуществом в приобретении земельного участка в собственность без торгов, — это выкупная стоимость участка.

⁷ Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : Федер. закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

⁸ Отчет о результатах деятельности Министерства имущественных отношений Иркутской области за 2022 год. URL: <https://irkobl.ru/sites/mio/about/othet/Отчет%20МИО%20за%202022%20год.pdf> (дата обращения: 20.03.2023).

В Иркутской области она составляет всего 7,5% от кадастровой стоимости земельного участка.

Тем не менее, несмотря на выделенные преимущества и доступность получения земельного участка в частное владение сначала на праве аренды, а затем на праве собственности, аграрию для заключения договора аренды необходимо соответствовать в совокупности трем условиям.

Во-первых, заявитель должен иметь статус сельскохозяйственной организации или быть крестьянским (фермерским) хозяйством. В соответствии с Законом «О развитии сельского хозяйства»⁹, Налоговым кодексом Российской Федерации¹⁰ заявителю необходимо не просто заниматься сельским хозяйством, но быть сельскохозяйственным товаропроизводителем, к которым относятся организации, индивидуальные предприниматели, производящие сельскохозяйственную продукцию, осуществляющие ее первичную и промышленную переработку и реализующие сельскохозяйственную продукцию, при условии наличия дохода от сельскохозяйственной деятельности не менее 70% за календарный (финансовый) год.

Во-вторых, заявитель должен выступать получателем мер государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства. Перечень таких государственных программ, направленных на развитие сельского хозяйства, участие в которых для крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных организаций является условием для предоставления земельного участка без проведения торгов, не ограничивается законом¹¹.

Подтверждением указанного факта может служить справка, выданная исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим функции агропромышленного комплекса и управления рыболовства. Следовательно, если заявитель соответствует только первому критерию и не может предоставить документы, подтверждающие его участие в программах государственной поддержки Министерства сельского хозяйства РФ, уполномоченный орган должен отказать ему в предоставлении земельного участка на праве аренды без проведения торгов.

⁹ О развитии сельского хозяйства : Федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 264-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : Федер. закон от 05 авг. 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

¹¹ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24 нояб. 2021 г. № Ф02-6225/2021 по делу № А19-22546/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

В-третьих, испрашиваемый земельный участок должен иметь разрешенное использование для производства сельскохозяйственной деятельности, выращивания сельскохозяйственных культур и иное подобное использование, т. е. участок должен быть использован заявителем только для указанных целей¹².

Кроме того, на практике зачастую возникают проблемы с реализацией этого особого порядка. При получении заявления о предоставлении земельного участка для сельскохозяйственного использования уполномоченный орган обязан опубликовать извещение о предоставлении такого участка. Такой порядок является гарантией соблюдения принципов публичности, открытости и прозрачности процедуры предоставления земельных участков и не приводит к ограничению конкуренции и созданию преимуществ конкретным лицам, в том числе аффилированным, что является прямым нарушением антикоррупционного законодательства [6, с. 4]. И при наличии заявлений от других заинтересованных субъектов должна проводиться конкурсная процедура. Именно такую позицию сформулировал Верховный Суд РФ, указав, что предоставление земельного участка для сельскохозяйственного производства без проведения торгов допускается только в случае отсутствия заявлений о предоставлении участка от других крестьянских (фермерских) хозяйств или сельскохозяйственных организаций, имеющих право на предоставление участка по данному основанию, поскольку законодательство не предоставляет участнику государственной программы исключительного права на испрашиваемый земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. В целях установления возможных претендентов уполномоченный орган публикует извещение о предоставлении земельного участка в порядке, предусмотренном статьей 39.18 Земельного кодекса РФ. Если по истечении тридцати дней со дня опубликования извещения заявления иных лиц о намерении участвовать в аукционе не поступили, уполномоченный орган вправе предоставить земельный участок в аренду без торгов¹³.

¹² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 дек. 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12.

¹³ Обзор судебной практики по делам, связанным с предоставлением земельных участков сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам для ведения сельскохозяйственного производства : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23 дек. 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 6.

Несмотря на прямое указание высшей судебной инстанции, на практике уполномоченные органы зачастую игнорируют свою обязанность по опубликованию извещения, что подтверждается многочисленной судебной практикой¹⁴.

Следовательно, только при соблюдении уполномоченным органом всех требований законодательства, путем проверки заявителя на соответствие всем трем условиям в совокупности и обеспечения опубликования извещения о предоставлении участка по такому основанию, можно исключить судебные споры о признании заключенного договора аренды земель сельскохозяйственного назначения недействительным и избежать негативных последствий в виде убытков для заявителя (арендатора).

Что касается предоставления земельного участка в аренду без торгов гражданину для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества или земельного участка, расположенного за границами населенного пункта, для ведения личного подсобного хозяйства, необходимо учитывать следующее. Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве»¹⁵ установлен разный правовой режим для земельных участков в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок) и для земельных участков, расположенных за пределами границ населенного пункта (полевой земельный участок), используемых исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на них зданий и строений.

Таким образом, на земельном участке, предоставляемом только за границами населенных пунктов и только для сельскохозяйственных нужд (выращивание сельскохозяйственной продукции, выпас сельскохозяйственных животных, сенокосение), невозможно осуществлять строительство. Поэтому в данной норме законодатель не предусмотрел каких-либо специальных оговорок по условиям такого предоставления, в отличие от Земельного кодекса РФ, предусматривающего предоставление земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, но уже в границах населенного пункта [7, с. 457].

¹⁴ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 08 июля 2020 г. № Ф02-738/2020 по делу № А33-13634/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 12 дек. 2019 г. № Ф02-6644/2019 по делу № А33-34524/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18 янв. 2022 г. № Ф01-7520/2021 по делу № А82-3293/2021.

¹⁵ О личном подсобном хозяйстве : Федер. закон от 07 июля 2003 г. № 112-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2881.

Среди случаев оформления земельных участков из публичной собственности в собственность частную в порядке без торгов необходимо рассмотреть специальный случай предоставления, закрепленный в пункте 5.1 статьи 10 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Данный случай вызывает на практике множество судебных споров, связанных со злоупотреблением уполномоченным органом своим правом предоставления земель и с высокой степенью оспорируемости заключенных сделок купли-продажи.

В соответствии с положениями указанной нормы без торгов может быть предоставлен земельный участок из муниципальной собственности, выделенный в счет земельных долей, только тому лицу, которое использует участок и обратилось за его предоставлением в срок не позднее шести месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на данный земельный участок. Информацию о возможности приобретения земельного участка по указанному случаю можно получить из размещенного органом местного самоуправления сообщения в средствах массовой информации (местный источник официального опубликования) и на информационных щитах образования. Такое сообщение должно быть размещено не позднее двух недель со дня возникновения права муниципальной собственности на земельный участок, выделенный в счет не востребуемых земельных долей. В случае заключения сделки купли-продажи цена за земельный участок устанавливается в размере не более 15% от кадастровой стоимости участка.

Следовательно, данной нормой установлен льготный порядок приобретения прав на земельный участок субъектом, который использовал соответствующий участок, сформированный в счет не востребуемых долей, с оформлением на него права муниципальной собственности в порядке, установленном Законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Случаи неправомерного отчуждения земельных участков без конкурентных процедур (без проведения торгов) по заниженной цене (площадью более 100 га) выявлены прокурорами Братского, Эхирит-Булагатского, Аларского, Заларинского районов Иркутской области. Муниципалитеты предоставляли земельные участки в обход конкурентных процедур по льготной цене заявителям, не использовавшим участки на законных основаниях до государственной регистрации права муниципальной собственности на них [8, с. 23].

Однако, как справедливо отмечает Е.В. Сырых, закон не раскрывает, на каких основаниях и в каком порядке заявитель приобрел право на использование земельного участка, хотя этот вопрос имеет принципиально важное значение. Ведь правомерность использования участка возможна только после приобретения имущественных прав на него, а не востребованной долей признается такая доля, собственник которой не распорядился ею, в частности, не выразил свою волю на использование земельного участка другим лицом [9, с. 101].

Согласно мнению Верховного Суда РФ, собственник (ответчик) должен предоставить любые относимые и достоверные доказательства в соответствии с процессуальными правилами доказывания, которые смогут подтвердить правомерное предоставление земельного участка из муниципальной собственности, сформированного в счет не востребуемых земельных долей, а главное — доказать фактическое использование земельного участка.

В качестве доказательств использования земельного участка могут рассматриваться как договоры о предоставлении в пользование участка, находящегося в общей долевой собственности¹⁶, т. е. до оформления прав муниципальной собственности на земельный участок, либо документы, подтверждающие факт использования земельного участка без оформления правоотношений, например, договоры аренды, копии путевых листов, отчетов, сведений о сборе урожая, об итогах сева и др. [10, с. 86].

Именно такая позиция выработана судебной российской системой в разрешении подобных споров по толкованию и применению пункта 5.1 статьи 10 и статьи 12.1 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения, согласно которой реализация права на приватизацию земельного участка возможна при наличии сложного состава юридических фактов. Во-первых, особый статус заявителя (сельскохозяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство); во-вторых, добросовестное использование земельного участка, до регистрации права муниципальной собственности на него, которое сформировано в счет земельных долей; в-третьих, подача заявления о заключении договора в орган

местного самоуправления в установленный законом срок; в-четвертых, подтверждение фактического использования испрашиваемого земельного участка либо на основании заключенных и исполняемых договоров аренды, безвозмездного пользования и иных договоров, согласно которым земельный участок общей долевой собственности передавался в пользование, либо, если использование осуществлялось без оформления правоотношений, любыми относимыми и допустимыми доказательствами, подтверждающими такое использование в сельскохозяйственных целях (например, сведения о расходах по обработке земельного участка и внесении удобрений, проведении посевных работ и уборке урожая и др.)¹⁷ [7; 8].

Аналогичной позиции придерживается Министрство экономического развития России, разъясняя отдельные положения Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения¹⁸.

Исходя из буквального толкования нормы, заявитель главным образом должен доказать факт добросовестного использования истребуемого им в собственность земельного участка до регистрации на него права муниципальной собственности.

Вместе с тем в настоящее время, несмотря на острую необходимость правового регулирования, законодательство не дает однозначных ответов на целый ряд вопросов: какие именно доказательства подтверждают данный факт; какой срок использования земельным участком является допустимым и необходимым; какие иные обстоятельства могут подтвердить фактическое ведение сельскохозяйственной деятельности на участке. Вся эта законодательная неопределенность обуславливает сложность доказывания факта добросовестного использования участка. Поэтому в ходе судебного спора о наличии оснований для приобретения прав на земельный участок в порядке указанной нормы данный факт подлежит установлению судом на основе исследования и оценки относимости, допустимости, достоверности каждого доказательства в отдельности, а также достаточности и взаимной связи доказательств в их совокупности.

¹⁶ Обзор судебной практики по делам, связанным с предоставлением земельных участков сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам для ведения сельскохозяйственного производства : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23 дек. 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 6.

¹⁷ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 дек. 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12.

¹⁸ О разъяснении отдельных положений Федерального закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» : Письмо Минэкономразвития РФ от 25 нояб. 2011 г. № Д23-4894 // СПС «КонсультантПлюс».

Анализ обширной судебной практики позволяет сделать вывод, что суды отказывают в удовлетворении требований прокуроров о признании сделки недействительной, если ответчики доказывают наличие особого статуса субъекта — сельскохозяйственной организации либо крестьянского (фермерского) хозяйства, ведущих сельскохозяйственную деятельность на приобретенном в собственность земельном участке. В подтверждение осуществления такой деятельности могут выступать: статистические данные о сборе урожая, принятые органом статистического учета; сведения о сборе сена и посеве многолетних трав; отчетность о финансово-экономическом состоянии товаропроизводителей агропромышленного комплекса, принятая Министерством сельского хозяйства; наличие техники — тракторов, тракторных прицепов, картофелесажалок, сенокосилок тракторных, граблей тракторных, пресс-подборщиков; наличие скота.

Кроме того, ответчики предоставляют в качестве доказательств, которые суды расценивают как допустимые и относимые доказательства по делам, справки муниципальных образований, подтверждающие фактическое использование земельных участков; соглашения о намерениях заключить договор купли-продажи земельного участка после проведения процедуры приобретения земли в муниципальную собственность; заявления в администрации о заключении договора в течение установленного законом срока; отсутствие иных заявлений о приобретении земельного участка.

В научной литературе высказывается справедливое мнение о необходимости конкретизации положений пункта 5.1 статьи 10 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Это позволило бы сократить число судебных споров о льготном предоставлении земельных участков, образованных из не востребованных долей [11, с. 21]. Но указание должно содержать

открытый перечень подтверждающих документов, поскольку на практике субъекты не должны быть лишены права доказать фактическое использование земельного участка до его оформления муниципалитетом.

Заключение

Несмотря на положительные изменения законодательства, способствующие расширению возможностей оформления земельных участков сельскохозяйственного назначения в частную собственность из собственности государственной и муниципальной, анализ материалов судебной практики показывает, что зачастую процесс предоставления земельных участков в частную собственность осложняется негативными последствиями по ряду причин. Это и нарушения процедуры предоставления уполномоченными органами, и неправильное толкование правовых норм участниками процедуры, и намеренное использование несовершенства положений Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения. В результате — отступление от принципа конкурентного доступа к земельным участкам, злоупотребление правом.

Отметим, что зачастую предоставление земель сельскохозяйственного назначения осуществляется органами местного самоуправления (чаще всего органами сельских поселений), которые непреднамеренно, по причине отсутствия компетентных знаний и опыта, совершают ошибки в толковании земельного законодательства, соблюдении сроков, да и самой процедуры предоставления. Учитывая это обстоятельство, необходимо повышать уровень профессиональной квалификации работников органов местного самоуправления в качестве главных распорядителей земельных участков земель сельскохозяйственного назначения. Эта мера позволит уменьшить количество судебных споров, исключит ухудшение плодородия земель, их деградацию и сокращение площадей угодий [12, с. 4].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Лёмин А.В. Земельные ресурсы как объект муниципального управления / А.В. Лёмин. — EDN JSGRTP // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2006. — № 4. — С. 62–65.
2. Нарышева Н.Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения / Н.Г. Нарышева. — EDN KNP NRL // Экологическое право. — 2009. — № 4. — С. 12–18.
3. Румянцев Ф.П. Теоретические подходы к понятию земель сельскохозяйственного назначения и их разрешенного использования / Ф.П. Румянцев, Т.Д. Коноплева. — EDN TFVJKP // Человек и закон. — 2014. — № 6. — С. 57–64.
4. Вербина О.Л. О предоставлении земельных участков из муниципальной собственности: общие положения и спорные вопросы / О.Л. Вербина. — EDN XTSYQS // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2019. — № 2. — С. 13–16.
5. Геворкян Т.В. Актуальные вопросы продажи с торгов земельных участков, находящихся в публичной собственности / Т.В. Геворкян. — EDN XHPNDX // Вопросы российского и международного права. — 2016. — № 8. — С. 240–250.

6. Тютюник Р.Н. Использование полномочий прокурора в арбитражном процессе в целях противодействия правонарушениям в сельскохозяйственной сфере / Р.Н. Тютюник, В.П. Лиджиева. — EDN LISWYY // Законность. — 2020. — № 8. — С. 3–5.

7. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева [и др.] ; под ред. С.А. Боголюбова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2017. — 784 с.

8. Шушняев Д.А. О практике прокурорского надзора в сфере исполнения органами местного самоуправления законодательства об обороте земель сельскохозяйственного назначения / Д.А. Шушняев. — EDN NIBYGW // Российская юстиция. — 2020. — № 7. — С. 22–24.

9. Сырых Е.В. Невостребованные земельные доли как препятствие к использованию земельного участка / Е.В. Сырых. — DOI 10.24412/2072-4098-2022-2245-98-106. — EDN BONMTK // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2022. — № 2. — С. 98–106.

10. Дружинина И. Продажа земли для с/х нужд — анализ проблем и споров / И. Дружинина // Жилищное право. — 2022. — № 5. — С. 81–88.

11. Липски С.А. Невостребованные земельные доли и обновление законодательства о землеустройстве / С.А. Липски. — DOI 10.18572/1812-3775-2021-6-17-21. — EDN UVBBFM // Экологическое право. — 2021. — № 6. — С. 17–21.

12. Соколова А.А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А.А. Соколова. — Москва, 2016. — 200 с.

REFERENCES

1. Lemin A.V. Land Resources Like an Object of Municipal Management. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2006, no. 4, pp. 62–65. (In Russian). EDN: JSGRTP.

2. Narysheva N.G. Legal regulation of the agricultural land circulation. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2009, no. 4, pp. 12–18. (In Russian). EDN: KNP NRL.

3. Rumyantsev F.P., Konopleva T.D. Theoretical approaches to the concept of agricultural land and its authorized use. *Chelovek i zakon = Man and Law*, 2014, no. 6, pp. 57–64. (In Russian). EDN: TFFVJKP.

4. Verbina O.L. On Provision of Land Plots Out of the Municipal Property: General Provisions and Disputable Issues. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: Legal Issues*, 2019, no. 2, pp. 13–16. (In Russian). EDN: XTSYQS.

5. Gevorkyan T.V. Topical Issues of the Sale by Auction of Land Plots of public Property. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava = Matters of Russian and International Law*, 2016, no. 8, pp. 240–250. (In Russian). EDN: XHPNDX.

6. Tyutyunik R.N., Lidzhiyeva V.P. Use of Powers of a Public Prosecutor in Arbitration Proceedings for the Purposes of Combating Agricultural Crimes. *Zakonnost' = Legality*, 2020, no. 8, pp. 3–5. (In Russian). EDN: LISWYY.

7. Bogolyubov S.A., Butovetskii A.I., Kovaleva E.L. [et al.]; Bogolyubov S.A. (ed.). Comment to the Land Code of the Russian Federation (article by article). 2nd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 784 p.

8. Shushnyaev D.A. About practice of Prosecutor's Supervision in the Sphere of Execution by Local Government Bodies of the Legislation on the Turnover of Agricultural Land. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2020, no. 7, pp. 22–24. (In Russian). EDN: NIBYGW.

9. Syrykh E.V. Unclaimed Land Shares as an Obstacle to Use the Land Plot. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii = Property Relations in the Russian Federation*, 2022, no. 2, pp. 98–106. (In Russian). EDN: BONMTK. DOI: 10.24412/2072-4098-2022-2245-98-106.

10. Druzhinina I. Land Sale for Agricultural Needs — Problem and Dispute Analysis. *Zhilishchnoe pravo = Housing Law*, 2022, no. 5, pp. 81–88. (In Russian).

11. Lipski S.A. Unclaimed Farmland Allotments and Update of Land Utilization Laws. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2021, no. 6, pp. 17–21. (In Russian). EDN: UVBBFM. DOI: 10.18572/1812-3775-2021-6-17-21.

12. Sokolova A.A. Legal support for the proper use of agricultural land. *Cand. Diss.* Moscow, 2016. 200 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Анна Николаевна Дудина — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права. Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России). 664011, Россия, Иркутск, ул. Некрасова, 4; Researcher ID J-7040-2016

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Anna N. Dudina — PhD in Law, Associate Professor, Department of Civil and Business Law. Irkutsk Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia). 4, Nekrasova st., Irkutsk, Russia, 664011; Researcher ID J-7040-2016

Поступила в редакцию / Received 22.04.2023

Доработана после рецензирования / Revised 06.06.2023

Принята к публикации / Accepted 22.06.2023