

**Принято на заседании Совета
29 сентября 2022 г.
№ 222-4/2022**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного
назначения»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Проект) рассматривается по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет).

Проект подготовлен Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и внесен в Правительство Российской Федерации.

Проект разработан во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 13 февраля 2020 г. Пр-234ГС (часть 1 подпункта «а» пункта 1 перечня) и во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 14 мая 2020 г. № Пр-817, от 10 апреля 2022 г. № Пр-622 (пункт 10).

Согласно пояснительной записке предлагаемые Проектом изменения направлены на совершенствование порядка вовлечения в оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, а также на достижение целей Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731.

Ранее для решения указанных задач Министерством сельского хозяйства Российской Федерации были подготовлены проекты

федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка вовлечения в оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, а также в части определения ценных и особо ценных земель сельскохозяйственного назначения» и «О внесении изменения в статью 225 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», которые рассматривались Советом (Экспертное заключение от 25 марта 2021 г. № 206-1/2021).

Совет поддержал идею полноценного встраивания регулирования, установленного для долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения (далее также – земельные доли), в систему гражданского законодательства. Вместе с тем предложенные в рассмотренных Советом законопроектах законодательные решения не были поддержаны ввиду наличия концептуальных недостатков, в том числе не была поддержана идея распространения правил о бесхозяйных недвижимых вещах (статья 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ) на доли в праве общей собственности на земельные участки.

Проект предлагает следующие законодательные решения:

1) Исключение земельных долей, собственники которых умерли и в отношении которых отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, или никто из наследников не имеет права наследовать, или все наследники отстранены от наследования, или никто из наследников не принял наследство, или все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника, из категории невостребованных земельных долей и подчинение порядка наследования таких долей гражданскому законодательству (проектируемые изменения пункта 2 статьи 12.1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель

сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте), проект новой статьи 12.2 Закона об обороте).

2) Возложение на органы местного самоуправления обязанности (вместо предоставления им права) по утверждению списка невостребованных земельных долей в случае, если общим собранием участников долевой собственности в течение четырех месяцев со дня опубликования указанного списка не принято решение по вопросу о невостребованных земельных долях (предлагаемое изменение пункта 7 статьи 12.1 Закона об обороте).

3) «Автоматическое» прекращение с 1 января 2025 года права частной собственности в отношении земельных долей, признанных в установленном порядке невостребованными, и возникновение права муниципальной собственности в отношении таких долей (пункт 2 проекта новой статьи 19.3 Закона об обороте).

4) Наделение органов местного самоуправления правом, а не обязанностью по проведению общего собрания, обеспечению подготовки проекта межевания земельных участков и обеспечению проведения кадастровых работ по образованию земельных участков, если до 1 июля 2012 года участники долевой собственности не приняли решение об утверждении проекта межевания земельных участков или не зарегистрировали свое право собственности на земельный участок, находящийся в долевой собственности. При этом установленный ранее Законом об обороте срок до 1 июля 2013 года предлагается исключить как неактуальный (предлагаемое изменение пункта 3 статьи 19.1 Закона об обороте).

5) Предоставление на срок до 1 января 2025 года органам местного самоуправления полномочия участвовать в общем собрании участников долевой собственности от имени лиц, чьи доли признаны невостребованными, а также права передавать в аренду земельные

участки, выделенные в счет невостребованных земельных долей (пункты 3, 4 проекта новой статьи 19.3 Закона об обороте).

В представленной редакции концепция Проекта существенно переработана, в связи с чем часть замечаний, высказанных в Экспертном заключении Совета от 25 марта 2021 г., утратила актуальность.

Внесение изменений в ГК РФ не предполагается.

Одновременно ряд замечаний Совета могут быть применимы и к рассматриваемому Проекту.

Так, Проектом предлагается использовать два механизма «ликвидации» невостребованных земельных долей, признанных таковыми в установленном порядке, – во-первых, предусмотренный пунктом 1 проекта новой статьи 19.3 Закона об обороте, в соответствии с которым орган местного самоуправления вправе обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности в порядке статьи 12.1 Закона об обороте и, во-вторых, предусмотренный пунктом 2 проекта новой статьи 19.3 Закона об обороте, согласно которому с 1 января 2025 года лица, которым принадлежат невостребованные доли в праве собственности, автоматически утратят свои права, а определенное Законом об обороте муниципальное образование во внесудебном порядке станет правообладателем соответствующих долей в праве собственности. Кроме того, на период до 1 января 2025 года предлагается предоставить органам местного самоуправления весьма широкие полномочия в отношении управления и распоряжения (не влекущего отчуждения) земельными долями, признанными невостребованными, а в рамках самой процедуры признания земельных долей невостребованными предоставить дополнительные полномочия муниципальным органам.

Таким образом, предлагаемые Проектом законодательные решения продолжают основываться на концепции, согласно которой земельные участки сельскохозяйственного назначения, собственник которых

неизвестен или не осуществляет своего права должным образом, должны передаваться соответствующим муниципальным образованиям.

Указанный подход не был поддержан в Экспертном заключении от 25 марта 2021 г. как не соответствующий положениям пункта 2 статьи 214 ГК РФ.

Ряд новых положений Проекта заслуживают поддержки. Так, могут быть поддержаны предложения об использовании вместо правил о неостребованных земельных долях умерших правил о выморочном имуществе. Также не вызывает возражения предоставление органам местного управления права на обеспечение подготовки проекта межевания земельных участков и обеспечение проведение кадастровых работ по образованию земельных участков (предлагаемое изменение пункта 3 статьи 19.1 Закона об обороте).

Вместе с тем в отношении иных предлагаемых Проектом законодательных решений могут быть высказаны следующие замечания.

1. Одним из ключевых законодательных решений, предлагаемым Проектом с целью устранения неопределенности относительно принадлежности долей в праве собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения, является пункт 2 проекта новой статьи 19.3 Закона об обороте, в соответствии с которым с 1 января 2025 года лица, чьи земельные доли признаны неостребованными, утрачивают на них право собственности.

При этом подобное прекращение права собственности на неостребованные земельные доли и их передача в муниципальную собственность предлагается производить во внесудебном порядке. Предложенный порядок фактически делает невозможным судебное оспаривание подобного лишения права собственности даже для обладателей земельных долей, которые по уважительным причинам могли не оформить надлежащим образом принадлежащие им права.

Как и в предыдущей редакции Проекта, проектируемое регулирование признания земельной доли не востребовавшей подчинено чисто формальному критерию (отсутствие государственной регистрации) и не зависит от материальных критериев (например, неиспользование земельного участка по целевому назначению), которые могли бы оправдать предлагаемое ограничение права собственности с учетом особого социального значения земель сельскохозяйственного назначения.

С учетом положений части 1 статьи 69 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о государственной регистрации недвижимости) права на объекты недвижимости, возникшие до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», являются юридически действительными и при отсутствии их государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН).

При этом неизменным остается правило о том, что применительно к земельным долям государственная регистрация прав в ЕГРН проводится по желанию их обладателей (статья 18 Закона об обороте). Возложение на обладателей долей в праве собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения обязанности зарегистрировать свои права в ЕГРН является ограничением права собственности, поскольку лишает правообладателей права выбора, прямо признаваемого за ними действующим законодательством. Совет в Экспертном заключении от 25 марта 2021 г. обратил на это внимание разработчиков законопроектов. Значимость высказанного замечания возрастает, учитывая, что предлагаемый механизм изначально предполагает его массовое использование, что обуславливает необходимость соблюдения баланса публичного и частного интересов.

С учетом сказанного при разработке эффективного и обоснованного законодательного решения в отношении вовлечения в оборот земельных долей необходимо учитывать положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации и абзаца второго пункта 2 статьи 1 ГК РФ, в соответствии с которыми право собственности может быть ограничено на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В предложенной редакции указанные положения Конституции Российской Федерации и ГК РФ не учитываются в полной мере, что является концептуальным недостатком Проекта.

2. Согласно пояснительной записке в целях создания условий вовлечения в оборот невостребованных земельных долей Проектом предлагается предоставить органам местного самоуправления полномочие участвовать в общих собраниях участников долевой собственности от имени лиц, чьи доли признаны невостребованными, не дожидаясь 1 января 2025 года, когда указанные доли «автоматически» перейдут в собственность муниципальных образований.

Какое-либо обоснование предлагаемого решения в пояснительной записке не предложено.

Как следует из содержания пункта 3 проекта новой статьи 19.3 Закона об обороте, при голосовании на общем собрании органы местного самоуправления действуют «от имени лиц, чьи земельные доли в соответствии со статьей 12.1 настоящего Федерального закона признаны невостребованными».

Анализ этого положения позволяет прийти к выводу, что разработчики Проекта рассматривают действия органа местного самоуправления на общем собрании как осуществление законного представительства, не учитывая, что в основе законного представительства

лежит представление о его необходимости. Действующее гражданское законодательство объединяет случаи законного представительства идеей о том, что заинтересованное лицо для участия в различных правовых отношениях объективно не может обойтись без представителя, воля которого заместит волю представляемого.

Обоснование того, в чем проявляется необходимость представительства лица, земельная доля которого признана невостребованной, помимо его воли, в пояснительной записке не приводится.

Более того, ошибочным представляется само использование конструкции представительства для урегулирования обозначенных отношений. В традиционном понимании представительство представляет собой конструкцию, которая позволяет одному лицу создавать правовые последствия для другого лица. Именно поэтому главным правовым эффектом представительства является стремление к порождению прав и обязанностей для представляемого.

Ни Проект, ни пояснительная записка не объясняют, как разработчики Проекта видят возможность представительства от имени лица, которое остается неизвестным как для оборота, так и для самого представителя.

Предложенная разработчиками модель правоотношения не обладает признаками представительства также потому, что действия органа местного самоуправления, получившего полномочия на участие в общем собрании участников долевой собственности, не направлены на порождение прав и обязанностей у представляемого (неустановленного собственника земельной доли) и совершаются не в его интересах. Эти действия преследуют исключительно публичный интерес.

3. Предложение о предоставлении органам местного самоуправления права до 1 января 2025 года передавать в аренду земельные участки, выделенные в счет невостребованных земельных долей (пункт 4 проекта

новой статьи 19.3 Закона об обороте), не содержит какого-либо обоснования в пояснительной записке.

При этом из текста пункта 4 проекта новой статьи 19.3 Закона об обороте невозможно установить, от чьего имени орган местного самоуправления заключает договор аренды – от своего или от имени обладателя земельной доли.

Подобная неопределенность изначально не позволяет ответить на вопрос, кто будет нести права и исполнять обязанности арендодателя, кто будет вправе получать арендные платежи и т.п.

Сложившаяся правоприменительная практика исходит из действительности договора аренды, который заключен арендодателем, не являющимся собственником (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 6 марта 2012 г. № 13898/11, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 11 сентября 2018 г. по делу № А83-9591/2017, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19 марта 2015 г. по делу № А76-19333/2013).

При этом согласно положениям статьи 608 ГК РФ в значении, придаваемом указанной норме правоприменительной практикой, только собственник вправе извлекать выгоду из сдачи своего имущества в аренду. Исходя из положений гражданского законодательства, собственник вещи обладает правом истребовать вещь у арендатора и потребовать от арендодателя, который передал вещь в аренду в отсутствие согласия собственника, возмещения всего полученного по договору аренды.

Предлагаемое Проектом решение лишает собственника невостребованной земельной доли подобных способов защиты, что является недопустимым.

Кроме того, из текста Проекта, как и из текста пояснительной записки, невозможно понять, допускается ли заключение аренды на любой допустимый законодательством срок либо срок заключаемого договора аренды ограничен датой 1 января 2025 года.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не может быть поддержан по концептуальным соображениям.

Председатель Совета

П.В. Крашенинников