**НОВОВВЕДЕНИЯ В ПОРЯДКЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ**

**ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ**

**ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

**ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРЕСТЬЯНСКОГО (ФЕРМЕРСКОГО) ХОЗЯЙСТВА**

**В.А. СУКАЛО**

Сукало Виталий Алексеевич, аспирант Хакасского государственного университета имени Н.Ф. Катанова.

Автором анализируются вступившие в силу с 1 января 2023 г. нововведения в регулировании предоставления в аренду без торгов государственных или муниципальных земельных участков фермерам. Установлены две процедуры такого предоставления, предложены критерии применения каждой из них, выявлены правовые проблемы применения новелл законодательства, выдвинуты предложения по их преодолению.

Ключевые слова: крестьянское (фермерское) хозяйство, предоставление земельных участков, процедуры.

NOVELTIES IN THE PROCEDURE FOR PROVISION OF LAND PLOTS IN STATE OR MUNICIPAL OWNERSHIP FOR CARRYING OUT OF ACTIVITIES OF A PEASANT (FARM) ENTERPRISE

V.A. Sukalo

Sukalo Vitaly A., Postgraduate Student of the Katanov Khakass State University.

The author analyzes the innovations that came into force on January 1, 2023 in the regulation of leasing state or municipal land plots to farmers without bidding. Two procedures for such provision have been established, the conditions for the application of each of them have been determined, legal problems of the application of new legislation have been identified, proposals have been put forward to overcome them.

Key words: peasant (farm) economy, provision of land plots, procedures.

Деятельность крестьянского (фермерского) хозяйства (далее - К(Ф)Х) невозможна без земли, которую можно либо приобрести у частных лиц, либо получить из государственной или муниципальной собственности.

Одним из самых распространенных способов приобретения земельного участка для фермерства является предоставление его из земель, находящихся в собственности публично-правовых образований <1>.

--------------------------------

<1> Устюкова В.В. [Предоставление земельных участков для ведения](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFFE69386025D024ACA8A09DFF051343F1B75958F6E9973EE9BB01B324F3B03D5286C0x4g4F) фермерского хозяйства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. N 1. С. 42.

По общему правилу земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, передаются в аренду не иначе как посредством проведения торгов в форме аукционов. В то же время Земельный [кодекс](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) Российской Федерации <2> (далее - ЗК РФ) установил достаточно обширный перечень оснований передачи публичных земель в аренду без проведения торгов, одним из которых является предоставление земельных участков для ведения К(Ф)Х.

--------------------------------

<2> Земельный [кодекс](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (с изм. от 30.12.2020) // Российская газета. 2001. 30 октября; 2020. 31 декабря.

До вступления в силу с 1 марта 2015 г. Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09FFC58194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) от 23 июня 2014 г. N 171-ФЗ "О внесении изменений в ЗК РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации" <3> правовое регулирование предоставления земельных участков для осуществления деятельности К(Ф)Х было противоречивым, вызывало многочисленные судебные споры. [ЗК](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) РФ устанавливал, что предоставление земельных участков для таких целей осуществляется в общем порядке. В то же время до 1 марта 2015 г. действовала специальная норма [ст. 12](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D02EA7A5A298F558194BA8BB5B5FF9B69239F8BB05BF6EA3F6765D87C55E50E71D7DD542x7gFF) Федерального закона "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" <4> (далее - ФЗ "О К(Ф)Х"), которая ни о каких торгах не упоминала, а определяла, что земельные участки для создания и развития фермерского хозяйства предоставляются гражданам по их заявлению в уполномоченный орган.

--------------------------------

<3> Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09FFC58194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) от 23 июня 2014 г. N 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Российская газета. 2014. 27 июня.

<4> Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D02EA7A5A298F558194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) от 11 июня 2003 г. N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" (с изм. от 06.12.2021) // Российская газета. 2003. 17 июня; 2021. 10 декабря.

В результате возникла неоднозначная оценка этих норм как в доктрине земельного права, так и в судебной практике. Авторитетные правоведы Галиновская Е.А., Минина Е.Л. <5>, Чернов В.М. <6>, Боголюбов С.А. <7>, Устюкова В.В. <8>, а также часть судов всех уровней системно толковали противоречия в законодательстве в пользу фермеров, считая, что земельные участки должны предоставляться им без аукционов и информирования неопределенного круга лиц о предполагаемом предоставлении таких участков.

--------------------------------

<5> Галиновская Е.А., Минина Е.Л. [Комментарий](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFFE6E336025D02BAFA3A290A20F1B1AFDB55E57A9EC822FB1B707AA3BF0AC215084xCg6F) к Федеральному закону "О крестьянском (фермерском) хозяйстве". М., 2004. С. 83 - 84.

<6> Чернов В.М. [Основания приобретения права собственности](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFFE69386025D02EAFA6A493FF051343F1B75958F6E9973EE9BB01B324F3B03D5286C0x4g4F) на земельные участки сельскохозяйственного назначения // Вещные права: система, содержание, приобретение: Сб. науч. трудов в честь проф. Б.Л. Хаскельберга / Под ред. Д.О. Тузова. М., 2008. С. 255.

<7> Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Устюкова В.В. Все о земельных отношениях. М., 2010. С. 362.

<8> Устюкова В.В. Предоставление земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства: закон и практика // Аграрное и земельное право. 2013. N 6. С. 52.

В правоприменении в конце концов возобладала иная точка зрения о том, что предоставление без торгов земельных участков для осуществления деятельности К(Ф)Х возможно только после проведения процедуры выявления заинтересованных в предоставлении земель лиц, при наличии которых обязательно назначение и проведение торгов на право заключения договора аренды земельных участков для ведения К(Ф)Х <9>.

--------------------------------

<9> [Определение](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFFC71336025D028A8A8A593F158194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2019 г. N 302-ЭС18-24005 по делу N А74-3100/2017 // СПС "КонсультантПлюс".

Данная позиция была основана на [ст. 34](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D02CA9A1A79EF058194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43AF1B0205BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, действовавшей до 1 марта 2015 г., согласно п. 1 которой уполномоченные органы были обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в публичной собственности, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков путем подготовки и заблаговременной публикации информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам. По итогам этой процедуры уполномоченный орган и определял дальнейший порядок предоставления земельного участка.

Многие сделки по предоставлению земельных участков в аренду для ведения К(Ф)Х без проведения процедуры по выявлению заинтересованных в предоставлении конкретных участков лиц по искам прокуроров были признаны недействительными в силу ничтожности.

С 1 марта 2015 г. ЗК РФ был дополнен специальной [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF), касающейся в том числе особенностей предоставления земельных участков для ведения К(Ф)Х; из ФЗ "О К(Ф)Х" были исключены положения [ст. 12](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D02EA7A5A298F558194BA8BB5B5FF9B69239F8BB05BF6EA3F6765D87C55E50E71D7DD542x7gFF), предусматривавшие возможность предоставления для этих целей земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов.

Фактически сложившееся в правоприменении понимание порядка предоставления земельных участков для К(Ф)Х было облечено в форму закона.

В соответствии со [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ при поступлении заявления о предоставлении земельного участка для осуществления деятельности К(Ф)Х уполномоченный орган обязан информировать неопределенный круг лиц о намерении предоставить земельный участок в установленных источниках, подразумевающих возможность получения таких сведений наиболее широким кругом лиц. Только в случае отсутствия заявлений о намерении участвовать в аукционе от иных заинтересованных лиц в течение 30 дней с даты публикации извещения испрашиваемый земельный участок может быть предоставлен заявителю без торгов. В ином случае земельные участки могут быть предоставлены не иначе как на аукционах.

Подать заявление о намерении участвовать в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка для осуществления деятельности К(Ф)Х может любой гражданин, в том числе не являющийся главой К(Ф)Х.

С 1 марта 2015 г. в связи с тем, что извещения о намерении предоставления участков без торгов стали в обязательном порядке публиковаться на официальном сайте в сети Интернет, уже почти на каждое такое сообщение в уполномоченные органы начали поступать заявления о намерении участвовать в аукционе на право заключения договора аренды земельных участков, в связи с чем участки фермерам предоставлялись в большинстве случаев исключительно на аукционах, следствием чего стала практическая невозможность получить участки на приемлемых для сельского малого бизнеса условиях.

Широкое распространение получили случаи поступления в ответ на указанные извещения заявлений от "профессиональных заявителей", которые действительно не имеют намерения ведения сельскохозяйственной деятельности, в дальнейшем вообще не участвуют в аукционах, даже не подают заявки на участие в них.

Норма [п. 10 ст. 39.11](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D02EA9A0A19EF658194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B33BF1B97701C2974D50E21D7ED75E79C9AFxDg5F) ЗК РФ, вступившая в силу еще с 1 марта 2015 г., устанавливает, что участвовать в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка для осуществления деятельности К(Ф)Х (при наличии двух и более заявлений по итогам процедуры выявления заинтересованных лиц по [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ) могут только граждане и фермеры. Эта норма была включена в закон для того, чтобы исключить конкуренцию на аукционах фермеров как более слабой в экономическом плане стороны и крупных агрохолдингов. Но данное правило сельскохозяйственные организации легко обходят, участвуя в торгах на право заключения договора аренды земельного участка, предназначенного для ведения К(Ф)Х, через аффилированных физических лиц или К(Ф)Х. После победы на аукционе такие лица еще совсем недавно могли переуступить свои права арендатора, сдать в субаренду, внести в уставный капитал право аренды тому лицу, которое в силу закона не могло самостоятельно участвовать в аукционе, т.е. тем же агрохолдингам.

Такое положение дел не позволяет мелкому сельскому бизнесу получать без торгов земельные участки, особенно в регионах с высоким спросом на земельные ресурсы. Аукцион же выиграть фермеру в конкуренции с крупным сельскохозяйственным производителем с многомиллионными оборотами нереально. Следствием такой ситуации стало уменьшение количества фермеров, концентрация земельных участков во владении крупных агрохолдингов, что признается самим законодателем.

1 января 2023 г. вступил в силу Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029ACA0AE93F758194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) от 14 июля 2022 г. N 316-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" <10>, который, по мысли законодателя, направлен на исправление недостатков действующего законодательства, регулирующего предоставление земель сельскохозяйственного назначения для осуществления деятельности К(Ф)Х, выявленных правоприменительной практикой, а именно должен устранить конкуренцию К(Ф)Х с крупными сельскохозяйственными организациями при получении земельных участков <11>.

--------------------------------

<10> Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029ACA0AE93F758194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) от 14 июля 2022 г. N 316-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Российская газета. 2022. 21 июля.

<11> Пояснительная [записка](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFED713B6025D02FACA0A79FF658194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43AF2B62A5BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) к проекту Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Законопроект: Система обеспечения законодательной деятельности (duma.gov.ru). URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/135588-8 (дата обращения: 25.04.2023).

Данный [Закон](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029ACA0AE93F758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43AF2B32A5BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) включил в ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" специальную [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F), посвященную особенностям предоставления в аренду земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для ведения К(Ф)Х.

Данной нормой предусмотрено, что для указанных целей земельные участки предоставляются в аренду на срок до 5 лет без торгов. Заявления о предоставлении земельных участков для К(Ф)Х рассматриваются в порядке очередности поступления.

Конкуренцию К(Ф)Х с крупными агрохолдингами, действующими через подставных физических лиц и КФХ, возможно, что покажет будущее, снизит установленный с 1 января 2023 г. запрет на переуступку прав аренды, субаренду, внесение права аренды в уставный капитал, передачу в залог земельных участков, предоставленных для К(Ф)Х.

[Частью 8 ст. 39.14](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB02B03EF3B97701C2974D50E21D7ED75E79C9AFxDg5F) ЗК РФ установлено, что предоставление земельных участков гражданам и К(Ф)Х для осуществления их деятельности происходит с учетом предусмотренных [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ процедур. При этом с 1 января 2023 г. вступило в силу исключение из данного предписания о том, что эта норма не применяется в случаях предоставления земельных участков для ведения К(Ф)Х в соответствии с [ФЗ](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

В [ч. 1 новой ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3CF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", вступившей в силу с 1 января 2023 г., прямо указано, что гражданин или К(Ф)Х наряду со случаями, предусмотренными [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, вправе получить в аренду без проведения торгов земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, находящийся в публичной собственности, для ведения К(Ф)Х.

Часть 2 ст. 39.6 ЗК РФ предусматривает в [п. 12](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB04B333F9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F), что договор аренды земельного участка из публичной собственности заключается без торгов при предоставлении его К(Ф)Х в случаях, установленных [ФЗ](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", а в [п. 15](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B4265BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) - что без торгов в аренду предоставляется земельный участок гражданам и К(Ф)Х для осуществления К(Ф)Х его деятельности по правилам [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ.

Из данных норм права можно сделать вывод, что с 1 января 2023 г. одновременно существует два различных способа предоставления земельных участков фермерам без торгов:

1) по процедуре, предусмотренной [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, с извещением о предстоящем предоставлении участка с возможностью заинтересованных лиц подавать заявки о намерении участвовать в аукционе на право заключения договора аренды, при поступлении таких заявок земельный участок может быть предоставлен только на аукционе;

2) по процедуре, предусмотренной [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", т.е. заявления граждан и К(Ф)Х о предоставлении участков в аренду без торгов рассматриваются в порядке поступления, при этом не проводится информирование неопределенного круга лиц о предполагаемом предоставлении конкретных земельных участков с целью выявления заинтересованных в их получении лиц.

Отметим, что оба этих способа применимы для получения в аренду земельных участков из публичной собственности как для граждан, так и для уже существующих К(Ф)Х.

Полагаем, в настоящее время особо актуальна необходимость четкого определения, при каких условиях применяется тот или иной способ предоставления фермерам земельных участков в аренду.

[Пунктом 3 ст. 9](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B53FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и [подп. 11 ч. 8 ст. 39.8](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB05B03FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ЗК РФ установлено, что договор аренды земельного участка сельскохозяйственного назначения из собственности публичных образований может заключаться на срок от 3 до 49 лет.

[Частью 3 ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC32F9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" предусмотрен предельный срок аренды земельного участка для ведения К(Ф)Х до 5 лет.

Полагаем, что если заявитель имеет намерение получить земельный участок для ведения К(Ф)Х на срок более 5 лет, то предоставление возможно только по процедуре, предусмотренной [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ. В ином случае земельный участок для таких целей предоставляется по правилам [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

В то же время в соответствии с [ч. 5 ст. 9](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43AF2B4215BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", независимо от способа получения в аренду земельного участка для ведения К(Ф)Х, арендатор при отсутствии нарушений условий договора по истечении срока действия аренды имеет преимущественное право на пролонгацию такого договора на новый срок. В связи с этим совершенно очевидно: все заявители для получения земельных участков для ведения К(Ф)Х будут испрашивать его в аренду на срок до 5 лет, чтобы избежать проведения процедур, предусмотренных [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, так как по истечении 5 лет срока действия договора у них существует право на продление его на тот же срок, а количество таких пролонгаций законом не ограничено.

Полагаем в связи с этим, что срок договора аренды не является определяющим критерием разграничения вышеуказанных способов предоставления без торгов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для ведения К(Ф)Х.

В [подп. 1 ч. 7 ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BD39F9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" установлено дополнительное основание для отказа в предоставлении земельного участка в аренду без торгов для ведения К(Ф)Х - если площадь испрашиваемого земельного участка либо сумма площади уже имеющихся у заявителя и испрашиваемого земельных участков больше установленных законом субъекта Российской Федерации максимальных размеров земельных участков, предоставляемых для ведения К(Ф)Х.

Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться предельные размеры земельных участков, предоставляемых для цели ведения К(Ф)Х. Но максимальный размер площади устанавливается для каждого конкретного земельного участка.

Из анализа названных норм права следует, что по процедуре [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" возможно получение земельного участка в аренду для ведения К(Ф)Х без торгов только в случае, если общий размер площадей земельных участков, используемых конкретным лицом, с учетом испрашиваемого участка не будет превышать максимальный размер земельных участков, определенный законами регионов России для целей ведения К(Ф)Х. Если же площадь всех используемых конкретным фермерским хозяйством земель с учетом испрашиваемого земельного участка будет больше вышеуказанного предельного размера, предоставление нового земельного участка для ведения К(Ф)Х возможно только по процедуре, предусмотренной [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ.

По процедуре, предусмотренной [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", возможно предоставление земельного участка без торгов для ведения К(Ф)Х только на праве аренды. В порядке, установленном же [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, можно получить земельный участок для таких целей без торгов и в аренду, и сразу в собственность - на выбор заявителя.

Из буквального толкования [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, полагаем, также усматривается наиболее существенный критерий разграничения предусмотренных данными нормами права процедур предоставления земельных участков в аренду без торгов для ведения К(Ф)Х, а именно: является ли испрашиваемый земельный участок объектом права как индивидуально-определенная вещь либо участок только предстоит образовать.

[Статья 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" регулирует передачу в аренду без торгов именно земельного участка для осуществления деятельности К(Ф)Х.

По процедуре, установленной [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, возможно предоставление в аренду без торгов для ведения К(Ф)Х и земельных участков, и земельных участков, которые предстоит образовать, т.е. данная норма регулирует как предоставление земельных участков без торгов, так и предварительное согласование предоставления земельных участков для ведения К(Ф)Х.

В соответствии с [ч. 3 ст. 6](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB03B63AF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ЗК РФ земельный участок как объект права должен иметь характеристики, позволяющие определить его в качестве индивидуально-определенной вещи.

В соответствии со [ст. 8](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029ABA2A59FF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43AF2B5235BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" <12> в кадастр недвижимости вносятся основные и дополнительные сведения о земельном участке как объекте недвижимости. К основным сведениям относятся характеристики, позволяющие определить земельный участок в качестве индивидуально-определенной вещи, в том числе: кадастровый номер и дата его присвоения; описание местоположения; площадь. Таким образом, земельный участок может выступать объектом права аренды только после его формирования и внесения сведений о нем в Единый государственный реестр недвижимости.

--------------------------------

<12> Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029ABA2A59FF458194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) от 13 июля 2015 г. N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (с изм. от 18.03.2023) // Российская газета. 2015. 17 июля; 2023. 21 марта.

[Статья 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" регулирует, что следует из самого текста нормы, предоставление в аренду без торгов для ведения К(Ф)Х только земельных участков, в отличие от [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, в которой установлен порядок предоставления земельных участков как объектов права, и как частей земной поверхности, которые именуются в этой норме как "земельные участки, которые предстоит образовать".

В то же время [ч. 2 ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3DF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" установлено, что предоставление земельных участков для ведения К(Ф)Х осуществляется в порядке, установленном [ЗК](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) РФ, с учетом особенностей, определенных в [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) данного Федерального закона.

Легального определения понятия "предоставление земельного участка" ни в [ЗК](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) РФ, ни в [ФЗ](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" не содержится.

ЗК РФ в [ст. 39.15](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB07B033F9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F), [39.17](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB08B73DF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F), [39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, разделяет процедуры предварительного согласования предоставления земельного участка, которые применяются в отношении земельных участков, которые предстоит образовать, и предоставления земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости.

В то же время [ч. 1 ст. 39.14](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB07B63DF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ЗК РФ указывает, что предварительное согласование предоставления и предоставление земельного участка являются последовательными этапами одной процедуры предоставления без торгов земельного участка, находящегося в публичной собственности. Но [ч. 8 данной статьи](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB02B03EF3B97701C2974D50E21D7ED75E79C9AFxDg5F) предусматривает, что предоставление земельных участков без торгов для ведения К(Ф)Х осуществляется с учетом особенностей [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, которая разделяет процедуры и соответствующие заявления по предоставлению земельных участков, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре недвижимости, и по предварительному согласованию предоставления земельных участков, если участки еще только предстоит образовать.

Таким образом, в данной части в законодательстве присутствуют правовые коллизии, без законодательного разрешения которых затруднительно будет добиться единообразия в правоприменении.

Толковать вышеуказанные нормы права можно двумя различными способами. К какому пониманию в итоге придет практика, сказать сложно, но в любом случае до момента наступления единообразия правоприменения будут возникать многочисленные споры, связанные с оспариванием решений и действий уполномоченных органов, признанием заключенных договоров аренды земельных участков недействительными, что не способствует стабильности гражданского оборота и не соответствует целям законодателя при принятии нововведений.

Полагаем, большинство правоприменителей посчитают, что в порядке [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" возможно предоставление в аренду без торгов для ведения К(Ф)Х только земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости. Если же для ведения К(Ф)Х испрашивается часть земной поверхности, в границах которой земельный участок только предстоит образовать, применяется процедура предоставления, установленная [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ. В Российской Федерации земельные участки, которые находятся в собственности публичных образований и сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости, в основном кому-либо уже предоставлены на каком-либо праве, так как образование таких участков осуществляется обычно либо после поступления заявления заинтересованного лица о предварительном согласовании предоставления, либо в процессе проведения торгов. Пустующих сформированных и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участков из государственной или муниципальной собственности очень мало. В большинстве своем фермеры для ведения своей деятельности получают земельные участки из публичной собственности, которые только предстоит образовать, путем предварительного согласования предоставления. Если понимать нововведения в законе таким образом, то особой пользы фермерам они не принесут.

В случае же предоставления в аренду фермерам без торгов земельных участков, сведения о которых на момент обращения заявителей не были внесены в Единый государственный реестр недвижимости, без процедур, предусмотренных [ст. 39.18](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF458194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01B43BF0B5225BD2930404E80278CB4179D7AFD18Fx4gBF) ЗК РФ, такие сделки, полагаем, будут являться недействительными в силу ничтожности согласно [п. 2 ст. 168](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029ABA3A19DFD58194BA8BB5B5FF9B69239F8BB03B233F9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) Гражданского кодекса Российской Федерации <13>.

--------------------------------

<13> Гражданский [кодекс](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029ABA3A19DFD58194BA8BB5B5FF9B6922BF8E30DB53DECB3214E84C242x5g5F) РФ (ч. I) от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ (с изм. от 08.12.2020) // Российская газета. 1994. 8 декабря; 2020. 14 декабря.

Возможен и второй способ толкования: по [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" возможно получить в аренду и земельные участки, которые только предстоит образовать. Но при таком понимании возникают коллизии, связанные с установленным [ч. 5 ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BD3AF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" правилом, согласно которому заявления о предоставлении земельных участков для ведения К(Ф)Х рассматриваются в порядке их поступления. Если использовать прямое толкование, то порядок должен быть следующим:

- фермер подает заявление, его рассматривают, если нет оснований для отказа, то предоставляют земельный участок без торгов и без проведения процедуры информирования неопределенного круга лиц о предполагаемом предоставлении конкретного земельного участка с целью выявления заинтересованных в его получении лиц;

- если основания для отказа в предоставлении земельного участка имеются, то уполномоченный орган принимает решение об отказе и начинает рассматривать следующее в порядке поступления заявление иного фермера.

С одной стороны, для сельского малого бизнеса это хорошо, потому что не надо проходить процедуру информирования неопределенного круга лиц о предполагаемом предоставлении земельного участка, который предстоит образовать, с целью выявления заинтересованных в его получении лиц, по итогам которой в большинстве случаев назначаются торги; не надо участвовать в аукционе и нести дополнительные расходы.

С другой стороны, получается, новый порядок будет работать по действовавшему до 1 марта 2015 г. и вызывавшему указанные выше правовые коллизии принципу "кто успел - тот и съел". С учетом того как суды всех уровней до недавнего времени считали обязательным соблюдение конкурентных начал в земельном законодательстве, такой подход выглядит достаточно спорно.

Таким образом, в настоящее время, по нашему мнению, есть несколько критериев разграничения процедур предоставления фермерам земельных участков без торгов:

1) срок аренды;

2) ограничение предельной площади земельных участков;

3) вид права - в аренду или собственность;

4) внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о земельном участке.

Именно последний критерий, полагаем, является наиболее существенным и противоречивым.

Считаем, что для устранения правовых коллизий необходимо четко определить критерии применения процедуры предоставления без торгов в аренду земельных участков для ведения К(Ф)Х, предусмотренной [ст. 10.1](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFF162266025D029AAA8A09DF758194BA8BB5B5FF9B69239F8BB01BC3FF9E67214D3CF4156FB027DCB427BCBxAg9F) ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". Полагаем, в данной норме должно быть прямо указано, что по установленному ею порядку возможно предоставление только земельных участков, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости. Распространение действия указанной процедуры и на несформированные земельные участки нецелесообразно и повлечет, по нашему мнению, нарушение конкурентных начал земельного законодательства и возникновение тех же правовых проблем, какие существовали до 1 марта 2015 г. и описаны в настоящей работе выше.

Полагаем, для достижения целей законодателя по обеспечению возможности фермеров на получение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без торгов для ведения К(Ф)Х необходимо наличие достаточного количества никому не предоставленных земельных участков сельскохозяйственного назначения, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости и которые могут быть использованы в деятельности фермерских хозяйств. Для этого, полагаем, надо предусмотреть в соответствующих нормативных правовых актах обязанность органов власти на местах регулярно за свой счет образовывать земельные участки сельскохозяйственного назначения, которые могут использоваться для деятельности фермерских хозяйств, информировать о наличии таких участков заинтересованных лиц, которые в таком случае могут реально воспользоваться правом получения в аренду без торгов земельных участков для ведения К(Ф)Х.

Литература

1. Боголюбов С.А. Все о земельных отношениях: Учебно-практическое пособие / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Е.Л. Минина, В.В. Устюкова. Москва: Проспект, 2010. 652 с.

2. Галиновская Е.А. [Комментарий](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFFE6E336025D02BAFA3A290A20F1B1AFDB55E57A9EC822FB1B707AA3BF0AC215084xCg6F) к Федеральному закону "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" / Е.А. Галиновская, Е.Л. Минина. Москва: 2004. 178 с.

3. Устюкова В.В. Предоставление земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства: закон и практика / В.В. Устюкова // Аграрное и земельное право. 2013. N 6. С. 50 - 59.

4. Устюкова В.В. [Предоставление земельных участков для ведения](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFFE69386025D024ACA8A09DFF051343F1B75958F6E9973EE9BB01B324F3B03D5286C0x4g4F) фермерского хозяйства: новые подходы / В.В. Устюкова // Журнал российского права. 2016. N 1. С. 41 - 47.

5. Чернов В.М. [Основания приобретения права собственности](consultantplus://offline/ref=98B6C19C1465620BFACFFE69386025D02EAFA6A493FF051343F1B75958F6E9973EE9BB01B324F3B03D5286C0x4g4F) на земельные участки сельскохозяйственного назначения / В.М. Чернов // Вещные права: система, содержание, приобретение: Сборник научных трудов в честь профессора Б.Л. Хаскельберга / Под редакцией Д.О. Тузова. Москва: Статут, 2008. С. 253 - 263.

Подписано в печать

31.07.2023