

Научная статья

УДК 349.412.44

EDN: NORHWO



Отдельные проблемы утверждения списка невыстребованных земельных долей общим собранием участников долевой собственности

Илья Дмитриевич Фивейский

Российский государственный университет правосудия, Москва, Россия

✉ fivevskiy.id@gmail.com

*Научный руководитель: **Е. В. Сырых**, к.ю.н., доцент, доцент кафедры
земельного и экологического права Российского государственного
университета правосудия*

Аннотация. В статье исследуются ключевые проблемы и риски, присущие процедуре утверждения списка невыстребованных земельных долей общим собранием участников долевой собственности в свете изменений, внесенных в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в 2022 г. Автором предпринята попытка поиска баланса частных и публичных интересов в контексте отказа от судебного порядка перехода права собственности на невыстребованные земельные доли к муниципалитетам за счет расширения возможностей судебного оспаривания решений общих собраний об отказе в утверждении списка невыстребованных земельных долей или о необоснованном исключении отдельных земельных долей из данного списка.

Ключевые слова: невыстребованные земельные доли, список невыстребованных долей, органы местного самоуправления, общее собрание участников, признание невыстребованными, переход права собственности, судебный порядок, внесудебный порядок, сельскохозяйственные организации, крестьянское (фермерское) хозяйство

Для цитирования: Фивейский И. Д. Отдельные проблемы утверждения списка невыстребованных земельных долей общим собранием участников долевой собственности // Фемида.Science. 2024. № 2 (15). С. 57–71.

Original article

Several Problems of Approval of the List of Unclaimed Land Shares by the General Meeting of Participants in Shared Ownership

Ilya D. Fiveysky

Russian State University of Justice, Moscow, Russia

✉ fiveyskiy.id@gmail.com

Scientific supervisor: **E. V. Syrykh**, Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Land and Environmental Law Department of the Russian State University of Justice

Abstract. The key problems and risks inherent in the procedure for approving a list of unclaimed land shares by the general meeting of participants in shared ownership are examined in the light of changes made to the Federal Law “On the Turnover of Agricultural Lands” in 2022. An attempt is made to find a balance of private and public interests in the context of the extrajudicial procedure for transferring ownership of unclaimed land shares to municipalities by expanding the possibilities of judicial contestation of decisions of general meetings to refuse approval of a list of unclaimed land shares or to unjustifiably exclude individual land shares from this list.

Keywords: unclaimed land shares, list of unclaimed shares, local government bodies, general meeting of participants, recognition as unclaimed, transfer of ownership, judicial procedure, extrajudicial procedure, agricultural organizations, peasant farms

For citation: Fiveysky, I. D. Several problems of approval of the list of unclaimed land shares by the general meeting of participants in shared ownership. *Femida.Science = Themis.Science*. 2024;(2):57-71. (In Russ.)

Актуальность выбранной для исследования темы обусловлена трансформацией правового регулирования перехода невостребованных земельных долей (далее – НЗД) в собственность муниципальных образований. В 2022 году в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹ (далее – Закон № 101-ФЗ) были внесены изменения², в соответствии с которыми, в том числе, был предусмотрен отказ от судебного порядка перехода собственности на НЗД к муниципалитетам. В соответствии с положениями ст. 19.3 Закона № 101-ФЗ с 1 января 2025 г. переход права собственности на такие земельные доли происходит автоматически с момента признания их невостребованными. Таким образом, ключевое

¹ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.

² Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 639-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 1. Ст. 86.

значение для правовой судьбы земельных долей, которые могут быть признаны не востребованными, с 1 января 2025 г. приобретает именно процедура признания их не востребованными.

Соответствующая процедура включает в себя несколько основных этапов:

1) составление органами местного самоуправления списков земельных долей, которые могут быть признаны не востребованными;

2) утверждение списков НЗД общим собранием участников долевой собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения (далее – общее собрание);

3) признание земельных долей не востребованными и переход права собственности к муниципальным образованиям (до 1 января 2025 г. по решению суда, а с 1 января 2025 г. – с даты утверждения списков НЗД общим собранием).

Проблемы и трудности могут сопровождать каждый из указанных этапов, однако в контексте отказа от судебного порядка перехода права собственности на НЗД особо важным становится утверждение их списков общим собранием. В соответствии с п. 7 ст. 12.1 Закона № 101-ФЗ именно с даты такого утверждения земельные доли признаются не востребованными, а право собственности на них переходит к муниципальным образованиям (после 1 января 2025 г.).

Таким образом, цель исследования состоит в выявлении ключевых проблем, присущих процедуре утверждения списка НЗД общим собранием, рисков, сопровождающих соответствующую процедуру, а также формировании предложений по устранению выявленных проблем и по минимизации присутствующих рисков.

Тема не востребованных земельных долей привлекает интерес академического сообщества со времен приватизации земель сельскохозяйственного назначения, в результате которой ввиду раздела единого имущественно-земельного комплекса коллективных хозяйств и возник правовой феномен не востребованных земельных долей³. А. П. Анисимов отмечает, что категория «не востребованная земельная доля» свойственна только отечественному правопорядку [1, с. 542].

Среди исследователей соответствующей проблематики можно выделить прежде всего С. А. Липски. В работах С. А. Липски [2; 3; 4; 5] существенное внимание уделяется анализу правового режима НЗД, особенностям их обнаружения и признания собственностью муниципального образования. Особенности вовлечения НЗД в хозяйственный оборот также были достаточно подробно исследованы в монографии В. Н. Хлыстуна, А. А. Мурашевой, Ю. А. Цыпкина [6].

При этом дополнительный интерес со стороны научного сообщества обусловлен и постоянным совершенствованием правового регулирования НЗД, а также наличием ряда практических проблем.

³ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2021 году. М. : ФГБНУ «Росинформагротех», 2022. С. 43.

Фивейский И. Д. Отдельные проблемы утверждения списка невостребованных земельных долей

На необходимость совершенствования порядка фактического использования НЗД, а также на наличие определенных проблем в сфере принятия решения общим собранием участников долевой собственности (уже после признания земельных долей невостребованными) указывает Е. В. Сырых [7]. Проблеме квалификации фактического использования НЗД также посвятила свою статью В. В. Устюкова [8]. К выводу о необходимости дальнейшего развития порядка принятия решения о предоставлении НЗД в пользование приходит и Ф. П. Румянцев [9]. В контексте историко-правового анализа на необходимость совершенствования порядка признания земельных долей невостребованными указывает К. Н. Нилов [10]. К числу актуальных исследований этой темы также можно отнести труды С. Н. Волкова [11] и Н. И. Ковальчук [12].

Несмотря на достаточно высокий интерес научного сообщества к выбранной для исследования теме, отдельные вопросы и проблемы не становились предметом детального рассмотрения в академических трудах. В частности, недостаточным представляется освещение проблем, свойственных процедуре утверждения списка НЗД общим собранием участников долевой собственности на земельный участок.

Механизм вовлечения НЗД в сельскохозяйственное использование и место в нем процедуры утверждения списков НЗД

Институт НЗД ориентирован на предотвращение деградации земель сельскохозяйственного назначения вследствие их длительного простаивания. Невостребованными являются земельные доли, у которых отсутствуют правообладатели или которыми не распорядились их владельцы в пределах установленных для этого сроков [13, с. 18]. Иными словами, НЗД фактически исключены из оборота. На земельных участках с такими долями не может осуществляться сельскохозяйственная деятельность, из-за чего их плодородность постепенно снижается (как и возможность их использования по целевому назначению).

Подобная ситуация не соответствует принципу рационального использования земель. Использование земельных участков в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием является не только правом, но и обязанностью правообладателей, как это прямо закреплено ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации.

Однако в условиях, когда правообладателей у земельной доли нет или они вовремя ей не распорядились, отсутствует лицо, обязанное обеспечивать ее целевое использование. Земли деградируют, их полезные свойства снижаются. Как следствие, возникает потребность в поиске механизмов для их возвращения в сельскохозяйственное использование.

Таким механизмом стал особый порядок признания земельных долей невостребованными (первый этап), перехода права собственности на такие доли к муниципальным образованиям (второй этап) в целях их возвращения в хозяйственный оборот посредством предоставления крестьянским (фермерским) хозяйствам или сельскохозяйственным организациям (третий этап). Реализация соответствующего механизма обеспечивает предотвращение деградации земель вследствие их длительного простаивания.

При этом в соответствии с ранее действовавшим законодательством второй этап (переход права собственности к муниципальным образованиям) в обязательном порядке требовал обращения в суд. Однако согласно изменениям в Закон № 101-ФЗ от 2022 г. судебный порядок сохраняется только до 1 января 2025 г., после чего переход права собственности к муниципалитетам будет осуществляться автоматически по факту признания земельных долей не востребованными. Фактически подобные изменения свидетельствуют о слиянии первых двух этапов механизма возвращения земельных участков с НЗД в сельскохозяйственное использование.

В подобном контексте существенно повышается значение процедуры признания земельных долей не востребованными без обращения в суд, посредством которой обеспечивается выбытие земельных долей из собственности отсутствующих или незаинтересованных частных правообладателей и их переход в собственность муниципальных образований.

Важную роль в этой процедуре играет этап составления списков земельных долей, которые могут быть признаны не востребованными. Он представляет собой подготовительную административную процедуру, направленную на выявление и публичное размещение информации о соответствующих земельных долях.

На данном этапе не вполне корректным видится отсутствие законодательного закрепления возможностей и форм участия сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств или иных частных и коллективных субъектов в процессе выявления НЗД. В настоящее время соответствующие полномочия полностью предоставлены органам местного самоуправления, что не является оптимальным решением с точки зрения эффективности вовлечения НЗД в сельскохозяйственное использование.

Тем не менее составление и публикация списков земельных долей, которые могут быть признаны не востребованными, сами по себе не образуют юридический состав, который влечет за собой смену собственников таких земельных долей. Автоматический переход права собственности на НЗД строго привязан к моменту признания их таковыми. В свою очередь, признание земельных долей не востребованными происходит с даты утверждения списка НЗД (п. 7 ст. 12.1 Закона № 101-ФЗ).

Таким образом, ключевое значение для всего механизма вовлечения НЗД в сельскохозяйственное использование приобретает именно процедура утверждения списков таких долей общим собранием участников долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Риски злоупотреблений в рамках механизма вовлечения НЗД в сельскохозяйственный оборот

Наличие у общего собрания полномочий утверждать списки НЗД порождает определенные риски злоупотреблений со стороны недобросовестных участников долевой собственности. Наличие НЗД может быть выгодно участникам, заключившим договор о предоставлении земельных участков (*de facto* включая НЗД) в пользование сельскохозяйственным организациям или крестьянским (фермерским) хозяйствам. Подобные действия в отношении фактически не востребованных (но не признанных таковыми) зе-

Фивейский И. Д. Отдельные проблемы утверждения списка не востребовавшихся земельных долей

мельных долей позволят участникам долевой собственности избежать взаимодействия с органами местного самоуправления и уйти от необходимости предоставления права собственности на НЗД муниципалитетам.

Стоит отметить, что недобросовестность поведения участников долевой собственности в данном случае будет проявляться лишь в виде обхода самого механизма вовлечения НЗД в сельскохозяйственное использование. В то же время общая цель этого механизма (а также земельно-правового регулирования) будет достигаться: несмотря на отсутствие правовых оснований, земельные участки с НЗД будут использоваться по назначению, а не будут простаивать. Более того, в отдельных случаях подобный способ вовлечения земельных участков с НЗД в использование будет даже более эффективным по сравнению с официальным порядком, закрепленным в законодательстве. Отсутствие необходимости проходить многочисленные административные процедуры, предусмотренные ст. 10 и ст. 12.1 Закона № 101-ФЗ, обеспечивает оперативность возобновления (или продолжения) фактического использования земель по назначению.

Возможность подобного фактического использования земельных участков сельскохозяйственного назначения с земельными долями косвенно допускается как в законодательстве, так и в судебной практике. Так, п. 5.1 ст. 10 Закона № 101-ФЗ прямо закрепляет льготу по предоставлению земельных участков тем сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам, которые уже использовали земельный участок с НЗД, перешедшими в муниципальную собственность. Как отмечает В. В. Устюкова, несмотря на отсутствие в Законе № 101-ФЗ прямого указания именно на фактическое использование земельных участков, для получения льготы по ст. 5.1 Закона № 101-ФЗ использование явно должно быть исключительно фактическим и не должно опираться на какие-либо правовые основания [8, с. 105].

Данный подход реализуется и в судебной практике: согласно разъяснениям Верховного Суда Российской Федерации⁴ на получение льготы, предусмотренной п. 5.1 ст. 10 Закона № 101-ФЗ, могут претендовать сельскохозяйственные организации или крестьянские (фермерские) хозяйства, фактически использующие земельный участок в сельскохозяйственных целях без оформления правоотношений.

Таким образом, можно предположить, что в указанных случаях и законодатель, и правоприменитель исходят из допустимости фактического использования земельных участков сельскохозяйственного назначения в отсутствие правоустанавливающих документов. Причина подобного подхода состоит в стремлении обеспечить рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения и не допустить их деградации вследствие простоя.

⁴ Обзор судебной практики по делам, связанным с предоставлением земельных участков сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам для ведения сельскохозяйственного производства (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23 декабря 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2021. № 6.

Фактическое «распоряжение» НЗД со стороны участников долевой собственности также укладывается в данную логику и даже продолжает ее. Соответствующие участники выступают фактическими «контрагентами» сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств, предоставляя последним фактическую возможность использовать НЗД в отсутствие правовых оснований.

Стоит отметить, что, несмотря на риски привлечения к административной ответственности за самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ), заключение договора об использовании земельного участка (включая фактическое использование НЗД в отсутствие правовых оснований) может быть выгодно и сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам. Ключевой причиной подобного поведения со стороны соответствующих субъектов будет выступать даже не стремление избежать повышенной административной нагрузки, а отсутствие эффективных и прозрачных правил подтверждения фактического использования НЗД до момента ее перехода в муниципальную собственность. Однако, как справедливо отмечает Е. В. Сырых, в отсутствие правоустанавливающих или правоудостоверяющих документов в отношении фактически используемых земельных участков соответствующие субъекты сельскохозяйственной деятельности не могут с полной степенью уверенности рассчитывать на предоставление льготы, предусмотренной п. 5.1 ст. 10 Закона № 101-ФЗ [7, с. 103].

Несовершенство порядка подтверждения фактического использования НЗД создает предпосылки для злоупотреблений уже со стороны органов местного самоуправления. В случае перехода НЗД в собственность муниципального образования отказ в предоставлении данных долей по льготным основаниям фактическим пользователям несет экономическую выгоду для муниципалитетов: из непредоставленных земельных долей формируется земельный участок, находящийся в собственности муниципального образования, который представляет собой доходную статью местного бюджета [7, с. 103]. Также широкие дискреционные полномочия органов местного самоуправления могут стать коррупциогенным фактором: отказ в праве на льготу фактическим пользователям по п. 5.1 ст. 10 Закона № 101-ФЗ и/или предоставление соответствующей льготы аффилированным лицам могут использоваться муниципальными должностными лицами в целях личного обогащения или получения иных выгод для себя и третьих лиц.

В подобных условиях требуется особая защита интересов сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств, которые фактически используют НЗД. В частности, Е. В. Сырых предлагает подключить к процессу заключения соглашения об использовании земельных участков, находящихся в общей долевой собственности (включая НЗД), не только собственников земельных долей и сельскохозяйственных производителей, но и органы местного самоуправления (в качестве представителей публичных интересов и интересов правообладателей НЗД) [7, с. 104–105].

Как отметил Верховный Суд Российской Федерации в своем обзоре, для подтверждения фактического использования земельных участков (для целей п. 5.1 ст. 10 Закона № 101-ФЗ) сельскохозяйственные организации

Фивейский И. Д. Отдельные проблемы утверждения списка не востребовавшихся земельных долей

и крестьянские (фермерские) хозяйства могут использовать любые относимые, допустимые и достоверные доказательства⁵. Представляется, что именно таким доказательством может стать договор о предоставлении земельных участков (включая НЗД) в пользование сельскохозяйственным организациям или крестьянским (фермерским) хозяйствам, заключенный участниками долевой собственности в рамках фактического «распоряжения» НЗД.

Безусловно, подобный формат не является оптимальным и нуждается в совершенствовании по модели, предложенной Е. В. Сырых. Однако на данном этапе наличие даже такого договора может способствовать защите законных интересов сельскохозяйственных производителей, фактически использующих НЗД.

Впрочем, злоупотребление соответствующими возможностями со стороны собственников земельных долей может привести и к обратному эффекту. Фактическое «распоряжение» НЗД должно быть строго ограничено во времени и должно преследовать правовую цель, соответствующую общим целям земельно-правового регулирования. Иными словами, такое «распоряжение» будет полезным только в тех случаях, когда участники долевой собственности впоследствии собираются признать НЗД таковыми в порядке, установленном ст. 12.1 Закона № 101-ФЗ.

Подобное развитие событий видится маловероятным, поскольку переход НЗД в муниципальную собственность неизбежно исключает возможность участников общего собрания извлекать имущественную выгоду из фактического «распоряжения» такими долями. В свою очередь, сельскохозяйственные производители, опасаясь рисков злоупотреблений со стороны органов местного самоуправления в случае перехода НЗД в муниципальную собственность и учитывая признанную законом и судебной практикой возможность фактически использовать такие доли, также могут быть не заинтересованы в изменении текущего положения. Соответственно, условия договора (с «правом» фактического использования НЗД) с повышенной ставкой арендной платы могут быть выгодны как участникам общего собрания, так и сельскохозяйственным производителям.

С точки зрения обеспечения фактического целевого использования НЗД «здесь и сейчас» подобная ситуация действительно будет способствовать недопущению простаивания и деградации земель. Но в перспективе НЗД так и не будут полноценно вовлечены в правовое поле, что негативно скажется на целевом использовании земель сельскохозяйственного назначения в будущем (например, после банкротства текущего фактического пользователя).

Если сельскохозяйственные производители могут изменить свою позицию под угрозой привлечения к административной ответственности и отказаться от фактического использования НЗД, то эффективных инструментов понуждения недобросовестных участников долевой собственности к утверждению списка НЗД в настоящее время не существует.

⁵ Обзор судебной практики по делам, связанным с предоставлением земельных участков сельскохозяйственным организациям и крестьянским (фермерским) хозяйствам для ведения сельскохозяйственного производства.

Проблемы передачи полномочий по утверждению списков НЗД органам местного самоуправления

Наличие ранее отмеченных рисков злоупотреблений со стороны недобросовестных участников долевой собственности осознается и в академической литературе. При этом в качестве одного из способов их устранения предлагается дальнейшее упрощение процедуры признания земельных долей не востребованными посредством предоставления органам местного самоуправления полномочий самостоятельно не только составлять списки НЗД, но и утверждать их.

В частности, Н. И. Ковальчук предлагает отказаться от утверждения списка НЗД общим собранием и предоставить полномочия по утверждению соответствующего списка органам местного самоуправления (даже в отсутствие четырехмесячного бездействия со стороны общего собрания, как это сейчас предусмотрено п. 7 ст. 12.1 Закона № 101-ФЗ) [12, с. 41]. По мнению Н. И. Ковальчук, подобный шаг будет способствовать более оперативному решению проблемы деградации НЗД, что укладывается в логику императивного разрешительного правового регулирования использования и охраны земель [12, с. 41], на что указывают и другие авторы [14]. Н. И. Ковальчук полагает, что участие общего собрания в процедуре признания земельных долей не востребованными является «излишней церемонией», так как среди участников общего собрания отсутствуют лица, заинтересованные в утверждении списка НЗД. При этом права и законные интересы собственников земельных долей, которые могут быть признаны не востребованными, обеспечиваются участием в общем собрании органов местного самоуправления (в порядке, предусмотренном ст. 19.3 Закона № 101-ФЗ до 1 января 2025 г.) [12, с. 41].

Однако, как представляется, данный подход не учитывает следующего: п. 3 ст. 19.3 Закона № 101-ФЗ предусматривает участие органов местного самоуправления в общем собрании от имени лиц, земельные доли которых уже были признаны не востребованными (но право собственности на которые еще не перешло к муниципальному образованию в соответствии с процедурой, установленной до 1 января 2025 г.).

Иными словами, участие органов местного самоуправления в общих собраниях в данном случае призвано сформировать правовое основание для определения порядка использования земельных долей, признанных не востребованными. Именно в рамках данной логики устанавливается и предельный срок участия органов местного самоуправления в общих собраниях до 1 января 2025 г. После 1 января 2025 г. потребность в участии органов местного самоуправления от имени собственников НЗД отпадает, так как с этого момента земельные доли будут переходить в муниципальную собственность сразу же после признания их не востребованными.

Кроме того, в соответствии с п. 6 ст. 14.1 Закона № 101-ФЗ допускается применение особых правил для определения кворума⁶, если ввиду большой

⁶ 50% общего числа участников долевой собственности на этот земельный участок, не включенных в список лиц, земельные доли которых могут быть признаны не востребованными.

Фивейский И. Д. Отдельные проблемы утверждения списка невостребованных земельных долей

доли НЗД невозможно обеспечить кворум по правилам п. 5 данной статьи. Из положений приведенной нормы следует, что орган местного самоуправления не принимает участия в общих собраниях от имени лиц, земельные доли которых могут быть признаны (но еще не были признаны) невостребованными. Соответственно, орган местного самоуправления не обеспечивает интересы таких лиц на этапе утверждения списка НЗД общим собранием.

Впрочем, справедливым будет отметить, что Н. И. Ковальчук ставит вопрос не о том, вправе ли органы местного самоуправления представлять интересы лиц, чьи земельные доли могут быть признаны невостребованными, в рамках утверждения списков НЗД общим собранием, а о том, целесообразно ли вообще предоставлять общему собранию право утверждать списки НЗД.

Безусловно, подход, реализованный в действующем законодательстве, ориентирован на защиту коллективных интересов участников долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения и призван обеспечить баланс публичных интересов государства и интересов частных собственников земельных участков (особенно учитывая итоговый результат признания земельных долей невостребованными в виде фактического лишения частных лиц права собственности на соответствующие земельные доли). Кроме того, собственники земельных долей, которые могут быть признаны невостребованными, могут заявить о необоснованности их включения в соответствующие списки именно на общем собрании (п. 6 ст. 12.1 Закона № 101-ФЗ).

Таким образом, утверждение списка НЗД общим собранием представляет собой определенный компромисс, который позволяет достигать ключевой цели анализируемого института (в виде прекращения деградации сельскохозяйственных земель и возвращения их в оборот), подключая к данному процессу не только публичных, но и частных субъектов. Соответственно, передача полномочий по утверждению списка НЗД муниципалитетам видится не вполне соответствующей принципу балансировки публичных и частных интересов.

Предложения по совершенствованию законодательства в целях преодоления рисков злоупотреблений при утверждении списков НЗД

В целях преодоления выявленных рисков злоупотреблений со стороны недобросовестных участников долевой собственности представляется оправданным предоставить органам местного самоуправления право оспаривать в суде решения общего собрания об утверждении списков НЗД.

Здесь стоит отметить, что ОМС и в настоящее время обладает правом оспаривать являющиеся ничтожными решения общего собрания об отказе в утверждении списка НЗД. Однако применение последствий недействительности к ничтожным решениям общих собраний гражданско-правовых сообществ требует наличия достаточно серьезного нарушения.

В соответствии со ст. 181.5 ГК РФ ничтожным является решение общего собрания, которое противоречит основам правопорядка и нравственности.

При определенном судебном толковании посягательством на основы правопорядка может признаваться и отказ в утверждении списка НЗД

(в частности, если подобный отказ сопряжен с намерением участников общего собрания предоставлять НЗД в пользование третьим лицам в отсутствие правового основания для пользования землей).

Так, в соответствии с положениями ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. С учетом подобного конституционно-правового значения земли отказ в утверждении списка НЗД может быть квалифицирован как угроза сохранению плодородия земель как природного ресурса.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что противоречие публичному порядку должно проявляться в виде заведомого и очевидного нарушения закона и норм морали⁷. В анализируемой ситуации в совокупности с наличием прямого публичного интереса в сохранении плодородности земель сельскохозяйственного назначения указанная заведомая неправомерная цель отказа в утверждении списков НЗД может квалифицироваться судами как основание для ничтожности соответствующих решений общего собрания.

Таким образом, потенциально и в настоящее время орган местного самоуправления может обратиться в суд с требованием о признании ничтожным решения общего собрания, которым было отказано в утверждении списка НЗД или необоснованно были исключены из списка отдельные земельные доли.

Но соответствующая возможность лишь косвенно опирается на общие положения гражданского законодательства о ничтожности решений общих собраний, а также на общие положения Конституции России и правоприменительную практику Конституционного Суда Российской Федерации. На практике реализация такой возможности может оказаться затруднительной, а также будет требовать формирования последовательной судебной практики по соответствующим категориям дел.

В частности, потенциально сложно будет признать ничтожным отказ в утверждении списка НЗД (или решение об исключении отдельных земельных долей из списка) в случаях, когда соответствующие доли фактически используются сельскохозяйственными производителями. Несмотря на отсутствие правовых оснований такого использования, посягательства на конституционно значимые ценности (землю как основу жизни и деятельности) в данном случае уже не будет, как и на публичный порядок в целом.

В подобном контексте оптимальным представляется прямое закрепление в Законе № 101-ФЗ права органов местного самоуправления оспаривать решения общего собрания об отказе в утверждении списков НЗД или о необоснованном исключении отдельных земельных долей из данного списка.

⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2004 г. № 226-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Уфимский нефтеперерабатывающий завод» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 169 Гражданского кодекса Российской Федерации и абзацем третьим пункта 11 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Несмотря на то что в соответствии с п. 3 ст. 181.4 ГК РФ правом оспаривания решений общих собраний наделены только участники гражданско-правового сообщества, в случае принятия решения об утверждении списка НЗД предлагается рассматривать орган местного самоуправления как действующий от имени участников, земельные доли которых могут быть признаны невостребованными.

Соответствующее положение представляется целесообразным включить в текст Закона № 101-ФЗ, дополнив п. 7 ст. 12.1 данного Закона новым абзацем следующего содержания:

«В случае, если общим собранием участников долевой собственности было принято решение об отказе в утверждении списка невостребованных земельных долей или если общим собранием участников долевой собственности было принято необоснованное решение об исключении земельных долей из списка невостребованных земельных долей, орган местного самоуправления поселения, муниципального округа или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, вправе обратиться в суд с требованием о признании решения собрания недействительным».

Предоставление соответствующего права органам местного самоуправления позволит обеспечить объективное и справедливое разрешение спорной ситуации, а тем самым исключить риски злоупотреблений как со стороны недобросовестных участников долевой собственности, так и со стороны самого органа местного самоуправления. Судебный порядок позволит эффективно устранять возникающие проблемы.

Кроме того, в случаях, когда земельные участки с НЗД фактически используются сельскохозяйственными организациями или крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, целесообразным видится привлечение их в судебный процесс в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований. Также такие организации согласно положениям ст. 43 ГПК РФ смогут выступать участниками мирового соглашения.

В заключение отметим, что переход с 1 января 2025 г. на новый порядок признания права муниципальной собственности на земельные доли может нести в себе риски злоупотреблений как со стороны участников долевой собственности и сельхозпроизводителей, использующих соответствующие земельные участки, так и со стороны органов местного самоуправления. Поэтому предлагается наделить органы местного самоуправления правом оспаривания решений общего собрания участников, согласно которым было отказано в утверждении списка НЗД или было осуществлено необоснованное исключение из данного списка отдельных земельных долей, а также привлекать сельхозпроизводителей, фактически использующих соответствующие земельные участки, в судебный процесс в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований.

Предложенный подход позволит не только существенно снизить риски злоупотреблений со стороны участников долевой собственности и органов местного самоуправления, но и создать дополнительный правовой механизм для обеспечения прав и законных интересов сельхозпроизводителей.

Список источников

1. Актуальные проблемы теории земельного права России : моногр. / под общ. ред. А. П. Анисимова. М. : Юстицинформ, 2020. 800 с.
2. Липски С. А. Земельные доли в сельскохозяйственном землепользовании постсоветской России: возникновение, трансформация их статуса, текущие проблемы и пути их решения : моногр. М. : ГУЗ, 2020. 320 с.
3. Липски С. А., Цыпкин Ю. А., Близиюкова Т. В. Наличие большого числа неостребованных земельных долей является препятствием развития аграрного производства // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 9 (176). С. 22–26.
4. Липски С. А. Достаточно ли полномочий у муниципалитетов для того, чтобы, решая проблему неостребованных земельных долей, не усугубить ошибки реформы 1990-х годов? // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 4. С. 20–24.
5. Липски С. А. «Работа» муниципалитетов с бывшими неостребованными земельными долями как фактор устойчивого развития сельских территорий // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 22–23 апр. 2021 г.) / ред. И. В. Милькина, С. П. Косарин. М. : Изд. дом ГУУ, 2021. С. 400–403.
6. Хлыстун В. Н., Мурашева А. А., Цыпкин Ю. А. и др. Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и неостребованных земель сельскохозяйственного назначения : моногр. / науч. ред. С. А. Липски, В. Н. Хлыстун. М. : ГУЗ, 2020. 296 с.
7. Сырых Е. В. Неостребованные земельные доли как препятствие к использованию земельного участка // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 2 (245). С. 98–106.
8. Устюкова В. В. Конкретизация понятия фактического использования земельного участка сельскохозяйственного назначения // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 1 (53). С. 102–109.
9. Румянцев Ф. П. Теоретико-правовой анализ легального определения понятия «неостребованная земельная доля» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2023. № 1 (61). С. 65–69.
10. Нилов К. Н. Генезис понятия «неостребованная земельная доля» в российском законодательстве // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2022. № 3. С. 5–13.
11. Волков С. Н. Совершенствование землеустройства при образовании земельных участков, выделяемых в счет земельных долей // Международный сельскохозяйственный журнал. 2023. № 3 (393). С. 208–211.
12. Ковальчук Н. И. Упрощенная процедура оформления неостребованных земельных долей // Аграрное и земельное право. 2023. № 5 (221). С. 40–42.
13. Липски С. А. Неостребованные земельные доли и обновление законодательства о землеустройстве // Экологическое право. 2021. № 6. С. 17–21.
14. Волков Г. А. Основные начала земельного права // Экологическое право. 2022. № 1. С. 10–16.

References

1. Anisimov, A. P., ed. *Actual problems of the theory of land law in Russia*. Monograph. Moscow: Yustitsinform; 2020. 800 p. (In Russ.)

Фивейский И. Д. Отдельные проблемы утверждения списка не востребовавшихся земельных долей

2. Lipski, S. A. *Land shares in agricultural land use in post-Soviet Russia: the emergence, transformation of their status, current problems and ways to solve them*. Monograph. Moscow: State University of Land Management; 2020. 320 p. (In Russ.)
3. Lipski, S. A., Tsytkin, Yu. A., Bliznyukova, T. V. The presence of a large number of unclaimed land shares is an obstacle to the development of agricultural production. *Zemleus-trojstvo, kadastr i monitoring zemel' = Land Management, Cadaster and Land Monitoring*. 2019;(9):22-26. (In Russ.)
4. Lipski, S. A. Do municipalities have enough powers to avoid aggravating the mistakes of the reform of the 1990s in the solution of the problem of unclaimed farmland allotments? *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: Legal Issues*. 2021;(4):20-24. (In Russ.)
5. Lipski, S. A. "Work" of municipalities with former unclaimed land shares as a factor of sustainable rural development. In: I. V. Milkina, S. P. Kosarin, eds. *The role of local self-government in the development of the state at the present stage*. Materials of the VI International Scientific and Practical Conference (Moscow, 22–23 April 2021). Moscow: Publishing House of the State University of Management; 2021. Pp. 400–403. (In Russ.)
6. Khlystun, V. N., Murasheva, A. A., Tsytkin, Yu. A., et al. *Legal aspects of the involvement of unused and unclaimed agricultural lands in economic turnover*. Monograph. Eds. S. A. Lipski, V. N. Khlystun. Moscow: State University of Land Management; 2020. 296 p. (In Russ.)
7. Syrykh, E. V. Unclaimed land shares as an obstacle to the use of a land plot. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federatsii = Property Relations in the Russian Federation*. 2022;(2):98-106. (In Russ.)
8. Ustyukova, V. V. Specification of the legal definition of the term "the actual use of the agricultural land plot". *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2019;(1):102-109. (In Russ.)
9. Rumyantsev, F. P. Theoretical and legal analysis of the legal definition of the concept of "unclaimed land share". *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii = Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2023;(1):65-69. (In Russ.)
10. Nilov, K. N. Genesis of the concept of "unclaimed land share" in Russian legislation. *Vestnik Baltijskogo federal'nogo universiteta imeni I. Kanta. Ser.: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki = Vestnik of Immanuel Kant Baltic Federal University. Series: Humanities and Social Science*. 2022;(3):5-13. (In Russ.)
11. Volkov, S. N. Land use planning improvement in the formation of land plots allocated at the expense of land shares. *Mezhdunarodnyj sel'skokhozyajstvennyj zhurnal = International Agricultural Journal*. 2023;(3):208-211. (In Russ.)
12. Kovalchuk, N. I. Streamlined proceedings of unclaimed farmland allotment registration. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and Land Law*. 2023;(5):40-42. (In Russ.)
13. Lipski, S. A. Unclaimed farmland allotments and update of land utilization laws. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*. 2021;(6):17-21. (In Russ.)
14. Volkov, G. A. The key origins of land law. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*. 2022;(1):10-16. (In Russ.)

Информация об авторе

И. Д. Фивейский – студент 3 курса.

Information about the author

I. D. Fivevsky – 3rd year student.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 13.05.2024; одобрена после рецензирования 20.05.2024; принята к публикации 03.06.2024.

The article was submitted 13.05.2024; approved after reviewing 20.05.2024; accepted for publication 03.06.2024.