Научная статья

УДК 347.235

DOI 10.25205/2542-0410-2022-18-3-33-42

К вопросу о предоставлении гражданину земельного участка, находящегося в публичной собственности, без торгов для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных

Виталий Алексеевич Сукало

Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова

Абакан, Россия

rc-21@yandex.ru

Аннотация

На основе анализа подп. 19 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ и правоприменительной практики делается вывод, что действующая редакция не предоставляет гражданам реальной возможности получить в аренду без торгов земельные участки, находящиеся в публичной собственности, для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных для личных нужд в связи с неоправданно ограничительным толкованием возможного размера площади таких участков и отсутствия единообразного понимания целей их предоставления, связанных с определением личных или предпринимательских нужд, что несет значительный риск для уже заключенных договоров аренды быть признанными недействительными. Обосновывается важность выделения отдельного основания в ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ – предоставления земельного участка гражданину для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, а также установления в законодательстве субъектов РФ предельных размеров площади земельных участков, предоставляемых гражданам именно для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных; делается вывод о необходимости внесения изменений в Перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, в части обязательности запроса сведений о наличии либо отсутствии у гражданина предпринимательского статуса.

Ключевые слова

аренда, недействительность договора, сенокосение, выпас сельскохозяйственных животных, площадь, личные нужды

Для цитирования

Сукало В. А. К вопросу о предоставлении гражданину земельного участка, находящегося в публичной собственности, без торгов для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18, № 3. С. 33–42. DOI 10.25205/2542-0410-2022-18-3-33-42

On the Issue of Providing a Citizen a Land Plot in Public Property without Bidding for Haymaking or Grazing of Farm Animals

Vitalii A. Sukalo

Katanov Khakass State University

Abakan, Russian Federation

rc-21@yandex.ru

Abstract

Based on the analysis of paragraphs 19 of part 2 of art. 39.6 of the Land Code of the Russian Federation and law enforcement practice, it is concluded that the current version of this rule of law does not provide citizens with a real opportunity to lease publicly owned land plots without bidding for the purposes of haymaking or grazing farm animals for personal needs due to an unjustifiably restrictive interpretation in law enforcement practice of the possible size of the area such sites and the lack of a uniform understanding of the purposes of providing these sites, related to the definition

© Сукало В. А., 2022

of personal or business needs, which carries a significant risk for already concluded lease agreements to be invalidated. The importance of the allocation of a separate basis in Part 2 of Article 39.6 of the Land Code of the Russian Federation – the provision of a land plot to a citizen for haymaking, grazing of farm animals, as well as the establishment in the legislation of the subjects of the Russian Federation of the maximum size of the area of land plots provided to citizens specifically for haymaking or grazing of farm animals is substantiated; it is concluded that it is necessary to amend the List of documents confirming the applicant's right to purchase a land plot without bidding, in terms of the obligation to request information about the presence or absence of a citizen of entrepreneurial status.

Keywords

lease, invalidity of the contract, haymaking, grazing of farm animals, area, personal needs

For citation

Sukalo V. A. On the Issue of Providing a Citizen a Land Plot in Public Property without Bidding for Haymaking or Grazing of Farm Animals. *Juridical Science and Practice*, 2022, vol. 18, no. 3, pp. 33–42. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2022-18-3-33-42

Аренда – наиболее распространенный вид сделок с земельными участками, находящимися в публичной собственности [4, с. 155]. Наиболее выгодным с финансовой точки зрения для муниципальных образований является предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на праве аренды, а не на праве собственности, так как средства от использования таких земельных участков поступают в местный бюджет в виде регулярных арендных платежей [3, с. 26].

В отечественной науке гражданского и земельного права почти отсутствуют фундаментальные исследования, направленные на анализ кардинально изменившегося с 1 марта 2015 г. правового регулирования института сделок аренды с земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, выявление пробелов и коллизий, предложение путей их устранения¹. В связи с этим анализ отдельных вопросов, которые приводят к недействительности сделок аренды земельных участков из публичной собственности, выявление правовых проблем и внесение предложений по их устранению актуальны и для научного сообщества, и для реальной правоприменительной практики.

Частью 1 ст. 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации² (далее – ЗК РФ) установлено, что, по общему правилу, договоры аренды земельных участков из государственной или муниципальной собственности заключаются по результатам торгов, проводимых только в форме аукционов. Частью 2 ст. 39.6 ЗК РФ предусмотрен перечень оснований, причем исчерпывающий, при наличии которых договор аренды земельного участка из публичной собственности заключается без проведения торгов. Одним из них, закрепленным в подп. 19 данного законодательного положения, является предоставление земельного участка гражданину для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества или земельного участка, расположенного за границами населенного пункта, гражданину для ведения личного подсобного хозяйства. Законом предоставление земельного участка в аренду без торгов по вышеуказанным основаниям допускается только гражданину на срок не более 3 лет, без права автоматической пролонгации срока действия договора, без права выкупа и без права возведения на арендованном земельном участке строений и сооружений.

Как известно, согласно п. 1 ст. 422 Гражданского кодекса Российской Федерации³ (далее – ГК РФ) договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установ-

¹ Изменения в Земельный кодекс и отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газета. 2014. 27 июня.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2020 г.) // Рос. газета. 2001. 30 окт.; 2020. 31 дек.

³ Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 8 декабря 2020 г.) // Рос. газета. 1994. 8 дек.; 2020. 14 дек.

ленным законом и иными правовыми актами, действующим в момент его заключения. В соответствии с п. 2 ст. 168 ГК РФ сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна, если из закона не следует, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки. В том случае, когда совершение незаконной сделки не сопровождается нарушением указанных интересов, она, по смыслу закона, должна признаваться оспоримой (п. 1 ст. 168 ГК РФ).

Общее правило об оспоримости незаконных сделок стало одним из итогов крупномасштабной реформы гражданского законодательства 2013 г. [1, с. 51]. По мнению Д. О. Тузова и А. Г. Карапетова, «странным выглядит ведение «борьбы с ничтожными сделками» во имя стабильности гражданского оборота не через устранение причин этой ничтожности, т. е. не путем совершенствования законодательства, вследствие нарушения которого сделки оказываются ничтожными, и практики его применения, а посредством замены правила о ничтожности на правило об оспоримости и оправдания тем самым наступления тех или иных желаемых сторонами правовых последствий вопреки императивным предписаниям закона» [2, с. 44].

Верховный Суд Российской Федерации «подкорректировал» итоги реформирования ст. 168 ГК РФ за счет введения нового основания ничтожности противозаконной сделки в виде ее противоречия существу законодательного регулирования соответствующего вида обязательств. В п. 74, 75 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 23 июня 2015 г. даны разъяснения о том, что ничтожной является сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц⁴. Договор, условия которого противоречат существу законодательного регулирования соответствующего вида обязательства, может быть квалифицирован как ничтожный полностью или в соответствующей части, даже если в законе не содержится прямого указания на его ничтожность. Применительно к ст. 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы.

Названные разъяснения высшей судебной инстанции страны означали возврат к пониманию ничтожности, традиционному для отечественного правоприменения. Толкование Верховного Суда Российской Федерации в этой части сгладило «жесткие углы» общего правила об оспоримости, ввело «возможность проверки совершенных такими участниками сделок на предмет их общего соответствия вектору отечественного правового регулирования» [5, с. 28].

Из сказанного выше следует, что установленный законом порядок заключения без проведения торгов договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, направлен на обеспечение публичных интересов, заключенная с его нарушением сделка является ничтожной в силу ст. 168 ГК РФ. С передачей в аренду без торгов земельного участка гражданину для ведения личного подсобного хозяйства за границами населенного пункта никаких проблем в правоприменении не возникает. Закон не допускает в данной части двойного толкования, в связи с чем договоры аренды публичных земельных участков, заключенные без торгов для указанной цели, практически не признаются недействительными.

Статья 2 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» прямо устанавливает, что такая форма хозяйства как личное подсобное хозяйство не является предпринимательской

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Рос. газета. 2015. 30 июня.

деятельностью и имеет целью удовлетворение личных потребностей гражданина и его семьи⁵. Согласно ч. 1 ст. 4 названного федерального закона для ведения личного подсобного хозяйства могут использоваться земельный участок в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок) и земельный участок за пределами границ населенного пункта (полевой земельный участок). Приусадебные земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства предоставляются без торгов в конкурентном порядке, установленном ст. 39.18 ЗК РФ. Полевые же земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства предоставляются без торгов в заявительном порядке, никаких особых процедур для выявления иных заинтересованных в аренде лиц не требуется.

Максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на любом праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, законом установлен в размере 0,5 га. Данный размер земельных участков может быть увеличен законом субъекта Российской Федерации, но не более чем в пять раз (ч. 5 ст. 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве»). В целях привлечения в отдельные отдаленные районы Севера, Сибири и Дальнего Востока граждан на постоянное место жительства, был принят специальный закон, увеличивающий, в том числе, максимальные размеры земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства в таких местностях⁶.

Максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на любом праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, устанавливается, например, в Республике Хакасия в максимально возможном размере 2,5 га⁷.

С предоставлением участка в аренду без торгов для ведения огородничества спорных вопросов в правоприменении особо не наблюдается, потому что само понятие «огородничество» подразумевает выращивание гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур без права возведения объектов недвижимости⁸. Возможность предоставления в аренду без торгов земельных участков для огородничества не зависит от того, входят ли данные участки в черту населенного пункта либо нет. Минимальные и предельные размеры таких земельных участков устанавливаются правилами землепользования и застройки поселений. Законодатель для исключения злоупотреблений выделил особо, что садовые участки, на которых можно строить капитальные сооружения, предоставляются в конкурентном порядке по ст. 39.18 ЗК РФ.

Кроме названных случаев в подп. 19 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ содержится основание предоставления гражданам земельных участков в аренду без торгов «для сенокосения либо выпаса сельскохозяйственных животных». Представляется, что объединение в подп. 19 ч. 2 ст. 39.16 ЗК РФ таких оснований для предоставления земельных участков в аренду без торгов, как «для огородничества», «ведения личного подсобного хозяйства» и «для сенокосения», «для выпаса сельскохозяйственных животных» является ошибочным, приводит к проблемам в правоприменительной практике, недействительности заключенных без торгов договоров аренды земель-

⁵ Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (с изм. от 28 июня 2021 г.) // Рос. газета. 2003. 10 июля; 2021. 2 июля.

⁶ Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 30 декабря 2021 г.) // Рос. газета. 2016. 6 мая; 2022. 10 янв.

⁷ Часть 4 ст. 4 Закона Республики Хакасия от 11 мая 2010 г. № 32-ЗРХ «О личном подсобном хозяйстве» (с изм. от 8 ноября 2016 г.) // Вестник Хакасии. 2010. 18 мая; 2016. 11 нояб.

⁸ Ст. 3 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 22 декабря 2020 г.) // Рос. газета. 2017. 2 авг.; 2020. 28 дек.

ных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных.

Дело в том, что, в отличие от ведения личного подсобного хозяйства и огородничества, в отношении предельных размеров земельных участков для сенокосения либо выпаса сельскохозяйственных животных закон каких-либо ограничений не устанавливает. Также в законе не содержится указаний на то, что сенокосение и выпас сельскохозяйственных животных направлены только для обеспечения личных нужд гражданина и членов его семьи; напротив, эти виды сельскохозяйственной деятельности, в основном, характеризуют предпринимательскую деятельность сельхозпроизводителей, но могут осуществляться и для достижения не связанных с экономической деятельностью целей. В подп. 19 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ также нет указания на то, что возможно предоставление земельных участков, находящихся в публичной собственности, в аренду без торгов гражданину для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных только для личных нужд. Гражданин может свободно осуществлять предпринимательскую деятельность, связанную с заготовкой и продажей сена, разведением скота, для чего необходим его выпас.

Полагаем, что целью законодателя является предоставление в аренду без торгов гражданам для сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных земельных участков из государственной или муниципальной собственности, расположенных в отдаленных районах, с неразвитой транспортной и иной инфраструктурой, не пользующихся спросом, для того чтобы земельные участки сельскохозяйственного назначения использовались по назначению, не зарастали сорной растительностью, не выбывали из оборота, при этом уполномоченные органы за их использование получают арендную плату. Думается, другими мотивами введения в закон возможности для граждан получать в аренду без торгов земельные участки для указанных целей являются поддержка граждан Российской Федерации, проживающих в сельской местности, и стимулирование к переезду в отдаленные регионы. То, что в законе прямо указано, что такие земельные участки предоставляются в аренду без торгов гражданам, свидетельствует, что по данному основанию в бесконкурентном порядке должны предоставляться участки именно для личных нужд, а не в целях ведения предпринимательской или иной экономической деятельности.

С 2019 г. повсеместно складывается судебная практика, когда публичные земельные участки могут быть предоставлены в аренду без проведения торгов по подп. 19 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ для сенокосения либо выпаса сельскохозяйственных животных гражданам только для личных нужд и только в пределах максимальных размеров земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства. Договоры аренды земельных участков для сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных, противоречащие этим выводам, признаются недействительными в силу ничтожности по искам прокуроров.

Так, в постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа по делу № А74-7282/2019 от 20 февраля 2020 г. был сделан вывод, что если площадь предоставленного в аренду без торгов гражданину земельного участка для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных превышает максимальный размер земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, установленного законом субъекта Российской Федерации, то договор аренды такого участка является заключенным с нарушением порядка предоставления, в связи с чем недействительным в силу ничтожности⁹. Земельные участки с превышающей максимальный размер, установленный для ведения личного подсобного хозяйства, площадью, по мнению судов, могут предоставляться только для ведения крестьянского (фермерского) хо-

⁹ URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f3386418-5c57-47ec-8480-881e545c6744/dba2a512-bcbf-4360-8532-2e44f3025a4f/A74-7282-2019_20200220_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.06.2022).

зяйства по правилам, установленным ст. 39.18 ЗК РФ, т. е. с предварительными извещениями, проведением конкурентных процедур.

Суды, в отсутствие прямого указания об этом в законе, считают необходимым в обязательном порядке применять предельные размеры, установленные для земельных участков с назначением «для ведения личного подсобного хозяйства», а также в случае предоставления гражданину участка в аренду без торгов для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных в связи с объединением данных целей использования участков в одной норме права.

На практике договоры аренды земельных участков для сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных в связи со спецификой такой деятельности заключаются в отношении участков намного больших площадей. Представляется, что в настоящее время все заключенные для целей сенокосения либо выпаса сельскохозяйственных животных без проведения торгов договоры аренды земельных участков из государственной или муниципальной собственности с площадью, превышающей максимум в 2,5 га, а в каких-то регионах и того меньше, находятся под угрозой признания их недействительными в силу ничтожности, что не позволяет говорить об устойчивости гражданского оборота.

Учитывая указанную судебную практику, многие органы местного самоуправления в настоящее время стали отказывать гражданам в предоставлении в аренду без торгов земельных участков, находящихся в публичной собственности, для целей сенокосения или выпаса скота, если площадь испрашиваемых участков превышает предельный размер, применяемый для участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства. Уполномоченные органы вынуждают граждан регистрироваться у глав крестьянских (фермерских) хозяйств и обращаться за предоставлением необходимых для сенокосения либо выпаса сельскохозяйственных животных земельных участков в конкурентном порядке, предусмотренном ст. 39.18 ЗК РФ.

Полагаем, такая судебная и правоприменительная практика является ошибочной и противоречит букве и духу закона, целям законодателя, которые преследовались при принятии рассматриваемой нормы права. Для сенокосения либо выпаса сельскохозяйственных животных даже для личных нужд гражданина и членов его семьи необходимы участки намного большей площади, чем 2,5 га. Так, необходимая площадь пастбища из расчета на одну корову должна составлять от 0,5 до 1,0 га в зависимости от произрастающей растительности¹⁰. Законом или иными нормативными правовыми актами не установлено ограничений по количеству голов скота в личном подсобном хозяйстве за границами населенных пунктов. Например, если у гражданина в личном подсобном хозяйстве содержится 10 коров, что не является редкостью, то для их выпаса необходим участок не меньше 5–10 гектаров, что в 2–4 раза больше предельного размера участка, предназначенного для ведения личного подсобного хозяйства.

Таким образом, применение предельных размеров земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, в отношении площади участков, необходимых для сенокосения либо выпаса сельскохозяйственных животных, неправильно. Цели, которые преследует законодатель при предоставлении гражданам возможности получать в аренду без торгов земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных, в настоящее время практически не могут быть достигнуты, что делает соответствующую норму праву «мертвой».

Кроме того, распространены ситуации, когда гражданин, будучи одновременно главой крестьянского (фермерского) хозяйства, обращается за приобретением в аренду без торгов участка для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных именно как гражданин, не наделенный специальным статусом. Законом или иным нормативным правовым актом в настоящее время не установлена обязанность указывать в заявлении о предоставлении участка

¹⁰ URL: <https://agrovosti.net/lib/tech/cattle-tech/osnovnye-pravila-organizatsii-i-provedeniya-pastbishchnogo-perioda-soderzhaniya-krupnogo-rogatogo-skota.html> (дата обращения: 11.06.2022).

для названных нужд, что у заявителя имеется статус главы крестьянского (фермерского) хозяйства.

Большинство уполномоченных органов публичной власти справедливо полагают, что при поступлении от гражданина заявления о предоставлении земельного участка в аренду без торгов для сенокошения либо выпаса сельскохозяйственных животных необходимо проверить наличие безусловных оснований для отказа в предоставлении участка без торгов, установленных ст. 39.16 ЗК РФ, при отсутствии которых заключается договор аренды для указанных целей без проведения конкурентных процедур.

Так, при рассмотрении в Арбитражном суде Республики Хакасия дела по иску прокурора о признании заключенного без проведения торгов на 3 года договора аренды публичного земельного участка для выпаса сельскохозяйственных животных было установлено, что данный договор был заключен с гражданином, который одновременно являлся главой крестьянского (фермерского) хозяйства, но не указал об этом в заявлении о предоставлении участка¹¹. Гражданин ссылался на то, что участок был ему необходим для личных, а не предпринимательских нужд. Уполномоченный орган, являясь соответчиком по этому делу, в своих возражениях ссылался на отсутствие законных оснований для отказа такому гражданину в предоставлении участка для выпаса сельскохозяйственных животных без торгов на основании подп. 19 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ. Суд, учитывая площадь арендуемого земельного участка, которая в разы превышала предельный размер участка для ведения личного подсобного хозяйства и наличие у гражданина статуса главы крестьянского (фермерского) хозяйства, признал договор аренды недействительным в силу ничтожности как заключенный в обход предусмотренных законом конкурентных процедур предоставления участка для предпринимательской деятельности.

Законодательством Российской Федерации установлен исчерпывающий перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без торгов. Пунктом 45 Перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов установлено, что в случае предоставления земельного участка по основаниям, предусмотренным подп. 19 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, органом, уполномоченным на распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, посредством межведомственного информационного взаимодействия запрашивается только выписка из Единого государственного реестра недвижимости об объекте недвижимости (об испрашиваемом земельном участке)¹². Необходимость отсутствия у гражданина статуса предпринимателя либо главы крестьянского (фермерского) хозяйства, предоставления каких-либо иных документов, кроме паспорта, нормативными правовыми актами не предусмотрена. Исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка для сенокошения или выпаса сельскохозяйственных животных гражданину без проведения торгов, содержится в ст. 39.16 ЗК РФ.

Таким образом, при обращении гражданина, который обладает статусом главы крестьянского (фермерского) хозяйства, но не указал это в заявлении о предоставлении ему земельного участка в аренду без проведения торгов для сенокошения или выпаса сельскохозяйственных животных, уполномоченный публичный орган, по нашему мнению, в настоящее время не впра-

¹¹ Решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 28 октября 2020 г. по делу № А74-6630/2020. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d9dad298-df08-4e79-ae5e-73c39b45f467/6ef6da5d-7384-414f-a757-c216cbecf956/A74-6630-2020_20201028_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.06.2022).

¹² Перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, утв. Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 2 сентября 2020 г. № П/0321 (с изм. от 27 октября 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. 2020. 2 окт.; 2021. 24 нояб. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 11.06.2022).

ве ему отказать в заключении без торгов договора аренды такого участка, что в дальнейшем может привести к признанию в судебном порядке такого договора недействительным в силу ничтожности.

Предоставление главам крестьянских (фермерских) хозяйств земельных участков без торгов фактически для осуществления предпринимательской деятельности под видом заключения договора аренды с гражданином для сенокосения либо выпаса сельскохозяйственных животных в настоящее время часто позволяет игнорировать требования подп. 15 п. 2 ст. 39.6, ст. 39.18 ЗК РФ, обеспечивающих справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельных участков. Для соблюдения принципов предоставления земельных участков из публичной собственности, сохранения реальной возможности получения земельных участков гражданами в аренду без проведения торгов для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных для личных нужд, а не в целях осуществления предпринимательской деятельности, достижения целей законодателя при принятии соответствующей нормы права, необходимо изменить законодательные положения, что, по нашему мнению, устранил указанные правовые проблемы.

Полагаем, в закон необходимо внести изменения, исключив из подп. 19 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ случаи предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, в аренду без торгов гражданам для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных. При этом, мы считаем, важно отдельно указать данное основание предоставления участков в аренду в новый подпункт 19.1 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, который следует изложить как «земельного участка гражданину для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных для личных нужд». Представляется, что такое изменение закона позволит в дальнейшем исключить сложившуюся в правоприменении практику использования предельного размера площади земельного участка, предназначенного для ведения личного подсобного хозяйства, для определения предельного размера площади земельных участков, испрашиваемых для целей сенокосения либо выпаса скота, что сделает получение участков с реально необходимой площадью для такого применения возможным, позволит устранить злоупотребления недобросовестных лиц, которые под видом личных нужд имеют возможность получить в неконкурентном порядке в аренду земельные участки из публичной собственности, которые им необходимы в действительности для использования в предпринимательской деятельности, фактически «оживит» анализируемую норму права, приведет к достижению целей законодателя, которые ставились при предоставлении возможности гражданам получать в аренду без торгов земельные участки из государственной или муниципальной собственности для сенокосения либо выпаса скота именно для личных нужд,

В соответствии с подп. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов¹³. По аналогии с установленным в регионах России предельным размером площади участков для ведения личного подсобного хозяйства, в субъектах РФ с учетом природных и иных особенностей в региональных законах об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения целесообразно определить максимальный размер участка, необходимого гражданину для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных для личных нужд.

Полагаем, что также целесообразно изменить Перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, утвержденных Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии № П/0321 от 2 сентября 2020 г., изложив графу «Документы, подтверждающие право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов и прилагаемые к заявлению о приобретении прав на земельный участок (документы представляются (направляются) в подлиннике

¹³ Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм. от 1 июля 2020 г.) // Рос. газета. 2020. 4 июля.

(в копии, если документы являются общедоступными) либо в копиях, заверяемых должностным лицом органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, принимающим заявление о приобретении прав на земельный участок)» в п. 45 в следующей редакции (при введении в ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, как мы указали выше, подп. 19.1): «Выписка из Единого государственного реестра недвижимости об объекте недвижимости (об испрашиваемом земельном участке); Сведения из налогового органа о наличии либо отсутствии у заявителя статуса индивидуального предпринимателя / главы крестьянского (фермерского) хозяйства».

Представляется, что такое изменение указанного подзаконного нормативного правового акта устранил неясности в работе уполномоченных органов и исключит злоупотребления со стороны недобросовестных лиц, которые под видом использования для личных нужд приобретают земельные участки из государственной или муниципальной собственности без торгов для целей сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных, а фактически для использования в предпринимательской деятельности. Если уполномоченному органу на основании соответствующих документов будет известно, что заявитель обладает статусом индивидуального предпринимателя/ главы крестьянского (фермерского) хозяйства, то в предоставлении ему без торгов участка, находящегося в публичной собственности, для целей сенокосения либо выпаса сельскохозяйственных животных для личных нужд будет отказано на законном основании. Этому лицу испрашиваемый участок должен будет предоставляться только по конкурентной процедуре, предусмотренной ст. 39.18 ЗК РФ.

Таким образом, действующая в настоящее время редакция подп. 19 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ не предоставляет гражданам реальной возможности получить в аренду без торгов земельные участки, находящиеся в публичной собственности, для целей сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных для личных нужд в связи с неоправданно ограничительным толкованием в правоприменительной практике возможного размера площади данных участков и отсутствием единообразного понимания целей их предоставления, связанных с определением личных или предпринимательских нужд, что несет значительный риск для уже заключенных договоров аренды быть признанными недействительными и в связи с этим не позволяет говорить о стабильности гражданского оборота и защите интересов участников гражданских правоотношений.

На основе анализа законодательства и правоприменительной практики делается вывод о том, что необходимо исключить из подп. 19 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ такое основание предоставления земельных участков без торгов, как «гражданину для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных», отдельно ввести его в ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ в подп. 19.1 в следующей редакции: «гражданину для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных для личных нужд». Кроме того, предлагается установить в законодательстве субъектов Российской Федерации предельные размеры площади земельных участков, предоставляемых гражданам в аренду без торгов для сенокосения или выпаса сельскохозяйственных животных, которые будут отвечать целям такой деятельности. К тому же требуется внести изменения в Перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, утвержденных Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии № П/0321 от 2 сентября 2020 г., в части необходимости запроса сведений о наличии либо отсутствии у гражданина предпринимательского статуса для исключения злоупотреблений со стороны субъектов экономической деятельности, а также стабильности гражданского оборота.

Список литературы

1. **Гончарова В. А.** Проблемы юридической квалификации сделки, противоречащей закону и посягающей на публичные интересы и интересы третьих лиц, и ее последствия // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 3. С. 50–56.

2. **Карпетов А. Г., Тузов Д. О.** Сделки, совершенные в противоречии с императивными нормами закона, в контексте новой редакции ст. 168 ГК РФ // Вестник гражданского права. 2016. № 5. С. 14–67.
3. **Кияшко Г. А., Деревянкина А. П.** Предоставление в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории муниципального образования // Природообустройство и природопользование геоландшафтов. 2021. № 1. С. 26–31.
4. **Менис Е. В.** Правовые особенности договоров аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения // Евразийский юридический журнал. 2017. № 9. С. 153–155.
5. **Титов Н. Д.** Анализ судебной практики по делам, связанным с оспариванием сделок в связи с их противоречием существу законодательного регулирования соответствующего вида обязательств // Право и политика. 2019. № 9. С. 16–28.

References

1. **Goncharova V. A.** Problems of legal qualification of the bargains, contradicting to the law and combating the public interests and interests of third parties, and its consequences. *Juridical Science and Practice*, 2020, vol. 16, no. 3, pp. 50–56. (in Russ.)
2. **Karapetov A. G., Tuzov D. O.** Transactions concluded in contradiction with peremptory norms of the law, in the context of the new version of Art. 168 of the Civil Code. *Civil Law Bulletin*, 2016, no. 5, pp. 14–67. (in Russ.)
3. **Kiyashko G. A., Derevyankina A. P.** The granting of land plots for which state ownership is not delimited in the territory of the municipality. *Environmental management and environmental management of geolandscapes*, 2021, no. 1, pp. 26–31. (in Russ.)
4. **Menis E. V.** Legal features of the contract of lease of land plots of agricultural destination. *Eurasian Law Journal*, 2017, no. 9, pp. 153–155. (in Russ.)
5. **Titov N. D.** Analysis of judicial practice in cases involving contesting transactions in connection with their contradiction to the essence of legislative regulation of the corresponding type of obligations. *Law and Politics*, 2019, no. 9, pp. 16–28. (in Russ.)

Информация об авторе

Сукало Виталий Алексеевич, аспирант

Information about the Author

Vitalii A. Sukalo, post-graduate student

*Статья поступила в редакцию 04.07.2022;
одобрена после рецензирования 03.09.2022; принята к публикации 30.09.2022*
*The article was submitted 04.07.2022;
approved after reviewing 03.09.2022; accepted for publication 30.09.2022*