

УДК 349.412

К. Н. Нилов

**ГЕНЕЗИС ПОНЯТИЯ «НЕВОСТРЕБОВАННАЯ ЗЕМЕЛЬНАЯ ДОЛЯ»
В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград, Россия

Поступила в редакцию 15.08.2022 г.

Принята к публикации 20.09.2022 г.

doi: 10.5922/sikbfu-2022-3-1

5

Для цитирования: *Нилов К. Н.* Генезис понятия «невостребованная земельная доля» в российском законодательстве // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2022. №3. С. 5–13. doi: 10.5922/sikbfu-2022-3-1.

Появление в российском законодательстве и развитие понятия «невостребованная земельная доля» предопределялось дискуссионным характером юридической природы и неоднозначностью правового режима земельной доли как категории земельного права. В статье приводится характеристика теоретических и практических вопросов, связанных с генезисом доктринальных и легальных понятий земельной доли и невостребованной земельной доли, актуальными проблемами признания земельной доли невостребованной. Представлена периодизация развития понятия невостребованной земельной доли в законодательстве, отмечается изменение критериев отнесения земельных долей к невостребованным, сложности правового механизма признания права публичной собственности на них. Также намечаются возможные направления развития правового режима невостребованных земельных долей и повышения его эффективности: совершенствование порядка признания земельных долей невостребованными и критериев отнесения их к таковым; регламентация процедуры внесудебного перехода невостребованных земельных долей в муниципальную собственность; установление срока реализации права на признание невостребованных земельных долей муниципальной собственностью; использование правового механизма признания права собственности на бесхозяйные земельные участки в случае отсутствия правообладателей невостребованных земельных долей; ограничение срока использования юридической категории «невостребованная земельная доля».

Ключевые слова: земельная доля, невостребованная земельная доля, земельный участок, земли сельскохозяйственного назначения, земельная реформа, земельные преобразования

Проводившаяся в ходе экономических реформ в России в 90-е гг. прошлого века приватизация сельскохозяйственных земель, требуемое для этого нормативно-правовое обеспечение земельной реформы и измене-



ние отношений собственности на землю вызвали необходимость появления в российском законодательстве новых юридических понятий, правовое содержание части из которых до настоящего времени вызывает споры и различное толкование, а их правовой режим требует дополнительной доктринальной конкретизации и соответствующего законодательного закрепления. К числу таких юридических категорий относятся понятия земельной доли и невестребованной земельной доли.

Осуществлявшаяся в России земельная реформа была направлена на прекращение государственной монополии на землю, законодательное установление многообразия форм собственности на земельные ресурсы, создание условий для наиболее эффективного хозяйствования в аграрном секторе экономики. Однако, как отмечается в юридической литературе, законодательство о земельной реформе вместо повышения эффективности земледелия путем рационального использования земли, по сути, привело «к необузданному, свободному рынку земли» [1, с. 22]. Использование в ходе приватизации земли конструкции коллективно-долевой собственности как промежуточного этапа предопределялось объективной необходимостью в короткие сроки провести разгосударствление сельскохозяйственных земель и предоставить сельским труженикам возможность выделения в последующем земельных участков на правах собственности.

Появление понятия земельной доли неразрывно связано с приватизацией сельскохозяйственных угодий. В соответствии с указом президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» [2] и постановлением Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» [3] устанавливалась необходимость преобразования сельскохозяйственных предприятий, в рамках которой за счет земель колхозов и совхозов на правах собственности бесплатно так называемыми земельными долями (паями) наделялись не только члены колхозов и работники совхозов, но и пенсионеры и ряд других категорий сельских жителей, работающих в социальной сфере, а также временно отсутствующих по уважительным причинам и имеющих право вернуться либо уволенных по сокращению численности работников, что и привело к большому количеству потенциальных собственников земельных долей.

При этом, с одной стороны, отсутствовала законодательно прописанная процедура выявления согласия гражданина стать собственником земельной доли, а с другой — далеко не все из включенных в списки собственников земельных долей имели желание по субъективным и объективным причинам с учетом ограниченного законодательством вариантов возможностей распорядиться появившимся у них правом на земельную долю.

С самого начала использование в правовом регулировании и правоприменительной практике юридической категории «земельная доля» вызвало появление ряда теоретических и практических проблем.

Во-первых, вопрос о правовой природе земельных долей изначально имел дискуссионный характер и неоднозначное доктринальное толкование. Прежде всего споры вызывает положение об отнесении земельной доли к вещным правам на землю [4, с. 7]. При этом далеко не все



авторы были согласны с тезисом о том, что земельная доля закрепляет право собственности на землю. Условная доля в земельном массиве не давала ее обладателю возможность использовать самостоятельно землю либо совершить сделку с невыделенным земельным участком. Некоторыми авторами обосновывалась позиция, что право на земельную долю — это не вещное право, а разновидность обязательственного права. В частности, профессор Н.И. Краснов указывал, что до момента выделения земельной доли на местности в рамках соответствующих границ право на земельную долю не может быть квалифицировано как право собственности на землю [5, с. 5]. Исходя из невозможности существования безобъектных отношений собственности, профессор М.И. Козырь подчеркивал, что речь идет лишь о праве владельца земельной доли получить земельный участок, соразмерный его доле, и не более того [6, с. 126]. То есть, лишь с момента выдела земельного участка возникает право собственности на землю.

Некоторые авторы предлагают подходить к земельной доле по аналогии с институтом варранта, считая выданные удостоверения о собственности на земельные доли документами о праве требовать выделение этих долей в натуре в пользу держателей удостоверений [7, с. 36].

Профессор Г.Е. Быстров предлагал руководствоваться правовой конструкцией «разделенной собственности» [8, с. 49–50].

Профессор Ю.Н. Андреев указывает, что с принятием федерального закона от 24 июля 2002 г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [9] спор о вещно-правовой либо обязательственно-правовой природе земельной доли решен [10, с. 84]. Не соглашаясь с его позицией, Р.В. Черноморец полагает, что земельную долю нельзя относить ни к вещным правам, поскольку нет такой вещи в натуре, ни к обязательственным, «поскольку ее условный и виртуальный характер не позволяют реализовать ее в любом качестве», а дефиницию земельной доли, содержащуюся в названном федеральном законе, оценивает как ошибку законодателя, подчеркивая, что право нельзя делить по частям или долям [11, с. 143–144].

Пробельность законодательства, определяющего правовой режим земельных долей, неоднозначность толкования его отдельных положений привели к достаточно противоречивой судебной практике по исследуемым вопросам.

Во-вторых, как отмечали некоторые авторы, «на практике далеко не всегда в предусмотренные для получения земельной доли списки включались все граждане, имеющие на это право» [12, с. 522]. Отсутствие должного учета субъектов, имеющих право на включение в списки, и, как результат, последующее обращение новых претендентов на земельные доли приводило к необходимости пересмотра списков, перераспределения земельных долей и создавало дополнительную путаницу в оформленных документах. Следует признать, что часть сельских жителей так и не смогла реализовать свое право на земельную долю.

В-третьих, среди достаточно широкого круга лиц из числа не только работников сельскохозяйственных организаций, но и других категорий сельских жителей, которые получили право на приобретение земельных долей, далеко не все готовы были заниматься сельскохозяйственным



производством, не все из них были готовы осуществлять на практике соответствующим образом права собственника. Провозглашаемая идея сочетания в одном лице землевладельца и сельского труженика не сработала в полной мере. Проблема осложнялась имеющимися трудностями в практической реализации предусмотренного механизма выделения земельных участков из состава общего землепользования, административными барьерами и установленными ограничениями по распоряжению собственниками правами на земельную долю, а также выделенными земельными участками.

8

Понятие земельной доли с достаточно неопределенным правовым режимом и установленными ограничениями в гражданско-правовом обороте не отвечало требованиям развивающейся рыночной экономики, снижало и продолжает снижать эффективность использования сельскохозяйственных земель и вызвало необходимость появления понятия невостребованной земельной доли. Вышеназванные обстоятельства привели к тому, что в отношении значительной части земельных долей их собственники де-факто не осуществляли принадлежащих им правомочий, а сельскохозяйственные угодья либо без достаточных на то правовых оснований использовались иными лицами, либо не использовались вообще. Именно это привело уже на первом этапе земельной реформы к появлению понятия невостребованной земельной доли и, соответственно, проблемы невостребованных земельных долей [13, с. 177]. Одной из решаемых при этом задач стала задача устранения правовой неопределенности в отношении значительной части земельных ресурсов, по сути, выпавших из хозяйственного оборота.

Некоторые авторы высказывают мнение о том, что такая передача невостребованных земельных долей в муниципальную собственность «представляет собой не что иное, как законную, экономически оправданную национализацию земли» [14, с. 51].

Актуальность проблемы обуславливается ростом количества невостребованных земельных долей, число которых достигает 1,5 млн единиц площадью 14,2 млн га [15, п. 1]. Специалисты признают, что наличие такого объема невостребованных земельных долей является препятствием развития аграрного производства [16, с. 22].

В юридической литературе отмечается, что «понятие невостребованной земельной доли характерно лишь для российского земельного законодательства» [17, с. 542]. Оно появилось в указе президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю» [18]. Признаком невостребованности признавалось отсутствие заявления обладателя земельной доли на получение свидетельства о праве собственности на нее. В дальнейшем условия и критерии отнесения земельных долей к невостребованным, а также их правовой режим неоднократно изменялись, что позволяет выделить несколько этапов развития понятия «невостребованная земельная доля». В общем плане смысл данной правовой категории заключается в том, что названные земельные доли либо уже не имеют правообладателей, либо их владельцы не распорядились указанными долями в установленный срок [19, с. 20].

На первом этапе (1996—2002 гг.) критерием отнесения земельной доли к невостребованным рассматривалось отсутствие обращения граждани-



на на получение документа о подтверждении права эту долю. В качестве общего правила признавалось право сельскохозяйственных организаций использовать сельскохозяйственные угодья, включающие в себя невостребованные земельные доли. Правовых оснований прекращения права собственности по причине невостребованности земельных долей не устанавливалось.

Начало второго этапа развития понятия невостребованной земельной доли (2002–2010 гг.) связано с принятием федерального закона от 24 июля 2002 г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [10]. Наличие правовой неопределенности в отношении значимого объема сельскохозяйственных угодий, необходимость вовлечения этих земель в гражданско-правовой оборот требовали изменения правового режима. Согласно редакции данного закона от 18 июля 2005 г. №87-ФЗ, невостребованными признавались те земельные доли, которыми их владельцы не распоряжались в течение трех и более лет с момента приобретения права на них [20]. Важное значение имела установленная возможность приобрести в собственность субъектов РФ и муниципальных образований земельный участок, образованный в соответствующем порядке за счет невостребованных земельных долей. Справедливости ради нужно признать, что процедура, связанная с формированием соответствующих земельных участков, была достаточно сложной, затратной и вызывала серьезные трудности в практической реализации.

Третий этап (с 2011 г.) предопределяется дальнейшим совершенствованием правового режима «невостребованных земельных долей» в связи с принятием федерального закона от 29 декабря 2010 г. №435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» [21], которым в федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» была введена специальная статья 12.1, посвященная невостребованным земельным долям. В очередной раз были изменены правила и критерии отнесения земельных долей к невостребованным, а также детализирован обновленный механизм признания права публичной собственности на соответствующие сельскохозяйственные угодья. Важным нововведением стало законодательное закрепление возможности отказа правообладателя невыделенной земельной доли от права собственности с переходом ее в муниципальную собственность. Раньше отказаться от права собственности на земельную долю, как отмечают некоторые авторы, было невозможно [22, с. 14].

Критерием «невостребованности» законодателем выбрано отсутствие факта распоряжения имуществом (совершения сделок), что, по мнению отдельных авторов, является не совсем логичным, поскольку, «очевидно, законодатель под “невостребованностью” подразумевал отсутствие использования общего земельного участка собственником земельной доли» [23, с. 441–442].

Недостаточная определенность правового режима невостребованных земельных долей, снижающая эффективность применения на практике названной правовой категории, как уже отмечалось в юридической литературе, проявляется в следующем:



— отсутствие зафиксированных в законодательстве четких правовых последствий признания земельных долей невостребованными для их собственников;

— неоднозначность вопроса о правообладателе невостребованной земельной доли;

— обязательный судебный порядок признания права муниципальной собственности;

— не ограниченный законодательством срок реализации права на признание названных долей муниципальной собственностью, что может создавать правовую неопределенность на длительный период [24, с. 195—196].

10

Развитие правового режима невостребованных земельных долей и повышение его эффективности возможно по нескольким направлениям:

1) совершенствование порядка признания земельных долей невостребованными и критериев отнесения их к таковым;

2) регламентация процедуры внесудебного перехода невостребованных земельных долей в муниципальную собственность. Пока предлагаемые законопроекты об отказе от судебного порядка признания права собственности на невостребованные земельные доли не нашли поддержки у законодателя [25];

3) установление срока реализации права на признание невостребованных земельных долей муниципальной собственностью. Названная мера мотивирует муниципальные образования оперативно обращаться с соответствующими требованиями в суд и уменьшит количество злоупотреблений в рамках исследуемого института;

4) использование правового механизма признания права собственности на бесхозяйные земельные участки в случае отсутствия правообладателей невостребованных земельных долей;

5) ограничение срока использования юридической категории «невостребованная земельная доля». Понятие земельных долей изначально рассматривалось как временное явление на переходный период реформирования сельскохозяйственных предприятий. Правовая неопределенность в отношении сельскохозяйственных угодий существенно тормозит развитие аграрного предпринимательства и эффективное использование сельскохозяйственных земель. В частности, в подготовленном Правительством РФ законопроекте «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования вовлечения в оборот долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, а также в части определения особо ценных земель сельскохозяйственного назначения» предлагается признать с 1 января 2025 г. утрату прав на земельные доли лиц, чьи доли признаны невостребованными.

Список литературы

1. Палладина М.И. Правовое регулирование земельной реформы: возникновение и развитие права частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. 2013. №3. С. 19—25.



2. *Ведомости* Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. №1. Ст. 53.
3. *Собрание постановлений* Правительства РСФСР. 1992. №1-2. Ст. 9.
4. *Попов Д.И.* Правовой режим земельных долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2004.
5. *Краснов Н.И.* Земельная реформа и земельное право современной России // *Государство и право*. 1993. №12. С. 3—13.
6. *Козырь М.И.* Юридическая природа права на земельную долю // *Аграрное и земельное право*. 2009. №1. С. 125—132.
7. *Евсегнеев В.А.* Нерешенные вопросы приватизации земельных долей граждан // *Аграрное и земельное право*. 2014. №7. С. 30—38.
8. *Быстров Г.Е.* Земельная реформа в России: правовая теория и практика // *Государство и право*. 2000. №4. С. 49—50.
9. *Собрание законодательства* РФ. 2002. №30. Ст. 3018.
10. *Андреев Ю.Н.* Актуальные проблемы владения, пользования и распоряжения земельными участками (долями) из земель сельскохозяйственного назначения // *Аграрное и земельное право*. 2005. №1. С. 84—105.
11. *Черноморец Р.В.* Земельная доля как источник права собственности на землю в аграрных отношениях // *Вестник Российского университета кооперации*. 2017. №2. С. 142—145.
12. *Зайков Д.Е., Звягинцев М.Г.* Настольная книга гражданина по защите земельных прав : науч.-практ. пособие. М., 2008.
13. *Румянцев Ф.П.* Эффективность законодательного управления правовой судьбой неостребованных земельных долей // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2013. №3. С. 177—184.
14. *Гречихин В.Н., Исакова А.Г.* Земельные доли и вопросы права собственности на землю в России // *Аграрное и земельное право*. 2014. №1. С. 47—52.
15. *Стратегические приоритеты в сфере реализации Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации* : постановление Правительства РФ от 27.10.2021 г. №1832 (в ред. от 16.03.2022 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. *Липски С.А., Цыпкин Ю.А., Близнюкова Т.В.* Наличие большого числа неостребованных земельных долей является препятствием развития аграрного производства // *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель*. 2019. №9 (176). С. 22—26.
17. *Актуальные проблемы теории земельного права России* : монография / под общ. ред. А.П. Анисимова. М., 2020.
18. *Собрание законодательства* РФ. 1996. №11. Ст. 1026.
19. *Липски С.А.* Неостребованные земельные доли и обновление законодательства о землеустройстве // *Экологическое право* 2021. №6. С. 17—21.
20. *Собрание законодательства* РФ. 2005. №30, ч. 1. Ст. 3098.
21. *Собрание законодательства* РФ. 2011. №1. Ст. 47.
22. *Сухова Е.А.* Порядок обращения в муниципальную собственность земельных долей и вовлечения их в гражданский оборот: проблемы законодательства и практики // *Юрист*. 2013. №3. С. 13—15.
23. *Киндеева Е.А., Пискунова М.Г.* Недвижимость: права и сделки. Кадастровый учет и государственная регистрация прав. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011.



24. Нилов К.Н. Правовой режим неостребованных земельных долей // *Аграрное и земельное право*. 2020. №10. С. 193–196.

25. *Паспорт* проекта Федерального закона №685804-7 «О внесении изменений в статью 12.1 «Федерального закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части совершенствования порядка признания земельных долей неостребованными)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об авторе

Константин Николаевич Нилов – канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград, Россия.

E-mail: KNilov@kantiana.ru

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4386-607X>

12

K. N. Nilov

GENESIS OF THE CONCEPT OF “UNCLAIMED LAND SHARE” IN RUSSIAN LEGISLATION

Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia

Received 15 August 2022

Accepted 20 September 2022

doi: 10.5922/sikbfu-2022-3-1

To cite this article: Nilov K.N. 2022, Genesis of the concept of “unclaimed land share” in Russian legislation, *Vestnik of Immanuel Kant Baltic Federal University. Series: Humanities and social science*, №3. P. 5–13. doi: 10.5922/sikbfu-2022-3-1.

The concept of “unclaimed land share” appeared and developed in Russian legislation due to the debatable nature of the legal nature and the ambiguity of the legal regime of the land share as a category of land law. The article provides a description of the theoretical and practical issues related to the genesis of the doctrinal and legal concepts of land share and unclaimed land share, the topical issues of recognizing a land share as unclaimed. The author gives the timeline of the concept of unclaimed land share in the legislation, and indicates the change in the criteria for classifying land shares as unclaimed, as well as the complexity of the legal mechanism for recognizing the right of public ownership of them. The article also outlines the possible areas for further development of the legal regime of unclaimed land shares and improvement of its efficiency: procedural improvement to recognize land shares as unclaimed and the criteria for classifying them as such; regulation of the extrajudicial transfer of unclaimed land shares into municipal ownership; establishment of a term for the right to recognize unclaimed land shares as municipal property; use of the legal mechanism for recognizing ownership of unclaimed land shares as ownerless; limitation of the period of use of the legal category of “unclaimed land share”.

Keywords: land share, unclaimed land share, land plot, agricultural land, land reform, land conversions



The author

Dr Konstantin N. Nilov, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia.

E-mail: KNilov@kantiana.ru

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4386-607X>