**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» (далее – законопроект) разработан во исполнение поручения Президента Российской Федерации   
от 14.10.2016 № Пр-1971, поручения Правительства Российской Федерации   
от 20.10.2016 № АД-П11-6284.

Законопроект направлен на устранение недостатков действующего законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения, выявленных правоприменительной практикой.

Так, наличие в действующем законодательстве положений, допускающих признание общего собрания участников долевой собственности правомочным   
в случае присутствия на нем участников долевой собственности, составляющих не менее чем 20 процентов их общего числа, позволяет при принятии решений по вопросам владения, пользования и распоряжения земельным участком   
из земель сельскохозяйственного назначения, находящимся в долевой собственности, не учитывать мнение большинства участников долевой собственности, а также допускает принятие непопулярных решений путем проведения нескольких общих собраний по одному и тому же вопросу.

В связи с этим законопроект предусматривает повышение кворума общего собрания.

Согласно законопроекту общее собрание считается правомочным   
в случае присутствия на нем участников долевой собственности, владеющих более чем 50 процентами долей в праве общей собственности на земельный участок, если размеры земельных долей участников долевой собственности выражены в виде простой правильной дроби, или в случае присутствия на нем участников долевой собственности, составляющих не менее чем 50 процентов их общего числа, если размеры земельных долей участников долевой собственности выражены иным способом.

При этом, с учетом позиции субъектов Российской Федерации,   
в законопроекте предлагается установить норму, согласно которой в случае, если общее собрание признано несостоявшимся в связи с недостаточностью количества участников долевой собственности на земельный участок, необходимых для обеспечения его правомочности, при повторном проведении общего собрания оно считается правомочным, если на нем присутствуют участники долевой собственности, владеющие более чем 30 процентами долей в праве общей собственности на земельный участок, если размеры   
земельных долей участников долевой собственности выражены в виде простой правильной дроби, или не менее чем 30 процентов общего числа участников долевой собственности на этот земельный участок.

Указанные изменения в действующее законодательство позволят повысить защищенность прав и законных интересов участников долевой собственности, а также исключить случаи, когда проведение общего   
собрания участников долевой собственности невозможно в связи   
с отсутствием кворума, в субъектах Российской Федерации с низким   
спросом на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Аналогичный подход по определению кворума общего собрания содержится   
в корпоративном законодательстве, в частности в Федеральном законе   
от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Кроме того, в целях исключения случаев принятия противоречивых решений путем проведения нескольких общих собраний по схожим вопросам законопроектом предусмотрено, что:

общее собрание не вправе принимать решения по вопросам,   
не включенным в повестку дня общего собрания, а также изменять повестку дня общего собрания;

в повестку дня общего собрания не допускается включение вопросов   
об условиях договора аренды земельного участка, находящегося в долевой собственности, решение по которым принято менее трех месяцев назад;

решение общего собрания, отменяющее и (или) изменяющее ранее принятые решения общего собрания, должно содержать указание на такие решения.

Установление срока по включению вопросов об условиях договора аренды земельного участка в повестку дня общего собрания, равного не   
менее трех месяцев, позволит избежать принятия противоречивых решений путем проведения нескольких общих собраний, не соответствующих   
интересам большинства участников долевой собственности. При этом данный срок позволяет оперативно, в случае необходимости, по предложению участников долевой собственности либо лиц, использующих находящийся   
в долевой собственности земельный участок в целях производства сельскохозяйственной продукции, либо органа местного самоуправления инициировать пересмотр ранее принятых общим собранием решений об условиях договора аренды земельного участка.

Согласно действующей редакции Закона об обороте орган местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности:

извещает участников долевой собственности о проведении общего собрания;

несет ответственность за обеспечение допуска к голосованию на общем собрании;

участвует в организации и проведении общего собрания, в том числе удостоверяет полномочия присутствующих на собрании лиц, председательствует при открытии и ведении общего собрания, если иной председатель не будет избран, подписывает протокол общего собрания, участвует в обсуждении вопросов с правом совещательного голоса.

Таким образом, в настоящее время обеспечение организации   
и проведения общего собрания участников долевой собственности   
фактически возложено на орган местного самоуправления поселения   
или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в общей долевой собственности.

Законопроект закрепляя обязанность по организации и проведению общего собрания уполномоченным должностным лицом органа местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, уточняет предусмотренные Законом об обороте полномочия органов местного самоуправления по проведению общих собраний.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 352-ФЗ «О внесении   
изменений в статьи 13 и 15 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон № 352-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте   
земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте), согласно которым порядок определения размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах, в виде простой правильной дроби устанавливается Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем действующим законодательством не определен орган, уполномоченный осуществлять расчет размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах, в виде простой правильной дроби.

С учетом этого законопроект предусматривает обязанность органа местного самоуправления поселения или городского округа по месту расположения земельного участка, находящегося в долевой собственности, осуществить определение размеров земельных долей, выраженных   
в гектарах или баллах, в виде простой правильной дроби.

Расчет размера земельных долей представляется на утверждение   
общему собранию участников долевой собственности. В случае, если общим   
собранием участников долевой собственности в течение четырех месяцев   
со дня опубликования расчета размера земельных долей не принято решение   
об утверждении расчета размера земельных долей, орган местного самоуправления утверждает такой расчет размера земельных долей самостоятельно.

Законом № 352-ФЗ предусмотрена разработка Порядка определения размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах, в виде простой правильной дроби, который позволит осуществлять исчисление земельного налога в отношении правообладателей долей в праве общей собственности   
на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, выраженных в гектарах и баллах.

Для осуществления расчета размеров земельных долей, выраженных   
в гектарах или баллах, в виде простой правильной дроби будут необходимы   
сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости,   
а также сведения, имеющиеся в распоряжении органов местного самоуправления. С учетом этого риски, связанные с ошибками и неточностями в расчетах размеров земельных долей, являются незначительными.

Кроме того, законопроектом предусмотрена возможность пересмотра общим собранием участников долевой собственности расчета размеров земельных долей, принадлежащих участникам долевой собственности, в случае, если органом местного самоуправления допущена техническая ошибка.

Согласно статье 14 Закона об обороте участник долевой собственности, выразивший на общем собрании участников долевой собственности   
несогласие с передачей в аренду земельного участка, находящегося в долевой собственности, или с условиями договора аренды такого земельного участка,   
в случае передачи его в аренду вправе выделить земельный участок в счет принадлежащих ему земельной доли или земельных долей по правилам, установленным пунктом 4 статьи 13 Закона об обороте, и распорядиться выделенным в счет земельной доли или земельных долей земельным участком по своему усмотрению. При этом согласие арендатора земельного участка или залогодержателя права аренды земельного участка на выдел в счет земельной доли или земельных долей земельного участка не требуется и договор   
аренды или залог прав аренды в отношении выделенного земельного участка прекращается.

В то же время Законом об обороте и иными федеральными законами   
не урегулирован вопрос о возможности выдела земельного участка в счет земельной доли из земельного участка, находящегося в долевой   
собственности и переданного в аренду, в случаях, когда участник долевой собственности на общем собрании не выразил несогласие с передачей   
в аренду такого земельного участка или с условиями договора аренды.

В целях устранения пробелов в правовом регулировании,   
законопроектом предусматривается, что в случае, если участник долевой собственности не выразил на общем собрании участников долевой собственности несогласие с передачей в аренду земельного участка, находящегося в долевой собственности, или с условиями договора аренды такого земельного участка, он вправе выделить земельный участок   
в счет своей земельной доли или своих земельных долей при наличии   
в письменной форме согласия арендатора, если иное не предусмотрено договором аренды земельного участка, находящегося в долевой собственности.

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений   
в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные   
акты Российской Федерации» (далее – Закон № 171-ФЗ) (вступил в силу   
с 01.03.2015) был существенно изменен порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Законом № 171-ФЗ из Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ   
«О крестьянском (фермерском) хозяйстве» исключены положения, предусматривавшие возможность предоставления крестьянским (фермерским) хозяйствам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов.

Статьями 39.3 и 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, введенными Законом № 171-ФЗ, также предусматривается возможность продажи и заключения договоров аренды земельных участков, находящихся   
в государственной и муниципальной собственности, без проведения торгов гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

При этом согласно Закону № 171-ФЗ в течение тридцати дней   
после поступления заявления гражданина или крестьянского (фермерского) хозяйства о предварительном согласовании предоставления земельного   
участка или о предоставлении земельного участка для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности уполномоченный орган обеспечивает опубликование извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей либо принимает решение об отказе   
в предварительном согласовании предоставления земельного участка или   
об отказе в предоставлении земельного участка.

Граждане, крестьянские (фермерские) хозяйства, которые   
заинтересованы в приобретении прав на испрашиваемый земельный   
участок, могут подавать заявления о намерении участвовать в аукционе.

Таким образом, при наличии заинтересованных лиц земельный участок предоставляется по результатам аукциона.

Основной проблемой, возникающей при реализации данной правовой нормы, является невозможность конкуренции крестьянских (фермерских) хозяйств с крупными сельскохозяйственными организациями при проведении аукционов.

В этой связи законопроектом вносятся изменения в Закон об обороте, предусматривающие расширение перечня случаев, когда земельные участки   
из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут предоставляться без проведения торгов.

Так, согласно законопроекту в аренду без проведения торгов предоставляются земельные участки, предоставляемые впервые гражданам   
и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности на срок четыре года при   
условии, что площадь предоставляемого земельного участка, не превышает минимальный размер земельного участка, предоставляемого для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства.

Основной целью данных изменений является создание льготных   
условий при предоставлении гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Действующей редакцией пункта 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что арендатор земельного участка   
при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет, имеет право передавать в пределах срока договора аренды свои права и обязанности   
по договору третьему лицу, в том числе отдавать арендные права на   
земельный участок в залог и вносить их в качестве вклада в уставный   
капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса   
в производственный кооператив, а также в субаренду без согласия арендодателя земельного участка при условии его уведомления.

В целях исключения передачи арендатором своих прав и обязанностей третьему лицу без согласия арендодателя законопроектом предусматривается установление срока, равного четырем годам, при предоставлении земельных участков из земель сельскохозяйственного гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

При этом арендная плата за земельный участок определяется в размере   
не выше размера земельного налога.

Предлагаемые законопроектом изменения упростят доступ граждан   
и крестьянских (фермерских) хозяйств к земельным ресурсам, а также позволят решить проблему, связанную с невозможностью конкуренции крестьянских (фермерских) хозяйств, представляющих собой преимущественно   
семейные хозяйства, с крупными сельскохозяйственными организациями, созданными как крестьянские (фермерские) хозяйства, в рамках   
существующих процедур предоставления земельных участков, находящихся   
в государственной или муниципальной собственности, предусмотренных земельным законодательством Российской Федерации.

Также законопроектом предусматривается внесение изменения   
в статью 6 Закона об обороте, согласно которому признаки неиспользования   
земельных участков по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации (далее – Признаки) устанавливаются без учета особенностей ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации.

Пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенному использованию в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными [законами](consultantplus://offline/ref=6F45B6A30CC19C5902973A5C89487C79F8B7DAC002FF41C37FF6482AB9682EEBC8A78BE2A5E2D45FaBl5F) и требованиями специальных федеральных законов.

Таким образом, признаки неиспользования должны быть сформированы с учетом видов сельскохозяйственной деятельности, характеризующих использование земельного участка по целевому назначению и в соответствии с видом разрешенного использования.

Виды разрешенного использования земельных участков и соответствующие им основные виды хозяйственной деятельности определены Классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540.

Региональные особенности ведения сельского хозяйства формируют особенности осуществления основных видов сельскохозяйственной деятельности (систему земледелия, специализацию и т.п.) и не определяют   
факт неиспользования земельных участков.

Кроме того следует отметить, что положения статьи 6 Закона об обороте   
в части определения признаков использования с нарушением законодательства Российской Федерации с учетом особенностей ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации противоречат требованиям Земельного кодекса Российской Федерации в сфере охраны земель, которые   
не дифференцируются с учетом региональных особенностей ведения сельского хозяйства.

В связи с изложенным, определение признаков неиспользования и признаков использования земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения с нарушением требований законодательства Российской Федерации с учетом региональных особенностей ведения   
сельского хозяйства или осуществления иной связанной   
с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации, нецелесообразно.

Вместе с этим, в ряде случаев применение Признаков может привести к необоснованному привлечению к административной ответственности добросовестных правообладателей земельных участков, а в последствии изъятию таких земельных участков (например, применение Признаков без учета периода полевых сельскохозяйственных работ, а также в отношении земель, не используемых для сельскохозяйственного производства, но необходимых для его обеспечения либо неиспользуемых, но пригодных для ведения сельского хозяйства (чистые пары); земель, расположенных в границах территорий и зон с особыми условиями использования территорий, правовой режим которых устанавливает ограничения или запрет использования таких земель для целей ведения сельского хозяйства; земель, на которых наличие негативных процессов связано с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера и их последствиями).

В связи с этим, законопроектом предусматривается изменение в статью 6 Закона об обороте, согласно которому Правительством Российской Федерации наряду с Признаками устанавливаются особенности их применения.

Кроме того, законопроектом предусматривается утверждение Минсельхозом России порядка определения площади негативных процессов на земельных участках в составе земель сельскохозяйственного назначения.

В частности, соответствующий порядок необходим для обоснования наличия признаков использования земельных участков с нарушением законодательства Российской Федерации (в том числе в суде), в случае выявления негативных процессов на земельных участках.

В настоящее время соответствующие проблемы, связанные   
с обоснованием выявленных нарушений, возникают в ходе применения Россельхознадзором действующих Признаков неиспользования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности   
в субъектах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 369.

Принятие соответствующего ведомственного акта также согласуется   
с поручением Президента Российской Федерации от 29.06.2016   
№ Пр-1240 о необходимости в целях повышения эффективности государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля разработки методик, позволяющих фиксировать факт нарушения законодательства, для обеспечения объективности принимаемых решений.

С учетом правоприменительной практики, сложившейся при   
реализации действующего земельного законодательства, законопроект дополняет подпункт 31 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса   
Российской Федерации положениями, согласно которым при заключении   
на новый срок договора аренды земельного участка, находящегося   
в государственной или муниципальной собственности и предназначенного   
для ведения сельскохозяйственного производства, сохраняются прежние условия договора аренды.

Предлагаемые изменения позволят исключить случаи включения исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными на распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности,   
в договоры аренды земельных участков, заключаемые на новый срок, условий, существенно ухудшающих положение арендаторов.

Кроме того, законопроектом предусматривается внесение изменений   
в Закон об обороте, согласно которым минимальные размеры образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения   
могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации   
в соответствии с требованиями земельного законодательства, но не более устанавливаемого законами субъектов Российской Федерации предельного минимального размера земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставляемых для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Указанные изменения предлагаются законопроектом в целях предотвращения установления субъектами Российской Федерации значительных размеров земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, размеры и стоимость которых приведет к невозможности их приобретения гражданами и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 354-ФЗ «О внесении изменений   
в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации) в части внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи   
о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения или обременения такого земельного участка до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации.

В целях устранения противоречий в Законе о регистрации, законопроектом вносятся изменения в статью 25 в части дополнительного основания для возврата заявления и документов, представленных для осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, без рассмотрения.

Большинство субъектов Российской Федерации поддерживают необходимость внесения предлагаемых законопроектом изменений   
в законодательство Российской Федерации.

Законопроект также содержит переходные положения ввиду необходимости утверждения Правительством Российской Федерации   
Порядка определения размеров земельных долей, выраженных в гектарах   
или баллах, в виде простой правильной дроби в силу пункта 4 статьи 15   
Закона об обороте.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Реализация законопроекта не повлечет расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Предлагаемые изменения не окажут влияния на достижение целей   
и задач, предусмотренных Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья   
и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717.