

УДК 349.4  
ББК 67.407.1  
Б 91  
Л.Н. Буркова

## Залог земель сельскохозяйственного назначения: проблемы правового регулирования

(Рецензирована)

### *Аннотация:*

Проводится анализ нормативно-правовых актов, регулирующих ипотеку недвижимости с целью выявления проблем правового регулирования, а также специфических норм, определяющих правовой режим залога земель сельскохозяйственного назначения. Анализируются федеральные законы «Об ипотеке (залоге недвижимости)», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», проводится сравнение их на предмет полноты правового регулирования и коллизий залога земель сельскохозяйственного назначения.

### *Ключевые слова:*

Залог недвижимости, ипотека, земли, залог сельскохозяйственных земель, зонирование территорий, категории земель.

Правоприменительная практика пока не дала ответа на вопрос, существуют ли особенности залога земель сельскохозяйственного назначения. Анализ норм Федеральных законов от 16 июня 1998 г. №2, 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»,<sup>1</sup> от 24 июля 2002 г. №2, 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»,<sup>2</sup> Земельного кодекса РФ<sup>3</sup> и Гражданского кодекса РФ<sup>4</sup> не позволяют однозначно выделить указанные особенности ввиду отсутствия последовательного их изложения. Кроме того, ни в одном из перечисленных нормативно-правовых актов законодатель не формулирует правовые нормы таким образом, чтобы правоприменитель мог понять, что излагаемая норма представляет собой именно особенность залога земель рассматриваемой категории.

Статья 7 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» названа «Залог земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения» и включена в главу первую «Общие положения», а не в главу вторую «Особенности оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения», которая содержит статьи о купле-продаже, аренде, порядке предоставления гражданам и юридическим лицам в собственность или аренду,

наследовании земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения. Исходя из изложенного, законодатель выделяет залог земельных участков из системы оборота земель. Вероятнее всего, подобное выделение ст. 7 из главы второй связано с тем, что данная статья не может установить именно особенностей в части ипотеки уже потому, что эти особенности установлены иным нормативно-правовым актом – Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)», в то время как иными нормативными правовыми актами (например, Гражданским кодексом РФ) особенности совершения сделок с земельными участками не установлены. Поэтому становится понятным и отнесение залога долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения к гл. 3 «Особенности оборота долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения» Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а не к Федеральному закону «Об ипотеке (залоге недвижимости)», т.к. Закон об ипотеке не содержит положений о залоге долей в праве общей собственности, соответственно, регулирование вопроса залога долей должно осуществляться с учетом общих

требований законодательства, о чем и говорится в ст. 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Последовательное толкование Федеральных законов «Об ипотеке (залоге недвижимости)», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также Земельного и Гражданского кодексов РФ приводит нас к выводу о том, что особенности залога земель сельскохозяйственного назначения установлены двумя нормативными правовыми актами: Законом об ипотеке и Законом об обороте земель. При этом законодатель систематизирует рассматриваемые особенности в отдельной, статье или главе какого-либо из названных Законов, и только подробное изучение норм позволяет сделать вывод о наличии подобных особенностей и выделении законодателем в системе обеспечения исполнения обязательств (к которой относится и ипотека) особой роли залога земель сельскохозяйственного назначения.

Исходя из норм названных законов, можно констатировать, что законодательно выделяются следующие ситуации возможной передачи путем залога прав на земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения: непосредственный залог (ипотека) земельного участка; залог права аренды на земельный участок; залог доли в праве общей долевой собственности на земельный участок.

Залог недвижимого имущества, в том числе земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, а также залог права аренды такого участка в качестве сделки регулируются специальным Законом – Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)», нормы которого в части залога земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет над иными нормами гражданского и земельного законодательства; вместе с тем основным нормативным правовым актом, регулирующим особенности оборота земель при совершении иных сделок с земельными участками рассматриваемой категории, является Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

При залоге земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения существует возможность преодолеть преимущественное право покупки такого земельного участка, предоставленное органу исполнительной

власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления и предусмотренное ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». При реализации заложенного земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения на публичных торгах не действует преимущественное право покупки исполнительного органа государственной власти субъекта РФ либо, в соответствующих случаях, органа местного самоуправления (залог, пусть даже не направленный на отчуждение указанного земельного участка, всё-таки может впоследствии привести к его отчуждению, и именно путём продажи (на публичных торгах); залогодатель (в большинстве случаев – собственник земельного участка) при ипотеке не обязан извещать высший орган государственной власти субъекта РФ (в установленных случаях местного самоуправления) о намерении заложить земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения – в соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» обязанность известить указанный орган лежала бы на продавце при намерении осуществить продажу земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения; таким образом, при возможности залогодержателя контролировать проведение публичных торгов последний сможет совершить сделку по отчуждению земельного участка рассматриваемой категории путем продажи на торгах без уведомления исполнительного органа субъекта РФ либо, соответственно, органа местного самоуправления. Кроме того, п. 1 ст. 8 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» целенаправленно указывает, что преимущественное право покупки не действует в случае продажи земельного участка с публичных торгов. Следовательно, может иметь место ситуация, когда продавец, будучи уверен, что исполнительный орган государственной власти РФ (орган местного самоуправления) изъявит желание приобрести отчуждаемый продавцом земельный участок, для преодоления преимущественного права покупки совершит сделку по залогу данного участка в целях передачи земельного участка конкретному лицу, принимающему участие в публичных торгах. Рассматриваемая ситуация позволяет обойти один из принципов оборота земель

сельскохозяйственного назначения (подп. 3 п. 3 ст. 1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Не допускается ипотека земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, если такой участок находится в государственной или муниципальной собственности (ст. 63 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»); в то же время ст. 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрена возможность получения гражданами и юридическими лицами земельного участка сельскохозяйственного назначения в собственность или аренду, если такой участок находится в государственной или муниципальной собственности.

При залоге доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения опять же существует возможность обойти один из принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения – «преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности в случае, если другие участники долевой собственности откажутся от покупки такой доли или не заявят о намерении приобрести такую долю в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения» (подп. 4 п. 3 ст. 1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). В отличие от случая с реализацией на торгах непосредственно заложенного земельного участка рассматриваемой категории, в данной ситуации уже не действуют непосредственно положения Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (поскольку закладывается не сам земельный участок, а только доля в праве), связанные, например, с запретом проведения в отношении земельного участка сельскохозяйственного назначения аукциона, предусмотренного Законом об ипотеке, а действуют нормы Гражданского кодекса РФ. Следовательно, победителем аукциона, исходя из ч. 2 п. 3 ст. 350 ГК РФ, должно считаться лицо, предложившее наивысшую цену, и уж никак не непосредст-

венно иной участник долевой собственности и, соответственно, впоследствии орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления. При исследовании данной особенности необходимо обращаться уже к текстам законов, связанных с долевой собственностью, в первую очередь к Федеральному закону «Об обществах с ограниченной ответственностью».<sup>5</sup> Статьей 22 данного Закона установлено, что «участник общества вправе заложить принадлежащую ему долю в уставном капитале, если это не запрещено уставом, третьему лицу с согласия общества по решению общего собрания участников общества, принятому большинством голосов всех участников общества, если необходимость большего числа голосов для принятия такого решения не предусмотрена уставом общества».

Таким образом, столкнувшись с реализацией заложенной доли в юридическом лице, владеющем земельным участком сельскохозяйственного назначения, и презюмируя, что такая доля заложена без нарушения устава общества с ограниченной ответственностью и прав других участников общества, приходим к выводу, что орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления лишен возможности реализовать свое преимущественное право покупки доли в уставном капитале юридического лица, владеющего таким земельным участком. Здесь ситуация не менее интересна, чем при непосредственной реализации земельного участка сельскохозяйственного назначения: участники долевой собственности, зная о намерении государства (муниципалитета) приобрести земельный участок, принадлежащий каждому из них, договариваются между собой и отдают доли с согласия друг друга в залог третьим лицам, чтобы в последующем данные доли продать. При реализации заложенных долей в уставном капитале юридического лица, владеющего земельным участком, на аукционе третьим лицом предлагается более высокая цена, и преимущественное право покупки доли в уставном капитале, предоставленное органу государственной власти РФ или органу местного самоуправления, преодолевается.

Имеются и иные особенности залога земель из состава земель сельскохозяйственного назначения по отношению к залогоу земель иных категорий. Залогодержателями по договору об

ипотеке земельного участка сельскохозяйственного назначения могут быть иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%, однако при реализации указанного земельного участка на публичных торгах в случае, если последние были признаны несостоявшимися, а такой залогодержатель приобрел участок, он должен в течение года произвести отчуждение земельного участка сельскохозяйственного назначения.

Залогодержателем по договору об ипотеке сельскохозяйственных угодий может быть гражданин, если в его собственности, собственности его супруга и близких родственников (родителей, братьев, сестер, дедушки, бабушки, внуков), а также юридических лиц, в которых данные гражданин или его супруг и близкие родственники имеют право распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, принадлежащих на акции (вклады, доли), составляющие уставные (складочные) капиталы данных юридических лиц, даже в том случае, если после того, как торги будут признаны несостоявшимися (при реализации заложенного земельного участка), в собственности названных лиц окажется земельный участок рассматриваемой категории площадью большей, чем максимальный размер земельного участка, которым может владеть перечисленная группа лиц, установленный законом субъекта РФ; однако в течение года должно произойти отчуждение земельного участка сельскохозяйственных угодий.

Иной представляется ситуация непосредственного привлечения к участию в публичных торгах в качестве покупателей лиц, перечисленных в ст. 3, и лиц, участие в торгах которых может привести к нарушению требований ст. 4 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Представляется, что основное различие здесь состоит в том, что при ипотеке земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения перечисленные лица могут выступать в качестве залогодержателей в силу того, что они не стремятся к приобретению предмета ипотеки (поскольку при невыполнении обязательств по договору об ипо-

теке залогодержатель получает при удовлетворении своих требований не само имущество (в данном случае – земельный участок), а его стоимость, вырученную на торгах, и лишь «стечение обстоятельств» (Закон об ипотеке предусматривает две возможности, когда залогодатель может приобрести земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения себе в собственность: не выполнение залогодателем условий договора, поведение публичных торгов и победа залогодержателем на данных торгах; невыполнение залогодателем условий договора, проведение публичных торгов и признание данных торгов несостоявшимися) может вести к тому, что им придется выкупить заложенный по договору об ипотеке земельный участок. При прямом же участии перечисленных лиц в публичных торгах или аукционе субъективной составляющей (субъективной стороной) их действий будет уже желание приобрести земельный участок сельскохозяйственного назначения, обладание которым изначально запрещено в силу 4 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Это обстоятельство представляется первоочередным в части определения возможности перечисленных выше лиц быть залогодержателями по договору об ипотеке, и именно этим также объясняется положение ч.2 п.4 ст.58 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». В свою очередь, п. 2 ст. 68 Закона об ипотеке подтверждает тот факт, что ряд лиц не имеет права участвовать в публичных торгах при реализации земельного участка в случае невыполнения залогодателем обязательств по договору об ипотеке. Такого рода ограничениями являются, в том числе требования, установленные федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»,<sup>6</sup> предусматривающим, что право на создание крестьянского (фермерского) хозяйства и на получение земельного участка для этих целей имеют только лица, профессионально связанные с сельскохозяйственной деятельностью.

При обращении взыскания на заложенный по договору ипотеки земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения, суд при наличии уважительных причин по заявлению залогодателя вправе в решении об обращении взыскания на заложенный участок отсрочить его реализацию на срок до одного

года. Закон об ипотеке называет только два случая возможного предоставления отсрочки на реализацию заложенного по договору об ипотеке имущества (земельного участка): первым является рассматриваемая особенность, в качестве второго называется ситуация, когда залогодателем является гражданин при условии, что залог не связан с осуществлением им предмета предпринимательской деятельности (т.е. в последнем случае гражданин чаще всего закладывает свое личное имущество). Законодатель, формулируя текст ст. 54 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», одинаково относится как к ситуации, когда гражданин может лишиться своего имущества, так и к ситуации, когда может произойти отчуждение ценного земельного участка у его собственника. При этом нельзя забывать, что отсрочка в обращении взыскания на заложенный земельный участок является правом, а не обязанностью суда; именно суд определяет срок, на который даётся отсрочка, и это может быть не обязательно год, а любой срок менее одного года. Определяя срок, на который предоставляется отсрочка реализации заложенного имущества, суд должен учитывать то, что сумма требований залогодержателя, подлежащих удовлетворению из стоимости заложенного имущества на момент истечения отсрочки, не должна превышать стоимость заложенного имущества по оценке, указанной в договоре об ипотеке.

Дополнительно установлено, что отсрочка реализации заложенного имущества не допускается, если она может повлечь существенное ухудшение финансового положения залогодержателя, или в отношении залогодержателя либо залогодателя возбуждено дело о признании его несостоятельным (банкротом). Из текста ст. 54 также вытекает, что стороны судебного процесса не вправе заявлять в суд ходатайство об отсрочке исполнения судебного акта по указанному основанию в том случае, если последний уже вынесен.

При залоге земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения не допускается удовлетворение требований залогодержателя за счет земельного участка на основании нотариально удостоверенного соглашения между залогодержателем и залогодателем, заключенного после возникновения оснований для обращения взыскания на заложен-

ный земельный участок, без обращения в суд (подп. 2.1 ст. 55 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»). Законом РФ от 29 мая 1992 г. №2872-1 «О залоге», который был первым нормативно-правовым актом, регулирующим непосредственно залоговые отношения, была предусмотрена ситуация удовлетворения требований кредитора из стоимости заложенного имущества должника исключительно в судебном порядке (ст.28), и лишь Гражданский кодекс РФ установил, что удовлетворение из стоимости заложенного имущества возможно без обращения в суд на основании нотариально удостоверенного соглашения залогодержателя с залогодателем (п. 1 ст. 349); позиция ГК РФ была воспринята законодателем, в том числе и в ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Указанная особенность в первую очередь, на мой взгляд, обусловлена тем, что в случае, если бы допускалась реализация заложенного земельного участка по соглашению между залогодателем и залогодержателем, а не на основании судебного решения, участники земельного рынка воспользовались бы нормами ст. 55 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и стали бы заключать такие соглашения достаточно часто опять же в целях избежания преимущественного права покупки уполномоченным органом (органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления) земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, поскольку статьёй 55 предусмотрено право залогодержателя приобрести заложенное по договору ипотеки имущество для себя или третьих лиц с зачетом в счет покупной цены требований залогодержателя к должнику, обеспеченных ипотекой.

В случае залога земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения не допускается реализация указанного участка путем продажи его на аукционе, о возможности которой при залоге недвижимого имущества говорится в ст. 59 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Указанное положение предусмотрено ч.2 п.2 ст. 56 Закона об ипотеке, которая представляет собой отсылочную норму к п.2 ст.55. Рассматриваемая особенность становится понятной только после уяснения основного отличия аукциона, о котором идет речь в ст. 56, 59 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», от публичных торгов, в том числе аук-

циона как формы публичных торгов, проведение которых урегулировано нормами Гражданского кодекса РФ.

Данное отличие состоит в том, что организатором торгов, предусмотренных текстом Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)», выступает залогодержатель. Это, в свою очередь, означает, что: во-первых, залогодержатель по согласованию с залогодателем сам выбирает специализированную организацию, которая будет проводить аукцион, и вид договора, который заключается с ней; во-вторых, залогодатель и залогодержатель могут самостоятельно определить дополнительные правила проведения аукциона. Законодатель введением этой особенности сознательно, как и в ряде других положений ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», предпринимает попытку минимизировать возможность сторон договора об ипотеке злоупотребить своими правами при проведении публичных торгов ввиду того, что земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения представляет собой особую ценность.

При обращении взыскания на заложенный земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения не допускается обращение взыскания на такой земельный участок до истечения соответствующего периода сельскохозяйственных работ с учетом времени, необходимого для реализации произведенной или произведенной и переработанной сельскохозяйственной продукции. Данное требование действует до 1 ноября года, в котором предусмотрено исполнение обеспечиваемого ипотекой обязательства или его части, если договором об ипотеке не предусмотрена иная дата (ст. 68 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»). По сути, норма, предусмотренная статьёй 68, представляет собой единственную особенность, напрямую связанную именно с характером и целевым использованием земель из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Если на закладываемом земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения находятся здания, строения, сооружения, в том числе возводимые на таком земельном участке, или иные прочно связанные с земельным участком объекты недвижимости, принадлежащие на том же праве собственнику

такого земельного участка, то ипотека данного земельного участка допускается только с одновременной ипотекой прочно связанных с ним объектов недвижимости (ст. 64 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»). Указанное положение является последовательным продолжением развития законодателем одного и основных принципов действующего земельного законодательства – единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (подп. 7 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ). Основу данной нормы составляет задача сохранения связи между земельным участком из состава земель сельскохозяйственного назначения и объектом недвижимости (зданием, строением, сооружением), находящимся на земельном участке данной категории, поскольку в большинстве случаев указанный объект недвижимости предназначен также для целей сельского хозяйства. Действующим гражданским законодательством уже с момента принятия в 1995г. Гражданского кодекса была предусмотрена и обратная ситуация: ипотека здания или сооружения допускается исключительно с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, либо части этого участка, функционально обеспечивающей закладываемый объект, либо принадлежащего залогодателю права аренды этого участка или его соответствующей части (п. 3 ст. 340 ГК РФ, ст. 69 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»). Постановлением Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>7</sup> обращено внимание на то, что собственник или арендатор земельного участка в случае залога по договору ипотеки здания или сооружения, находящегося на данном земельном участке, обязан передать в ипотеку земельный участок, на котором находятся указанные здания или сооружения. Если такое лицо по договору ипотеки передаёт в собственность только здание или сооружение, а земельный участок или право его аренды не являются предметом залога, то такой договор должен считаться ничтожной сделкой.

Таким образом, анализ правового регулирования залога земель сельскохозяйственного назначения позволяет сделать вывод о том, что

большая их часть связана с теми или иными ограничениями. Вместе с тем существуют и такие моменты, которые позволяют использовать залог земель сельскохозяйственного назначения как институт, с помощью которого можно преодолеть неоднозначность нормативных предписаний законодателя, установленных в действующих правовых актах.

#### **Примечания:**

- <sup>1</sup> Об ипотеке (залоге недвижимости): Федеральный закон от 16 июля 1998 г. №102-ФЗ (с изм. на 18 декабря 2006 г. №232-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – №29. – Ст. 3400; Парламентская газета. – 2006. – №214-215, 21 декабря.
- <sup>2</sup> Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24 июля 2002 №101-

ФЗ (в ред. ФЗ от 21.12.2004. №172-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – №30. – Ст. 3018.

- <sup>3</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 30 октября 2001г. (в ред. Федерального закона от 30.06.2003г. №86-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – №44. – Ст.4147.
- <sup>4</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации от 21 октября 1994 г. Часть первая. (в ред. Федерального закона от 29.06.2004 г. №58-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – №32. – Ст.3301; 2004. – №18. – Ст. 1654.
- <sup>5</sup> Об обществах с ограниченной ответственностью: Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. №14-ФЗ (с изменениями от 11 июля, 31 декабря 1998 г., 21 марта 2002 г., 29 декабря 2004 г.) // СЗ РФ. – 1998. – №7. – Ст. 785.
- <sup>6</sup> О крестьянском (фермерском) хозяйстве: Федеральный закон от 11 июня 2003г. №74-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – №24. – Ст. 2249.
- <sup>7</sup> Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 1996. – №9.