

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.18.96.038

## Обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками

**Салюк Алексей Владиславович**

Магистрант

Тихоокеанский государственный университет в г. Хабаровск,  
680035, Российская Федерация, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136;  
e-mail: saluk663@mail.ru

**Олейникова Альбина Яковлевна**

Кандидат юридических наук

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Тихоокеанский государственный университет в г. Хабаровск  
680035, Российская Федерация, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136;  
e-mail: saluk663@mail.ru

### Аннотация

В статье автор поднимает вопросы о правомочности действий муниципалитетов по распоряжению земельными участками на примере администрации Приморского края. Актуальность работы подчеркивается вниманием разных слоев российского общества к поднятой теме. Проводится анализ действующего законодательства на предмет наличия пробелов, исследуется судебная практика. В

заключении приводятся доводы о необходимости установления законодательных ограничений для предотвращения неправомерного распоряжения земельными участками. Проблематика, связанная с оформлением права бессрочного пользования на земельные участки, выражается в фактах злоупотреблений со стороны должностных лиц органов местного самоуправления. В качестве примера можно привести схему, когда земельный участок передаётся от имени муниципального образования в пользование администрации и фактически выводится из гражданского оборота, что наносит экономический ущерб. Органы местного самоуправления в целях предоставления неправомерной возможности использовать земельный участок злоупотребляют гражданскими правами в угоду интересам третьих лиц

### Для цитирования в научных исследованиях

Салюк А.В., Олейникова А.Я. Обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 1А. С. 260-265. DOI: 10.34670/AR.2020.18.96.038

### Ключевые слова

Законность, органы местного самоуправления, земельные участки, нормативные акты.

---

## Введение

Проблематика, связанная с оформлением права бессрочного пользования на земельные участки, выражается в фактах злоупотреблений со стороны должностных лиц органов местного самоуправления. В качестве примера можно привести схему, когда земельный участок передаётся от имени муниципального образования в пользование администрации и фактически выводится из гражданского оборота, что наносит экономический ущерб.

## Основное содержание

Органы местного самоуправления в целях предоставления неправомерной возможности использовать земельный участок злоупотребляют гражданскими правами в угоду интересам третьих лиц.

Рассмотрим наиболее яркий пример серых схем, который имел широкий резонанс в обществе. Администрация одного из муниципальных образований Приморского края в рамках инвестиционного конкурса предоставила земельный участок, расположенный на популярном для туристов побережье. На основании инвестиционного соглашения инвестор формально занял земельный участок и приступил к предоставлению услуг по организации отдыха населения на пляжной территории, собирая существенную прибыль. Подобное соглашение являлось средством прикрытия неправомерных действий, и фактически лицо самовольно занимало земельный участок. Инвестор предусмотренных земельным законодательством прав на земельный участок не имел. Органы Росреестра не проводили регистрацию данного инвестиционного соглашения.

После выявления вышеуказанных фактов органы прокуратуры стали обоснованно требовать освобождения участка и передачи его в соответствии с процедурами, установленными земельным законодательством. Однако недобросовестный распорядитель изобрёл потенциально новую схему обхода действующего законодательства, которая в настоящее время активно используется на территории Приморского края многими муниципальными образованиями ввиду существующего пробела в законе.

Так, статья 39.36 Земельного кодекса РФ позволяет размещать необходимые для организации пляжного отдыха нестационарные объекты.

Однако в силу требований ст. 39.11 ЗК РФ наличие на земельном участке объектов, установленных в соответствии со ст. 39.36, не является основанием для отказа в предоставлении земельных участков третьим лицам. Например, если гражданин Д. владеет правом на размещение нестационарных объектов в порядке ст. 39.36 ЗК РФ, то юридическое лицо всё равно имеет право получить такую землю в аренду, что в большой степени вероятности приведёт к конфликту интересов арендатора и владельца объектов.

Администрация, осознавая факт возможности потери контроля, решила оформить земельный участок в постоянное (бессрочное пользование), а заодно и множество других земельных участков. Всего около 25 участков, в том числе для ЛПХ и прочих видов разрешённого использования, которые никак не соотносятся с полномочиями органов местного самоуправления.

Согласно гражданскому законодательству право постоянного (бессрочного) пользования препятствует распоряжению таким участком (ст. 269 ГК РФ) [Петров, 2017, с. 11].

В итоге администрация предоставила от имени муниципального образования самой же

администрации поселения право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. Другими словами, администрация передала землю сама себе в бессрочное пользование, чтобы ограничить своё собственное право на распоряжение земельными участками. Фактически земельным участком администрация никогда не пользовалась и не пользуется до настоящего времени.

На земельный участок в силу его привлекательности для реальных инвесторов претендовали многие коммерческие организации с целью приобретения его в аренду. Администрация отказывала им в предоставлении данного земельного участка ввиду наличия зарегистрированного права постоянного (бессрочного) пользования, которое сама же специально и оформила.

Что примечательно, для регистрации такого права органам Росреестра достаточно лишь одного постановления органа местного самоуправления о предоставлении земельных участков в бессрочное пользование.

Имелись случаи, когда у органов Росреестра при регистрации 2 видов прав на один и тот же земельный участок, за одним и тем же лицом не возникало никаких вопросов. Тогда как существование 1 объекта, на которое у одного и того же лица имеется 2 разных права (право собственности и право бессрочного пользования), является некорректным и порождает правовую неопределённость [Ерофеев, 2019, с. 54].

В итоге недобросовестный предприниматель получает большую прибыль с клиентов пляжа, платя за земельный участок минимальную арендную плату, а администрация защищает его недобросовестные действия вышеуказанными злоупотреблениями, создавая предпринимателям непреодолимые административные барьеры. Участок же находится в собственности муниципального образования одновременно с оформленным правом бессрочного пользования.

Несмотря на вопиющую несправедливость указанной выше ситуации, данные действия не нарушают букву закона, лишь противоречат его духу.

Прямые нарушения закона в данном случае отсутствуют, поскольку земли могут быть предоставлены в бессрочное пользование органам местного самоуправления, что в данном случае соблюдено. Каких-либо дополнительных процедур для оформления такого права статья 39.9 ЗК РФ не содержит, администрация даже формально права, когда отказывала иным предпринимателям в предоставлении земельного участка в аренду, ссылаясь на ч. 3 ст. 269 ГК РФ [Батталова, 2020, с. 111].

Однако органам прокуратуры удалось справиться с неправомерной схемой вывода земельного участка из гражданского оборота.

В итоге прокурором в суд было предъявлено исковое заявление о признании права бессрочного пользования администрации отсутствующим.

В обосновании иска было указано, что администрация пользуется правом бессрочного пользования лишь в целях злоупотребления гражданским правом и ограничения конкуренции, создании преференций конкретному лицу. Этот вид права в данном случае лишен всякого смысла, поскольку одновременно муниципальное образование владеет землёй на праве собственности, которое является более широким по отношению к бессрочному пользованию.

В результате суд удовлетворил требования прокуратуры района и признал право бессрочного пользования отсутствующим, что теперь не позволит администрации отказывать предпринимателям в предоставлении земли в аренду. Муниципалитет будет вынужден соблюдать процедуру предоставления земли, предусмотренную Земельным кодексом РФ.

Несмотря на успешное разрешение дела, подобное положение является недопустимым,

поскольку оспаривать право бессрочного пользования с предоставлением неопровержимых доказательств по каждому отдельно взятому участку затруднительно и порой невозможно. Это требует большого количества доказательств и трудовых ресурсов, которых в правоохранительных органах всегда не хватает. В целях предотвращения злоупотреблений видится наиболее эффективным корректировка действующего законодательства.

Описанная выше ситуация ярко отражает сложившуюся проблематику с недостаточной упорядоченностью предоставления земельных участков в бессрочное пользование, что предоставляет чрезмерную свободу творчества недобросовестным должностным лицам и позволяет обходить действующее законодательство.

Для устранения подобных фактов необходимо связать возможность предоставления права бессрочного пользования с наличием каких-либо объектов на земле, принадлежащих органам местного самоуправления или иным учреждениям. А также стоит запретить передавать земельный участок либо его часть, в том числе на основании ст. 39.36 ЗК РФ, лицам, которые не имеют отношения к органам местного самоуправления либо их учреждениям.

### **Заключение**

Авторы полагают, что устранение указанного пробела является остро необходимым, поскольку в настоящее время многие муниципалитеты, используя право бессрочного пользования на фактически пустые и неиспользуемые земельные участки, выводят такие земли из гражданского оборота, минуя процедуру резервирования земли для муниципальных нужд. Аналогичным образом ряд муниципалитетов препятствует предоставлению земельных участков в рамках Федерального закона № 119-ФЗ от 01.05.2016, не позволяя гражданам приобретать «Дальневосточный гектар» ввиду наличия оформленных описанным выше способом земельных участков на праве бессрочного пользования.

### **Библиография**

1. Анисимов А. П., Мельников Н. Н. Земельное право России. Практикум. Учебное пособие для академического бакалавриата. Москва: Юрайт, 2016. 259 с.
2. Антосевич Г. С. Земельное право. Краткий курс / Г.С. Антосевич. - Москва: Окей-книга, 2019. 128 с.
3. Батталова Л. М. Проблемы формирования земельного законодательства (историко-правовой аспект) // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал, № 19. С. 85-96.
4. Булгаков В. В. Понятие правовых форм использования земель // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки, №15. С. 44-57.
5. Демичев Д. М. Экологическое право. Особенная часть / Д.М. Демичев. - М.: Вышэйшая школа, 2018. 129 с.
6. Ерофеев Б. В. Экологическое право / Б.В. Ерофеев. - М.: Юрайт, 2019. 226 с.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Гарант
8. Карпенко Л. П. Теоретико-правовые основы реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере земельных отношений // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал, №3. С. 24-32.
9. Петров В. И. Оценка стоимости земельных участков / В.И. Петров. - М.: КноРус, 2017. 264 с.
10. Пиптюк А. Н. Полномочия органов местного самоуправления по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности // Социум и власть, 2009. № 12. С. 51-57.

## **Ensuring the rule of law in the activities of local self-government bodies for the disposal of land plots**

**Aleksei V. Salyuk**

Master student  
Pacific State University in Khabarovsk,  
680035, 136 Pacific Street, Khabarovsk, Russian Federation;  
e-mail: saluk663@mail.ru

**Al'bina Ya. Oleinikova**

PhD in Law  
Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines  
Pacific State University in Khabarovsk,  
680035, 136 Pacific Street, Khabarovsk, Russian Federation;  
e-mail: saluk663@mail.ru

### **Abstract**

In the article, the author raises questions about the competence of municipalities to dispose of land plots on the example of the administration of the Primorsky Territory. The relevance of the work is emphasized by the attention of different layers of Russian society to the topic raised. The analysis of the current legislation for the presence of gaps is carried out, the judicial practice is investigated.

the conclusion provides arguments about the need to establish legal restrictions to prevent illegal disposal of land plots. The problems associated with the registration of the right of perpetual use of land plots are expressed in the facts of abuse by officials of local self-government bodies. As an example, we can cite a scheme where a land plot is transferred on behalf of a municipality for the use of the administration and is actually withdrawn from civil circulation, which causes economic damage. Local self-government bodies, in order to provide an illegal opportunity to use a land plot, abuse civil rights in favor of the interests of third parties

### **For citation**

Salyuk A.V., Oleinikova A.Ya. (2021) Obespechenie zakonnosti v deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya po rasporyazheniyu zemel'nymi uchastkami [Ensuring the rule of law in the activities of local self-government bodies for the disposal of land plots]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (1A), pp. 260-265. DOI: 10.34670/AR.2020.18.96.038

### **Keywords**

legality, local self-government bodies, land plots, normative acts.

### **References**

1. Anisimov A. P., Melnikov N. N. Land law of Russia. Practicum. Textbook for academic undergraduate studies. Moscow: Yurayt, 2016. 259 p.

- 
2. Antosevich G. S. Land law. Short course / G. S. Antosevich. - Moscow: Okey-kniga, 2019. 128 p.
  3. Battalova L. M. Problems of formation of land legislation (historical and legal aspect) // Gaps in Russian legislation. Yuridicheskiy zhurnal, No. 19. pp. 85-96.
  4. Bulgakov V. V. The concept of legal forms of land use // Vestnik Tambov University. Series: Humanities, No. 15. pp. 44-57.
  5. Demichev D. M. Environmental law. Special part / D. M. Demichev. - M.: Vysheyshaya shkola, 2018. 129 p.
  6. Erofeev B. V. Environmental law / B. V. Erofeev. - M.: Yurayt, 2019. 226 p.
  7. Land Code of the Russian Federation No. 136 - FZ of 25.10.2001 // Garant
  8. Karpenko L. P. Teoretiko-pravovye osnovy realizatsii vozmozhdeniy gosudarstvennoi vlasti sub-subjects of the Russian Federation and local self-government bodies in the sphere of land relations. Law Journal, No. 3. pp. 24-32.
  9. Petrov V. I. Evaluation of the cost of land plots / V. I. Petrov. - M.: KnoRus, 2017. 264 p.
  10. Pipyuk A. N. Powers of local self-government bodies for the management and disposal of land plots in municipal ownership // Society and Power, 2009, no. 12, pp. 51-57.