

УДК 34**Злоупотребление правом перераспределения земельных участков,
находящихся в частной собственности, и публичной земли:
теория, проблематика, способы противодействия****Киселев Владимир Сергеевич**

Аспирант,
институт экономики и права,
Петрозаводский государственный университет,
185011, Российская Федерация, Петрозаводск, ул. Ломоносова, 65;
e-mail: v.s.kiselev97@mail.ru

Аннотация

В настоящей статье автором изучены положения земельного законодательства Российской Федерации, определяющие содержание, правила и порядок проведения процедуры перераспределения земельных участков. При анализе нормативно-правовых актов, а также правоприменительной практики, было установлено, что существующее содержание некоторых статей Земельного кодекса Российской Федерации допускает возможность злоупотребления правами, в частности критической оценке был подвергнут подпункт 3 пункта 1 статьи 39.28 данного кодекса. В подтверждении данного вывода статья содержит примеры из судебной практики. В завершении работы автором предложены изменения в указанную норму земельного права, позволяющую минимизировать недобросовестное поведение землепользователей. Целью настоящей работы было выявление проблемы злоупотребления правом при проведении процедуры перераспределения земельных участков и предложение способа противодействия данному явлению. Статья может являться подспорьем как для теоретиков земельного права, так и для практиков, и может являться в том числе основой для подготовки законопроекта субъектами законодательной инициативы.

Для цитирования в научных исследованиях

Киселев В.С. Злоупотребление правом перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности, и публичной земли: теория, проблематика, способы противодействия // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 1А. С. 142-149.

Ключевые слова

Перераспределение земельного участка; частная собственность; злоупотребление правом; приватизация земельных участков; обход процедуры торгов; рациональное использование земель; принцип добросовестности в земельных правоотношениях.

Введение

В соответствии с частью 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Подобное нормативно-правовое закрепление статуса «земли» в акте высшей юридической силы Российской Федерации, говорит о признании ее особой роли как для государства, так и для общества, определяя существенное значение для экономической, социальной, политической и даже духовной сфер их жизнедеятельности.

С точки зрения теории права и государства, устанавливая содержание понятия «государство», или например «этнос», «народ», в качестве одного из определяющих критериев выделяют территориальность (лат. *territorium* «область, территория, земля вокруг города (полиса)»).

Данное обстоятельство, действительно подтверждает статус земли (территории) как основы жизни и деятельности народов, государства.

Существующее многообразие федеральных законов, устанавливающих особенности и порядок использования и охрану земли и других природных ресурсов направлено на реализацию вышеуказанного конституционного положения, в целях обеспечения сохранения и защиты природных ресурсов, а также обеспечения недискриминационного доступа народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Несмотря на существенный объем нормативно-правовой базы, представляющих собой источники земельного и смежных с ним прав, существует ряд значительных проблем, которые до настоящего времени не разрешены.

Одной из таких проблем, по нашему мнению, являются существующие пробелы в земельном законодательстве, которые позволяют недобросовестным участникам оборота земельных участков государственной, муниципальной и неразграниченной собственности, злоупотреблять своими правами.

Для раскрытия данной проблемы считаем необходимым изучить существующие примеры злоупотребления правом, связанное с необоснованным выбытием земельных участков из частной собственности. В настоящей статье мы обратимся к вопросу о процедуре перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности и публичных земельных участках и земель, а также изучим возможные способы злоупотребления правом и приложены методы противодействия ему.

Основная часть

В земельном законодательстве Российской Федерации отсутствует четкое определение термина «переопределение земельного участка». С учетом совокупного толкования положений статей 11.2, 11.7, а также главы V.4 Земельного кодекса Российской Федерации (далее по тексту – ЗК РФ, Земельный кодекс) можно сформировать следующую дефиницию данного понятия:

«Перераспределение земельных участков – это один из способов образования земельных участков, при котором происходит изменения границ смежных земельных участков или земельного участка и земель с образованием новых земельных участков (земельного участка) в новых границах».

В главе V.4 ЗК РФ предусмотрены случаи и основания, а также порядок проведения

перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой и таких земель и (или) земельных участков и земельных участков, находящихся в частной собственности.

Подпунктом 3 пункта 1 статьи 39.28 ЗК РФ установлено право осуществления перераспределения земельного участка предназначенного для ведения личного подсобного хозяйства, гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, индивидуального жилищного строительства, находящегося в частной собственности, и земельного участка (земель), отнесенных к публичной собственности, при условии, что площадь земельных участков, находящихся в собственности граждан, увеличивается в результате этого перераспределения не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков.

Как максимальные, так и минимальные размеры земельных участков устанавливаются соответствующими градостроительными регламентами территориальных зон, определённых в правилах землепользования и застройки муниципалитетов, согласно статье 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее по тексту – ГрК РФ).

Несмотря на то обстоятельство, что с точки зрения гражданского законодательства, процедура перераспределения земельного участка является сделкой, которая оформляется письменным соглашением между уполномоченными органами и собственниками земельных участков, при поступлении соответствующего заявления в адрес уполномоченного органа, с учетом соблюдения требований законодательства, такая сделка является обязательной для государства, вне зависимости от целей и мотивов инициатора изменения границ и площади земельных участков.

Также как и в иных случаях, связанных с приобретением прав на публичные земельные участки, законодателем установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в заключении соглашения о перераспределении земельных участков при наличии хотя бы одного из оснований, предусмотренных пунктом 9 статьи 39.29 ЗК РФ.

Установленная в вышеуказанном пункте императивность, зачастую становится подспорьем для недобросовестных участников земельных правоотношений, что в свою очередь может порождать злоупотребление правом и необоснованное выбытие из публичной собственности земель (земельных участков).

В чем заключается проявление злоупотребления? В соответствии с правовой позицией, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 27.06.2017 № 1266-О, Земельным кодексом РФ в качестве основного способа приобретения права на земли предусмотрены торги, которые проводятся на конкурсной основе, обеспечивающей справедливое и открытое распределение объектов публичной собственности.

В свою очередь, право, установленное подпунктом 3 пункта 1 статьи 39.28 ЗК РФ, может быть использовано для обхода конкурсного порядка оформления прав на земельные участки.

В качестве примера, с нашей стороны будет проведено раскрытие проблематики с учетом положений нормативно-правовой и правоприменительной базы Республики Карелия (далее по тексту – Республика, РК).

Так возвращаясь к положениям статьи 39.28 ЗК РФ, фактически установлено право увеличения площади исходного земельного участка, находящегося в частной собственности, не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков.

С учетом требований градостроительных регламентов, установленных правилами землепользования застройки на территории муниципальных единиц Республики, максимальная

величина земельного участка в зависимости от разрешенного использования установлена следующим образом:

- для индивидуальной жилищного строительства – от 1 500 до 1 600 кв.м;
- для ведения личного подсобного хозяйства на территории населенного пункта (приусадебные земельные участки) – от 1 500 до 2 500 кв.м;
- ведение садоводства – от 1 500 кв.м. (в некоторых поселениях не установлены предельные параметры);
- ведение огородничества – от 500 до 2 000 кв.м.

Однако, возвращаясь к положениям Земельного кодекса, федеральный законодатель, установил ограничение, устанавливающее пределы осуществления субъективного права, прописанное в подпункте 9 пункта 9 статьи 39.29 ЗК РФ: уполномоченный орган принимает решение об отказе в заключении соглашения в случае, если образование земельного участка или земельных участков предусматривается путем перераспределения земельного участка, находящегося в частной собственности, и земель, из которых возможно образовать самостоятельный земельный участок без нарушения требований, предусмотренных статьями 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации.

Стоит отметить, учитывая расширительное толкование и многогранное содержание требований к образуемым и измененным земельным участкам, предусмотренный данной статьей, довольно часто это положение земельного законодательства используется для вынесения уполномоченным органом необоснованного решения об отказе в заключении соглашения о проведении процедуры перераспределения земельного участка.

Несмотря на установленные как максимальные, так и минимальные лимиты размеров земельных участков, существует возможность обхода данных ограничений.

Одним из наиболее распространенных способов является осуществление раздела исходного земельного участка, предшествующее процедуре перераспределения, в целях уменьшения площади участка.

Проведение таких землеустроительных работ, направленное образование нового участка, дает возможность обойти ограничение о максимальном размере площади образуемого земельного участка, установленное подпунктом 3 пункта 1 статьи 39.28 ЗК РФ.

Один из таких примеров злоупотребления правом являлся предметом рассмотрения в административном деле № 2а-1293/2020 (Петрозаводский городской суд Республики Карелия).

Фабула дела: Административному истцу уполномоченный орган отказал в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории в целях заключения соглашения о перераспределении земельного участка, находящегося в частной собственности, и земель, государственная собственность на которые не разграничена, по тем основаниям, что заявитель, обращаясь с заявлением спустя незначительный промежуток времени после раздела участка, площадь которого составляла 1500 кв.м, в обход процедур получения публичной земли на торгах вновь обратился с заявлением о перераспределении, ссылаясь на возможность реализации права на доведение его до максимального размера.

Разрешая административный спор, суд первой инстанции, с учетом содержания пункта 2 статьи 1, статьи 153, пунктов 1 и 2 статьи 154, статьи 156 Гражданского кодекса Российской Федерации, признал, что заявителем было допущено злоупотребление правом на получение во внеконкурсных процедурах землями, государственная собственность на которые не разграничена.

Учитывая, что в пункте 9 статьи 39.29 ЗК РФ отсутствует такое основание для отказа как

злоупотребление правом со стороны заявителя, суд, ссылаясь на подпункт 1 указанного пункта и статьи Земельного кодекса, указал, что подобный случай не предусмотрен пунктом 1 статьи 39.28 ЗК РФ.

Иным примером злоупотребления правом может быть обозначено повторное перераспределение земельных участков.

Один из таких случаев недобросовестного поведения заявителя был установлен в рамках разбирательства по делу № 2-39/2024, рассмотренного Красноперекоским районным суд города Ярославля.

Одним из оснований для отказа в заключении соглашения о перераспределении земельных участков уполномоченным органом было указано, что земельный участок, находящийся в частной собственности, ранее был образован путем перераспределения земельных участков, повторное перераспределение земельных участков является злоупотреблением правом. Суд согласился с выводами ответчика.

Довольно часто случаи такого злоупотребления остаются без внимания со стороны уполномоченных органов, так как отслеживание сроков давности владения исходным земельным участком или его способа образования не входит в административные регламенты оказания подобной услуги уполномоченным органом. Учитывая ограниченность земельных ресурсов, а также их ценность для государства и общества, данная проблема является актуальной для отечественного права.

Считаем, что мотив, основанный исключительно на желании увеличения площади земельного участка, не может являться основанием для проведения процедуры перераспределения данного участка, в связи, с чем допускается возможность внесения изменений в части уточнения случаев, когда допускается увеличение площади участка путем перераспределения.

Предлагаем изложить подпункт 3 пункта 1 статьи 39.28 ЗК РФ в следующей редакции:

«3) перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в собственности граждан и предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, индивидуального жилищного строительства, для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы, нерационального использования земель, а также иных нарушений требований законодательства, предъявляемых к земельным участкам и их землепользователям, при условии, что площадь земельных участков, находящихся в собственности граждан, увеличивается в результате этого перераспределения не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков».

Подобное изложение подпункта исключит возможность необоснованного увеличения площади земельных участков, находящихся в частной собственности, а также сохранит за добросовестными участниками правоотношений осуществлять данную процедуру исключительно в целях рационального использования земельных ресурсов.

Заключение

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в процесс перераспределения земельных участков фактически может быть использован как легальный способ изменить границы собственного земельного участка, а также увеличить или уменьшить

его площадь.

Актуальная редакция подпункта 3 пункта 1 статьи 39.28 ЗК РФ является несовершенным, что позволяет недобросовестным участникам земельных правоотношений необоснованно увеличивать площадь собственных земельных участков, игнорируя конкурсный порядок приобретения прав на земельные участки. Ограниченность оснований для отказа в заключении соглашения о перераспределении, вынуждает уполномоченные органы и суды обращаться к положениям гражданского законодательства о добросовестности и недопустимости злоупотребления правом.

Совершенствование законодательства путем редактирования норм, в целях придания им однозначного в понимании всех субъектов отношений смысла, заполнения правовых пробелов, опираясь на положительные тенденции правоприменительной и судебной практик является одним из главных способов противодействия злоупотреблению со стороны недобросовестных участников правоотношений.

Предложенная нами редакция вышеуказанного подпункта сократит количество подобного превышения пределов субъективных прав и будет способствовать обоснованной и рациональной реализации публичной земли.

Библиография

1. Костин Ю.В. Понятие государства в истории политико-правовой мысли и современных трактовках // Научный вестник Омской академии МВД России. № 1, 2007. - С.3-7.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. — 1993. — 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. 10.01.2025.
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2017 г. по делу № 1266-О // <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27062017-n-1266-o/> (дата обращения: 10.01.2024 г.). — Режим доступа: свободный;
4. Решение Красноперкопского районного суда города Ярославля от 21.02.2024 г. по делу № 2-39/2024 // <https://sudact.ru/regular/doc/FqKiW1m5lYrg/> (дата обращения: 10.01.2025 г.). — Режим доступа: свободный.
5. Решение Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 14.02.2020 г. по делу № 2а-1293/2020 // https://petrozavodsky-kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=66467073&delo_id=41&new=0&text_number=1 (дата обращения: 10.01.2025 г.). — Режим доступа: свободный;
6. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 190-ФЗ :[принят Государственной Думой 22 декабря 2004 г. : одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 г. : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 10.01.2025). — Режим доступа: свободный;
7. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации Часть первая : Федер. закон № 51-ФЗ :[принят Государственной Думой 21 декабря 1994 г. : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 10.01.2025). — Режим доступа: свободный;
8. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 136-ФЗ :[принят Государственной Думой 28 сентября 2001 г. : одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 г. : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ / (дата обращения: 10.01.2025). — Режим доступа: свободный;
9. Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 16 июля 2018 г. № 14-07286-ГЕ/18-3084 "О перераспределении земель и нескольких земельных участков"// Консультант: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307739/ (дата обращения: 04.01.2025).
10. Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 17 июля 2020 года № 11-00273/20" О рассмотрении обращения"// Консультант: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_363021/ (дата обращения: 04.01.2025).

Abuse of the Right to Redistribute Privately Owned and Public Land Plots: Theory, Issues, and Countermeasures

Vladimir S. Kiselev

Postgraduate Student,
Institute of Economics and Law,
Petrozavodsk State University,
185011, 65, Lomonosova str., Petrozavodsk, Russian Federation;
e-mail: v.s.kiselev97@mail.ru

Abstract

This article examines the provisions of Russian land legislation governing the content, rules, and procedures for land plot redistribution. Through an analysis of regulatory acts and law enforcement practices, the author identifies that certain articles of the Russian Land Code—particularly subclause 3, clause 1 of Article 39.28—create opportunities for rights abuse. Judicial case examples substantiate this conclusion. The author proposes amendments to the specified land law norm to mitigate dishonest practices among land users. The study aims to expose abuses in land redistribution procedures and suggest countermeasures. The findings may serve as a foundation for both theoretical and practical advancements in land law, including potential legislative initiatives.

For citation

Kiselev V.S. (2025) Zloupotreblenie pravom pereraspredeleniya zemel'nykh uchastkov, nakhodyashchikhsya v chastnoy sobstvennosti, i publichnoy zemli: teoriya, problematika, sposoby protivodeystviya [Abuse of the Right to Redistribute Privately Owned and Public Land Plots: Theory, Issues, and Countermeasures]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (1A), pp. 142-149.

Keywords

Land plot redistribution; private ownership; abuse of rights; land privatization; circumvention of bidding procedures; rational land use; principle of good faith in land relations.

References

1. Kostin Y.V. The concept of the state in the history of political and legal thought and modern interpretations // Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. No. 1, 2007. pp.3-7.
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) // Rossiyskaya Gazeta. — 1993. — December 25; Official Internet portal of legal information pravo.gov.ru. 01/10/2025.
3. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 06/27/2017 in case No. 1266-O // <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27062017-n-1266-o/> (date of access: 10.01.2024). — Access mode: free;
4. The decision of the Krasnoperekopsky District Court of Yaroslavl dated 02/21/2024 in case no. 2-39/2024 // <https://sudact.ru/regular/doc/FqKiW1m5lYrg/> (date of access: 01/10/2025). — Access mode: free.
5. The decision of the Petrozavodsk City Court of the Republic of Karelia dated 02/14/2020 in case No. 2a-1293/2020 // https://petrozavodsky--kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=66467073&delo_id=41&new=0&text_number=1 (date of access: 01/10/2025). — Access mode: free;
6. The Russian Federation. Laws. Urban Planning Code of the Russian Federation : Federal Law. Law No. 190 FZ :[adopted

-
- by the State Duma on December 22, 2004 : approved by the Federation Council on December 24, 2004 : last ed. // ConsultantPlus : website. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040 / (date of access: 10.01.2025). — Access mode: free;
7. The Russian Federation. Laws. The Civil Code of the Russian Federation Part One : Federal Law. Law No. 51 FZ : [adopted by the State Duma on December 21, 1994 : last ed. // ConsultantPlus : website. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142 / (date of access: 10.01.2025). — Access mode: free;
8. The Russian Federation. Laws. The Land Code of the Russian Federation : Federal Law. Federal Law No. 136 FZ : [adopted by the State Duma on September 28, 2001 : approved by the Federation Council on October 10, 2001 : last ed. // ConsultantPlus : website. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773 // (date of request: 10.01.2025). — Access mode: free.
9. Letter of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography dated July 16, 2018 No. 14-07286-GE/18-3084 "On the redistribution of lands and several land plots"// Consultant: website. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307739 // (date of application: 04.01.2025).
10. Letter of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography dated July 17, 2020 No. 11-00273/20 "On consideration of the application"// Consultant: website. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_363021 // (date of access: 04.01.2025).