



МЕЛИОРАЦИЯ, РЕКУЛЬТИВАЦИЯ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ MELIORATION, RECULTIVATION AND LAND PROTECTION



Научная статья

УДК 332.2.349.41

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2026-10-2-74-83>

Формирование эффективной модели управления земельными ресурсами муниципального образования: оптимизация инструментов зонирования, перевода и перераспределения земель

К.В. Тихонова, А.Г. Шевцова, Г.В. Саакян

Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Аннотация

Разработаны предложения, направленные на совершенствование организационно-правового механизма управления земельно-ресурсным потенциалом муниципальных районов аграрно-агломерационного типа. На основе обобщения региональной правоприменительной практики выявлены системные дефекты градостроительного зонирования, изменения целевого назначения и перераспределения земельных участков, а также предложен комплекс мер по их минимизации. Основные предложения: усовершенствованный алгоритм внесения изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки, включающий в себя новые элементы (мораторий на повторные корректировки в течение трех лет, оценка регулирующего воздействия и заключение ресурсоснабжающей организации), внедрение дифференцированной шкалы платежей за перераспределение земельных участков частной и публичной собственности в зависимости от социального статуса заявителя и цели проведения процедуры (устранение пространственных недостатков или оформление дополнительной площади), усовершенствованная архитектура модели управления земельными ресурсами на муниципальном уровне, в которую входит межведомственная комиссия по изменению целевого назначения земельных участков и которая интегрирована с национальной системой пространственных данных.

Ключевые слова: управление земельными ресурсами, муниципальное образование, земельные ресурсы, муниципальная ГИС, перевод земель, территориальное планирование, перераспределение земель, генеральный план, территориальные зоны, Национальная система пространственных данных, функциональное зонирование, целевое назначение земель, правила землепользования и застройки, Единый государственный реестр недвижимости

Для цитирования. К.В. Тихонова, А.Г. Шевцова, Г.В. Саакян. Формирование эффективной модели управления земельными ресурсами муниципального образования: оптимизация инструментов зонирования, перевода и перераспределения земель. *Экономика и экология территориальных образований*. 2026;10(2):74–83. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2026-10-2-74-83>

<http://eco.e.donstu.ru/>

Research Article

Formation of an Efficient Municipal Land Management Model: Optimization of Instruments for Zoning, Transfer and Redistribution of Lands

Kseniya V. Tikhonova, Anna G. Shevtsova, Grigory V. Saakyan

Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

Abstract

The proposals on improving the organizational and legal mechanism of land and resource potential management in agrarian-agglomerative municipal districts have been developed. Based on the regional law enforcement practices review, systemic shortcomings in urban zoning, changing the designated land use category, and redistribution of land plots have been identified, and a set of measures to minimize the aforementioned shortcomings has been proposed. Key proposals include: improvement of the algorithm for amending the master plans and regulations on land use and development to integrate the new provisions (such as a three-year moratorium on repeated amendments, assessment of the regulatory effect, and getting a Resolution of the resource-supplying organization); implementation of the differentiated payment scale for redistribution of privately or publicly owned land plots depending on the social status of an applicant and the purpose of the procedure (elimination of spatial deficiencies or legal registration of additional land area); enhancement of the municipal land management model architecture to include an inter-departmental Commission on changing the designated land use category that is integrated into the National Spatial Data System.

Keywords: land management, municipality, land resources, municipal GIS, land transfer, territorial planning, land redistribution, master plan, territorial zones, National Spatial Data System, functional zoning, designated land use, land use and development rules, Unified State Register of Real Estate

For Citation. Tikhonova KV, Shevtsova AG, Saakyan GV. Formation of an Efficient Municipal Land Management Model: Optimization of Instruments for Zoning, Transfer and Redistribution of Lands. *Economy and Ecology of Territorial Formations*. 2026;10(2):74–83. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2026-10-2-74-83>

Введение. Земельные ресурсы определяют экономическую, пространственную и социальную устойчивость муниципальных образований, поэтому эффективность управления ими напрямую связана с состоянием институтов территориального планирования, градостроительного зонирования, а также инструментов перераспределения и перевода земельных участков. В границах аграрно-агломерационных районов механизм управления подвергается двойной нагрузке: необходимо сохранить продуктивные сельскохозяйственные угодья и удовлетворить запросы жилищного строительства. Поэтому существующая модель управления требует внедрения новых организационно-правовых решений. В этой связи цель данного исследования — разработка проектных мер по оптимизации структурных составляющих модели управления земельными ресурсами, включая модернизацию ее отдельных инструментов.

Основная часть. Анализ правоприменительной практики муниципального управления земельными ресурсами: системные недостатки. Эмпирическую основу исследования составили отчетные материалы муниципальных районов Ростовской области, опубликованные на официальных сайтах администраций и других открытых информационных ресурсах органов местного самоуправления за период 2022–2025 годов, а именно акты органов местного самоуправления, комитетов по управлению имуществом, протоколы публичных слушаний, материалы судебной практики и официальные заявления должностных лиц региональных органов власти.

В качестве объекта исследования определены районы Ростовской области с общими приагломерационными признаками, в составе которых преобладают земли сельскохозяйственного назначения.

В ходе анализа результатов управленческих решений в муниципальных образованиях были выявлены системные проблемы в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования. Зафиксирован устойчивый рост точечных корректировок генеральных планов и правил землепользования и застройки (ПЗЗ). Иницилируемые изменения в подавляющем большинстве случаев направлены на перевод сельскохозяйственных земель в зоны жилой застройки. Также было установлено, что застройщики не обязаны подтверждать техническую возможность подключения к сетям, а публичные слушания нередко проводятся формально. В совокупности это ведёт к появлению не обеспеченных инфраструктурой жилых массивов, фрагментарному планированию и социальным конфликтам.

Следующая проблема прямо следует из предыдущей и касается вопросов перевода земель из одной категории в другую. В большинстве районов такие переводы не реализуются как самостоятельная административная процедура, предусмотренная Федеральным законом № 172-ФЗ, и изменение категорий земель происходит преимущественно путём установления или изменения границ населённых пунктов при утверждении генеральных планов. При этом утрата высокопродуктивных пахотных земель, переводимых под застройку, наносит не только экономический, но и экологический ущерб территории.

В сфере перераспределения земель ключевая проблема — экономическая нецелесообразность процедуры для граждан. При базовой ставке 100 % кадастровой стоимости совокупные расходы заявителя, включая оплату кадастровых работ, нередко превышают рыночную стоимость присоединяемого участка. В результате граждане пренебрегают легальным оформлением, что влечет за собой самовольное занятие публичных земель, а следствием этого является выпадение доходов от платы за перераспределение. Доля возвратов документов из-за ошибок в них составляет 35–40 %, сроки рассмотрения превышают нормативные, достигая двух-трёх месяцев, кроме того, судебная практика свидетельствует о частом признании заключенных таким образом соглашений недействительными.

Проектные предложения по оптимизации модели управления земельными ресурсами на муниципальном уровне:

1. Модернизация процедур градостроительного зонирования и перевода земель из одной категории в другую. Для преодоления фрагментарного планирования предлагается внедрение на муниципальном уровне усовершенствованного алгоритма рассмотрения заявлений о внесении изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки, демонстрирующего переход от реактивного точечного планирования к стратегической модели и включающего в себя принципиально новые элементы (рис. 1).

Во-первых, вводится трёхлетний мораторий на повторное изменение одного и того же фрагмента карты функционального или градостроительного зонирования. Исключение составляют случаи, когда инициатором выступает сам орган местного самоуправления в целях реализации муниципальных программ, либо когда изменение осуществляется во исполнение предписаний контролирующих органов. Мораторий служит барьером для необоснованных корректировок градостроительной документации под влиянием текущей рыночной конъюнктуры. Помимо этого, обязательным условием для любого частного инициатора изменений (застройщика, инвестора) является получение заключения ресурсоснабжающей организации о технической возможности подключения к инженерным сетям, что позволит исключить появление жилых массивов, не обеспеченных инфраструктурой.

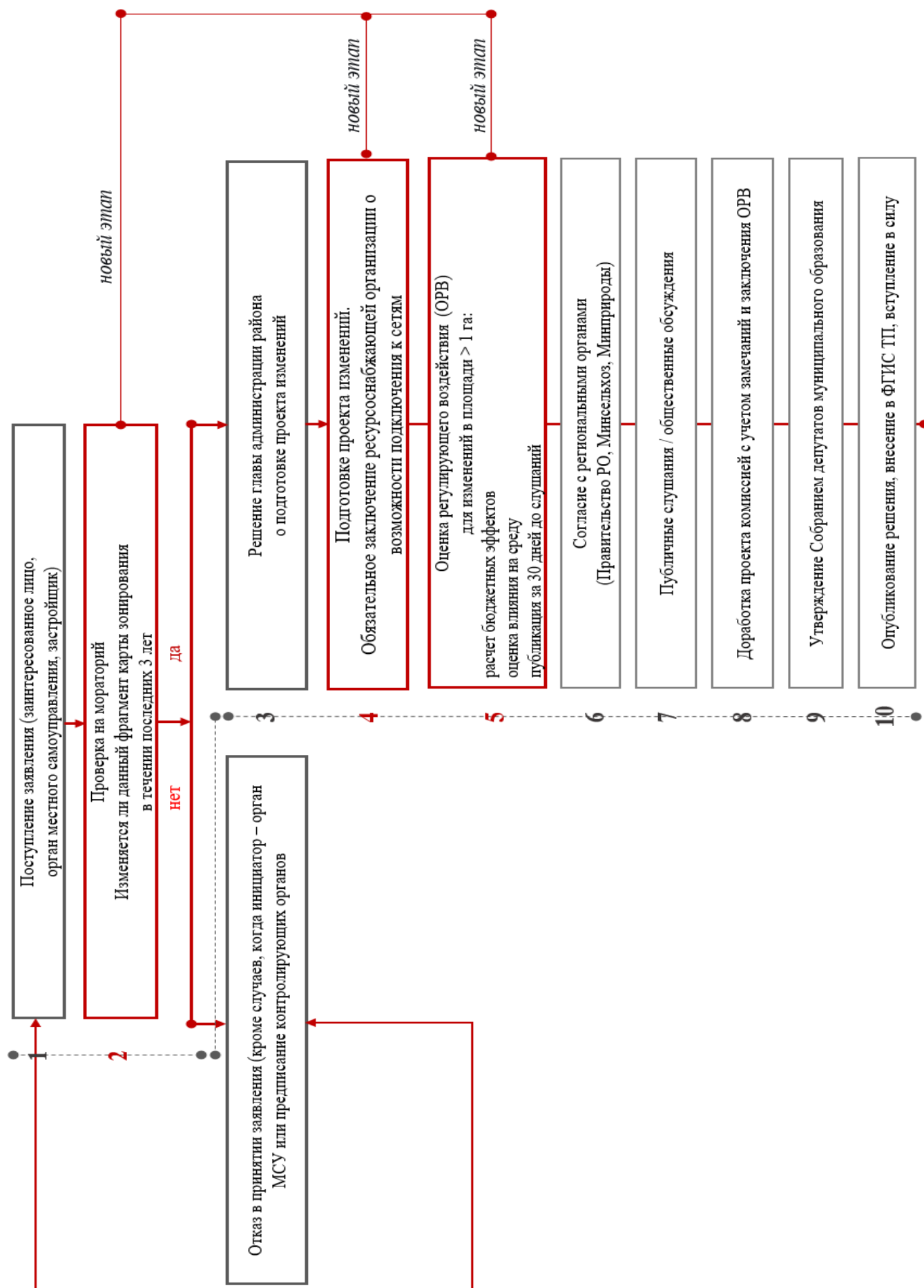


Рис. 1. Алгоритм рассмотрения заявлений об изменении градостроительной документации

Во-вторых, для проектов, предполагающих корректировку функциональных или территориальных зон на площади более одного гектара, предлагается ввести процедуру оценки регулирующего воздействия, которая включает в себя расчет бюджетных эффектов (динамику земельного налога, арендных платежей, затраты на инфраструктуру), анализ влияния на существующую застройку и экологическую ситуацию. Публикация проектных материалов должна быть осуществлена не позднее чем за 30 дней до даты проведения публичных слушаний.

Данные нововведения не требуют корректировки федерального законодательства, поскольку статья 28 Градостроительного кодекса РФ прямо допускает установление дополнительных требований к порядку проведения общественных обсуждений муниципальными правовыми актами.

2. Межведомственная координация процедур перевода земель. С целью устранения проблем затянутости и несогласованности процедур перевода земель предлагается создать межведомственную комиссию по рассмотрению ходатайств о переводе земель на уровне муниципального образования, в состав которой входят представители комитета по управлению имуществом, отдела архитектуры и градостроительства и юридической службы администрации (правовая экспертиза документов, подготовка проектов решений). Также по согласованию к работе комиссии могут привлекаться представители региональных органов управления сельским хозяйством и иных заинтересованных ведомств.

Итогом рассмотрения каждого ходатайства становится единая позиция муниципалитета, которая направляется в региональные органы в рамках процедуры «двух ключей». Порядок работы комиссии, сроки, состав документации и ответственные исполнители закрепляются в административном регламенте муниципального образования.

3. Реформирование системы платы за перераспределение земельных участков частной и публичной собственности. Ключевая новация в системе перераспределения — отказ от применения в расчетах по перераспределению земель 100-процентной ставки от кадастровой стоимости и переход к дифференцированной шкале. В рамках данного подхода предполагается применение базового коэффициента от кадастровой стоимости в зависимости от цели перераспределения:

- для устранения пространственных недостатков (вклинивание, изломанность границ, чересполосицы) — 0,15 (15 % кадастровой стоимости);
- приведение границ в соответствие с проектом межевания — 0,25 (25 % кадастровой стоимости);
- в иных случаях, предусмотренных статьей 39.28 Земельного кодекса РФ, — 50 % кадастровой стоимости.

Для льготной категории граждан вводится понижающий коэффициент 0,5 (итоговая плата — 7,5 % кадастровой стоимости). Такой подход обеспечивает экономическую привлекательность процедуры для граждан, заинтересованных в упорядочении границ и исправлении реестровых ошибок, одновременно сохраняя её фискальную задачу, когда перераспределение инициируется в коммерческих целях. Ожидается, что снижение платы за ликвидацию вклинивания со 100 до 15 % приведёт к кратному росту числа легально оформляемых прирезок и, как следствие, к увеличению совокупных поступлений в бюджет несмотря на уменьшение размера платы по каждому отдельному соглашению.

Параллельно предлагаются меры по оптимизации административных процедур: внедрение электронной подачи заявлений через портал Госуслуг с автоматической проверкой ком-

плектности, автоматизированная проверка на соответствие ПЗЗ через ГИС-модуль (с интеграцией региональной ГИС и НСПД), а также обязательная юридическая экспертиза проектов соглашений [1, 2]. Совокупный срок процедуры сокращается до 20 рабочих дней, что укладывается в тридцатидневный срок, установленный статьёй 39.29 Земельного кодекса РФ, и устраняет затягивание, выявленное в ходе обобщения практики.

4. Комплексная цифровая платформа управления земельными ресурсами. Разрозненная автоматизация отдельных этапов управления земельными ресурсами способна дать лишь локальный эффект. Существенное повышение эффективности возможно только при создании единой цифровой платформы, интегрирующей всю совокупность административных процедур в сфере земельных отношений — от планирования территории до регистрации прав [1].

Комплексная модель, интегрирующая все процедуры планирования, зонирования, перевода, перераспределения и контроля на единой цифровой платформе муниципального образования, архитектура которой строится по модульному принципу и включает в себя пять взаимосвязанных функциональных блоков, объединённых общей геоинформационной средой и базирующихся на единой электронной картографической основе, предоставляемой национальной системой пространственных данных (рис. 2).

Первый модуль представленной модели — «Территориальное планирование и градостроительное зонирование». В его рамках цифровой вариант генеральных планов и правил землепользования и застройки создает общедоступную интерактивную карту градостроительного зонирования с возможностью просмотра регламентов и истории изменений для любого земельного участка. Внесение изменений в документы осуществляется через модуль, автоматически проверяющий проект на соответствие мораторию, на наличие заключения ресурсоснабжающей организации и результаты оценки регулирующего воздействия. При этом процедуры публичных слушаний могут быть проведены в дистанционном формате, с размещением предложений на портале и фиксацией замечаний в электронном виде.

Второй модуль платформы — «Управление земельными участками» — нацелен на автоматизацию процедуры предоставления участков в аренду и собственность, предварительное согласование и проведение аукционов. Цифровой контур модуля позволяет подавать заявления онлайн, через портал Госуслуг, осуществлять автоматическую проверку комплектности документов и формирование межведомственных запросов (Росреестр и др.) без участия заявителя.

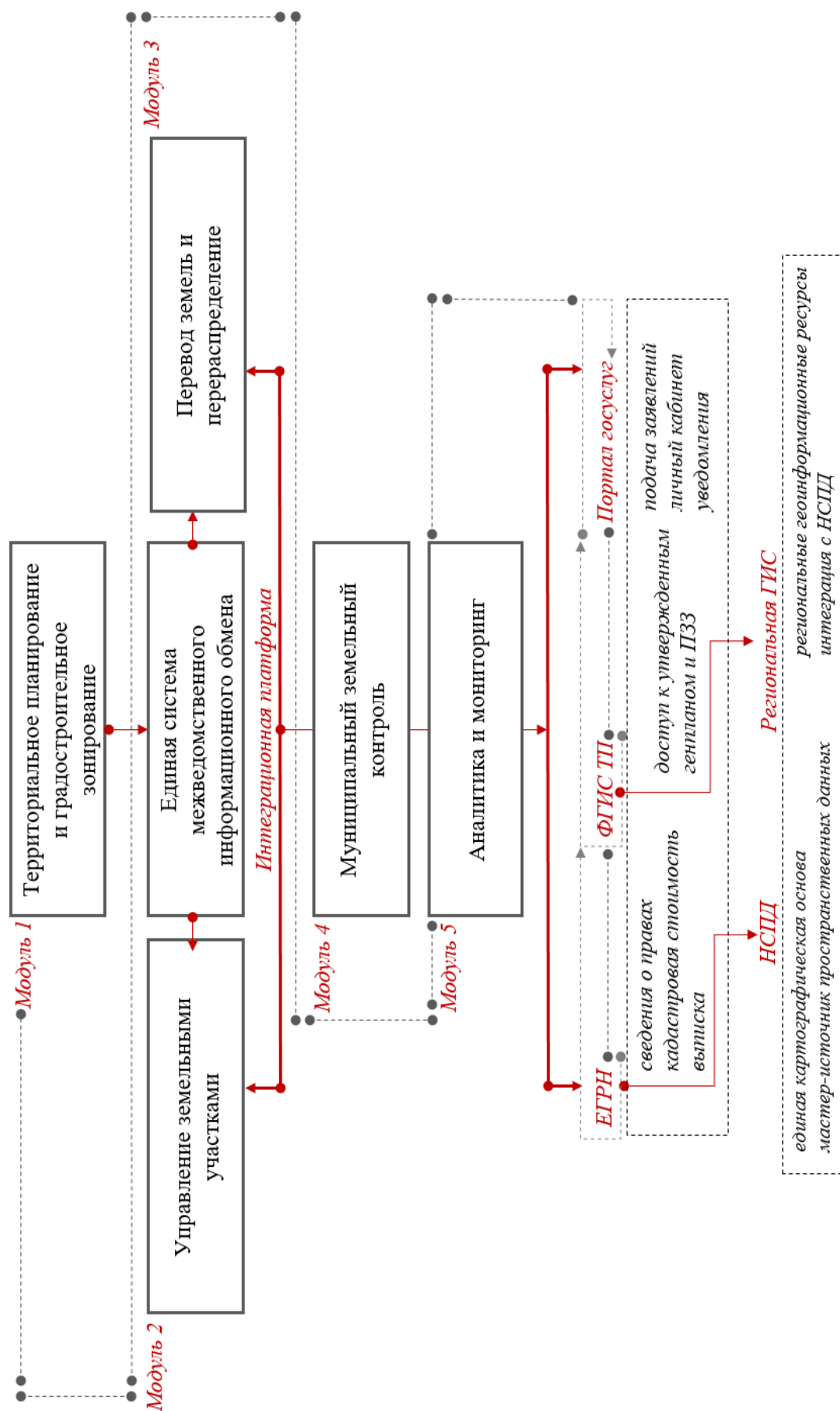


Рис. 2. Комплексная цифровая модель управления земельными ресурсами муниципального образования

В модуле «Перевод и перераспределение» реализованы сервис расчета платежа по дифференцированной шкале за перераспределение (встроенный калькулятор расчета) и автоматическая проверка участка на соответствие ПЗЗ (соблюдение градостроительных регламентов и предельных параметров земельных участков и объектов недвижимости) с использованием ГИС-модуля, подача ходатайств и заявлений в электронном виде с завершением всех согласований в рамках единой цифровой платформы.

Модуль «Муниципальный земельный контроль» фиксирует итоги проверок, в автоматическом режиме сверяет фактическое использование земельных участков с ЕГРН и ПЗЗ, выявляет признаки нарушений. Наличие функционала для обработки ортофотопланов, цифровых моделей местности и прочих материалов дистанционного зондирования позволяет осуществлять контрольные мероприятия в дистанционном формате, без выезда инспектора на местность (при условии технической оснащенности).

Модуль «Аналитика и мониторинг» агрегирует все данные остальных блоков и формирует отчетность по ключевым показателям: динамика поступлений в бюджет, количество и структура обращений, длительность административных процедур, динамика вовлечения земель в оборот. Наличие такой информационно-аналитической подсистемы обеспечивает муниципальные органы управления инструментом объективного контроля и позволяет в режиме реального времени отслеживать и оценивать результативность реализуемой земельной политики.

Технологическую основу платформы составляет единая система межведомственного информационного обмена, интегрированная с региональной ГИС, порталом Госуслуг, Федеральной государственной информационной системой территориального планирования (ФГИСТП), Единым государственным реестром недвижимости и Национальной системой пространственных данных (НСПД). Именно опора на НСПД как единственный источник пространственной информации позволяет избежать несовпадения границ, устаревших картографических материалов, то есть проблем, подтвержденных обобщением практики [3].

Правовую основу модели формируют административный регламент межведомственного информационного обмена, порядок ведения и актуализации муниципального сегмента пространственных данных, соглашения о взаимодействии с ресурсоснабжающими организациями, Росреестром и региональными ведомствами, а также положение о комиссии по цифровой трансформации земельно-имущественных отношений.

Реализация представленной модели управления на муниципальном уровне приведет к измеримым эффектам: сокращение сроков предоставления муниципальных услуг на 30–50 %, снижение доли возвратов заявлений о перераспределении с 40 до 10–15 %, рост бюджетных поступлений от платы за перераспределение частных и публичных земель за счет кратного увеличения легальных прирезок, а также рост налоговых доходов. Одновременно будут достигнуты качественные улучшения — повысится прозрачность управленческих решений, минимизируются коррупционные риски и число судебных споров, связанных с регулированием земельно-имущественных отношений.

Разработанные административные регламенты, дифференцированная шкала платы за перераспределения частных и публичных земель, а также сама архитектура цифровой платформы управления могут быть внедрены в практику комитетов по управлению имуществом и отделов архитектуры муниципальных районов. Модель адаптируема к условиям аграрно-агломерационных территорий и не требует внесения изменений в федеральное законодательство, что позволит реализовать ее в рамках действующего правового поля.

Заключение. Итоги проведенного исследования дают возможность предложить проектные решения, в совокупности формирующие оптимизированную модель управления земельными ресурсами в аграрно-агломерационных муниципальных районах. В отличие от разрозненных сервисов, предлагаемая модель представляет собой целостную организационно-правовую и технологическую среду, в которой все ключевые процедуры, от планирования до контроля, связаны сквозными информационными потоками и базируются на единой пространственной основе.

Реализация модели создает условия для перехода к управлению, ориентированному на дальнейшее развитие муниципального образования, с соблюдением баланса частных и публичных интересов.

Список литературы/References

1. Чешев А.С., Тихонова К.В., Бурдова Д.В., Тихонов Д.А. Анализ системы требований к разрабатываемой градостроительной документации при размещении объектов инженерной инфраструктуры. *Вестник ЮРГТУ (НПИ). Серия: социально-экономические науки.* 2019;(2):93–99.

Cheshev AS, Tikhonova KV, Burdova DV, Tikhonov DA. Analysis of the System of Requirements for the Developed Urban Planning Documentation when Placing Engineering Infrastructure Facilities. *Bulletin of the South-Russian State Technical University (NPI). Series: Social and Economic Sciences.* 2019;(2):93–99. (In Russ.).

2. Валуева Я.С., Тихонова К.В., Ткаченко М.В. Анализ нормативно-правового регулирования перераспределения земель на муниципальном уровне. В: *Материалы Всероссийской (национальной) научно-практической конференции, посвященной 95-летию Донского государственного технического университета «Актуальные проблемы науки и техники. 2025».* Ростов-на-Дону: ДГТУ; 2025. Р. 1109–1110.

Valueva YaS, Tikhonova KV, Tkachenko MV. Analysis of the Legal Framework for Land Redistribution at the Municipal Level. In: *Proceedings of the All-Russian (National) Scientific and Practical Conference Dedicated to the 95th Anniversary of Don State Technical University “Actual Problems of Science and Technology. 2025”.* Rostov-on-Don: DSTU; 2025. P. 1109–1110. (In Russ.).

3. Burdova DV, Tikhonova KV. Optimization of the Territorial Planning System Based on the Formation of Integrated Information Systems with a Single Geospace. In: *Proceedings of IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. “Fundamental and Applied Scientific Research in the Development of Agriculture in the Far East, AFE 2021”. Volume 937.* IOP Science; 2021. P. 042069. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/937/4/042069>

Об авторах:

Ксения Владимировна Тихонова, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), ktikhonova@donstu.ru

Анна Геннадьевна Шевцова, старший преподаватель кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1).

Григорий Ваганович Саакян, студент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1).

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

About the Authors:

Kseniya V. Tikhonova, Cand.Sci. (Economics), Associate Professor of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), ktikhonova@donstu.ru

Anna G. Shevtsova, Senior Lecturer of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), ashevcova@donstu.ru

Grigory V. Saakyan, Student of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), grishasaakyan2004@yandex.ru

Conflict of Interest Statement: the authors declare no conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript