



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



Научная статья

УДК 332.2:352

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2026-10-2-60-66>

Механизмы перераспределения земельных участков как инструмент эффективного землепользования на муниципальном уровне

К.В. Тихонова, Г.В. Саакян, Я.С. Валуева, Т.И. Губарь

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

Аннотация

Рассматривается проблема перераспределения земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности. Проведен анализ правовых основ, представлены процедурные особенности и аспекты правоприменения системы перераспределения на муниципальном уровне. Особое внимание уделено роли данного механизма в вовлечении неиспользуемых земель в оборот, устранении недостатков землепользования (вклинивание, вкрапливание, изломанность границ) и реализации проектов комплексного развития территорий. На основе анализа судебной практики и изменений законодательства сформулированы предложения по повышению эффективности использования механизмов перераспределения как инструмента градостроительной политики и пополнения местных бюджетов.

Ключевые слова: перераспределение земельных участков, муниципальное управление, землепользование, градостроительство, комплексное развитие территорий, кадастровый учет, муниципальный земельный контроль, пространственные недостатки землепользования

Для цитирования: Тихонова К.В., Саакян Г.В., Валуева Я.С., Губарь Т.И. Механизмы перераспределения земельных участков как инструмент эффективного землепользования на муниципальном уровне. *Экономика и экология территориальных образований*. 2026;10(2):60–66. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2026-10-2-60-66>

Research Article

Land Plot Redistribution Mechanisms as the Tool for Efficient Land Use at the Municipal Level

Kseniya V. Tikhonova, Grigory V. Saakyan, Yana S. Valueva, Tatyana I. Gubar

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

Abstract

The article studies the problem of redistribution between the state or municipally owned lands, and privately owned lands. Legal framework of redistribution system has been analysed and procedural

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

features and aspects of its enforcement at the municipal level have been presented. Particular attention has been paid to the role of this mechanism in the inclusion of the unused lands into circulation, elimination of land use shortcomings (such as wedging-in of lands, land interspersion, and jaggedness of plot boundaries), as well as to its implementation in the integrated territorial development projects. Based on the analysis of the judicial practices and legislative changes, the proposals on improving the efficiency of redistribution mechanisms as a tool for urban development policy and local budget replenishment have been formulated.

Keywords: redistribution of land plots, municipal management, land use, urban planning, integrated development of territories, cadastral registration, municipal land supervision, spatial deficiencies in land use

For Citation. Tikhonova KV, Saakyan GV, Valueva YaS, Gubar TI. Land Plot Redistribution Mechanisms as the Tool for Efficient Land Use at the Municipal Level. *Economy and Ecology of Territorial Formations*. 2026;10(2):60–66. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2026-10-2-60-66>

Введение. В условиях истощения ресурса свободных земель в границах населенных пунктов и увеличения темпов жилищного строительства перед органами местного самоуправления встает задача поиска внутренних резервов для развития территорий. Одним из ключевых инструментов оптимизации землепользования выступает перераспределение земельных участков. Данный механизм позволяет не только исправлять реестровые ошибки и недостатки в конфигурации участков, но и формировать новые территории под социальные объекты, дороги и общественные пространства.

На сегодняшний день процедура перераспределения земельных участков с землями государственной или муниципальной собственности представляет собой многоступенчатый процесс, требующий знания множества нормативно-правовых актов федерального и местного значения, умения их применения, что, в свою очередь, влечет за собой возникновение ряда трудностей, в том числе из-за выявления имеющегося несовершенства в законодательстве. Востребованность рассматриваемой муниципальной услуги растет с каждым днем среди граждан, которые намерены увеличить площадь существующего земельного участка или улучшить его конфигурацию. Отсутствие четких юридических понятий процесса перераспределения земельных участков приводит к субъективным толкованиям нормативно-правовых актов, отсутствие судебной практики в возникающих между собственниками смежных участков спорах затрудняет четкое определение нарушений прав третьих лиц. Эти обстоятельства определяют теоретическую и практическую значимость проведенного исследования, а именно осмысления процесса перераспределения земельных участков с землями государственной или муниципальной неразграниченной собственности, с целью разработки предположений по совершенствованию правового регулирования.

Актуальность темы обусловлена вступлением в силу ряда законодательных новелл, касающихся комплексного развития территорий (КРТ), а также усилением контроля за нецелевым использованием земель и самозахватами. Перераспределение перестало быть просто способом «прирезки» сотки к участку, превратившись в стратегический инструмент муниципального управления.

Целью данного исследования является анализ действующих механизмов перераспределения земель, выявление проблем их реализации и разработка рекомендаций по повышению эффективности использования данного института для обеспечения устойчивого развития муниципальных образований.

Основная часть. Правоприменительная практика перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности, с землями государственной или муниципальной собственности

Законодательство Российской Федерации предусматривает несколько видов перераспределения земель, которые имеют различную правовую природу. Во-первых, это перераспределение земель сельскохозяйственного назначения (гл. IV Федерального закона № 101-ФЗ), направленное на сельскохозяйственное землепользование и устранение чересполосицы. Во-вторых, наиболее востребованный на муниципальном уровне институт, урегулированный ст.ст. 39.28–39.29 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ), — перераспределение земель, находящихся в публичной (муниципальной) собственности, и частных земельных участков.

Согласно ст. 39.28 ЗК РФ перераспределение допускается в трех основных случаях:

1. Увеличение площади участка, находящегося в муниципальной собственности, за счет публичных земель (для ИЖС, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства) в пределах установленных норм предоставления, если это не создает неудобств (изломанности границ).
2. Исключение вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы — приведение конфигурации участков к более рациональному виду.
3. Приведение границ в соответствие с утвержденным проектом межевания территории (ПМТ) — для размещения объектов местного значения (дорог, инженерных сетей, социальных объектов).

Ключевым нововведением последних лет стало расширение возможностей для перераспределения в рамках комплексного развития территорий (КРТ). Законодатель предусмотрел, что перераспределение может являться этапом реализации решений о КРТ, позволяя единообразно формировать земельные участки под застройку.

Система перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности, с землями государственной или муниципальной собственности подразумевает увеличение площади существующего участка и находящегося в частной собственности за счет земель неразграниченной государственной или муниципальной собственности. В дальнейшем существование предыдущего участка прекращается [1]. Данная процедура регулируется, как было сказано выше, ст. 11.7, а также ст. 39.29 Земельного кодекса Российской Федерации. Основанием для регистрации права на увеличенный земельный участок является заключение соглашения между собственником участка и органом местного самоуправления на территории, где расположен такой участок, уполномоченным на распоряжение (предоставление) земель государственной неразграниченной собственности.

Но для этого необходимо предварительно подготовить схему образуемого земельного участка с учетом требований, установленных приказом Росреестра № П/0148, а также документов территориального планирования муниципального образования и обратиться в уполномоченный орган с заявлением о перераспределении земельного участка, находящегося в частной собственности, с землями, государственная собственность на которые не разграничена.

В таком заявлении в обязательном порядке указываются:

- фамилия, имя, отчество, место жительства заявителя и реквизиты документа, подтверждающего его личность;
- сведения о земельном участке, планируемом к перераспределению.

К заявлению прилагаются копии документа, подтверждающего личность заявителя (либо документа, подтверждающего полномочия представителя заявителя), правоустанавливаю-

щего документа на земельный участок, принадлежащий заявителю, а также схема расположения участка. Если в заявлении представлены не все необходимые сведения либо к нему не приложены требуемые документы, то уполномоченный орган в течение 10 дней возвращает заявление заявителю без рассмотрения.

В администрации муниципального образования заявление рассматривает управление муниципальных ресурсов. Управление, в свою очередь, действуя на основании земельного законодательства, в течение 20 дней готовит проект об утверждении (или об отказе) схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории в результате перераспределения земельного участка, находящегося в частной собственности, с землями, государственная собственность на которые не разграничена, и направляет по указанному заявителем адресу.

Решение об отказе может быть принято в следующих случаях:

- в заявлении не отражено согласие лиц, если земельный участок обременен их правами либо они подают несовместное заявление;
- если на земельном участке, на который в последующем возникнет право собственности, расположены здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, обремененные правами третьих лиц;
- если участок, на который в последующем возникнет право частной собственности, изъят из оборота или ограничен в обороте либо зарезервирован для государственных или муниципальных нужд;
- если на испрашиваемый массив уже подано заявление о предварительном согласовании либо ранее было принято решения об отказе;
- площадь образованного участка будет превышать установленные нормы;
- если из массива, планируемого к присоединению, возможно образовать самостоятельный участок;
- имеется несоответствие представленной схемы участка требованиям ст. 11.9, ст. 11.10 ЗК РФ;
- если массив, планируемый к присоединению, расположен в границах территории, в отношении которой разработан проект ее межевания.

Согласно п. 10 ст. 39.29 ЗК РФ решение об отказе должно быть правомерным и обоснованным, а также иметь в своем составе указания на все основания для отказа [2].

Положительные аспекты инструментов перераспределения и оценка эффективности их применения. Практика показывает, что грамотное применение механизмов перераспределения позволяет муниципалитетам решать ряд насущных задач.

Во-первых, это вовлечение в оборот неиспользуемых земель. Муниципалитеты часто обладают множеством «полосок обременения», земель под линейными объектами или неудобьями, которые невозможно использовать самостоятельно. Перераспределение позволяет передать эти земли частникам (как правило, за плату), получая доход в местный бюджет.

Во-вторых, исправление реестровых ошибок. Многие участки, образованные до введения в действие ФЗ-218, имеют нерациональные границы. Перераспределение позволяет сформировать участки правильной конфигурации, пригодные для строительства и обслуживания.

В-третьих, формирование территорий общего пользования. На основании проектов планировки и межевания территории муниципалитет может инициировать перераспределение, чтобы изъять у частника (с компенсацией) часть участка, попадающую в красные линии под строительство дороги или сквера либо, наоборот, добавить земли для обеспечения доступа к участку.

Несмотря на очевидные плюсы анализ судебной практики (определения Верховного суда РФ, кассационных округов) и докладов контролирующих органов выявляет системные проблемы:

1. Коррупциогенный фактор. Наиболее острая проблема — злоупотребления при заключении соглашений без проведения торгов. На практике нередки случаи, когда схемы расположения утверждаются под конкретных лиц для присоединения значительных по площади и стоимости массивов, что фактически является приватизацией без аукциона. Это противоречит принципу публичности и открытости процедур.

2. Правовая неопределенность критериев. Понятия «вклинивание», «вкрапливание» и «изломанность границ» законодательно не конкретизированы. Это приводит к тому, что в одном регионе орган местного самоуправления отказывает заявителю, считая границы ровными, а суд впоследствии обязывает заключить соглашение, признавая доводы муниципалитета несостоятельными. Отсутствие единых методик оценки создает почву для споров.

3. Проблема превышения предельных размеров. Земельный кодекс РФ запрещает перераспределение, если площадь частного участка в результате превысит предельные максимальные размеры, установленные правилами землепользования и застройки (ПЗЗ) (п. 8 ст. 39.29 ЗК РФ). Однако во многих муниципалитетах ПЗЗ либо устарели, либо такие размеры вообще не установлены для отдельных зон, что создает правовой вакуум.

4. Цена выкупа. Порядок определения цены за присоединяемые публичные земли вызывает много споров. По общему правилу это кадастровая стоимость (или 15 % от нее для определенных целей согласно ст. 39.28 ЗК РФ). Однако споры возникают, когда кадастровая стоимость неактуальна (занижена или завышена) либо когда участок имеет ограничения в обороте, что не было учтено при оценке.

Чтобы перераспределение стало действительно инструментом эффективного землепользования, необходимо оценивать его результат по нескольким критериям:

- градостроительный эффект: соответствие проекта перераспределения утвержденному генеральному плану и ПЗЗ. Исключение ситуаций, когда участок формируется в ущерб планируемому к размещению линейным объектам;
- экономический эффект: поступление средств в бюджет от выкупа земли. Здесь важен баланс: низкая цена (например, 15 % от кадастровой стоимости) стимулирует граждан к легализации «прирезок», но высокая рыночная стоимость пополняет казну, но может спровоцировать самозахваты [3];
- социальный эффект: устранение конфликтов между соседями по поводу границ, обеспечение проездов и проходов к участкам.

Направления совершенствования механизмов перераспределения. На основе проведенного анализа можно предложить следующие меры по повышению эффективности применения института перераспределения на муниципальном уровне:

1. Разработка и утверждение региональных и местных нормативов. Необходимо законодательно закрепить критерии «изломанности границ» (например, количество углов, соотношение сторон). Также следует активизировать работу по внесению в ПЗЗ четких предельных параметров разрешенного строительства и размеров участков.

2. Цифровизация процессов. Внедрение геоинформационных систем (ГИС) и публичных онлайн-карт, где любой гражданин мог бы увидеть, возможна ли «прирезка» к его участку с точки зрения закона и планируемых красных линий. Это снизит коррупционные риски. Внедрение дополнительных сервисов в национальную систему пространственных данных (НСПД).

3. Усиление роли проектов межевания. Перераспределение на основании ПМТ должно стать приоритетным. Муниципалитетам необходимо активнее заказывать разработку ПМТ для целых кварталов (комплексные кадастровые работы), а не рассматривать каждое заявление гражданина в индивидуальном порядке вне контекста общей застройки.

4. Совершенствование методики расчета цены. Переход к расчету выкупной цены на основе рыночной оценки, но с сохранением льготной ставки (например, 15 % от кадастровой стоимости) строго для социально значимых целей (огородничество, ИЖС) и при условии, что площадь прирезки не превышает определенного лимита (например, одну–две сотки).

5. Внедрение механизма публичных слушаний (или общественных обсуждений) по проектам перераспределения, затрагивающим интересы неопределенного круга лиц.

Выводы. Институт перераспределения земель на муниципальном уровне представляет собой важный инструмент градостроительного регулирования, позволяющий сочетать интересы частных землепользователей с задачами развития территорий. Проведенное исследование подтверждает, что действующая правовая модель создает необходимые предпосылки для устранения недостатков землепользования и вовлечения земель в оборот.

Вместе с тем эффективность применения механизмов перераспределения сдерживается правовой неопределенностью ряда ключевых понятий и фрагментарностью документов территориального планирования. Основные пути повышения результативности данного института связаны с цифровизацией процедур, конкретизацией критериев допустимости перераспределения на уровне подзаконных актов и приоритетным использованием проектов межевания как основы для формирования земельных участков. Реализация этих мер позволит минимизировать коррупционные риски и обеспечить устойчивое развитие муниципальных образований.

Библиографический список / References

1. Кашеева К.В., Тихонова К.В. Специфика перераспределения земельных участков с землями, находящимися в государственной или муниципальной. В: *Материалы международной научно-практической конференции факультета промышленного и гражданского строительства «Строительство и архитектура-2024»*. Ростов-на-Дону: Донской государственный технический университет; 2024. С. 370–371.

Kashcheeva KV, Tikhonova KV. Features of Redistributing the State or Municipal Land Plots. In: *Proceedings of the International Scientific and Practical Conference of the Faculty of Industrial and Civil Engineering “Construction and Architecture – 2024”*. Rostov-on-Don: Don State Technical University; 2024. P. 370–371. (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; 2025. С. 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; 2025. P. 1109–1110. (In Russ.).

3. Галиновская Е.А. Институт перераспределения земель в системе правового регулирования землепользования. *Журнал российского права*. 2023;(2):45–57.

Galinovskaya EA. Institution of Land Redistribution in the System of Legal Regulation of Land Use. *Journal of Russian Law*. 2023; (2): 45–57. (In Russ.).

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), ktihonova@donstu.ru

Григорий Ваагнович Саакян, студент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), grishasaakyan2004@yandex.ru

Яна Сергеевна Валеева, студент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), yanaval20021104@gmail.com

Татьяна Игоревна Губарь, студент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), gubartatana8@gmail.com

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), ktihonova@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

Yana S. Valueva, Student of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), yanaval20021104@gmail.com

Tatyana I. Gubar, Student of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), gubartatana8@gmail.com

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

All authors have read and approved the final manuscript