

Научная статья

Original article

УДК 528.4

doi: 10.55186/2413046X_2025_10_11_267

**ПРАКТИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

**PRACTICAL PERSPECTIVE ON THE ISSUES OF LAND
REDISTRIBUTION**



Виноградова Ирина Михайловна, заместитель генерального директора по имущественным и земельным вопросам, Акционерное общество «Корпорация развития Санкт-Петербурга», Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, Санкт-Петербург, E-mail: zemelny@inbox.ru

Шендрик Юлия Васильевна, к.т.н., доцент кафедры геодезии, землеустройства и кадастров, Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, Санкт-Петербург, E-mail: yuvershinina@lan.spbgasu.ru

Vinogradova Irina, Deputy General Director for Property and Land Issues, St. Petersburg Development Corporation Joint Stock Company, Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Saint Petersburg, E-mail: zemelny@inbox.ru

Shendrik Yuliya, Ph.D. of Engineering Sciences, Saint-Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Saint Petersburg, E-mail: yuvershinina@lan.spbgasu.ru

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос образования земельных участков путем перераспределения как одном из способов увеличения площади

земельного участка. Проанализированы этапы процедуры по перераспределению земельных участков, а также перечень необходимых документов. Выявлены проблемы, препятствующие перераспределению земельных участков.

Рассмотрена процедура перераспределения земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности на примере земельного участка в одном из муниципальных районов Ленинградской области. Проанализированы причины отказа в перераспределении и изложен процесс оспаривания решения об отказе органами муниципальной власти.

Проведен анализ подхода к терминологии изломанности границ и роли специалистов землеустройства и кадастров в процессе перераспределения земельных участков. Сформулированы ключевые тезисы.

Abstract. The article discusses the issue of land plots formation by redistribution as one of the ways to increase the area of a land plot. The stages of the procedure for redistribution of land plots, as well as the list of necessary documents, are analyzed. The problems that impede the redistribution of land plots are identified.

The procedure for redistribution of land plots that are in state or municipal ownership, and land plots that are in private ownership, is considered on the example of a land plot in one of the municipal districts of the Leningrad Region. The reasons for the refusal to redistribute are analyzed, and the process of challenging the decision to refuse by the municipal authorities is described.

The article analyzes the approach to the terminology of broken boundaries and the role of land management and cadastral specialists in the process of land redistribution. Key points are formulated.

Ключевые слова: перераспределение, изломанность границ, кадастровые работы, схема расположения земельных участков, землеустройство

Key words: redistribution of land plots, fragmentation of boundaries, cadastral works, land plot layout, land management

Введение. Проблемы перераспределения земельных участков и, в частности, кадастровое сопровождение данной процедуры, рассмотрены в научных трудах Н.П. Рулёвой [1], А.А. Сидорова [2], Д.А. Тоточенко [3], Н.Н. Федоскина [4] и др.

Несмотря на широкую освещённость данной темы в литературе, статистика судебных споров по перераспределению земельных участков, в том числе в части отказов уполномоченных органов в утверждении схемы расположения земельных участков (далее – СРЗУ) на кадастровом плане территории (далее – КПТ) при перераспределении с землями государственной собственности обуславливает необходимость глубокого анализа её теоретической и практической составляющих.

Обратимся к понятию перераспределения земельных участков, которое закреплено в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) [5]. В соответствии со ст. 11.2 ЗК РФ [5] перераспределение является одним из видов образования земельных участков. Схематично процесс перераспределения земельных участков представлен на рис. 1.

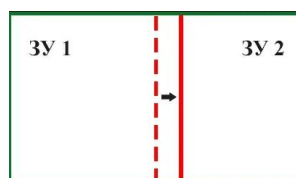


Рисунок 1. Схема перераспределения земельных участков

Как видно на схеме, внешний контур земельных участков остается неизменным, а внутренние границы перераспределяются. При этом количество перераспределяемых земельных участков законодательно не регламентировано.

Методы исследования. В ходе работы применялись общенаучные методы исследования, в частности, анализ и сравнение.

Результаты. Можно выделить несколько вариантов перераспределения земельных участков:

1. Перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности и неразграниченной государственной собственности.
2. Перераспределение земельных участков, находящихся только в частной собственности.
3. Перераспределение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Именно первый случай, как правило, является наиболее сложным. Порядок перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности, с землями неразграниченной государственной собственности (так называемая «прирезка»), предполагает согласование СРЗУ на КПП в уполномоченных органах. Сведения, которые должны быть указаны в СРЗУ, четко регламентированы [6]. Это графическое отображение границ, адреса, площади, вида разрешенного использования (далее – ВРИ), а также геодезические координаты поворотных точек.

Как правило, заинтересованное физическое лицо, не будучи специалистом в сфере геодезии, землеустройства и кадастров, обращается за услугами к кадастровому инженеру. Соответственно, кадастровые работы начинаются до того, как заинтересованное лицо получит разрешение на перераспределение земельных участков. Однако зачастую уполномоченный орган муниципального образования, в котором расположен земельный участок, отказывает заявителю, и затраты на проведение кадастровых работ оказываются неоправданными.

Анализ судебной практики свидетельствует о случаях необъективной оценки уполномоченных органов власти по поводу возможности перераспределения земельных участков. Так, например, без выезда на местность могут быть сделаны выводы об ограничении доступа к соседним

земельным участкам, что служит причиной для отказа в перераспределении земельных участков.

При перераспределении земельных участков, находящихся в частной собственности, порядок существенно проще (рис. 2).

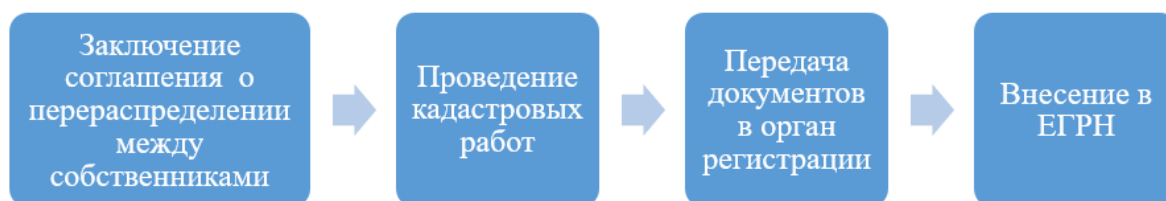


Рисунок 2. Порядок перераспределения участков, находящихся в частной собственности

Если сравнивать порядок перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности, и земельных участков, рассмотренных выше, то здесь СРЗУ на КППТ не прилагается. Кроме того, подача заявления о перераспределении земельных участков осуществляется до начала кадастровых работ.

Большинство проблем, возникающих в процессе проведения кадастровых работ при перераспределении земельных участков, обусловлено следующими причинами:

- земельные участки имеют разные ВРИ;
- земельные участки расположены в разных территориальных зонах;
- земельные участки расположены на землях различных категорий.

При этом не всегда данные проблемы являются таковыми в действительности. Зачастую в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) ошибочно внесены сведения о ВРИ земельного участка или категории, либо некорректно установлены границы зон.

Другого рода проблемы обусловлены некорректностью сведений о физических характеристиках земельных участков, в частности,

несоответствием площадей и координат, а также ошибками в точности определения координат при проведении кадастровых работ.

Из практики известны случаи, когда один кадастровый инженер осуществлял образование земельного участка либо проводил уточнение местоположения его границ, после чего другой кадастровый инженер при перераспределении сталкивался с ситуацией, что координаты некорректны и требуется сначала исправлять реестровую ошибку. В таком случае, заинтересованное лицо должно обратиться к инженеру, который изначально проводил кадастровые работы, однако это не всегда возможно. Кадастровый инженер может прекратить осуществлять свою деятельность или юридическое лицо, сотрудником которого он являлся, может быть ликвидировано. Заявитель, как правило, идет по пути наименьшего сопротивления – обращается в иную организацию. При этом дополнительно возникнут расходы на работы по исправлению реестровой ошибки, и запланированные сроки перераспределения значительно увеличатся.

В других ситуациях ошибка кадастрового инженера может возникнуть и в процессе перераспределения земельных участков. В случае проведения таких работ требуется выезд на местность для определения координат новых точек перераспределяемых земельных участков. Однако зачастую кадастровые инженеры, имея на руках какую-либо схему от заказчика с указанными расстояниями между поворотными точками, определяют их координаты в камеральных условиях. Такая ситуация характерна для случаев перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности, и, как правило, в собственности одного человека. В процессе перераспределения земельных участков ошибки в определении координат точек, скорее всего, останутся незамеченными, так как права третьих лиц не затронуты. Однако, например, в случае продажи одного из участков, новый собственник может выявить факт несоответствия физических границ земельного участка сведениям ЕГРН.

Таким образом, в процессе перераспределения земельных участков важны как компетентность и ответственность кадастрового инженера, так и четко регламентированные и обоснованные действия органов власти. Только в такой взаимосвязи можно говорить о перераспределении земельных участков как о механизме рационального использования земельных ресурсов, так как данное действие позволяет:

- вовлечь в градостроительную, сельскохозяйственную или иную деятельность неиспользуемые земли. В данном случае речь о ситуации, когда один правообладатель, в числе которых и органы власти, не задействуют земли, а другому правообладателю, наоборот, этой площади не хватает;
- осуществить застройку земельного участка в соответствии с регламентами. В данном случае речь о ситуации, когда конфигурация участка не позволяет соблюсти требования по расстоянию от границы участка до границы застройки.

Проанализируем практику перераспределения земельных участков на примере одного земельного участка, находящегося в частной собственности в Ленинградской области, и земель неразграниченной государственной собственности.

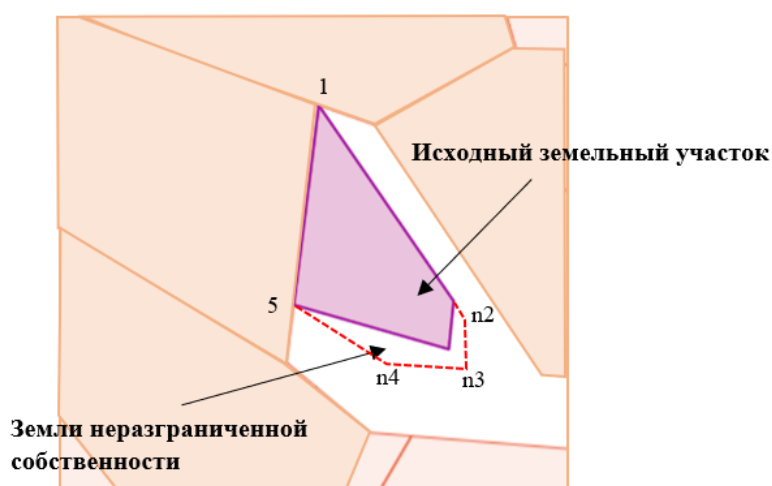


Рисунок 3. Схема перераспределения земельного участка с землями неразграниченной государственной собственности [7]

Как видно из рисунка 3, у исходного земельного участка сохраняются только две точки с северной и западной стороны, остальные точки новые.

После подачи собственником земельного участка в администрацию муниципального района Ленинградской области (далее – администрация) заявления о перераспределении участка с приложенной СРЗУ на КПТ, органами власти было принято решение об отказе. Отказ был обусловлен наличием излишней изломанности, формированием неправильной, многоугольной формы, вклиниванием, сужением проезда к смежным земельным участкам.

После этого собственник исходного земельного участка обратился в судебные органы. Суд первой инстанции не смог оценить фактические обстоятельства, не обладая специальными знаниями в землеустройстве и кадастре. Отсутствие в судебной практике единообразного подхода к толкованию нормы, предусмотренной пунктом 6 статьи 11.9 ЗК РФ [5], и ориентиров определения изломанности, вклинивания, повлекло формирование неверных выводов, изложенных в решении.

Ленинградским областным судом по результатам анализа апелляционной жалобы и материалов дела было установлено, что доступ ко всем смежным земельным участкам не ограничен и фактически осуществляется с другой дороги, земельные участки имеют единого владельца и используются как единое пространство.

Кроме того, судом второй инстанции приняты доводы кадастрового инженера, в пояснительной записке которого представлена информация о формируемых границах земельного участка с учетом границ смежных и иных земельных участков. По мнению кадастрового инженера, испрашиваемую территорию реально включить в границы заявленного участка в связи с тем, что вокруг неё нет возможности сформировать самостоятельный земельный участок. При утверждении схемы испрашиваемая часть территории будет

максимально и по назначению использована и задействована в оборот, так как владение земельным участком предполагает его использование.

По результатам судебного решения было принято положительное решение в пользу заявителя, позволяющее осуществить перераспределение земельного участка. Однако с момента подготовки СРЗУ на КППТ и подачи заявления в администрацию до получения указанного решения прошло 14 месяцев. При получении положительных решений утверждения схемы и внесения сведений в ЕГРН с первого раза, перераспределение с момента проведения первых полевых работ до получения выписки на образованный участок составляет, как правило, не более 1 месяца. Таким образом, процедура была значительно затянута по срокам. Помимо этого, заинтересованное лицо понесло дополнительные затраты на проведение экспертизы, а также на участие в судопроизводстве.

Важно отметить роль кадастрового инженера, выводы которого в таких делах иногда имеют решающее значение. Участие специалистов в области землеустройства и кадастра в решении вопросов нерационального землепользования вполне оправданно в связи с отнесением рассматриваемых терминов к пространственным недостаткам землепользования, препятствующим рациональному использованию и охране земель, а не внешним признакам земельного участка (его границ). Главным критерием должно являться неблагоприятное влияние таких недостатков на хозяйственную деятельность и использование земельного участка правообладателем с учетом интересов смежных землепользователей.

Стоит подчеркнуть, что законодательными нормативными актами не предусмотрен запрет на изломанность границ при образовании новых земельных участков. Такая конфигурация может быть направлена на исправление недостатков при их образовании, при отсутствии на то объективных причин, обусловленных естественными факторами. Так, в данном случае можно сослаться на Методические рекомендации по

проведению землеустройства при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства, утвержденных Росземкадастром 17 февраля 2003 года [8] (далее – Методические рекомендации). Из Методических рекомендаций следует, что при наличии существующих естественных или искусственных рубежей изломанность проектируемых границ обусловлена самим фактом наличия указанных рубежей – она допустима. Однако, во многом указанные рекомендации утратили свою актуальность.

На законодательном уровне периодически предлагается внести в земельное законодательство понятия «чересполосица», «вклинивание», «вкрапливание» и «изломанность границ», но до настоящего времени правоприменение пункта 6 статьи 11.9 ЗК РФ [5] отдано на усмотрение органов власти или судов, что ведет к возникновению новых земельных споров и снижению эффективности государственного управления в области земельных отношений.

Выводы. Анализ вышеприведенных умозаключений позволяет сформулировать следующие ключевые тезисы:

- проблема интерпретации и применения норм, регулирующих образование земельных участков, сохраняет свою актуальность и является предметом дискуссий как среди органов государственной власти, так и в судебной практике;
- специалисты в области землеустройства и кадастра играют значимую роль в процессе формирования земельных участков, обеспечивая соблюдение требований и минимизацию рисков возникновения споров. Их профессиональная экспертиза становится ключевым фактором при реализации прав правообладателей;
- необходимость унификации терминологии в нормативных актах сохраняется: для выработки единого подхода к решению проблемы неоднозначного толкования пункта 6 статьи 11.9 ЗК РФ представляется

целесообразным актуализировать Методические рекомендации и конкретизировать определения ключевых понятий.

Список источников

1. Рулева, Н. П. Проблемные вопросы организации кадастровых работ по перераспределению земельных участков / Н. П. Рулева, С. А. Некрасов // Цифровизация землепользования и землеустройства: тенденции и перспективы, Москва, 29 ноября 2022 года. – Москва: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Государственный университет по землеустройству, 2023. – С. 248-251.
2. Сидоров, А. А. Особенности перераспределения земельных участков в землеустройстве городских территорий с применением информационных технологий / А. А. Сидоров, Е. Д. Годунова // Наука XXI века: актуальные направления развития. – 2024. – № 1-2. – С. 346-350.
3. Тоточенко, Д. А. Споры, связанные с перераспределением земельных участков / Д. А. Тоточенко // Нотариус. – 2023. – № 1. – С. 46-50.
4. Федоскин, Н. Н. Основания и процедура перераспределения земельных участков различных форм собственности / Н. Н. Федоскин // Гражданин и право. – 2022. – № 12. – С. 38-41.
5. Земельный кодекс Российской Федерации. Часть первая [Электронный ресурс]: федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Компания «Консультант Плюс»: Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
6. Об утверждении требований к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории и формату схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в форме электронного документа, формы схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом

плане территории, подготовка которой осуществляется в форме документа на бумажном носителе [Электронный ресурс]: приказ Росреестра от 19.04.2022 №П/0148 // Компания «Консультант Плюс»: Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

7. Публичная кадастровая карта // Портал пространственных данных Национальная система пространственных данных – URL: <https://nspd.gov.ru> (дата обращения: 20.02.2025).

8. Методические рекомендации по проведению землеустройства при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства [Электронный ресурс]: утв. Росземкадастром 17.02.2003 // Компания «Консультант Плюс»: Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

References

1. Ruleva, N. P. Problemny`e voprosy` organizacii kadastry`x работ по перераспределению земель`ny`x участков / N. P. Ruleva, S. A. Nekrasov // Цифровизация землепользования и землеустройства: тенденции и перспективы, Москва, 29 ноябрия 2022 года. – Москва: Федераль`ное государственное бюджетное образователь`ное учреждение высшего профессионального образования Государственный университет по землеустройству, 2023. – С. 248-251.
2. Sidorov, A. A. Osobennosti pereraspredeleniya земель`ny`x участков в землеустройстве городских территорий с применением информационны`x технологий / A. A. Sidorov, E. D. Godunova // Наука XXI века: актуаль`ные направления развития. – 2024. – № 1-2. – С. 346-350.
3. Totochenko, D. A. Spory`, svyazanny`e s pereraspredeleniem земель`ny`x участков / D. A. Totochenko // Notarius. – 2023. – № 1. – С. 46-50.
4. Fedoskin, N. N. Osnovaniya i procedura pereraspredeleniya земель`ny`x участков различны`x форм собственности / N. N. Fedoskin // Гражданин и право. – 2022. – № 12. – С. 38-41.

5. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii. Chast' pervaya [E'lektronnyj resurs]: feder. zakon ot 25 okt. 2001 g. № 136-FZ // Kompaniya «Konsul'tant Plyus»: Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus».
6. Ob utverzhdenii trebovanij k podgotovke sxemy` raspolozheniya zemel'nogo uchastka ili zemel'nyx uchastkov na kadaстровom plane territorii i formatu sxemy` raspolozheniya zemel'nogo uchastka ili zemel'nyx uchastkov na kadaстровom plane territorii pri podgotovke sxemy` raspolozheniya zemel'nogo uchastka ili zemel'nyx uchastkov na kadaстровom plane territorii v forme e'lektronного документа, formy` sxemy` raspolozheniya zemel'nogo uchastka ili zemel'nyx uchastkov na kadaстровom plane territorii, podgotovka kotoroj osushhestvlyaetsya v forme документа na bumazhnom nositele [E'lektronnyj resurs]: prikaz Rosreestra ot 19.04.2022 №P/0148 // Kompaniya «Konsul'tant Plyus»: Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus».
7. Publichnaya kadaстровaya karta // Portal prostranstvennyx dannyx Nacional'naya sistema prostranstvennyx dannyx – URL: <https://nspd.gov.ru> (data obrashheniya: 20.02.2025).
8. Metodicheskie rekomendacii po provedeniyu zemleustrojstva pri obrazovanii novyx i uporyadochenii sushhestvuyushhix ob`ektov zemleustrojstva [E'lektronnyj resurs]: utv. Roszemkadamom 17.02.2003 // Kompaniya «Konsul'tant Plyus»: Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus».

© Виноградова И.М., Шендрик Ю.В., 2025. Московский экономический

журнал, 2025, № 11.