

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы правового режима земель населенных пунктов.....	8
1.1. Понятие, состав и границы земель населенных пунктов.....	8
1.2. Правовое регулирование земель населенных пунктов: федеральный, региональный и муниципальный уровни.....	17
1.3. Виды территориальных зон в составе земель населенных пунктов и их правовой режим (жилые, общественно-деловые, производственные и др.)...	25
1.4. Градостроительное зонирование и правила землепользования и застройки (ПЗЗ) как основной инструмент регулирования.....	29
Глава 2. Особенности правового режима земель населенных пунктов в Ленинградской области.....	38
2.1. Анализ законодательства Ленинградской области в сфере регулирования земель населенных пунктов.....	39
2.2. Особенности разграничения государственной собственности на землю в Ленинградской области.....	47
2.3. Практика установления и изменения границ населенных пунктов и муниципальных образований в Ленинградской области.....	52
2.4. Реализация градостроительного зонирования на примере ПЗЗ отдельных муниципальных образований Ленинградской области (<i>например, г. Выборг, Всеволожский район</i>).....	57
Глава 3. Актуальные проблемы и пути совершенствования правового режима земель населенных пунктов в Ленинградской области.....	73
3.1. Проблемы, связанные с включением земельных участков в границы населенных пунктов и их выводом.....	73
3.2. Проблемы правового регулирования предоставления земельных участков и осуществления строительства.....	80
3.3. Вопросы охраны окружающей среды и защиты объектов культурного наследия на землях населенных пунктов Ленинградской области.....	88

3.4. Предложения по совершенствованию регионального и муниципального законодательства	95
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	101
СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ (БИБЛИОГРАФИЯ)	103

Н О Б Е Л Ь

ВВЕДЕНИЕ

Земельные отношения в Российской Федерации представляют собой сложную и многогранную правовую категорию, требующую постоянного совершенствования в условиях динамично меняющейся социально-экономической среды. Особое место в системе земельного законодательства занимают общественные отношения, связанные с правовым регулированием земель населённых пунктов определяет основные условия жизни, устойчивое развитие территорий и результативность градостроительной политики. Актуальность исследования правового режима земель населенных пунктов на примере Ленинградской области обусловлена множеством факторов, имеющих как теоретическое, так и прикладное значение.

Современное правовое регулирование земельных отношений формируется в рамках многоуровневой системы, включающей нормы федерального, регионального и муниципального уровней. Подобная структура, призванная адаптировать общие принципы к местным условиям, на практике часто приводит к возникновению нормативных противоречий и незаполненных правовых пространств. Как отмечают исследователи, «существующие нормы не всегда обеспечивают четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти, что порождает правовые коллизии и сложности в правоприменительной практике». Особенно остро эта проблема проявляется в регионах с высокой инвестиционной привлекательностью и интенсивным развитием пригородных территорий, к которым относится и Ленинградская область.

Степень научной разработанности проблемы свидетельствует о наличии значительного количества исследований в области земельного права. Труды таких ученых, как Л.С. Булгакова, В.В. Лавров, М.Б. Кабанова, О.А. Гуреева, М.Е. Рубанова, А.П. Кухарев и других, внесли существенный вклад в развитие теоретических основ правового режима земель населенных пунктов. Вместе с тем, анализ научных публикаций за последние пять лет показывает недостаточную изученность региональных аспектов правового

регулирования земельных отношений. Как справедливо указывает А.П. Кухарев, несмотря на наличие комплексной правовой базы, «сохраняется потребность в дальнейшем развитии законодательства, обеспечивающем эффективное взаимодействие федерального, регионального и муниципального уровней правового регулирования земель населенных пунктов в условиях постоянно меняющихся социально-экономических условий».

Особое внимание следует обратить на проблему кадастровой оценки земельных участков, которая напрямую влияет на их экономическую эффективность использования. Как констатируется в исследованиях последних лет, «государственная кадастровая оценка часто проводится без выезда на место и личного осмотра объектов, что приводит к применению некорректных характеристик при расчете стоимости». Данная проблема особенно актуальна для городских агломераций Ленинградской области, где наблюдается значительный разрыв между кадастровой и рыночной стоимостью земельных участков.

Еще одним малоизученным аспектом является эффективность градостроительного зонирования в условиях активной урбанизации региона. Несмотря на теоретическую разработанность вопроса, в научной литературе отсутствуют исследования, посвященные анализу взаимодействия правил землепользования и застройки с особенностями территориального развития Ленинградской области. Как отмечают М.В. Бондаренко и М.Х. Ермолаева, «эффективность градостроительного зонирования во многом зависит от научно обоснованного подхода к разработке ПЗЗ. В настоящее время отсутствует единая методика разработки правил землепользования и застройки, что приводит к неоднородности подходов в различных муниципалитетах».

Необходимость изучения правового режима земель населенных пунктов в новых социально-экономических условиях обусловлена рядом факторов. Во-первых, Ленинградская область находится в зоне активного

влияния Санкт-Петербурга как субъекта-донора, что создает особые условия для развития территорий и требует совершенствования механизмов правового регулирования. Во-вторых, реализация национальных проектов, таких как «Жилье и городская среда», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры», непосредственно влияет на использование земель населенных пунктов и требует учета региональной специфики. В-третьих, последствия геополитических изменений и введение санкционных ограничений стимулируют развитие внутренних территорий, включая пригородные зоны Ленинградской области, что требует пересмотра подходов к правовому регулированию земельных отношений.

Значимость исследования обусловлена тем, что правовое регулирование земель населенных пунктов напрямую влияет на социально-экономическое развитие региона, инвестиционную привлекательность муниципальных образований и качество жизни населения. Проблема приобретает особую злободневность в условиях, когда Ленинградская область демонстрирует одни из самых высоких темпов прироста населения среди регионов Северо-Западного федерального округа, что создает дополнительную нагрузку на инфраструктуру и требует рационального использования ограниченных земельных ресурсов.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования использования и охраны земель населенных пунктов на территории Ленинградской области.

Предметом исследования являются правовые нормы и практические механизмы регулирования земельных отношений в населенных пунктах Ленинградской области, особенности реализации многоуровневой системы управления земельными ресурсами, проблемы кадастровой оценки и градостроительного зонирования территории, а также перспективы совершенствования правового режима земель данной категории.

Целью выпускной квалификационной работы является комплексное исследование правового режима земель населенных пунктов Ленинградской

области и разработка научно обоснованных рекомендаций по его совершенствованию с учетом региональной специфики и современных вызовов.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Исследовать теоретические основы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации и определить их специфику в региональном контексте.

2. Провести анализ многоуровневой системы правового регулирования земельных отношений (федеральный, региональный и муниципальный уровни) применительно к территории Ленинградской области.

3. Изучить особенности градостроительного зонирования и применения правил землепользования и застройки в муниципальных образованиях Ленинградской области.

4. Провести анализ практики кадастровой оценки земельных участков в населенных пунктах региона и выявить проблемы, связанные с расхождением кадастровой и рыночной стоимости земель.

5. Исследовать особенности использования различных видов территориальных зон в составе земель населенных пунктов Ленинградской области (жилых, общественно-деловых, производственных и др.).

6. Разработать конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования использования земель населенных пунктов Ленинградской области с учетом лучших практик и региональной специфики.

При выполнении исследования применялись следующие методы научного познания: сравнительно-правовой анализ нормативных актов различного уровня; анализ и обобщение научной и учебной литературы; формально-юридический анализ правовых норм; статистический анализ; изучение и обобщение правоприменительной практики органов государственной власти и местного самоуправления Ленинградской области;

анализ конкретных ситуаций и судебной практики.

Теоретическая значимость исследования заключается в углублении научных знаний в области регионального земельного права, развитии теоретических положений о правовом режиме земель населенных пунктов с учетом специфики северо-западного региона России. Практическая значимость работы состоит в возможности использования ее результатов в законотворческой деятельности органов государственной власти Ленинградской области, в деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований региона, а также в практической работе специалистов в области земельного права и градостроительства.

Глава 1. Теоретико-правовые основы правового режима земель населенных пунктов

1.1. Понятие, состав и границы земель населенных пунктов

Земли населенных пунктов составляют ключевую категорию в системе земельного законодательства России. Данные территории, как установлено статьёй 83 Земельного кодекса РФ, имеют особый правовой режим. Их границы охватывают города, посёлки, сёла и иные поселения. Основное функциональное назначение этих земель заключается в обеспечении застройки, размещении объектов инфраструктуры и создании условий для жизнедеятельности населения. Таким образом, указанные земли формируют пространственную основу для организации общественной жизни, размещения жилых, производственных, общественно-деловых и инфраструктурных объектов¹. Эти земли формируют основу территориальной организации общественной жизни и служат базой для размещения жилых, общественных, производственных и инфраструктурных объектов.

Правовая природа земельного участка претерпела определенную эволюцию в российском законодательстве. Первоначально в статье 6 Земельного кодекса 2001 года земельный участок определялся как "часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке". В 2008 году данное определение было перенесено в статью 11.1, а в 2014 году вновь вернулось в статью 6, но в измененной редакции: "Земельный участок как объект права собственности

¹ Земельный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31 июля 2025 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально-определенной вещи"². Данная формулировка акцентирует внимание на индивидуализирующем признаке земельного участка.

Анализ правового определения земельного участка позволяет сделать вывод о том, что ключевым признаком его индивидуализации являются границы участка. Государственный кадастр недвижимости содержит сведения об уникальных характеристиках объекта, включая вид объекта, кадастровый номер, описание местоположения границ и площадь. Среди этих характеристик именно описание местоположения границ является определяющим фактором, позволяющим идентифицировать конкретный земельный участок³. Без установления границ невозможна индивидуализация земельного участка как объекта гражданских прав, что подтверждается практикой ведения земельного кадастра и судебными решениями.

Земельный фонд Российской Федерации классифицируется на семь категорий в соответствии со статьей 7 Земельного кодекса: земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения, земли особо охраняемых территорий и объектов, земли лесного фонда, земли водного фонда, а также земли запаса. Каждая категория имеет специфический правовой режим и особенности использования.

Земли населенных пунктов обладают рядом специфических черт, отличающих их от других категорий земель. Её первая ключевая особенность заключается в ограниченности и невозобновляемости. Вторая характеристика

² Унегова, А. О. Соотношение понятий «земля», «земельный участок» и «почва» // Молодой ученый. 2024. № 25 (524). С. 256-258.

³ Курбанова З.А. Кадастр недвижимости и мониторинг земель. Учебное пособие. Махачкала. ДГУНХ, 2019. - 240 с.

определяется строгой индивидуальностью каждого участка, которая обусловлена его абсолютной пространственной фиксацией и физической неперемещаемостью. Третья характеристика, допускает многоцелевое использование земель: как основного средства производства и как пространственной базы для размещения сооружений и обеспечения жизнедеятельности населения. Четвертая особенность земельных участков как объектов права заключается в их экономической уникальности. В отличие от иных активов, стоимость земли не подвержена классическому физическому или функциональному износу, что обусловлено неограниченным сроком её потенциального полезного использования. Пятый аспект определяет её высший социально-правовой статус. Законодатель закрепляет за землёй роль фундаментального базиса для жизни и деятельности народов, проживающих на конкретной территории, что наделяет её особым публичным значением, выходящим за рамки обычного имущественного оборота. Таким образом, земля представляет собой уникальный объект, сочетающий свойства экономического актива и социально-правовой основы существования общества.

Правовой режим земель населённых пунктов в Российской Федерации формируется комплексом нормативных правовых актов различного уровня, основу которого составляют Конституция РФ, Земельный и Градостроительный кодексы, а также иные федеральные законы и подзаконные акты. Использование данного ресурса носит возмездный характер, реализуемый посредством таких фискальных механизмов, как земельный налог и арендная плата⁴. Для целей налогообложения и решения иных вопросов, определённых законодательством, устанавливается кадастровая стоимость земельных участков. Данная стоимость определяется в ходе процедуры государственной кадастровой оценки, а в установленных законом случаях может быть приравнена к рыночной стоимости.

⁴ Пирова, Р. Н. Земельное право : учеб. пособие (курс лекций) для направления подготовки «Землеустройство и кадастры», профиль «Кадастр недвижимости» / Р. Н. Пирова. — Махачкала : ДГУНХ, 2019. — 147 с.

Границы земель населенных пунктов устанавливаются в соответствии с требованиями градостроительного законодательства и закрепляются в документах территориального планирования. Изменение границ населенных пунктов возможно лишь в порядке, установленном законодательством, и связано с процессами расширения или трансформации поселений. Пределы населенных пунктов определяются генеральными планами городов и иными документами территориального планирования, прошедшими установленные процедуры согласования и утверждения.

Территориальная структура земель населенных пунктов предполагает их зонирование на различные функциональные зоны. Современное градостроительное законодательство устанавливает классификацию земель населённых пунктов по территориальным зонам. К их числу относят жилые, общественно-деловые, производственные, инженерно-транспортные, рекреационные, зоны особо охраняемых территорий и зоны сельскохозяйственного использования. Такое разграничение направлено на обеспечение рационального и эффективного использования территории, создания условий для устойчивого развития поселений, а также на минимизацию противоречий между различными формами хозяйственной и иной деятельности.

Функциональное назначение жилых зон заключается в комплексной организации пространства для постоянного и временного проживания населения. В их границах размещают индивидуальные жилые дома, многоквартирные здания, а также объекты социального, культурного и бытового обслуживания, непосредственно связанные с обеспечением повседневных потребностей жителей.

Общественно-деловые зоны формируют территориальную основу для размещения учреждений и объектов, выполняющих управленческие, социальные, культурные и коммерческие функции. К ним относятся органы государственной власти и местного самоуправления, научные, образовательные и медицинские организации, учреждения культуры,

предприятия торговли и сферы услуг.

Производственные зоны выделяют для размещения промышленных предприятий, складских и логистических комплексов, коммунально-складских объектов и иных сооружений производственного назначения. Размещение таких объектов в специально отведённых зонах обусловлено необходимостью соблюдения санитарно-защитных и экологических требований.

Инфраструктурные зоны занимают объекты транспортного и инженерного назначения, включая автомобильные и железные дороги, аэропорты, порты, метрополитен, а также линии электропередачи и системы коммунального обслуживания.

Рекреационные зоны предназначены для отдыха, оздоровления и восстановления населения и включают парки, скверы, лесопарковые зоны, пляжи и водоемы. Особо охраняемые зоны включают участки с природоохранным, историко-культурным или иным специальным статусом, на которых расположены памятники архитектуры, природные ландшафты и заповедники⁵. Несмотря на принадлежность к категории земель населенных пунктов, в их состав могут входить участки для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или огородничества, что допускается в пределах поселений.

Использование земельного участка допускается исключительно в соответствии с его целевым назначением и видом разрешенного использования, установленным в рамках территориального зонирования. Нарушение этого требования влечет административную ответственность по статье 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁶. Перевод земель из одной категории в другую регулируется Федеральным законом от 21 декабря 2004 года №172-ФЗ "О

⁵ Демидова, М. Э. Существующая типология и классификация рекреационных зон // Молодой ученый. 2024. № 25 (524). С. 56–58.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04 нояб. 2025 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" и требует наличия установленных законом оснований⁷.

Для инициирования перевода категории земельного участка необходимо подать ходатайство с приложением необходимых документов, включая правоустанавливающие акты, выписку из Единого государственного реестра недвижимости и иные материалы, предусмотренные законодательством. Сроки рассмотрения ходатайства различаются в зависимости от компетентного органа: органы местного самоуправления рассматривают заявление в течение двух месяцев, федеральные органы - в течение трех месяцев с момента регистрации.

Судебная практика последовательно подтверждает, что использование земельного участка не по целевому назначению является грубым нарушением земельного законодательства и может повлечь не только административные санкции, но и досрочное прекращение договорных отношений, включая расторжение договоров аренды. Отнесение участка к категории земель населенных пунктов напрямую влияет на его кадастровую стоимость и, соответственно, на размер земельного налога, что нередко становится основанием для попыток изменения категории участка.

Оценка рыночной стоимости земельных участков в составе земель населенных пунктов представляет собой сложный процесс, требующий учета множества факторов. Стоимость земли определяет комплекс факторов, которые принято классифицировать по четырём группам: экономические (рыночная конъюнктура), социальные (демография, спрос), правовые (режим использования) и физические (местоположение, свойства участка). К практическим критериям оценки относят конкретное расположение, вид разрешённого использования, развитость инфраструктуры и ценовые показатели аналогичных сделок.⁸

⁷ Федеральный закон от 21 дек. 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15.

⁸ Экономика недвижимости : учеб. пособие / [О. П. Кузнецова и др.] ; Минобрнауки России, ОмГТУ. – Омск : Изд-во ОмГТУ, 2020. – 256 с.

Общее состояние экономики формирует группу экономических факторов. К ним относят динамику занятости населения, уровень доходов, доступность кредитных ресурсов и текущие процентные ставки. Социальные факторы отражают фундаментальные потребности общества в обладании землёй и социальном взаимодействии. Эти потребности на практике выражаются в тенденции к концентрации населения вокруг крупных городских центров.

Правовые, административные и политические инструменты оказывают двойственное воздействие на рыночный спрос. Налоговая политика, правила зонирования и системы контроля за использованием земель могут как стимулировать, так и существенно ограничивать активность на рынке недвижимости.

Физические факторы и факторы местоположения описывают участок с точки зрения его расположения относительно делового центра, транспортных магистралей и объектов инфраструктуры.

При оценке стоимости земельных участков применяются принципы, позволяющие учесть наиболее значимые рыночные и производственные факторы, а также личные представления владельцев. К наиболее важным принципам формирования стоимости земли относятся: принцип полезности, предполагающий, что рыночную стоимость имеют те участки, которые способны удовлетворять потребности пользователя; принцип спроса и предложения, согласно которому стоимость зависит от рыночной конъюнктуры; принцип замещения, означающий, что покупатель не заплатит большую цену, если может приобрести аналогичный участок по более низкой стоимости⁹.

В теории оценки недвижимости принцип ожидания утверждает, что рыночная цена формируется под влиянием прогнозируемых будущих доходов или иных выгод от использования объекта. Принцип изменения

⁹ Распоряжение Министерства имущественных отношений РФ от 6 марта 2002 г. № 568-р (в ред. от 31 июля 2002 г. № 2314-р) «Об утверждении Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков» // Российская газета. — 2002. — 27 авг. — С. 30.

указывает на динамичный характер стоимости, которая может возрастать или снижаться в зависимости от конкретных временных условий и поэтому всегда определяется на фиксированную дату. Согласно принципу внешнего влияния, ценность земельного участка в значительной степени обусловлена его местоположением и характеристиками окружающей среды, включая экономические, социальные и экологические факторы. Принцип наиболее эффективного использования определяет рыночную стоимость исходя из наиболее вероятного использования земельного участка, являющегося физически возможным, экономически оправданным, соответствующим требованиям законодательства и финансово осуществимым.

Кадастровая стоимость земельных участков определяется в процессе государственной кадастровой оценки методами массовой оценки или индивидуально для конкретного объекта. Рыночная стоимость, в свою очередь, представляет собой наиболее вероятную цену, по которой объект может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции при разумном поведении сторон, располагающих всей необходимой информацией¹⁰. Расчет и кадастровой, и рыночной стоимостей производится на базе одной и той же рыночной информации, однако различия между ними обусловлены величиной погрешности в определении стоимости.

Массовая оценка земельных участков представляет собой систематизированный подход для определения налогооблагаемой базы на перспективный период. Данный метод характеризуется определённой степенью усреднения, поскольку не позволяет в полной мере учесть уникальные свойства каждого конкретного объекта, что обуславливает его повышенную погрешность.

В отличие от него, индивидуальная рыночная оценка нацелена на установление стоимости отдельного земельного участка. Её ключевое преимущество заключается в детальном анализе всех специфических

¹⁰ Приказ Росреестра от 04 авг. 2021 г. № П/0336 (зарегистрирован в Минюсте России 17 дек. 2021 г. № 66421) «Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2022. № 4. С. 3–46.

факторов, влияющих на ценность данного актива, что обеспечивает существенно более высокую точность результата.

Вследствие этого кадастровая стоимость земельных участков часто превышает (иногда многократно) их рыночную стоимость, что становится основанием для оспаривания результатов кадастровой оценки в специальных комиссиях или в судебном порядке.

Проведение государственной кадастровой оценки имеет значимые правовые и экономические последствия. Её результаты непосредственно затрагивают имущественные интересы правообладателей, поскольку кадастровая стоимость служит базой для исчисления земельного налога и арендной платы за участки, находящиеся в публичной собственности. Существенное завышение кадастровой стоимости относительно рыночной формирует непропорционально высокое налоговое бремя. Данная ситуация может привести к финансовой невозможности содержания имущества, приостановке или отказу от реализации инвестиционных проектов и, как следствие, к существенным убыткам для собственников и пользователей земли.

Основная причина подобных расхождений кроется в методологических недостатках процесса массовой кадастровой оценки. К ним относятся применение неактуальной или недостоверной исходной информации о характеристиках объектов, ограниченный доступ к достоверным рыночным данным, а также фундаментальные отличия алгоритмов массовой оценки от методик индивидуального рыночного подхода. На практике оценка часто проводится без физического осмотра территории и объектов, что ведёт к использованию некорректных параметров в расчётах. Кроме того, сжатые сроки выполнения кадастровых работ не позволяют провести адекватный анализ рынка и осуществить детальное ценовое зонирование, что дополнительно снижает точность результатов.

Совершенствование кадастровой оценки земельных участков требует принятия комплекса мер, включая сбор полной и достоверной информации

об объектах оценки, мониторинг рынка недвижимости и проведение ценового зонирования территорий, разработку четких и понятных нормативных документов по выполнению кадастровых оценочных работ, а также обеспечение независимости оценщиков от лоббирующих интересов субъектов Российской Федерации. Эти меры позволят повысить качество оценки кадастровой стоимости и минимизировать недовольство налогоплательщиков, вызывающее волну оспаривания утвержденных результатов.

Таким образом, земли населенных пунктов представляют собой сложную и многофункциональную категорию земель, находящуюся под особым правовым регулированием и играющую центральную роль в обеспечении устойчивого развития территорий поселений. Понимание их правового статуса, состава, функционального назначения и режима использования является необходимым условием для соблюдения требований земельного законодательства и реализации законных прав на землю. Эффективное управление этими территориями требует комплексного подхода, учитывающего как фискальные, так и социальные аспекты землепользования.

1.2. Правовое регулирование земель населенных пунктов: федеральный, региональный и муниципальный уровни

Правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации представляет собой многоуровневую систему, функционирующую в соответствии с принципами разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Данная система основана на положениях Конституции Российской Федерации, определяющих земельное законодательство как

сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов¹¹ (Рис. 1.1.).

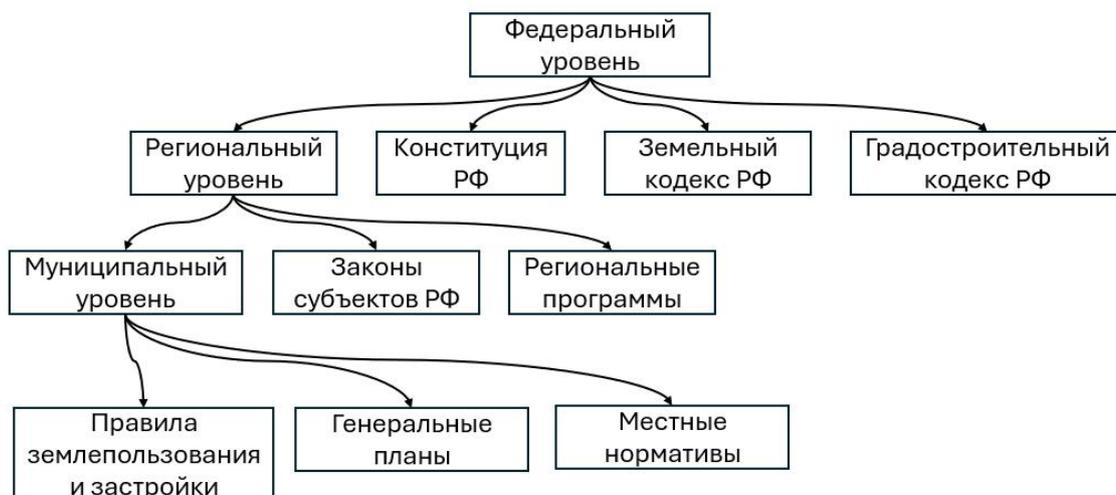


Рис. 1.1. - Уровни правового регулирования земель населенных пунктов

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года служит основным федеральным законом, устанавливающим правовые основы регулирования земельных отношений. В соответствии со статьей 3 Кодекса, земельное законодательство включает сам Кодекс, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, принимаемые в соответствии с федеральным законодательством. Такая структура обеспечивает единство правовых принципов при сохранении возможности учета региональных особенностей.

Статья 83 Земельного кодекса РФ определяет земли населенных пунктов как территории, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов¹². Кодекс закрепляет правовые основы деления земель на категории, механизм установления видов разрешенного использования, а также регулирует вопросы перевода земель из одной

¹¹ Фёдоров, М. Г. Правовое регулирование земельных правоотношений в Российской Федерации // Теория и практика современной науки. 2024. № 6 (108). С. 147–150.

¹² Земельный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31 июля 2025 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

категории в другую. При этом важно отметить, что статья 85 Кодекса устанавливает, что все земли в пределах черты поселений находятся в ведении органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Градостроительный кодекс Российской Федерации дополняет земельное законодательство, регулируя вопросы территориального планирования, зонирования территорий и градостроительного регулирования. Также закрепляет нормативную основу для разработки и утверждения документов территориального планирования, к которым относятся генеральные планы городских округов и поселений, а также правила землепользования и застройки. Указанные документы устанавливают правовые рамки использования земельных участков, детально определяя разрешённые параметры строительства и виды целевого использования территорий.

Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» играет важную роль в правовом регулировании земель населенных пунктов. Закон устанавливает исчерпывающий перечень оснований для перевода земель в состав земель населенных пунктов, а также определяет порядок принятия соответствующих решений¹³. Особое значение имеет норма, запрещающая перевод земель особо охраняемых территорий и объектов в состав земель населенных пунктов, за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральными законами.

Федеральный уровень правового регулирования устанавливает общие принципы регулирования земельных отношений, определяет категории земель, закрепляет их целевое назначение и правовой режим. На этом уровне утверждаются основания возникновения и прекращения прав на землю, устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков,

¹³ Федеральный закон от 21 дек. 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15.

определяются общие требования к охране земель как природного ресурса.

Региональное законодательство развивает и конкретизирует федеральные нормы применительно к особенностям территории конкретного субъекта Федерации. Законы субъектов РФ могут устанавливать дополнительные ограничения и особенности использования земель, определять порядок передачи земельных участков в собственность граждан и юридических лиц, учитывая местные условия и потребности. Однако такие нормы не должны противоречить федеральному законодательству и должны соответствовать общим принципам земельного права.

Муниципальный уровень регулирования земельных отношений осуществляется органами местного самоуправления в пределах предоставленных им полномочий. Согласно статье 83 Земельного кодекса РФ, все земли в пределах городской, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов находятся в ведении соответствующих органов местного самоуправления. Это подчеркивает особую роль муниципальных образований в управлении земельными ресурсами на местах.

Важным элементом правового регулирования являются документы территориального планирования муниципальных районов, схемы территориального планирования сельских поселений, которые определяют размещение объектов местного, межмуниципального и регионального значения. Эти документы устанавливают границы территорий, подлежащих инженерной подготовке, а также территории, подверженные воздействию опасных природных и техногенных процессов, которые могут ограничивать использование земель¹⁴.

Правовой режим земель населенных пунктов формируется через систему территориального зонирования, осуществляемую в соответствии с градостроительным законодательством. Правила землепользования и застройки, принимаемые представительными органами муниципальных

¹⁴ Территориальное планирование: критериальная оценка проектов [Текст] : учеб.-метод. пособие / А. В. Дубровский, И. Н. Евсюкова, О. И. Малыгина, С. В. Середович, Г. И. Юрина. – Новосибирск : СГУГиТ, 2020. – 70 с.

образований, определяют территориальные зоны и градостроительные регламенты, регулирующие параметры разрешенного строительства и использования земельных участков.

Формирование современной системы правового регулирования земельных отношений имеет глубокие исторические корни. Переломным моментом стало принятие Конституции РФ в 1993 году, закрепившей возможность нахождения земли в частной собственности. Земельная реформа, начатая в 1990 году, привела к коренным изменениям в отношении собственности на землю, которые были закреплены законами РСФСР от 23 ноября 1990 года «О земельной реформе», от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», от 24 декабря 1990 года «О собственности в РСФСР»¹⁵.

Принятие Земельного кодекса Российской Федерации в 2001 году стало этапом системного реформирования земельного законодательства. Данный кодифицированный акт установил базовый принцип, согласно которому правовой режим земель определяется их принадлежностью к той или иной установленной категории и разрешённому использованию. Реализация этого принципа обеспечивается через установленную законом систему ограничений по изменению целевого назначения земель и применением мер ответственности за соответствующие нарушения.

Земли населённых пунктов образуют самостоятельную категорию, обладающую специфическим правовым режимом. Его определяют следующие признаки: целевое назначение, связанное с застройкой и развитием поселений; размещение объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; обязанность соблюдения специальных требований при размещении таких объектов; наличие внешних границ, отделяющих эти земли от земель иных категорий. Отсутствие прямого

¹⁵ Правовое регулирование земельно-имущественных отношений: краткий курс лекций для студентов IV курса направления подготовки Землеустройство и кадастры / М. Е. Рубанова. - Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовский ГАУ», 2020. – 69с.

указания на признак границ в легальном определении данной категории создаёт неопределённость и приводит к пробелам в правовом регулировании.

Границы населённых пунктов выполняют ключевую правовую функцию, устанавливая территориальное действие специального правового режима земель данной категории. Они служат критерием для их идентификации, устраняя неопределённость в статусе земельных участков. Отсутствие границ, утверждённых в соответствии с законодательной процедурой, ведёт к правовой неопределённости, проблемам в квалификации статуса прилегающих земель и провоцирует конфликтные и судебные разбирательства.

Федеральное законодательство закрепляет исчерпывающий перечень форм прав на землю, включающих право собственности, аренды, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования, а также сервитут. Порядок предоставления участков из земель населённых пунктов регулируется нормативными актами как федерального, так и муниципального уровня, что позволяет адаптировать общие нормы к местной специфике.

Региональное законодательство уточняет порядок определения размера платы за землю, устанавливает дополнительные основания для изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также определяет особенности перевода земель из одной категории в другую с учетом территориальных особенностей¹⁶. В то же время анализ законодательства субъектов РФ позволяет выявить типичные недостатки, в частности, механическое воспроизведение норм федерального законодательства без учета региональной специфики.

Правовое регулирование на муниципальном уровне представлено

¹⁶ Земельное право в определениях, таблицах и схемах : учебное пособие / Л. С. Булгакова, О. А. Гуреева, М. Б. Кабанова, В. В. Лавров, Я. К. Чепенко ; под общ. ред. В. В. Лаврова. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. — 82, [2] с.

уставами муниципальных образований, нормативными правовыми актами представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Эти акты устанавливают конкретные правила использования земель, порядок предоставления земельных участков, размеры арендной платы и земельного налога в пределах, установленных федеральным и региональным законодательством.

Значительное влияние на правовой режим земель населенных пунктов оказывают градостроительные регламенты, утверждаемые в составе правил землепользования и застройки. Они определяют градостроительные параметры разрешенных объектов капитального строительства, устанавливают ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства в территориальных зонах, что непосредственно влияет на стоимость и возможности использования земельных участков.

Исторически процесс приватизации земель в городах происходил значительно медленнее, чем в сельской местности. Это тормозило привлечение инвестиций в развитие городов и перераспределение земель на основе требований рынка. Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2000 годы» была направлена на создание механизма приватизации городских земель при приватизации государственных и муниципальных предприятий¹⁷.

Современное состояние правового регулирования земель населенных пунктов характеризуется динамичным развитием законодательства. Однако существующие нормы не всегда обеспечивают четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти, что порождает правовые коллизии и сложности в правоприменительной практике. Отсутствие в нормативном определении земель населенных пунктов прямого указания на их расположение в границах населенных пунктов создает пробел в правовом регулировании.

¹⁷ Кухарев А. П. Правовое регулирование использования земель населённых пунктов в современный период [Электронный ресурс] // CyberLeninka. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-ispolzovaniya-zemel-naseleennyh-punktov-v-sovremenny-period/viewer>

Регулирование земельных отношений на региональном и местном уровнях сохраняет низкую эффективность. Только 19 субъектов Российской Федерации приняли региональные акты, устанавливающие административную ответственность за нарушения в сфере землепользования. При этом даже действующие акты не всегда содержат конкретные составы правонарушений, касающиеся охраны и использования земель.

Эффективное распределение полномочий в данной области требует формирования системных связей между федеральными и региональными органами власти. Подобное взаимодействие позволяет выявлять и восполнять пробелы правового регулирования, касающиеся охраны земель и ответственности за их нарушение. Одновременно необходимо обеспечивать целостность, конкретность и полноту правовых норм, достигая их согласованности с действующим федеральным законодательством.

Региональное земельное законодательство должно соответствовать принципам справедливости, нравственности и разумности. Формулируя нормы, законодатель обязан учитывать их экономическую и социальную обоснованность, обеспечивать внутреннюю непротиворечивость, а также предусматривать адекватные организационные, финансовые и правовые механизмы реализации¹⁸.

Совершенствование правового регулирования земель населенных пунктов требует законодательной корректировки определения данной категории земель. Представляется целесообразным дополнить статью 83 Земельного кодекса РФ положением о том, что землями населенных пунктов признаются земли, находящиеся в границах населенных пунктов, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов.

Важным направлением развития системы управления земельными ресурсами является усиление роли органов местного самоуправления в

¹⁸ Государственное управление и охрана земельных ресурсов России на современном этапе: курс лекций. Часть 1. Управление в области охраны земель. Деградация почв и земель. / Г.Р. Сафина, В.А. Федорова.– Казань: Казан. ун-т, 2020. – 106 с.

определении конкретных правил использования земель с учетом местных особенностей и потребностей населения. Это должно осуществляться при сохранении единства правовых принципов, установленных на федеральном уровне, и в рамках полномочий, определенных федеральным законодательством.

Несмотря на наличие комплексной правовой базы, регулирующей отношения в сфере землепользования, сохраняется потребность в дальнейшем развитии законодательства, обеспечивающем эффективное взаимодействие федерального, регионального и муниципального уровней правового регулирования земель населенных пунктов в условиях постоянно меняющихся социально-экономических условий.

1.3. Виды территориальных зон в составе земель населенных пунктов и их правовой режим (жилые, общественно-деловые, производственные и др.)

Градостроительное зонирование территорий предусматривает выделение следующих категорий территориальных зон: жилых, общественно-деловых, производственных, инженерной и транспортной инфраструктур, сельскохозяйственного использования, рекреационного назначения, особо охраняемых территорий, специального назначения, размещения военных объектов и иных видов зонирования¹⁹ (Рис.1.2.).

¹⁹ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция» . // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru>



Рис. 1.2. – Территориальное зонирование земель населенных пунктов

Жилые зоны предназначены для размещения объектов, непосредственно обеспечивающих жизнедеятельность населения (Рис. 1.3.). В границах жилых зон градостроительные регламенты разрешают размещать отдельно стоящие, встроенные и пристроенные здания, предназначенные для социального и коммунально-бытового обслуживания населения. К объектам инфраструктуры, допустимым для размещения в таких зонах, относятся учреждения здравоохранения, организации дошкольного и общего образования, культовые здания, а также автостоянки и гаражные комплексы²⁰. Допустимость размещения указанных объектов обуславливается отсутствием негативного воздействия на окружающую среду и соответствие санитарно-эпидемиологическим требованиям. Дополнительно в состав жилых зон могут включаться земельные участки, выделяемые для ведения садоводства, при условии сохранения основного функционального назначения территории²¹. Структура жилых зон определяется градостроительной документацией

²⁰ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. I). — Ст. 16.

²¹ Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 29 декабря 2023 г. N 36567-ОГ/08 Об определении границ территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд при отсутствии утвержденной документации по планировке территории.

муниципальных образований и должна соответствовать принципам устойчивого развития территорий.



Рис. 1.3. – Состав жилых зон

Общественно-деловые зоны представляют собой функциональные территории, предназначенные для осуществления административных, экономических и социокультурных функций. Их структура основана на четырёх ключевых компонентах: участках, отведённых под деловые, общественные и коммерческие объекты; территориях для размещения учреждений социального и коммунально-бытового обслуживания; зонах, обеспечивающих сопутствующую производственную и предпринимательскую деятельность; а также специализированных территориях, имеющих особое функциональное назначение.

Функциональное наполнение этих зон охватывает широкий спектр объектов. К ним относятся учреждения здравоохранения и культуры, объекты торговли, организации среднего профессионального и высшего образования, органы государственного управления, научно-исследовательские учреждения, культовые здания, парковочные

пространства, финансовые организации и бизнес-центры.

Дополнительно допускается возведение жилых домов всех типов (включая блокированную и многоквартирную застройку), гостиниц, а также многоуровневых и подземных автостоянок при соблюдении градостроительных регламентов.

Территории производственного и инженерно-транспортного назначения формируют три основные группы. Коммунально-складские зоны отводят под объекты жилищно-коммунального хозяйства, складские комплексы, транспортно-логистические объекты и оптовую торговлю. Производственные зоны предназначаются для размещения промышленных предприятий с обязательным учётом их классификации по степени негативного воздействия на окружающую среду. Третью группу составляют объекты специализированной инфраструктуры, включая транспортные узлы всех видов, линии связи, а также обязательные санитарно-защитные полосы. Размещение всех перечисленных территорий регламентируется действующими техническими нормативами и экологическими требованиями²².

З о н ы сельскохозяйственного использования включают сельскохозяйственные угодья (пашни, сенокосы, пастбища, многолетние насаждения) и территории для ведения личных подсобных хозяйств, садоводства, огородничества. Данные зоны могут частично интегрироваться в границы населённых пунктов при условии сохранения их функционального назначения и обеспечения аграрной деятельности.

Рекреационные зоны выделяют на территориях, обладающих природно-оздоровительными свойствами. К ним относят городские леса, парки, скверы, водоёмы общего пользования, их береговые полосы и пляжи. Основная функция этих зон заключается в создании условий для восстановления сил населения, организации туризма, массовых занятий

²² Хаит А. Н. Зонирование как инструмент социально-экономического развития городских территорий // Журнал «Молодой учёный». 2020. №25 (315). С. 70–73.

спортом и физической культурой.

Зоны особо охраняемых территорий выделяются для сохранения объектов природного, историко-культурного, научного или эстетического значения. В их границы включаются памятники природы, археологические памятники, природные комплексы с рекреационным потенциалом, а также территории, требующие специального режима использования в соответствии с законодательством об охране окружающей среды и культурного наследия²³.

Представленная система зонирования отражает принципы территориального планирования, направленные на оптимизацию функционального использования пространства, минимизацию конфликтов между различными видами деятельности и обеспечение устойчивого развития населённых пунктов. Каждая категория зон имеет строго регламентированные параметры застройки, экологические ограничения и градостроительные нормы, что позволяет балансировать экономические, социальные и экологические аспекты освоения территорий. Такой подход соответствует современным стандартам урбанистики и требует комплексного учёта при разработке генеральных планов и правил землепользования.

1.4. Градостроительное зонирование и правила землепользования и застройки (ПЗЗ) как основной инструмент регулирования

Градостроительное зонирование функционирует как правовой механизм, служащий для упорядоченного распределения и использования земельных ресурсов в пределах населённых пунктов в интересах их устойчивого развития. Согласно статье 1 Градостроительного кодекса РФ, данный процесс заключается в разделении территории муниципального образования на установленные территориальные зоны и определении для

²³ Федеральный закон Российской Федерации от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 12. — Ст. 1024.

каждой из них соответствующих градостроительных регламентов. Этот институт составляет основу градостроительного регулирования, формируя правовой режим землепользования и застройки²⁴.

Территориальные зоны, выделяемые в рамках зонирования, могут быть жилыми, общественно-деловыми, производственными, рекреационными, а также специального или сельскохозяйственного назначения. Виды зон устанавливаются в соответствии с положениями статьи 35 Градостроительного кодекса и статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации. Несмотря на единые законодательные рамки, конкретные наименования и содержание зон могут варьироваться в зависимости от местных условий и градостроительной политики муниципальных образований.

Центральным документом, фиксирующим результаты градостроительного зонирования, выступают правила землепользования и застройки (ПЗЗ). ПЗЗ представляют собой нормативно-правовой акт местного самоуправления, содержащий карту зонирования, градостроительные регламенты и порядок внесения изменений в указанные правила. Разработка данного документа осуществляется в строгом соответствии с генеральным планом поселения, который определяет стратегические направления развития территории²⁵.

Градостроительные регламенты, закреплённые в ПЗЗ, устанавливают предельные параметры разрешённого строительства и реконструкции, а также определяют виды разрешённого использования земельных участков. К последним относятся основные, условно разрешённые и вспомогательные виды использования. Такая дифференциация позволяет гибко управлять застройкой, учитывая как экономические интересы правообладателей, так и общественные потребности в инфраструктуре и благоустройстве.

²⁴ Бондаренко, М.В. Градостроительное зонирование как правовой инструмент обеспечения устойчивого развития населенных пунктов // *Новизна. Эксперимент. Традиции (Н.Экс.Т)*. 2022. 8(1). С. 8-14.

²⁵ Ермолаева, М. Х. Правила землепользования и застройки территории / М. Х. Ермолаева // *Экономика и социум*. 2019. № 6 (61). С. 110–113.

Одной из ключевых функций градостроительного зонирования является обеспечение устойчивого развития территорий. Согласно статье 30 Градостроительного кодекса РФ, целями зонирования выступают: создание условий для устойчивого развития муниципальных образований; сохранение окружающей среды и объектов культурного наследия; планирование развития территорий; защита прав и законных интересов физических и юридических лиц; а также создание предпосылок для привлечения инвестиций.

Важно подчеркнуть, что эффективность градостроительного зонирования во многом зависит от научно обоснованного подхода к разработке ПЗЗ. В настоящее время отсутствует единая методика разработки правил землепользования и застройки, что приводит к неоднородности подходов в различных муниципалитетах и снижает общую эффективность инструмента. По мнению ряда исследователей, необходимы нормативно закреплённые градостроительные принципы, учитывающие как архитектурно-планировочные, так и экономические аспекты развития территорий.

Полномочия по осуществлению градостроительного зонирования, как правило, принадлежат органам местного самоуправления²⁶. Вместе с тем, в городах федерального значения — Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе — данные функции осуществляются органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Это обусловлено спецификой административно-территориального устройства данных регионов и необходимостью обеспечения единства градостроительной политики на уровне всего субъекта.

Особое значение в контексте градостроительного зонирования придаётся институту публичных слушаний. Согласно статье 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вопросы, связанные с утверждением и изменением

²⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. I). — Ст. 16.

ПЗЗ, подлежат обязательному обсуждению с участием населения. Целью таких слушаний является выявление общественного мнения, формирование рекомендаций и обеспечение диалога между органами власти и гражданами²⁷.

Несмотря на формальную обязательность проведения публичных слушаний, их результаты не имеют юридически обязывающего характера для органов местного самоуправления. Это создаёт риск игнорирования общественных интересов и может приводить к конфликтным ситуациям, особенно в случаях, когда градостроительные решения затрагивают значительные группы населения или оказывают негативное влияние на сложившуюся городскую среду.

Примеры из практики крупных городов, такие как точечная застройка в Новосибирске или проектируемая застройка Октябрьской набережной в Санкт-Петербурге, демонстрируют недостатки действующего механизма. Несмотря на формальное соответствие градостроительным регламентам, реализация таких проектов способна привести к дисбалансу в социальной инфраструктуре, транспортным коллапсам и ухудшению качества городской среды.

Качество городской среды, в свою очередь, является комплексной категорией, включающей архитектурно-планировочные, экологические, социальные и культурные параметры. Оценка данного качества осуществляется на основе утверждённой правительством Российской Федерации методики формирования индекса качества городской среды, что позволяет количественно измерять уровень комфорта проживания и выявлять проблемные зоны²⁸.

Правила землепользования и застройки также оказывают прямое влияние на стоимость земельных участков. Изменение вида разрешённого использования или параметров застройки может многократно увеличить

²⁷ Федеральный закон от 20 марта 2025 № 33-ФЗ № «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 24 марта 2025 года, №12, ст. 1200.

²⁸ Черных, В. В. Анализ и направления совершенствования методики формирования индекса качества городской среды / В. В. Черных, В. А. Иваненко // Экономический вектор. 2021. № 2(25). С. 128–136.

рыночную стоимость объекта недвижимости. В то же время, чрезмерное ужесточение регламентов в исторических или охраняемых зонах может ограничивать инвестиционную привлекательность территории, что требует тщательного баланса между охранительными и стимулирующими мерами.

Изменение ПЗЗ представляет собой многоэтапную процедуру, включающую подготовку обоснования, проведение публичных слушаний, экспертизу и утверждение соответствующим органом власти. Инициаторами изменений могут выступать как органы власти, так и правообладатели земельных участков, а также иные заинтересованные лица. Однако на практике данный процесс зачастую сопряжён с бюрократическими трудностями, противодействием со стороны местных жителей или несогласованностью с другими нормативными актами.

Особую роль в регулировании градостроительных отношений играют федеральные и региональные нормативные акты. Например, постановление Правительства Москвы № 120-ПП от 28 марта 2017 года «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» устанавливает чёткие параметры градостроительной деятельности в столице, включая высотные ограничения, функциональное зонирование и охранные требования в исторических районах²⁹.

Градостроительное зонирование, таким образом, выступает не только как инструмент территориального планирования, но и как механизм реализации конституционного принципа местного самоуправления. Оно позволяет учитывать специфику каждого муниципального образования, обеспечивая при этом соблюдение общегосударственных интересов в области охраны окружающей среды, сохранения культурного наследия и устойчивого экономического развития.

Следует отметить, что институт градостроительного зонирования требует постоянного совершенствования. В частности, необходимо развитие

²⁹ Постановление Правительства Москвы от 28 марта 2017 г. № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» // Официальный интернет-портал правовой информации города Москвы. — URL: <http://pravo.mos.ru>

методологической базы разработки ПЗЗ, унификация подходов к установлению градостроительных регламентов, а также усиление роли общественного участия в принятии градостроительных решений.

Особое внимание следует уделить вопросам соотношения частных и публичных интересов в контексте зонирования. Учитывая, что ПЗЗ напрямую ограничивают права собственников земельных участков, важно обеспечить прозрачность и обоснованность таких ограничений, а также предоставить правообладателям возможность участвовать в формировании градостроительной политики на местном уровне.

В условиях урбанизации и роста антропогенной нагрузки на территорию населённых пунктов значение градостроительного зонирования как инструмента устойчивого развития будет только возрастать. Это обусловлено необходимостью рационального использования земельных ресурсов, предотвращения хаотичной застройки и обеспечения экологической и социальной устойчивости городов.

Правила землепользования и застройки, являясь правовым выражением градостроительного зонирования, формируют основу для принятия решений о строительстве, реконструкции и использовании объектов недвижимости. Именно в ПЗЗ закрепляются конкретные параметры, в рамках которых осуществляется реализация градостроительной политики³⁰.

Следовательно, эффективность градостроительного регулирования напрямую зависит от качества разработки и актуальности ПЗЗ. Устаревшие или непоследовательные правила могут стать препятствием для развития территорий, в то время как гибкие и научно обоснованные регламенты способствуют повышению качества городской среды и улучшению условий жизни населения.

Важным аспектом является также интеграция ПЗЗ в общую систему градостроительного регулирования, включая генеральные планы, схемы

³⁰ Экологическое зонирование территорий [Текст] : учеб.-метод. пособие / Л. К. Трубина, О. А. Беленко. – Новосибирск : СГУГиТ, 2020. – 52 с.

территориального планирования и проекты планировки территорий. Только при условии системного подхода возможно достижение целей устойчивого развития и гармоничного пространственного планирования³¹.

Учитывая многофункциональность ПЗЗ, их роль выходит за рамки чисто правового регулирования и приобретает социально-экономическое и экологическое значение. Правила землепользования и застройки становятся инструментом формирования облика городов, определяя их архитектурный характер, функциональную структуру и экологическое благополучие.

Таким образом, градостроительное зонирование и основанные на нём правила землепользования и застройки представляют собой комплексный правовой институт, направленный на обеспечение устойчивого развития населённых пунктов. Его эффективное функционирование требует не только чёткой нормативной базы, но и активного участия всех заинтересованных сторон — от органов власти до простых граждан.

Необходимо стремиться к тому, чтобы градостроительные решения принимались не только с учётом административных и экономических интересов, но и в соответствии с принципами социальной справедливости, экологической ответственности и культурной преемственности.

В заключение следует подчеркнуть, что в условиях современных вызовов — от демографических изменений до климатических рисков — градостроительное зонирование остаётся одним из ключевых инструментов обеспечения устойчивости и жизнеспособности населённых пунктов, требуя при этом постоянного адаптивного развития и нормативного совершенствования.

Анализ теоретико-правовых основ правового режима земель населённых пунктов позволяет сделать ряд содержательных выводов, имеющих значение как для правовой науки, так и для практики территориального планирования.

³¹ Территориальное планирование и градостроительное проектирование: метод. указания для самостоятельной работ/ сост. О.С. Субботин: КубГАУ, 2020. – 146 с.

Во-первых, земли населённых пунктов образуют самостоятельную и сложную категорию земельного фонда Российской Федерации, характеризующуюся многофункциональным использованием и особым правовым статусом. Их основное предназначение заключается в обеспечении условий для размещения и развития жилой, общественной, производственной и инфраструктурной застройки, а также в удовлетворении потребностей населения в благоприятной городской среде.

Во-вторых, правовой режим земель населённых пунктов формируется в рамках иерархической системы правового регулирования, объединяющей нормы федерального, регионального и муниципального уровней. Федеральное законодательство устанавливает общие основы и пределы регулирования, в то время как региональные, и в особенности муниципальные, правовые акты конкретизируют параметры землепользования. Такое распределение полномочий позволяет адаптировать общие нормы к местным социально-экономическим, историческим и планировочным условиям, обеспечивая тем самым взаимодействие правовых актов различной юридической силы.

В-третьих, институт градостроительного зонирования выступает в качестве центрального механизма реализации правового режима земель населённых пунктов. Посредством деления территории на функциональные зоны и установления градостроительных регламентов обеспечивается упорядоченность застройки, предотвращаются конфликты интересов различных пользователей земли и создаются условия для устойчивого развития поселений³².

В-четвёртых, эффективность градостроительного зонирования напрямую зависит от качества разработки правил землепользования и застройки. В настоящее время отсутствует унифицированная методологическая база для формирования ПЗЗ, что приводит к разнородности

³² Территориальное планирование и градостроительное проектирование: метод. указания для самостоятельной работ/ сост. О.С. Субботин: КубГАУ, 2020. – 146 с.

подходов, несогласованности документации и, как следствие, снижению её регуляторного потенциала. Это свидетельствует о необходимости разработки единых градостроительных принципов, учитывающих не только архитектурно-планировочные, но и экономические, экологические и социальные аспекты использования территорий.

В-пятых, в процессе реализации градостроительного зонирования возникает проблема баланса между публичными и частными интересами. Несмотря на формальную обязательность проведения публичных слушаний, их результаты не обладают юридической силой, что ограничивает реальное влияние граждан на принятие градостроительных решений. Подобная практика подрывает принцип демократического участия в управлении и может провоцировать социальные конфликты.

В-шестых, правовой статус земель населённых пунктов тесно связан с их кадастровой и рыночной стоимостью. Однако существующая система государственной кадастровой оценки зачастую не отражает реальной рыночной конъюнктуры, что порождает необоснованное увеличение налоговой нагрузки и стимулирует массовое оспаривание результатов оценки. Это указывает на необходимость совершенствования методов оценки, повышения качества исходной информации и обеспечения независимости оценочных процедур.

Наконец, следует отметить, что несмотря на развитую правовую базу, в законодательстве сохраняются пробелы и коллизии, в частности — отсутствие чёткого нормативного определения понятия «населённый пункт» и неоднозначность в установлении границ таких территорий. Устранение этих недостатков повысит юридическую определённость и снизит количество споров, связанных с отнесением земельных участков к той или иной категории.

Таким образом, правовой режим земель населённых пунктов представляет собой динамичную и многоаспектную систему, требующую постоянного нормативного уточнения, методологического обновления и

усиления механизмов общественного контроля. Только при условии комплексного и согласованного подхода возможно достижение целей устойчивого развития, сохранения культурно-исторического наследия и обеспечения высокого качества городской среды.

НОВЕЛ

2.1. Анализ законодательства Ленинградской области в сфере регулирования земель населенных пунктов

Правовой режим земель населённых пунктов представляет собой совокупность норм, регулирующих порядок их использования, охраны и планирования с учётом градостроительных, экологических и социально-экономических факторов. Эти земли, находясь в черте городских и иных поселений, служат основой для размещения жилой, коммунальной, промышленной и иной инфраструктуры, что обуславливает необходимость баланса между застройкой и сохранением природной среды³³.

Государственное управление землепользованием в населённых пунктах осуществляется через механизмы территориального планирования, опирающиеся на геодезические данные и результаты мониторинга землеустройства. Учитывая ухудшение экологического состояния городских территорий, вызванное ускоренной урбанизацией, законодатель обязывает субъектов хозяйственной деятельности соблюдать санитарные и гигиенические требования, предотвращая деградацию почв и потерю их плодородия.

Рациональное использование городских земель, в отличие от земель сельскохозяйственного назначения, не предполагает их неприкосновенности, а, напротив, требует активного, но разумного освоения. Эффективность такого использования определяется способностью земли сохранять функции средства производства при одновременном выполнении градостроительных и

³³ Земельное право в определениях, таблицах и схемах : учебное пособие / Л. С. Булгакова, О. А. Гуреева, М. Б. Кабанова, В. В. Лавров, Я. К. Чепенко ; под общ. ред. В. В. Лаврова. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. — 82, [2] с.

экологических стандартов, что обеспечивает её долгосрочную экономическую и экологическую устойчивость.

Охрана земель населённых пунктов осуществляется органами местного самоуправления через нормативно-правовые акты и контрольно-надзорные действия, направленные на восстановление нарушенных участков, защиту прав собственности и организацию землеустроительного проектирования³⁴. При этом планирование застройки, сопровождаемое соблюдением экологических требований, неотделимо от задачи охраны земель, образуя единый регуляторный комплекс.

Исторически подходы к регулированию городских земель эволюционировали вместе с демографическими и экономическими процессами. Так, уже в 1960-х годах исследователи, в частности Ю.Г. Жариков, подчёркивали необходимость коммунально-санитарной охраны почв и восстановления земель, затронутых промышленной или строительной деятельностью. Несмотря на временные изменения, эта задача остаётся актуальной в условиях современной урбанизации³⁵.

Современное земельное законодательство демонстрирует недостаточную степень дифференциации правовых норм применительно к различным категориям земель. Нормативное регулирование в основном сконцентрировано на сельскохозяйственных угодьях. В результате отсутствия в Земельном кодексе Российской Федерации специального раздела, посвящённого особенностям рационального использования и охраны земель населённых пунктов, возникают существенные пробелы в правовом регулировании. Эта системная проблема снижает эффективность управления развитием городских территорий и не позволяет в полной мере реализовать принципы устойчивого развития поселений.

Правовой режим земель населённых пунктов регулируется

³⁴ Государственное управление и охрана земельных ресурсов России на современном этапе: курс лекций. Часть 1. Управление в области охраны земель. Деградация почв и земель. / Г.Р. Сафина, В.А. Федорова.– Казань: Казан. ун-т, 2020. – 106 с.

³⁵ Никифорова, А. А. Исторические аспекты становления и развития правового регулирования земельных участков в России // Молодой ученый. 2020. № 18 (308). С. 300-302.

совокупностью нормативных актов, в центре которой находятся положения Земельного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ), а именно глава XVII, устанавливающая специфику использования и охраны таких территорий. Дополняя этот правовой каркас³⁶, Градостроительный кодекс РФ (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ)³⁷ детализирует порядок территориального планирования, функционального зонирования и формирования застройки, обеспечивая увязку землепользования с градостроительной политикой.

Органы местного самоуправления, действуя в рамках Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», наделяются полномочиями по управлению земельными ресурсами на своей территории³⁸. Принимая решения по предоставлению, резервированию и контролю за использованием земель, муниципалитеты реализуют правовые нормы с учётом местных социально-экономических и экологических условий.

Формируя правовую основу, федеральное законодательство передаёт субъектам Российской Федерации возможность адаптировать общие положения к региональным реалиям. Ленинградская область, опираясь на федеральные акты, разрабатывает собственные законы и подзаконные нормативные правовые акты, направленные на уточнение процедур землеустройства, установление градостроительных регламентов и обеспечение экологической устойчивости застройки.

Учитывая многофункциональность земель населённых пунктов — от жилищного и промышленного строительства до обеспечения рекреационных и экологических функций, — законодатель закладывает принцип комплексного подхода к их правовому регулированию. Такой подход,

³⁶ Земельный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31 июля 2025 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

³⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. I). — Ст. 16.

³⁸ Федеральный закон от 20 марта 2025 № 33-ФЗ № «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 24 марта 2025 года, №12, ст. 1200.

реализуемый через систему планирования и контроля, требует согласованности действий всех уровней публичной власти и участия заинтересованных лиц, включая граждан и организации.

Деятельность по управлению землями населённых пунктов, сопровождаемая геодезическими изысканиями, мониторингом и землеустроительным проектированием, подчиняется не только юридическим, но и экологическим, санитарно-гигиеническим требованиям. Нарушая установленные нормы, хозяйствующие субъекты рискуют не только подорвать плодородие почв, но и усугубить урбанистические экологические проблемы, такие как засоление, заболачивание и деградация ландшафтов³⁹.

Несмотря на наличие разветвлённой нормативной базы, остаётся нерешённой проблема недостаточной дифференциации подходов к различным категориям земель в федеральном законодательстве. Акцентируя внимание преимущественно на землях сельскохозяйственного назначения, Земельный кодекс РФ оставляет пробелы в правовом регулировании охраны и рационального использования городских территорий, что требует дальнейшей законодательной доработки на федеральном и региональном уровнях.

Правовой режим земель населённых пунктов в Ленинградской области регулируется не только федеральными нормативными правовыми актами, но и региональным законодательством, а также нормативными актами органов местного самоуправления.

Современная правовая система Ленинградской области в сфере регулирования земель населённых пунктов основывается на федеральном земельном законодательстве, дополняясь специальными региональными нормативными актами, уточняющими распределение полномочий между уровнями публичной власти. Областной закон от 7 июля 2015 года № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной

³⁹ Курбанова З. А. Кадастр недвижимости и мониторинг земель : учебное пособие / З. А. Курбанова. — Махачкала : Изд-во ДГУНХ, 2019. — 240 с.

деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» определяет перераспределение полномочий в области земельных отношений, концентрируя управление земельными участками неразграниченной государственной собственности в руках региональных органов власти⁴⁰.

Правительство Ленинградской области, выступая уполномоченным исполнительным органом, осуществляет распоряжение земельными участками в населенных пунктах, сохраняя единую систему управления земельными ресурсами при наличии утвержденных правил землепользования и застройки. Сроки передачи указанных полномочий законодатель определяет как неограниченные, подчеркивая особую значимость единого подхода к территориальному планированию.

Финансовые обязательства, связанные с реализацией полномочий по распоряжению землями населенных пунктов, полностью ложатся на областной бюджет, обеспечивая целостность системы управления земельными ресурсами без дополнительной нагрузки на муниципальные образования. Переходные положения сохраняют действие ранее принятых муниципальных нормативных актов в части, не противоречащей региональному законодательству⁴¹.

Закон от 23 декабря 2015 года № 113-оз «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области земельных отношений, отнесенными к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области» наделяет органы местного самоуправления отдельными полномочиями в сфере земельных отношений, конкретизируя механизмы реализации этих полномочий в повседневной деятельности муниципалитетов. Главы местных администраций, формируя

⁴⁰ Областной закон Ленинградской области от 07 июля 2015 г. № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Ленинградской области. 2015. URL: <https://docs.cntd.ru/document/537958827>

⁴¹ Хисамутдинова Ю. А. К вопросу об особенностях управления земельными ресурсами на территории закрытого административно-территориального образования // Инновации. Наука. Образование : материалы Международного научного форума, 20–22 апреля 2021 г., Екатеринбург. — Екатеринбург : Уральский федеральный университет, 2021. С. 336-341.

административные комиссии, обеспечивают рассмотрение вопросов землепользования с привлечением представителей различных органов и общественности⁴².

Рассматривая дела о распоряжении земельными участками, административные комиссии взаимодействуют с региональными органами власти, согласовывая решения по использованию земель неразграниченной собственности, превышающих 3 га, а также участков, отнесенных к установленным категориям разрешенного использования. Финансирование деятельности комиссий осуществляется за счет субвенций из областного бюджета, гарантируя стабильность работы этих органов.

Контроль за осуществлением переданных полномочий Правительство Ленинградской области реализует через уполномоченный орган, проверяя соблюдение федерального и регионального законодательства при принятии решений о предоставлении земельных участков и их использовании. Выявляя нарушения законодательства, уполномоченный орган направляет материалы в правоохранительные структуры для привлечения виновных лиц к ответственности.

Правовая природа земель населенных пунктов находит отражение в Кодексе административных правонарушений Ленинградской области, устанавливая ответственность за нарушение правил землепользования и застройки как одного из приоритетных направлений правоприменительной практики. Статья 9.1 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз предусматривает штрафные санкции в размерах от 2 до 5 тысяч рублей для граждан, от 5 до 10 тысяч рублей для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, от 10 до 50 тысяч рублей для юридических лиц⁴³.

Наделяя государственные органы расширенными полномочиями в

⁴² Областной закон Ленинградской области от 23 декабря 2015 г. № 113-оз «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области земельных отношений, отнесенными к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области»: // Официальный интернет-портал правовой информации Ленинградской области. 2015. URL: <https://docs.cntd.ru/document/537986363>.

⁴³ Областной закон Ленинградской области от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] : в ред. от 21.12.2023 // Официальный интернет-портал правовой информации Ленинградской области.

сфере земельных отношений, законодатель стремится устранить противоречия, возникающие из-за отсутствия в федеральном законодательстве специальных норм, регулирующих рациональное использование и охрану земель именно населенных пунктов. Создавая такую систему управления, Ленинградская область учитывает особенности территориального развития региона, прилегающего к федеральному городу Санкт-Петербургу.

Рассматриваемые законодательные акты формируют иерархическую систему управления земельными ресурсами, основанную на принципе subsidiarity. Данная система четко распределяет компетенцию между органами государственной власти и местного самоуправления, устанавливая их ответственность в зависимости от правового статуса и местоположения конкретных земельных участков.

Муниципальные образования, реализуя свои полномочия в сфере землепользования, принимают решения в рамках единого правового поля, образуемого федеральным и региональным законодательством. Такой подход обеспечивает правовую согласованность и последовательность действий органов власти на всех уровнях.

Правоприменительная практика указывает на тесную взаимосвязь полномочий в сфере землепользования с другими направлениями государственной политики, включая жилищное строительство, экологическую безопасность и благоустройство территорий. Устанавливая административную ответственность за нарушения правил землепользования, законодатель стремится минимизировать случаи нецелевого использования земель и незаконного изменения их категории⁴⁴.

Организуя систему управления земельными ресурсами, Ленинградская область учитывает необходимость баланса между централизацией контроля

⁴⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2019 № 35-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О.В. Гламоздиновой» // Собрание законодательства РФ. – 2019.

за использованием ценных земельных участков и сохранением местного самоуправления в решении вопросов территориального развития. Регулируя отношения в сфере землепользования, региональное законодательство дополняет федеральные нормы, конкретизируя механизм их реализации в условиях конкретного субъекта Федерации.

Предоставляя Правительству области исключительные полномочия по распоряжению определенными категориями земель, законодатель учитывает особую значимость этих территорий для стратегического развития региона и обеспечения экологического благополучия. Принимая решения о распределении земельных участков, региональные власти согласуют свою позицию с федеральными органами власти, особенно при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы Санкт-Петербурга.

Координационная роль административных комиссий проявляется в совместной работе с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, осуществляющими земельный и экологический контроль на местах. Рассматривая дела об административных правонарушениях, комиссии учитывают заключения специалистов, проверяющих соответствие землепользования установленным нормам и правилам⁴⁵.

Совершенствуя систему правового регулирования земель населенных пунктов, Ленинградская область последовательно реализует программу развития территорий, уделяя особое внимание созданию комфортной среды проживания для населения при рациональном использовании земельных ресурсов. Обеспечивая контроль за соблюдением градостроительных регламентов, региональные власти способствуют устойчивому развитию населенных пунктов, сохраняя их исторический облик и экологический потенциал.

Создавая интегрированную систему управления земельными ресурсами,

⁴⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс] : в ред. от 31.07.2025, с изм. и доп., вступ. в силу с 22.10.2025 // Официальный интернет-портал правовой информации.

законодатель Ленинградской области закладывает механизмы согласования интересов различных уровней публичной власти и частных собственников земельных участков, стремясь к достижению баланса между экономической эффективностью и социальной справедливостью в земельных отношениях.

2.2. Особенности разграничения государственной собственности на землю в Ленинградской области

Разграничение государственной собственности на землю представляет собой установленную законом процедуру, в ходе которой определяется, кому из публично-правовых образований — Российской Федерации, её субъекту или муниципальному образованию — принадлежит право собственности на конкретный земельный участок. Эта процедура, регулируемая в первую очередь Земельным кодексом РФ и Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ, позволяет чётко распределить полномочия по управлению землями между уровнями публичной власти, обеспечивая тем самым стабильность земельных отношений.

Земельный кодекс Российской Федерации (статьи 16–19) закрепляет иерархию публичной собственности на землю, выделяя федеральный, региональный и муниципальный уровни. Критерием для отнесения земельного участка к определённому уровню собственности служит, главным образом, функционально-субъектный признак. Это означает, что правовой статус участка определяется характером расположенных на нём объектов и правовым статусом органов власти, организаций или учреждений, которые его используют. Таким образом, действующее регулирование устанавливает чёткую зависимость между целевым назначением объекта, находящегося на

земле, и уровнем публичного собственника⁴⁶. Например, участки, занятые зданиями, находящимися в собственности Российской Федерации, или предоставленные федеральным органам власти, признаются федеральной собственностью.

Процедура разграничения строится на ряде принципов, среди которых — безвозмездность передачи участков субъектам и муниципалитетам, сохранение целевого назначения земель и уважение прав граждан и юридических лиц, уже владеющих участками на законных основаниях. Особенно важно то, что при разграничении не допускается изменение категории земель или вида разрешённого использования, поскольку такие решения требуют отдельного регулирования в рамках закона о переводе земель из одной категории в другую⁴⁷.

Определяя собственника земельного участка, законодатель исходит из принципа единства судьбы земли и недвижимости, расположенной на ней. Таким образом, право собственности на участок часто следует за правом на здание, строение или сооружение, что упрощает администрирование и снижает риски споров. Подтверждение такого права осуществляется с помощью правоустанавливающих документов — актов органов власти, договоров аренды или безвозмездного пользования, а также записей в Едином государственном реестре недвижимости.

Конституционно установлено, что вопросы разграничения находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, однако приоритет в регулировании отдан федеральным законам. Региональные нормативные акты могут дополнять федеральные положения, но не противоречить им, что обеспечивает единство правового пространства при учёте местной специфики. Такой подход предотвращает фрагментацию

⁴⁶ Земельный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31 июля 2025 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁴⁷ Земельное право в определениях, таблицах и схемах : учебное пособие / Л. С. Булгакова, О. А. Гуреева, М. Б. Кабанова, В. В. Лавров, Я. К. Чепенко ; под общ. ред. В. В. Лаврова. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. — 82, [2] с.

земельного законодательства и сохраняет баланс между центром и регионами.

В условиях, когда собственник участка не определён, земля считается неразграниченной, и порядок её распоряжения регулируется исключительно федеральными нормами. Это позволяет избежать произвольного использования таких земель на местах и гарантирует их вовлечение в хозяйственный оборот только в строгом соответствии с законом. Таким образом, разграничение выступает не просто технической процедурой, а важнейшим институтом земельно-правового регулирования, обеспечивающим ясность правового статуса земель и эффективность публичного управления ими⁴⁸.

Разграничение государственной собственности на землю в Ленинградской области представляет собой правовую процедуру, направленную на определение принадлежности конкретных земельных участков Российской Федерации, субъекту или муниципальным образованиям. Эта процедура, установленная положениями Земельного кодекса РФ и Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ, обеспечивает чёткое распределение компетенций в сфере управления землями и предотвращает правовую неопределённость в вопросах владения и распоряжения ресурсами.

Особую роль в реализации разграничения играет Закон Ленинградской области от 19 января 2001 года № 4-оз, уточняющий порядок передачи земель из федеральной собственности в собственность субъекта и муниципалитетов⁴⁹. Важно отметить, что земельные участки, предоставленные федеральным органам власти, учреждениям или казённым предприятиям, остаются в федеральной собственности, что соответствует логике единства судьбы земли и объектов, расположенных на ней. При этом большинство земель населённых пунктов, не закреплённых за Российской

⁴⁸ Ливанова Л. О., Чикишева В. А. Проблемы разграничения государственной собственности на землю // Colloquium-journal. 2020. № 11(63). С. 176-178.

⁴⁹ Закон Ленинградской области от 19 января 2001 г. № 4-оз «Об отдельных вопросах управления и распоряжения государственным имуществом Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 2001.

Федерацией, переходит в муниципальную собственность безвозмездно.

Процедура разграничения в Ленинградской области осложнена географическим соседством с Санкт-Петербургом — городом федерального значения, что порождает коллизии в определении прав собственности на приграничные территории. Так, в районах, прилегающих к городской агломерации (в частности, Всеволожском, Гатчинском и Ломоносовском), часто возникают споры о статусе участков, особенно тех, где отсутствует регистрация в Едином государственном реестре недвижимости⁵⁰. Эти участки остаются формально неразграниченными, ограничивая возможности как публичных, так и частных правообладателей.

Административный механизм реализации разграничения предусматривает участие уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области, которые вправе принимать решения об отнесении неразграниченных земель к определённой категории до завершения процедуры закрепления собственника. Эта функция закреплена Приказом Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом от 5 сентября 2017 года № 33, определяющим административный регламент предоставления соответствующей государственной услуги⁵¹. Заявитель, обладающий земельным участком на праве аренды или иного вещного права, может инициировать процедуру отнесения земли к той или иной категории, что является необходимым этапом, предваряющим оформление собственности.

Практика применения нормативных актов выявляет существенные пробелы. В частности, в поселениях Всеволожского района зафиксированы массовые случаи самовольного занятия земель, границы которых

⁵⁰ Законодательное собрание Санкт-Петербурга. Постановление от 19 апреля 2023 г. № 225 «Об утверждении Соглашения об уточнении границы между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью как субъектами Российской Федерации» // Ведомости Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2023. № 18.

⁵¹ Приказ Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом от 5 сентября 2017 г. № 33 (в ред. от 21 марта 2024 г.) «Об утверждении Административного регламента Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом по предоставлению на территории Ленинградской области государственной услуги «Отнесение земель или земельных участков в составе таких земель к определённой категории земель до разграничения государственной собственности на землю» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2017. № 9.

установлены с кадастровыми ошибками. Администрации вынуждены направлять предостережения собственникам, предлагая либо легализовать застройку в рамках действующих генеральных планов, либо снести незаконные объекты. Такие ситуации свидетельствуют о несовершенстве как первичного землеустройства, так и последующего администрирования участков, оставшихся вне правового поля.

Сложности усугубляются тем, что неразграниченные земли, несмотря на их фактическое использование, не могут быть переведены в иную категорию без участия уполномоченного органа, что регулируется Областным законом от 22 июня 2005 года № 51-оз. Согласно этому акту, перевод земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населённых пунктов возможен только по решению Правительства Ленинградской области и при соблюдении жёстких условий — включая подтверждение прав на участок, согласование с градостроительной документацией и экологическую оценку⁵².

При этом сохранение целевого назначения земель остаётся одним из ключевых принципов разграничения. Ни федеральные, ни региональные нормы не допускают изменения категории земель в обход установленной процедуры, даже если фактическое использование участка кардинально отличается от первоначально заявленного. Это создаёт препятствия для легализации уже существующей застройки, особенно в условиях стремительного роста пригородных территорий.

Анализ документации, включая материалы по делимитации границ Санкт-Петербургской агломерации, показывает: правовое оформление собственности на землю напрямую влияет на эффективность градостроительной политики. Отсутствие чётко установленного собственника затрудняет разработку единых нормативов проектирования, создание инфраструктуры и координацию инвестиционных проектов,

⁵² Областной закон Ленинградской области от 22 июня 2005 г. № 51-оз (ред. от 15.06.2020) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую в Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 2005. № 6.

поскольку муниципальные образования несут бремя расходов, не обладая соответствующими земельными ресурсами в собственности.

Тем не менее, региональные власти последовательно реализуют меры по устранению правовой неопределённости. Проведение кадастровых работ, уточнение границ и стимулирование выкупа участков гражданами способствуют постепенному приведению земельного фонда в соответствие с реальным положением дел. Примеры из практики Заневского поселения, где собственники добровольно оформляют дополнительно использованные сотки, указывают на возможность баланса между интересами государства и частных лиц.

В заключение следует подчеркнуть, что особенности разграничения государственной собственности на землю в Ленинградской области обусловлены не только нормативной базой, но и уникальным пространственным положением региона — как зоны активной агломерационной динамики. Эффективное разграничение требует не только юридической точности, но и гибкости в регулировании, направленной на гармонизацию интересов субъекта, муниципалитетов и населения приграничных территорий.

2.3. Практика установления и изменения границ населенных пунктов и муниципальных образований в Ленинградской области

Практика установления и изменения границ населённых пунктов и муниципальных образований в Российской Федерации строится на сочетании федеральных норм и региональной специфики, при этом ключевую роль играют положения Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Учреждая новые муниципальные образования или

корректируя существующие, субъекты РФ исходят не только из административной целесообразности, но и из социально-экономической обоснованности, учитывая плотность населения, развитие инфраструктуры и исторически сложившиеся связи между поселениями. Особенно остро эти вопросы встают в приграничных зонах агломераций, где переплетаются интересы нескольких муниципалитетов и даже субъектов федерации⁵³.

Процедура изменения границ, сопровождаемая публичными слушаниями и согласованием с органами государственной власти, направлена на обеспечение прозрачности и защиту интересов населения. Органы местного самоуправления, инициируя корректировку территориальных границ, обязаны учитывать не только текущую застройку и землепользование, но и перспективные планы развития, включая размещение объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. Пренебрежение этими аспектами, как показывает практика Всеволожского района Ленинградской области, ведёт к спорам о правовом статусе участков, ошибкам в кадастровом учёте и необходимости судебного урегулирования конфликтов, возникших из-за самовольного занятия земель.

Анализ нормативной базы выявляет существенный пробел: федеральное законодательство не содержит чётких критериев разграничения понятий «город», «посёлок», «село», что предоставляет субъектам РФ широкую дискрецию при определении статуса населённых пунктов. Отсутствие единых подходов порождает неоднородность в правовом регулировании, особенно в условиях агломерационного роста, когда границы муниципальных образований перестают соответствовать реальному масштабу урбанизации⁵⁴. В таких условиях органы власти вынуждены опираться на принципы функциональной целостности и территориальной

⁵³ Сибилева, А. Ю. Муниципальный округ – новый вид муниципального образования: проблемы и перспективы реформы территориальной организации местного самоуправления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 2. С. 86–91.

⁵⁴ Основы кадастра недвижимости: учебное пособие / А.В. Лошаков, Н.Ю. Хасай, С.В. Одинцов и др.; Ставропольский государственный аграрный университет. - 2022. - 171 с.

связанности, стремясь сохранить единство социально-экономического пространства.

Особую сложность представляет установление границ на территориях, где земли формально не разграничены по собственности или относятся к категории нераспределённых. В этих случаях применение процедур, предусмотренных Областным законом Ленинградской области от 22 июня 2005 года № 51-оз и Приказом областного комитета по управлению государственным имуществом от 5 сентября 2017 года № 33, позволяет отнести участки к определённой категории до завершения разграничения государственной собственности. Такой механизм, хотя и обеспечивает временную правовую определённость, не устраняет глубинных коллизий, связанных с несоответствием целевого назначения земель фактическому их использованию.

Установление и изменение границ населенных пунктов и муниципальных образований в Ленинградской области осуществляется в сложных условиях, характеризующихся незавершенностью процессов разграничения государственной собственности на землю и массовым пересечением административных границ с границами ранее учтенных земельных участков. Согласно Областному закону от 22.06.2005 № 51-оз, перевод земель из одной категории в другую требует обязательного согласования, однако на практике процедура осложняется отсутствием единого подхода к определению границ между муниципальными образованиями и городом федерального значения Санкт-Петербургом, что создает правовую неопределенность для землепользователей и органов власти⁵⁵.

Административный регламент областного комитета по управлению государственным имуществом устанавливает четкий порядок отнесения земель к определенной категории до разграничения государственной

⁵⁵ Областной закон Ленинградской области от 22 июня 2005 г. № 51-оз (ред. от 15.06.2020) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую в Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 2005. № 6.

собственности, предусматривая пятнадцатидневный срок рассмотрения ходатайств и обязательные согласования с профильными ведомствами. Действующее законодательство, включая Областной закон от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях», усиливает ответственность за нарушение порядка установления границ, устанавливая штрафные санкции за самовольное занятие земель, однако не решает проблему согласования интересов приграничных территорий, где часто возникают спорные ситуации между соседними муниципалитетами.

Проблема пересечения границ населенных пунктов с границами частных земельных участков требует применения специальных методов, поскольку в соответствии с п. 2 ст. 83 Земельного кодекса РФ такие пересечения допускаются лишь в ограниченных случаях⁵⁶. Анализ практики показывает, что в Ленинградской области часто встречаются ситуации, когда границы поселений проходят по фактическим границам участков, сведения о которых отсутствуют в ЕГРН, что вынуждает администрации искать компромиссные решения, включая раздел участков или их включение в условные кадастровые кварталы, сохраняя при этом юридическую целостность объектов недвижимости.

Экономическая эффективность установления границ проявляется в увеличении налоговых поступлений в местные бюджеты после перевода земель в соответствующие категории, поскольку отсутствие четко установленных границ приводит к неуплате земельного налога или его занижению. Установление границ населенных пунктов позволяет определить территориальные рамки для исчисления местного земельного налога и создает условия для рационального использования земельных ресурсов, хотя и требует значительных бюджетных затрат на проведение необходимых работ по межеванию и согласованию границ.

Приграничные территории Ленинградской области, особенно

⁵⁶ Земельный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31 июля 2025 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

граничащие с Санкт-Петербургом, имеют особый статус ввиду активной урбанизации и формирования единой агломерационной зоны, что осложняет процесс установления границ из-за различий в подходах города федерального значения и Ленинградской области к территориальному планированию и использованию земель. Ситуация усугубляется наличием неурегулированных вопросов в Всеволожском, Гатчинском и других районах, где самовольное строительство и использование земель без надлежащих документов создает дополнительные сложности при определении границ муниципальных образований.

В научных исследованиях, в частности в работе А.А. Горбуновой, обоснована необходимость разработки алгоритма оценки современного состояния границ населенных пунктов с учетом критерия их пересекаемости и временного наделения границ статусом "временные", что позволит сократить сроки прохождения согласительных процедур и предотвратить появление новых наложений⁵⁷. Совершенствование практики установления и изменения границ в Ленинградской области требует комплексного подхода, включающего как правовые инструменты, так и экономическое стимулирование, направленное на создание условий для устойчивого развития территорий и эффективного использования земельных ресурсов в границах муниципальных образований.

Таким образом, современная практика установления и изменения границ муниципальных образований требует не только строгого соблюдения установленного порядка, но и перехода к более гибким, ориентированным на пространственное развитие подходам. Эффективное управление территориями возможно лишь при условии синхронизации градостроительной, земельной и административно-территориальной политики, что особенно актуально для регионов с высокой степенью урбанизации и активной динамикой пригородных зон.

⁵⁷ Горбунова, А. А. Экономическое обоснование проектов установления границ населенных пунктов (на примере Московской области) : дис. ... канд. экон. наук / А. А. Горбунова. – Москва, 2019. – 169 с.

2.4. Реализация градостроительного зонирования на примере ПЗЗ отдельных муниципальных образований Ленинградской области (г. Выборг, Всеволожский район)

Соотношение правил землепользования и застройки с документами территориального планирования порождает дискуссии в современной градостроительной доктрине. Статья 31 Градостроительного кодекса РФ одновременно требует учитывать положения генерального плана при разработке ПЗЗ и обеспечивать соответствие последних утвержденному генплану, создавая правовую коллизию⁵⁸. Данная неопределенность возникает из-за отсутствия установленной последовательности в подготовке градостроительной документации и недостаточной нормативной регламентации взаимосвязи стратегического и регулятивного планирования.

В научных публикациях нет единого мнения о приоритете генеральных планов или ПЗЗ в системе градостроительного регулирования. Исследователи, придерживающиеся точки зрения Д.Г. Лебедева, подчеркивают первичность документов территориального планирования, рассматривая ПЗЗ как инструмент конкретизации режима территорий⁵⁹. Авторы, разделяющие позицию М.В. Бочарова, указывают на фактическое существование этих документов в изолированном формате, сомневаясь в необходимости одновременной разработки обоих типов документации⁶⁰. Эта научная дискуссия отражает системные недостатки действующей модели

⁵⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. I). — Ст. 16.

⁵⁹ Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06 / Лебедев Денис Георгиевич. - М., 2007. - 29 с.

⁶⁰ Бочаров М.В. К обсуждению типовых правил землепользования и застройки / М.В. Бочаров // Управление развитием территории. - 2012. - № 2.

градостроительного регулирования, требующие законодательного урегулирования.

Соотношение функциональных и территориальных зон представляет ключевой элемент взаимодействия генеральных планов и ПЗЗ. Градостроительное законодательство прямо указывает, что утверждение границ функциональных зон в документах территориального планирования не изменяет правовой режим земель, ставя под сомнение практическую ценность функционального зонирования. Судебная практика подтверждает, что функциональные зоны определяют лишь потенциальные направления развития территорий, тогда как территориальные зоны ПЗЗ напрямую устанавливают виды разрешенного использования земельных участков, формируя правовую основу градостроительной деятельности.

Анализ практики реализации градостроительного зонирования в муниципальных образованиях выявляет существенные недостатки: дублирование функциональных и территориальных зон, отсутствие системной увязки параметров застройки с долгосрочными стратегиями развития. Границы территориальных зон в ПЗЗ часто копируют контуры земельных участков, зафиксированных в ЕГРН, демонстрируя формальный подход к градостроительному зонированию и приоритет частных интересов над публичными градостроительными целями. Подобная практика снижает эффективность инструментария территориального планирования, препятствуя комплексному развитию муниципальных образований.

Современные исследования предлагают различные подходы к совершенствованию градостроительного регулирования. Н.В. Кичигин обосновывает необходимость дифференциации обязательных и необязательных положений генеральных планов для ПЗЗ, определяя в качестве обязательных границы населенных пунктов и размещение объектов местного значения. Э.К. Трутнев и Л.Е. Бандорин подчеркивают принципиальное различие между долгосрочным характером генеральных планов (утверждаемых на срок не менее двадцати лет) и оперативным

регулирующим назначением градостроительных регламентов, нуждающихся в гибкости и быстром реагировании на изменяющиеся условия застройки⁶¹.

Решение проблем градостроительного зонирования требует законодательного закрепления иерархии градостроительной документации при сохранении необходимой регулятивной гибкости. Внедрение единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования представляется перспективным направлением, способным устранить противоречия между стратегическими и оперативными уровнями планирования. Такой подход обеспечит преемственность градостроительных решений, повысит прозрачность процедур изменения зонирования и создаст условия для формирования устойчивой и гармоничной среды муниципальных образований, учитывая исторические, культурные и социально-экономические факторы территориального развития.

В 2022 году в Градостроительный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, предусматривающие возможность формирования единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования (далее — Единый документ). Порядок его разработки, а также требования к составу и содержанию были конкретизированы Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2023 г. № 1076⁶². Несмотря на нормативное закрепление данного инструмента, по состоянию на 2024 год количество разработанных проектов Единого документа на территории страны остаётся крайне ограниченным.

Наиболее существенным фактором, сдерживающим широкое внедрение новой модели планирования, представляется отсутствие чётко установленных процедур оперативной корректировки генеральных планов, а также недостаточная техническая и методологическая обеспеченность процессов

⁶¹ Береговских, А. Н. Предложения по совершенствованию правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений // Вестник евразийской науки. 2024. Т. 16. № 2.

⁶² Постановление Правительства РФ от 29 июня 2023 г. № 1076 «Об утверждении Правил подготовки и утверждения единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа, внесения в него изменений и состава материалов по обоснованию единого документа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 27. Ст. 4413.

согласования функциональных зон, определяемых генеральными планами, с территориальными зонами, устанавливаемыми правилами землепользования и застройки. Указанные пробелы затрудняют реализацию принципа системной увязки стратегического и регулятивного уровней градостроительного планирования, что, в свою очередь, снижает эффективность внедрения единого подхода к управлению территориальным развитием.

В качестве иллюстрации рассмотрим генеральный план Колтушского сельского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области. В основе концепции градостроительного развития, изложенной в документе, лежит принцип эволюционной преемственности по отношению к исторически сложившейся планировочной структуре и застройке. Концепция предполагает формирование антропогенной, комфортной и экологически безопасной городской среды. Достижение этой цели связывается с применением выразительных архитектурно-планировочных решений, направленных на сохранение и приумножение природного и культурного потенциала территории.

Особое место в данной концепции отводится созданию сети локальных многофункциональных подцентров, сочетающих жилую и общественно-деловую функции. Эти узлы призваны концентрировать административные, сервисные и жилищные объекты. Реализация данной задачи предусматривает комплекс приоритетных мероприятий. В их числе — создание благоустроенных общественных пространств в зонах ключевой активности, возведение объектов многофункционального назначения, реконструкция существующих и организация новых зелёных зон (скверов, бульваров, парков). План также включает реставрацию объектов культурного наследия, организацию пешеходных зон и строительство современных доступных парковочных комплексов⁶³.

⁶³ Закирова Ю. А., Куликова Н. А. Принципы размещения и формирования общественных центров в структуре административных районов г. Казани // Известия КГАСУ. 2020. № 3 (53). С. 96–107.

Генеральный план Колтушского сельского поселения предусматривает развитие системы озеленения и сохранение природного каркаса территории, направленные на снижение антропогенного воздействия на особо охраняемые природные территории (ООПТ). Реализация этих мер предполагает повышение качества рекреационных услуг через создание благоустроенных зон отдыха, организацию информационных центров при ООПТ и стимулирование экологически ответственного туризма⁶⁴.

Однако существующая планировочная структура поселения демонстрирует фрагментацию территории на мелкие контуры, обусловленную преобладанием зон частной застройки — среднеэтажной, малоэтажной и индивидуальной жилой. Общественно-деловые, рекреационные и производственные зоны, формально обозначенные в генеральном плане, не обеспечивают комплексного развития территории, оставаясь инструментом регулирования имущественных отношений. Анализ карты функционального зонирования позволяет выявить ряд системных недостатков. В ней отсутствуют детальные сведения о видах, характеристиках и точном местоположении объектов местного значения. Параметры зон с особыми условиями использования территорий определены нечётко. Имеющиеся данные, в редких случаях ограничивающие этажность, плотность застройки или численность населения, носят фрагментарный характер, что не позволяет эффективно реализовывать градостроительную политику.

Представленные в документации отсылки к федеральному законодательству и рекомендательным нормативам не вносят новой информации, лишь дублируя действующие правовые нормы. Подобный подход нарушает принципы системности градостроительного регулирования, закреплённые Градостроительным кодексом Российской Федерации, и не

⁶⁴ Аналитический отчет о проведении научно-исследовательской работы по теме: «Градостроительное обоснование целесообразности преобразования муниципального образования Колтушское сельское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области путем изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения». – Колтуши, 2023. – 80 с.

обеспечивает необходимой детализации для проведения кадастрового учёта и правового регулирования землепользования.

Сопоставление генерального плана (рис. 2.1.) с Правилами землепользования и застройки (ПЗЗ) обнаруживает их несогласованность (рис. 2.2.).

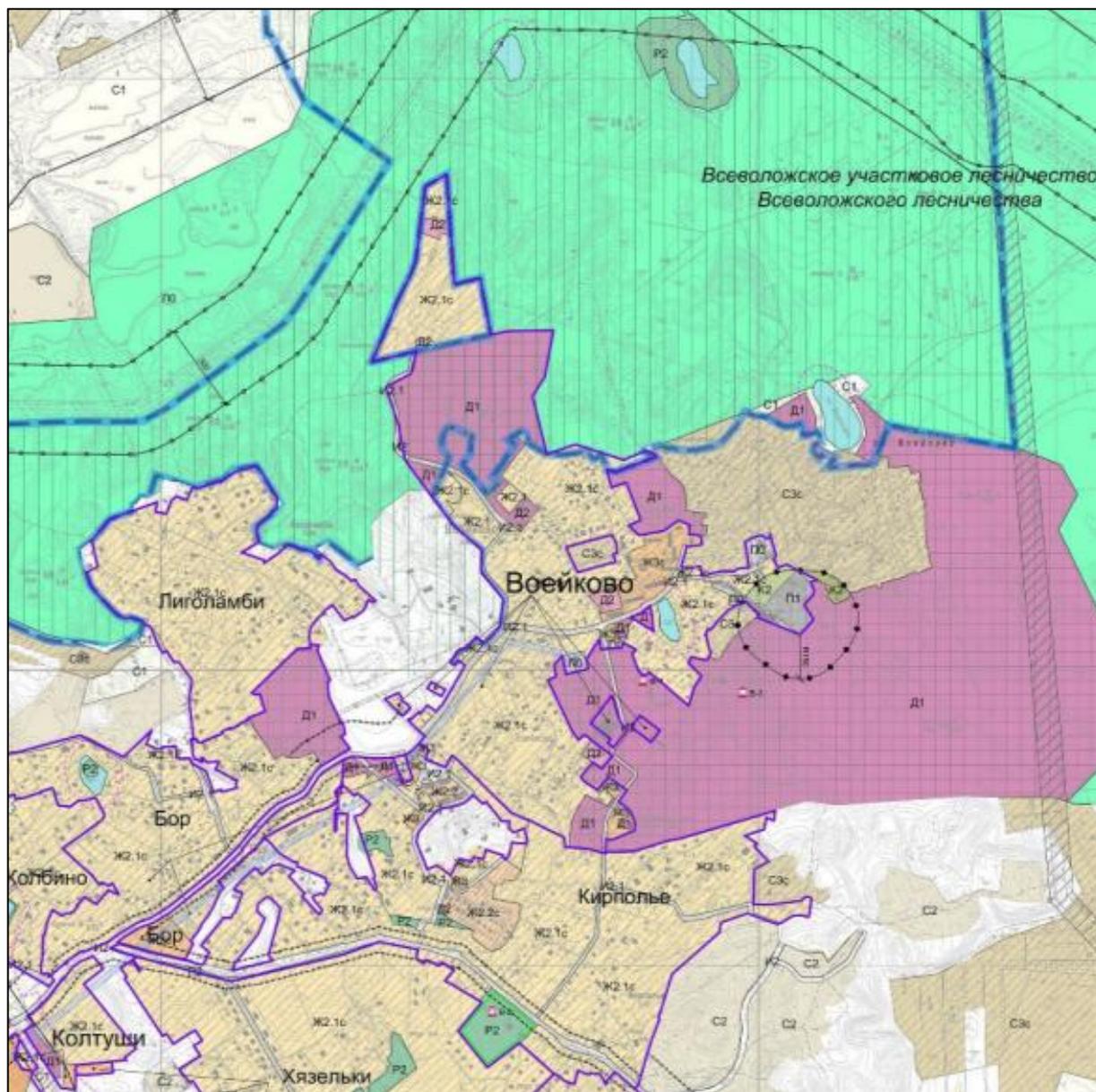


Рис. 2.1. – Фрагмент генерального плана Колтушского сельского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области

Параметры функциональных зон, определенные в генеральном плане, не корреспондируются с градостроительными регламентами ПЗЗ, а границы территориальных зон зачастую дублируют контуры земельных участков,

зафиксированные в ЕГРН. На значительных территориях, отнесенных к функциональным зонам, градостроительные регламенты отсутствуют, что лишает документы практической применимости. Полученные данные свидетельствуют о необходимости комплексной корректировки генерального плана с последующей его интеграцией в Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования, что позволит устранить противоречия между стратегическим и регулятивным уровнями планирования.



Рис. 2.2. – Фрагмент правил землепользования и застройки Колтушского сельского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области

Рассмотрим еще один пример г. Выборг Ленинградской области. Границы функциональных зон генерального плана Выборга, основанные на естественных ландшафтных рубежах и инфраструктурных элементах, в правилах землепользования и застройки трансформируются в набор произвольных контуров, повторяющих конфигурацию земельных участков, учтенных в ЕГРН.

Анализируя Примерные правила землепользования и застройки Выборгского городского поселения, следует отметить разработанную классификацию территориальных зон. Система включает жилые, общественно-деловые, производственные территории, а также зоны инженерной и транспортной инфраструктуры и рекреационного назначения. Каждая зона характеризуется специфическими параметрами разрешенного использования и застройки⁶⁵.

Жилая территория подразделяется на подзоны малоэтажной, среднеэтажной и многоэтажной застройки, что отражает принцип градации по высотным характеристикам. Определенные градостроительные регламенты устанавливают максимальные этажность, плотность застройки и минимальные отступы от границ земельных участков. Такая детализация способствует формированию комфортной среды проживания.

В общественно-деловой зоне допускается размещение объектов различного функционального назначения, включая административные учреждения, объекты торговли, культуры и образования. Регулируя параметры застройки, правила обеспечивают сохранение исторического облика центральных районов города при создании условий для развития экономической активности.

Производственные зоны классифицируются по классам опасности предприятий, что позволяет минимизировать негативное воздействие на

⁶⁵ Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Город Выборг» Выборгского района Ленинградской области : решение Совета депутатов МО «Город Выборг» от 2007 г. № // Официальный сайт администрации МО «Выборгский район» Ленинградской области. – URL: <https://vbglenobl.ru/gd/pz>

жилые территории. Установленные санитарно-защитные зоны и ограничения на размещение объектов создают необходимые буферные пространства между различными функциональными территориями.

Значительное внимание уделяется рекреационным зонам, включающим городские парки, леса и зоны водных объектов. Определяя минимальные доли озелененных территорий и ограничивая строительную активность, правила способствуют сохранению природного потенциала муниципального образования и формированию благоприятной экологической среды.

Особую роль в системе зонирования играют территории с особыми условиями использования, включая зоны охраны объектов культурного наследия и санитарно-защитные зоны. Учитывая историческую ценность застройки центральной части Выборга, введение зон регулируемой застройки позволяет сохранить уникальный архитектурный облик города.

Реализация градостроительного регламента сопровождается установлением механизмов контроля за соблюдением установленных параметров. Органы местного самоуправления получают право выдачи разрешений на условно разрешенные виды использования и отклонения от предельных параметров застройки при выполнении установленных процедур.

Учитывая расположение Выборга на границе с Финляндией и его роль в международных транспортных коридорах, особое значение придается развитию транспортной инфраструктуры. Зонирование предусматривает формирование специализированных территорий для размещения объектов водного, автомобильного и железнодорожного транспорта.

Гибкость системы зонирования проявляется в возможности внесения изменений по результатам общественных обсуждений и с учетом меняющихся социально-экономических условий. Проведение публичных слушаний и привлечение заинтересованных сторон в процесс принятия решений обеспечивают демократичность градостроительной политики.

Исследуя картографические материалы, легко обнаружить, что в жилых районах ПЗЗ игнорирует логику территориального развития, механически

дублируя существующие кадастровые границы, что свидетельствует о формальном, непродуманном подходе к градостроительному зонированию⁶⁶.

Функциональное зонирование генерального плана, определяющее стратегические направления развития города, не находит своего отражения в территориальном зонировании ПЗЗ (Рис. 2.3 и рис. 2.4.). Проектируя крупные жилые зоны, генеральный план предполагает комплексное освоение территорий, в то время как ПЗЗ дробит их на мелкие участки без согласования градостроительных регламентов с функциональным назначением, тем самым блокируя реализацию долгосрочных градостроительных стратегий.



Рис. 2.3. – Фрагмент генерального плана г. Выборг

⁶⁶ Территориальное планирование и градостроительное проектирование: метод. указания для самостоятельной работ/ сост. О.С. Субботин: КубГАУ, 2019. – 146 с.

Проводя анализ границ территориальных зон ПЗЗ, исследователи выявляют тенденцию подчинения публичных градостроительных интересов частным земельным отношениям. Границы зон, совпадающие с контурами отдельных владений, демонстрируют приоритет частной собственности над комплексным развитием территории, противореча основополагающим принципам градостроительного законодательства, ориентированного на устойчивое развитие городских пространств.

Несоответствие документации обостряется при анализе исторического контекста развития Выборга, единственного в Ленинградской области исторического поселения федерального значения. Отсутствие единой концепции градостроительного развития за пределами охраняемых границ исторического ядра привело к формированию безликой застройки, лишенной архитектурных особенностей, характерных для разных периодов истории города.

Сравнивая эволюцию градостроительной документации, начиная с плана О.И. Меурмана 1929 (рис. 2.5.) года и заканчивая современными ПЗЗ, становится очевидным постепенное утрачивание принципов преемственности в планировании. Проекты советского периода, несмотря на массовое типовое строительство, сохраняли системную связь между генеральными планами и конкретными решениями, тогда как современная документация демонстрирует разрыв между стратегическим видением и практическими механизмами реализации⁶⁷.

Последовательно изучая генеральные планы 1961-1962 годов (рис. 2.6.), 1985 года (рис. 2.7.) и 2008 года (рис. 2.8.), можно проследить постепенное сужение градостроительных амбиций, особенно в части развития территорий за пределами исторического ядра. Утвержденные в 2010 году границы исторического поселения федерального значения ускорили тенденцию

⁶⁷ Швидковский Д.О., Митягин С.Д., Спиринов И.П. Градостроительное развитие России: исторические особенности и закономерности пространственной организации // Academia. Архитектура и строительство. 2025. № 2. С. 99-110.

несистемной застройки периферийных территорий, поскольку отсутствовали единые правила формирования архитектурного облика новых районов города.



Рис. 2.5. – Градостроительный план г. Выборг 1929 г.

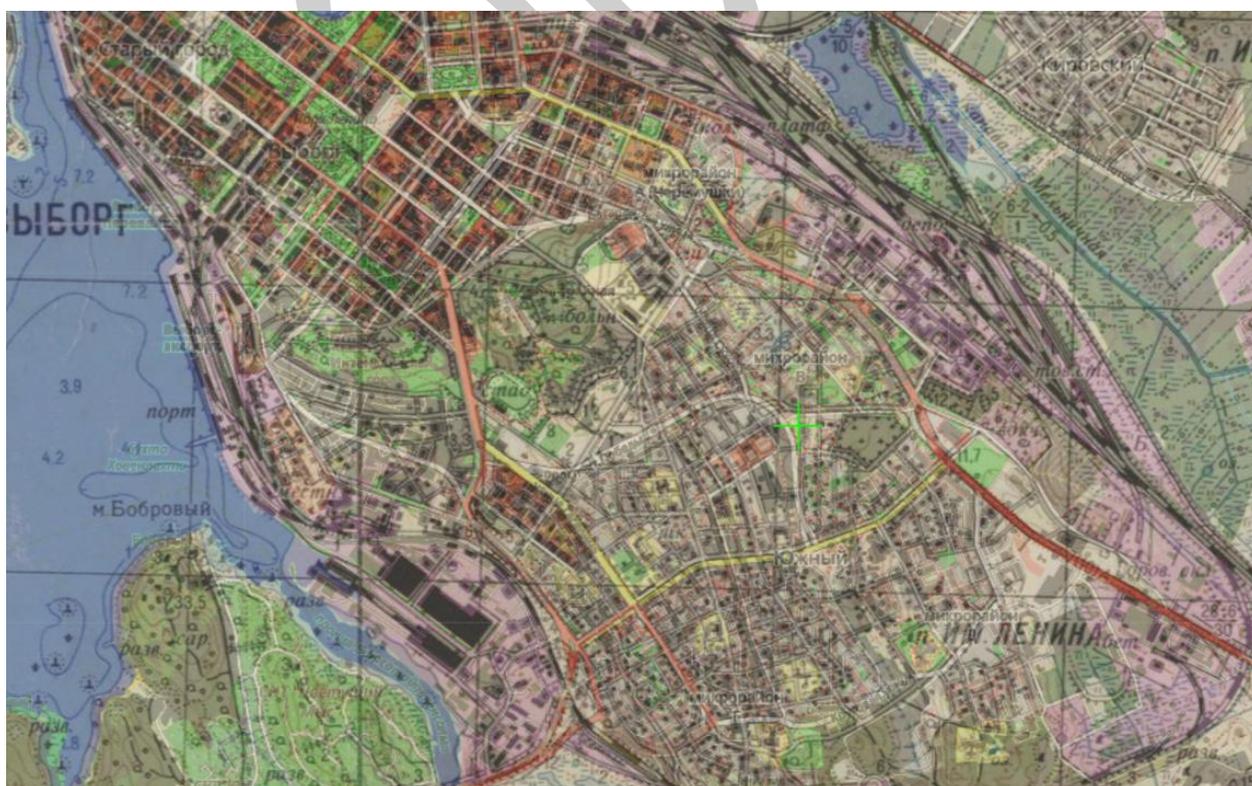


Рис. 2.6. - Градостроительный план г. Выборг 1961-1962 гг.



Рис. 2.6. - Градостроительный план г. Выборг 1985 г.



Рис. 2.7. – Фрагмент градостроительного плана г. Выборг 2008 г.

Устраняя выявленные противоречия, градостроительные власти должны разработать единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования, гармонизирующий стратегические цели развития с оперативными механизмами регулирования. Создавая такой документ, необходимо предусмотреть четкую иерархию зонирования, где функциональные зоны генерального плана будут иметь обобщенный характер, а территориальные зоны ПЗЗ сохранят гибкость для оперативной корректировки.

Переходя к практическим решениям, целесообразно разработать стратегический план развития Выборга или мастер-план, анализирующий многовековую градостроительную историю города и определяющий современные архитектурно-градостроительные принципы, наследующие уникальные традиции застройки. Синтезируя наработки разных эпох — от средневекового Старого города до построек времен независимой Финляндии — такой документ создаст основу для формирования гармоничной городской среды.

Подводя итог, можно сделать выводы о том, что анализ правового регулирования земельных отношений в Ленинградской области выявил формирование многоуровневой системы управления, характеризующуюся перераспределением полномочий между региональными и муниципальными органами власти. Ключевые областные законы № 45-оз и № 113-оз создали механизм централизованного управления земельными ресурсами, концентрируя распорядительные функции в руках Правительства области при сохранении оперативного контроля за землепользованием на местах через административные комиссии. Географическая близость к Санкт-Петербургу осложняет разграничение государственной собственности, порождая коллизии в определении статуса приграничных территорий и затрудняя легализацию объектов самовольной застройки в районах с кадастровыми ошибками.

Практика установления и изменения границ населенных пунктов сталкивается с системными проблемами, обусловленными отсутствием единых критериев определения статуса поселений и массовым пересечением административных границ с частными земельными участками. Неразграниченные земли остаются вне правового поля, что ведет к неуплате налогов, затрудняет территориальное планирование и блокирует реализацию инвестиционных проектов. Приграничные территории, особенно в Всеволожском, Гатчинском и Ломоносовском районах, демонстрируют наиболее острые конфликты интересов, связанные с различием подходов городского и областного законодательства к территориальному развитию.

Сравнительный анализ градостроительной документации муниципальных образований области, включая генеральные планы и правила землепользования и застройки Колтушского поселения и г. Выборга, выявил глубокую несогласованность стратегических и оперативных уровней планирования. Границы территориальных зон в ПЗЗ зачастую механически повторяют кадастровые границы участков вместо отражения функционального назначения территорий, декларируемого в генеральных планах. Отсутствие единых градостроительных принципов привело к формированию безликой застройки на периферии исторических центров, утратившей архитектурные особенности, характерные для разных эпох развития региона.

Совершенствование правового режима земель населенных пунктов Ленинградской области требует разработки единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования, способного устранить разрыв между долгосрочными стратегиями развития и текущим землепользованием. Необходимо синхронизировать нормативные акты разных уровней, уточнить процедуры разграничения собственности на приграничных территориях и создать гибкие механизмы корректировки зонирования с сохранением преемственности градостроительных традиций. Решение этих задач позволит сбалансировать интересы частных

собственников и публичные цели территориального развития, обеспечив рациональное использование земельных ресурсов в условиях активной урбанизации региона.

Глава 3. Актуальные проблемы и пути совершенствования правового режима земель населенных пунктов в Ленинградской области

3.1. Проблемы, связанные с включением земельных участков в границы населенных пунктов и их выводом

Установление границ населенных пунктов представляет собой комплексную задачу, требующую совершенствования правовых и технических механизмов земельного управления. Несмотря на наличие утвержденных генеральных планов и правил землепользования, сведения о границах лишь 16% населенных пунктов отражены в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), что создает правовые коллизии и препятствует эффективному территориальному планированию⁶⁸.

Выявленные многочисленные пересечения данных ЕГРН с Государственным лесным реестром — свыше 300 тысяч случаев — обусловлены отсутствием обязательной процедуры согласования границ субъектов Федерации⁶⁹. Нормативное регулирование не предусматривает координации сведения о границах между смежными регионами, что приводит к образованию неучтенных территорий или двойного включения одних и тех же земель в состав разных субъектов. Решение проблемы требует

⁶⁸ Министерство экономического развития Российской Федерации. Письмо от 5 августа 2021 г. № 25410-СГ/Д27и «О совершенствовании законодательства в части установления границ населенных пунктов» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402573436/>

⁶⁹ Закон № 280 устранил противоречия в сведениях государственных реестров : [электронный ресурс] // Росреестр. — 2018. — 17 янв. — URL: <https://rosreestr.gov.ru/press/archive/publications/zakon-280-ustranit-protivorechiya-v-svedeniyakh-gosudarstvennykh-reestrov/>.

законодательного закрепления межведомственной процедуры верификации границ на этапе их формирования.

Недостаточное финансирование кадастровых работ со стороны регионов затрудняет внесение актуальных данных в реестр, провоцируя последующие споры при использовании земель. Участки, введенные в гражданский оборот без учета пересечения с охранными зонами объектов культурного наследия, становятся источником экономических потерь для собственников. Такие риски усиливаются низким процентом отражения в ЕГРН границ территориальных зон — всего 3% при наличии утвержденных правил застройки в 90% муниципалитетов.

Разрозненность градостроительной, землеустроительной и кадастровой деятельности нарушает преемственность в управлении территориями. Подготовка генеральных планов, согласование документации и формирование XML-файлов для ЕГРН осуществляются разными ведомствами с разрывом во времени, что снижает точность пространственных данных. Критически важно интегрировать эти этапы в единую систему, минимизировав временные лаги между утверждением границ и их кадастровым отражением.

Особую сложность представляет включение в границы населенных пунктов земель лесного фонда, требующее детализации правовых критериев и механизмов перевода категорий. Необходимо исключить из Градостроительного кодекса РФ норму, запрещающую пересечение границ населенных пунктов с земельными участками при размещении объектов федерального значения. Такая мера позволит устранить искусственные барьеры для инфраструктурного развития, учитывая функциональное зонирование, закрепленное генеральными планами.

Для минимизации конфликтов, связанных с наложением границ территориальных зон на земельные участки, целесообразно ввести двухметровый доверительный интервал. Пересечение, не выходящее за эти пределы, предлагается признавать технической погрешностью. Подобный

подход снизит количество споров при сохранении контроля за целевым использованием земель, хотя и потребует разработки антикоррупционных механизмов для предотвращения злоупотреблений⁷⁰.

Решение проблемы пересечения границ муниципалитетов и лесных массивов требует активизации работ по инвентаризации земель сельскохозяйственного и лесного назначения. Приоритетным направлением должно стать создание единой геоинформационной системы, объединяющей сведения из ЕГРН, лесного и земельного кадастров. Такая интеграция позволит оперативно выявлять и устранять расхождения в данных, обеспечивая прозрачность управления территориями.

Комплексное реформирование системы установления границ населенных пунктов предполагает не только законодательные изменения, но и выделение целевого финансирования на кадастровые работы. Устранение существующих разрывов в учете территорий повысит инвестиционную привлекательность регионов, минимизировав риски для участников земельных отношений. Достижение этих целей возможно при условии межведомственной координации и перехода к проактивному земельному управлению, ориентированному на долгосрочное территориальное развитие.

Включение земельных участков в границы населённых пунктов на территории Ленинградской области сопряжено с рядом административно-технических трудностей, обусловленных несогласованностью сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), и документами территориального планирования. Согласно письму Росреестра от 22.03.2023 № 18-2332-ТГ/23, одной из ключевых проблем выступает пересечение границ населённых пунктов с границами муниципальных

⁷⁰ Письмо Росреестра от 31.03.2025 № 18-2988-ТГ/25 «По вопросу, связанному с устранением пересечений границ земельных участков с границами населенных пунктов, территориальных зон, лесничеств, возникших в результате осуществления государственного кадастрового учета земельных участков» : [электронный ресурс] // Правовые акты.ру. — URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-rosreestra-ot-31032025-n-18-2988-tg25-po-voprosu-svjazannomu/>.

образований, территориальных зон, лесничеств и иных земельных участков, что препятствует внесению актуальных сведений в ЕГРН⁷¹.

Отсутствие финансирования у муниципальных образований на проведение работ по уточнению границ также замедляет процесс гармонизации реестровых данных. Подготавливая документацию, органы местного самоуправления сталкиваются с необходимостью обеспечения топологической корректности электронных файлов, что требует привлечения квалифицированных специалистов и соответствующего программного обеспечения.

В случае выявления пересечений границ населённого пункта с границами смежных территорий, допускающих наличие ошибок в описании местоположения, устранение таких коллизий возможно лишь при подтверждении реестровой ошибки либо при соответствии пересечения установленным законодательством допустимым размерам. При этом границы считаются некорректными, если пересечение превышает 25 % площади участка, что не позволяет регистрировать такие объекты без соответствующего согласования.

Активное участие в процессе согласования границ принимают органы исполнительной власти субъекта, которые, опираясь на положения Градостроительного кодекса Российской Федерации, устанавливают связи между документами планирования и кадастровыми сведениями. Частью 2 статьи 34 ГрК РФ предусмотрена возможность установления границ территориальных зон по границам населённых пунктов и муниципальных образований, что создаёт правовую основу для их уточнения.

Особую сложность представляют случаи, когда лесные участки формально находятся за пределами лесничеств, однако в описании местоположения указаны иные сведения. В таких ситуациях необходимо

⁷¹ О направлении информации : письмо Росреестра от 22.03.2023 № 18-2332-ТГ/23 (вместе с «Проблемными вопросами, возникающими при внесении сведений о местоположении границ территориальных зон, муниципальных образований и населенных пунктов в Единый государственный реестр недвижимости») : [электронный ресурс] // Правовые акты.ру. — URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-rosreestra-ot-22032023-n-18-2332-tg23-o-napraavlennii-informatsii/>.

инициировать процедуру исправления реестровой ошибки в соответствии со статьёй 61 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»⁷².

Вывод земельных участков из состава населённых пунктов сопряжён с аналогичными рисками: требуется соблюдение процедур публичных слушаний, согласование изменений с заинтересованными лицами, а также соответствие изменений требованиям технических регламентов и санитарных норм. Несоблюдение хотя бы одного из условий влечёт отказ в внесении изменений в ЕГРН.

С 01.03.2023 в силу вступил приказ Росреестра от 26.07.2022 № П/0292, вводящий новые формы описания границ населённых пунктов и территориальных зон, включая требования к точности определения координат характерных точек и формату электронных документов⁷³. Указанный нормативный правовой акт существенно повышает требования к качеству подготовки исходных материалов.

Несмотря на наличие нормативной базы, практика показывает, что органы местного самоуправления зачастую направляют документы с самопересекающимися полигонами, некорректными XML-файлами или без должного оформления электронной подписи, что также становится основанием для отказа в внесении сведений.

Кроме этого, согласно информации, содержащейся в «Докладе о состоянии и использовании земель в Ленинградской области в 2020 году», на 1 января 2020 года значительная часть земель сельскохозяйственного назначения, находящихся внутри границ населённых пунктов, формально

⁷² Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

⁷³ Об установлении формы графического описания местоположения границ населённых пунктов, территориальных зон, особо охраняемых природных территорий, зон с особыми условиями использования территории, формы текстового описания местоположения границ населённых пунктов, территориальных зон, требований к точности определения координат характерных точек границ населённых пунктов, территориальных зон, особо охраняемых природных территорий, зон с особыми условиями использования территории : приказ Росреестра от 26.07.2022 № П/0292 : [электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_427528/.

классифицируется как сельскохозяйственные угодья, что создаёт коллизии при определении разрешённого использования и налогообложения⁷⁴.

На территории области отмечается устойчивая тенденция к увеличению числа земельных участков, используемых под индивидуальное жилищное строительство, однако их юридическое оформление не всегда сопровождается своевременным внесением изменений в границы населённых пунктов, что порождает правовую неопределённость.

Несоответствие фактического и кадастрового положения границ приводит к нарушению целевого использования земель, усложняет реализацию мероприятий по охране окружающей среды и контролю за землепользованием. Особенно остро данная проблема стоит в приграничных зонах между Ленинградской областью и Санкт-Петербургом, где высока плотность застройки и интенсивна хозяйственная нагрузка.

Комитет по природным ресурсам Ленинградской области, выступая координатором в сфере охраны и рационального использования земель, сталкивается с трудностями при согласовании проектной документации, основанной на устаревших границах населённых пунктов, что снижает эффективность природоохранных мероприятий.

Сложности в установлении границ обусловлены также наличием на территории области значительных массивов земель обороны и безопасности, занимающих 293,4 тыс. га, которые часто примыкают к территориям поселений, но не включены в их официальные границы⁷⁵.

Гармонизация границ требует межведомственного взаимодействия, включая согласование с Министерством обороны, Росреестром, органами экологического надзора и местными администрациями. Отсутствие единой

⁷⁴ О состоянии и использовании земель в Ленинградской области в 2020 году : доклад : [электронный ресурс] // Росреестр. — URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Комиссия%20по%20рассмотрению%20споров/2021/ДОКЛАД%202020%20Лен%20обл.docx>.

⁷⁵ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2024 году : [электронный ресурс] / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. — URL: https://esg-library.mgimo.ru/publications/gosudarstvennyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii-v-2024-godu/?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru.

информационной платформы замедляет согласительные процедуры и увеличивает вероятность ошибок.

Попытки упрощения процедуры внесения изменений в документы территориального планирования рассматриваются на законодательном уровне: в частности, обсуждается возможность исключения обязательного проведения публичных слушаний при приведении границ в соответствие со сведениями ЕГРН.

Тем не менее, даже при наличии законодательных упрощений, отсутствие кадастровых инженеров в отдельных районах и недостаточная техническая оснащённость органов местного самоуправления остаются объективными барьерами.

Учитывая, что на долю земель лесного фонда приходится 56,65 % территории области, а на долю сельскохозяйственных угодий — около 20 %, коллизии между категориями земель при изменении границ населённых пунктов приобретают системный характер.

Использование местных систем координат при определении границ также осложняет пространственный анализ и сопоставление границ между субъектами. Для устранения этих проблем Росреестр рекомендует приведение координат к единой государственной системе координат (ГСК-2011)⁷⁶.

Несмотря на то, что в 2022 году Комитет по природным ресурсам Ленинградской области участвовал в работе межведомственной группы по приведению в соответствие сведений ЕГРН и государственного лесного реестра, практические результаты остаются фрагментарными из-за разрозненности данных и правовых неопределённостей.

Отдельные участки, классифицируемые как земли запаса, также вовлекаются в состав населённых пунктов без соблюдения установленных

⁷⁶ Щербакowa Д. А., Гиниятов И. А. Земельный фонд России: современное состояние и некоторые тенденции его развития // Геоинформатика и устойчивое развитие: сборник научных трудов СГУГиТ. — 2022. — Т. 3. — С. 189–197.

процедур, что влечёт за собой необходимость их последующего вывода либо переоформления прав.

Документы территориального планирования зачастую разрабатываются без учёта существующих границ лесничеств, хотя часть 8 статьи 23 ГрК РФ обязывает учитывать их при установлении границ населённых пунктов.

При подготовке правил землепользования и застройки допускается установление многоконтурных территориальных зон, частично входящих в состав населённого пункта, частично — выступающих за его пределы. Однако действующее законодательство не содержит чёткого определения такого пересечения, что вызывает правовую неопределённость при внесении сведений в ЕГРН.

Государственная экспертиза землеустроительной документации, проводимая территориальными органами Росреестра, при выявлении противоречий между границами населённых пунктов и земельных участков выносит отрицательное заключение, тем самым блокируя включение несогласованных сведений в реестр.

В условиях, когда более 25 лет в большинстве районов области не проводилось сплошное почвенное обследование, отсутствуют актуальные данные о качестве земель, что дополнительно усложняет принятие решений о включении или выводе территорий из состава населённых пунктов.

Следовательно, проблемы, связанные с включением и выводом земельных участков в границы населённых пунктов Ленинградской области, носят комплексный характер и требуют не только нормативно-правового урегулирования, но и системного подхода к обновлению кадастровой и землеустроительной информации.

3.2. Проблемы правового регулирования предоставления земельных участков и осуществления строительства

Правовое регулирование земельных отношений в сфере строительства требует комплексного научного осмысления в условиях современных экономических и правовых реалий. Нормы, закрепленные в Земельном кодексе Российской Федерации, провозглашая принцип равного доступа граждан и юридических лиц к приобретению земельных участков, сталкиваются с множеством практических препятствий.

Граждане, стремящиеся получить земельные участки для строительства, зачастую сталкиваются с противоречивой практикой применения законодательства. Несмотря на конституционные гарантии, реализация права на землю осложняется отсутствием единого общедоказательного регулятора, четко определяющего процедуру предоставления участков.

Рассматривая действующую правовую базу, невозможно не отметить избыточное количество нормативных актов, регулирующих процесс предоставления земель. Чрезмерная фрагментация законодательства, дополняемая региональными и муниципальными актами, создаёт системные проблемы для участников земельных отношений.

Местные органы власти, пытаясь заполнить пробелы в федеральном законодательстве, нередко принимают нормативные акты, противоречащие основным принципам земельного права. Подобные решения, направленные на улучшение ситуации, нередко усугубляют положение граждан и организаций, заинтересованных в получении земельных участков⁷⁷.

Отсутствие законодательно установленных сроков для проведения мероприятий по предоставлению земельных участков оставляет чрезмерные полномочия на усмотрение должностных лиц. Данная ситуация порождает почву для злоупотреблений и коррупционных проявлений, препятствуя эффективному использованию земельных ресурсов.

⁷⁷ Пирова, Р. Н. Земельное право : учеб. пособие (курс лекций) для направления подготовки «Землеустройство и кадастры», профиль «Кадастр недвижимости» / Р. Н. Пирова. — Махачкала : ДГУНХ, 2019. — 147 с.

Столкнувшись с проблемой изъятия земельных участков для государственных нужд, законодатель не определил четких механизмов их последующего предоставления для жилищного строительства. Статьи 31 и 49 Земельного кодекса содержат противоречивые положения, создавая правовую неопределенность для всех участников отношений.

Организации, осуществляющие инвестиционную деятельность в строительной сфере, вынуждены брать на себя все риски, связанные с нарушениями процедуры согласования. Действующее законодательство не предусматривает разграничения ответственности между инвесторами и государственными органами при реализации строительных проектов.

Граждане, чьи интересы затрагиваются при предоставлении земельных участков для строительства, формально имея возможность участвовать в принятии решений, фактически остаются без реальных механизмов влияния на процесс. Декларативные нормы об общественном обсуждении не подкреплены практическими инструментами реализации.

Юридические лица и граждане, получившие земельные участки с предварительным согласованием места размещения объекта, сталкиваются со сложностями при оформлении права собственности. Несмотря на отсутствие прямого запрета в законодательстве, администрации часто ограничивают предоставление таких участков исключительно в аренду.

Практика показывает необходимость внесения изменений в пункт 3 статьи 30 Земельного кодекса, закрепляющих возможность приобретения земельных участков в собственность после предварительного согласования места размещения объекта. Такие изменения соответствовали бы общему принципу свободного распоряжения земельными участками.

Создавая различные варианты решения проблемы, исследователи предлагают вариант формирования специализированного органа управления земельными ресурсами. Такой орган, объединяя полномочия различных ведомств, мог бы минимизировать межведомственные противоречия и оптимизировать процесс распоряжения публичными землями.

Научное сообщество, анализируя существующие проблемы, констатирует недостаточное количество исследований, посвященных оптимизации процедур предоставления земельных участков. Большинство работ ограничиваются описанием проблем, не предлагая конкретных механизмов их решения.

Принимая во внимание региональные особенности, необходимо разработать гибкий правовой механизм, позволяющий субъектам Федерации учитывать местную специфику при соблюдении единых федеральных стандартов. Баланс между централизацией и децентрализацией в управлении земельными ресурсами станет ключевым фактором эффективного регулирования.

Развивая концепцию реформирования земельного законодательства, следует учитывать необходимость создания действенных механизмов защиты прав инвесторов и граждан. Внедрение институтов, обеспечивающих ответственность должностных лиц за нарушение сроков и процедур, повысит эффективность использования земельных ресурсов для строительства.

Совершенствование механизмов земельного регулирования в Ленинградской области требует комплексного анализа существующих правовых коллизий и судебной практики. С 1 марта 2025 года вступили в силу изменения, предусматривающие дополнительные три года на освоение земельных участков, что призвано решить проблему заброшенных территорий, негативно влияющих на санитарно-эпидемиологическую обстановку и архитектурный облик населенных пунктов.

Земельное законодательство содержит пробелы в определении понятия освоения участка и устранения последствий нецелевого использования земель. Отсутствие четких критериев создает правовую неопределенность для собственников, рискующих потерять участки из-за субъективной оценки нарушений уполномоченными органами. Постановление Администрации от 5 августа 2013 г. N 273, переводящее нежилое здание в жилой дом, демонстрирует сложности изменения правового статуса объектов без

соответствующего изменения вида разрешенного использования земельных участков.

Судебная практика Верховного Суда Российской Федерации указывает на необходимость защиты прав добросовестных собственников. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 08.02.2023 N 33-КАД22-6-К3 разъясняет, что уполномоченные органы не вправе отказывать в предоставлении земельных участков собственникам зданий по формальным основаниям, игнорируя принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, закрепленный в статье 1 Земельного кодекса РФ⁷⁸.

Рассматривая дело Фролова В.Н., Верховный Суд отметил незаконность отказа администрации в предоставлении земельного участка при наличии зарегистрированного права собственности на жилой дом. Отменяя решение Приозерского городского суда Ленинградской области от 26 июля 2021 г., апелляционное определение от 14 октября 2021 г. и кассационное определение Третьего кассационного суда от 13 апреля 2022 г., Суд указал на преобладание принципа единства судьбы земельного участка и объекта недвижимости над формальными ограничениями территориального зонирования.

Постановление Администрации муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области от 19 мая 2021 г. N 1679 нарушило исключительное право собственника на приобретение земельного участка, предусмотренное статьей 39.20 Земельного кодекса РФ. Судебная коллегия подчеркнула, что нахождение участка в санитарно-защитной зоне, при условии наличия жилого дома, введенного в эксплуатацию до установления ограничений, не является препятствием для его передачи в собственность.

⁷⁸ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2023 № 33-КАД22-6-К3 : [электронный ресурс]. — URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-08022023-n-33-kad22-6-k3/>

Санитарно-эпидемиологическое заключение Управления Роспотребнадзора по Ленинградской области от 24 января 2013 г. о сокращении санитарно-защитной зоны ОАО "Лесплитинвест" свидетельствует о динамичном характере ограничений, что требует гибкости в правоприменительной практике. Решение Приозерского городского суда Ленинградской области от 25 февраля 2014 г., вступившее в законную силу 26 марта 2014 г., подтверждает законность перевода нежилого здания в жилой фонд на рассматриваемой территории⁷⁹.

Проблематика предоставления земель многодетным семьям требует особого внимания. Изменения в областной закон 75-оз от 17.07.2018 "О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность на территории Ленинградской области" вводят экстерриториальный принцип распределения участков, устраняя искусственные территориальные ограничения и сокращая очереди на получение земельных наделов.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2023 г. № 2896-О создает правовые предпосылки для упрощенного продления договоров аренды земельных участков в условиях экономических санкций, учитывая баланс интересов государства и арендаторов⁸⁰. Суд подтвердил, что меры социальной поддержки в области землепользования не должны зависеть от представления доказательств влияния санкций на деятельность конкретных арендаторов.

Неопределенность в понимании освоения земельных участков ведет к произвольному применению норм статей 284 и 285 Гражданского кодекса РФ о возможности изъятия земель. Собственники, столкнувшись с угрозой

⁷⁹ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2023 № 33-КАД22-6-КЗ : [электронный ресурс]. — URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-08022023-n-33-kad22-6-k3/>

⁸⁰ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Инвест Ко" на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 8 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31.10.2023 № 2896-О : [электронный ресурс]. — URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-31102023-n-2896-o/>

потери участков, не имеют возможности объективно оценить требования законодательства, что противоречит принципам правовой определенности и справедливости.

Строительная политика Ленинградской области характеризуется фрагментарностью правового регулирования и отсутствием единой стратегии комплексного развития территорий. Несмотря на седьмое место региона в рейтинге качества жизни, существующие механизмы управления не обеспечивают сбалансированного развития территорий, особенно в районах, прилегающих к Санкт-Петербургу.

Проблемы земельного обеспечения неразрывно связаны с градостроительной политикой, которая не учитывает комплексный характер освоения территорий. Строительство жилья в отрыве от развития социальной инфраструктуры, транспортных коммуникаций и коммунальных сетей приводит к формированию некомфортной городской среды и обострению социальных конфликтов между новыми и существующими жителями.

Земельные участки, предоставляемые многодетным семьям, часто не имеют необходимой инфраструктуры, что делает невозможным их эффективное использование по целевому назначению. Отсутствие механизмов обязательного обеспечения участков коммунальными услугами и транспортной доступностью превращает меры социальной поддержки в формальные обязательства, не удовлетворяющие реальные потребности граждан.

Правоприменительная практика свидетельствует о преобладании формального подхода при оценке деятельности собственников земельных участков. Суды при рассмотрении споров об изъятии земель обязаны учитывать добросовестность собственника, объективные причины неиспользования участка и баланс частных и публичных интересов, что подтверждается позицией Верховного Суда РФ в кассационном определении от 08.02.2023 N 33-КАД22-6-К3.

Нарушение принципа единства судьбы земельного участка и объекта капитального строительства создает правовые коллизии при реализации права на приватизацию земель под существующими жилыми домами. Судебная коллегия Верховного Суда РФ в своем определении четко обозначила приоритет закона над подзаконными актами, указав на невозможность ограничения прав собственника основанием, не предусмотренным федеральным законодательством.

Инфраструктурные ограничения, не оговоренные при заключении договоров аренды земельных участков, становятся причиной невозможности их использования по назначению. Судебная практика подтверждает, что арендаторы вправе требовать возмещения убытков при обнаружении после заключения договора ограничений, препятствующих целевому использованию участка, поскольку риск наступления таких обстоятельств несет арендодатель.

Внедрение единого подхода к определению срока освоения земельного участка, установленного законом в три года, создаст правовую определенность для собственников и органов публичной власти. Четкие критерии освоения позволят избежать произвольного изъятия земель и обеспечить рациональное использование земельных ресурсов региона⁸¹.

Административные барьеры при получении разрешения на строительство и согласовании видов разрешенного использования земельных участков замедляют развитие территорий и создают препятствия для реализации инвестпроектов. Сокращение сроков согласовательных процедур и упрощение порядка изменения вида разрешенного использования участков способствовало бы привлечению инвестиций в строительный сектор Ленинградской области.

Совершенствование механизмов предоставления земельных участков требует гармонизации федерального и регионального законодательства.

⁸¹ Обзор судебной практики по делам, связанным с предоставлением и использованием публичных земельных участков для целей строительства (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19 ноября 2025 г.) : [электронный ресурс]. — URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1911892/>.

Учитывая выводы Верховного Суда РФ по делу Фролова В.Н., законодательные инициативы субъектов Федерации должны соответствовать основным принципам земельного права, в частности принципу единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

Развитие комплексного освоения территорий, охватывающее жилищное строительство, создание объектов социальной инфраструктуры и благоустройство, станет ключевым фактором повышения качества жизни населения Ленинградской области. Реализация проектов КОТ должна носить системный характер и учитывать баланс интересов всех участников градостроительной деятельности.

Преодоление существующих проблем в земельных отношениях невозможно без усиления координации между органами государственной власти, местного самоуправления и правоохранительными органами. Формирование единой информационной системы учета земельных участков, создание механизмов общественного контроля и обеспечение прозрачности процедур распределения земельных ресурсов позволит повысить эффективность земельной политики региона и защитить права собственников.

3.3. Вопросы охраны окружающей среды и защиты объектов культурного наследия на землях населенных пунктов Ленинградской области

Современная экологическая ситуация на территории Ленинградской области характеризуется умеренно-напряженным состоянием, формирующимся под влиянием интенсивного экономического развития региона. Анализируя данные государственного мониторинга, специалисты отмечают стабильность экологической обстановки, достигнутой благодаря

реализации комплекса природоохранных мероприятий при продолжающемся росте антропогенной нагрузки на природные комплексы.

Особую сложность представляет сохранение объектов культурного наследия в исторических поселениях Ленинградской области, где недостаточная точность определения границ территорий памятников создает правовые коллизии при градостроительном развитии. Исследователи, изучая пример Выборга, выявили системные ошибки в установлении границ территорий охраняемых объектов, включая неточности в выборе системы координат, погрешности определения поворотных точек и некорректное оформление каталогов координат.⁸²

Сохраняя историческую среду Санкт-Петербурга и Ленинградской области, законодатель сталкивается с необходимостью учета градостроительных и нематериальных аспектов предмета охраны объектов культурного наследия. Ученые, анализируя методики определения предмета охраны, констатируют недостаточную проработку градостроительных характеристик, определяющих роль памятника в окружающей среде, и нематериальных компонентов, сохраняющих аутентичность объекта.

Разрабатывая классификацию градостроительных аспектов, исследователи выделяют территориально-планировочные и архитектурно-средовые особенности, влияющие на восприятие памятника в городской среде. Включая в предмет охраны пространственно-средовые и пространственно-планировочные характеристики, специалисты обеспечивают комплексный подход к сохранению не только самого объекта, но и его взаимосвязей с окружающей исторической средой.

Сохраняя объекты культурного наследия, органы власти Ленинградской области должны учитывать нематериальные аспекты, определяющие первоначальное функциональное назначение памятника и его историко-культурное значение. Изучая функциональное развитие объектов на

⁸² Акатьев К. Е., Дьячкова И. С. Проблемы установления границ территории объектов культурного наследия на примере г. Выборга // Международная студенческая неделя науки СNN-2023. 2023. С. 5–18.

протяжении веков, исследователи предлагают методику сохранения информации о ключевых особенностях использования памятников, влияющих на их целостный образ и культурную ценность.

Управляя особо охраняемыми природными территориями (ООПТ), региональные власти сталкиваются с необходимостью балансировать природоохранные задачи и социально-экономические потребности прилегающих населенных пунктов. Создавая новые заповедные зоны по рекомендациям научных организаций, администрация области стремится дополнить существующую сеть ООПТ участками, имеющими особое природоохранное, научное и культурное значение⁸³.

Контролируя состояние водоохраных зон, инспекторы выявляют многочисленные нарушения, включая захламление территорий бытовым и строительным мусором, несанкционированные сбросы сточных вод и распашку земель в прибрежных защитных полосах. Анализируя маршруты наблюдений в населенных пунктах области, специалисты фиксируют негативные тенденции деградации береговых линий и водных экосистем, требующие принятия оперативных мер по восстановлению природных комплексов.

Организуя систему экологического мониторинга, Комитет по природным ресурсам Ленинградской области осуществляет наблюдения за состоянием атмосферного воздуха, водных объектов и почвенного покрова. Публикуя ежеквартальные отчеты о состоянии окружающей среды, ведомство обеспечивает информационную открытость и привлекает внимание общественности к проблемам экологической безопасности региона.

Сохраняя биоразнообразие, ученые выделяют приоритетные территории для создания новых особо охраняемых природных объектов, включая эталонные лесные массивы, места скопления животных и нерестилища лососевых рыб. Обеспечивая экологические коридоры между

⁸³ Карпов Н. В. Управление эколого-ориентированным инновационным развитием городских особо охраняемых природных территорий : дис. ... канд. экон. наук. — М., 2016. — С. 199. — URL: https://guu.ru/files/dissertations/2016/11/karpov_n_v/dissertation.pdf

крупными ООПТ, специалисты создают условия для миграции животных и самоподдержания природных экосистем, что особенно актуально в условиях антропогенного давления на природные территории.

Развивая эколого-просветительскую деятельность, региональные власти организуют детские экспедиции в заказники, проводят конкурсы проектов экологических троп и поддерживают функционирование специализированных интернет-ресурсов и мобильных приложений. Создавая эколого-просветительские центры на базе особо охраняемых территорий, администрация области способствует формированию экологической культуры населения и повышению ответственности за сохранение природного наследия.

Совершенствуя правовую базу в сфере охраны объектов культурного наследия, законодатель сталкивается с необходимостью гармонизации федеральных и региональных норм, регулирующих установление границ территорий памятников. Анализируя судебную практику, юристы отмечают частые споры, возникающие из-за несоответствия фактического и юридически закреплённого положения границ охранных зон, что ведет к разрушению исторической среды и нарушению прав собственников земельных участков⁸⁴.

Нанося на картографическую основу координаты поворотных точек границ территорий объектов культурного наследия, специалисты выявляют существенные расхождения между проектной документацией и реальным расположением памятников на местности. Используя современные, ГИС-технологии и программное обеспечение AutoCAD, исследователи предлагают методику повышения точности определения границ территорий охраняемых объектов, предотвращающую произвольное ограничение прав землепользователей.

⁸⁴ Нормативное регулирование производства работ на объектах культурного наследия: учебно-методическое пособие. / Сост. Ю.А. Егорушкин – Казань: Издательство Казанского университета, 2020. – 42с.

Оценивая качество водных объектов Ленинградской области, гидрологи фиксируют влияние хозяйственной деятельности на состояние рек Волхов, Луга, Нева и других водотоков. Проводя гидрохимические и гидробиологические исследования, специалисты выявляют участки с превышением нормативных показателей загрязнения, требующие проведения природоохранных мероприятий и усиления контроля за сбросами промышленных и коммунальных стоков.

Контролируя состояние лесных территорий региона, лесничества сталкиваются с проблемой превышения рекреационной нагрузки в пригородных зонах, особенно в выходные и праздничные дни. Разрабатывая комплекс мероприятий по сохранению водных ресурсов, власти области реализуют проекты по закреплению границ водоохраных зон специальными информационными знаками и укреплению береговых линий на наиболее проблемных участках⁸⁵.

Совмещая задачи сохранения культурного наследия и охраны природной среды, муниципальные образования Ленинградской области разрабатывают градостроительную документацию, учитывающую особый правовой режим территорий памятников истории и архитектуры. Согласовывая проекты застройки прилегающих территорий, комиссии обязаны проводить историко-культурную экспертизу, оценивающую влияние нового строительства на сохранность объектов культурного наследия и исторический облик населенных пунктов.

Создавая зоны охраны объектов культурного наследия на территориях населенных пунктов, органы власти обязаны учитывать сложившуюся градостроительную структуру и проводить общественные слушания с участием местных жителей. Обеспечивая общественный контроль за сохранением культурного наследия, активисты используют современные цифровые инструменты, такие как портал «Народная экспертиза»,

⁸⁵ Состояние окружающей среды в Ленинградской области. — СПб., 2022. — 528 с.

позволяющий оперативно сообщать о случаях повреждения или уничтожения памятников истории и архитектуры.

Развивая сеть особо охраняемых природных территорий, Ленинградская область планирует создание новых заповедных зон во всех муниципальных районах региона. Включая в охраняемые территории эталонные природные комплексы и уникальные ландшафты, власти области стремятся сохранить биоразнообразие региона и создать условия для развития экологического туризма и просветительской деятельности.

Совершенствуя методику определения предмета охраны, исследователи предлагают включать в нее градостроительные аспекты, подразделяемые на определяющие роль объекта в исторической среде («взгляд на объект») и влияющие на сохранение особенностей объекта со стороны среды («взгляд с объекта»). Интегрируя нематериальные компоненты в предмет охраны, специалисты обеспечивают сохранение не только материальной оболочки памятника, но и его исторического значения, функционального назначения и культурного контекста⁸⁶.

Анализируя состояние водоохранных зон в пределах населенных пунктов, инспекторы выявляют системные проблемы использования прибрежных территорий для размещения жилой застройки, промышленных объектов и инфраструктуры. Отмечая нарушения режима использования прибрежных защитных полос, специалисты указывают на необходимость усиления контроля за соблюдением экологических требований при проектировании и строительстве объектов в водоохранных зонах.

Развивая систему образования в области охраны окружающей среды и культурного наследия, власти Ленинградской области поддерживают проведение детских экологических экспедиций, олимпиад по краеведению и конкурсов исследовательских работ. Издавая информационно-аналитические сборники о состоянии окружающей среды и культурного наследия региона,

⁸⁶ Веретенникова К.В., Дмитриев И.С. Особенности совместного развития особо охраняемых природных территорий и прилегающих к ним населенных пунктов Ленинградской области // Урбанистика. 2023. № 2. С. 84-96.

ведомства обеспечивают доступ к актуальной информации для специалистов, общественности и образовательных учреждений.

Сохраняя историческую застройку в населенных пунктах Ленинградской области, муниципальные власти сталкиваются с необходимостью согласования градостроительных решений с требованиями законодательства об охране объектов культурного наследия. Решая проблемы реконструкции и приспособления памятников для современного использования, специалисты обязаны учитывать не только архитектурно-художественные особенности объектов, но и их роль в формировании исторической среды территорий⁸⁷.

Внедряя современные технологии геоинформационного картографирования, органы управления особо охраняемыми территориями повышают эффективность контроля за режимом природопользования и предотвращения нарушений. Используя данные дистанционного зондирования Земли, специалисты оперативно выявляют очаги незаконной рубки лесов, захламления территорий и других нарушений природоохранного законодательства.

Учитывая необходимость сохранения культурного наследия, региональное законодательство определяет особый порядок предоставления земельных участков, расположенных в границах территорий объектов культурного наследия. Согласовывая проекты межевания территорий, администрации муниципальных образований обязаны проводить археологические исследования и получать заключения органов охраны памятников истории и культуры.

Совершенствуя механизм взаимодействия между органами охраны природы и культурного наследия, власти Ленинградской области разрабатывают совместные программы сохранения природно-исторических

⁸⁷ Проблемы сохранения архитектурно-исторической среды города. Методические указания для проведения курса лекционно-практических занятий 2 семестра для студентов 1 курса, обучающихся по направлению подготовки 07.04.03 «Дизайн архитектурной среды» уровень магистратура / ФГБОУ ВО «Воронежский государственный технический университет»; сост.: Г.Н. Черных. Воронеж: ВГТУ, 2022. 22 с.

комплексов. Формируя единое информационное пространство, специалисты создают базы данных, содержащие сведения о состоянии как природных, так и культурных объектов, что позволяет разрабатывать комплексные стратегии их сохранения и развития.

Применяя экономические методы регулирования природопользования, власти области стимулируют предприятия к внедрению малоотходных технологий и снижению негативного воздействия на окружающую среду. Устанавливая дифференцированные ставки платы за использование природных ресурсов, региональные власти поощряют бережное отношение к природным богатствам и способствуют финансированию природоохранных мероприятий.

Развивая инфраструктуру особо охраняемых природных территорий, администрация Ленинградской области создает условия для экологического туризма и рекреационного использования природных комплексов. Оборудуя экологические тропы и смотровые площадки, власти региона обеспечивают доступ населения к уникальным природным объектам при сохранении их экологической целостности и биологического разнообразия.

3.4. Предложения по совершенствованию регионального и муниципального законодательства

Современное состояние градостроительного законодательства Ленинградской области требует комплексного совершенствования, что обусловлено выявленными противоречиями между федеральными и региональными нормативными актами. При этом данная проблема усугубляется длительным отсутствием методических рекомендаций по

разработке правил землепользования и застройки, действующих почти двадцать лет.

В частности, в контексте утверждения генеральных планов и правил землепользования муниципальные образования сталкиваются с неопределенностью в применении института красных линий, многие положения которого утратили актуальность. Эта неопределенность подтверждается судебной практикой, где фиксируются многочисленные споры, возникающие при пересечении красных линий с границами частных земельных участков⁸⁸.

Таким образом, для обеспечения баланса между общественными интересами и правами частных собственников законодатель стремится внедрить современные подходы градостроительного регулирования. Одним из таких подходов, следовательно, является разработка единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования, способного повысить эффективность комплексного социально-экономического развития территорий.

При этом при совершенствовании механизма территориального зонирования целесообразно учитывать позитивный опыт городов Тюмень и Нижневартовск, где успешно применяется метод установления границ зон преимущественно по красным линиям. Однако для муниципальных образований Ленинградской области применение данного подхода создает объективные препятствия, аналогичные ситуации в Омске, где отсутствует единый план красных линий.

В этой связи внесение изменений в региональное законодательство должно определить четкие критерии классификации территориальных зон с учетом их будущего функционального назначения. Например, введение зон градостроительного преобразования с именами собственными, таких как

⁸⁸ Береговских, А. Н. Предложения по совершенствованию правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений / А. Н. Береговских // Вестник евразийской науки. 2024. Т. 16. № 2.

«Университетский кампус» или «Агропарк», способно облегчить понимание планов развития территорий для всех заинтересованных сторон⁸⁹.

Следовательно, для формирования предсказуемой среды для инвесторов и собственников в правилах землепользования необходимо закрепить положения о существующих и планируемых красных линиях. Одновременно муниципальным властям требуется четко определить связь вспомогательных видов разрешенного использования с основными и условно разрешенными видами.

Кроме того, распределение полномочий в области градостроительной деятельности должно учитывать специфику сельских поселений, где часто отсутствуют кадровые и финансовые ресурсы для самостоятельной подготовки документации. Поэтому закрепление в законодательстве порядка оказания методической поддержки муниципалитетам создаст условия для повышения качества градостроительного регулирования.

Параллельно необходимо упростить процедуру внесения изменений в правила землепользования и застройки для физических и юридических лиц, чьи права затрагиваются действующими регламентами. При этом проведение публичных слушаний по этим вопросам обеспечит прозрачность принятия решений и учет мнения местных жителей.

Также применение единого подхода к определению предельных параметров разрешенного строительства позволит сократить количество судебных споров с застройщиками. В свою очередь, включение в градостроительную документацию карт зон с особыми условиями использования территорий предотвратит размещение объектов в санитарно-защитных зонах и водоохраных территориях.

Далее, разработка правовых механизмов охраны земель населенных пунктов требует установления конкретных признаков неиспользования земельных участков, исключающих субъективное

⁸⁹ Береговских, А. Н. Предложения по совершенствованию правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений / А. Н. Береговских // Вестник евразийской науки. 2024. Т. 16. № 2.

толкование. Соответственно, установление разумных сроков на освоение земельных участков создаст условия для эффективного использования земельных ресурсов без нарушения прав собственников.

Более того, совершенствование механизма изъятия земельных участков при ненадлежащем использовании должно предусматривать обязательное предупреждение собственника и предоставление срока на устранение нарушений. В связи с этим, с учетом экономической ситуации в регионе законодатель может предусмотреть льготные условия для реализации прав на земельные участки в сельских территориях.

Важно отметить, что обеспечение защиты прав собственников при изменении градостроительной документации требует создания компенсационных механизмов за ухудшение правового режима земельных участков. Вместе с тем внедрение современных информационных технологий повысит доступность градостроительной информации для всех заинтересованных лиц.

Таким образом, развитие института территорий опережающего социально-экономического развития создает условия для привлечения инвестиций в проблемные территории. Следовательно, установление особых условий землепользования в их границах будет стимулировать создание новых рабочих мест и развитие инфраструктуры.

Для того чтобы предотвратить принятие противоречивых нормативных актов, необходимо четко распределить ответственность за подготовку и утверждение градостроительной документации между органами государственной власти и местного самоуправления. В этой связи закрепление порядка согласования градостроительных решений на законодательном уровне способствует достижению этой цели.

Помимо этого, укрепление экологических требований в градостроительном регулировании должно учитывать особую ценность природных комплексов Ленинградской области. А именно, охрана водных объектов и прибрежных территорий предполагает установление

дополнительных ограничений на застройку в водоохранных зонах и береговых полосах⁹⁰.

Далее, развитие механизма комплексного развития территорий требует особого порядка предоставления земельных участков для строительства объектов социальной инфраструктуры. Поэтому закрепление требований к минимальному составу социальных объектов в жилых микрорайонах обеспечит комфортные условия для проживания граждан.

Вместе с тем совершенствование правового регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения предполагает разработку дифференцированных подходов для различных видов угодий. Например, с учетом специфики области могут быть установлены особые требования к использованию земель вблизи Санкт-Петербурга, где наблюдается высокая антропогенная нагрузка.

При этом при определении видов разрешенного использования земельных участков муниципальные власти должны исходить из принципа максимальной приближенности к фактическому использованию территории. В частности, анализ зарубежного опыта демонстрирует эффективность гибких механизмов зонирования, позволяющих адаптироваться к изменяющимся условиям.

Кроме того, создание условий для развития малого и среднего бизнеса предполагает упрощение процедуры предоставления земельных участков для коммерческой деятельности. Так, установление преференций для местных предпринимателей при аренде будет способствовать созданию рабочих мест и наполнению местных бюджетов.

Аналогичным образом совершенствование механизма привлечения инвестиций в жилищное строительство требует стимулирующих мер для застройщиков, реализующих проекты в удаленных районах

⁹⁰ Об утверждении правил землепользования и застройки муниципального образования "Красносельское сельское поселение" Выборгского района Ленинградской области : приказ Комитета градостроительной политики Ленинградской области от 25.12.2023 № 197 (с изменениями и дополнениями) : [электронный ресурс]. — URL: <https://base.garant.ru/408285537/>

области. Следовательно, разработка типовых договоров аренды земельных участков создаст стандарты, защищающие интересы как инвесторов, так и муниципалитетов.

Учитывая, что демографические вызовы требуют создания правовых условий для комплексного развития территорий вокруг новых точек роста, обеспечение транспортной доступности населенных пунктов, в свою очередь, предполагает развитие дорожной инфраструктуры при планировании новых жилых массивов.

Наконец, для повышения эффективности контроля за использованием земель целесообразно внедрить современные методы дистанционного мониторинга с использованием геоинформационных технологий. Соответственно, повышение ответственности должностных лиц за качество градостроительной документации создаст стимулы для профессионального управления территориальным развитием.

В заключение следует отметить, что развитие научного обеспечения градостроительной деятельности позволяет использовать потенциал вузов и научных организаций для подготовки обоснованных предложений по совершенствованию законодательства. Более того, привлечение общественных организаций к обсуждению градостроительных решений повышает легитимность принимаемых нормативных актов.

Таким образом, реализация комплексного подхода к совершенствованию регионального и муниципального законодательства создает основу для устойчивого развития территорий, гармонично сочетающего экономические, социальные и экологические приоритеты. Следовательно, интеграция лучших практик в правовое регулирование земельных отношений способствует созданию комфортной среды для жизни и деятельности граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее исследование позволило выявить ключевые характеристики правового режима земель населенных пунктов, обладающего сложной многоуровневой природой. Формирование этого режима происходит под воздействием федеральных, региональных и муниципальных норм, что порождает системные противоречия при отсутствии четкого разграничения полномочий. Установленный Градостроительным кодексом институт градостроительного зонирования, реализуемый через правила землепользования и застройки, выступает основным, но недостаточно эффективным инструментом регулирования. Существующая практика разработки ПЗЗ, зачастую лишенная научно обоснованной методологии, приводит к их рассогласованию с документами территориального планирования, а процедура внесения изменений остается излишне бюрократизированной, ограничивая права граждан и хозяйствующих субъектов.

Анализ правоприменительной практики в Ленинградской области подтвердил наличие специфических региональных проблем. Действующее законодательство области, централизующее ключевые полномочия по

распоряжению землями на региональном уровне, не в полной мере учитывает особенности муниципальных образований, особенно сельских поселений, испытывающих дефицит ресурсов. Географическая близость к Санкт-Петербургу и активная агломерационная динамика усугубляют проблемы разграничения государственной собственности на землю и установления административных границ, провоцируя многочисленные земельные споры. Проведенный сравнительный анализ градостроительной документации муниципалитетов, таких как Колтушское сельское поселение и город Выборг, наглядно демонстрирует глубокую несогласованность стратегических установок генеральных планов и конкретных регламентов ПЗЗ, границы которых зачастую механически следуют кадастровым границам участков, игнорируя логику комплексного территориального развития.

Комплекс выявленных проблем, включая правовую неопределенность при включении земель в границы населенных пунктов, коллизии в предоставлении участков для строительства, а также недостаточную охрану окружающей среды и объектов культурного наследия, требует системного совершенствования правового регулирования. Предложенные направления оптимизации предполагают как законодательные инициативы, так и изменения в управленческих практиках. Наиболее значимыми представляются разработка и внедрение единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования, способного преодолеть разрыв между стратегией и тактикой землепользования. Одновременно необходимо законодательно закрепить четкие критерии классификации территориальных зон и упростить процедуру корректировки ПЗЗ, обеспечив при этом реальное, а не формальное общественное участие. Важнейшим условием является усиление методической и ресурсной поддержки муниципалитетов со стороны региона, а также повсеместное внедрение геоинформационных технологий для повышения прозрачности и контроля.

Таким образом, совершенствование правового режима земель населенных пунктов Ленинградской области представляет собой комплексную задачу, требующую синхронизации норм различных уровней власти, учета региональной специфики и адаптации лучших практик. Реализация предложенных мер создаст предпосылки для формирования сбалансированной и предсказуемой системы регулирования, способной обеспечить устойчивое развитие территорий, гармонизирующее экономические потребности, социальные интересы и экологические ограничения.

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ (БИБЛИОГРАФИЯ)

I. Нормативные правовые акты и официальные документы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. I). — Ст. 16.
2. Земельный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31 июля 2025 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04 нояб. 2025 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 12. — Ст. 1024.

5. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации» (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
6. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 04.11.2025) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
7. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.
8. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15.
9. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.
10. Федеральный закон от 20 марта 2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 24 марта 2025 года, №12, ст. 1200.
11. Постановление Правительства РФ от 29 июня 2023 г. № 1076 «Об утверждении Правил подготовки и утверждения единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа, внесения в него изменений и состава материалов по обоснованию единого документа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 27. Ст. 4413.
12. Распоряжение Министерства имущественных отношений РФ от 6 марта 2002 г. № 568-р (в ред. от 31 июля 2002 г. № 2314-р) «Об утверждении Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков» // Российская газета. — 2002. — 27 авг. — С. 30.

13. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru>.

14. Приказ Росреестра от 04 августа 2021 г. № П/0336 (зарегистрирован в Минюсте России 17 дек. 2021 г. № 66421) «Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2022. № 4. С. 3–46.

15. Приказ Росреестра от 26.07.2022 № П/0292 «Об установлении формы графического описания местоположения границ населённых пунктов, территориальных зон, особо охраняемых природных территорий, зон с особыми условиями использования территории, формы текстового описания местоположения границ населённых пунктов, территориальных зон, требований к точности определения координат характерных точек границ населённых пунктов, территориальных зон, особо охраняемых природных территорий, зон с особыми условиями использования территории» : [электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_427528/.

16. Закон Ленинградской области от 19 января 2001 г. № 4-оз «Об отдельных вопросах управления и распоряжения государственным имуществом Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 2001.

17. Областной закон Ленинградской области от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] : в ред. от 21.12.2023 // Официальный интернет-портал правовой информации Ленинградской области.

18. Областной закон Ленинградской области от 22 июня 2005 г. № 51-оз (ред. от 15.06.2020) «О переводе земель или земельных участков из одной

категории в другую в Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 2005. № 6.

19. Областной закон Ленинградской области от 07 июля 2015 г. № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Ленинградской области. 2015. URL: <https://docs.cntd.ru/document/537958827>.

20. Областной закон Ленинградской области от 23 декабря 2015 г. № 113-оз «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области земельных отношений, отнесенными к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области»: // Официальный интернет-портал правовой информации Ленинградской области. 2015. URL: <https://docs.cntd.ru/document/537986363>.

21. Приказ Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом от 5 сентября 2017 г. № 33 (в ред. от 21 марта 2024 г.) «Об утверждении Административного регламента Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом по предоставлению на территории Ленинградской области государственной услуги «Отнесение земель или земельных участков в составе таких земель к определённой категории земель до разграничения государственной собственности на землю» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2017. № 9.

22. Законодательное собрание Санкт-Петербурга. Постановление от 19 апреля 2023 г. № 225 «Об утверждении Соглашения об уточнении границы между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью как субъектами Российской Федерации» // Ведомости Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2023. № 18.

23. Приказ Комитета градостроительной политики Ленинградской области от 25.12.2023 № 197 «Об утверждении правил землепользования и

застройки муниципального образования "Красносельское сельское поселение" Выборгского района Ленинградской области» (с изменениями и дополнениями) : [электронный ресурс]. — URL: <https://base.garant.ru/408285537/>.

24. Решение Совета депутатов МО «Город Выборг» от 2007 г. «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Город Выборг» Выборгского района Ленинградской области» // Официальный сайт администрации МО «Выборгский район» Ленинградской области. – URL: <https://vbglenobl.ru/gd/pz>.

25. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2019 № 35-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О.В. Гламоздиновой» // Сборник законодательства РФ. – 2019.

26. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2023 № 33-КАД22-6-К3 : [электронный ресурс]. — URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-08022023-n-33-kad22-6-k3/>.

27. Определение Конституционного Суда РФ от 31.10.2023 № 2896-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Инвест Ко" на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 8 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"» : [электронный ресурс]. — URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-31102023-n-2896-o/>.

28. Обзор судебной практики по делам, связанным с предоставлением и использованием публичных земельных участков для

целей строительства (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19 ноября 2025 г.) : [электронный ресурс]. — URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1911892/>.

29. Министерство экономического развития Российской Федерации. Письмо от 5 августа 2021 г. № 25410-СГ/Д27и «О совершенствовании законодательства в части установления границ населенных пунктов» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402573436/>.

30. Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 29 декабря 2023 г. N 36567-ОГ/08 «Об определении границ территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд при отсутствии утвержденной документации по планировке территории».

31. Письмо Росреестра от 22.03.2023 № 18-2332-ТГ/23 «О направлении информации» (вместе с «Проблемными вопросами, возникающими при внесении сведений о местоположении границ территориальных зон, муниципальных образований и населенных пунктов в Единый государственный реестр недвижимости») : [электронный ресурс] // Правовые акты.ру. — URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-rosreestra-ot-22032023-n-18-2332-tg23-o-napravlenii-informatsii/>.

32. Письмо Росреестра от 31.03.2025 № 18-2988-ТГ/25 «По вопросу, связанному с устранением пересечений границ земельных участков с границами населенных пунктов, территориальных зон, лесничеств, возникших в результате осуществления государственного кадастрового учета земельных участков» : [электронный ресурс] // Правовые акты.ру. — URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-rosreestra-ot-31032025-n-18-2988-tg25-po-voprosu-svjazannomu/>.

33. Росреестр. Закон № 280 устранил противоречия в сведениях государственных реестров : [электронный ресурс]. — 2018. — 17 янв. —

URL: <https://rosreestr.gov.ru/press/archive/publications/zakon-280-ustraniti-protivorechiya-v-svedeniyakh-gosudarstvennykh-reestrov/>.

34. О состоянии и использовании земель в Ленинградской области в 2020 году : доклад : [электронный ресурс] // Росреестр. — URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Комиссия%20по%20рассмотрению%20споров/2021/ДОКЛАД%202020%20Лен%20обл.docx>.

35. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2024 году : [электронный ресурс] / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. — URL: <https://esg-library.mgimo.ru/publications/gosudarstvennyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii-v-2024-godu/>.

II. Научная и иная литература (в алфавитном порядке по фамилиям авторов или названиям)

36. Акатьев К. Е., Дьячкова И. С. Проблемы установления границ территории объектов культурного наследия на примере г. Выборга // Международная студенческая неделя науки СНИ-2023. 2023. С. 5–18.

37. Аналитический отчет о проведении научно-исследовательской работы по теме: «Градостроительное обоснование целесообразности преобразования муниципального образования Колтушское сельское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области путем изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения». – Колтуши, 2023. – 80 с.

38. Береговских, А. Н. Предложения по совершенствованию правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений // Вестник евразийской науки. 2024. Т. 16. № 2.

39. Бондаренко, М.В. Градостроительное зонирование как правовой инструмент обеспечения устойчивого развития населенных пунктов // Новизна. Эксперимент. Традиции (Н.Экс.Т). 2022. 8(1). С. 8-14.

40. Бочаров М.В. К обсуждению типовых правил землепользования и застройки / М.В. Бочаров // Управление развитием территории. - 2012. - № 2.
41. Булгакова Л. С., Гуреева О. А., Кабанова М. Б., Лавров В. В., Чепенко Я. К. ; под общ. ред. В. В. Лаврова. Земельное право в определениях, таблицах и схемах : учебное пособие. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. — 82, [2] с.
42. Веретенникова К.В., Дмитриев И.С. Особенности совместного развития особо охраняемых природных территорий и прилегающих к ним населенных пунктов Ленинградской области // Урбанистика. 2023. № 2. С. 84-96.
43. Государственное управление и охрана земельных ресурсов России на современном этапе: курс лекций. Часть 1. Управление в области охраны земель. Деградация почв и земель. / Г.Р. Сафина, В.А. Федорова.— Казань: Казан. ун-т, 2020. – 106 с.
44. Демидова, М. Э. Существующая типология и классификация рекреационных зон // Молодой ученый. 2024. № 25 (524). С. 56–58.
45. Дубровский А. В., Евсюкова И. Н., Малыгина О. И., Середович С. В., Юрина Г. И. Территориальное планирование: критериальная оценка проектов [Текст] : учеб.-метод. пособие. – Новосибирск : СГУГиТ, 2020. – 70 с.
46. Егорушкин Ю.А.. Нормативное регулирование производства работ на объектах культурного наследия: учебно-методическое пособие. – Казань: Издательство Казанского университета, 2020. – 42с.
47. Ермолаева, М. Х. Правила землепользования и застройки территории / М. Х. Ермолаева // Экономика и социум. 2019. № 6 (61). С. 110–113.
48. Закирова Ю. А., Куликова Н. А. Принципы размещения и формирования общественных центров в структуре административных районов г. Казани // Известия КГАСУ. 2020. № 3 (53). С. 96–107.

49. Карпов Н. В. Управление эколого-ориентированным инновационным развитием городских особо охраняемых природных территорий : дис. ... канд. экон. наук. — М., 2016. — С. 199. — URL: https://guu.ru/files/dissertations/2016/11/karpov_n_v/dissertation.pdf.

50. Кузнецова О. П. и др. ; Минобрнауки России, ОмГТУ. Экономика недвижимости : учеб. пособие. – Омск : Изд-во ОмГТУ, 2020. – 256 с.

51. Кухарев А. П. Правовое регулирование использования земель населённых пунктов в современный период [Электронный ресурс] // CyberLeninka. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-ispolzovaniya-zemel-naseleennyh-punktov-v-sovremennyy-period/viewer>.

52. Курбанова З.А. Кадастр недвижимости и мониторинг земель. Учебное пособие. Махачкала. ДГУНХ, 2019. - 240 с.

53. Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06 / Лебедев Денис Георгиевич. - М., 2007. - 29 с.

54. Ливанова Л. О., Чикишева В. А. Проблемы разграничения государственной собственности на землю // Colloquium-journal. 2020. № 11(63). С. 176-178.

55. Лошаков А.В., Хасай Н.Ю., Одинцов С.В. и др.; Ставропольский государственный аграрный университет. Основы кадастра недвижимости: учебное пособие. - 2022. - 171 с.

56. Никифорова, А. А. Исторические аспекты становления и развития правового регулирования земельных участков в России // Молодой ученый. 2020. № 18 (308). С. 300-302.

57. Пирова, Р. Н. Земельное право : учеб. пособие (курс лекций) для направления подготовки «Землеустройство и кадастры», профиль «Кадастр недвижимости». — Махачкала : ДГУНХ, 2019. — 147 с.

58. Правовое регулирование земельно-имущественных отношений: краткий курс лекций для студентов IV курса направления подготовки

Землеустройство и кадастры / М. Е. Рубанова. - Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовский ГАУ», 2020. – 69с.

59. Проблемы сохранения архитектурно-исторической среды города. Методические указания для проведения курса лекционно-практических занятий 2 семестра для студентов 1 курса, обучающихся по направлению подготовки 07.04.03 «Дизайн архитектурной среды» уровень магистратура / ФГБОУ ВО «Воронежский государственный технический университет»; сост.: Г.Н. Черных. Воронеж: ВГТУ, 2022. 22 с.

60. Рубанова М. Е. Правовое регулирование земельно-имущественных отношений: краткий курс лекций для студентов IV курса направления подготовки Землеустройство и кадастры. - Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовский ГАУ», 2020. – 69с.

61. Сафина Г.Р., Федорова В.А. Государственное управление и охрана земельных ресурсов России на современном этапе: курс лекций. Часть 1. Управление в области охраны земель. Деградация почв и земель. – Казань: Казан. ун-т, 2020. – 106 с.

62. Сибилева, А. Ю. Муниципальный округ – новый вид муниципального образования: проблемы и перспективы реформы территориальной организации местного самоуправления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 2. С. 86–91.

63. Состояние окружающей среды в Ленинградской области. — СПб., 2022. — 528 с.

64. Субботин О.С. (сост.). Территориальное планирование и градостроительное проектирование: метод. указания для самостоятельной работ: КубГАУ, 2020. – 146 с.

65. Территориальное планирование и градостроительное проектирование: метод. указания для самостоятельной работ/ сост. О.С. Субботин: КубГАУ, 2019. – 146 с.

66. Трубина Л. К., Беленко О. А. Экологическое зонирование территорий [Текст] : учеб.-метод. пособие. – Новосибирск : СГУГиТ, 2020. – 52 с.
67. Унегова, А. О. Соотношение понятий «земля», «земельный участок» и «почва» // Молодой ученый. 2024. № 25 (524). С. 256-258.
68. Фёдоров, М. Г. Правовое регулирование земельных правоотношений в Российской Федерации // Теория и практика современной науки. 2024. № 6 (108). С. 147–150.
69. Хаит, А. Н. Зонирование как инструмент социально-экономического развития городских территорий // Журнал «Молодой учёный». 2020. №25 (315). С. 70–73.
70. Хисамутдинова Ю. А. К вопросу об особенностях управления земельными ресурсами на территории закрытого административно-территориального образования // Инновации. Наука. Образование : материалы Международного научного форума, 20–22 апреля 2021 г., Екатеринбург. — Екатеринбург : Уральский федеральный университет, 2021. С. 336-341.
71. Черных, В. В., Иваненко В. А. Анализ и направления совершенствования методики формирования индекса качества городской среды // Экономический вектор. 2021. № 2(25). С. 128–136.
72. Швидковский Д.О., Митягин С.Д., Спирин И.П. Градостроительное развитие России: исторические особенности и закономерности пространственной организации // Academia. Архитектура и строительство. 2025. № 2. С. 99-110.
73. Щербакова Д. А., Гиниятов И. А. Земельный фонд России: современное состояние и некоторые тенденции его развития // Геоинформатика и устойчивое развитие: сборник научных трудов СГУГиТ. — 2022. — Т. 3. — С. 189–197.
74. Экономика недвижимости : учеб. пособие / [О. П. Кузнецова и др.] ; Минобрнауки России, ОмГТУ. – Омск : Изд-во ОмГТУ, 2020. – 256 с.

75. Ю.А. Егорушкин (сост.). Нормативное регулирование производства работ на объектах культурного наследия: учебно-методическое пособие. – Казань: Издательство Казанского университета, 2020. – 42с.

НОБЕЛЬ