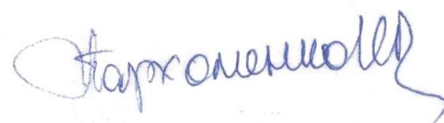


Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Сибирский государственный университет геосистем и технологий»  
(СГУГиТ)

На правах рукописи



Пархоменко Иван Викторович

Разработка модели государственного земельного надзора  
(на уровне субъекта Российской Федерации)

25.00.26 – Землеустройство, кадастр и мониторинг земель

Диссертация на соискание ученой степени кандидата  
технических наук

Научный руководитель –  
кандидат технических наук, доцент  
Аврунев Евгений Ильич

Новосибирск – 2016

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 ОБЗОР И АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА.....	8
1.1 Понятие контрольно-надзорной функции государства в рамках государ- ственного управления земельным фондом.....	8
1.2 Историческое развитие государственного земельного надзора и монито- ринга земельных ресурсов в России.....	11
1.3 Цели и виды государственного земельного надзора в России.....	17
1.4 Порядок осуществления государственного земельного надзора в России.....	28
1.5 Основные выводы по разделу и задачи дальнейших исследований.....	33
2 РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ.....	35
2.1 Разработка структурных изменений системы контрольно-надзорных органов.....	35
2.2 Разработка алгоритма планирования технологических процедур государ- ственного земельного надзора.....	40
2.3 Разработка методики проведения технологических процедур государ- ственного земельного надзора с использованием геодезического оборудования.....	62
2.4 Основные выводы по разделу.....	74
3 АПРОБАЦИЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА МАТЕРИАЛАХ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ.....	76
3.1 ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗРАБОТАННОЙ МОДЕЛИ ГОСУ- ДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА.....	76

3.2 Апробация модели структурных изменений системы контрольно-надзорных органов.....	77
3.3 Апробация алгоритма планирования при осуществлении государственного земельного надзора.....	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	91
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	93
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	95
ПРИЛОЖЕНИЕ А (обязательное) О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС.....	110
ПРИЛОЖЕНИЕ Б (обязательное) О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРАВИЛА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕН- НЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР, С ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ.....	117
ПРИЛОЖЕНИЕ В (обязательное) ПОДРАЗДЕЛ III-6.....	122

## ВВЕДЕНИЕ

*Актуальность темы исследования.* Эффективность охраны земель в Российской Федерации (РФ) уже давно справедливо критикуется, в том числе и в средствах массовой информации. Отсутствие массовых и скоординированных мероприятий по профилактике земельных правонарушений, эффективных методик для планирования проверок соблюдения земельного законодательства, слабое, часто формальное, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления приводит к низкому уровню ответственности землепользователей.

Поэтому разработка модели государственного земельного надзора (ГЗН) на уровне субъекта РФ, включающей в себя: принцип информационного взаимодействия муниципального земельного контроля с ГЗН; алгоритм планирования технологических процедур по проверке соблюдения земельного законодательства; методику проведения технологических процедур ГЗН; мероприятия по профилактике правонарушений является актуальной проблемой в сфере охраны земель в РФ.

*Степень разработанности темы.* Общим вопросам получения и обработки кадастровой информации, которая является важной составляющей ГЗН, посвящены работы Варламова А. А., Волкова С. Н., Гальченко С. А., Гладкого В. И., Карпика А. П., Лебедева Ю. В., Лисицкого Д. В., Малинникова В. А., Савиных В. П., Сизова А. П., Трубиной Л. К., Хлыстуна В. Н., Чешева А. С., Dale P. D. (Соединенные Штаты Америки), McLaughlin J. D. (Соединенные Штаты Америки), Simpson S. R. (Великобритания).

*Цели и задачи исследования.*

Целью исследования является разработка модели ГЗН на уровне субъекта РФ.

Для достижения поставленной цели предусматривается решить следующие научно-технические задачи:

– выполнить анализ существующей системы ГЗН и определить ее основные

недостатки;

- разработать содержание и алгоритм планирования технологических процедур ГЗН;

- разработать методику инструментального контроля границ земельного участка;

- разработать технологические процедуры по внесению информации ГЗН в Единый государственный реестр недвижимости;

- разработать проекты актов нормативно-правового обеспечения функционирования модели ГЗН.

*Научная новизна:*

- разработана модель ГЗН на уровне субъекта РФ;

- предложен принцип информационного взаимодействия органов, осуществляющих ГЗН;

- разработана методика осуществления инструментального контроля границ земельного участка.

*Теоретическая и практическая значимость работы.*

Теоретическая значимость работы заключается в разработке модели ГЗН на уровне субъекта РФ, включающей в себя новую систему информационного взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, схему планирования технологических процедур ГЗН, методику проведения инструментального контроля границ земельного участка, технологические процедуры по внесению информации ГЗН в ЕГРН.

Практическая значимость работы состоит в разработке модели ГЗН на уровне субъекта РФ, которая позволяет снизить затраты за счет разработанного алгоритма планирования и содержания технологических процедур ГЗН, а также сократить число контрольно-надзорных органов, выполнить корректировку налогооблагаемой базы за счет выявления неучтенных и незарегистрированных объектов недвижимости.

*Методология и методы исследования.*

В работе применялись методы системного и сравнительного анализа, ин-

дукция и дедукция, благодаря которым произведен теоретический обзор и исследование текущего положения. Эмпирическая база исследования состоит из данных государственного кадастра недвижимости, модуля АС «Госземнадзор» и геоинформационные системы, содержащей ортофотопланы на территорию Новосибирской области, а так же публичной кадастровой карты.

*Положения, выносимые на защиту:*

– разработанная модель ГЗН на уровне субъекта РФ позволяет повысить эффективность контрольно-надзорной функции государства за счет сокращения контрольно-надзорных органов, изменения содержания технологических процедур и их планирования, выявления нарушений земельного законодательства, которые оставались бы не обнаруженными при реализации существующих технологических процедур.

– разработанная методика инструментального контроля границ земельного участка позволяет выбирать измерительное технологическое оборудование, исходя из нормативной точности определения координат характерных точек, и оценивать геометрические параметры земельного участка в условиях изменения системы координат.

*Степень достоверности и апробация результатов исследования.*

Положения настоящего диссертационного исследования рассматривались на международных научных конгрессах «Интерэкспо-ГЕО-Сибирь» (2013–2016 гг.), докладывались на научных семинарах кафедры кадастра и территориального планирования СГУГиТ, где специалистами была отмечена значимость выполненных теоретических и практических разработок. Все сформулированные положения получили положительные отзывы.

Достоверность результатов исследований, которые изложены в диссертации, подтверждается внедрением в производство разработанной модели ГЗН на уровне субъекта РФ в Управлении Росреестра по Новосибирской области и в учебный процесс СГУГиТ (акты о внедрении).

*Публикации по теме диссертации.* Основные теоретические положения и результаты исследований представлены в семи публикациях, из них три – в издани-

ях, входящих в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий.

*Структура диссертации.* Диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения, списка литературы из 120 наименований. Общий объем диссертации составляет 122 страницы машинописного текста, содержит 20 таблиц, 27 рисунка, три приложения.

# 1 ОБЗОР И АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

## 1.1 Понятие контрольно-надзорной функции государства в рамках государственного управления земельным фондом

Земельные ресурсы являются фундаментальным базисом экономического развития и жизненным пространством любого государства. Поэтому в Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ [38] природные ресурсы, в том числе земля, на всей территории в границах государства, используются в рамках действующего земельного законодательства, охраняются как основа проживания и жизнедеятельности народов, населяющих соответствующую территорию. Государственное регулирование земельных отношений и отношений в сфере природопользования является одним из важнейших направлений в системе государственного управления. Только государство может обеспечить необходимые организационные условия рационального и эффективного использования земель.

Государственное управление [16, 17, 111] земельным фондом [13, 113] относится к основной функции государства и представляет собой организационную и исполнительно-распорядительную деятельность соответствующих государственных органов, направленную на обеспечение рационального использования и охраны земель на своей территории и побуждение своих граждан к правомерному поведению.

Использование земель [22], должно осуществляться способами, не нарушающими баланс экологических систем, сохраняющими свойства земли в лесном и сельском хозяйстве, позволяющими рационально осуществлять хозяйственную и иную деятельность.

В целях недопущения ухудшения состояния земель устанавливаются обязательные для исполнения всеми землепользователями экологические и иные требования в интересах общества [99]. Органы государственной власти и местного самоуправления контролируют использование земель в пределах своей юрисдик-

ции, определяют зоны с особыми условиями использования территорий, устанавливают публичные сервитуты и т. д. Важнейшим компонентом системы управления землями является государственный надзор в сфере природопользования и земельных отношений. Таким образом, ГЗН является одним из важнейших институтов земельного права.

Вместе с тем, система ГЗН не должна быть чрезмерной и мешать правомерному использованию земли и, соответственно, правомерной экономической деятельности. Избыточный государственный надзор (контроль) приводит к появлению излишних административных барьеров, которые тормозят экономическое развитие территорий, что в свою очередь приводит к снижению уровня жизни населения на этих территориях.

Таким образом, главной задачей государства в сфере охраны земельных ресурсов является нахождение баланса между властным принуждением к правомерному поведению нарушителей земельного законодательства и снижением административных барьеров для законопослушных членов общества.

Понятия «надзор» и «контроль» в современном законодательстве практически не различаются. Обычно под ними понимают деятельность государственных и муниципальных органов, направленных на выявление нарушений правовых норм, на предотвращение (профилактику) и на устранение таких нарушений. Таким образом, и контроль и надзор это виды деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления направленные на обеспечение и защиту прав с целью безопасной и эффективной жизнедеятельности общества.

В научной литературе [106] встречается точка зрения, что понятие контроль шире понятия надзор, поскольку контроль позволяет в дополнение к наблюдению за законностью и требованию устранения нарушений, устранять нарушения властным вмешательством. Различия между понятиями контроля и надзора на практике практически не ощутимы.

Контрольно-надзорная функция является элементом механизма государственного управления. Как компонент государственного принуждения данная функция подчинена определенным принципам. Представляется целесообразным

выделение общих и специальных принципов.

К общим принципам можно отнести принципы законности, объективности, справедливости, профессионализма, открытости и социальной ориентированности. В качестве специальных принципов можно выделить самостоятельность контрольно-надзорных органов в принятии решений, их независимость, приоритет принуждения к правомерному поведению по отношению к наказанию за противоправное поведение, оперативность реагирования и информирования (профилактики), непредвзятость.

Реализация функций государства осуществляется через соответствующие государственные органы. Контрольно-надзорную функцию реализуют органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, в компетенции которых осуществление контрольно-надзорной деятельности и, для которых осуществление муниципального контроля и государственного надзора, является основным или одним из основных направлений деятельности.

Не менее важным элементом механизма реализации контрольно-надзорной функции является нормативная база, рассматриваемая как совокупность нормативно-правовых актов, регламентирующих осуществление контрольно-надзорных мероприятий.

Контроль и надзор, как функции органов местного самоуправления и органов государственной исполнительной власти, призваны стимулировать правомерное поведение в подведомственной сфере. Вместе с тем, данные функции выполняет большое количество органов государственной власти и органов местного самоуправления. Для оптимизации контрольно-надзорной системы исполнительной власти необходимо последовательная реализация реформы системы органов исполнительной власти, в том числе уменьшение количества надзорных органов, сосредоточение контрольно-надзорных функций одного типа у одной федеральной службы.

Детальная регламентация контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти является приоритетной задачей совершенствования системы органов исполнительной власти в РФ. Зарубежный опыт может оказаться полез-

ным [114, 115, 117, 118, 119, 120] при разработке эффективной модели осуществления контрольно-надзорных функций государства и может быть учтен при проведении административной реформы и совершенствовании системы и структуры органов исполнительной власти. Обеспечение эффективного государственного надзора невозможно без сбалансированной структуры с укомплектованным штатом подготовленных и квалифицированных специалистов.

## 1.2 Историческое развитие государственного земельного надзора и мониторинга земельных ресурсов в России

Российская практика документирования границ землевладений путем описания земельных границ берет начало в XIII в.

Впервые геометрическое межевание было осуществлено в России во время правления Петра I, когда в 1723 г. было проведено межевание Санкт-Петербургской губернии (до 1710 г. данная губерния называлась Ингерманландской), ныне – территория Ленинградской области.

Первую инструкцию, предназначенную для генерального межевания, утвердила Елизавета I в 1754 г. Екатериной II в 1756 г. была учреждена особая комиссия о государственном межевании, 19 сентября 1765 г. она издала манифест о генеральном межевании земель государства. Во время её царствования было отмежевано 24 губернии. Результатами межевания стали хранящиеся в Межевом архиве (архиве Межевой канцелярии) планы генерального межевания уездов 35 губерний Российской империи [12].

Материалы Генерального межевания XVIII в., которые сохранились до нашего времени, включают в себя:

- планы земельных участков: одного участка или одного уезда (общие),
- примечания к планам экономического содержания. В них описывались сведения о владениях и землях, а также сведения о занятиях населения,
- межевые книги. Они содержали описания границ земельных участков,
- полевые записки. Они содержали различные документы, составлялись

непосредственно на местности при межевании: межевые ходы, а также споры, объявления владельцев, присяги понятых лиц и прочее. [108].

Внедрение системы Генерального межевания позволило создать базу для осуществления государственного контроля за использованием земель. До этого времени контроль за использованием земель осуществляли лица, заинтересованные в сохранении качества своих земель, в то время это были землевладельцы-помещики.

Император Александр II, в период проведения крестьянской реформы 1861 г., законодательно закрепил контрольно-надзорную функцию за государством.

В советский период, после национализации земель, а также отмены частной собственности на землю [86], контроль за использованием земель осуществлялся исполнительными комитетами – органами исполнительной власти СССР. Такая система просуществовала до начала 90-х гг.

В 1990 г. был принят закон «О собственности в СССР» [89]. С 1 января 1991 г., с вступлением в силу закона «О собственности в РСФСР» [88], потребовалась новая система контроля за использованием территорий.

В связи с реформой органов государственной власти контрольно-надзорные органы в сфере земельных ресурсов многократно менялись, их систему можно представить в схеме на рисунке 1.

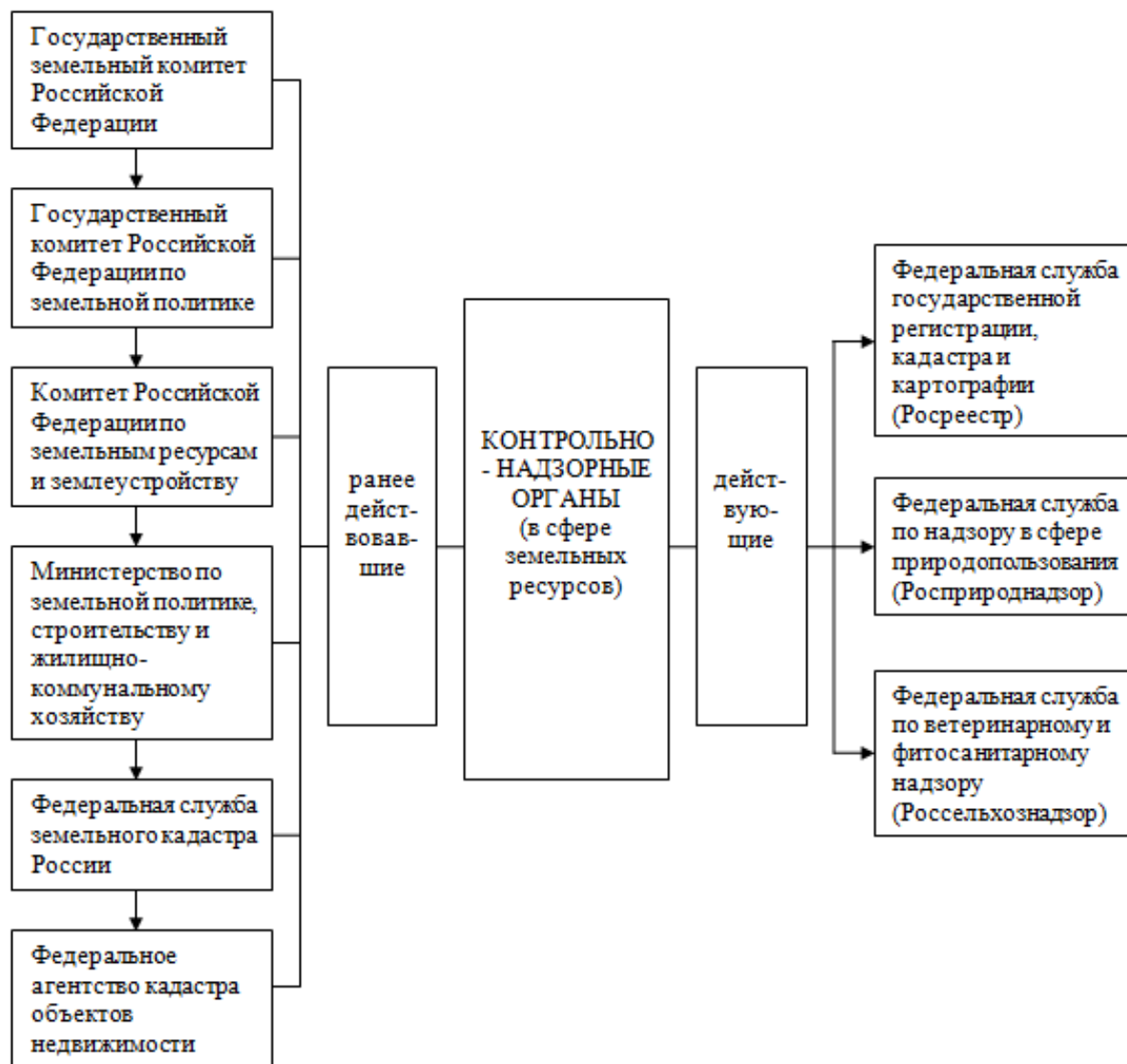


Рисунок 1 – Система контрольно-надзорных органов государственной власти (в сфере земельных ресурсов)

Как отражено в схеме на рисунке 1, в настоящее время ГЗН осуществляется тремя специально уполномоченными государственными органами: Росреестром, Росприроднадзором и Россельхознадзором. Предметом земельного надзора (контроля) в РФ является соблюдение земельного законодательства, включая требования охраны и использования земель в порядке, установленном законодательством РФ, в форме плановых и внеплановых проверок. Субъектами как ГЗН и МЗК в РФ являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации (независимо от их форм собственности и организационно-правовых

форм), их руководители, и иные должностные лица, индивидуальные предприниматели, граждане [22].

Термин «мониторинг» в советский период использовался в научной литературе для обозначения наблюдений за состоянием развития различных процессов. В законодательстве термин появился в ЗК РСФСР [23] и был определен как система наблюдения за текущим состоянием всего земельного фонда РФ в целях оперативного выявления различных изменений, оценки их влияния, а так же предупреждения и устранения негативных последствий.

В развитие данной системы Правительством РФ принято постановление о мониторинге [81]. В 1993 г. была утверждена Государственная программа мониторинга земель РФ [75]. На текущий момент срок действия программы истек.

В этой программе было предусмотрено поэтапное внедрение на территории РФ системы наблюдений за текущим состоянием земельного фонда в целях своевременного реагирования, в том числе упреждения и ликвидации негативных последствий происходящих процессов. Исполнение программы было возложено на Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, а так же заинтересованные министерства и ведомства [75].

В РФ с 1996 г. активно создается информационная основа мониторинга земель, а также внедряется система, обеспечивающая прогноз, предупреждение и устранение негативных последствий процессов, оказывающих влияние на использование земель, в том числе ухудшающих качество земель.

В настоящее время в ЗК РФ (ст. 67) [22] система мониторинга определяется как часть государственного экологического (или окружающей среды) мониторинга, представляющего собой систему наблюдений, оценивания и прогноза за состоянием земель. Ее можно описать в таблице 1.

Таблица 1 – Система мониторинга земель

Элемент системы мониторинга земель	Раскрытие элемента системы
Объект	Все земли РФ
Задачи	Оперативное выявление и оценка изменений текущего состояния земель
	Прогнозирование изменений состояния земель
	Предложения о предотвращении негативных изменений
	Предложения об устранении последствий негативных изменений
	Обеспечение государственных органов информацией, в том числе для ГЗН
	Обеспечение муниципальных органов информацией, в том числе для МЗК
	Обеспечение граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей информацией

Порядок осуществления государственного мониторинга [46] земель в РФ был установлен постановлением Правительства РФ [61] который действовал с 13 декабря 2002 г. по 31 марта 2015 г. С 1 апреля 2015 г. действует новый Порядок, утвержденный приказом Министерства экономического развития РФ [64], который распространяется на все земли, за исключением сельскохозяйственных земель. При этом полномочия по реализации механизма, определенного Порядком, были возложены на Росрестр, который устанавливает порядок взаимодействия и организации деятельности.

В положении о Росреестре (п.5.1.13) [90] содержатся соответствующие полномочия.

Позже, в рамках концепции развития государственного мониторинга сельскохозяйственных земель на период до 2020 г., одобренной распоряжением Правительства РФ [58], 24 декабря 2015 г., приказом Министерства сельского хозяйства РФ был утвержден Порядок, распространяющийся на сельскохозяйственные земли [65]. Согласно нему данный вид мониторинга осуществляется Министерством сельского хозяйства РФ и подведомственными ему федеральными государственными бюджетными учреждениями.

Таким образом, государственный мониторинг земель разделился на мониторинг земель сельскохозяйственного назначения и мониторинг иных земель. Минусами такой системы является отсутствие унификации данных мониторинга

и единого государственного информационного ресурса, в котором могли бы аккумулироваться все данные об актуальном состоянии земель и их изменении [8], а так же отсутствие четкого разделения полномочий между контрольно-надзорными органами и необходимость тесного взаимодействия между ними.

В результате нередко возникает ситуация, в которой два органа не осуществляют должный надзор, считая, что это компетенция другого. К тому же для осуществления межведомственного взаимодействия необходимы официальные обращения (запросы), которые предполагают получение весьма ограниченной информации. Наличие доступа к информационной системе [14, 112] могло бы существенно повысить эффективность надзора, но ограниченность компетенции, отсутствие соответствующего правового регулирования [99], правила информационной безопасности в каждом государственном органе препятствуют получению доступа к ведомственному информационному ресурсу напрямую, будь то результаты мониторинга или иная необходимая информация.

Получать информацию и делиться ею приходится точечно, с помощью запросов, как бумажных, так и электронных.

Установление требований к порядку сбора данных и их формату для оценки изменений состояния земель, прогноза и выработки рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов является актуальнейшим вопросом охраны земель в РФ, и в данной работе детально не прорабатывается.

### 1.3 Цели и виды государственного земельного надзора в России

Цели ГЗН в РФ можно представить в схеме на рисунке 2 [22].

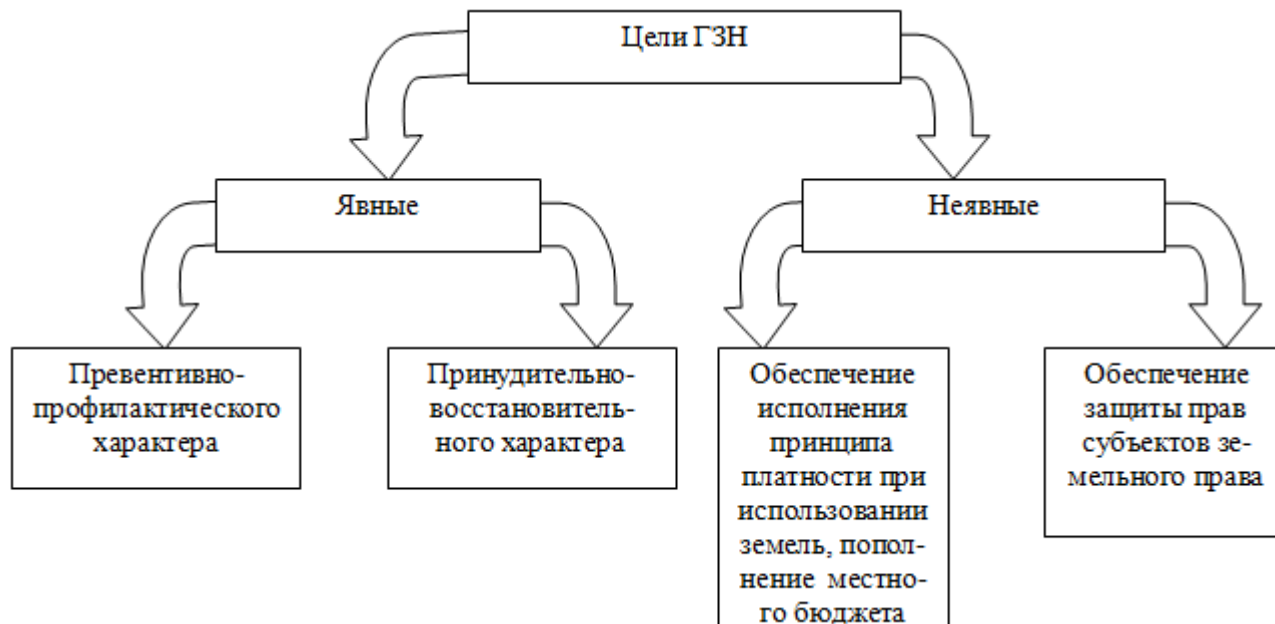


Рисунок 2 – Цели ГЗН

Неуплата налоговых платежей, арендной платы и иных платежей за использование земельных участков в бюджет являются следствием самовольного занятия земельного участка или его части, использования земельных участков без предусмотренных законодательством прав. Они ущемляют права субъектов, чьи земли были самовольно заняты.

Некорректность налогооблагаемой базы или истребование неналоговых платежей также являются следствием нарушения порядка переуступки прав.

Налоговые потери в большинстве случаев влечет также нецелевое использование земельных участков. Это особенно актуально для земельных участков в населенных пунктах. Например, удельный показатель кадастровой стоимости земельных участков с целевым использованием «торговая деятельность» выше удельных показателей кадастровой стоимости земельных участков с другими разрешенными использованиями (индивидуальное жилищное строительство, садо-

водство, огородничество). Ставки налога для различных разрешенных использований также различны. В итоге местный бюджет может недополучать существенные суммы.

Кроме того, нецелевое использование может также создать угрозу здоровью и жизни собственников смежных земельных участков. Так, если на одном земельном участке в садоводческом обществе создано опасное химическое производство, оно может повлечь загрязнение почв соседних участков. Как следствие, будут нарушены права собственников-соседей.

В системе контрольно-надзорной деятельности можно выделить следующие виды государственного (муниципального) земельного надзора (контроля) в РФ: контрольно-надзорная деятельность в сфере экологии, включающая в себя государственный экологический надзор, производственный экологический контроль, общественный экологический контроль, контрольно-надзорная деятельность в сфере земельных правоотношений, включающая в себя ГЗН, МЗК, ОЗК.

#### *Экологический надзор (контроль).*

На текущий момент в РФ существует ряд проблем в сфере экологической безопасности. В частности, в некоторых регионах актуальны проблемы загрязнения промышленных городов и атмосферы центров (особенно существенна эта проблема для агломераций). Во многих регионах имеется проблема утилизации токсичных промышленных отходов, в том числе радиоактивных. Тревожными представляются и экологические сведения о высокой степени загрязнения и истощения поверхностных и подземных вод [10, 20]. В ряде территорий проблемным является вопрос вовлечения недр на территориях, нетронутых хозяйственной деятельностью, в активный экономический оборот. Тревогу вызывает состояние лесов возле населенных пунктов [41]. Предполагается, что это негативно скажется на местном экологическом балансе, что впоследствии приведет к проблемам глобального масштаба [11].

В РФ, в соответствии с действующим федеральным законодательством [53] в области охраны окружающей среды осуществляется государственный надзор, производственный и общественный контроль.

Государственный экологический надзор осуществляется Росприроднадзором и его территориальными органами в соответствии с постановлением Правительства РФ об экологическом надзоре [91]. Кроме того, в пределах своей компетенции и в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, государственный экологический надзор осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ. Например, в Новосибирской области региональный государственный экологический надзор осуществляется Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Новосибирской области в соответствии с постановлением Правительства Новосибирской области [63].

Государственный экологический надзор включает в себя 15 видов надзорной деятельности, которые представлены в схеме на рисунке 3 [91].

Таким образом, понятие экологического надзора гораздо шире понятия ГЗН.

Следует отметить, что в настоящее время активно предпринимаются действия, направленные, с одной стороны на сохранение контрольно-надзорной функции в сфере наибольших рисков, с другой стороны – для уменьшения административных барьеров (для экономически активных субъектов). В частности, Правительство РФ помимо общих ограничений и введенного моратория [73] на плановые проверки субъектов малого бизнеса [83], установило критерии, на основании которых определяется перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору [59].

Для обеспечения выполнения мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов [87] хозяйствующими субъектами осуществляется производственный экологический контроль. Его целью является соблюдение требований действующего законодательства в области охраны окружающей среды. Хозяйствующие субъекты обязаны разработать и утвердить программу производственного экологического контроля. На основании этой программы проводятся впоследствии мероприятия производственного экологического контроля, осуществляется документирование информации и хранение данных, которые получены по результатам осуществления

контрольных мероприятий [53]. Производственный экологический контроль был существенно дополнен и основательно детализирован [72]. Многие новые положения вступают в силу в 2018 и 2019 гг.

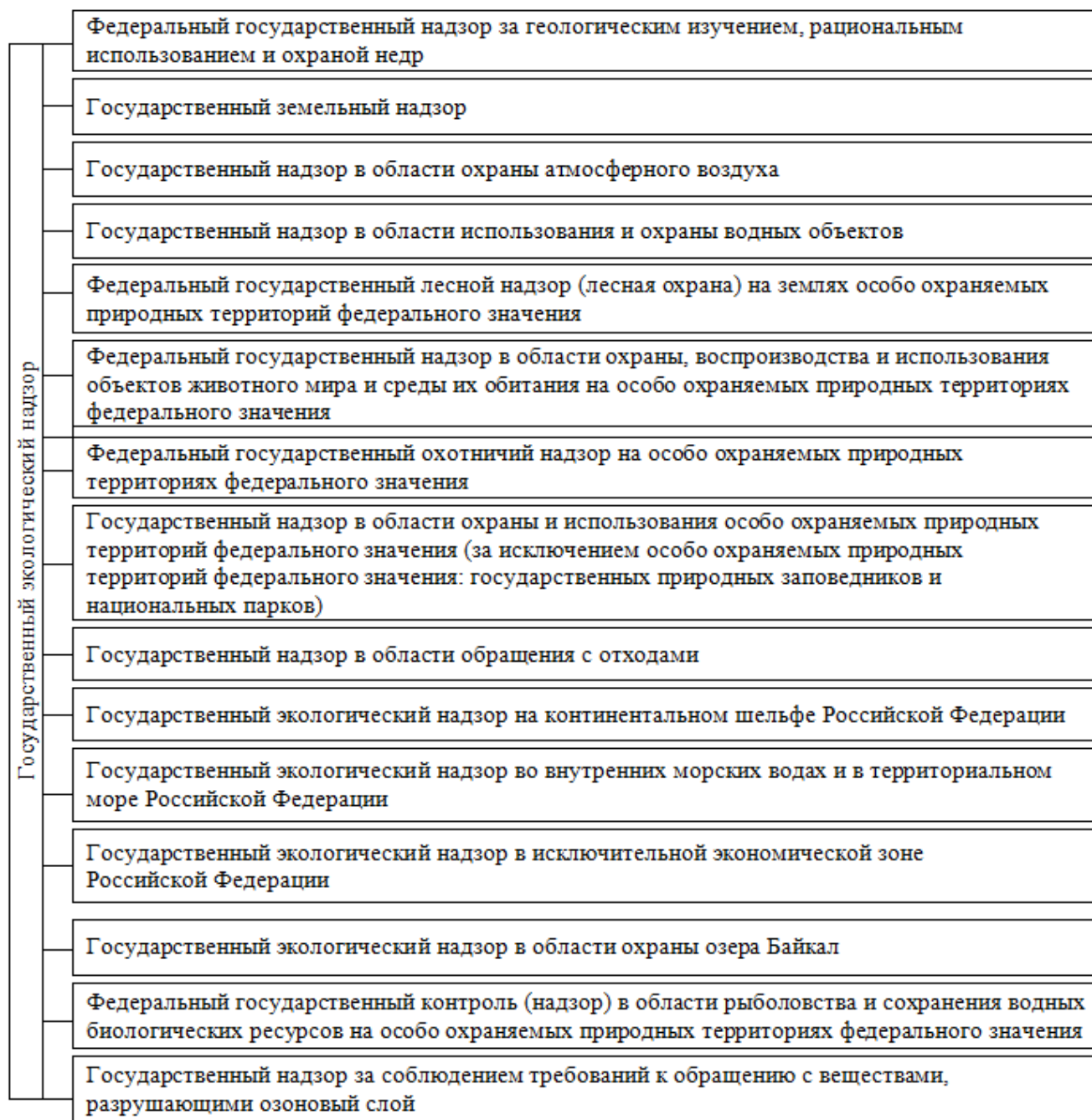


Рисунок 3 – Виды государственного экологического надзора

Граждане, а также общественные объединения, иные некоммерческие организации, действуя в соответствии с уставами, осуществляют общественный эко-

логический контроль. Порядок проведения общественного экологического контроля регулируется Законом об охране окружающей среды [53], законодательством о профессиональных союзах РФ и других общественных организациях [82], Законом об основах общественного контроля в РФ [50].

Муниципальный экологический контроль был исключен из законодательства в 2011 г.

*Государственный земельный надзор и разграничение полномочий.*

До недавнего времени ст. 71 ЗК РФ называлась «Государственный земельный контроль», и с 1 августа 2011 г., после внесения соответствующих изменений, одновременно с исключением муниципального экологического контроля [70], наименование было изменено на «Государственный земельный надзор». Несколько позже, в январе 2015 г. действовавшее с 2006 г. Положение о ГЗН, утвержденное Постановлением Правительства РФ [77] в последней редакции [74] было отменено и принято новое [62].

В соответствии с ним Росреестр, Россельхознадзор и Росприроднадзор являются службами, осуществляющими мероприятия по ГЗН. Положение [62] разграничивает пределы компетенций каждой из служб по различным видам ГЗН.

Понятие ГЗН дано в ЗК РФ [22], в котором указано, что специально уполномоченными государственными органами осуществляется ГЗН за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель всеми землепользователями.

ГЗН направлен на решение задачи обеспечения соблюдения землепользователями обязательных требований земельного законодательства РФ с целью наиболее эффективного способа использования земель и охраны от негативного воздействия и правонарушений, за которые предусмотрена административная или иная ответственность.

В таблице 2 представлены нарушения земельного законодательства РФ, выявляемые надзорными органами.

Таблица 2 – нарушения земельного законодательства РФ, выявляемые надзорными органами

Росреестр		Росприроднадзор		Россельхознадзор	
КоАП	Нарушение	КоАП	Нарушение	КоАП	Нарушение
7.1	Самовольное занятие земельного участка	8.6	Порча земель, за исключением сельхоз земель	8.6	Порча земель сельхоз назначения
7.34	Непереоформление юридическим лицом права постоянного (бессрочного) пользования	8.7	Невыполнение обязанностей по рекультивации и улучшению земель, кроме сельхоз земель	8.7	Невыполнение обязанностей по рекультивации и улучшению земель сельхоз земель
8.8	Неиспользование, нецелевое использование земельных участков, земель	8.12	Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранной зоне и прибрежных полосах водных объектов	8.8	Неиспользование, нецелевое использование сельхоз-земель
19.9	Нарушение порядка предоставления земельных участков	19.5	Невыполнение в срок законного предписания	10.9 10.10	Нарушения требований в области мелиорации земель
19.5	Невыполнение в срок законного предписания			19.5	Невыполнение в срок законного предписания

Отдельными элементами контрольно–надзорных функций обладают и иные государственные органы исполнительной власти, а именно Министерство природных ресурсов РФ [79], Департамент санэпиднадзора Министерства здравоохранения РФ [97] и Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ [80], что отражено в таблице 3.

Таблица 3 – Перечень полномочий Министерства природных ресурсов РФ, Департамента санэпиднадзора Министерства здравоохранения РФ и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (Минстрой России)

Министерство природных ресурсов Российской Федерации	Департамент санэпиднадзора Министерства здравоохранения Российской Федерации	Минстрой России
Осуществляет охрану и воспроизводство объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения,	Определяет единые требования к организации и обеспечению санитарной охраны территории Российской Федерации от заноса и распространения инфекционных заболеваний человека,	Государственный контроль за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательства о градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования), в том числе контроль за соблюдением процедур, установленных законодательством о градостроительной деятельности для подготовки и утверждения документации по планировке территории и градостроительных планов земельных участков.
Осуществляет охрану водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения,	Осуществляет контроль за ввозом на территорию Российской Федерации потенциально опасных для здоровья человека веществ, материалов и продукции,	
Регулирует численность объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения,	Организует и осуществляет государственный санитарно - эпидемиологический надзор на основе единых требований к его проведению на территории Российской Федерации.	
Ведет государственный учет численности объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения,		
Осуществляет государственный мониторинг и государственный кадастр объектов животного мира, находящихся на этих территориях,		
Осуществляет меры по воспроизводству объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, и восстановлению среды их обитания, нарушенной в результате стихийных бедствий и по иным причинам		

Полномочия ведомств, описанные в таблице 3, подробно в диссертации не рассматривались.

Основой осуществления ГЗН являются ежегодные ведомственные планы проверок соблюдения действующего в РФ земельного законодательства. Данные планы (за исключением проверок физических лиц) в обязательном порядке согла-

совыываются с органами прокуратуры по месту деятельности соответствующего структурного подразделения контрольно-надзорного органа. Кроме того, проводятся внеплановые проверки по заявлениям и жалобам. Внеплановые проверки индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в этом случае тоже подлежат обязательному согласованию в прокуратуре.

Объектами ГЗН являются действия субъектов земельных правоотношений, связанные с осуществлением своих прав. Самостоятельным объектом ГЗН являются действия должностных лиц, которые выполняют функции по распоряжению землями.

Органы ГЗН уполномочены действовать на всей территории РФ, независимо от правового режима и форм собственности земельных участков. Решения государственных инспекторов по использованию и охране земель обязательны для исполнения. В то же время пользователи земельных участков могут оспорить решение, затрагивающее их права и законные интересы в административном или судебном порядке.

Требования о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков по предложению Министерства экономического развития РФ [100] было упразднено.

#### *Муниципальный земельный контроль.*

Муниципальный земельный контроль осуществляют органы местного самоуправления. В соответствии со ст. 72 ЗК РФ [22] и ст. 17.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [50] полномочиями по контролю за использованием земель на территории в границах муниципальных образований наделены органы местного самоуправления. Это значит, что они имеют право контролировать использование земель, находящихся в собственности муниципалитета, а также земель, принадлежащих государству, в числе земель, государственная собственность на которые не разграничена. Кроме того, они осуществляют контроль за использованием земель, принадлежащих физическим лицам и юридическим лицам.

Следует отметить, что в муниципальных образованиях реализуется МЗК и

ГЗН. Надзор осуществляют территориальные органы Управлений Росреестра и Управлений Росприроднадзора. Таким образом, три самостоятельных органа действуют одновременно на одной и той же территории, и эффективность деятельности напрямую зависит от качества взаимодействия их друг с другом. В большинстве случаев между контрольно-надзорными органами заключены соглашения о взаимодействии, призванные повысить эффективность проводимых мероприятий.

В настоящее время проводятся многочисленные совещания и рабочие встречи, существует ряд соглашений между органами местного самоуправления и органами государственной власти, которые осуществляют ГЗН. Но эффективность такого взаимодействия в большинстве случаев остается на низком уровне. Случаи слаженной работы в настоящее время единичны и не способны изменить систему в целом. При этом следует отметить, что земельный налог является местным налогом и от его собираемости зависит наполнение муниципального бюджета, однако муниципалитеты часто не уделяют должного внимания вопросам муниципального земельного контроля. На формальное исполнение функций муниципального земельного контроля указывают и планы контрольной деятельности большинства органов местного самоуправления, содержащие от трех до пяти позиций.

Большинство муниципальных образований являются дотационными, и есть предположение, что нежелание полноценно использовать инструментарий муниципального земельного контроля связано не столько с организационно-штатными сложностями, в том числе отсутствием квалифицированных кадров, но и с опасениями потерять традиционные дотационные поступления в муниципальный бюджет.

Муниципальный земельный контроль должен обеспечивать:

- контроль за использованием земель на территории муниципального образования в соответствии с законами, иными нормативными правовыми актами;
- выполнение требований землеустроительной, градостроительной и иной проектно-технической документации;
- выполнение требований правил землепользования и застройки территорий

городов и других поселений.

*Общественный земельный контроль.*

Общественный контроль за использованием земли регламентируется в РФ положениями ст. 72.1 ЗК РФ [22].

Общественный контроль получил существенное развитие в 2014 г. Одновременно с изменениями, внесенными в ЗК РФ [71] 21 июля 2014 г. был принят Закон об основах общественного контроля в РФ [50].

До этого момента роль общественных организаций в действующей информационной модели была незначительна. В основном она рассматривалась как источник информации для контрольно-надзорных органов. Отсутствие правового статуса и регламентации деятельности общественных инспекторов и общественных организаций, осуществляющих общественный контроль приводили к мало-значительности и в некотором смысле декоративности роли общественного контроля. С принятием указанных нормативно-правовых актов появилась правовая основа для осуществления общественного контроля.

Общественный контроль осуществляется гражданами, общественными объединениями, иными негосударственными некоммерческими организациями, с целью наблюдения за деятельностью государственных и муниципальных органов по принятию предусмотренных ЗК РФ решений и затрагивающих законные интересы и права граждан, юридических лиц, а также с целью общественной проверки, анализа и общественной оценки результатов деятельности данных органов.

Следует обратить внимание на специфический предмет общественного контроля, заключающийся в контроле деятельности государственных и муниципальных органов. В том числе и за деятельностью контрольно-надзорных подразделений. Новые формы общественного контроля в виде мониторинга, проверки и экспертизы могут осуществляться общественными палатами всех уровней, общественными советами при государственных органах, общественными инспекциями, общественными наблюдательными комиссиями, группами общественного контроля и иными организационными структурами общественного контроля. Кроме того, предусмотрены общественные (публичные) слушания, общественные

обсуждения и другие формы взаимодействия с государственной и муниципальной властью.

Общественные палата, в свою очередь, получают регламентацию с вступлением в силу 1 января 2017 г. Закона об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов РФ [48]. В Новосибирской области уже действует региональный закон «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Новосибирской области» [52].

Систему осуществления общественного земельного контроля можно представить в таблице 4.

Таблица 4 – Система осуществления общественного земельного контроля

Элемент системы осуществления общественного земельного контроля	Раскрытие системы осуществления общественного земельного контроля
Субъекты:	– граждане; – общественные объединения; – иные негосударственные некоммерческие организации.
Цели:	– наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, предусмотренных ЗК РФ, которые затрагивают права и законные интересы граждан, юридических лиц; – общественная проверка, анализ и общественная оценка издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления актов и принимаемых ими решений.
Предмет:	– контроль за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе и за деятельностью контрольно-надзорных подразделений.

В целом реализация общественного контроля зависит от различных ограничений, связанных с законодательной защитой права собственности, коммерческой, государственной, и иной, охраняемой законом тайны, процессуальных требований земельного контроля, направленных на защиту проверяемого субъекта.

#### *Производственный земельный контроль.*

Производственный земельный контроль показал свою несостоятельность и неэффективность на практике. По предложению Министерства экономического развития [100] он упразднен с 1 января 2015 г. [71].

## 1.4 Порядок осуществления государственного земельного надзора в России

ГЗН осуществляется в форме проверок соблюдения земельного законодательства РФ всеми субъектами земельных правоотношений, включая органы государственной власти и местного самоуправления, проводимых в соответствии с планами, утвержденными органами ГЗН, не чаще чем один раз в три года, а также внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов организаций [78] и граждан.

Ежегодный план составляется в границах территории субъекта РФ и обязательно согласовывается в органах прокуратуры. План составляется по утвержденным правилам [66] но без какой-либо методики.

Сроки подготовки проекта для территориального органа ГЗН определены до первого сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок. Готовый план до первого ноября направляется в соответствующий орган прокуратуры и центральный аппарат органа ГЗН.

Случаи проведения внеплановых проверок описаны в схеме на рисунке 4.

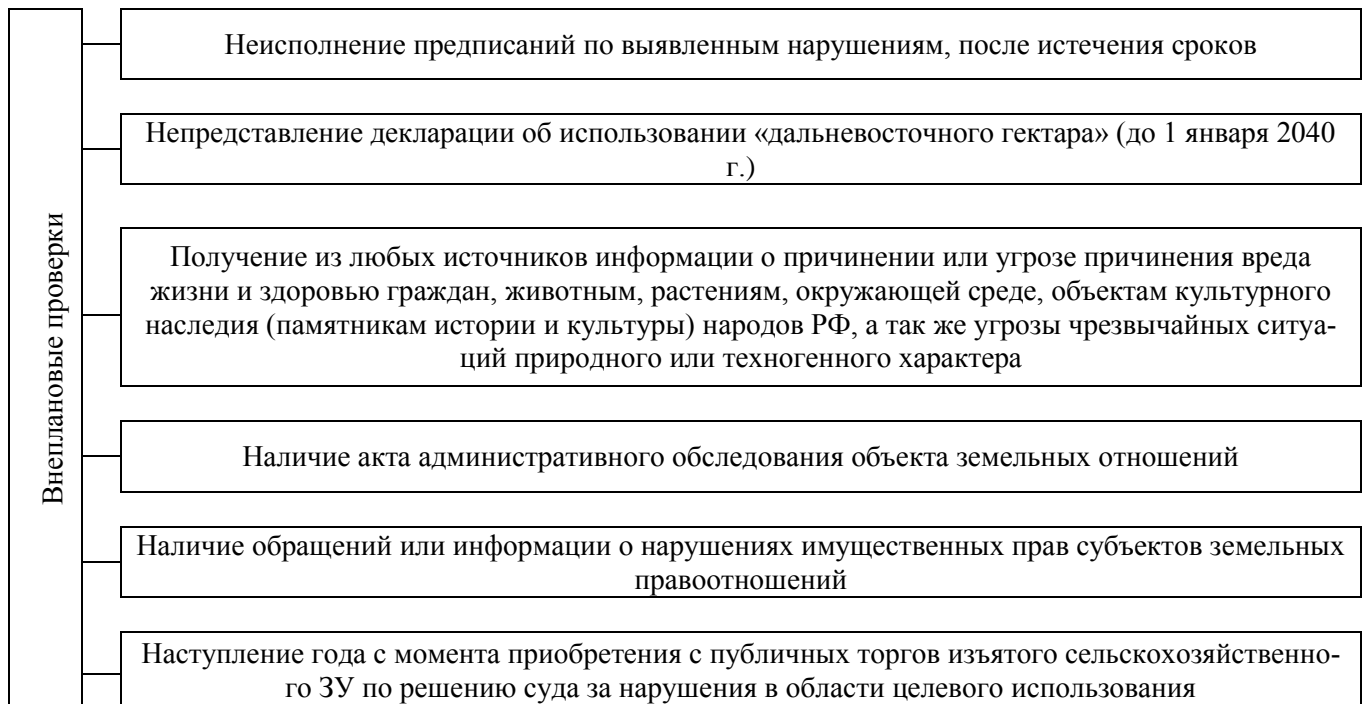


Рисунок 4 – Случаи проведения внеплановых проверок

Кроме того, основанием внеплановой проверки может стать акт руководителя органа ГЗН. Такой акт издается на основании поручения Президента РФ, Правительства РФ или требования прокурора о проведении внеплановой проверки (оно выносится в рамках прокурорского надзора за исполнением законов в соответствии с поступившими в органы прокуратуры материалами и обращениями).

Мероприятия по ГЗН в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся в соответствии с требованиями Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [78].

Внеплановые проверки данной категории лиц согласовываются с органами прокуратуры. Типовая форма заявления о согласовании органом ГЗН с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя утверждена Министерством экономического развития РФ [84] а порядок согласования утвержден приказом Генеральной прокуратуры РФ [85].

Жалоба на решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения может быть подана вышестоящему прокурору или в суд.

По общему правилу проверяемое лицо уведомляется о проведении плановой проверки органом ГЗН (МЗК) не позднее трех рабочих дней до начала ее проведения. Уведомление производится либо посредством направления копии распоряжения о проведении плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, либо иным доступным способом, обеспечивающим фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату [55, 56].

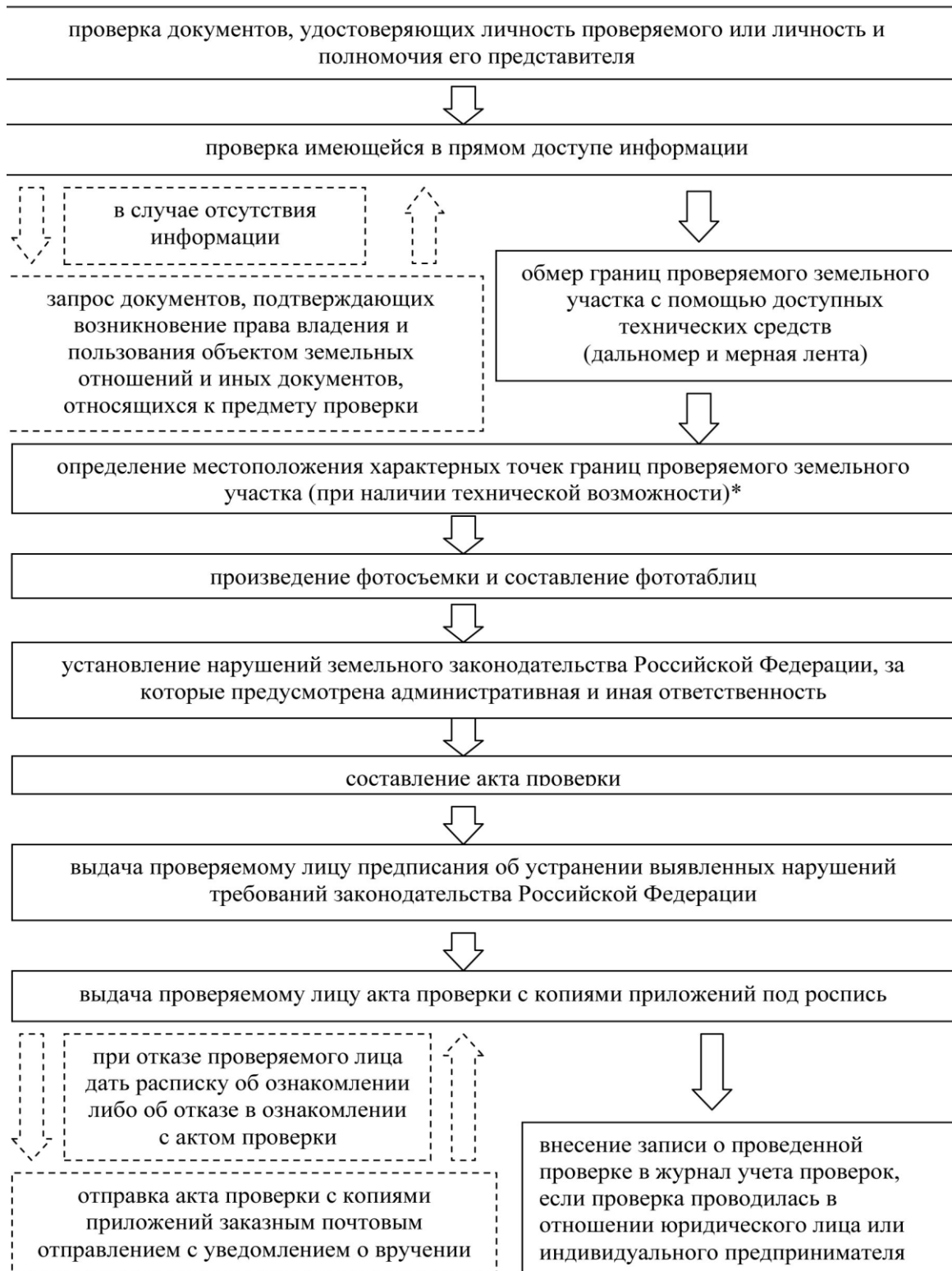
В отдельных случаях, законодательством устанавливаются иные сроки уведомления указанных лиц, либо допускается проведение проверки вообще без уведомления.

Проверяемые лица обязаны обеспечить инспекторам по использованию и охране земель доступ на свои земельные участки и предоставить документацию, необходимую для проведения проверки.

Для лиц, препятствующих осуществлению ГЗН, применяющих угрозу насилия или насильственные действия по отношению к инспекторам по использованию и охране земель, законодательством РФ предусмотрена ответственность [37]. Инспекторы по использованию и охране земель используют бланки документов с изображением Государственного герба РФ и наименованием соответствующего органа ГЗН, и служебные удостоверения, формы которых устанавливаются соответствующими специально уполномоченными органами.

Выездная проверка начинается с предъявления служебного удостоверения или иного документа, подтверждающего полномочия инспектора, и вручения заверенной оттиском печати органа, осуществляющего ГЗН, копии распоряжения о проведении выездной проверки под роспись проверяемому лицу либо его уполномоченному представителю.

Дальнейший ход проведения технологической процедуры при осуществлении ГЗН представлен в схеме на рисунке 5.



\*В настоящее время лишь небольшая часть инспекторов по использованию и охране земель оснащена штатным технологическим оборудованием для определения координат характерных точек границ проверяемого земельного участка, еще меньшая часть имеет соответствующее образование, и прошли обучение работам на штатном оборудовании.

Рисунок 5 – Действующая технологическая процедура при осуществлении ГЗН

В общем виде действующую модель осуществления ГЗН на уровне субъекта РФ [106] можно представить в виде блок-схемы, изображенной на рисунке 6.

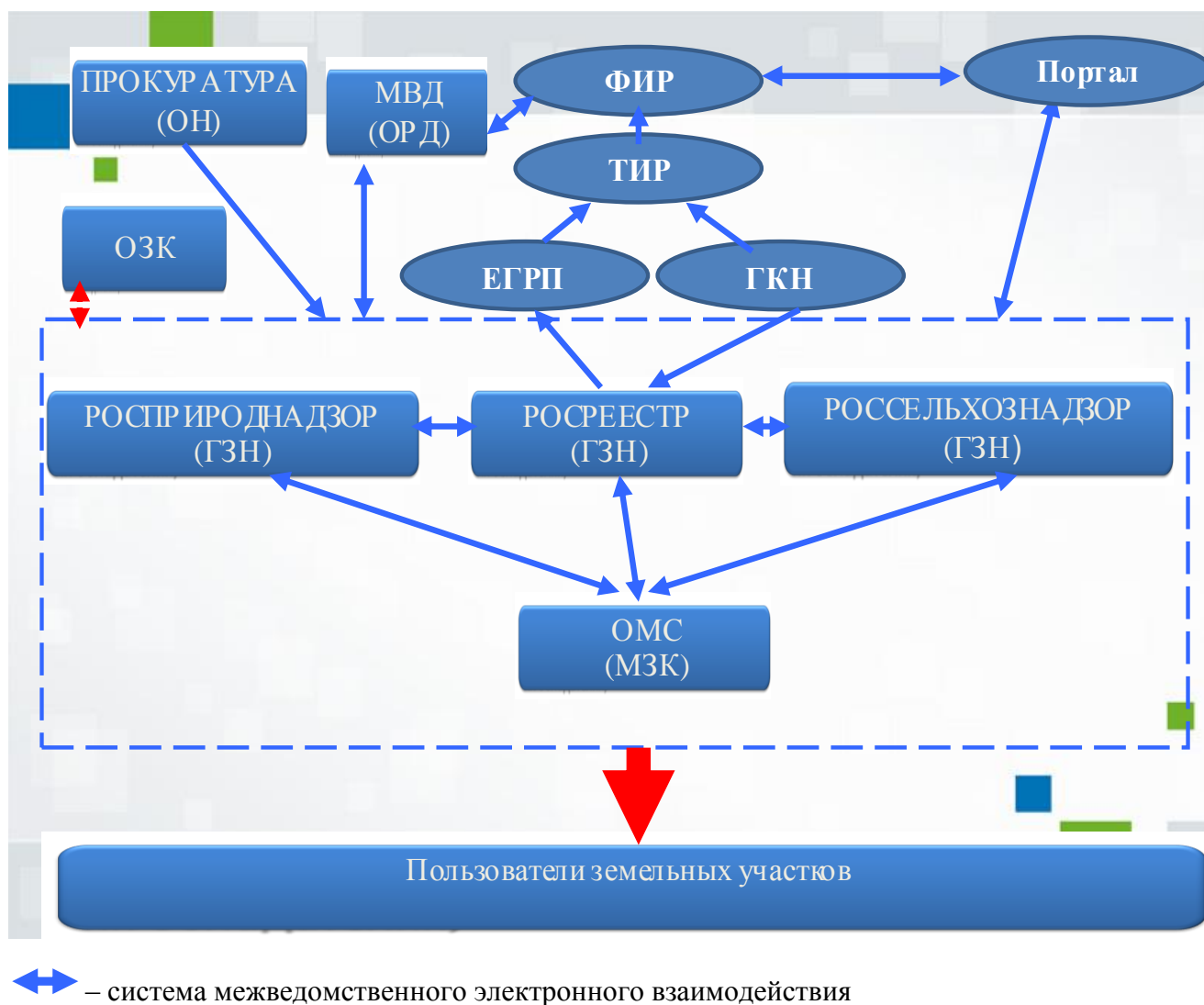


Рисунок 6 – Существующая модель осуществления ГЗН на уровне субъекта РФ

Таким образом, современная действующая модель ГЗН на уровне субъекта РФ построена на межведомственном взаимодействии множества органов и использовании множества государственных информационных ресурсов с отсутствием сколько-нибудь полного охвата надзором подведомственной территории. Преобладает субъективизм в деятельности контрольно-надзорных органов. Необходимо разработать и реализовать модель ГЗН, исключая во многом субъективный фактор и основанную на геопространственной модели с использованием

многоуровневого государственного информационного ресурса.

Теоретическая основа создания и использования пространственных информационных моделей проработана в научной литературе [21, 27, 36, 42, 105].

Повышению эффективности в рамках проводимой административной реформы будет способствовать устранение дублирования контрольно-надзорных функций, концентрация этих функций в одном государственном органе. Таким органом, например, может стать Росреестр. Росреестр обладает самым многочисленным штатом государственных инспекторов по использованию и охране земель, является оператором самой масштабной государственной информационной системы, осуществляет полномочия по мониторингу земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения) [64].

### 1.5 Основные выводы по разделу и задачи дальнейших исследований

Выводы по первому разделу:

– действующая информационная модель ГЗН содержит множество субъектов, имеющих контрольно-надзорные полномочия, взаимодействие которых неэффективно с точки зрения принуждения к правомерному поведению землепользователей. При отсутствии надлежащего надзора (контроля) в сфере земельных отношений заметно растет количество правонарушений;

– отсутствие системного подхода к планированию деятельности контрольно-надзорных органов влечет низкую результативность, и как следствие неэффективность такой деятельности;

– необходимость использования множества государственных информационных ресурсов, отсутствие специализированного программного продукта, отток квалифицированных кадров, необеспеченность штатным геодезическим оборудованием, отсутствие навыков использования имеющегося штатного геодезического оборудования создают серьезные трудности для построения высокоэффективной системы государственного надзора;

– малая информативность и закрытость государственного реестра проверок,

разобщенность информации о результатах административного обследования объектов земельных отношений не дают сколько-нибудь заметного профилактического эффекта.

В связи с этим, ставятся следующие задачи исследования:

- разработать алгоритм планирования технологических процедур ГЗН и МЗК;
- разработать содержание технологических процедур при осуществлении ГЗН;
- определить принцип информационного и практического взаимодействия органов, осуществляющих ГЗН;
- разработать методику проведения технологических процедур ГЗН с использованием геодезического оборудования;
- разработать систему технологических процедур по внесению информации, полученной при осуществлении ГЗН в ЕГРН;
- разработать проекты нормативно-правового обеспечения разработанной модели.

## 2 РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

### 2.1 Разработка структурных изменений системы контрольно-надзорных органов

Последнее десятилетие в РФ характеризуется стремительным развитием системы земельного права и институтов, смежных с ним. Поскольку часть природных ресурсов и, в первую очередь, земельные ресурсы невоспроизводимы и являются основой жизнедеятельности населения страны, то им уделяется особое внимание. В процессе хозяйственной деятельности зачастую необратимо ухудшается состояние земель. В связи с чем, регулирование земельных отношений и отношений в сфере природопользования являются приоритетными и составляют одну из важнейших функций государства.

Использование и охрана земельных ресурсов являются стратегическими, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, задачами. В связи с чем, указанная конституционная норма раскрывается в ЗК РФ [22], где подробно описываются условия:

- использования земель, в которых оно осуществляется способами, обеспечивающими сохранение экологических систем,
- сохранения способности земельных ресурсов быть не только основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности, но и, в первую очередь, средством производства в сельском и лесном хозяйстве.

Для защиты публичных интересов государство использует такие способы воздействия, как определение охранных зон, установление публичных сервитутов, контроль деятельности землепользователей. Это, с одной стороны, обеспечивает рациональное землепользование, предотвращает деградацию земель в РФ, с другой стороны – вводит императивные, обязательные для исполнения всеми пользователями земли экологические требования.

Одним из наиболее важных средств реализации властных полномочий госу-

дарства в этой сфере является ГЗН в сфере земельных отношений и природопользования. Именно значимость этого направления деятельности государства в указанной сфере делает государственный надзор одним из важнейших институтов земельного права.

Рассматривая контроль и надзор как способы реализации функций государственной власти и местного самоуправления, следует отметить, что направлены они на обеспечение правомерного поведения в подведомственной сфере. Контрольно-надзорную деятельность в РФ осуществляет ряд структур, в том числе, государственные органы. Полномочиями в данном виде деятельности обладают государственные органы исполнительной власти:

- Прокуратура Российской Федерации;
- Министерство природных ресурсов Российской Федерации;
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;
- Департамент санэпиднадзора Министерства здравоохранения Российской Федерации;
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству;
- органы местного самоуправления;
- организационные структуры общественного контроля [93].

Эффективной работы такого большого количества контрольно-надзорных органов можно ожидать лишь в случае детальной регламентации компетенции каждого из них и взаимной координации деятельности.

С учетом ряда ограничений, введенных законодателем и направленных на защиту индивидуальных предпринимателей и юридических лиц [78], такое множество органов и организаций, задействованных в контрольно-надзорной сфере,

на практике в большинстве случаев неспособно эффективно согласовать и скоординировать деятельность. С целью уменьшения количества правонарушений на подведомственной территории требуется реализовать системный подход и осуществить ее сплошной охват своей деятельностью. На практике же реализуется стохастический подход. Например, планирование технологических процедур ГЗН реализуется посредством случайной выборки субъектов проверок, владеющих на каком-либо праве объектами землепользования. Эффективность результатов плановых мероприятий при таком подходе остается на очень низком уровне [95].

Для увеличения эффективности ГЗН необходимо реализовать ряд структурных изменений в системе ГЗН. В частности сократить количество контрольно-надзорных органов ГЗН, перераспределить полномочия между оставшимися, а также выстроить иерархические связи для увеличения эффективности системы в целом.

Приоритетным направлением «дорожной карты», направленной на совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 гг., являются оптимизация структуры и сокращение численности контрольных и надзорных органов, их объединение по сферам деятельности, а также уточнение и исключение дублирования функций (раздел III пункт 53), составление доклада с предложениями в Правительство РФ в июне 2016 г. [5].

Вместе с тем, при проведении выездной технологической процедуры ГЗН с целью проверки соблюдения земельного и природоохранного законодательства помимо геодезических замеров возможно взятие проб почв, грунта, спилов молодой поросли деревьев и кустарников для дальнейшего анализа в специализированных лабораториях. Заключение такой лаборатории в совокупности с процедурой фиксации источника проб с соблюдением всех процессуальных действий, будет являться основанием для выдачи предписания в соответствии с действующим законодательством и привлечения к ответственности.

Развитие нормативно-правовой базы позволило бы предусмотреть аналогичное направление проб муниципальным земельным контролем в специализированные лаборатории Росприроднадзора и Россельхознадзора.

По мнению автора, все практические полномочия по ГЗН должны быть сосредоточены в одной федеральной службе. Такая служба должна быть создана на базе одной из трех имеющихся.

В настоящее время на Росреестр и Россельхознадзор возложены полномочия по мониторингу земель. А Росприроднадзор имеет наиболее обширные полномочия по экологическому надзору.

Поскольку Росреестр и Россельхознадзор более узко специализированы, а Росреестр является держателем крупнейшего информационного ресурса (Единого государственного реестра недвижимости), и у Росреестра самый большой штат инспекторов по использованию и охране земель, представляется, что лучшим решением является передача указанных полномочий в сфере ГЗН в Росреестр и упразднению части указанных функций, связанных с проведением выездных технологических процедур ГЗН, у Россельхознадзора и у Росприроднадзора.

Кроме того, динамика и совокупность годового фонда оплаты труда инспекторов по использованию и охране земель Росреестра, Росприроднадзора и Россельхознадзора в 2013–2015 гг. представлены в таблице 5.

Таблица 5 – Годовой фонд оплаты труда инспекторов по использованию и охране земель уполномоченных служб в сфере ГЗН в 2013-2015 гг.

Год	Росреестр, руб.	Росприроднадзор, руб.	Россельхознадзор, руб.	Итого, руб.
2013	18 137 433	1 553 572	4 239 572	23 930 578
2014	18 748 613	1 859 490	5 497 148	26 105 251
2015	20 308 763	2 234 310	6 730 116	29 273 189

Для оценки показателей, связанных с уменьшением надзорных органов в Новосибирской области рассмотрим структуру количественного состава сотрудников, занятых в ГЗН в Новосибирской области по трем органам за период 2013–2015 гг., что отражено в таблице 6.

Таблица 6 – Затраты на инспекторский состав органов ГЗН

Показатель	Год	Росреестр		Росприроднадзор		Россельхознадзор	
		Абсолютные единицы	Относительные единицы	Абсолютные единицы	Относительные единицы	Абсолютные единицы	Относительные единицы
Количество человек, занятых в надзоре	2013	58	100,00	5	100,00	15	100,00
	2014	54	93,10	5	100,00	15	100,00
	2015	52	89,66	5	100,00	15	100,00
Фонд оплаты труда в год, руб.	2013	20 015	100,00	19 887	100,00	18 090	100,00
	2014	22 222	111,03	21 995	110,60	21 456	118,61
	2015	24 997	124,89	23 601	118,68	24 700	136,54
Отчисления в Пенсионный Фонд РФ, руб.	2013	13 930 440	100,00	1 193 220	100,00	3 256 200	100,00
	2014	14 399 856	103,37	1 428 180	119,69	4 222 080	129,66
	2015	15 598 128	111,97	1 716 060	143,82	5 169 060	158,75
Фонд оплаты и отчисления в Пенсионный фонд в год, руб.	2013	4 206 993	100,00	360 352	100,00	983 372	100,00
	2014	4 348 757	103,37	431 310	119,69	1 275 068	129,66
	2015	4 710 635	111,97	518 250	143,82	1 561 056	158,75

Наблюдаются следующие процессы:

- уменьшение количества сотрудников, занимающихся ГЗН, в среднем на 10 % - в Росреестре, при сохранении количества сотрудников в Росприроднадзоре (пять человек) и в Россельхознадзоре (15 человек). Следует отметить, что при сохранении функций ГЗН у всех трех органов, сокращение количества инспекторов в каждом из органов не может производиться ниже вполне определенного количества, поскольку в этом случае территории фактически останутся без надзора;
- прирост заработной платы сотрудников, занятых в сфере ГЗН, в среднем на 11,5 % - в Росреестре, на 20 % - в Росприроднадзоре, на 26 % - в Россельхознадзоре.

В соответствии с разработанным автором подходом, предлагается:

- передать все полномочия по ГЗН в Росреестр, оставить в Росприроднадзоре и Россельхознадзоре полномочия по проведению государственных экспертиз по образчикам проб, взятых в рамках ГЗН и МЗК, а так же полномочия в части административного обследования объектов земельных отношений;

– сократить инспекторский состав Роспринадзора и Россельхознадзора.

## 2.2 Разработка алгоритма планирования технологических процедур государственного земельного надзора

Вместе с тем реформа контрольно-надзорной системы в части сокращения инспекторского состава без изменения методик осуществления функций данных органов не даст существенного эффекта.

Необходимы глубинные изменения технологии планирования, а так же методик осуществления технологических процедур ГЗН И МЗК.

Актуальной задачей является организация на подведомственной территории специализированного отдела Росреестра по планированию контрольно-надзорной деятельности. При этом существенным элементом является изменение принципов составления ежегодных планов технологических процедур государственного земельного контроля при взаимодействии структурных подразделений Росреестра и органов местного самоуправления. Действующая система планирования показана в блок-схеме на рисунке 7.

Изменения земельного законодательства дают возможности уже сейчас внедрять новые технологические приемы.

Например, сравнительно новым институтом земельного права является административное обследование объектов земельных отношений [67], которое представляет собой самостоятельную абсолютно автономную технологическую процедуру (без получения разрешений и согласований, не требующая взаимодействия с правообладателем и доступа на обследуемые объекты земельных отношений).

Предлагается использовать для изменения существующей системы планирования технологических процедур ГЗН следующие достоинства этого института:

- возможность исключения заведомо нерезультативных проверок, и как следствие экономия бюджетных средств;
- возможность использования технологических процедур для проверки ги-

потезы о наличии правонарушения в сфере земельных правоотношений;

– возможность для землепользователя до прямого воздействия органов государственной власти или органов местного самоуправления с целью властного принуждения к правомерному поведению предпринять меры для устранения нарушения.

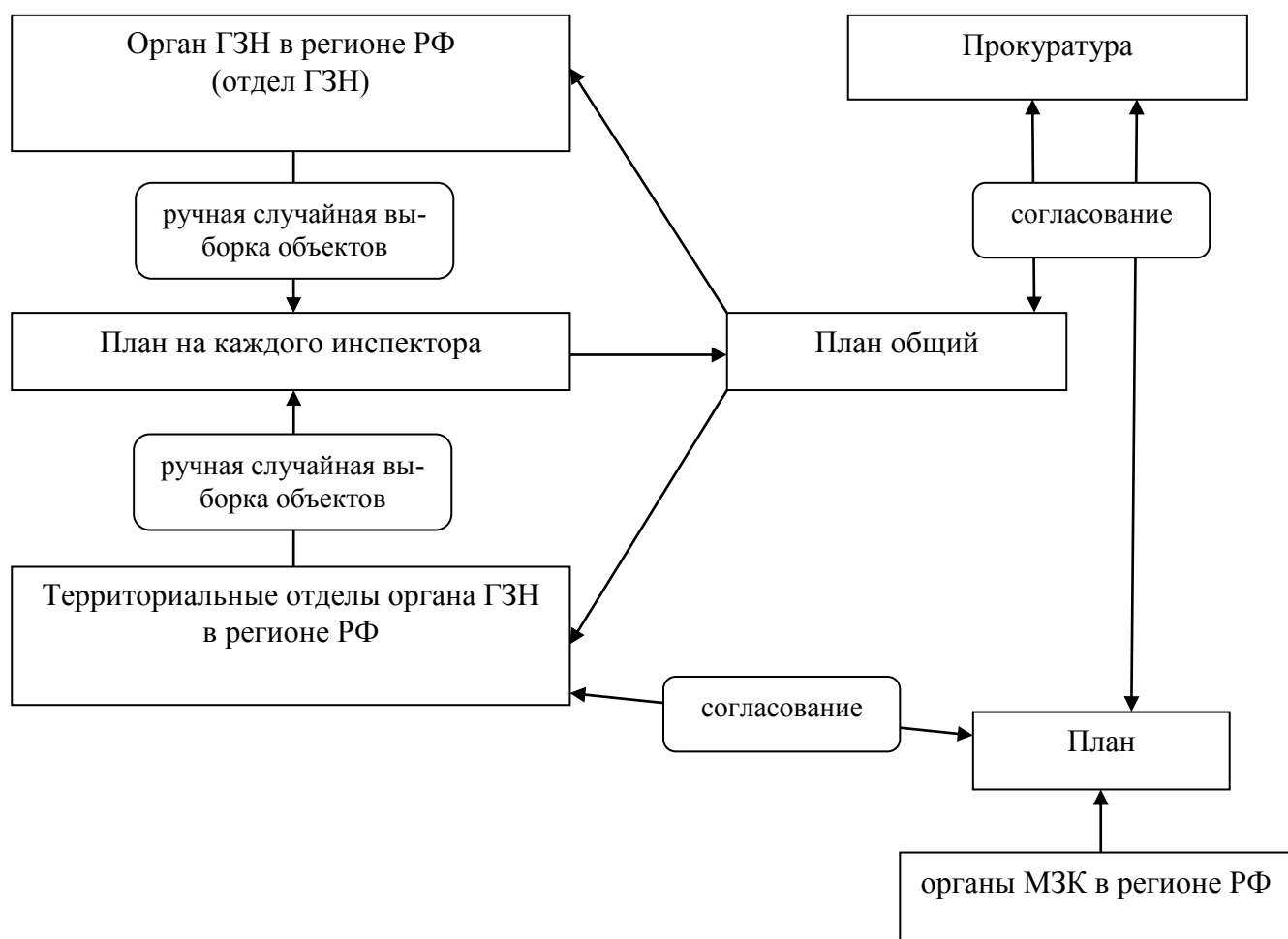


Рисунок 7 – Действующая система планирования технологических процедур ГЗН

При наличии большого количества актов административного обследования объектов земельных отношений, у органа государственной власти, уполномоченной на осуществление ГЗН нет возможности осуществлять проверку признаков нарушений земельного законодательства после утверждения акта административного обследования земельных отношений с помощью выездной технологической

процедуры ГЗН незамедлительно. Поэтому рационально проводить выездную внеплановую проверку в исключительных случаях. В остальных случаях для ежегодного планирования выездных технологических процедур ГЗН и МЗК следует делать выборку по определенным параметрам.

На текущий момент результаты административного обследования объектов земельных отношений в течение десяти рабочих дней со дня утверждения подлежат обязательному размещению на официальном сайте органа ГЗН, осуществившего административное обследование. Следует отметить, что при реализации этой процедуры должен обеспечиваться ряд ограничений, например, ограничения, связанные с защитой персональных данных. А с 1 января 2017 г. его результаты будут вноситься в качестве дополнительных сведений в кадастровые сведения о земельном участке (пп.9 п. 22) [54].

При этом, следующее обследование может быть проведено не ранее чем через два года после утверждения заключения об отсутствии нарушений земельного законодательства РФ. Кроме того, плановая проверка такого объекта земельных отношений может быть включена в ежегодный план проверок не ранее, чем через три года. Это означает, что лицо, реализующее контрольно-надзорные функции должно учитывать особенности исчисления сроков, и соотносить момент утверждения заключения и предполагаемое время проведения плановой проверки при составлении плана проверок на календарный год.

В то же время можно выделить ряд недостатков института административного обследования объектов земельных отношений:

- оно может осуществляться слишком большим количеством контрольно-надзорных органов;
- до 1 января 2017 г. результаты административного обследования публикуются на большом количестве официальных сайтов, что является следствием первого недостатка. Маловероятно, что заинтересованное лицо будет проверять все официальные сайты в поисках информации о выявленных нарушениях, это актуально как для правообладателей земельного участка, так и для потенциальных правоприобретателей. В результате, затрудненность получения третьими ли-

цами информации о наличии претензий к правообладателям земельных участков со стороны государственных органов не дает никакого профилактического эффекта.

В настоящее время нарушитель земельного законодательства РФ впервые узнает о том, что компетентные органы обратили внимание на допущенные им нарушения тогда, когда получает извещение о проведении плановой или внеплановой проверки. Следовательно, возможность воздействовать на предполагаемого нарушителя сразу после выявления уполномоченным лицом признаков нарушения земельного законодательства не задействована и появится не ранее 2017 г.

Вместе с тем, Закон о регистрации недвижимости [76] содержит две процедуры: кадастровый учет [15, 18, 19, 103] и государственную регистрацию прав. При этом кадастровые сведения [39, 40] традиционно рассматриваются как характеристики, которые делятся на основные и дополнительные. Результаты ГЗН отнесены к дополнительным. Возникает вопрос об отсутствии упоминания о результатах муниципального земельного контроля. Законодатель не включил в ни в основные, ни в дополнительные кадастровые сведения.

Представляется, что корректнее в дополнительные сведения вносить установленный в соответствии с проведенными технологическими процедурами факт нарушения каких-либо данных о земельном участке, внесенных в государственный кадастр недвижимости. Самовольное занятие – нарушение границ, внесенных в государственный кадастр недвижимости; нецелевое использование земельного участка или неиспользование совсем, а так же невыполнение обязанности по приведения к пригодному для целевого использования состоянию, включая рекультивацию, сохранение почвенного слоя, требований мелиорации – нарушение вида или видов разрешенного использования земельного участка.

Единственное нарушение земельного законодательства, которое не содержит в себе нарушение характеристики земельного участка, за которое предусмотрена административная ответственность – это невыполнение обязанности по переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования на право собственности или на договор аренды юридическими лицами. Данные результаты ГЗН

вносить в кадастровые сведения нелогично. Данные сведения целесообразно вносить в дополнительные реестровые сведения о земельном участке. Для этих целей необходимо предусмотреть порядок внесения записи в особые отметки к записи о праве постоянного (бессрочного) пользования, имеющей статус «активная».

Аналогично необходимо предусмотреть правила внесения записи в особые отметки к записям о вещных правах и существующих ограничениях (обременениях), таких как аренда, сервитут, для внесения сведений о результатах административного обследования объекта земельных отношений. Неустановленная достоверно с помощью предусмотренных законодательством технологических процедур гипотеза о нарушении землепользователем земельного законодательства не может составлять кадастровые сведения. Так же и заключение об отсутствии нарушений земельного законодательства РФ свидетельствует лишь об отсутствии признаков нарушения законодательства, и не дает стопроцентной гарантии отсутствия нарушений. Но в этом случае оно, скорее всего, малозначительное и не представляет общественной опасности.

В любом случае результаты административного обследования объектов земельных отношений должны быть исключительно источником информации для правообладателей и третьих лиц и не должны препятствовать процедурам государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В этом случае технически необходимым является внесение в формах выписок из ЕГРН соответствующей графы.

Внесение в ЕГРН информационных записей о результатах проведенного административного обследования:

- заменит публикацию результатов на множестве сайтов, тем самым заменит ряд трудовых, временных и материальных затрат;
- позволит законопослушному правообладателю получить информацию о предполагаемом нарушении им земельного законодательства и своевременно предпринять необходимые шаги для их устранения, либо представить в орган, осуществивший административное обследование, доказательства несоответствия выводов, содержащихся в акте административного обследования действительно-

сти. Тем самым реализуется профилактическая роль административного обследования: потенциальный правоприобретатель получит возможность узнать о предполагаемом нарушении земельного законодательства, получив выписку из ЕГРН.

Практика информационного предупреждения третьих лиц в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) в настоящее время существует в отношении заявленных в судебном порядке прав требования. Так, исковые заявления вносятся в ЕГРП, и играют исключительно информационную роль, не препятствуя в дальнейшем осуществлению регистрационных действий. Информация о внесенных исковых заявлениях в выписках из ЕГРП отображается в графе «заявленные в судебном порядке права требования» в виде слов «права оспариваются в судебном порядке» [69]. При отсутствии информации об исковых заявлениях, в данной графе указывается фраза «данные отсутствуют».

Правила ведения ЕГРН в качестве дополнительных сведений предусматривают при государственной регистрации ограничения (обременения) прав включать сведения о наличии судебного спора, что свидетельствует о продолжении информационной политики государства в этом вопросе.

Поскольку правила выдачи выписки из ЕГРН еще пока не приняты, формы выписок не утверждены, в соответствии с указанным выше подходом предлагается включить в форму выписки из ЕГРН графу «административное обследование».

Разработанный фрагмент в выписке из ЕГРН показан в таблице 7.

Таблица 7 – Разработанный фрагмент выписки из ЕГРН с графой «Административное обследование»

Наименование графы	Сведения ЕГРН
...	...
Правопритязания:	
Заявленные в судебном порядке права требования:	
Отметка о возражении в отношении зарегистрированного права:	
Отметка о наличии решения об изъятии объекта недвижимости для государственных и муниципальных нужд:	
Административное обследование:	

Обобщение условий заполнения графы «административное обследование» продемонстрировано в таблице 8.

Таблица 8 – Алгоритм заполнения графы «Административное обследование» при формировании выписки из ЕГРН

Текст, вносимый в графу «Административное обследование»	Условия внесения записи
«Имеются признаки нарушения земельного законодательства»	Утверждение акта административного обследования объектов земельных отношений и поступление его на внесение в ЕГРН
«Нарушения земельного законодательства отсутствуют»	Утверждение заключения об отсутствии нарушений земельного законодательства и поступлении его на внесение в ЕГРН
«Данные отсутствуют»	Административное обследование не проводилось

Сведения о наличии неисполненного предписания, в отличие от результатов административного обследования объектов земельных отношений, должны препятствовать распоряжению земельным участком до его исполнения и, возможно, оплаты штрафов.

Поэтому, по мнению автора, не следует вносить все сведения о результатах проведения ГЗН в дополнительные кадастровые сведения земельного участка.

Необходимо сведения о результатах проведения технологических процедур ГЗН и МЗК вносить в реестровые сведения, поскольку они больше касаются правового статуса земельного участка, и, в случае выявления правонарушения, по-

рождают у правообладателей земельного участка обязанности по их устранению.

Представляется, что информация о сути нарушения и наличии неисполненного предписания должна вноситься в подраздел III-6 – запись о прочих ограничениях (обременениях)» (Приложение 1) [54].

С одной стороны, это позволит потенциальному правоприобретателю оценить риски и возможные негативные последствия приобретения имущества. С другой стороны, записи ЕГРН приобретают еще более информативный характер о фактическом статусе имущества, о наличии (об отсутствии) претензий со стороны органов государственной власти.

Для более детальной регламентации порядка государственной регистрации результатов земельного надзора необходимо внести изменения в ст. 32 Закона о государственной регистрации недвижимости [23], обязывающие органы ГЗН направлять результирующие документы для внесения в ЕГРН в трехдневный срок.

Вместе с предписанием об установлении выявленного нарушения требований законодательства РФ инспектором по использованию и охране земель, как правило, выносится постановление о назначении административного наказания. По мнению автора, данное постановление не должно вноситься ни в кадастровые сведения, ни в реестровые. В Кодексе об административных правонарушениях РФ подробно регламентирован порядок обращения данного документа. И последствия неисполнения данного постановления должны быть унифицированы, например, наличие неоплаченного штрафа может препятствовать выезду за границу РФ.

Наличие информации о признаках нарушений земельного законодательства РФ в государственной автоматизированной системе ведения ЕГРН позволяет разработать и внедрить автоматизированный модуль формирования плана технологических процедур ГЗН по заданным параметрам.

Специалист отдела планирования, задавая исходные данные по количеству инспекторов, установленной норме плановых технологических процедур ГЗН, целевому субъектному составу и территории деятельности, в результате получает

выборку из объектов земельных отношений, по которым внесена информация в кадастровые сведения о наличии признаков нарушений земельного законодательства РФ, для каждого государственного или муниципального инспектора по использованию и охране земель. Далее эти планы согласовываются с территориальными органами прокуратуры и направляются в соответствующие подразделения для исполнения.

Разработанная система планирования отражена в блок-схеме на рисунке 8.

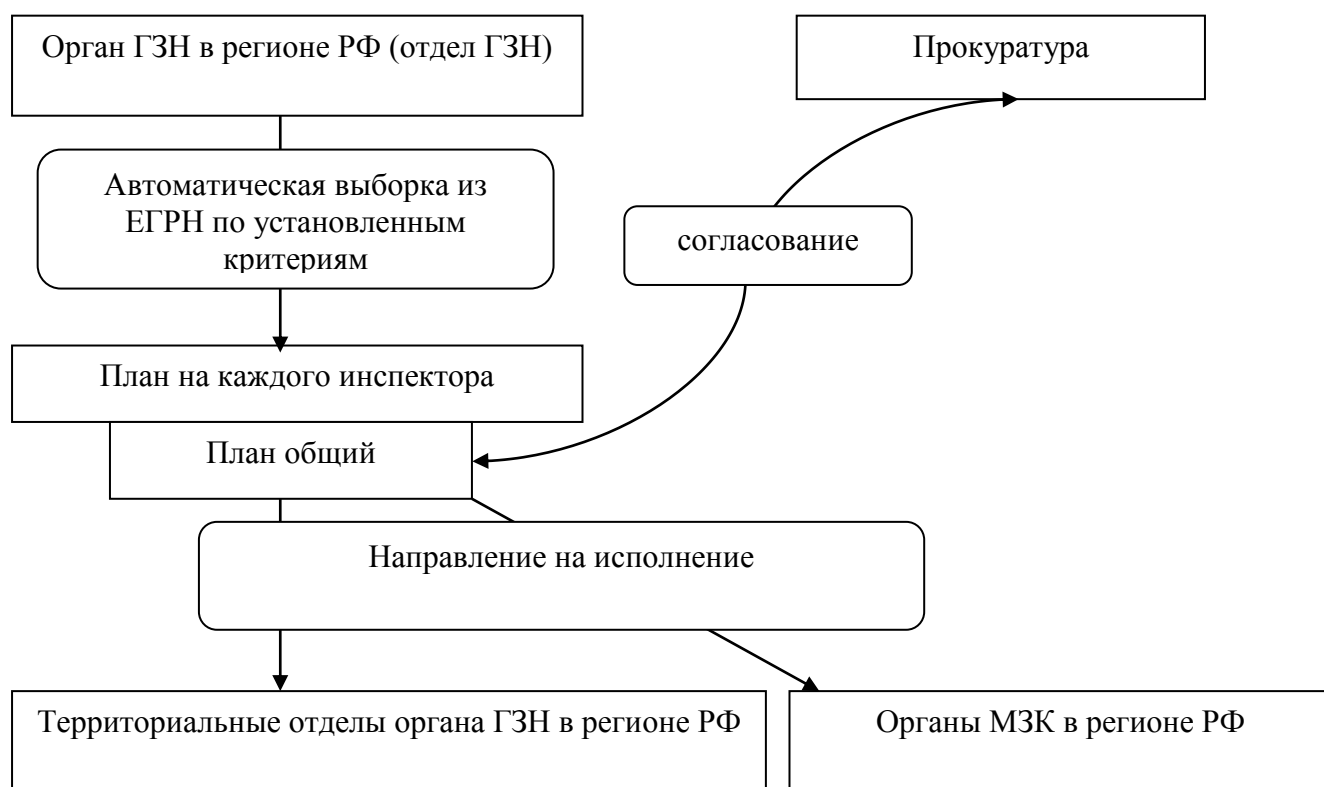


Рисунок 8 – Разработанная схема планирования технологических процедур ГЗН

Для эффективной реализации контрольно-надзорных мероприятий необходимо законодательно закрепить обязательность исполнения плановых технологических процедур ГЗН и ответственность за их неисполнение. Кроме того в полномочия Росреестра добавить функцию централизованного планирования технологических процедур ГЗН и МЗК на подведомственной территории, как показано на рисунке 9.

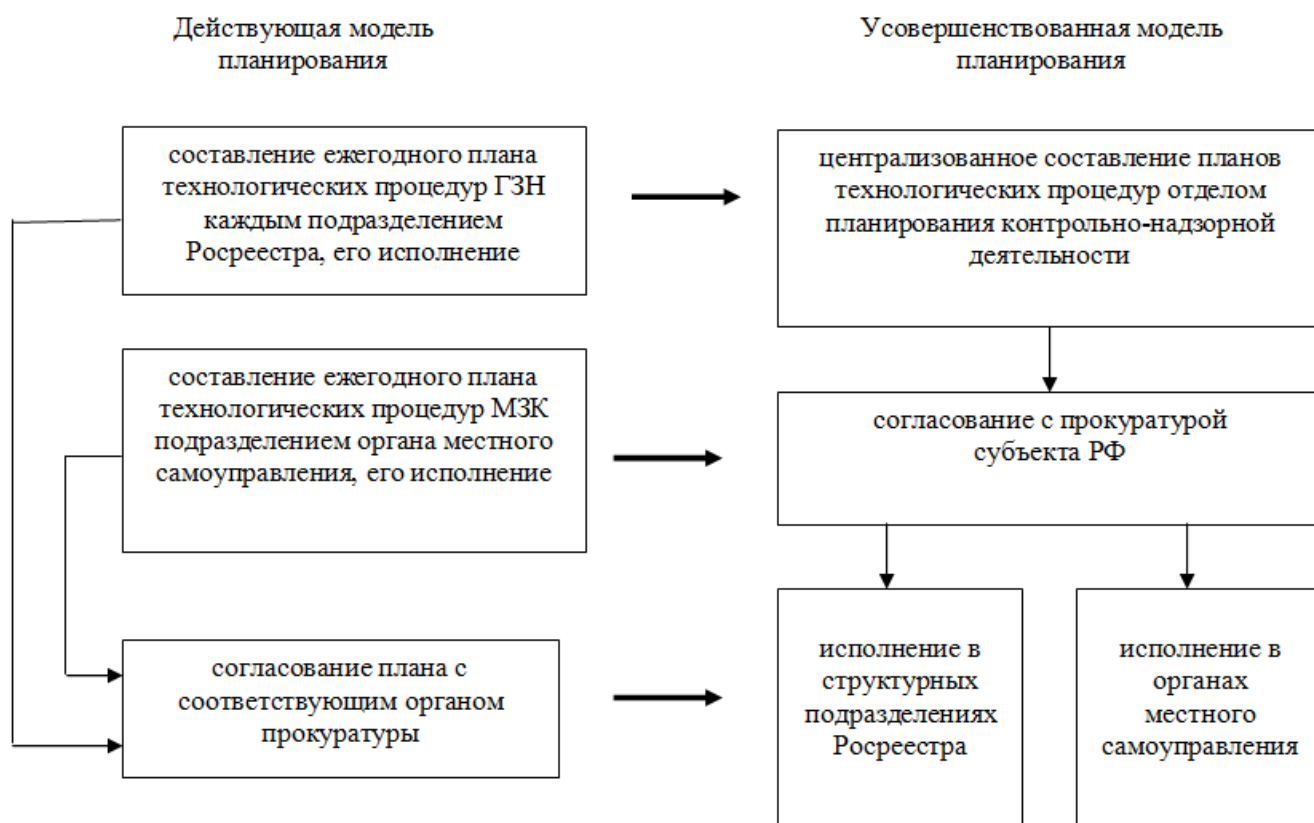


Рисунок 9 – Предложения по изменению принципа планирования

Из рисунка 9 видно, что для каждого этапа действующей системы играет большую роль не только добросовестное, но и равнодушное исполнение своих должностных обязанностей каждого уполномоченного лица, а также оперативная система связи между лицами. Разработанная схема планирования технологических процедур ГЗН (рисунок 8) увеличивает результативность надзорной деятельности и исключает субъективный фактор выбора исполнителями конкретных земельных участков для плановых позиций ГЗН, что является серьезным антикоррупционным аспектом.

Вместе с тем, внедрение такой системы возможно только в случае использование ГИС и данных дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ) в рамках всей системы планирования. Для выполнения задач стоящих перед органом ГЗН необходим специализированный программный продукт, с помощью которого была реализована возможность в оперативном порядке использовать данные из базовых государственных информационных ресурсов.

На начальном этапе необходимо использовать существующие геоинформационные системы, основная цель которых – обнаружение признаков нарушения земельного законодательства [94] путем соотнесения данных об объектах земельных отношений и картографического материала. Учетные системы, существующие на сегодняшний день, обладают такими возможностями: примером является используемая для ведения государственного кадастра недвижимости Автоматизированная информационная система государственного кадастра недвижимости (уровня субъекта РФ) (АИС «ГКН») и внедряемая на ее базе Подсистема ГЗН в составе АИС ГКН (АС «Госземнадзор») как основные инструменты государственного инспектора по использованию и охране земель.

АС «Госземнадзор» обеспечивает выполнение следующих технологических процессов сотрудниками территориальных отделов земельного надзора Управлений Росреестра:

- формирование плана технологических процедур ГЗН;
- проведение технологической процедуры ГЗН;
- ведение административного производства по выявленным нарушениям;
- проведение административного обследования объектов земельных отношений;
- контроль исполнения плана технологических процедур ГЗН и исполнения предписаний, выданных по результатам проведения технологической процедуры ГЗН;
- контроль поступления платежей от уплаты административных штрафов;
- формирование статистической информации.

Программный модуль «Формирование и ведение плана проверок и обследований» обеспечивает реализацию следующих функций:

- ведение реестра проверок;
- ведение реестра административных обследований;
- формирование проектов планов проверок соблюдения земельного законодательства в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении граждан, в отношении органов местного самоуправления;

– учёт сведений об утверждении планов проверок соблюдения земельного законодательства;

– изменение планов проверок соблюдения земельного законодательства.

Вместе с тем, следует отметить, что формирование плана технологических процедур производится ручным добавлением плановых позиций с помощью кнопок для работы с записями списка «Создать», «Изменить», «Удалить» расположенных в первом столбце области списка, как показано на рисунке 10.

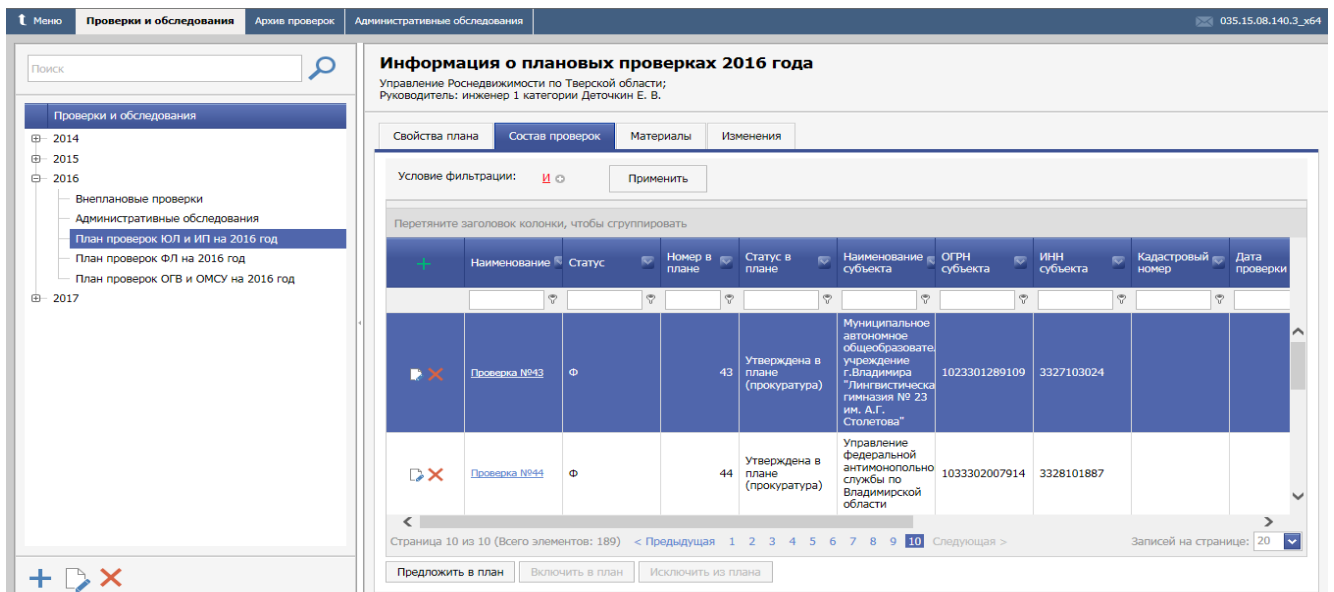


Рисунок 10 – Окно формирования плана технологических процедур ГЗН в АС «Госземнадзор»

Для включения проверки в состав плана предусмотрены кнопки «Предложить в план», «Включить в план», «Исключить из плана». Доступность кнопок зависит от статуса записи о проверке.

План составляется с помощью случайной ручной выборки, функции автоматизированного формирования плановых позиций на основании заданных критериев в АС «Госземнадзор» нет.

Вместе с тем, в АС «Госземнадзор» реализована функция получения информации из базовых государственных информационных ресурсов, в меню есть

кнопки «Загрузить выписку из ЕГРП» и «Загрузить выписку из ГКН», как видно из рисунка 11.

**Плановая проверка**  
Текущее состояние:

Свойства объекта | Материалы | Изменения

Объект: ЗУ 1 ЗУ  
Тип объекта: ЗУ  
Кадастровый номер:\* 1 Данные АИС ГКН  
Адрес/Местоположение объекта:

Адрес:  
ОКАТО: \_\_\_\_\_ ОКТМО: \_\_\_\_\_ Код КЛАДР: \_\_\_\_\_  
Текст адреса: \_\_\_\_\_

Сведения об объекте:  
- площадь объекта:  
- категория земель:  
- вид разрешённого использования:  
- вид разрешённого использования (текст): \_\_\_\_\_

Загрузить выписку из ГКН | Загрузить выписку из ЕГРП  
[Просмотр](#) | [Просмотр](#)  
Задать границы объекта | [Посмотреть на карте](#)

Статус:	Создание	Изменение	Удаление
Ф	Деточкин Е.В.	Деточкин Е.В.	
GUID: feb017f9-12a3-45ce-9022-147acbbe7de	11.12.2015 20:45:41	29.02.2016 16:17:22	

Рисунок 11 – Вкладка «Свойства объекта» окна «Сведения об объекте проверки» в АС «Госземнадзор»

В АС «Госземнадзор» есть возможность осуществить геопривязку растрового изображения, как показано на рисунках 12 и 13.

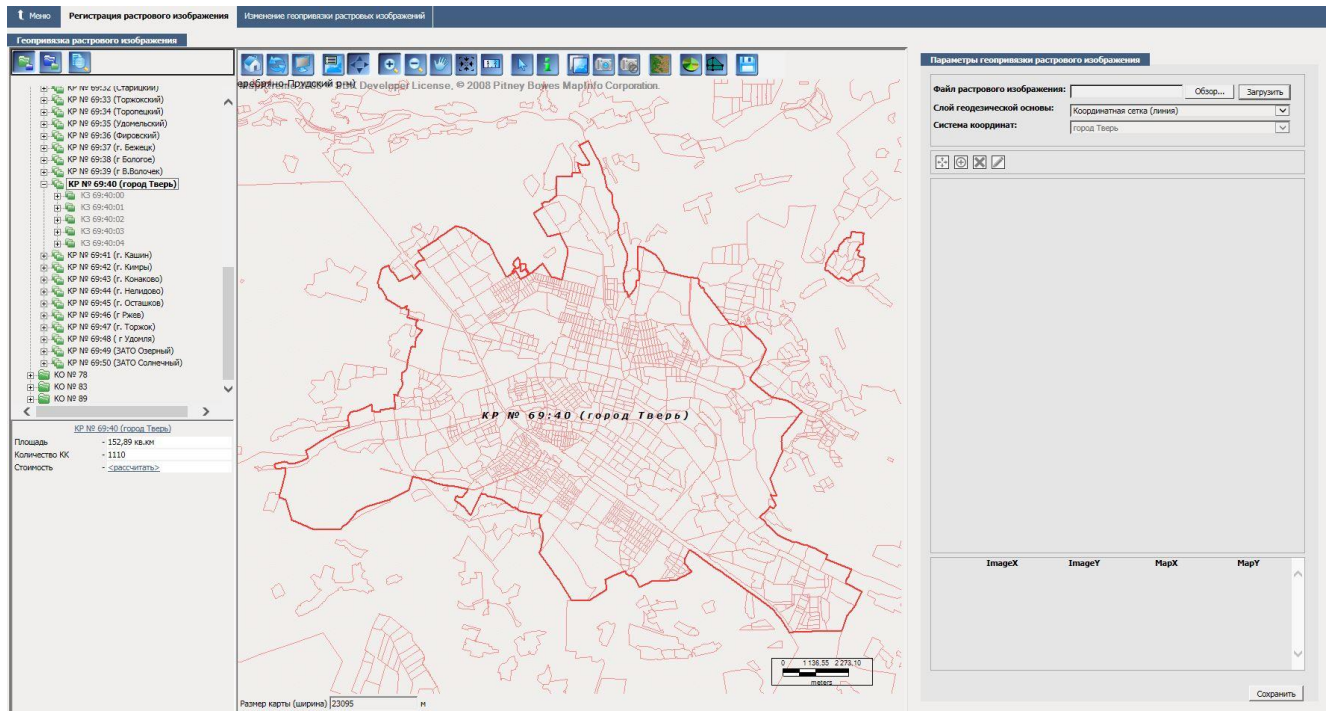


Рисунок 12 – Окно «Геопривязка растрового изображения» с выбранной территорией в АС «Гоземнадзор»

Данный инструментарий облегчает работу государственного инспектора по использованию и охране земель. Позволяет проводить административное обследование объектов земельных отношений в упрощенном варианте.

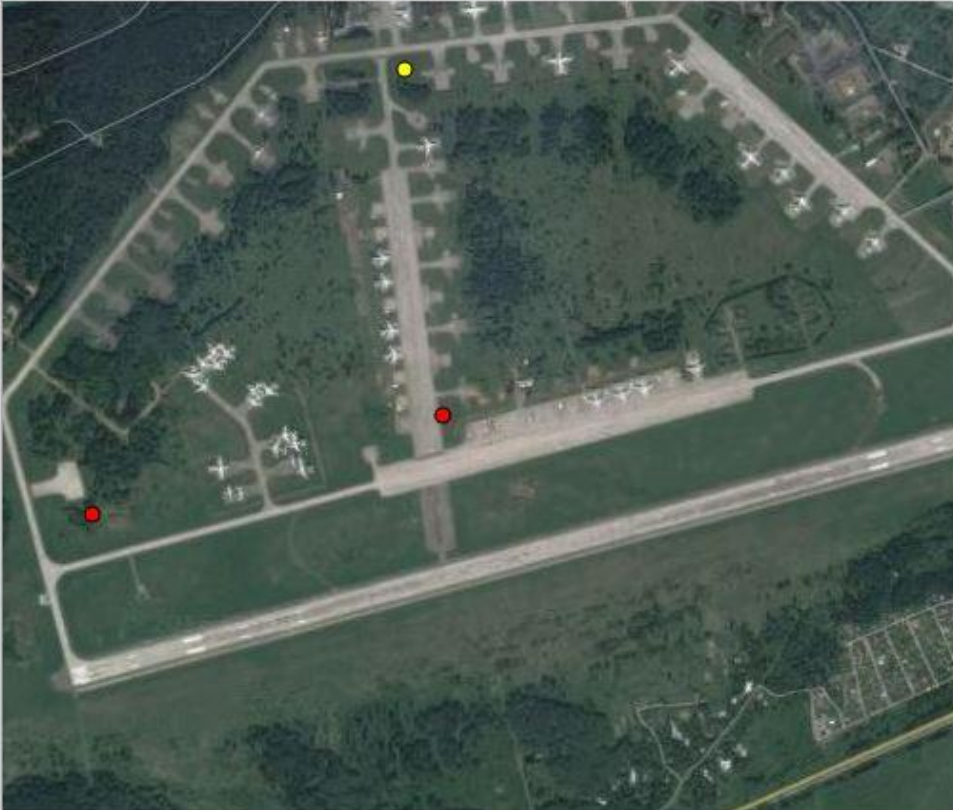
Ряд других информационных систем, позволяют соотносить кадастровое деление и высококачественные аэрофотоснимки, а также космические снимки. Это позволяет уменьшить заведомо нерезультативные проверки. Совмещение кадастрового деления и растрового изображения позволяет визуально определить признаки самого распространенного нарушения земельного законодательства РФ – самовольного занятия или использования без установленных законодательством РФ прав земельных участков (частей земельных участков).

**Параметры геопривязки растрового изображения**

Файл растрового изображения: C:\АСГЗН\Аэродром\_.JPG

Слой геодезической основы: Координатная сетка М 1:1000

Система координат: МСК Балтийска



	ImageX	ImageY	MapX	MapY
<input type="button" value="p"/>	51	269.989990234375	7317.12	10441.605
<input type="button" value="p"/>	235	217.989990234375	5632.606	9960.316
<input type="button" value="p"/>	215	35.9899978637695	6604.811	11211.669

Рисунок 13 – Панель «Параметры геопривязки растрового изображения» с  
выбранными точками геопривязки в АС «Госземнадзор»

На рисунке 14 синим показаны границы, внесенные в государственный кадастр недвижимости, а красным – отсутствующие полностью или частично границы земельных участков.



Рисунок 14 – Определение признаков нарушений земельного законодательства РФ при совмещении кадастрового деления и растрового изображения

В дальнейшем возможно исключение заведомо нерезультативных проверок и освобождение законопослушных граждан от необходимости тратить время на общение с контрольно-надзорными органами.

В перспективе необходимо внедрить двухуровневую систему. Деятельность, осуществляемая в рамках первого уровня направлена на:

- установление территорий с высокой удельной кадастровой стоимостью;
- планирование административных обследований объектов земельных отношений в соответствии с установленным нормативом на одного инспектора по использованию и охране земель. Для увеличения эффективности его деятельности

план проверки должен составляться на системной основе и максимизировать покрытие территорий. В том числе, в план проверки должны попадать смежные земельные участки в пределах одного кадастрового квартала;

– направление в отдел планирования контрольно-надзорной деятельности результатов проведенных административных обследований с целью внесения их в ЕГРН.

Деятельность, осуществляемая в рамках второго уровня основывается на полученных в течение календарного года актов административного обследования объектов земельных отношений и представляет собой составление планов технологических процедур ГЗН и МЗК для государственных и муниципальных инспекторов. При осуществлении деятельности на втором уровне важно учитывать:

– в соответствии с Законом о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении надзорных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей имеются специальные ограничения;

– результаты проведенных технологических процедур ГЗН так же должны направляться в отдел планирования контрольно-надзорной деятельности с целью их внесения в ЕГРН.

Описанный алгоритм планирования технологических процедур ГЗН в рамках разработанной модели осуществления ГЗН можно представить на рисунке 15 [98, 102], на котором он представлен для сравнения с традиционным алгоритмом планирования.

Для реализации эффективной модели осуществления ГЗН необходимо переформулировать определение понятия ГЗН [5], при этом сохранив предмет и объект ГЗН.

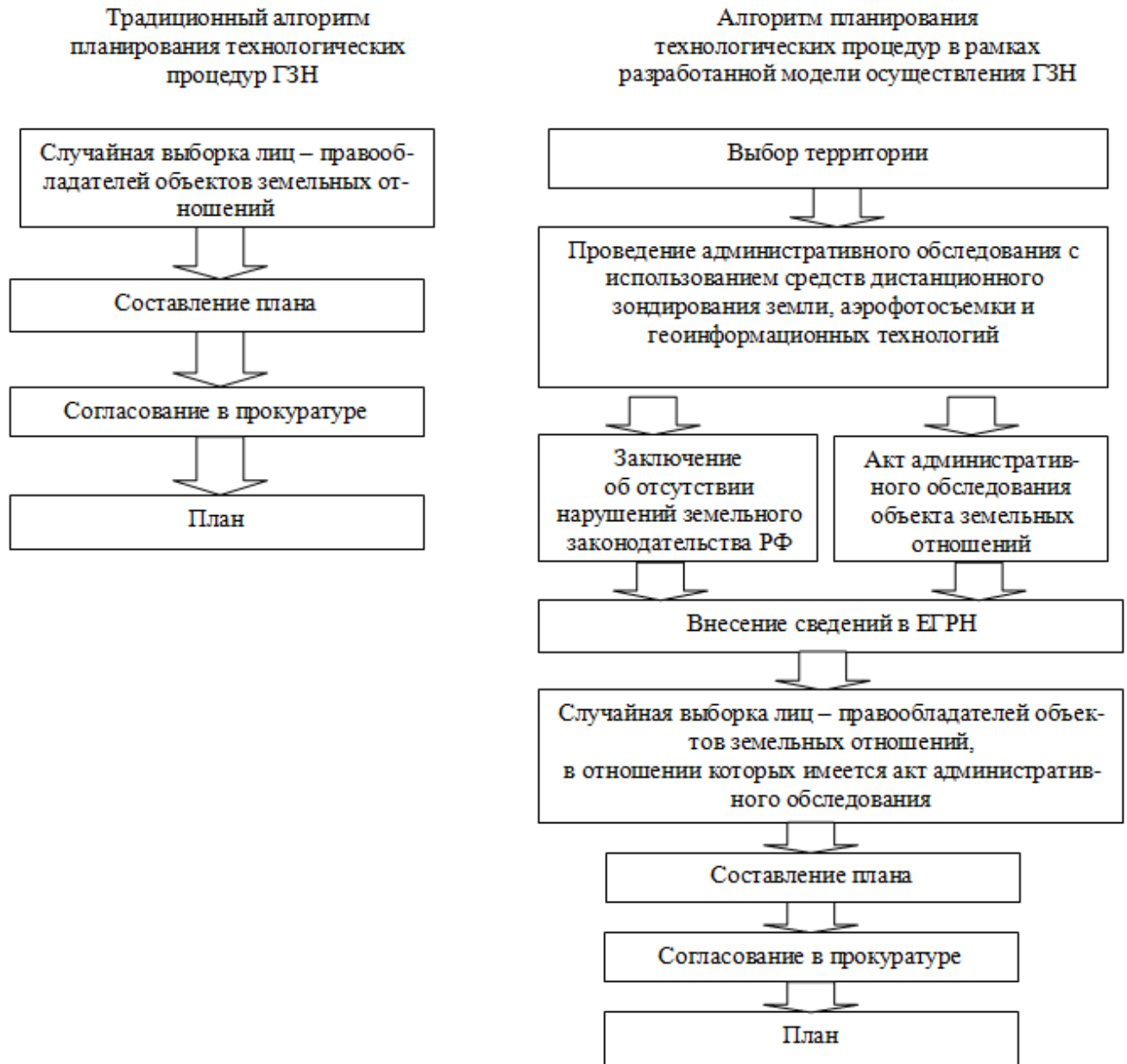


Рисунок 15 – Сравнение алгоритмов планирования контрольно-надзорной деятельности (традиционного и разработанного)

За использованием всех земель, расположенных в границах муниципального образования, осуществляется муниципальный земельный контроль органами местного самоуправления. Нормы закона [22, 49] наделяют местные органы власти такими общими полномочиями по контролю за использованием земель на территории муниципальных образований, как:

- право контролировать использование муниципальных земель;

- право контролировать использование земли, принадлежащие государству, физическим и юридическим лицам;

- право контролировать выполнение требований землеустроительной, градостроительной и иной проектно-технической документации, правил землепользования и застройки территорий городов и других поселений;

- право осуществлять в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, осмотры зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

- право контролировать соблюдение законодательства РФ в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

- право на осуществление муниципального лесного контроля.

Таким образом, централизованное планирование контрольно-надзорной деятельности в регионе РФ позволит:

- многократно повысить эффективность ГНЗ;

- содействовать профилактике земельных правонарушений;

- увеличить доходы местного бюджета [96] за счет штрафных санкций.

При этом деятельность государственных и муниципальных органов в сфере ГЗН находится, в соответствии с законодательством РФ, под контролем общественности.

Как уже отмечалось ранее, понятие общественного земельного контроля в настоящее время определяется и регламентируется ст. 72.1 ЗК РФ [22, 71]. Его реализация связана с рядом законодательных ограничений, рассмотренных ранее автором [5].

В отношении содержания технологической процедуры ГЗН предлагается заменить обмер земельного участка дальномером и мерной лентой и вычисление площади земельного участка разбиением его на простые геометрические фигуры на определение местоположения характерных точек границ проверяемого земельного участка с помощью геодезического оборудования и вычисления площади исходя из полученных измерений.

Кроме того, в технологическую процедуру ГЗН следует в дополнение к проведению фотосъемки и составлению фототаблиц добавить взятие проб для анализа в случае наличия признаков порчи почв или неиспользования земель для направления в специализированные лаборатории Росприроднадзора и Россельхознадзора для получения экспертного заключения о наличии объективной стороны административного правонарушения. В этом случае, при наличии такого экспертного заключения у государственного инспектора по использованию и охране земель будет возможность привлечь нарушителя к административной ответственности по указанным составам административного правонарушения. Разработанную технологическую процедуру ГЗН можно представить в блок-схеме на рисунке 16.

Помимо прямых функций органы ГЗН можно вовлечь в процессы выявления неучтенных в ЕГРН (и) или с незарегистрированными правами объектов капитального строительства для передачи данной информации органам местного самоуправления [96] для применения существующих законодательных механизмов легализации данных объектов с целью увеличения доходной части соответствующих бюджетов [92].

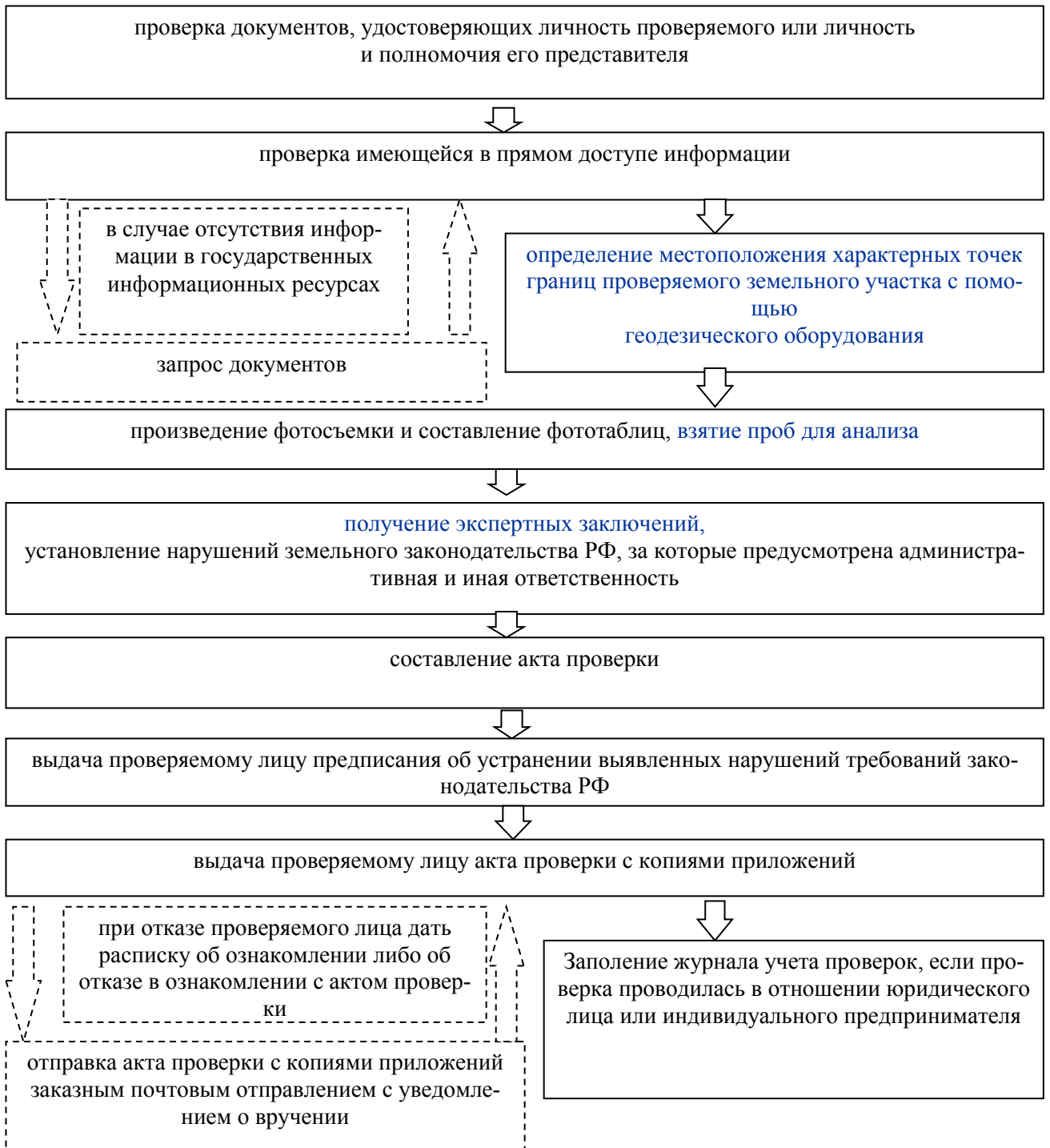


Рисунок 16 – Разработанная технологическая процедура ГЗН в рамках разработанной модели ГЗН на уровне субъекта РФ

Разработанная модель осуществления ГЗН на уровне субъекта РФ [5] показана на рисунке 17.

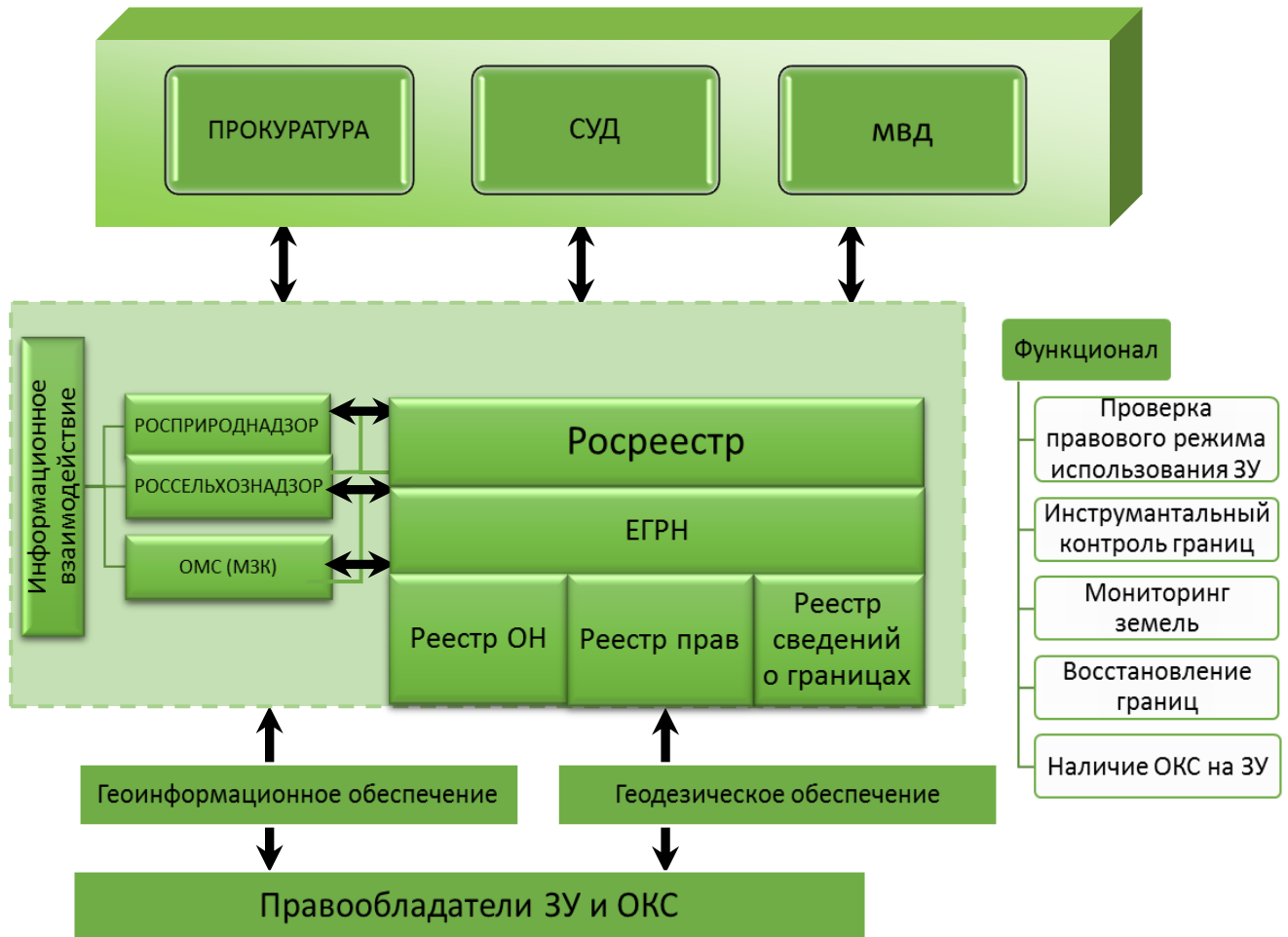


Рисунок 17 – Разработанная модель осуществления ГЗН на уровне субъекта РФ

В заключение следует сделать вывод о том, что разработанная модель осуществления ГЗН на уровне субъекта РФ, существенно упрощает подход к действующей в настоящее время общей модели ГЗН. Разработанная модель позволит пресечь рост земельных правонарушений, при этом сократив число государственных инспекторов по использованию и охране земель.

### 2.3 Разработка методики проведения технологических процедур ГЗН с использованием геодезического оборудования

*Установление нормативных требований для инструментального контроля границ земельного участка.*

Осуществление функции по обеспечению конституционных прав граждан на принадлежащее им недвижимое имущество является существенным условием эффективности государственного кадастра недвижимости в Российской Федерации. Для реализации этой функции, в том числе, необходимо однозначно определить местоположение земельных участков и объектов капитального строительства в информационном геопространстве территориального образования. При этом точность координатных определений должна соответствовать действующим нормативно-правовым документам, регламентирующим координатные определения для осуществления землеустроительных мероприятий, кадастровой деятельности и ведения государственного кадастра недвижимости в Российской Федерации [24, 25, 45, 57, 60, 68].

В связи с этим российские и зарубежные ученые посвятили значительное число своих работ в аспекте создания и координатного обеспечения единого информационного пространства с использованием, в том числе, современных ГНСС с определением основных параметров земельных участков и объектов капитального строительства [26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 47, 101, 107, 109, 110, 116].

Одно из важнейших практических направлений ГЗН, реализуемого территориальными органами Росреестра в настоящее время – это процедуры, связанные с возможностью восстановления на местности границ земельных участков в случае, если они были утрачены или нарушены (несанкционированно) смежными землепользователями. Указанные действия возможно реализовать на практике с учетом сведений о координатах характерных точек границ земельных участков, имеющих в государственном кадастре недвижимости.

Представляется, что к основным функциям ГЗН в части координатного обеспечения территориального образования следует отнести функции, обозначен-

ные в таблице 9.

Таблица 9 – Основные функции ГЗН в части координатного обеспечения территориального образования

Этап	Функции надзора	Предмет проверки
Проверка осуществления кадастровой деятельности и выполнения землеустроительных мероприятий	Определение правильности получения кадастровым инженером координат характерных точек (межевых знаков), закрепляющих на местности границы недвижимого имущества, территориальных зон и территориальных образований	Результаты кадастровых работ, выполненных кадастровым инженером
Проверка информации, содержащейся в ЕГРН	Соответствие положения на местности недвижимого имущества сведениям, содержащимся в реестре объектов недвижимости	Материалы из ЕГРН
Обеспечение конституционных прав граждан РФ	Восстановление на местности границ ЗУ по данным, содержащимся в ЕГРН	Обозначение на местности границ ЗУ. Межевые знаки.

Следует отметить, что процедуры координатного обеспечения на первом и втором этапах характеризуются последовательным выполнением технологических операций, изображенных на рисунке 18.

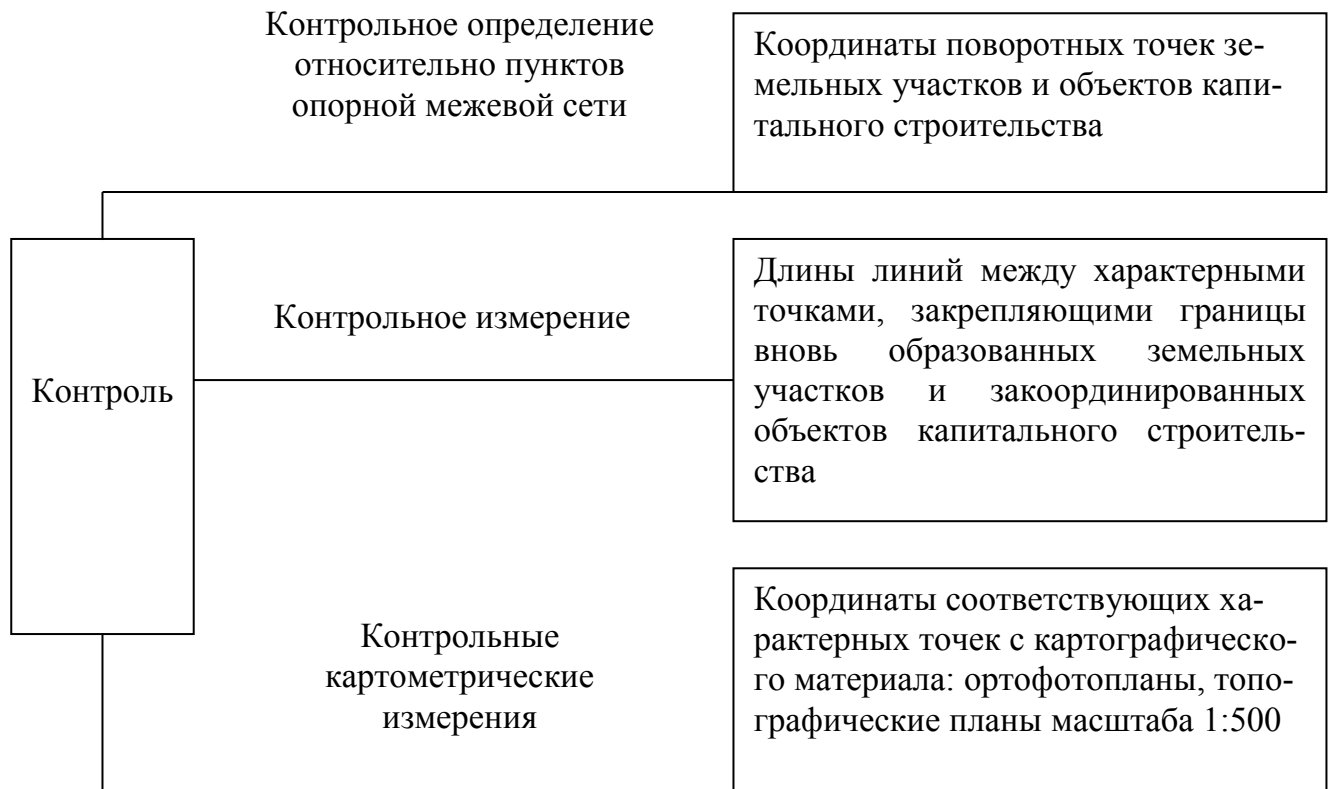


Рисунок 18 – Контрольные технологические операции координатного обеспечения государственного земельного надзора

Добиться корректности выполнения контрольных процедур возможно при выполнении двух условий:

- при выборе методики геодезических измерений исходя из установленных нормативов;
- при наличии необходимой точности измерительных приборов.

Сложившаяся практика инструментального контроля параметров контролируемого объекта недвижимости заключается, в том числе, в контрольном обмере границ земельного участка с использованием технологического оборудования, которое по точности измерений может не соответствовать целям и задачам ГЗН. А вычисление площади по приближенным формулам приводит в ряде случаев к абсолютно неправильным результатам.

Выполненные исследования в области координатного обеспечения землеустроительной и кадастровой деятельности [2, 6] определили целесообразность в

качестве нормативного критерия использовать средней квадратической ошибки взаимного положения характерных точек внутри кадастрового квартала  $m_{\text{НОРМ}} = 10$  см, а также среднюю квадратическую ошибку взаимного положения углов объектов капитального строительства равной  $m_{\text{НОРМ}} = 7$  см.

Исходя из этих концептуальных условий, следует установить нормативную точность определения координат характерных точек контролируемого земельного участка при осуществлении ГЗН. Если в качестве условия принять уравнение (1), то результаты, полученные в ходе инструментального контроля границ земельного участка, не могут быть признаны эталонными

$$m_{\text{КОНТ}}^2 = m_{\text{НОРМ}}^2, \quad (1)$$

где  $m_{\text{КОНТ}}$  – нормативная величина средней квадратической ошибки определения координат характерных точек земельного участка, полученная в результате проведения инструментального контроля.

Если условия, установленные формулой (1) не выполняется, то это будет означать что в пределах установленного норматива результаты ГЗН и кадастровой деятельности не совпадают.

Для того, чтобы реализовать функции ГЗН и принять их в качестве эталонных значений, которые при необходимости можно включить в ЕГРН, необходимо установить следующий нормативный критерий (2)

$$m_{\text{КОНТ}} = \frac{m_{\text{НОРМ}}}{t} = \frac{m_{\text{НОРМ}}}{2}, \quad (2)$$

где  $t$  – статистический коэффициент (Он принят при доверительной вероятности  $\beta = 95$  %. Для варианта, приведенного в настоящем исследовании, рекомендуется установить статистический критерий  $t = 2$ ).

Следует отметить, что норматив установлен для средней квадратической

ошибки взаимного положения характерных точек внутри кадастрового квартала. При государственном земельном надзоре контрольное определение координат на местности выполняется относительно отдельных характерных точек, однако, в случае необходимости контрольное определение координат характерных точек необходимо выполнять по всему земельному участку.

Поскольку норматив (2) установлен для средней квадратической ошибки взаимного положения двух характерных точек  $i$  и  $j$ , то определим нормативное требование для каждой контролируемой точки исходя из принятой гипотезы о равенстве средней квадратической ошибки этих точек между собой и незначительной корреляции между ними. Данный норматив будет определен следующим уравнением (3)

$$m_{\text{КОНТ}} = \sqrt{m_i^2 + m_j^2} = \frac{m_i}{\sqrt{2}} = \frac{m_{\text{НОРМ}}}{2 \cdot \sqrt{2}}. \quad (3)$$

*Разработка методики инструментального контроля границ земельного участка.*

В настоящее время существуют следующие способы координирования границ земельного участка, которые следует адаптировать для целей и задач ГЗН:

- координирование характерных точек, закрепляющих границы земельных участков относительно активно действующая базовая станция (АБС) с использованием ГНСС-технологий [9, 28];
- координирование характерных точек с использованием комбинированной ГНСС-технологии, когда координаты базовых пунктов определяются спутниковым позиционированием относительно АБС, а координаты характерных точек – с использованием традиционных наземных измерительных технологий;
- координирование характерных точек относительно исходных пунктов опорной межевой сети с использованием наземных измерительных технологий;
- координирование характерных точек относительно углов капитальных

зданий и сооружений [44].

Координатное обеспечение инструментального координатного обеспечения ГЗН относительно одной АБС представлено на рисунке 19.

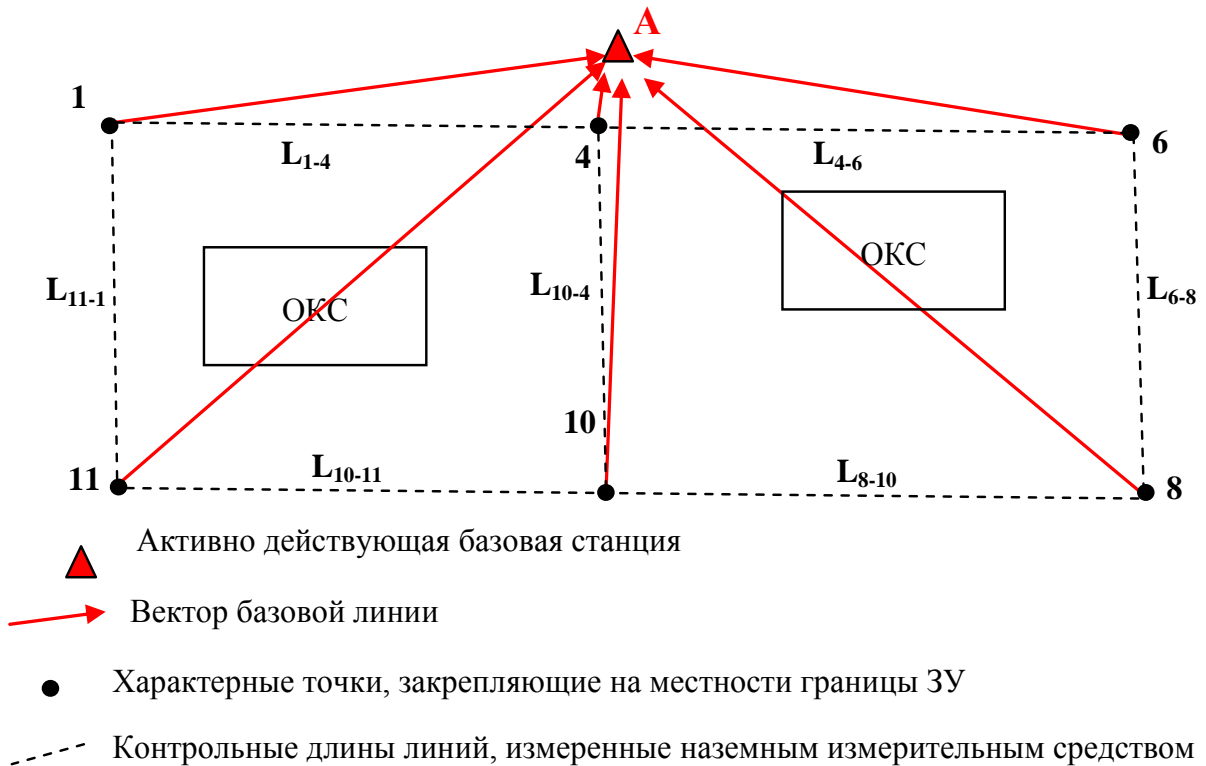


Рисунок 19 – Координирование характерных точек относительно одной исходной АБС

Отметим, что, несмотря на все технологические преимущества и высокую инструментальную точность ГНСС-оборудования, данная методика имеет следующие особенности, которые необходимо учитывать при координатном обеспечении ГЗН:

- базовые вектора с определяемых характерных точек до АБС определяются бесконтрольно, что обуславливает вероятность возникновения грубых ошибок в связи с воздействием внешних условий или сбоем в работе технологического оборудования;
- стабильность положения в пространстве исходного пункта АБС не кон-

тролируется;

– изменение или преобразование используемой в землеустроительной и кадастровой деятельности системы координат, что, имеет место в последнее время, обуславливает проблемы при осуществлении координатного обеспечения ГЗН.

Для устранения первого серьезного недостатка в разработанной методике координатного обеспечения ГЗН предлагается измерять контрольные длины линий между характерными точками  $L_{i-j}$  и сравнивать полученные измерения с вычисленными длинами линий по координатам из спутникового позиционирования, в соответствии с уравнением (4)

$$L_{i-j} - \sqrt{(X_i^{ГНСС} - X_j^{ГНСС})^2 + (Y_i^{ГНСС} - Y_j^{ГНСС})^2} \leq \Delta = \frac{m_{НОРМ}}{2}. \quad (4)$$

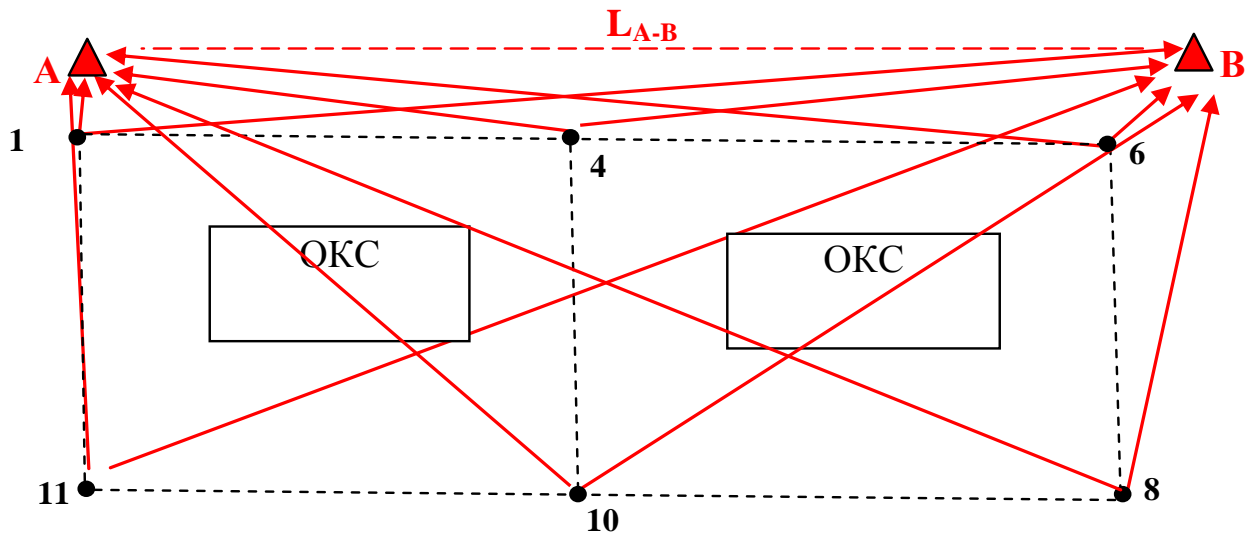
Для корректного применения уравнения (4) необходимо установить необходимую точность использования ГНСС-оборудования ( $m_{ГНСС}$ ) и наземных измерительных средств для определения расстояния между характерными точками ( $m_{ИЗМ}$ ), что показано в уравнении (5)

$$m_{ГНСС} = m_{ИЗМ} = \frac{m_{НОРМ}}{2}. \quad (5)$$

При выполнении критерия (4) точность ГНСС определений может считаться соответствующей целям и задачам координатного обеспечения ГЗН в Российской Федерации.

Наличие возможности определения координат характерных точек земельного участка относительно двух АБС позволяет выполнить контроль стабильности в пространстве исходных пунктов и оценить точность их определения.

Данная схема координирования представлена на рисунке 20.



--- Контрольная длина линии, измеренная с использованием традиционной наземной технологии или определенная в результате спутникового позиционирования

Рисунок 20 – Координирование характерных точек относительно двух АБС

В данной схеме контроль стабильности исходных пунктов АБС в пространстве может быть осуществлен или измерением контрольной длины линии  $L_{A-B}$  с использованием наземного измерительного оборудования, или контрольного базового вектора. Стабильность пунктов АБС может считаться установленной, если будет выполнено уравнение (6)

$$L_{A-B} - \sqrt{(X_A - X_B)^2 + (Y_A - Y_B)^2} \leq \sqrt{0,11} \frac{m_{\text{НОРМ}}}{2}. \quad (6)$$

Уравнение (6), на основании «критерия ничтожного влияния» [43], позволяет оценить соответствие точности исходных АБС целям и задачам ГЗН.

Двойное определение базовых векторов из каждой  $i$  характерной точки контролируемого земельного участка позволяет выполнить контроль точности спутникового позиционирования по формуле (7)

$$\sqrt{(X_i^A - X_i^B)^2 + (Y_i^A - Y_i^B)^2} \leq \Delta_i = \frac{m_{\text{норм}}}{2}. \quad (7)$$

Отмечается, что анализ вектора расхождений  $\{\Delta_i\}$ , образованного по всем характерным точкам контролируемого земельного участка, позволяет отдельно оценить, как ошибки спутникового позиционирования, так и точность положения в пространстве исходных пунктов АБС. Это особенно актуально в том случае, когда контрольное измерение  $L_{A-B}$  выполнить или невозможно, или экономически не целесообразно. Такой анализ целесообразно выполнять с использованием оценки математического ожидания данного вектора по формуле (8)

$$M(\Delta X) = \frac{\sum \Delta X_i}{n}, \quad M(\Delta Y) = \frac{\sum \Delta Y_i}{n}. \quad (8)$$

Алгоритм анализа вектора расхождений  $\{\Delta_i\}$  с использованием модельных измерений представлен в таблице 10.

Таблица 10 – Алгоритм анализа вектора расхождений  $\{\Delta_i\}$

Координаты характерных точек				Полученные расхождения						$m_{\text{норм}}/2$ , м.
				Без учета мат. ожидания			С учетом мат. ожидания			
Относительно исходного пункта А		Относительно исходного пункта В		$\Delta X$ , м.	$\Delta Y$ , м.	$\Delta$ , м.	$\Delta X$ - $M(\Delta X)$ , м.	$\Delta Y$ - $M(\Delta Y)$ , м.	$\Delta$ , м.	0,05
Х, м.	У, м.	Х, м.	У, м.							
193245,26	121756,38	193246,32	121757,34	1,06	0,96	1,42	0,00	-0,04	0,04	0,05
193252,32	121792,12	193253,40	121793,11	1,08	0,99	1,46	0,02	-0,01	0,02	
193286,15	121810,44	193287,19	121811,46	1,04	1,02	1,43	-0,02	0,02	0,03	
193358,64	121825,36	193359,71	121826,40	1,07	1,04	1,47	0,01	0,04	0,04	
				1,06	1,00	1,46			0,03	

Как следует из анализа приведенных результатов, с большой долей вероятности, исходные пункты А и В утратили стабильность друг относительно друга на величину  $\Delta = 1,46$  м., а точность спутникового позиционирования при этом соста-

вила  $m_{\text{ГНСС}} = 0,03\text{м.}$ , что соответствует установленному нормативному значению, принятому для координатного обеспечения ГЗН. Для установления наиболее стабильного пункта АБС, относительно которого необходимо выполнять координатные определения, необходимы дополнительные измерения и соответствующая математическая обработка, изложенная в работе [34].

Следовательно, критерий (7) и алгоритм (8) позволяют отказаться от выполнения трудоемкого измерения контрольной линии  $L_{A-B}$  и надежно оценить стабильность в пространстве исходных пунктов АБС.

При отсутствии видимости с определяемых характерных точек на искусственный спутник Земли и необходимости координирования объектов капитального строительства наиболее целесообразной, по мнению автора, является комбинированная ГНСС-технология, основанная на совместном использовании спутникового и наземного технологического оборудования. Принципиальная схема этого способа приведена на рисунке 21.

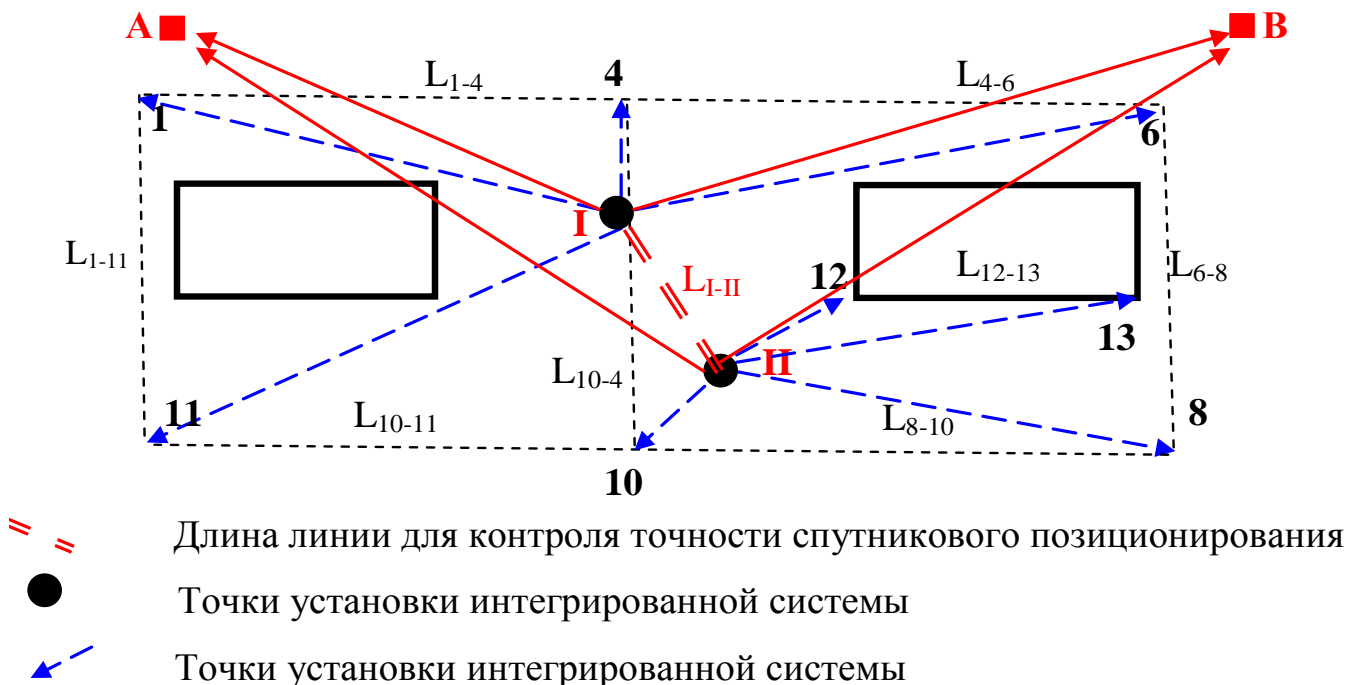


Рисунок 21 – Инструментальный контроль границ ЗУ и объектов капитального строительства с использованием комбинированной ГНСС-технологии

Точки стояния интегрированной системы I и II, выбираются таким образом, чтобы между ними была прямая оптическая видимость для контроля спутникового позиционирования и с них видимость на все характерные точки контролируемого земельного участка.

Контроль точности спутникового позиционирования и стабильности в пространстве исходных пунктов АБС в этом способе выполняется с использованием алгоритма (9)

$$L_{I-II} - \sqrt{(X_I - X_{II})^2 + (Y_I - Y_{II})^2} = m_{\text{ГНСС}}. \quad (9)$$

Следовательно, средняя квадратическая ошибка (СКО) определения координат наиболее слабой характерной точки из комбинированной ГНСС-технологии, может быть вычислена из уравнения (10)

$$m_i = \sqrt{m_{\text{ГНСС}}^2 + m_{\text{ИЗМ}}^2} = \sqrt{\left(L_{I-II} - \sqrt{(X_I - X_{II})^2 + (Y_I - Y_{II})^2}\right)^2 + \left(m_L^2 + \frac{m_\beta^2}{\rho^2} L^2\right)^2}. \quad (10)$$

Окончательный контроль точности определения координат характерных точек при осуществлении координатного обеспечения ГЗН по аналогии с алгоритмом (4) следует выполнять с использованием уравнения (11)

$$L_{i-j} - \sqrt{(X_i - X_j)^2 + (Y_i - Y_j)^2} \leq \Delta = \frac{m_{\text{НОРМ}}}{2}. \quad (11)$$

Отметим, что уравнение (10) позволяет не только рассчитать СКО определения характерной точки, но и подобрать соответствующее по точности измерительное оборудование. Для этого в уравнении (10) необходимо установить ограничения в соответствии с формулой (12)

$$m_{\text{ГНСС}} = \sqrt{0,11} \frac{m_{\text{НОРМ}}}{2}; \quad m_{\text{ИЗМ}} = \frac{m_{\text{НОРМ}}}{2\sqrt{2}}. \quad (12)$$

При установлении условий (12) алгоритм для выбора наземного измерительного технологического оборудования в этом способе координирования будет выглядеть как уравнения вида (13)

$$m_{\text{изм}}^2 = m_{\text{L}}^2 + \frac{m_{\beta}^2}{\rho^2} L^2. \quad m_{\text{L}} = \frac{m_{\beta}}{\rho} L = \frac{m_{\text{норм}}}{2 \cdot \sqrt{2} \cdot \sqrt{2}} = \frac{m_{\text{норм}}}{4}. \quad m_{\beta} = \frac{m_{\text{норм}} \cdot \rho}{4} L. \quad (13)$$

*Заключение о соответствии положения на местности земельного участка в результате государственного земельного надзора*

Заключение о соответствии границ контролируемого при ГЗН земельного участка действующему законодательству предлагается осуществлять также с использованием оценки математического ожидания вектора расхождений  $\{\Delta_i\}$  (формула (8), таблица 10) в таблице 11.

Таблица 11 – Результаты инструментального контроля границ контролируемого земельного участка

Координаты характерных точек				Расхождения, м			Расхождения с учетом мат ожидания, м			m <sub>НОРМ</sub> , м
ГКН		Контрольные		ΔX	ΔY	Δ	ΔX- M(ΔX)	ΔY- M(ΔY)	Δ	
X, м	Y, м	X, м	Y, м							
193245,26	121756,38	193246,32	121757,34	+1,06	+0,96	1,42	0,00	-0,04	0,04	0,10
193252,32	121792,12	193253,40	121793,11	+1,08	+0,99	1,46	0,02	-0,01	0,02	
193286,15	121810,44	193287,19	121811,46	+1,04	+1,02	1,43	-0,02	0,02	0,03	
193358,64	121825,36	193359,71	121826,40	+1,07	+1,04	1,47	0,01	0,04	0,04	
				+1,06	+1,00	1,46	+0,01	+0,01	0,03	

Полученные значения оценок математического ожидания соответственно по координатным осям ΔX= +1.06 и ΔY = 1,00 (размерности метры) обозначается, что контролируемый земельный участок имеет системный сдвиг на установлен-

ные величины.

Из анализа результатов можно сделать заключение о том, что в результате инструментального контроля границ можно сделать следующие выводы:

- исходное геодезическое обоснование, относительно которого выполнялось координирование для ГЗН, изменилось на 1,46 м;
- геометрические характеристики земельного участка (длины линий между характерными точками и площадь) в пределах точности геодезических измерений остались без изменения.

## 2.4 Основные выводы по разделу

В соответствии с предложенной моделью осуществления ГЗН предлагается:

- передать все полномочия по ГЗН в Росреестр, оставить в Росприроднадзоре и Россельхознадзоре полномочия по проведению государственных экспертиз по образчикам проб, взятых в рамках ГЗН и МЗК, а так же полномочия по административному обследованию объектов земельных отношений;
- сократить инспекторский состав Росприроднадзора и Россельхознадзора.
- определен принцип информационного и практического взаимодействия органов, осуществляющих ГЗН, в рамках которого МЗК рассматривается как составляющая единой процедуры ГЗН;
- разработан алгоритм централизованного планирования технологических процедур ГЗН и МЗК;
- разработано содержание технологических процедур при осуществлении ГЗН, в части необходимости геодезических измерений;
- разработана методика проведения технологических процедур ГЗН с использованием геодезического оборудования;
- установлены нормативные требования для инструментального контроля границ земельного участка;
- разработана методика инструментального контроля границ земельного участка с использованием комбинированной ГНСС-технологии;

- разработана система технологических процедур по внесению информации, полученной при осуществлении ГЗН в ЕГРН;
- предложены два проекта нормативно-правового обеспечения разработанной модели.

### 3 АПРОБАЦИЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА МАТЕРИАЛАХ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

#### 3.1 Оценка эффективности разработанной модели государственного земельного надзора

Для апробации разработанной автором модели осуществления ГЗН (рисунок 17) была разработана система оценки её эффективности, которая представлена в таблице 12.

Таблица 12 – Система показателей оценки эффективности разработанной модели ГЗН

Направление	Пояснение	Ожидаемый результат и единица измерения	Способ проверки
Показатели, связанные с уменьшением надзорных органов	Уменьшение количества надзорных органов и сотрудников, занятых в процессе государственного надзора	Уменьшение материальных расходов на заработную плату сотрудников, в рублях.	Прогнозный
	Увеличение эффективности работы одного сотрудника	Увеличение объема технологически процедур, %	
Показатели, связанные с использованием ГИС-технологий (дежурные ГИС-системы Новосибирской области)	Анализ картографического материала, данных ГКН, кадастрового деления и данных публичной кадастровой карты в рамках административного обследования объектов земельных отношений	Увеличение количества выявленных признаков правонарушений за единицу времени, шт.	Практический (внедрение в производство)
	Повышение эффективности технологических процедур	Увеличение соотношения результативных проверок к общему числу технологически процедур, %	

Показатели, связанные с уменьшением надзорных органов, были получены путем апробации модели структурных изменений системы контрольно-надзорных органов в рамках разработанной модели осуществления ГЗН на уровне субъекта РФ и приведены в 3.2 (рисунок 17).

Показатели, связанные с использованием ГИС-технологий (дежурные ГИС-системы Новосибирской области), были получены путем апробации технологических процедур при осуществлении ГЗН и приведены в 3.3.

### 3.2 Апробация модели структурных изменений системы контрольно-надзорных органов

При передаче функций ГЗН Росреестру, сокращение количества инспекторов не может производиться ниже вполне определенного количества сотрудников, поскольку в этом случае территории фактически останутся без надзора.

Минимальное количество государственных инспекторов по использованию и охране земель должно определяться административно-территориальным делением и количеством населения: в Новосибирской области 30 районов и пяти городских округов. Численность населения области по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области составляет 2 762 237 человек (2016 г.). Плотность населения – 15,54 чел./км<sup>2</sup> (2016 г.). Городское население – 78,74 % (2174868) [104].

Таким образом, для обеспечения надзора за территорией Новосибирской области необходимо 30 инспекторов в районы области, не менее четырех инспекторов в городские округа (за исключением города Новосибирска) и в город Новосибирск на 10 городских районов необходимо не менее 10 инспекторов. Итого – 44 инспектора. Также необходимо включить в инспекторский состав руководителей в количестве трех государственных инспекторов, которые фактически не осуществляют технологические процедуры ГЗН по соблюдению земельного законодательства. То есть, 47 человек – минимальный штатный состав инспекторов.

Необходимо в штате иметь обеспечивающих специалистов, не менее 5 % имеющейся численности, – трех сотрудников для выполнения технической работы, не требующей высокой квалификации. Всего 50 специалистов, задействованных в сфере ГЗН (из них 47 государственных инспекторов по использованию и охране земель) для полноценного охвата территории Новосибирской области.

В соответствии с изменением заработной платы планируются показатели, что отраженные в таблице 13.

Таблица 13 – Структура фактических и прогнозных показателей фонда оплаты труда инспекторов по использованию и охране земель, задействованных в ГЗН

Показатель	Год	Росреестр		Росприроднадзор		Россельхознадзор	
		Абсолютные единицы	Относительные единицы	Абсолютные единицы	Относительные единицы	Абсолютные единицы	Относительные единицы
Количество человек, занятых в надзоре	2015	52	100,00	5	100,00	15	100,00
	2016	50	96,15	5	100,00	15	100,00
	2017	50	96,15	5	100,00	15	100,00
	2018	50	96,15	5	100,00	15	100,00
	2019	50	96,15	5	100,00	15	100,00
Фонд оплаты труда в год, руб.	2015	15 598 128	100,00	1 716 060	100,00	5 169 060	100,00
	2016	16 648 002	106,73	1 870 505	109,00	6 047 800	117,00
	2017	18 479 282	118,47	2 038 851	118,81	7 075 926	136,89
	2018	20 512 003	131,50	2 222 347	129,50	8 278 834	160,16
	2019	22 768 324	145,97	2 422 359	141,16	9 686 235	187,39
Отчисления в Пенсионный Фонд РФ (среднее), руб.	2015	4 710 635	100,00	518 250	100,00	1 561 056	100,00
	2016	5 027 697	106,73	564 893	109,00	1 826 436	117,00
	2017	5 580 743	118,47	615 733	118,81	2 136 930	136,89
	2018	6 194 625	131,50	671 149	129,50	2 500 208	160,16
	2019	6 876 034	136,76	731 552	141,16	2 925 243	187,39
Фонд оплаты и отчисления в Пенсионный фонд в год, руб.	2015	20 308 763	100,00	2 234 310	100,00	6 730 116	100,00
	2016	21 675 699	106,73	2 435 398	109,00	7 874 236	117,00
	2017	24 060 025	118,47	2 654 584	118,81	9 212 856	136,89
	2018	26 706 628	131,50	2 893 496	129,50	10 779 041	160,16
	2019	29 644 357	145,97	4 656 669	208,42	12 611 479	187,39

Таким образом, фонд заработной платы сотрудников, занятых в ГЗН в уполномоченных ведомствах Новосибирской за период 2013–2019 гг. можно представить на рисунке 22.

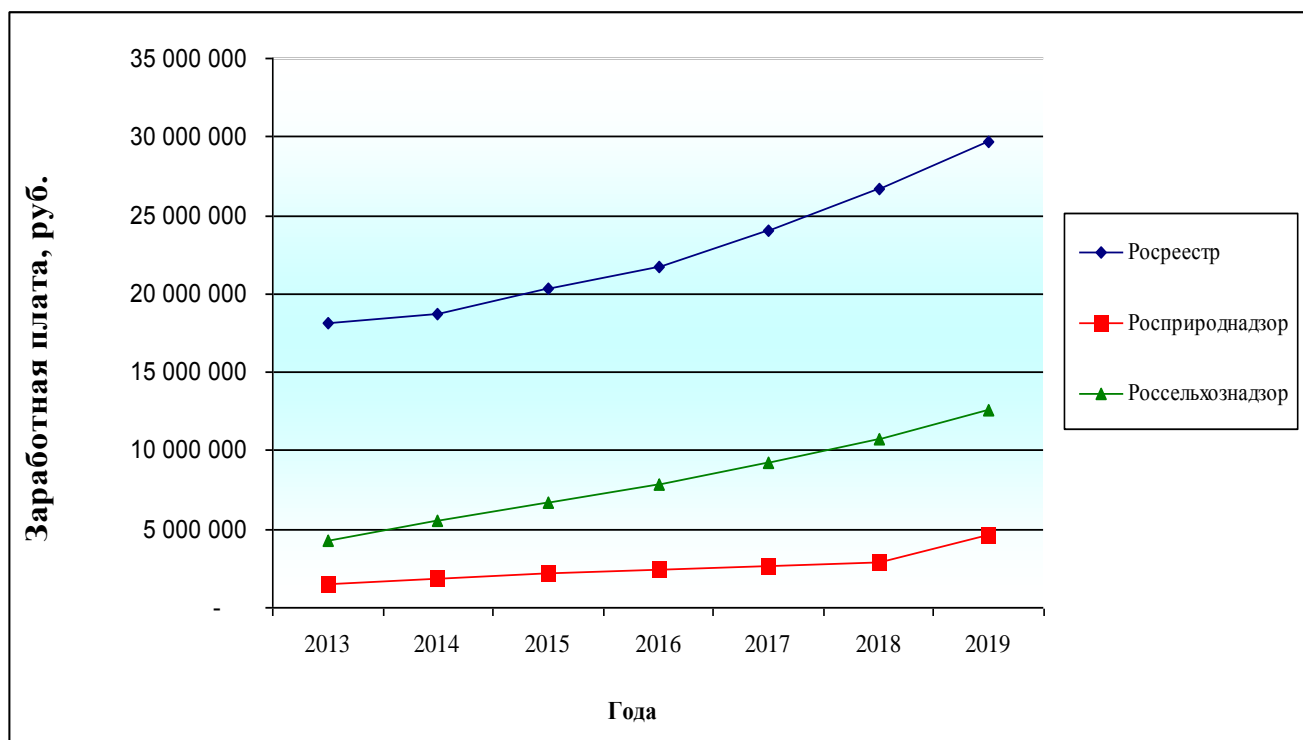


Рисунок 22 – Динамика изменений фонда оплаты труда инспекторов  
ГЗН уполномоченных служб

Общий Фонд оплаты и отчисления в Пенсионный фонд в год, руб., представим на таблице 14.

Таблица 14 – Фактические и прогнозные показатели изменений фонда оплаты труда инспекторов ГЗН уполномоченных служб

Год	Ведомства			Итого, руб.
	Росреестр, руб.	Росприроднадзор, руб.	Россельхознадзор, руб.	
2013	18 137 433	1 553 572	4 239 572	23 930 578
2014	18 748 613	1 859 490	5 497 148	26 105 251
2015	20 308 763	2 234 310	6 730 116	29 273 189
2016	21 675 699	2 435 398	7 874 236	31 985 332
2017	24 060 025	2 654 584	9 212 856	35 927 465
2018	26 706 628	2 893 496	10 779 041	40 379 166
2019	29 644 357	4 656 669	12 611 479	46 912 505

Предполагается, что половина работы (планирование, согласование в органах прокуратуры, извещение правообладателя, выезд на проверку, выполнение измерений, формализация результатов) выполняемой сотрудниками каждого органа – идентична. Таким образом, треть всей выполняемой работы может не выполняться в случае, если ее будет выполнять один государственный орган.

В случае, если все полномочия по ГЗН передаются в Росреестр, то можно спрогнозировать показатели, связанных с оплатой труда инспекторов по использованию и охране земель в системе Росреестра в период с 2016 г. по 2019 г., что представлено в таблице 15.

Таблица 15 – Динамика прогнозных показателей, связанных с оплатой труда инспекторов по использованию и охране земель в системе Росреестра

Показатель	год	Росреестр			
		Показатель		Изменения	
		Абсолютные единицы	Относительные единицы	Абсолютные единицы	Относительные единицы
Количество человек, занятых в надзоре	2016	50	100,00	0	0,00
	2017	50	100,00	0	0,00
	2018	50	100,00	0	0,00
	2019	50	100,00	0	0,00
Фонд оплаты труда в год, руб.	2016	16 648 002	100,00	0	0,00
	2017	27 718 923	166,50	11 070 921	66,50
	2018	30 768 005	184,82	14 120 003	84,82
	2019	34 152 485	205,14	17 504 483	105,14
Отчисления в Пенсионный Фонд РФ (среднее), руб.	2016	5 027 697	100,00	-	0,00
	2017	8 371 115	166,50	3 343 418	66,50
	2018	9 291 937	184,82	4 264 241	84,82
	2019	10 314 051	205,14	5 286 354	105,14
Фонд оплаты и отчисления в Пенсионный фонд в год, руб.	2016	21 675 699	100,00	-	0,00
	2017	36 090 038	166,50	14 414 340	66,50
	2018	40 059 942	184,82	18 384 244	84,82
	2019	44 466 536	205,14	22 790 837	105,14

В этом случае расходы за 2017–2019 гг. сократятся, как отражено в таблице 16.

Таблица 16 – Сравнение показателей фонда оплаты труда инспекторов по использованию и охране земель в системе Росреестра

Годы	Общие расходы на три ведомства, руб.	При передаче функций в Росреестр, руб.	Разница	
			руб./год	%
2017	35 927 465	36 090 038	(162 573)	–0,45
2018	40 379 166	40 059 942	319 224	0,80
2019	46 912 505	44 466 536	2 445 969	5,50

Таким образом, эффективность предложенного подхода по показателю фонда оплаты труда составит за три года в среднем 1,95 %

Поскольку при передаче полномочий предполагается одновременное совершенствование проведения самих технологически процедур, были проанализированы возможности, которые содержит разработанная модель осуществления ГЗН.

В таблице 17 приведена статистика показателей работы государственных инспекторов по использованию и охране земель Росреестра за 2013-2015 года. Показатели падают из-за введения законодательных ограничений и сокращения штатной численности инспекторского состава.

Таблица 17 – Динамика изменений показателей работы государственных инспекторов по использованию и охране земель Росреестра за 2013–2015 года

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Количество участков, на которых проведены проверки соблюдения земельного законодательства инспекторами по использованию и охране земель (без учета ОВД, прокуратуры, органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль и других органов)	3 516	2 762	2 050
Выявлено нарушений (без учета ОВД, прокуратуры, органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль и других органов)	803	734	602
Оформлено и передано на рассмотрение материалов по нарушениям земельного законодательства	710	625	564
Вынесено предписаний по устранению нарушений текущего года	735	635	226
Привлечено к административной ответственности	636	492	468

Графически указанная динамика представлена на рисунке 23.

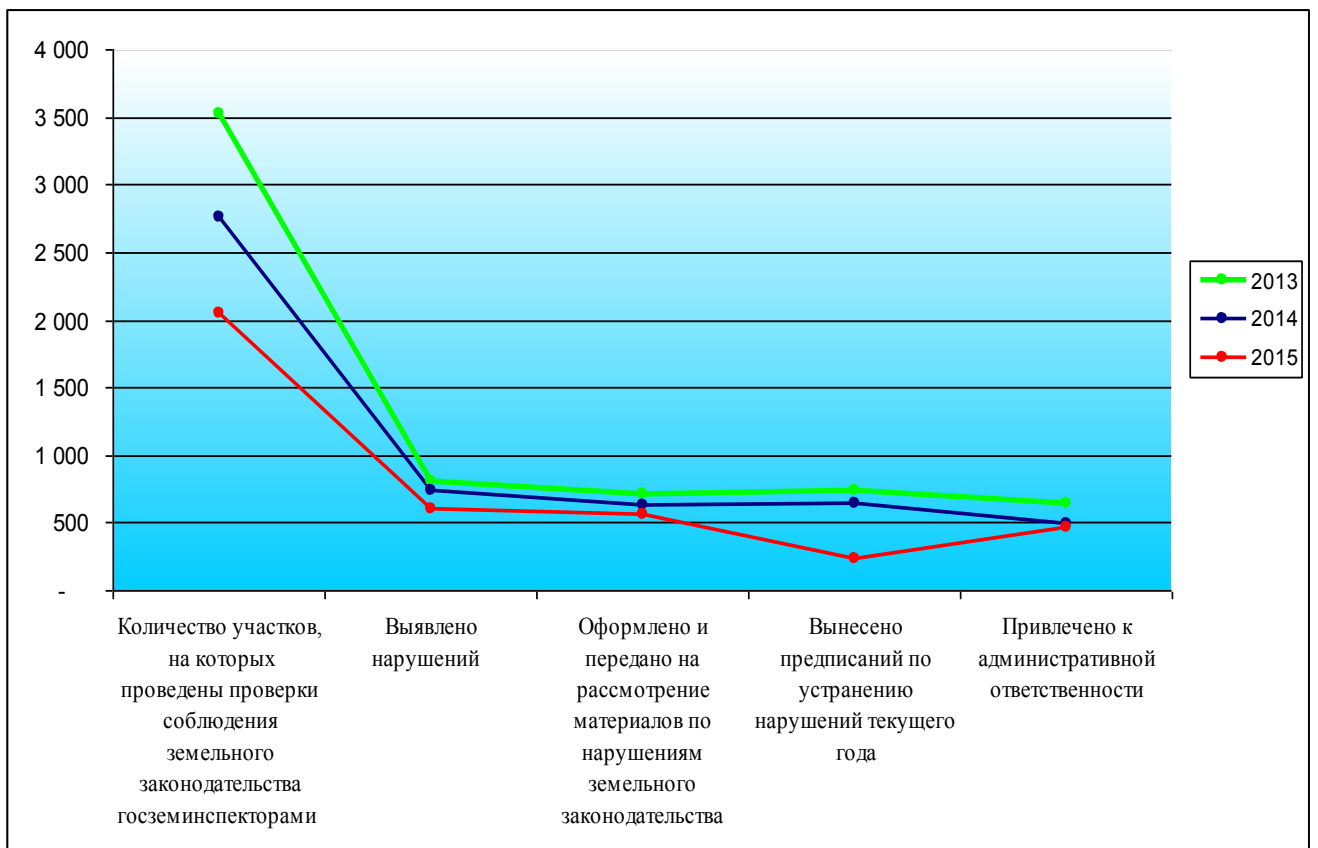


Рисунок 23 – Динамика изменений показателей работы государственных инспекторов по использованию и охране земель Росреестра за 2013–2015 гг.

На базе совершенствования технологических процедур, осуществляемых инспекторами по использованию и охране земель Росреестра, был проведен прогнозный анализ. Его целью была проверка эффективности разработанного алгоритма планирования технологических процедур. На первом этапе была определена территория для административного обследования объектов земельных отношений и с использованием ГИС-технологий (более подробно процесс описан в 3.3) были проведены процедуры административного обследования. Одним инспектором, помимо проведения другой работы, за несколько дней (неделю) проведено десять административных обследований смежных земельных участков в пределах одного кадастрового квартала. Результатом стало утверждение четырех актов административного обследования и шести заключений об отсутствии нару-

шений земельного законодательства РФ.

А с учетом внедрения АС «Госземнадзор», которая облегчает процедуру проведения административного обследования, возможно осуществление процедуры административного обследования из расчета 30 минут на процедуру. Итого один инспектор по использованию и охране земель может сделать 16 административных обследований объектов земельных отношений в день. С учетом соотношения актов административного обследования объектов земельных отношений и заключений об отсутствии нарушений земельного законодательства РФ, в ЕГРН будет вноситься информация о признаках нарушений земельного законодательства РФ приблизительно в отношении шести земельных участков на одного инспектора.

На весь орган ГЗН возможно утверждение и внесение в ЕГРН  $3 \cdot 25 \cdot 247 = 18525$  актов административного обследования объектов земельных отношений в год, с учетом того, что только половина инспекторского состава будет задействована для проведения административного обследования объектов земельных отношений. В случае допущения нарушений физическими лицами, ограничений на включение в план проведения технологических процедур ГЗН нет.

При формировании плана из расчета 100 технологических процедур в год (менее двух в неделю) на каждого инспектора по использованию и охране земель на Управление Росреестра по Новосибирской области получается  $44 \cdot 100 = 4400$  плановых позиций. С учетом внеплановых технологических процедур, количество выездов инспекторского состава возможно оценить в 5500 единиц. В случае внедрения, показатели возможно будет получить лишь в 2017 г. или позже, поэтому при сравнении полученные данные предлагается считать данными 2017 г.

Полученные прогнозным способом показатели отражены в таблице 18.

Таблица 18 – Сравнение показателей работы государственных инспекторов по использованию и охране земель Росреестра в 2015 г. и 2017 г.\*

Показатели	2015 г.	2017 г.	Показатели прироста	
			Абсолютные единицы, шт	Относительные единицы, %
Количество участков, на которых проведены проверки соблюдения земельного законодательства инспекторами по использованию и охране земель	2050	5500	3450	268
Выявлено нарушений земельного законодательства	602	3600	2998	598
Оформлено и передано на рассмотрение материалов по нарушениям земельного законодательства	564	3500	2936	621
Вынесено предписаний по устранению нарушений текущего года	226	3000	2774	1327
Привлечено к административной ответственности	599	2500	1901	417
* Данные спрогнозированы в 2016 г.				

Данные, отраженные в таблице 18, а также динамику показателей за 2013–2015 гг. и прогнозируемый 2017 г. можно представить в диаграмме на рисунке 24.

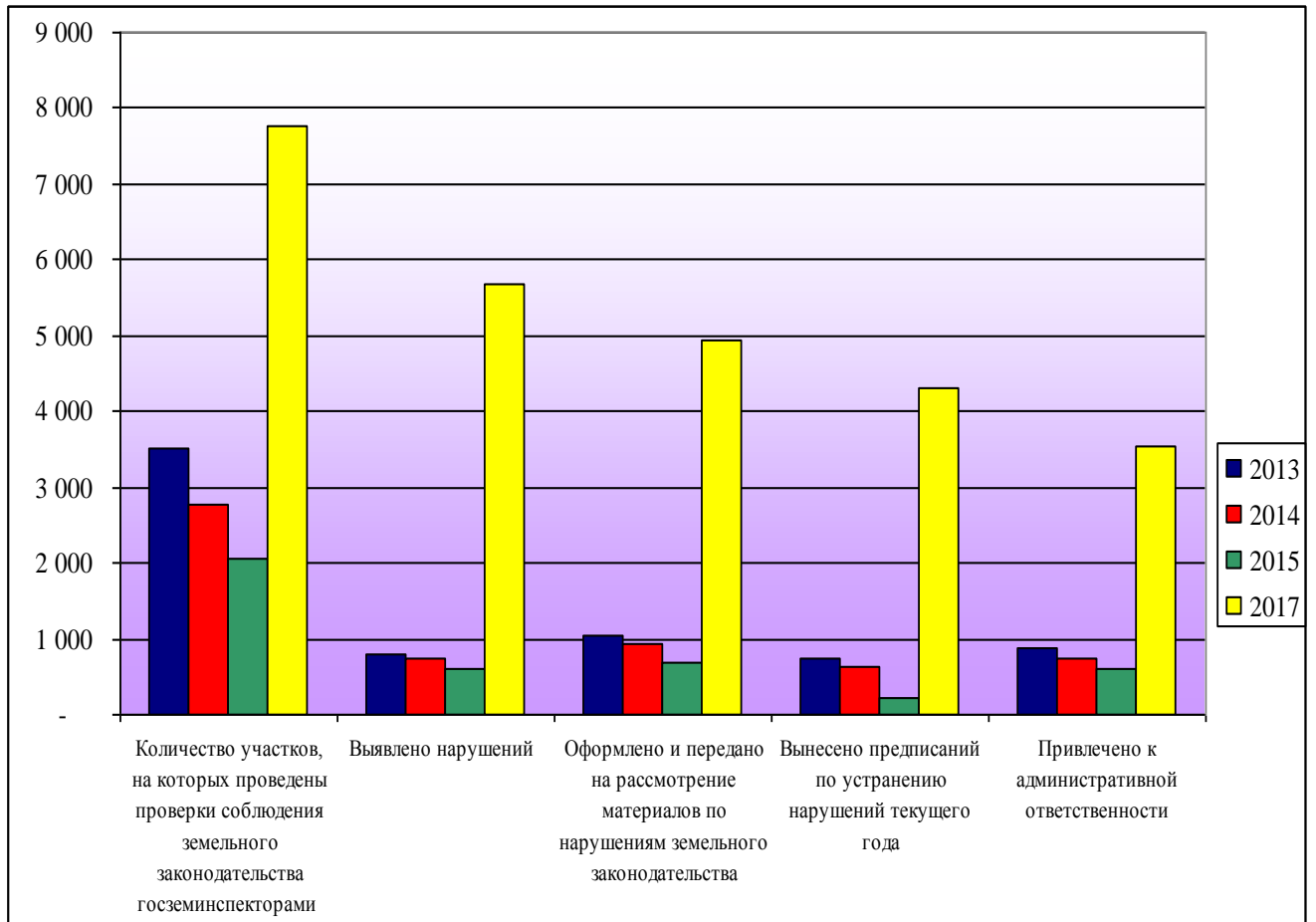


Рисунок 24 – Динамика изменений показателей работы государственных инспекторов по использованию и охране земель Росреестра в 2013 г., 2014 г., 2015 г. и 2017 г.

Таким образом, получены следующие выводы:

– уменьшение количества надзорных органов и сотрудников, занятых в ГЗН по прогнозным показателям приводит к уменьшению материальных расходов на заработную плату сотрудников, в рублях, в среднем на 1,95 % за три года в отношении всего фонда оплаты труда;

– увеличение эффективности работы сотрудников к 2017 г. в связи с внедрением разработанного алгоритма планирования технологических процедур ГЗН по прогнозным показателям приводит к увеличению объема технологически процедур более чем в два раза, а выявление нарушений земельного законодательства в шесть раз только для Управления Росреестра по Новосибирской области.

### 3.3 Апробация алгоритма планирования при осуществлении государственного земельного надзора

Изменение алгоритма планирования технологических процедур ГЗН берет свое начало в использовании геоинформационных систем.

Первым этапом произведен выбор территории. Его отображение в ГИС-системе [www.gisinvestor54.ru](http://www.gisinvestor54.ru) представлено на рисунке 25.

Выбранной территорией является юго-западная часть кадастрового квартала 54:19:072501. Административно-территориальным делением участок отнесен к поселку Голубой залив Новосибирского района Новосибирской области.

Он находится на берегу Обского моря (его часть показана в правом нижнем углу рисунка).



Рисунок 25 – Отображение выбранной территории

На втором этапе инспектор проводит административное обследование участков, представленных в квартале. Оно заключается в анализе наличия нарушений земельного законодательства на земельных участках. В данном случае це-

лью инспектора является выявление неучтенных земельных участков. Результат работы инспектора представлен на рисунке 26.

На следующем этапе инспектор выносит Заключение об отсутствии нарушений земельного законодательства РФ или составляет Акт административного обследования объекта земельных отношений.

После утверждения указанных документов, информация о признаках нарушения земельного законодательства вносится в дополнительные кадастровые сведения земельного участка (при наличии).

При отсутствии земельного участка в случае самовольного занятия земель, информация вносится в соответствующие сведения кадастрового квартала.



Рисунок 26 – Фиксация неучтенных земельных участков

Показатели, полученные государственным инспектором по использованию и охране земель, являющихся сотрудниками Росреестра с использованием ГИС-технологий в неделю представляют собой значения, отраженные в таблице 19.

Таблица 19 – Сравнение годовых показателей на одного инспектора по использованию и охране земель

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2017 г.*
Количество участков, на которых проведены проверки соблюдения земельного законодательства инспекторами по использованию и охране земель (без учета ОВД, прокуратуры, органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль и других органов)	12,27	10,35	7,98	110,00
Выявлено нарушений земельного законодательства	2,80	2,75	2,34	72,00
* Прогнозные сведения на 2017 г. в случае внедрения разработанного алгоритма планирования технологических процедур.				

Таким образом, показатели вырастут в отношении одного инспектора на следующие абсолютные величины в сравнении с 2015 годом:

– на 102 земельных участков, на которых проведены проверки соблюдения земельного законодательства государственным инспектором по использованию и охране земель;

– на 70 выявленных нарушений земельного законодательства РФ.

Кроме того, для анализа повышения эффективности технологических процедур следует отразить структурные изменения результативности проверок. Их статистика приведена в таблице 20.

Таблица 20 – Сравнение показателей результативности ГЗН на уровне субъекта РФ за 2015 г. и прогнозных показателей результативности на 2017 г.

Показатели	2015 г.	2017 г.	2015, %	2017, %	Δ, %
1	2	3	4	5	6
Количество участков, на которых проведены проверки соблюдения земельного законодательства инспекторами по использованию и охране земель (без учета ОВД, прокуратуры, органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль и других органов)	2050	3 450	100	100	0
Выявлено нарушений земельного законодательства	602	2 998	29	65	36
Оформлено и передано на рассмотрение материалов по нарушениям земельного законодательства	681	2 936	28	64	36

## Продолжение таблицы 20

1	2	3	4	5	6
Вынесено предписаний по устранению нарушений текущего года	226	2 774	11	55	44
Привлечено к административной ответственности	599	2 032	23	45	23

Сравнение показателей, представленное в таблице 20, также отображено для наглядности на рисунке 27.

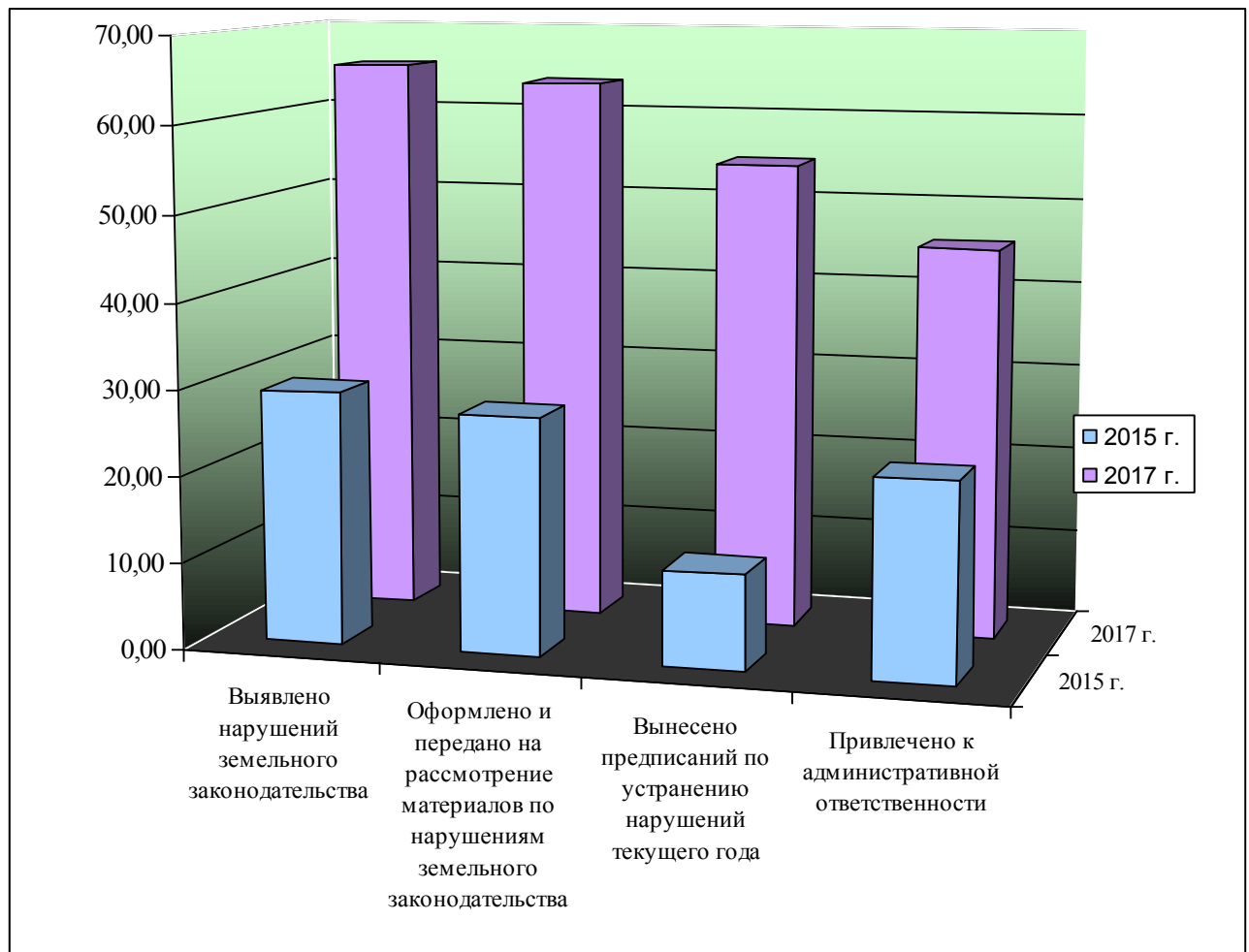


Рисунок 27 – Сравнение показателей результативности ГЗН на уровне субъекта РФ за 2015 г. и прогнозных показателей результативности на 2017 г.

Таким образом, апробация на практике (внедрение в производство) предложенной модели осуществления ГЗН (на уровне субъекта РФ) позволяет сделать следующие выводы:

– анализ картографического материала, данных государственного кадастра недвижимости, кадастрового деления и данных публичной кадастровой карты в рамках административного обследования объектов земельных отношений в рамках планирования технологических процедур приводит к увеличению количества выявленных правонарушений за единицу времени на 95 объектов проверки;

– наблюдается повышение эффективности технологических процедур, которое выражается в увеличении соотношения результативных проверок к общему числу технологически процедур на 43,77 %.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе выполненных исследований разработана модель ГЗН на уровне субъекта РФ, включающая в себя новую систему информационного взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, алгоритм планирования технологических процедур ГЗН, ГЗН, методику инструментального контроля границ земельного участка, технологические процедуры по внесению информации, полученной при осуществлении ГЗН, в ЕГРН.

Итоги диссертационного исследования заключаются в следующем:

– разработана модель ГЗН на уровне субъекта РФ, которая позволяет повысить эффективность контрольно-надзорной функции государства за счет сокращения контрольно-надзорных органов и изменения содержания и планирования технологических процедур ГЗН;

– определен принцип информационного взаимодействия органов, осуществляющих ГЗН;

– разработаны содержание и алгоритм планирования технологических процедур ГЗН;

– предложена методика инструментального контроля границ земельного участка;

– разработаны технологические процедуры по внесению информации, полученной при осуществлении ГЗН в ЕГРН;

– разработано два проекта актов нормативно-правового обеспечения разработанной модели.

Рекомендации и перспективы дальнейшей разработки темы должны быть направлены на нормативно-правовое и методическое обеспечение ведения ГЗН на уровне субъекта РФ.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы органами нормативно-правового регулирования в сфере земельных отношений в рамках деятельности по совершенствованию нормативно-правовой базы использования и охраны земель, органами государственной власти и органами местного са-

моуправления в процессе контрольно-надзорной деятельности за соблюдением земельного законодательства РФ.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

- АБС – активно действующие базовые станции;
- АС «Госземнадзор» – Автоматизированной системы «Госземнадзор»;
- г. – год;
- гг. – годы;
- ГЗН – государственный земельный надзор;
- ГКН – государственный кадастр недвижимости;
- ГНСС – глобальные спутниковые навигационные системы;
- ЕГРН – единый государственный реестр недвижимости;
- ЗК РСФСР – Земельный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики;
- ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации;
- КоАП – Кодекс об административных правонарушениях;
- МЗК – муниципальный земельный контроль;
- ОЗК – общественный земельный контроль граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций;
- ОМС (МЗК) – муниципальный земельный контроль органов местного самоуправления;
- п. – пункт;
- Портал – портал Росреестра [www.rosreestr.ru](http://www.rosreestr.ru);
- ОН – общий надзор;
- РОСПРИРОДНАДЗОР – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов;
- РОСРЕЕСТР – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальных органов;
- РОССЕЛЬХОЗНАДЗОР – Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальных органов;
- с. – страница;
- СКО – средняя квадратическая ошибка;

ст. – статья;

ТИР – территориальный информационный ресурс;

ФИР – федеральный информационный ресурс.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Аврунев, Е. И. Геодезическое обеспечение государственного кадастра недвижимости [Текст] : монография / Е. И. Аврунев . – Новосибирск : СГГА, 2010. – 144 с.
- 2 Аврунев, Е. И. Исследование структуры геодезического обоснования для обеспечения кадастровой деятельности в территориальном образовании [Текст] / Е. И. Аврунев, В. С. Хорошилов, М. В. Метелева // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2015. – № 5/С. – С. 82–86.
- 3 Аврунев, Е. И. К вопросу об оценке качества межевания земельных участков [Текст] / Е. И. Аврунев, И. А. Гиниятов, М. В. Метелева // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2013 : IX междунар. науч. конгр: Междунар. науч. конф., экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью: сб. материал. В 3т., Новосибирск, 15–16 апр. 2013 г. – С. 43 – 49.
- 4 Аврунев, Е. И. Оценка точности геодезических сетей для целей государственного кадастра недвижимости [Текст] / Е. И. Аврунев, К. А. Карпик // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2011. – № 5. – С. 94 – 99.
- 5 Аврунев, Е. И. Перспективная информационная модель государственного земельного надзора [Текст] / Е. И. Аврунев, И. В. Пархоменко // Вестник СГУГиТ. – 2016. – № 2(34). – С. 158–168.
- 6 Аврунев, Е. И. Предложения по восстановлению границ земельных участков при их уничтожении или несанкционированном нарушении [Текст] / Е. И. Аврунев, М. В. Метелева // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2015 : XI Междунар. науч. конгр. и выставка: Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью»: сб. материалов в 4 т. – Новосибирск: СГУГиТ, 2015. – Т. 3. – С. 98–105.
- 7 Аврунев, Е. И. Совершенствование координатного обеспечения государственного земельного надзора [Текст] / Е. И. Аврунев, И. В. Пархоменко //

Вестник СГУГиТ. – 2016. – № 2(34) – С. 150–157.

8 Антипов, И. Т. Формализация картографического обеспечения землеустройства, кадастра и мониторинга земель [Текст] / И. Т. Антипов, В. Н. Москвин, Д. В. Лисицкий // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2012. – № 2 доп.– С. 86–90.

9 Антонович, К. М. Использование спутниковых радионавигационных систем в геодезии: в двух томах [Текст] : монография / К. М. Антонович. – М.: Каргеоцентр, 2005. – 334 с. – 1 т.

10 Арент, К. П. Экономические аспекты экологизации народного хозяйства [Текст] / К. П. Арент. – М. : Моск. гос. ун-т природообустройства, 2001. – 225 с.

11 Бобров, А. Л. Устойчивое развитие и экономика природопользования [Текст] / А. Л. Бобров. – М. : КолосС, 2002. – 245 с.

12 Бухерт, В. Г. Архив Межевой канцелярии (1768-1918) [Текст] : учеб. пособие / В. Г. Бухерт ; Рос. гос. гуманитарный ун-т . – М. : РГГУ, 1997. – 109 с.

13 Варламов, А. А. Земельный кадастр [Текст] : учебник: в 6 т. / А. А. Варламов – М. : КолосС. – Т. 2 : Управление земельными ресурсами.– 2003.– 527 с.

14 Варламов, А. А. Земельный кадастр [Текст] : учебник: в 6 т. / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. – М.: КолосС. – Т .6: Географические и земельные информационные системы.– 2005.– 400 с.

15 Варламов, А. А. Кадастровая деятельность [Текст] : учебник / А. А. Варламов, С. А. Гальченко, Е. И. Аврунев . – М. : [б. и.], 2015. – 255 с.

16 Волков, С. Н. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? [Текст] / С. Н. Волков, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2015. – № 3. – С. 3–7.

17 Волков, С. Н. Как организовать эффективное управление земельными ресурсами в Российской Федерации [Текст] / С. Н. Волков, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2015. – № 9. – С. 6–12.

- 18 Гладкий, В. И. Кадастровые работы в городах [Текст] / В. И. Гладкий. – Новосибирск : Наука, 1998. – 281 с.
- 19 Гладкий, К. В. Об организации кадастрового сервиса в системе государственной регистрации и учёта недвижимости [Текст] / К. В. Гладкий // ГЕО-СИБИРЬ-2010 : сб. материалов VI Междунар. науч. конгр., 19-29 апр. 2010 г. – Новосибирск : СГГА, 2010. – Т. 3, ч. 2. – С. 3–7.
- 20 Гостева, С. С. Государственная политика в области экологии и охраны окружающей среды [Текст] / С. С. Гостева, С. Р. Гостева, С. А. Лопатина. – М. : Еврошкола, 2004. – 255 с.
- 21 Жаров, А. В. Мониторинг и охрана земель населенных пунктов в системе управления устойчивым развитием крупных городов [Текст] : монография / А. В. Жаров, В. Н. Москвин, Татаренко В.И. // LAP LAMBERT Academic Publishing: Saarbrucken, 2013. – 140 с.
- 22 Земельный кодекс Российской Федерации [Текст] : федер. закон № 136-ФЗ от 25.10.2001 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – 29 окт.– № 44. – С. 4147.
- 23 Земельный Кодекс РСФСР [Текст] : закон № 1103-1 от 25.04.1991 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – 30 мая.– № 22. – С. 768.
- 24 Инструкция по межеванию земель: утверждена Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 8 апреля 1996 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=26551>.
- 25 Инструкция по топографической съемке в масштабах 1:5000, 1:2000, 1:1000 и 1:500. ГКИНП-02-033-82: утверждена ГУГК СССР 05 октября 1979. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=6638>.
- 26 Каленицкий, А. И. Оценка точности площади физической поверхности участка на территории Алтайского края [Текст] / А. И. Каленицкий, Е. Е. Васильева // Вестник СГГА. – 2012. – Вып.2(18). – С. 68–74.
- 27 Карпик, А. П. Информационное обеспечение геодезической про-

странственной информационной системы [Текст] / А. П. Карпик // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2013. – № 4/С. – С. 70–73.

28 Карпик, А. П. Методологические и технологические основы геоинформационного обеспечения территорий [Текст]: монография / А. П. Карпик. - Новосибирск: СГГА, 2004. – 260 с.

29 Карпик, А. П. Определение координат пунктов сети базовых станций Новосибирской области в общеземной системе координат [Текст] / А. П. Карпик, А. П. Решетов, А. А. Струков, К. А. Карпик // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2011 : VII междунар. Выставка и науч. конгр: СИБНЕФТЕГАЗ. ГОРНОЕ ДЕЛО СИБИРИ, Новосибирск, 19–25 апр. 2011 г. – Новосибирск : СГГА, 2011.– Т. 1, ч. 1. – С. 3 – 8.

30 Карпик, А. П. Основные принципы формирования единого геоинформационного пространства территорий [Текст] / А. П. Карпик, Д. В. Лисицкий // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2011 : VII междунар. Выставка и науч. конгр: СИБНЕФТЕГАЗ. ГОРНОЕ ДЕЛО СИБИРИ, Новосибирск, 19–25 апр. 2011 г.. – Новосибирск : СГГА.– С. 19–24.

31 Карпик, А. П. Оценка возможностей мониторинга земель территорий спутниковым методом [Текст] / А. П. Карпик // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2012. – №2/1. – С. 3–6.

32 Карпик, А. П. Применение сведений государственного кадастра недвижимости для решения задач территориального планирования [Текст] / А. П. Карпик // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2013. – № 6. – С. 112–117.

33 Карпик, А. П. Системная связь устойчивого развития территорий с его геодезическим информационным обеспечением[Текст] / А. П. Карпик // Вестник СГГА. – 2010. – Вып.1(12). – С. 3 – 11.

34 Карпик, А. П. Совершенствование методики контроля качества спутникового позиционирования при создании геоинформационного пространства территориального образования [Текст] / А. П. Карпик, Е. И Аврунев, А. А. Варламов // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2014.– № 4/С. – С. 182–186.

35 Карпик, А. П. Совершенствование модели ведения государственного

кадастра недвижимости в России [Текст] / А. П. Карпик, Д. Н. Ветошкин, О. П. Архипенко // Вестник СГГА. – 2011. – № 2(15). – С. 53–57.

36 Карпик, А. П. Структурно-функциональная модель геодезической пространственной информационной системы [Текст] / А. П. Карпик // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2004. – № 6. – С. 140–148.

37 Кодекс об Административных правонарушениях Российской Федерации [Текст] // Российская газета. – 2001. – 31 дек. – № 256. – С. 2001.

38 Конституция Российской Федерации [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 08 авг. – № 31. – С. 4398.

39 Коняева, А. Г. Значение качества кадастровой информации и её развитие в современной России [Текст] / А. Г. Коняева, А. П. Сизов // Использование и охрана природных ресурсов в России. – 2011. – № 3. – С. 21–24.

40 Коняева, А. Г. Требование времени - развитие состава кадастровой информации ГКН [Текст] / А. Г. Коняева, А. П. Сизов // Кадастр недвижимости. – 2011. – № 3. – С. 102–105.

41 Лебедев, Ю. В. Комплексная оценка лесов в системе кадастра природных объектов [Текст] / Ю. В. Лебедев, А. И. Федоров // ГЕО-сибирь-2008 : сб. материалов IV Междунар. науч. конгр. – Новосибирск, 22-24 апр., 2008 г. Новосибирск : СГГА, 2008. – Т. 2, ч. 1. – С. 196–201.

42 Лисицкий, Д. В. Методические основы веб-картографии [Текст] / Д. В. Лисицкий, П. М. Кикин // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка, 2014. – № 4/С. – С. 85–91.

43 Маркузе, Ю. И. Теория математической обработки геодезических измерений [Текст] : учеб. пособие для вузов (доп.) / Ю. И. Маркузе, В. В. Голубев. – М. : Академ. Проект, 2010. – 247 с.

44 Метелева, М. В. Разработка и исследование методики координатного обеспечения кадастровой деятельности в территориальных образованиях [Рукопись] : дис. ... канд. тех. наук: 25.00.26 – Землеустройство, кадастр и мониторинг земель / Мария Викторовна Метелева. – Новосибирск : СГУГиТ, 2015. – 150 с.

45 Методические рекомендации по проведению межевания объектов

землеустройства [Электронный ресурс] : утв. Росземкадастром 17.02.2003. – Режим доступа:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=85502>.

46 Мониторинг природной среды аэрокосмическими средствами [Текст] : учеб. пособие для вузов, рекомендовано УМО / В. А. Малинников [и др.]. – М. : МИИГАиК, 2009. – 140 с.

47 Обиденко, В. И. Технология определения метрических параметров территории Российской Федерации по геопространственным данным [Текст] / В. И. Обиденко // Вестник СГГА. – 2012. – Вып.3(19). – С. 3-14.

48 Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации [Текст] : федер. закон № 183-ФЗ от 23.06.2016 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – 27 июля.– № 26 (часть 1). – С. 3852.

49 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] : федер. закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 // Собрание законодательства РФ. – 2003. – 06 окт.– № 40. – Ст. 3822.

50 Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Текст] : федер. закон № 212-ФЗ от 21.07.2014 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – 02 мая.– № 30, ч.1. – Ст. 4213.

51 Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2016. – 02 мая.– № 18. – Ст. 2495.

52 Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 02.06.2015 № 551-ОЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/465708967>.

53 Об охране окружающей среды [Текст] : федер. закон от 10.01.2002 №

7-ФЗ // Рос. Газ. – 2002. – 12 янв.

54 Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, формы специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, состава сведений, включаемых в специальную регистрационную надпись на документе, выражающем содержание сделки, и требований к ее заполнению, а также требований к формату специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, в электронной форме, порядка изменения в Едином государственном реестре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка при исправлении реестровой ошибки [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 16.12.2015 № 943. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=196026>.

55 Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного контроля [Электронный ресурс] : приказ М-ва сельского хоз-ва Российской Федерации от 07.09.2009 № 411. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=93454>.

56 Об утверждении административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора [Электронный ресурс] : приказ М-ва эконом. развития Российской Федерации от 20.07.2015 № 486. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=189374>.

57 Об утверждении и введении в действие Основных положений о государственной геодезической сети Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ Федер. службы геодезии и картографии России от 17 июня 2003 г № 101-пр. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=393185>.

58 Об утверждении концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2010 г. № 1292-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=163829>.

59 Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору [Текст] : Постановление Правительства РФ от 28 августа 2000 № 1072- р. // Собрание законодательства РФ. – 2015. – 07 сент. – № 36. – Ст. 5043.

60 Об утверждении «Основных положений об опорной межевой сети»: Приказ Росземкадастра от 15 апреля 2002 № П/261. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=343086>.

61 Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 № 846 // Рос. газ. – 2002. – 05 дек.

62 Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре [Текст]: Постановление Правительства РФ от 02 января 2015 № 1 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – 12 янв. – № 2. – Ст. 514.

63 Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Новосибирской области [Текст]: Постановление Правительства Новосибирской области от 20 ноября 2012 № 522-п // Советская Сибирь. – 2012. – 04 дек. – № 227. – С. 5032.

64 Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 852. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=175349>.

65 Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс] : приказ Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=195686>.

66 Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Текст] : Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 № 489 // Собрание законодательства РФ. – 2010. – 12 июля. – № 28. – С. 3706.

67 Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений [Текст]: Постановление Правительства РФ от 18 марта 2015 № 251 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – 30 мар. – № 13. – С. 1937.

68 Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения [Электронный ресурс] : Приказ М-ва эконом. развития РФ от 1 марта 2016 г. № 90. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=196699>.

69 Об утверждении форм документов, в виде которых предоставляются сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Текст] : приказ Минэкономразвития России от 22 марта 2013 № 147 // Рос. газ. – 2013. – 29 мая.

70 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст] : федер. закон от 18 июля 2011 № 242-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 25 июля. – С. 2554.

71 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 21 июля 2014 № 234-ФЗ // Собрание законо-

дательства РФ. – 2014. – 28 июл. – № 30, ч. I. – С. 4235.

72 О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] : федер. закон от 21 июля 2014 № 219-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 28 июл. - № 30, ч. I. – С. 4220.

73 О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст] : федер. закон от 13.07.201г5 № 246-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – 20 июл. – № 29 (часть I). – С. 4372.

74 О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации [Текст] : Постановление Правительства РФ от 05 июня 2013 № 476 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – 17 июн.– № 24. – Ст. 2999.

75 О Государственной программе мониторинга земель Российской Федерации на 1993-1995 годы [Текст] : Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 05 февраля 1993 № 100 // Рос. газ. – 1993. – 18 фев.

76 О государственной регистрации недвижимости [Текст] : федер. закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – 20 июл. – № 29, ч.1. – Ст. 4344.

77 О государственном земельном надзоре [Текст] : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 689 // Рос. газ. – 2006. – 23 нояб.

78 О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст] : федер. закон № 294-ФЗ от 18.07.2011 // Рос. газ. – 2008. – 30 дек.

79 О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Текст] : Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 // Собрание законодательства РФ. – 2008. – 02 июл. – № 22. – Ст. 2581.

80 О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [Текст] : Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – 25 нояб. – № 47. – Ст. 6117.

81 О мониторинге земель [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.1992 № 491 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1992. – № 4. – С. 183.

82 О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности [Текст] : федер. закон № 10-ФЗ от 12.01.1996 // Рос. газ. – 1996. – 20 янв.

83 О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – 30 июл. – № 31. – С. 4006

84 О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст] : приказ Минэкономразвития РФ от 30.04.2009 № 141 // Рос. газ. – 2009. – 14 мая.

85 О реализации Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (вместе с «Порядком согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей») [Текст] : приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 № 93 // Законность. – 2009. – № 5. – С. 156.

86 Орлов, А. С. Исторический словарь. Декрет о земле 27 октября (9 ноября) 1917 [Текст] / А. С. Орлов, Н. Г. Георгиева, В. А. Георгиев . – М. : Проспект, 2012. – 966 с.

87 Основы компьютерной обработки данных в экологии (экоданных) [Текст] : практикум / Л. К. Трубина [и др.] ; СГГА. – Новосибирск : СГГА, 2014. – 157 с.

88 О собственности в РСФСР [Текст] : Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 30. – С. 416.

89 О собственности в СССР [Текст]: Закон СССР от 06.03.1990 № 1305-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 11. – С. 164.

90 О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии [Текст] : Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – 22 июн. – № 25. – Ст. 3052.

91 О федеральном государственном экологическом надзоре [Текст] : Постановление Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. . – 19 мая. – № 20. – Ст. 2535.

92 Пархоменко, И. В. Выявление неучтенных и незарегистрированных объектов при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля [Текст] / И. В. Пархоменко // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2015 : XI Междунар. выставка и науч. конгр.: Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью»: сб. материалов в 4 т., Новосибирск, 13-25 апр. 2015 г. – Новосибирск : СГУГиТ, 2015. – Т. 3 – С. 3–8.

93 Пархоменко, И. В. Информационная модель государственного земельного надзора [Текст] / И. В. Пархоменко // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2015. – № 5/С. – С. 90–96.

94 Пархоменко, И. В. Использование электронных государственных информационных ресурсов при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля [Текст] / И. В. Пархоменко // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2016 : XII Междунар. науч. конгр. и выставка : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью»: сб. материалов в 3 т., Новосибирск, 18-22 апр. 2016 г.– Новосибирск : СГУГиТ, 2016. – Т. 2. – С. 13–18.

95 Пархоменко, И. В. Проблемы государственного земельного надзора в Российской Федерации [Текст] // Интерэкспо Гео-Сибирь-2014 : X Междунар.

науч. конф. и выставка). – 2014. – Т. 2. – С. 11–17.

96 Пархоменко, И. В. Совершенствование информационного взаимодействия при осуществлении государственного земельного надзора и влияние на формирование налогооблагаемой базы муниципального образования [Текст] / И. В. Пархоменко // Вестник СГГА. – 2014. – № 3 (27) . – С. 137–146.

97 Положение о Департаменте государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Российской Федерации, утвержденное 22.01.9 [Электронный ресурс] : письмо М-ва здравоохранения РФ от 28.01.1998 № 1100/160-98-03. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=279435>.

98 Савиных, В. П. Геоинформационный анализ данных дистанционного зондирования [Текст] / В. П. Савиных, В. Я. Цветков. – М. : Картгеоцентр - Геодезиздат, 2001. – 228 с.

99 Сизов, А. П. Нормативно-правовое обеспечение управления и охраны земельных ресурсов и почв (окончание. начало в бюлл. № 6) [Текст] // А. П. Сизов // Использование и охрана природных ресурсов в России. – 2013. – № 1 (127). – С. 18–23.

100 Спиренков, В. А. Земельный надзор – эффективность в современных условиях [Текст] / В. А. Спиренков // Вестник Росреестра. – 2013 – № 4 – С. 42 – 46.

101 Терентьев, Д. Ю. К вопросу об оценке точности площадей земельных участков [Текст] / Д. Ю. Терентьев // Вестник СГГА. – 2013. – Вып.1(21). – С. 82 – 88.

102 Трубина, Л. К. Пространственная дифференциация городских земель на основе геоинформационного анализа рельефа [Текст] / Л. К. Трубина, Д. В. Лисицкий, Д. В. Панов // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2013. – № 4/С. 1. – С. 149–152.

103 Чешев, А. С. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров [Текст] : учеб. пособие / А. С. Чешев, О. В. Погребная, К. В. Тихонова. – Ростов н/Д. : Феникс, 2015. – 429 с.

104 Численность населения Новосибирской области на 1 января 2016 и за 2015 год с разбивкой по муниципальным образованиям. Официальная информация Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://novosibstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/novosibstat/resources/95583c8047d3eecb9007b4ed3bc4492f/Численность+населения+по+муниципальным+образованиям+на+1+января+2016+года+и+в+среднем+за+2015+год.pdf](http://novosibstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/novosibstat/resources/95583c8047d3eecb9007b4ed3bc4492f/Численность+населения+по+муниципальным+образованиям+на+1+января+2016+года+и+в+среднем+за+2015+год.pdf).

105 Шалмина, Г. Г. Территориальные основы государственного управления [Текст] : монография в 2 т. / Г. Г. Шалмина Г. Г. и др. – Новосибирск : СГГА, 2003. – 750 с.

106 Швецова, В. И. Судоустройство и правоохранительные органы в Российской Федерации [Текст] / В. И. Швецова. – М.: Проспект, 1996. – С. 206.

107 Шендрик, Н. К. Результаты экспериментальных определений координат геодезического пункта по измерения ГЛОНАСС [Текст] / Н. К. Шендрик // Вестник СГУГиТ. – 2015. – Вып. 4(32). – С. 33–41.

108 Шибанов, Ф. А. Генеральное межевание — новый этап картографирования территории России последней трети XVIII в. [Текст] / Ф. А. Шибанов // Вестник Ленингр. ун-та. Геология. География. — 1966. — Вып. 4. — С. 125–128.

109 Avrunev, E. I. Deformation model-building for Engineering Objects [Текст] / E. I. Avrunev, E. S. Plyusnena // 3rd workshop, Integration of point-and Area-wise Geodetic Monitoring for Structures and Natural Objects. – 2015. – P. 20–25.

110 Avrunev, E. I. Geodetic Monitoring of Natural Object Condition (by the example of a landslide) [Текст] / E. I. Avrunev, I. A. Giniyatov, D. Y. Terentyev, M. V. Meteleva // 2nd workshop, Integration of point-and Area-wise Geodetic Monitoring for Structures and Natural Objects. – 2014 – P. 118–122.

111 Dale P.D. Land Administration (Spatial Information System and Geostatics Series) [Текст] / Dale P. D., J. D. McLaughlin. – New York: Oxford University Press. – 2000. – March 23. – 184 p.

112 Dale, P.D. Land Information Management [Текст] / Dale P. D., J. D. McLaughlin. – New York : Clarendon Press. – 1988. – 266 p.

113 Federal land management [Текст] // United States of America: United States Government Accountability Office, 2009 – 52 p.

114 Fitzsimmons, A. K. Reforming federal land management: cutting the Gordian knot [Текст] / A. K. Fitzsimmons. - Lanham: The Rowman and Littlefield Publishers Ink. – 2010. – 183 p.

115 Goran, W. D. Plans for the land management system (LMS) Initiate [Текст] / W. D. Goran, J. P. Holland, J. W. Barko // United States of America: US Army corps of Engineers, 1999 – 53 p.

116 Javad F. The future is not what it used to be [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.javad.com/downloads/javadgnss/publications/AmSurv-2008-06.pdf>.

117 Larsson, G. Land management as public policy [Текст] / G. Larsson. – Lanham: University Press of America. – 2010. – 177 p.

118 Nichols, S. E. Land Registration: managing information for land administration [Текст] / S. E. Nichols // Department of Geodesy and Geomatics Engineering University of New Brunswick. – 1993. – 198 p.

119 Simpson S. R. Land Law and Registration. [Текст] / R. S. Simpson. – Cambridge: C.U.P. – 1976. – 726 p.

120 Wakker, W. J., Van der Molen, P., Lemmen, C. Land registration and cadastre in the Netherlands, and the role of cadastral boundaries: The application of GPS technology in the survey of cadastral boundaries [Электронный ресурс].– Режим доступа: [http://www.lsgi.polyu.edu.hk/staff/zl.li/Vol\\_5\\_1/02-Holland.pdf](http://www.lsgi.polyu.edu.hk/staff/zl.li/Vol_5_1/02-Holland.pdf).

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

(обязательное)

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Статья 1.

Внести в ЗК РФ (Собрание законодательства РФ, 2001, № 44, С. 4147; 2003, № 27, С. 2700; 2004, № 27, С. 2711; № 41, С. 3993; № 52, С. 5276; 2005, № 1, С. 15, 17; № 10, С. 763; № 30, С. 3122, 3128; 2006, № 1, С. 17; № 17, С. 1782; № 23, С. 2380; № 27, С. 2880, 2881; № 31, С. 3453; № 43, С. 4412; № 50, С. 5279, 5282; № 52, С. 5498; 2007, № 1, С. 23, 24; № 10, С. 1148; № 21, С. 2455; № 26, С. 3075; № 31, С. 4009; № 45, С. 5417; № 46, С. 5553; 2008, № 20, С. 2251, 2253; № 29, С. 3418; № 30, С. 3597, 3616; № 52, С. 6236; 2009, N 1, С. 19; № 11, С. 1261; № 29, С. 3582, 3601; № 30, С. 3735; № 52, С. 6416, 6419, 6441; 2010, № 30, С. 3998; 2011, № 1, С. 47, 54; № 13, С. 1688; № 15, С. 2029; № 25, С. 3531; № 27, С. 3880; № 29, С. 4284; № 30, С. 4562, 4563, 4567, 4590, 4594, 4605; № 48, С. 6732; № 49, С. 7027, 7043; № 50, С. 7343, 7359, 7365, 7366; № 51, С. 7446, 7448; 2012, № 26, С. 3446; № 31, С. 4322; № 53, С. 7643; 2013, № 9, С. 873; № 14, С. 1663; № 23, С. 2881; № 27, С. 3440, 3447; № 30, С. 4080; № 52, С. 6961, 6971, 6976, 7011; 2014, № 26, С. 3377; № 30, С. 4218, 4225, 4235; 2015, № 1 С. 11; № 29, С. 4339, 4350; 2016, № 18, С. 2495) следующие изменения:

1) статью 12 изложить в следующей редакции:

"Статья 12. Цели охраны земель

Целями охраны земель являются обеспечение соблюдения принципов земельного законодательства, предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель, а так же восстановление прав участников земельных отношений в случае их нарушения.";

2) часть 1 статьи 13 дополнить словами:

«и обеспечения реализации прав участников земельных правоотношений»

2) статью 13 дополнить пунктом 10:

«10. Собственники земельного участка вправе требовать от лиц, виновных в самовольном занятии земельного участка или части земельного участка, в том числе в использовании земельного участка без предусмотренных законодательством РФ прав на указанный участок, разовой компенсации в размере годового земельного налога, рассчитываемой исходя из ставки земельного налога для виновного лица и площади самовольно используемого земельного участка (части земельного участка).»

Статья 2.

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ»

В настоящее время в соответствии со ст. 12 ЗК РФ (далее ЗК РФ) под целями охраны земель понимается предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель. Вместе с тем в данной норме не учитывается, что действия инспекторов по использованию и охране земель направлены в том числе и на восстановление нарушенных прав участников земельных отношений и соблюдение принципов земельного законодательства, указанных в статье 1 ЗК РФ.

Неуплата налоговых платежей, арендной платы и иных платежей за использование земельных участков в бюджет либо собственнику земельного участка являются следствием самовольного занятия земельного участка или его части, использования земельных участков без предусмотренных законодательством прав. Они ущемляют права субъектов, чьи земли были самовольно заняты.

Некорректность налогооблагаемой базы или истребование неналоговых платежей также являются следствием нарушения порядка переуступки права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом.

Таким образом, нарушаются права и законные интересы собственника земельного участка, в том числе общественно-публичного образования в случае самовольного занятия государственных или муниципальных земель. В этом случае нарушается принцип платности использования земель, установленный в пункте 7 статьи 1 ЗК РФ.

Таким образом, статья 12 не содержит всех целей охраны земель.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» направлен на уточнение целей охраны земель и усиление ответственности виновного в самозахвате земельного участка (части земельного участка) или в использовании их без установленных законодательством РФ прав.

## ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

проекта Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ»

Реализация проекта Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» не потребует финансовых затрат из средств федерального бюджета.

## ПЕРЕЧЕНЬ

федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ»

Принятие проекта Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» не повлечет за собой признания утратившими силу, приостановления, изменения, дополнения или принятия федеральных законов.

Сведения о расчетах, обоснованиях и прогнозах последствий реализации предлагаемых решений, имеющих значение для оценки регулирующего воздействия проекта Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ»

### 1. Краткое описание предлагаемого нового правового регулирования

Проект Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» направлен на уточнение целей охраны земель и повышение ответственности лиц, виновных в самозахвате земельного участка (части земельного участка) или в использовании земельного участка (части земельного участка) без установленных законодательством РФ прав.

2. Проблема, на решение которой направлено новое правовое регулирование, оценка негативных эффектов, порождаемых наличием данной проблемы

Действующая редакция статьи 12 ЗК РФ (далее ЗК РФ) содержит цели охраны земель, которые в большинстве своем повторяют цели охраны окружающей среды и относятся к сфере экологии и не учитывают целей, направленных на правовое регулирование общественных отношений в сфере землепользования. Кроме того законодательство не предусматривает возмещение ущерба от действий лица, осуществившего самовольное занятие земельного участка (части земельного участка) или использующего земельный участок (часть земельного участка) без установленных законодательством РФ прав.

3. Цели предлагаемого регулирования и их соответствие принципам правового регулирования, программным документам Президента РФ и Правительства РФ

Законопроект разработан в целях совершенствования государственного земельного надзора.

Проектом Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» предлагается дополнить цели охраны земель целями охраны и восстановления прав земле- владельцев.

4. Новые полномочия, функции, обязанности и права органов государственной власти, органов местного самоуправления или изменение порядка их реализации

Проектом Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» предлагается предоставление права на получение в соответствующий бюджет компенсации за самовольное занятие земельного участка (части земельного участка) из государственных или муниципальных земель или использующего земельный участок (часть земельного участка) из государственных или муниципальных земель без установленных законодательством РФ прав.

5. Оценка расходов бюджетной системы РФ на организацию исполнения и исполнение новых полномочий, функций, обязанностей и реализацию прав или на изменение порядка их реализации

Реализация проекта Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» не потребует финансовых затрат из средств федерального бюджета. При этом доходы бюджетов бюджетной системы РФ увеличатся от получения компенсации за самовольное занятие или использование без установленных законодательством РФ прав земельных участков (частей земельных участков).

6. Новые обязанности субъектов предпринимательской деятельности или изменение содержания существующих обязанностей

Принятие и реализация проекта Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» не предусматривает новых обязанностей или изменения содержания существующих обязанностей субъектов предпринимательской деятельности.

7. Основные группы субъектов предпринимательской деятельности, интересы которых будут затронуты новым правовым регулированием, их количественная оценка

Все правообладатели земельных участков

8. Оценка расходов субъектов, осуществляющих предпринимательскую и иную деятельность, связанных с необходимостью соблюдать закрепляемые за ними обязанности, либо с изменением содержания таких обязанностей

В связи с принятием и реализацией проекта Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности не предвидится.

9. Риски невозможности решения проблемы предложенным способом, риски непредвиденных негативных последствий

Отсутствуют

10. Сведения о результатах консультаций с субъектами предпринимательской и иной деятельности

Проект Федерального закона «О внесении изменений в ЗК РФ» размещен на официальном сайте в сети Интернет.

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

(обязательное)

проект

ПРАВИТЕЛЬСТВО РФ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ г. № \_\_\_\_\_

Москва

О внесении изменений в правила взаимодействия органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль

Правительство РФ п о с т а н о в л я е т:

Утвердить прилагаемые изменения, которые вносятся в Правила взаимодействия органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2014 г. № 1515 (Собрание законодательства РФ, 2015, N 1 (часть II), ст. 298)

Председатель Правительства  
Российской Федерации

УТВЕРЖДЕНО  
постановлением Правительства  
РФ

от \_\_\_\_ \_\_\_\_\_ г. № \_\_\_\_\_

Изменения, которые вносятся в правила взаимодействия органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, утвержденные Постановлением Правительства РФ  
от 24 декабря 2015 г. № 1515

1. В пункте 2:

слово «согласовываются с» заменить словом «готовятся».

2. Пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. Сведения о штатной численности муниципальных инспекторов по использованию и охране земель направляются органами муниципального земельного контроля в территориальные органы федеральных органов государственного земельного надзора до 1 июня года, предшествующего году проведения соответствующих проверок.».

3. Пункт 4 изложить в следующей редакции:

«4. Территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора до 1 июля составляет ежегодный план муниципальных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а так же ежегодный план муниципальных проверок физических лиц и до 1 августа согласовывает их в органах прокуратуры.».

4. Пункт 5 изложить в следующей редакции:

«5. Территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора до 1 сентября направляет ежегодные планы муниципальных проверок в органы муниципального земельного контроля.».

5. Пункт 6 изложить в следующей редакции:

«6. Ежегодные планы муниципальных проверок, подготовленные территориальными органами федерального органа государственного земельного надзора обязательны для исполнения органами муниципального земельного контроля.».

6. Пункты 7 и 8 признать утратившими силу.

7. в пункте 10 слово «согласованный» заменить словом «подготовленный».

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Постановления Правительства РФ

«О внесении изменений в правила взаимодействия органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль»

Проект Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в правила взаимодействия органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» подготовлен в целях совершенствования системы государственного земельного надзора.

Существующая система составления планов ежегодных плановых проверок в рамках муниципального земельного контроля не позволяют эффективно контролировать подведомственную территорию. Зачастую план составляется самим инспектором по использованию и охране земель, что содержит большую долю субъективизма. А отсутствие требований к количеству плановых позиций позволяют составлять ежегодные планы из 3-5 позиций.

Наличие информации о признаках нарушений земельного законодательства РФ в государственной автоматизированной системе ведения единого государственного реестра недвижимости позволяет разработать и внедрить автоматизированный модуль формирования плана технологических процедур контрольно-надзорной деятельности по заданным параметрам.

Специалист отдела планирования территориального органа федерального органа ГЗН, задавая исходные данные по количеству инспекторов, установленной норме плановых технологических контрольно-надзорных процедур, целевому субъектному составу и территории деятельности, в результате может получить выборку из объектов земельных отношений, по которым внесена информация в кадастровые сведения о наличии признаков нарушений земельного законодательства РФ, для каждого государственного или муниципального инспектора по использованию и охране земель.

Централизация и автоматизация процессов составления ежегодных планов проверок на основе единого государственного реестра прав позволит увеличить эффективность контрольно-надзорной деятельности и уменьшить коррупционные риски.

## ПРИЛОЖЕНИЕ В

(обязательное)

ПОДРАЗДЕЛ III-6

Запись 3Статус записи актуальная

## ПРОЧИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ (ОБРЕМЕНЕНИЯ) ПРАВ

Кадастровый номер 54:01:001001:1

Условный номер \_\_\_\_\_

Номер регистрации 54-54/001-54/001/001/2018-135

Предмет ограничения (обременения) предписание об устранении нарушений земельного законодательства. Нарушение заключается в нецелевом использовании земельного участка. Дело об административном правонарушении № 54-123-45

Срок 18.08.2018

Лицо, права которого ограничиваются (обременяются) Иванов Иван Иванович, 28.11.1957, г. Новосибирск, Россия, СНИЛС, Россия, Новосибирская область, город Новосибирск, улица Ленина, дом 1, кв. 1,

Лицо, в пользу которого ограничиваются (обременяются) права \_\_\_\_\_

Документы-основания Предписание об устранении нарушений земельного законодательства от 18.05.2018

Государственный регистратор Петров П.П. 19.05.2018 15:18:13  
(Ф.И.О.) (дата) (время) (подпись)