

Санкт-Петербургский государственный университет

ОСИПЕНКО Наталия Сергеевна

Выпускная квалификационная работа

***Обеспечение контрольно-надзорной деятельности за использованием земель
в Российской Федерации
(на примере Ленинградской области)***

Уровень образования: магистратура

Направление *21.04.02 «Землеустройство и кадастры»*

Основная образовательная программа *ВМ.5672 «Управление объектами недвижимости и
развитием территорий»*

Научный руководитель:
ст. преподаватель, кафедра
землеустройства и кадастров,
канд. техн. наук, Волков А.В.

Рецензент:
доцент, кафедра геодезии,
землеустройства и кадастров
СПбГАСУ,
канд. экон. наук, доцент,
Соколов В.В.

Санкт-Петербург
2020

АННОТАЦИЯ

В работе исследуется обеспечение контрольно-надзорной деятельности за использованием земель в РФ (на примере Ленинградской области). Выявлено, что в Ленинградской области наблюдается неравномерная обеспеченность ГЗН и МЗК специализированным оборудованием, необходимым для проведения качественных проверок, не все отделы имеют доступ к ИС, наблюдается нехватка кадров.

Также контрольно-надзорная деятельность за использованием земель была рассмотрена через призму парадигм управления, на основании чего определены возможности развития земельного надзора и муниципального контроля через менеджмент знаний.

В ходе исследования установлено, что актуальными являются направления, связанные со статистическим анализом контрольно-надзорной деятельности и возможностях его модернизации, изучению управленческих аспектов, разработкой информационных систем для земельного контроля и надзора.

ABSTRACT

The MSc Thesis examines the provision of land use control and supervisory activities in the Russian Federation (on the example of the Leningrad oblast). It was revealed that in the Leningrad region land control as a government and municipal organization hasn't have enough facilities and staff.

Also, the land control and supervision were considered through the prism of management paradigms. The best way for evolution of land supervision and municipal control is integration of knowledge management to the base processes.

Author found that the relevant areas for next research is a statistical analysis of control and supervision activities, searching for modernization of statistical counting, new approach for management and the development case of land control and supervision information systems

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ В РОССИИ: ОБЗОР СОСТОЯНИЯ ИЗУЧЕННОСТИ ВОПРОСА	6
1.1 История контроля за использованием земель	6
1.2 Обзор нормативно-правовой основы контрольно-надзорной деятельности за использованием земель в РФ	11
1.3 Обзор исследований за 2015-2020 гг., посвященных земельному контролю и надзору.....	13
Выводы по 1 главе.....	14
2. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ В РФ	16
2.1 Государственный земельный надзор.....	16
2.2 Муниципальный земельный контроль.....	20
2.3 Общественный земельный контроль.....	21
Выводы по 2 главе.....	27
3. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ В РФ.....	29
3.1 Определение показателей-признаков КНД	29
3.2 Определение связей «земинспектор – признак», «показатель – признак»	41
3.3 Определение динамики земельного надзора на примере Ленинградской области, Калининградской области и Краснодарского края	46
Выводы по 3 главе.....	51
4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ В РФ.....	53
4.1 Определение содержания понятия «обеспечение КНД» и «обеспеченность КНД». Оценка обеспеченности КНД (на примере ЛО).....	53

4.2 Развитие земельного контроля и надзора: переход от административной парадигмы к менеджменту знаний	60
4.3 Информационное обеспечение - ключ к развитию контрольно-надзорной деятельности за использованием земель в РФ как части системы управления	65
Выводы по 4 главе.....	71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	73
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	75
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	77
Приложение А - Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного земельного надзора (в соответствии с Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 23 ноября 2016 г. № П/0569)	83
Приложение Б - Схема организации плановых и внеплановых проверок.....	86
Приложение В - Определение требований к общественному земельному контролю	88
Приложение Г - Сравнение показателей Ленинградской, Калининградской областей и Краснодарского края.....	92
Приложение Д – Таблицы определения трендов.....	98

ВВЕДЕНИЕ

Работа посвящена исследованию земельного контроля и надзора. **Актуальность** исследования заключается в исследовании и оценке на основе статистических данных изменений контрольно-надзорной деятельности за использованием земель, происходящих в рамках реформирования всей контрольно-надзорной деятельности в РФ с 2017 года.

Цель: определить содержание обеспечения контрольной и надзорной деятельности за использованием земель (на примере осуществления земельного надзора Управлением Росреестра по ЛО и земельного контроля муниципалитетами Ленинградской области)

Задачи:

- выполнить анализ состояния вопроса;
- проанализировать современную систему контроля и надзора за использованием земель в РФ;
- обобщить и проанализировать статистические данные государственного земельного надзора;
- определить обеспеченность контрольной и надзорной деятельности и пути ее оптимизации (на примере Ленинградской области).

Объект исследования: контрольно-надзорная деятельность за использованием земель.

Предмет исследования: правовое, информационное, материально-техническое и кадровое обеспечение государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля.

Методологическая основа: общенаучные методы познания, включающие принцип объективности, системности, индукции, дедукции и др. Наряду с общенаучными методами познания применялись частнонаучные методы: описательный, лингвистический, сравнительно-правовой.

Теоретическая основа: действующее законодательство, опубликованные исследования предшественников.

1. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ В РОССИИ: ОБЗОР СОСТОЯНИЯ ИЗУЧЕННОСТИ ВОПРОСА

1.1 История контроля за использованием земель

До середины XVIII века в России отсутствовала единая государственная система учета земель. Это обстоятельство порождало большое число земельных споров между землевладельцами. Проведение Генерального межевания (1765 – 1861) привело к закреплению земельной собственности с установлением границ землевладений. Появление требований к землевладельцам о контроле и сохранении земельного фонда, границ своих наделов стало предпосылкой формирования системы государственного контроля за использованием земель.

Законодательно прототип государственного земельного контроля был закреплён в период реформ 1861 года, когда была создана система государственных органов управления земельным фондом. Контроль осуществлялся мировыми посредниками, сельскими старостами, имевшими право при выявлении нарушений принимать меры по их устранению, в том числе применять штрафные санкции к виновным. Устанавливалась обязанность сельского старосты следить за сохранностью «меж и межевых знаков на землях, в пользовании крестьян находящихся или принадлежащих им в собственность, принимать необходимые меры для охранения благочиния, порядка и безопасности лиц и имущества от преступных действий, а равно предупреждать, чтобы не было потрав хлеба, побоя травы, лесных пожаров и порубок в лесах» (1).

Контролировал деятельность мировых посредников в области использования земельных угодий Главный комитет об устройстве сельского состояния, наделенный также правом осуществлять суд по земельным спорам.

Эта система не была изменена в ходе столыпинской аграрной реформы и просуществовала вплоть до революции 1917 года.

В декабре 1917 г. советское правительство заявляло о проведении реформы с помощью преобразованных земельных комитетов, созданных ранее Временным

правительством. Они, согласно статьям 33 и 35 «Инструкции об урегулировании земельными комитетами земельных и сельскохозяйственных отношений», в пределах своего района обязаны были наблюдать за своевременностью обработки, засева и уборки земель и их состоянием. В случае, когда землепользователь нарушал обязательства (например, несвоевременно обработал землю), уездный земельный комитет устанавливал денежное взыскание в размере причиненного народному хозяйству убытка (2).

В феврале 1918 г. был выпущен Декрет ВЦИК о социализации земли, в котором земельные комитеты уже не упоминались, а распоряжение землей было вверено Советам. Определялись случаи прекращения права пользования земельным участком и впервые были выделены такие случаи как «использование земли способом, законом недозволенным (например, тайное применение наемного труда, свалка нечистот в неуказанном месте); когда пользование землей со стороны данного лица наносит вред соседнему хозяйству (например, выделка химических веществ)» (3).

В 60-е годы XX в. был принят ряд постановлений, направленных на борьбу с нерациональным использованием земель и повышение их плодородия.

В соответствии с Основами земельного законодательства СССР и союзных республик, Совет Министров СССР своим постановлением от 11 мая 1970 года № 325 утвердил «Положение о государственном контроле за использованием земель».

Положение определило задачи государственного контроля за использованием всех земель, систему органов, ведущих государственный контроль: «Государственный контроль за использованием всех земель осуществляется Советами депутатов трудящихся, их исполнительными и распорядительными органами в соответствии с их компетенцией, а также землеустроительной службой системы Министерства сельского хозяйства СССР»(4).

Положение впервые предусмотрело введение новой должности – Главного государственного инспектора по использованию и охране земель СССР, союзной республики, автономной республики, края, области и района, которыми стали

руководители землеустроительной службы (Главного управления землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства СССР) соответствующего образования (СССР, Союзной республики, края, области, автономной республики, района), их права и порядок назначения.

Штрафные санкции накладывались административными комиссиями при Исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся по представлению Главных государственных инспекторов по использованию и охране земель соответствующего образования.

В 1970 – 1971 во всех союзных республиках вступили в силу новые земельный кодексы.

Контроль за использованием и охраной земель, его задачи были закреплены Земельным кодексом РСФСР от 1 июля 1970 года. Контроль осуществлялся Советом народных депутатов и его исполнительными и распорядительными органами, а также Министерством сельского хозяйства СССР и его землеустроительной службой. 25 апреля 1991 года был принят новый ЗК РСФСР, где расширялся список земельных правонарушений, увеличивались размеры штрафов, а также были определены ведомства, уполномоченные на наложение данных санкций (5).

Процесс становления Государственного земельного контроля (с 2011 г. – надзора) в Российской Федерации можно проследить по принятым с 1991 года нормативно-правовым актам (таблица 1).

Таблица 1 - Хронология изменений в осуществлении земельного надзора в РФ

Год	НПА	Изменения
1991	Указ Президента РФ от 27.12.1991 N 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»	Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам, Минсельхоз РСФСР и его органы на местах должны привлекать к ответственности за нарушения земельного законодательства

1993	Указ Президента РФ от 27.10.1993 N 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»	Устанавливалась иерархия должностей в области контроля за использованием и охраной земель
1993	Указ Президента РФ от 16.12.1993 N 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»	До принятия «Основ земельного законодательства РФ» нарушители подвергались штрафу (исчисляемого в МРОТ). Органы ГЗК могли самостоятельно рассматривать дела о нарушениях земельного законодательства
1993	Постановление Правительства РФ от 23.12.1993 N 1362 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации»	Указывались задачи ГЗК, уполномоченные на его проведение органы власти и их функции, права и обязанности госземинспекторов; устанавливался порядок наложения штрафов за нарушение земельного законодательства.
2001	Федеральный закон от 25.10.2001 N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»	Законодательно закреплялся контроль за использованием и охраной земель, устанавливались его типы (государственный, муниципальный, общественный, производственный).

2002	Федеральный закон от 30.12.2001 N 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»	Законодательно были установлены административные санкции за нарушение земельного законодательства.
2002	Постановление Правительства РФ от 19.11.2002 N 833 «О государственном земельном контроле»	Росземкадастр и его ТО проводят ГЗК совместно с Минприроды РФ, Минсельхозом РФ и Госстроем России
2006	Постановление Правительства РФ от 15.11.2006 N 689 «О государственном земельном контроле»	Разделение функций по ГЗК (с 2011 года - надзору) между Роснедвижимостью (Росреестром), Росприроднадзором и Россельхознадзором.
2015	Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 №1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»	Введено новое надзорное мероприятие – административное обследование

В 2014 году были внесены изменения в Земельный кодекс РФ, в соответствии с которыми было разработано, а в 2015 году - принято Положение о государственном земельном надзоре, где было подтверждено разделение функций по надзору между тремя ведомствами – Росреестром, Росприроднадзором и Россельхознадзором, а также введен новый метод осуществления надзора – административное обследование.

В 2017 году началось реформирование контрольно-надзорной деятельности. В программу реформы попал и земельный надзор: с 2018 года начали применяться проверочные листы, использоваться риск-ориентированный подход, введена новая методика оценки эффективности и результативности выполнения надзорной

функции, внесены изменения в оценку эффективности работы земельных инспекторов, заключены новые соглашения с муниципальным земельным контролем. В связи с многочисленными изменениями в рамках реформы, в 2019 году Росреестр утвердил новый административный регламент. Ожидаются большие изменения в работе ГЗН после принятия в 2021 году единого закона о контрольно-надзорной деятельности (34) и нового положения о государственном земельном надзоре (по состоянию на май 2020 года проект единого закона находится в первом чтении).

1.2 Обзор нормативно-правовой основы контрольно-надзорной деятельности за использованием земель в РФ

Контроль – это учет, проверка. Сущность контроля выражается в том, что субъект управленческого органа осуществляет контроль над тем, как выполняются требования вышестоящего органа. При осуществлении своей деятельности, контролирующие органы наделяются исполнительной властью. Цель контролирующих органов – не только осуществить контроль, но и проверить целесообразность того или иного процесса.

Надзор – непрерывное наблюдение и проверка, связанные с обеспечением неукоснительного исполнения законов. При этом надзорные органы не обладают административными и управленческими полномочиями. Цель надзора – исключительно неукоснительное исполнение норм законодательства.

Методы осуществления контроля и надзора совпадают – это проведение проверок, получение объяснений, истребование и анализ документов, использование экспертных оценок. С.А. Липски отмечает следующие различия контроля и надзора:

- надзор – непрерывное наблюдение и проверка, контроль – прерываемое, периодическое;

- контроль может выполняться как государственными, так и негосударственными органами, надзор – только государственными (Липски С.А., 2018: 24, 25).

Однако разграничений между контролем и надзором не установлены как в действующем законодательстве, так и в проекте Единого закона о контрольной и надзорной деятельности в РФ. Следует отметить и тот факт, что в действующем земельном законодательстве нет выделения принципов осуществления земельного контроля и надзора. В результате введения Единого закона на ГЗН и МЗК будут распространяться единые для всех типов контроля и надзора принципы законности, научности, экономичности и т.п. (34)

Правовой базой контрольно-надзорной деятельности за использованием земель являются, Конституция РФ, Гражданский, Земельный, Водный, Лесной кодексы РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, федеральные законы, постановления Правительства (7, 10, 11, 12, 13, 14), положения о государственном земельном надзоре, постановления о муниципальном контроле муниципальных образований.

Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного земельного надзора, приведены в Приложении А.

Можно сделать вывод о том, что на данный момент законодательно земельный контроль и надзор рассматриваются только как функция и действия по осуществлению этой функции (т.е. внешнее управление, управление средой), но не рассматриваются внутренние управленческие процессы по реализации этой функции (т.е. управление внутри самих ОГВ и ОМС, уполномоченных на проведение КНД, контроль (как функция и действие руководителей) внутри контролируемых и надзорных подразделений).

1.3 Обзор исследований за 2015-2020 гг., посвященных земельному контролю и надзору

За период существования государственного земельного контроля (надзора), муниципального земельного контроля было проведено много исследований, посвященных различным аспектам КНД. В связи с изменениями законодательства в 2015 году, почти все проблемы, рассмотренные исследователями ранее, были решены и в данной работе рассматриваться не будут.

В результате анализа публикаций в журналах «Известия высших учебных заведений. Геодезия и аэрофотосъемка», «Геодезия и картография», Вестник СГУГиТ, «Землеустройство, кадастр и мониторинг земель», электронных каталогов Российской государственной библиотеки, Российской национальной библиотеки, за 2015-2020 гг. по тематике земельного контроля и надзора были защищены 3 диссертации, из которых 2 посвящены правовым аспектам (Бутылина Е.В., 2015; Карпова Е.С., 2017) и одна – разработке модели организации ГЗН на уровне субъекта РФ (Пархоменко И.В., 2016). В результате поиска также выявлено 192 публикации разных авторов, посвященных вопросам контроля и надзора за использованием земель (из них 5 статей опубликовано в профильных рецензируемых журналах (Цаповская О.Н., 2016; Липски С.А., 2017; Катаева М.В., 2019; Каталина Л.А., 2019; Сизов А.П., 2019;)), издано 3 учебных пособия (Киселева Н.А., 2015; Липски С.А., 2018; Нарожняя А.Г., 2018). В публикациях и изданиях рассматриваются действующие нормативные положения по государственному земельному надзору и муниципальному земельному контролю. Наиболее весомый вклад в изучение земельного контроля и надзора внесли И.В.Пархоменко (в вопросах информационного обеспечения ГЗН) и С.А Липски. (в исследовании вопросов правового обеспечения ГЗН и МЗК).

В результате анализа публикаций можно отметить следующие недостатки:

- некоторые статьи основываются на устаревшей к моменту написания нормативно-правовой базе;
- неправильный ссылочный аппарат, усложняющий поиск других авторов;

- неправильный выбор мест для публикации (например, статьи про использование БПЛА при ГЗН отправлены в юридический журнал, хотя в статье нет рассмотрения юридических вопросов);

- в работах описываются проблемы существующей системы контроля и надзора, но не дается достаточное обоснование на статистических данных, нет описаний из практики;

- исследования носят теоретический и описательный характер, нет взгляда «изнутри» ГЗН и МЗК (поскольку для качественного изучения властных систем требуется возможность включения исследователя в административные процессы в качестве наблюдателя с предоставлением доступа для работы с внутренней документацией);

- в публикациях нет упоминаний о реформе контрольно-надзорной деятельности, что может свидетельствовать о поверхностном ознакомлении с темой государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;

- не рассматриваются вопросы, связанные с общественным земельным контролем (он опускается авторами из-за отсутствия регламентации такого контроля в законодательстве).

В целом следует ответить, что авторы статей не специализируются на вопросах земельного контроля и надзора, их публикации – разовые, и не несут существенной информации, являются типовыми статьями. Авторы нетиповых и актуальных статей специализируются на экологическом контроле, мониторинге земель, земельном праве, и при исследовании земельного контроля и надзора опираются именно на свой профиль при описании контрольно-надзорной деятельности.

Выводы по 1 главе

1. Существующая система земельного контроля и надзора ведет свою историю с периода Генерального межевания и реформ Александра II. В 1970-х гг.

эта система приобрела четкую организационную структуру и управленческий подход, который действует с небольшими изменениями и сегодня.

2. Действующая система нормативно-правовых актов достаточно обширна, однако в результате проводимых реформ постоянно подвергается изменениям.

3. После введения единого закона о контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации произойдет пересмотр большинства актов правовой основы земельного контроля и надзора.

4. В работах, опубликованных с 2017 года практически нет упоминаний о реформировании КНД, проводимые изменения не анализируются, не указывается, что те или иные изменения являются следствием реформирования. Общественный земельный контроль в работах не представлен.

С учетом вышеизложенных замечаний, рассмотрим ключевые положения действующей системы контроля и надзора за использованием земель в РФ с учетом реформы КНД.

2. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ В РФ

2.1 Государственный земельный надзор

Государственный земельный надзор – деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (рисунок 1), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований, установленных земельным законодательством (6). Также такой надзор включает в себя систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований земельного законодательства, анализ и прогнозирование состояния их исполнения (Липски С.А., 2018).

Основными формами государственного земельного надзора являются плановые и внеплановые проверки соблюдения требований законодательства РФ, административное обследование, позволяющее производить систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства в дистанционном формате, анализ нормативно-правовых актов ОГВ и ОМС.

Ежегодно органами ГЗН составляется план проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства. Выбор субъектов проверки (правообладателей земельных участков) проводится на основании риск-ориентированного подхода. Также учитываются:

- периодичность проведения плановых проверок;
- результаты проведения административного обследования;
- анализ результатов предыдущих проверок;
- данные государственного мониторинга земель;
- анализ соблюдения требований, установленных нормативно-правовыми актами РФ.

Государственный земельный надзор

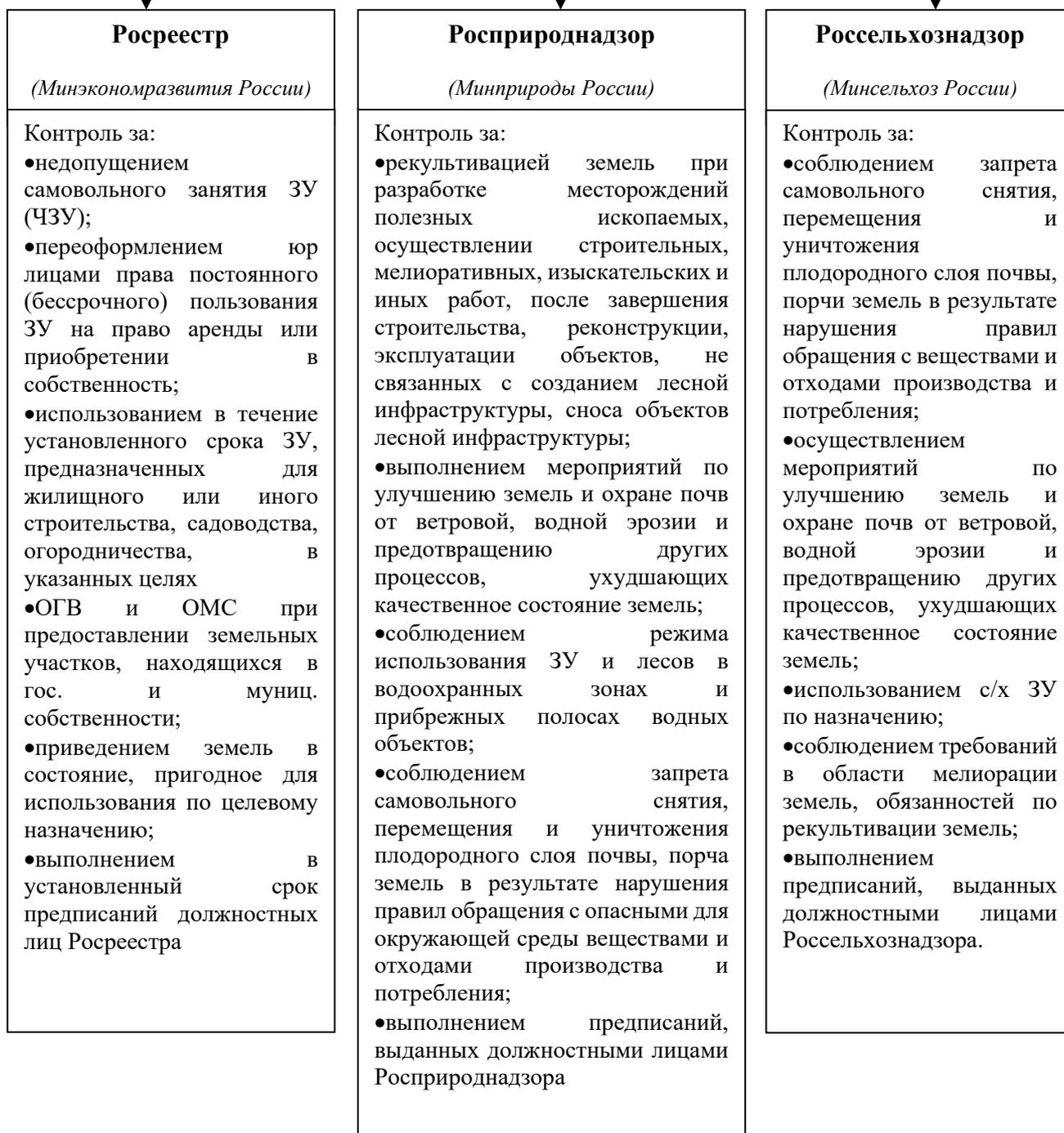


Рисунок 1 - Структура государственного земельного надзора (6, 12)

Внеплановые проверки проводятся на основании заявлений, поступивших в орган государственного земельного надзора и результатов проведенных административных обследований (таблица 2).

Таблица 2 - Состав плановых и внеплановых проверок

	Плановая проверка	Внеплановая проверка
Предмет проверки	соблюдение требований земельного законодательства, выполнение предписаний органов ГЗН	
Субъекты проверки	ОГВ, ОМС, юридические лица, ИП, граждане	
Основания проведения	распоряжение или приказ руководителя, заместителя руководителя органа ГЗН в соответствии с ежегодным планом проведения проверок	истечение срока исполнения предписания; мотивированное представление должностного лица органа ГЗН по результатам АО или предварительной проверки поступивших обращений и заявлений
Последовательность проведения проверки	Приложение Б	
Результат проверки	акт по установленной форме в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается проверяемому лицу или его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки	

Плановые, внеплановые проверки и административные обследования могут проводиться в виде документарных и выездных, но большая часть проверок и АО проводится в документарно-выездной форме (таблица 3).

Таблица 3 - Состав выполнения проверок в документарно-выездной форме

Этап поведения проверки (обследования)	Административное обследование	Плановые и внеплановые проверки
Сбор информации о субъекте проверки	Данные ОГВ и ОМС; данные ДЗЗ, ГМЗ, землеустроительные документы; открытые общедоступные информационные ресурсы и пр.	Данные ОГВ и ОМС
Выездные работы	-	Изучение документов, предъявленных правообладателем
	Фотофиксация Геодезические измерения Составление акта проверки (обследования)	
Обработка полученных материалов	-	Обработка документов (копий), выявленных у собственника
	Обработка геодезических измерений	
Принятие решения по результатам проверки	Выдача постановления, предписания или иных документов по факту выявленных нарушений или установление их отсутствия	

По итогам проведения проверок, АО, анализа правовых актов и данных ГМЗ органы государственного земельного надзора анализируют и прогнозируют состояние исполнения требований земельного законодательства. Результаты анализа и соответствующий прогноз включаются Росреестром в государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в РФ (12).

2.2 Муниципальный земельный контроль

Муниципальный земельный контроль — это деятельность ОМС по контролю за соблюдением ОГВ и ОМС, ЮЛ, ИП и гражданами выполнения требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации в отношении объектов земельных отношений.

Муниципальный земельный контроль охватывает все объекты земельных отношений, расположенные в границах муниципального образования. При этом ОМС городского округа осуществляют контроль в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах соответствующего округа, городских и сельских поселений, — в границах этих поселений, а органы местного самоуправления муниципального района — в отношении расположенных на межселенной территории со-ответствующего муниципального района. В городах федерального значения полномочия по земельному контролю могут быть отнесены к полномочиям ОГВ этих субъектов Российской Федерации (Липски С.А., 2018:24).

Формы муниципального контроля полностью соответствуют формам земельного надзора (за исключением проведения административного обследования). Порядок выполнения проверок также совпадает, но, в отличие от работников госземнадзора, должностные лица, осуществляющие муниципальный земельный контроль, не вправе самостоятельно привлекать правонарушителя к ответственности. Поэтому в случае выявления в ходе проведения проверки в рамках муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства в орган ГЗН направляется копия акта проверки, в котором указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения (Липски С.А, 2019).

В декабре 2014 года Правительством Российской Федерации были утверждены Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, которые восполнили

существовавший ранее пробел в правовом регулировании взаимоотношений МЗК и ГЗН (Липски С.А., 2018: 24). В ноябре 2019 года в правила было добавлено положение об обязательном приложении результатов выполненных в ходе проведения проверки измерений, материалов фотосъемки, объяснений проверяемого лица и иных связанных с проведением проверки документов или их копий (11).

Реформой КНД предусмотрено создание новых способов взаимодействия между муниципалитетом и государством, основанных на создании единой информационной среды – аналога межведомственного взаимодействия, однако относительно МЗК и ГЗН реализуются только пилотные проекты (36).

2.3 Общественный земельный контроль

Общественный земельный контроль – «деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, предусмотренных Земельным Кодексом и затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых данными органами актов и принимаемых ими решений» (6).

Существует большое число земельных вопросов, решение которых невозможно без участия общественности как отнесение или изменение целевого назначения земель, установление ограничений прав собственников, порядка изъятия земельных участков и т.д. (Ибрагимов К.Х., 2016). Осуществление общественного контроля может стать инструментом, позволяющим повысить эффективность земельной политики государства в целом, но на данный момент существует неопределенность в порядке осуществления такого контроля, взаимодействия государства и общественных инспекций.

Общественный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ. Как отмечает И.В. Пархоменко, «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» (Пархоменко И.В., 2016). Однако с введения в действие этого типа контроля в 2014 году, нормативная база под его проведение не разработана: на данный момент ОЗК описан только ст. 72.1 ЗК РФ.

Основным законом, регулирующим общественный контроль в целом, является Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". При разработке 212-ФЗ рассматривали следующие направления:

- необходимость разработки концепции общественного контроля;
- уточнение задач институтов общественного контроля и их правовых статусов;
- продолжение работы по повышению правовой грамотности граждан и их социально-правовой активности;
- разработка процедуры осуществления общественного контроля;
- определений оснований и мер ответственности государственных служащих за реализацию рекомендаций общественных институтов.

Закон предусматривает общественный контроль только за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, не определяя такого контроля в отношении других граждан, физических, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В законе также были закреплены цели, задачи и принципы общественного контроля, которые ранее содержались в различных нормативных актах, тем самым устранив существовавшие пробелы и коллизии.

В соответствии со ст. 3 граждане участвуют в общественном контроле в качестве инспекторов или экспертов. Согласно ст. 21, «общественный инспектор -

гражданин, привлеченный на общественных началах для проведения общественной проверки».

Ст. 4 дает определение общественному контролю, при этом устанавливая возможность расширения форм контроля, правах и обязанностях общественных инспекторов.

Ст. 18 определены следующие формы контроля:

- общественный мониторинг (8, ст.19);

- общественная проверка – «совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций» (8, ст.18). Срок проверки – не более 30 дней. При подготовке общественной проверки ее организатор вправе направить в проверяемый орган или организацию запрос о предоставлении необходимых для проведения общественной проверки документов и других материалов. По результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ (акт), который направляется руководителю проверяемого органа или организации, а также иным заинтересованным лицам, размещается субъектами общественного контроля в Интернете.

- общественная экспертиза.

Согласно статье 7 общественные организации и граждане, занимающиеся общественным контролем, могут создавать специальные сайты, на которых они размещают информацию о своей деятельности с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация, в том числе осуществляться информационное взаимодействие с ОГВ и ОМС.

Статья 4 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» продублирована и в ЗК РФ, но без адаптации под особенности земельного законодательства и действующих НПА в области земельного контроля и надзора.

Действие указанного закона не распространяется на «общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды (общественного экологического контроля)» (8, ст.2 п.3). В Указе (9, часть IV, п.27-л) общественный экологический контроль включает контроль в отношении земельных ресурсов. Возникает вопрос: можно ли отнести ОЗК к общественному контролю в области охраны окружающей среды по аналогии с государственным земельным надзором – частью государственного экологического надзора?

Обратимся к правовым основам и существующей практике общественного экологического контроля.

Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в статье 3 закреплены принципы охраны окружающей среды:

- обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды (помимо органов государственной власти и органов местного самоуправления) общественных и иных некоммерческих организаций, физических лиц...;

- участие граждан в принятии решений, касающихся прав на благоприятную окружающую среду.

Регулирование общественного экологического контроля (ОЭК) производится в соответствии со статьей 68 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ "Об охране окружающей среды". Данная статья была введена в 2005 году Федеральным законом от 31.12.2005 №199-ФЗ. Было дано определение целей ОЭК, описаны условия участия граждан и общественных объединений в таком контроле, определены права общественных инспекторов по охране окружающей среды. Федеральным законом от 03.07.2016 № 353-ФЗ было указано, что результаты их деятельности будут предоставляться в уполномоченные государственные органы власти (общественные советы при органах государственного лесного и

экологического надзоров) и органы местного самоуправления. Также указывалось, что общественный инспектор по охране окружающей среды должен участвовать в экологическом просвещении населения.

Порядок организации деятельности общественных инспекторов ОЭЖ и их взаимодействия с общественными советами государственного лесного и экологического надзоров определены Приказом Минприроды России от 12.07.2017 № 403 "Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды" (зарегистрировано в Минюсте России 22.02.2018 N 50111).

Общественный контроль выполняется и общественными организациями. Рассмотрим, как организуется ОЭЖ общероссийской общественной организацией по защите окружающей среды «Общественный экологический контроль России» (сокр. ООО «ОЭЖР»).

На официальном сайте ООО «ОЭЖР» (42) представлена информация о законодательстве в области общественного экологического контроля и охраны окружающей среды, документы самой организации и специальный раздел для инспекторов ОЭЖ. В разделе указывается информация о результатах деятельности общественных инспекторов, возможности обучения инспекторов. В рамках реализации гранта на проект «Развитие института общественных инспекторов-экологов» был создан Институт общественного инспектора-эколога, который включает в себя:

- проведение обучающих семинаров с выдачей удостоверений инспекторов-экологов;
- развитие существующей сети и открытие региональных отделений;
- подготовку и осуществление деятельности инспекторов-экологов по инспекции существующих предприятий и строящихся объектов на предмет их соответствия экологическим нормам, в том числе и с использованием информации, полученной по «горячей линии» (42).

Возможность создания аналогичной организации для общественного земельного контроля сейчас осложнена из-за недостаточной разработанности

соответствующего законодательства. На май 2020 года в Российской Федерации официально зарегистрированы три организации по общественному земельному контролю:

- НРОО «Общественный земельный контроль»;
- ЛООО «Общество по защите прав и законных интересов правообладателей земельных участков и охране окружающей среды» (Нижний Новгород);
- Региональная общественная организация по общественному контролю в сфере земельных отношений в городе Севастополе.

Однако эти организации действуют в соответствии с собственным пониманием ОЗК, т.к. нет ясности, относится ли ОЗК к ОЭК как ГЗН к государственному экологическому контролю (т.е. возможно ли применять нормы Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ к ОЗК или нет), не регламентированы требования к общественному земельному инспектору, а также его отнесение к общественным советам государственных ведомств (Росреестр, Росприроднадзор или Россельхознадзор).

Законопроект Единого закона о контрольной и надзорной деятельности в РФ также не предусматривает уточнений по вопросам осуществления общественного контроля.

Из рассмотренного выше наблюдаются следующие недостатки текущего состояния общественного земельного контроля:

- нет нормативно-правовой базы, достаточной для выполнения ОЗК;
- нет четкой системы взаимодействия общественного контроля с МЗК и ГЗН.

Для общественного контроля необходим специальный нормативный акт, где будет определены:

- место ОЗК среди контроля за использованием и охраной земель;
- формы и методы проверочных мероприятий;
- требования к участию общественных экспертов;
- возможности по привлечению коммерческих организаций при проведении определенных типов контроля и контролю за их деятельностью со стороны общественных некоммерческих организаций и др. [Приложение В].

Требуется расширить существующее определение ОЗК, дав полномочия по контролю по широте аналогично ОЭК (т.е. не только ОГВ и ОМС, но и физических и юридических лиц);

Целесообразно включить общественный земельный контроль в систему контроля и надзора за использованием земель РФ путем создания общей платформы информационного взаимодействия.

Выводы по 2 главе

1. В систему контрольно-надзорной деятельности за использованием земель в РФ входят три типа деятельности: государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль.

2. Основными мероприятиями по реализации функции надзора являются плановые и внеплановые проверки, административные обследования, анализ принимаемых ОГВ и ОМС акты в области земельных отношений.

3. Разделение функций на три ведомства было проведено в 2015 году, однако целесообразнее рассматривать все земли как единую систему, используя геосистемный подход определить компоненты системы, на основании которых выделить функции каждого ведомства, объединив их единой информационной средой.

4. На май 2020 года единая информационная среда для муниципального земельного контроля и государственного земельного надзора, запланированная как одно из мероприятий реформы КНД, не создана.

5. Относительно общественного земельного контроля наблюдается отсутствие разработанной и апробированной нормативно-правовой базы: кроме ст. 72 ЗК РФ он больше нигде не упоминается, он как бы «выпал» из системы КНД. Нет ясности, относится ли ОЗК к общественному экологическому контролю (т.е. возможно ли применять нормы Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ к ОЗК или нет), не регламентированы требования к общественному земельному инспектору, а также его отнесение к общественным советам государственных

ведомств, занимающихся земельным надзором (Росреестр, Росприроднадзор или Россельхознадзор).

6. Результаты реформы для контрольно-надзорной деятельности за использованием земель неясны, так как в планах реформы это направление не выделено, отдельные цели и показатели для него официально не поставлены.

Так как в ГЗН были введены изменения, проводимые в рамках реформирования КНД, можно предположить, что при анализе статистических данных будут эти перемены будут отражены в некоторых показателях.

Оценим динамику изменений в государственном земельном надзоре по открытым статистическим данным из Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) по трем регионам:

- Ленинградской области – средней по показателям среди субъектов, входящих в Северо-Западный федеральный округ и среди всех управлений Росреестра;

- Калининградской области – лучшей по показателям среди субъектов СЗФО, один из лидеров по РФ;

- Краснодарскому краю – лидеру среди всех субъектов РФ по показателям эффективности исполнения государственного земельного надзора.

На основании сравнения показателей проверим следующие гипотезы:

- изменения в законодательстве сильно влияют на показатели ГЗН;

- изменения в структуре систему КНД за использованием земель влияют на показатели;

- реформа КНД влияет на показатели ГЗН.

Также определим, можно ли оценить работу инспектора, опираясь на данные существующей статистики.

3. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ В РФ

3.1 Определение показателей-признаков КНД

На портале ЕМИСС (44) были получены данные за 2005-2019 годы по 24 показателям (форма статистической отчетности 1-зем) государственного земельного надзора (таблица 4). Значения показателя указываются за год, названия закодированы.

Таблица 4 - Соотношение между таблицей и показателем

Код	Показатель	Единицы	Период данных
T1	Сумма отмененных административных штрафов (за предыдущий и отчетный периоды) о наложении штрафных санкций вышестоящими должностными лицами и судами (за нарушения земельного законодательства, нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка)	тысяча рублей	2005-2019
T2	Сумма непогашенной задолженности по наложенным административным штрафам на конец отчетного года (за нарушения земельного законодательства, нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка)	тысяча рублей	2005-2019

T3	Сумма непогашенной задолженности по наложенным административным штрафам за нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	тысяча рублей	2017- 2019
T4	Сумма непогашенной задолженности по наложенным административным штрафам за нарушения земельного законодательства	тысяча рублей	2005- 2019
T5	Сумма наложенных штрафов за нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	тысяча рублей	2017- 2019
T6	Сумма наложенных штрафов за нарушения земельного законодательства	тысяча рублей	2005- 2019
T7	Сумма взысканных штрафов за нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	тысяча рублей	2017- 2019
T8	Сумма взысканных штрафов за нарушения земельного законодательства	тысяча рублей	2005- 2019
T9	Сведения о количестве отмененных ранее принятых решений (за предыдущий и отчетный периоды) о наложении штрафных санкций вышестоящими должностными лицами и судами (за нарушения земельного законодательства, нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка)	единица	2005- 2019
T10	Площадь, на которой проведены проверки соблюдения земельного законодательства	тысяча гектаров	2005- 2019
T11	Площадь земельных участков, на которых устранены нарушения земельного законодательства	гектар	2005- 2019

T12	Площадь земельных участков, на которых выявлены нарушения земельного законодательства	гектар	2005-2019
T13	Количество устраненных нарушений земельного законодательства	единица	2005-2019
T14	Количество протоколов, оформленных и переданных на рассмотрение по нарушениям против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	штука	2017-2019
T15	Количество протоколов, оформленных и переданных на рассмотрение по нарушениям земельного законодательства	штука	2005-2019
T16	Количество проведенных проверок соблюдения земельного законодательства госземинспекторами	единица	2005-2019
T17	Количество предупреждений о возможном прекращении прав на землю, выданных при выявлении нарушений	штука	2005-2018*
T18	Количество предписаний, выданных по нарушениям земельного законодательства	штука	2005-2019
T19	Количество материалов, направленных в уполномоченные органы и в суд для принудительного прекращения прав на землю за правонарушения, предусмотренные ч. 1, 3, 4 ст. 8.8 КоАП	штука	2017-2019
T20	Количество лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	единица	2017-2019

Продолжение таблицы 4

T21	Количество лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушения земельного законодательства	к единица	2005-2012, 2014-2019
T22	Количество госземинспекторов	человек	2005-2019
T23	Количество выявленных нарушений против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	единица	2017-2019
T24	Количество выявленных нарушений земельного законодательства	единица	2005-2019

*Данные для T17 в ЕМИСС представлены только до 2018 года, для T21 в ЕМИСС за 2013 год отсутствуют

Для удобства учета сгруппируем показатели по единицам измерения (таблица 5).

Таблица 5 - Соотношение таблиц и единиц измерений

Код показателя	Единицы	Период
T1, T2, T4, T6, T8	тысяча рублей	2005-2019
T3, T5, T7		2017-2019
T9, T13, T16, T24	единица	2005-2019
T20, T23		2017-2019
T21		2005-2012, 2014-2019
T10	тысяча гектаров	2005-2019
T11, T12	гектар	2005-2019
T17	штука	2005-2018
T15, T18		2005-2019
T14, T19		2017-2019
T22	человек	2005-2019

Как видно из таблицы 4, можно преобразовать к единому виду данные T10, T11, T12. Также можно отметить показатели {T3, T5, T7, T14, T19, T20, T23}, появившиеся в результате реформирования КНД (мероприятия по методике оценки эффективности и результативности).

Для однозначного определения признаков по статистической обработке и определения соотношения признака и показателя проведем семантический анализ (выявим смысловые словосочетания в наименованиях показателей), частотный анализ (выделим признаки по частоте упоминания отдельного слова в наименовании показателя).

Выполним семантический анализ по выделению смысловых словосочетаний из наименований показателей (таблица 6).

Таблица 6 - Выделение смысловых словосочетаний

Показатель		Смысловые словосочетания
T1	Сумма отмененных административных штрафов (за предыдущий и отчетный периоды) о наложении штрафных санкций вышестоящими должностными лицами и судами (за нарушения земельного законодательства, нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка)	- отмененные штрафы; - наложение штрафов; - нарушение законодательства; - нарушения против порядка управления, ГВ и общественного порядка;

Т2	Сумма непогашенной задолженности по наложенным административным штрафам на конец отчетного года (за нарушения земельного законодательства, нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка)	<ul style="list-style-type: none"> - непогашенная задолженность; - наложенный штраф; - нарушение земельного законодательства; - нарушения против порядка управления, ГВ и общественного порядка;
Т3	Сумма непогашенной задолженности по наложенным административным штрафам за нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	<ul style="list-style-type: none"> - непогашенная задолженность; - наложенный штраф; - нарушения против порядка управления, ГВ и общественного порядка;
Т4	Сумма непогашенной задолженности по наложенным административным штрафам за нарушения земельного законодательства	<ul style="list-style-type: none"> - непогашенная задолженность; - наложенный штраф; - нарушения земельного законодательства;
Т5	Сумма наложенных штрафов за нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	<ul style="list-style-type: none"> - наложенный штраф; - нарушение против порядка управления, ГВ и общественного порядка.
Т6	Сумма наложенных штрафов за нарушения земельного законодательства	<ul style="list-style-type: none"> - наложенный штраф; - нарушение законодательства;

T7	Сумма взысканных штрафов за нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	- взысканный штраф; - нарушение против порядка управления, ГВ и общественного порядка;
T8	Сумма взысканных штрафов за нарушения земельного законодательства	- взысканный штраф; - нарушение законодательства;
T9	Сведения о количестве отмененных ранее принятых решений (за предыдущий и отчетный периоды) о наложении штрафных санкций вышестоящими должностными лицами и судами (за нарушения земельного законодательства, нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка)	- отмененные решения; - наложенный штраф; - наложенный штраф судом; - нарушение законодательства; - нарушения против порядка управления, ГВ и общественного порядка;
T10	Площадь, на которой проведены проверки соблюдения земельного законодательства	- площадь проверок;
T11	Площадь земельных участков, на которых устранены нарушения земельного законодательства	- площадь устраненных нарушений;
T12	Площадь земельных участков, на которых выявлены нарушения земельного законодательства	- площадь выявленных нарушений;
T13	Количество устраненных нарушений земельного законодательства	- устранено нарушений;

T14	Количество протоколов, оформленных и переданных на рассмотрение по нарушениям против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	-оформлено протоколов; - передано протоколов; - нарушения против порядка управления, ГВ и общественного порядка;
T15	Количество протоколов, оформленных и переданных на рассмотрение по нарушениям земельного законодательства	- оформленный протокол; - переданный протокол; - нарушение законодательства;
T16	Количество проведенных проверок соблюдения земельного законодательства госземинспекторами	- проведено проверок;
T17	Количество предупреждений о возможном прекращении прав на землю, выданных при выявлении нарушений	- предупреждение о возможном прекращении прав; - выявлено нарушение;
T18	Количество предписаний, выданных по нарушениям земельного законодательства	- выдано предписаний; - нарушение законодательства;
T19	Количество материалов, направленных в уполномоченные органы и в суд для принудительного прекращения прав на землю за правонарушения, предусмотренные ч. 1, 3, 4 ст. 8.8 КоАП	- направлено в суд; - направлено в уполномоченные органы; - принудительное прекращение прав;

T20	Количество лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушения против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	- привлечено к ответственности; - нарушения против порядка управления, ГВ и общественного порядка;
T21	Количество лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушения земельного законодательства	- привлечено к ответственности; - нарушения законодательства;
T22	Количество госземинспекторов	-
T23	Количество выявленных нарушений против порядка управления, государственной власти и общественного порядка	- выявлено нарушений; - нарушения против порядка управления, ГВ и общественного порядка;
T24	Количество выявленных нарушений земельного законодательства	- выявлено нарушений;

Подсчитаем число схожих по смыслу и повторяющихся словосочетаний. В результате получаем следующий список (таблица 7).

С помощью интернет-сервиса Word's Cloud (43) построим облако слов и определим частотность слов и словосочетаний среди названий показателей.

Как видно из рисунка 2, облако слов не выделить понятные смысловые словосочетания и понять их вес (так как словосочетания близки по частоте упоминания). Соответственно, выделим такие показатели, составив список частотности слов.

Таблица 7 - Список словосочетаний (с указанием частоты)

Словосочетание	Частота
нарушение законодательства нарушения против порядка управления, ГВ и общественного порядка	12
наложение штрафов привлечено к ответственности	8
площадь устраненных нарушений направлено в суд	6
непогашенная задолженность	3
взысканный штраф оформлено протоколов передано протоколов отмененные штрафы	2
проведено проверок площадь проверок площадь выявленных нарушений устранено нарушений предупреждение о возможном прекращении прав принудительное прекращение прав выдано предписаний направлено в уполномоченные органы	1

передано [3]	суд [2]	5
выдано [2]	штраф [8]	10
	протокол [2]	4
	решения [1]	3
	предупреждения [1]	3
	предписания [1]	3
устранено [2]	нарушения [24]	26
	площадь [3]	5
прекращено [2]	решения [1]	3
взыскано [2]	штраф [8]	10
	задолженность [3]	5
привлечено [2]	лицо [4]	6
отменено [2]	штраф [8]	10
	протокол [2]	4
	решения [1]	3
	предупреждения [1]	3
	предписания [1]	3
13 ключевых слов	28 словосочетаний // потенциальных признаков	

Упростив получившиеся словосочетания, посчитав их частотность с учетом синонимов и списка словосочетаний, получили потенциальные признаки, которые с учетом частоты и встречаемости были разделены на высокие, средние и низкие (таблица 9).

Таким образом из показателей были выделены ключевые признаки, характерные для описания КНД. Так как ключевой фигурой в работе земельного надзора является инспектор, указанные в таблице признаки соотнесем с деятельностью ГЗИ для выявления связи «земинспектор-признак».

Таблица 9 - Потенциальная вероятность признака

Высокий	Средний	Низкий
выявлено нарушение	взыскано штраф	отменено протокол
устранено нарушение	отменено штраф	отменено предупреждение
наложено штраф	непогашенная задолженность	отменено предписание
проведено проверок	оформлено протокол	привлечено к ответственности
	оформлено предупреждение	направлено в суд или уполномоченные органы (ФССП?)
	оформлено предписание	площадь устраненных нарушений
		взыскано задолженность
		передано протоколов
		принудительное прекращение прав
		площадь проверок
		площадь выявленных нарушений

3.2 Определение связей «земинспектор – признак», «показатель – признак»

Признаки, указанные в таблице 9, можно упростить до ключевых слов-признаков:

- площадь (3), га;
- протокол (3) шт.;
- штраф (3 признака), руб.;
- задолженность (2), руб.;
- нарушение (2 признака), ед.;
- предупреждение (2), шт.;

- предписание (2), шт.;
- проверка (1), ед.;
- привлечено к ответственности (1), ед.;
- направлено в суд или уполномоченные органы (1), ед.;
- принудительное прекращение прав на землю (1) ед.

Данные признаки можно отнести к тем, на которые инспектор (ЗИ) влияет, и те, на которые он не оказывает влияния (таблица 10).

Таблица 10 - Оценка степени связи земельного инспектора и признаков

Влияет		Не влияет	
Связь	Описание	Связь	Описание
ЗИ проверка	- ЗИ определяет необходимость проведения проверки ЗУ	ЗИ площадь	- Площадь проверки и выявленных нарушений не зависит от инспектора
ЗИ протокол	- ЗИ по результатам проверки ЗУ	ЗИ нарушени е	- Происходят вне желания инспектора
ЗИ предупрежде ние	- выдает один из указанных документов	ЗИ задолжен ность	- Оплата штрафов производится нарушившим лицом, при просрочке оплаты ЗИ направляет сведения о должнике в ФССП
ЗИ предписание	-	ЗИ принудит ельное прекраще ние прав на землю	- Решение о прекращении прав собственности выносит суд на основании данных, предоставленных ЗИ

ЗИ – привлечено к ответственности	Если ЗИ выявляет нарушение, то он привлекает к административной ответственности путем наложения штрафа		
ЗИ - штраф	определяет размер штрафа, исходя из установленных требований, но с учетом своего мнения по его размеру, если у ЗУ не определена КС		
ЗИ – направлено в суд или уполномоченные органы	Если нарушение не устранено, ЗИ направляет дело в суд или ФССП		

Соотнесем наши признаки с показателями (таблица 11). Не включены в таблицу показатели Т9 и Т22. Так как показатели о принудительном прекращении прав на землю среди показателей Т1-Т24 отсутствуют, данный признак исключаем из исследования.

Для проведения анализа показателей сопоставим признаки и показатели (таблица 12).

Таблица 11 - Оценка степени связи земельного инспектора и признаков

ЗИ влияет		ЗИ не влияет	
Признак	Показатель	Признак	Показатель
проверка, ед.	T16	площадь, га	T10 (тыс. га), T11, T12
протокол, шт.	T14, T15	нарушение, ед.	T13, T23, T24
предупреждение, шт.	T17	задолженность, тыс. руб	T2, T3, T4
предписание, шт	T18		-
привлечено к ответственности, ед.	T20, T21		
штраф, тыс. руб.	T1, T5, T6, T7, T8		
направлено в суд или уполномоченные органы, ед.	T19		

Таблица 12 - Сопоставление признака и показателя

Признак	Показатель	Единицы измерения
Проверка	T16	ед.
Предупреждение	T17	шт.
Предписание	T18	шт.
Направлено в суд или уполномоченные органы	T19	шт.
Протокол	T14, T15	шт.
Привлечено к ответственности	T20, T21	ед.
Нарушение	T13, T23, T24	ед.
Задолженность	T2, T3, T4	тыс. руб.
Штраф	T1, T5, T6, T7, T8	тыс. руб.
Площадь	T10*, T11, T12	га

* для T10 нужно перевести значения в единицы гектар

Из таблицы выделяется следующая связь: проверка → нарушение → протокол/предупреждение/предписание → привлечено к ответственности/штраф.

Анализ статистических показателей традиционно выполняется с помощью корреляционного анализа, многофакторного анализа. Однако выполнить корреляционный анализ с имеющимся набором данных нельзя (из-за большого числа показателей, имеющих высокую корреляцию). Так, признак «Привлечено к ответственности» и «штраф» имеют связь (при привлечении к ответственности выписывают штраф); «протокол», «предписание», «предупреждение» и «проверка» также взаимосвязаны (они являются результатом проверки) и будут иметь высокую корреляцию с показателями, относящимися к признаку «проверка».

Данные по показателям «штраф», «направлено в суд или уполномоченные органы» недостаточно дифференцированы, чтобы можно было провести обоснованный анализ. Показатель «задолженность» и недостаточно дифференцирована, и на ее снижение инспектор влияния не имеет. Исходя из указанного, данные признаки из исследования можно исключить.

Таким образом, ключевыми признаками в исследовании можно считать:

- «проверка» (ЗИ может влиять на этот признак);
- «нарушение» (ЗИ не может повлиять на количество нарушений, но может повлиять на его устранение);
- «площадь» (ЗИ не может повлиять на размеры проверяемого ЗУ и объема нанесенного ущерба, но может повлиять на его устранение).

При этом «площадь» и «нарушение» взаимосвязаны, но имеют разную природу данных. Имеющиеся в ЕМИСС данные по показателям взаимосвязаны, для их анализа необходимо вводить дополнительные факторы. Проанализировать и оценить имеющиеся статистические данные можно на основании анализа графиков.

3.3 Определение динамики земельного надзора на примере Ленинградской области, Калининградской области и Краснодарского края

Оценим динамику изменений в государственном земельном надзоре по трем регионам:

- Ленинградской области – средней по показателям среди субъектов, входящих в Северо-Западный федеральный округ и среди всех управлений Росреестра;

- Калининградской области – лучшей по показателям среди субъектов СЗФО, один из лидеров по РФ;

- Краснодарскому краю – лидеру среди всех субъектов РФ по показателям эффективности исполнения государственного земельного надзора.

По выделенным ранее показателям построим графики с линиями трендов по каждому из признаков и выполним трендовый анализ (Приложение Г). Как видно из графиков, данные распределены неравномерно, видно разделение данных на 3 группы: 2005-2010, 2011-2015 и 2016-2019. Данные группы соответствуют периодам изменений в ГЗН: 2011 – переименование из контроля в надзор, 2015 – начало применения новых требований ЗК РФ и КоАП РФ, введение нового Положения о государственном земельном надзоре.

Оценим тренды показателей для каждого из периодов (Приложение Д, таблица 1Д). Для признака «площадь» визуализация не наглядна. Поэтому введем понятие «нагрузки на инспектора», которую рассчитаем, как «значение показателя х-года» / «число инспекторов в х-году». Представим данные нагрузки на одного инспектора по ключевым признакам (числу проверок (Т16), площади (Т12) и нарушений (Т18)) в графическом виде (Приложение Г), для сравнения нагрузки по периодам занесем характеристики трендов в сравнительную таблицу нагрузки на инспекторов (Приложение Д, таблица 2Д).

Проанализируем графики признаков Приложения Г с данными таблицы 1 Приложения Д и выявим действительный тренд (таблица 13).

Таблица 13 - Обобщенные показатели по признакам

Признак	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2019
Проверка	увеличилось	уменьшилось	увеличилось	увеличилось
Нарушение	увеличилось	неравномерно	увеличилось	увеличилось
Привлечено к ответственности	увеличилось	уменьшилось	уменьшилось	уменьшилось
Протокол	увеличилось	уменьшилось	увеличилось	увеличилось
Предупреждение	уменьшилось	уменьшилось	уменьшилось	уменьшилось
Предписание	увеличилось	уменьшилось	увеличилось	уменьшилось
Штраф	увеличилось	увеличилось	увеличилось	увеличилось
Задолженность	уменьшилось	увеличилось	увеличилось	увеличилось

В Ленинградской области за 2016-2019 год есть несколько значений, которые выбиваются из общего тренда: например, в 2016 году наблюдается рост числа протоколов, привлечения к ответственности, числу выявленных нарушений, задолженности, а по числу проверок в 2019 году наблюдается снижение показателя (по сравнению с показателями других анализируемых субъектов). Такие движения кривой могут быть объяснены сменой руководителей отдела ГЗН, которые произошли в Управлении Росреестра по Ленинградской области в 2016 и в 2019 годах. Со сменой руководства менялся стиль управления, и, как следствие, эта смена прослеживается и в показателях работы.

С ведением больших изменений с 2015 года наблюдается однозначная тенденция по увеличению штрафов и задолженности, уменьшению привлеченных к ответственности, числа предупреждений и предписаний, что свидетельствует о том, что изменение размеров штрафов не снижает объем их неуплаты, они имеют прямо пропорциональную зависимость. Несмотря на декларируемые реформой преобладание профилактических мероприятий на проверочными, наблюдается обратная тенденция – число проверок увеличивается, а вынесение предупреждений – снижается. Возможно, требуется уточнение показателей по этому аспекту.

Для удобства дальнейшего анализа нагрузки на земинспекторов, обобщим результаты ранее проведенного анализа (таблица 14).

Таблица 14 - Определение трендов признаков за 2005-2019 по степени связи с деятельностью земельного инспектора

ЗИ влияет		ЗИ не влияет	
Признак	Тренд	Признак	Тренд
проверка, ед.	увеличивается	площадь, га	не оценивается
протокол, шт.	увеличивается	нарушение, ед.	увеличивается
предупреждение, шт.	уменьшается	задолженность, тыс. руб	увеличивается
предписание, шт	уменьшается		
привлечено к ответственности, ед.	уменьшается		
штраф, тыс. руб.	увеличивается		

Из таблицы выше мы видим однозначную зависимость признаков (а, соответственно, и показателей признаков) «проверка»-«нарушение»-«протокол»-«штраф»- «задолженность», а также отмеченное ранее влияние смены руководства на показатели осуществления государственного земельного надзора. Это свидетельствует о необходимости пересмотра существующего подхода к организации такой контрольно-надзорной деятельности, так как смена управления и проведение реформы должны вести к достижению управленческих целей, задаваемых с целью улучшения ситуации, а не ее сохранению.

Для составления более полной картины выполним анализ нагрузки на инспектора: проанализируем графики нагрузки на инспектора из Приложения Г с данными таблицы 2Д Приложения Д и выявим действительный тренд (таблица 15).

Таблица 15 - Обобщенные признаки по нагрузке на инспектора

Признак	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2019
Количество инспекторов	увеличивается	уменьшается	увеличивается	увеличивается
Площадь проверок, га/инспектор	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается
Проверки, ед./инспектор	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается
Нарушения, ед./инспектор	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается

Соотнесем наши показатели с ранее оцененными признаками (таблица 16).

Таблица 16 - Оценка степени связи земельного инспектора и признаков

ЗИ влияет		Нагрузка на ЗИ	ЗИ не влияет		Нагрузка на ЗИ
Признак	Тренд		Признак	Тренд	
проверка, ед.	↑	↑	площадь, га	-	↓
протокол, шт.	↑		нарушение, ед.	↑	↑
предупреждение, шт.	↓	-	задолженность, тыс. руб	↑	-
предписание, шт	↓	-			
привлечено к ответственности, ед.	↓	-			
штраф, тыс. руб.	↑	-			

Показатель по числу инспекторов неравномерен при сравнении субъектов, для определения общего тренда требуется более широкое исследование с большим

числом субъектов. Также требуется определить факторы, которые могут влиять на изменение числа инспекторов.

Нагрузка на одного инспектора по площади проверяемых нарушений уменьшается, однако число проверок и выявленных нарушений увеличивается, что может свидетельствовать о следующих причинах:

- инспекторы выбирают небольшие участки для проверки, но в больших количествах;

- инспекторы выбирают участки с однозначными нарушениями, нарушения чаще происходят на небольших участках.

Можно предположить, что выбор проверяемых объектов связан с действующей методикой оценки эффективности работы инспекторов и оценке эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности за использованием земель (как качество исполнения государственной функции, возложенной на Росреестр), так как от полученных показателей эффективности зависит финансирование и территориального управления, и отдельного инспектора.

Чтобы выявить критерии отбора участков на проверку на основании статистических данных, требуется их большая подробность. По данным как открытых источников (статистическая отчетность по форме 1-зем из ЕМИСС и 1-к из ГАС «Управление»), так и полной отчетности об осуществлении земельного контроля и надзора (форма 10-к) наблюдается недостаточная дифференциация показателей для проверки гипотезы.

Для понимания причин колебания статистики по площадным показателям требуется дополнительные статистические данные – показатели, отображающие площади проверок по конкретным категориям земель с разделением на проверки, проведенные госземинспекторами, и проверки, проведенные муниципальными инспекторами.

Наиболее полную картину дали бы статистические данные, выполнение непосредственно с привязкой к местности и площади, то потребует пересмотра системы статистического учета: потребуется значительно расширить число

показателей, потребуется учитывать большее количество факторов. Однако при переходе к системе учета, в основу которой будет заложен ключевой признак объекта проверки земельного контроля и надзора – площадь, позволит получать более точную информацию о фактическом использовании земель, позволит обеспечить актуальными данными и дополнить информацию мониторинга использования земель. В свою очередь, дополнительные факторы для оценки эффективности контроля и надзора появятся из отчетности государственного мониторинга земель.

Выводы по 3 главе

1. По статистическим показателям из ЕМИСС нельзя сделать однозначных выводов о влиянии реформы на земельный контроль и надзор.

2. Гипотеза о том, что изменения в структуре системы КНД отражаются на показателях ГЗН, подтвердилась, однако для однозначного утверждения требуется проведение более глубокого статистического анализа с введением дополнительных факторов, выявление которых требует отдельного исследования.

3. Гипотеза о том, что внедряемые реформой КНД изменения отразятся на показателях ГЗН, в имеющихся статистических показателях не подтвердилась, наоборот, в анализируемых субъектах наблюдается расхождение между ожидаемым трендом и фактическим направлением кривой тренда.

4. Выявлена связь между стилем управления и статистическими показателями.

5. Требуется большая дифференциация статистических показателей, и необходимость перехода к новому типу учета, введению новых показателей, учету большего числа факторов.

6. Выявленный ключевой признак «площадь» является особенностью контрольно-надзорной деятельности за использованием земель и для его правильного понимания требуется изменение системы статистического учета.

7. Вносимые изменения в нормативно-правовые акты однозначно отражаются на статистических показателях, однако внесенные изменения не достигают поставленных государством целей.

В целом требуется пересмотр действующего управленческого подхода к оценке КНД за использованием земель, к обеспечению земельного контроля и надзора, переход к новой системе учета.

4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬ В РФ

4.1 Определение содержания понятия «обеспечение КНД» и «обеспеченность КНД». Оценка обеспеченности КНД (на примере ЛО)

Земельный контроль и надзор являются способами управления территориями. Под поднятием обеспечения управления подразумевается:

- организационное обеспечение - комплекс мер, работ и услуг по обеспечению ОГВ и ОМС необходимым оборудованием, материалами, транспортом, зданиями и сооружениями и другими материально-техническими средствами, необходимыми для стабильного и полноценного функционирования;
- материально-техническое обеспечение - действия по подготовке и проведению мероприятий, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления, а также деятельность, направленная на создание полноценных условий для эффективного осуществления ОГВ и ОМС своих полномочий.

Данные определения носят обобщающий характер. Для более точного определения потребностей системы КНД можно выделить следующие направления и компоненты обеспечения (рисунок 3).

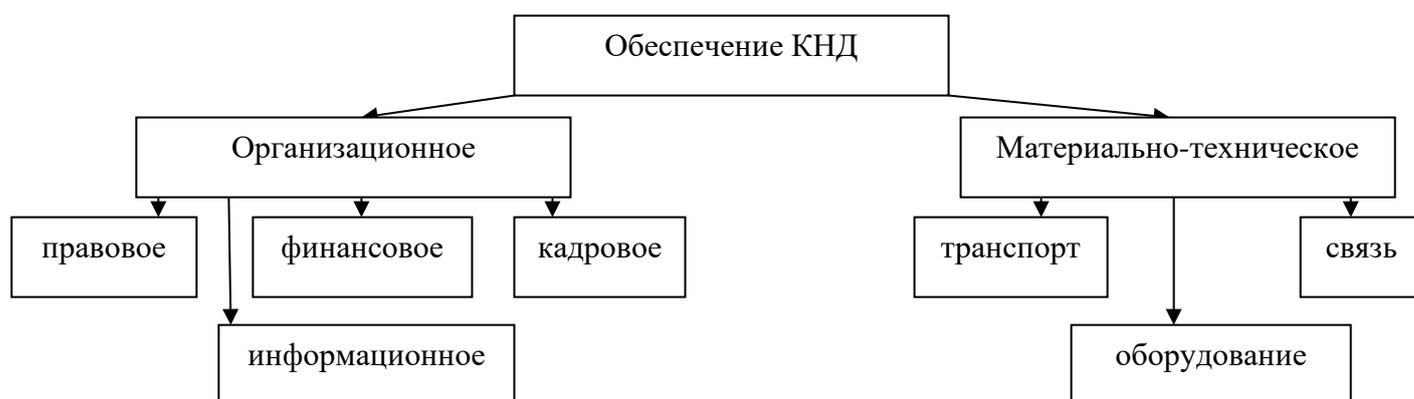


Рисунок 3 - Система обеспечения КНД

Выделенные компоненты взаимосвязаны. Для определения связи рассмотрим каждый из них по тому, на какие компоненты влияет оцениваемый, а также какие компоненты и как влияют на оцениваемый (таблица 17).

Таблица 17 - Определение взаимосвязей между направлениями обеспечения КНД

Направление	Вопросы	
	Что влияет?	На что влияет?
Право	Информация, которую надо получить и обработать, принять решение (интерес государства в обеспечении конституционных положений)	Организация процедур надзора и контроля, закрепления методик по оценке КНД
Информация	образуется сама по себе, в результате деятельности природы, сознания человека и других животных (живого)	На создание законодательства, формирование бюджета, создание и применения технологий, получение компетентных кадров
Кадры	Требования к компетенциям, должностные инструкции	на объем получаемой информации, на объемы финансирования (определяется на основании методики оценки эффективности и результативности реализации контрольно-надзорной функции)

Материально-техническое (МТО)	Информация, финансы, право	Требования к компетентности кадров, информация (получение и организация информации в соответствии с доступными технологиями)
Финансы	Бюджет, установленный государством/муниципалитетом для выполнения надзора/контроля	Степень актуальности используемого материально-технического обеспечения контроля и надзора Штат инспекторов

В графическом виде данная система обеспечения представлена на рисунке 4.

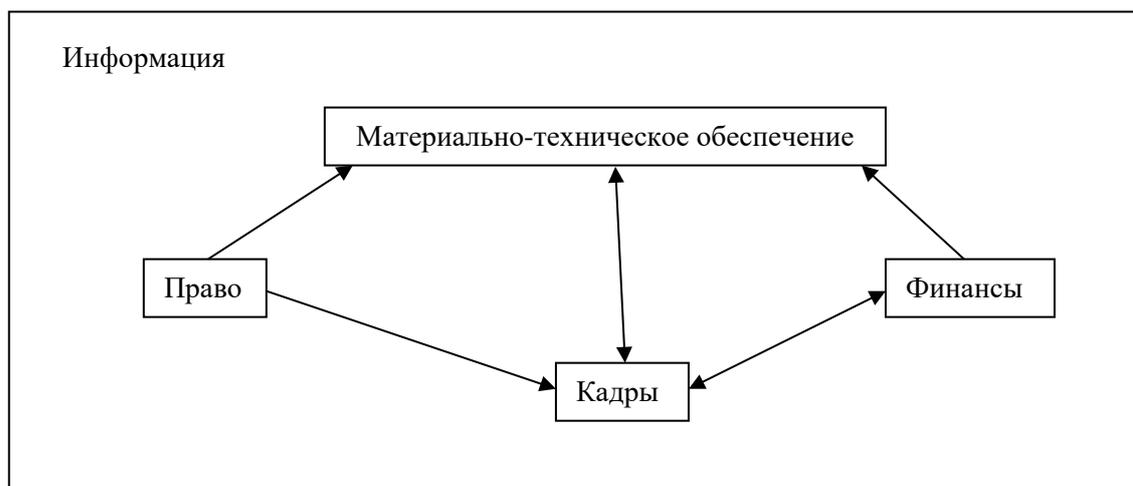


Рисунок 4 - Система взаимосвязей компонентов обеспечения КНД

Информация является ключевым компонентом: в результате контрольно-надзорной деятельности ее производят, обрабатывают по различным методикам и определяют и объемы финансирования КНД, корректируют методику определения финансирования; принимаются решения о необходимости приобретения того или иного оборудования; разрабатываются и корректируются нормативно-правовые

акты, оценивается компетентность кадров и многое другое, то можно описать понятием «управление».

Обеспеченность – это степень обеспечения, снабжения чего-либо. Оценить информационную обеспеченность можно только с точки зрения систем по ее хранению и обработке. Однако оценить обеспеченность по остальным компонентам можно, проанализировав их в совокупности, на конкретном примере. Проанализируем обеспеченность КНД в Ленинградской области.

В Ленинградской области государственный земельный надзор осуществляет отдел государственного земельного надзора Управления Росреестра по Ленинградской области, расположенный в г. Санкт-Петербург, а также 16 подразделений отдела в территориальных отделах Росреестра (рисунок 5). Всего в Ленинградской области работают 43 государственных земельных инспектора.

Для проведения выездных проверок и административного обследования в центральном управлении используется различное оборудование (таблица 18). Обработка полученных данных проводится в специальном ПО или вручную.

В ряде территориальных управлений есть ГНСС-приемники и электронные тахеометры, однако в большинстве территориальных подразделений используют электронные дальномеры (Disto), рулетки (50 м, 100 м), обработка данных происходит вручную, некоторые территориальные отделы не подключены к информационным системам типа ГИС ГМП, что не способствует эффективному межведомственному взаимодействию.

Государственный земельный надзор за сельхозземлями осуществляет Управление Россельхознадзора по Санкт-Петербургу, Ленинградской и Псковской областям. При проверках используется оборудование Garmin.

В муниципалитетах проведение проверок производится с использованием навигаторов в смартфонах, рулетках. Обмен информацией с ГЗН осуществляется через электронную почту, почту и курьером. Преобладает ручная выборка объектов проверки.



*в скобках указано число государственных земельных инспекторов в отделе

Рисунок 5 - Структура ГЗН Управления Росреестра по Ленинградской области

Таблица 18 - Оснащенность отдела государственного земельного надзора в Управлении Росреестра по Ленинградской области по состоянию на 2020 г.

	Управление Росреестра по Ленинградской области
Исходные данные	АИС ГКН (ФГИС ЕГРН), модуль «Земнадзор» ФИАС, ГИС ГМП и другие системы межведомственного электронного взаимодействия архивные данные открытые источники
Внутриведомственный обмен	СЭД Lotus Notes, внутренний портал Управления электронная почта
Межведомственный обмен	Электронная почта, специализированные ИС
Техническая оснащенность	
Фото-, видео- и аудио оборудование	фотоаппарат, квадрокоптер DJI Phantom IV (1 ед.)
Программное обеспечение	AutoCAD, ТопоCAD, Magnet Field, Paint
ИКТ оборудование	ноутбук, мобильный принтер
Транспорт	у отделов нет собственного автотранспорта
Геодезическое оборудование	электронные тахеометры (Sokkia Set 550RX) – 10 ед. (в 4 ТО) ГНСС-приемники (Topcon HiperSR) – 3 ед. электронные дальномеры (Disto) – 5 ед. рулетки (50 м, 100 м)

Вследствие реформирования КНД в 2018-2019 гг. Управление Росреестра по Ленинградской области заключило соглашения с муниципалитетами о взаимодействии государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Данные действия позволили улучшить обмен данными по вопросам контроля за использованием земель.

Также было налажено взаимодействие с МЧС и Россельхознадзором по вопросам предотвращения пожаров на земельных участках, подверженных или потенциально подверженных палам, проведению профилактических мероприятий с собственниками таких земельных участков с участием муниципальных и государственных земельных инспекторов (данный вопрос также возложен на государственный земельный надзор). В 2019 году начата работа по снижению административной задолженности, что позволило увеличить поступления в федеральный и муниципальные бюджеты платежей от нарушителей земельного законодательства.

Исходя из представленного выше, можно сделать вывод о том, что ГЗН и МЗК недостаточно оснащены специализированным оборудованием и ПО, необходимым для проведения проверок, не все земельные инспекторы имеют доступ к информационным системам, участвующих в обороте информации о КНД, существует нехватка кадров. Таким образом наблюдается неравномерное обеспечение КНД, обеспеченность земельного контроля и надзора в Ленинградской области можно считать недостаточной.

На ближайшую перспективу можно определить следующие мероприятия по улучшению ситуации:

- разработать нормативную основу для вовлечения общественников в систему КНД (позволит увеличить охват проверенных земельных участков при нехватке земельных инспекторов);

- улучшение материально-технической базы следует начать с обеспечения отделов ГЗН и МЗК ГНСС-оборудованием и БПЛА, а также компьютерами, позволяющими обрабатывать большой объем данных (статистику, обработку измерений и анализ аэрофотоснимков);

- сформировать стандарт по компетенциям в области контроля и надзора за использованием земель;

- проводить систематическое повышение квалификации не только по правовым, но и техническим аспектам (использованию геодезического оборудования и БПЛА, обработка данных).

Краеугольным камнем всех потенциальных изменений является управленческий аспект и именно он нуждается в изменении в первую очередь.

4.2 Развитие земельного контроля и надзора: переход от административной парадигмы к менеджменту знаний

В соответствии с (Жемчугов А.М., 2017), административную парадигму управления, которая является основой большинства государственных и муниципальных организаций, можно охарактеризовать как традиционную систему управления, основанную на искусственной (по назначению) иерархии, где власть основывается на должности члена организации (что иногда приводит к парадоксу некомпетентности, называемого также принципом Питера). Оплата труда производится по времени и установленному плану (по окладам), с субъективными премиями. Преобладает авторитарный стиль управления, следствием которого является (Жемчугов А.М., 2017):

- высокая задокументированность действий (приказы и положения);
- результат зависит от руководителя;
- сотрудники сильно зависят от начальства, обратная связь «подчинённый-руководитель» не налажена или отсутствует;
- контроль внутри организации – формальный;
- цели организации и коллектива не гармонизированы, что приводит к формальному исполнению работы;
- знания и компетенции сотрудника не всегда востребованы, что приводит к снижению мотивации и качества работы;
- нет корпоративной культуры, слабые неформальные связи, что не приводит к достижению высоких результатов работы.

Инновационная парадигма управления основывается на личностных и профессиональных качествах сотрудников, что создает естественную иерархию (Жемчугов А.М., 2017). Главная ценность инновационной парадигмы – знания и их

активное применение, востребованность навыков каждого сотрудника и его рост в должности соответственно его знаниям и умениям.

Естественная иерархия не гарантирует власть руководителя, выбранного как наиболее квалифицированного специалиста из имеющихся (поскольку в управлении играют роль и другие факторы). Однако такая власть позволяет управлять сотрудниками в рамках неформальных отношений (т.е. контроль руководителя постоянный, не формальный, руководитель открыт к общению с подчиненными, у каждого действия и решения есть обратная связь). При этом, как и в административной парадигме, может сохраняться повременная окладно-премиальная система оплаты труда, может быть средняя задокументированность действий.

Реформа КНД стала ответом на существующий кризис административной управленческой парадигмы (хотя этот кризис касается всех бюрократических и государственных систем России (Барабашев А.Г., 2016)). В основу реформы была положена инновационная парадигма управления: инновации реформы предполагают качественное улучшение в системе контроля и надзора.

Однако стиль внедрения данной парадигмы противоречит ее ключевой идее об обратной связи, интеграции и партнерстве с другими участниками (муниципальным и общественным контролем, бизнесом, гражданами, другими государственными организациями): построение обратной связи производится с руководителями, придерживающимися строгих форм административного стиля управления. Обратная связь фактически приходит в виде формальной отписки с отчетом о положительном решении или достижении требуемых целей (хотя это может таковым не быть, как было выявлено ранее в ходе анализа статистических данных). При переходе от административной к инновационной парадигме прежде всего нужно менять управленческое мышление, устанавливать культуру знаний, а не планировать достижение будущих показателей при активной цифровизации КНД.

Следует отметить, что именно неподготовленность мышления сотрудников ведомств к новому управленческому подходу к организации работ, форсирование

реформы привело к текущему отсутствию результата от внедренных программ. Основой любой цифровизации в первую очередь является изменение мышления от механического (быстрого) к системному, не быстрого создания множества информационных систем, новых методов оценки эффективности, а тщательное изучение существующей системы для построения новой, определения в мельчайших деталях будущей системы, планирование «с запасом» на будущее. Внедрение новой управленческой системы требует последовательности и отсутствия спешки.

Основное достоинство инновационного подхода — акцент на адаптации системы к новым обстоятельствам функционирования путем гибкого реагирования и принятия нестандартных решений (37). Мягкий и безболезненный переход от одной парадигмы к другой можно осуществить с использованием Knowledge management (управления знаниями), когда сами сотрудники выполняют этот переход за счет имеющихся и развивающихся знаний.

В соответствии с ГОСТ Р 53894-2016 «Менеджмент знаний. Термины и определения», под знанием понимается «объем восприятий и навыков, которые придуманы людьми. Объем знаний увеличивается пропорционально поступающей информации» (15).

Существует следующая классификация знаний:

- явные: информация или знания, зафиксированные на материальных носителях;
- потенциально явные: информация или знания, которые еще не зафиксированы в материальной форме, но могут быть преобразованы в явные;
- неявные: информация или знания, которые сложно зафиксировать на материальных носителях.

Управление знаниями — это «система, которая предполагает интегрированный подход к поиску, сбору, оценке, восстановлению и распространению всех информационных активов предприятия. В состав таких активов могут входить базы данных, документы, политики, процедуры, а также знания и опыт отдельных работников, которые ранее не фиксировались» (41).

Совокупность активов представляет собой систему управления знаниями, в структура которой базируется на информационных технологиях, корпоративной культуре и систематизации информации. Пример такой системы приведен на рисунке 6.

	Сбор информации и кодификация	Соединение людей и персонализация
Прямой поиск и использование информации и знаний	<ul style="list-style-type: none"> • Внутренние и внешние базы данных • Архитектура контента • Поддержка информационной службы (необходимо обучение) • Сбор данных о лучших практиках (best practices)/ вынесенных уроках (lessons learned) и анализе проделанной работы 	<ul style="list-style-type: none"> • Сообщества и обучение • Указания, система "желтых страниц", менеджеры компетенций (expertise locators – специалисты, которые владеют информацией о знаниях и навыках каждого члена коллектива и могут подбирать подходящих людей для выполнения поставленной задачи. Это актуально для крупных компаний с большими штатами сотрудников – прим. перев.) • Инструменты, облегчающие поиск информации, программы для коллективного использования • Команды реагирования на запросы
	СОБИРАЕМ УРОЖАЙ (HARVEST)	ЗАПРЯГАЕМ (HARNESS)
Интуитивное исследование и изучение	<ul style="list-style-type: none"> • Культурная поддержка • Повышение осведомленности о существующих профилях и базах данных • Сбор информации, которая пригодится в чрезвычайных ситуациях или в условиях сильного давления • Поиск информации о лучших практиках 	<ul style="list-style-type: none"> • Культурная поддержка • Пространство – физическое и виртуальное: библиотеки, комнаты отдыха; культурная поддержка и программы для коллективного использования • Путешествия и посещение встреч и мероприятий
	ОХОТИМСЯ (HUNTING)	СТРОИМ ГИПОТЕЗЫ (HYPOTHESIZE)

Рисунок 6 - Состав системы управления знаниями на примере IBM (40)

Составляющие систем управления знаниями (40):

- система управления контентом: данные и информация, доступные всем сотрудникам ведомства через единую информационную среду;

- базы извлеченных уроков (lessons learned): знания и опыт, которые были получены в ходе деятельности, но не подлежат документированию в рамках стандартных процедур (превращение неявных знаний в явные, опрос участников (сбор знаний) проводится специалистом по управления знаниями по четкой

процедуре проверки и фильтрации уроков, устаревшие уроки (данные) архивируются);

- определение местонахождения компетенций (expertise location):

* компетенции, указанные в резюме работников;

* это компетенции и области знаний, которые работники указывают в ходе самостоятельной оценки своих навыков;

* информация, автоматически полученная путем анализа входящих и исходящих коммуникаций работника (цифровой след сотрудника как на работе, так и, например, в социальных сетях);

- сообщества специалистов-практиков (communities of practice, CoPs): аккумуляция релевантных знаний пионерных сообществ и знаний сообществ эмеритов.

Плюсами введения управления знаниями:

- структурирование всей информации, производимой при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

- увеличение принятия верных решений специалистами низшего звена;

- снижение рисков при увольнении сотрудника (за счет сохранения знаний);

- повышение квалификации специалистов внутри организации (экономия средств, особенно при развитии наставничества (Мальцев В.А., 2012));

- оптимизация работы сотрудников.

Объем информации, генерируемой в результате контрольно-надзорной деятельности велика, однако её можно упорядочить как с точки зрения информации, получаемой в результате мероприятий по надзору, так и внутриведомственной, создаваемой сотрудниками и не документируемой. Введение системы управления знаниями позволит ускорить рутинные процессы за счет большого банка знаний, позволит быстрее вводить новых сотрудников в работу, а также оптимизирует работу внутри системы земельного контроля и надзора. Управление знаниями позволит создать автоматизированную интеллектуальную систему принятия решений, что даст большой толчок к развитию новых подходов к управлению территориями.

Применительно к земельному надзору и контролю обеспечение перехода от административной парадигмы к инновационной на основании управления знаниями видится в постепенном последовательном внедрении системы управления знаниями от имеющейся системы управления контентом (действующих информационных систем) к созданию сообщества земельных инспекторов с последующим слиянием с сообществом специалистов, занимающихся мониторингом земель.

Введение ценностей инновационной парадигмы управления в земельном надзоре может быть успешным, так как не существует значительных различий между должностью главного земельного инспектора от обычного (по функционалу, по обеспеченности), основное различие заключается только в знаниях, требуемых при поведении проверок в каждом из ведомств. Большой успех возможно только в случае выделения контрольно-надзорной деятельности в отдельный департамент земельного надзора и мониторинга земель, в котором будет агрегироваться информация контрольно-надзорной деятельности за использованием земель и мониторинга земель со всех ведомств-участников такой деятельности. Требуется сформировать единое информационное пространство, включающую как систему управления знаниями, так и геоинформационную систему поддержки принятия решений (39).

4.3 Информационное обеспечение - ключ к развитию контрольно-надзорной деятельности за использованием земель в РФ как части системы управления

Процесс управления – это информационный процесс, в ходе которого производится обмен информацией между различными звеньями системы. Эффективность управления в большой степени зависит от информационного обеспечения системы управления.

Информационное обеспечение – это совокупность процессов сбора, обработки, хранения, анализа и выдачи информации, необходимой для обеспечения управленческой деятельности и технологических процессов. С учетом

особенностей земельного контроля и надзора (работа с пространственной информацией), можно выделить следующий состав информационного обеспечения:

- данные;
- знания;
- система основополагающих понятий и определений;
- система классификации и кодирования данных;
- система цифрового описания и хранения данных и знаний;
- система фильтрации знаний;
- система нормативно — правовой и технологической документации (данных);
- массивы картографической и специальной информации (например, ДЗЗ);
- аппаратная часть;
- программная часть.

Как видно из рисунка 4.1.2, информационное обеспечение является базовым компонентом и на его основе координируется вся контрольно-надзорная деятельность. Необходимо отметить важное свойство информации и знаний относительно экономических затрат на их получение: знания и информация как интеллектуальный капитал имеют низкую степень экономического соответствия между затратами знаний на входе и объемом знаний на выходе (35).

Разработка информационного обеспечения при реформировании КНД за использованием земель в РФ является актуальной и сложной научной задачей, поскольку существующая система основана на информационных процессах, установленных еще в 1970-х и не отвечает современным вызовам при реализации земельной политики и контрольно-надзорной деятельности как активной функции при управлении территориями. При этом требуется коренное изменение информационных процессов, новый взгляд на его организацию в соответствии с принципами реформирования КНД: прозрачности контроля и надзора, оптимизации нормативных требований к субъектам контроля, увеличению экономической эффективности КНД, разработке новых компетентностных

моделей к управленческим кадрам (к которым можно отнести земельных инспекторов). Также необходимо учесть политику государства, направленную на повышение самоорганизации населения, ее активном и деятельном участии в вопросах управления.

Для того, чтобы получать необходимую для управления землей информацию, необходимо учесть следующие факторы контроля и надзора: масштаб контроля (количество и точность контролируемых параметров, частота и скорость проведения контроля), объем, частоту, точность и своевременность необходимой для контроля информации, а также затраты на выполнение МЗК и ГЗН.

При возрастании потоков информации увеличивается время и затраты на ее обработку, более того, в реальной практике доступна только некоторая часть информационного поля КНД. Подобная ситуация обуславливает особенности информации, с которой приходится работать земельным инспекторам: это всегда определенная степень достоверности и множество источников ее получения. Именно поэтому к управленческой информации предъявляются следующие принципы: актуальность, достоверность, релевантность (уместность), полнота отображения, целенаправленность, информационное единство.

Существует 2 канала получения информации: носитель информации сам сообщает необходимые сведения, статистически оцениваются действия массы носителей информации (Костылева Н. В., 2016).

Можно выделить следующие источники информации (таблица 19).

Таблица 19 - Источники информации и данных для земельного надзора

Ведомство	Информация
Минкультуры России	сведения из ЕГРОКН информация о ЗУ в границах территорий ОКН федерального значения и их охранных зонах
Минсельхоз России	результаты почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований

Минприроды России	сведения о границах ООПТ федерального значения и их охранных зон
Росреестр	сведения ЕГРН, ГМЗ, сведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства
Росимущество	сведения о ЗУ, относящихся к федеральному имуществу
Роскосмос	данные ДЗЗ
Рослесхоз	сведения из ГЛР

Существует разработка информационной модели государственного земельного надзора, представленная в работе И.В. Пархоменко. Модель имеет два недостатка: во-первых, за четыре года она устарела, а во-вторых, она противоречит некоторым положениям действующего законодательства РФ и ратифицированных Россией международных соглашений.

Модель, предложенная И.В. Пархоменко (рисунок 7), значительно сокращает документарный «бумажный каскад», учитывает существующее разделение полномочий между тремя ведомствами, обязательность геодезического обеспечения контроля и надзора, участие КНД в мониторинге земель. В связи с реформой КНД модель сильно устарела, так как в результате реформирования введены различные информационные системы, связывающие работу ведомств в новой среде межведомственного взаимодействия.

Разработав новую схему взаимодействия, Пархоменко, по сути, подчиняет муниципальный земельный контроль государственному земельному надзору, делая их дублерами территориальных подразделений Росреестра. Такая структура значительно уменьшает объем проверок Росреестра (поскольку МЗК действует в границах муниципального образования, Россельхознадзор – земли с/х назначения), но при этом МЗК не привлекает к ответственности за выявленное правонарушение, это делает ГЗН (как было отмечено в разделе 2.2).

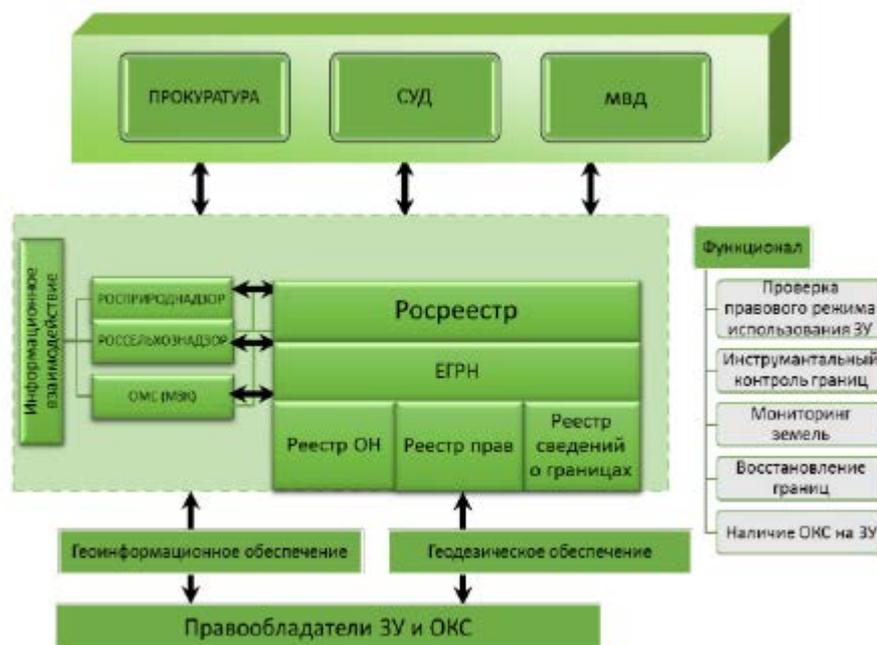


Рисунок 7 - Модель осуществления ГЗН, предложенная И.В. Пархоменко (33)

При такой структуре также явно нарушается существующее разграничение между государственными органами и органами местного самоуправления, поскольку органы ОМС не входят в госаппарат, не находятся в служебном подчинении у госорганов, но находятся под контролем и надзором государственных органов (такое разделение установлено в Конституции РФ в связи с ратифицированием Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления 1985 года). Муниципальные земельные инспекторы, исходя из сути муниципального управления, лучше могут организовать работу, чем спущенные сверху списки требуемых к проверке объектов. Тут нужно не подчинить МЗК (не встраивать его в вертикаль власти), а дать ему нужную информационную среду, включить в систему оборота данными.

Схема не рассматривает планирование на основе статистических данных, которые, имея геопривязку, помогли бы организовать проверки более рационально (Пархоменко недооценил возможности работы с пространственными данными при планировании административных обследований и плановых проверок).

Разработанная модель осуществления ГЗН на уровне субъекта основной упор делает на концентрации всего земельного контроля в Росреестре, делая остальных

участников донорами информации. Не учитывается важное направление государственной политики по урегулированию конфликта между интересами населения определенной территории и государственной политикой. Например, в муниципальном контроле вынесенные штрафы зачисляются в бюджет муниципалитета, вынесенные государственным земельным надзором – в федеральный бюджет, и при применении модели Пархоменко существует риск недополучить вынесенные штрафные платежи в бюджет муниципалитета: в случае ошибки при администрировании доходов, осуществляемого в органах ГЗН, взысканные платежи могут уйти в федеральный, а не местный, бюджет.

Земельный контроль и надзор – одна из функций управления, который обеспечивает обратную связь: в течение короткого времени мы можем понять, как мы управляем земельными ресурсами на подвластной территории, определить действующие и не действующие решения. Контроль и надзор тем самым позволяют повторить цикл управления, но на новой основе (в таком ракурсе МЗК и ГЗН являются заключительным звеном в управленческой деятельности, а ОЗК предшествует деятельности МЗК и ГЗН). При этом муниципальный и общественный земельный контроль помогает оперативно выявить и устранить ошибку управления территориями, а государственный земельный надзор – проверить соответствие принимаемых управленческих решений соответствию требованиям земельного законодательства и применить меры в случае выявления такого нарушения.

При планировании работ основой являются данные, полученные ранее из различных источников (заявителей, ведомств, предыдущих проверок). Объединение данных земельного контроля и надзора с ГМЗ позволит проводить пространственный анализ, что сделает управление земельными ресурсами адресным, так как полнее раскроет действительное использование земель на конкретной территории.

Особенностью контрольно-надзорной деятельности за использованием земель является ее пространственная привязанность, поэтому для обработки таких данных следует установить особую систему статистического учета, основанную на

геоданных – данных, привязанных к положению объекта на местности, состоящих из позиционных (геолокация) и атрибутивных (описание объекта по определенной форме) данных. Определим такой тип учета как **геостатистический учет**.

При внедрении такого учета требуется создать единую геоинформационную систему поддержки принятия управленческих решений контрольно-надзорной деятельности за использованием земель, что требует применения геосистемного подхода при проектировании ИС, структуры БД и СУБД (с учетом объединения данных КНД и ГМЗ), а также подсистемы управления знаниями. Нужно учесть, что системная парадигма, лежащая в основе геосистемного подхода, включает «определение проблемы, назначение целей (иерархию целей и их компромиссы), проведение количественной оценки и измерения параметров систем, разработку многопараметрических и многоцелевых моделей принятия решений, оптимизацию и субоптимизацию, проблемы сложности, экспертизы, диагностирования, управления и планирования» (38). Поэтому для создания качественной работающей единой ИС требуется тщательное планирование и участие всех лиц, занятых в управлении земельными ресурсами (земельных инспекторов и сотрудников профильных подразделений ОГВ и ОМС). Внедрение такой системы возможно только на уровне субъекта РФ.

Отметим, что единая система – это типовое программное решение, с общими для всех субъектов РФ стандартами организации данных, однако у каждого субъекта РФ набор базы знаний будет уникален, так как земельная политика каждого субъекта и входящих в него муниципалитетов различна, от региона к региону набор базы знаний будет различаться. Это даст возможность собрать базу знаний, которая может стать основой для формирования интеллектуальной ГИС.

Выводы по 4 главе

1. Среди всех компонентов обеспечения КНД связующим является информационное обеспечение.

2. Выявлено, что в Ленинградской области наблюдается неравномерная обеспеченность ГЗН и МЗК специализированным оборудованием, необходимым

для проведения качественных проверок, не все отделы имеют доступ к ИС (т.е. не полностью включены в систему межведомственного взаимодействия); наблюдается нехватка кадров.

3. Существует противоречие между действующей в ГЗН и МЗК системой управления, основывающейся на административной парадигме, и внедряемой реформой КНД системой, базирующейся на инновационной парадигме управления: ошибка заложена в форсировании реформы и базировании ее на количественных показателях, в то время как переход может быть обеспечен только при смене стиля мышления руководителей и сотрудников.

4. Для успешного перехода от административной парадигмы к инновационной в КНД нужно базироваться на менеджменте знаний, когда знания сотрудников и станут двигателями реформы, и мотивацией сотрудников, а не целевые показатели, спущенные сверху.

5. Результатом перехода к инновационной парадигме управления при реализации земельного контроля и надзора может быть выделение сообщества инспекторов в отдельный департамент с последующим включением в него специалистов по мониторингу земель.

6. Требуется объединение статистических данных земельного контроля и надзора с данными государственного мониторинга земель, вести геостатистический учет.

7. Целесообразно создать единую для КНД за использованием земель и мониторинга земель геоинформационную систему поддержки принятия управленческих решений.

8. В основе всей контрольно-надзорной деятельности должен быть геосистемный подход

Рассмотренные в главе данные позволяют сделать вывод о необходимости более системного изучения земельного контроля и надзора. Несмотря на его длительную историю существует потребность в коренном пересмотре организации контрольно-надзорной деятельности за использованием земель.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе исследования установлено, что актуальными являются направления, связанные со статистическим анализом контрольно-надзорной деятельности и возможностях его модернизации, изучению управленческих аспектов, разработкой информационных систем для земельного контроля и надзора.

Использование статистических методов при анализе земельного контроля и надзора и возможностей модернизации статистического учета является перспективным направлением исследования: были обнаружены закономерности, которые следует проверить многофакторным статистическим анализом с использованием данных государственного мониторинга земель, что является целью дальнейшего исследования.

Научная новизна работы заключается в том, что впервые государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль рассмотрен в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности; впервые контрольно-надзорная деятельность за использованием земель рассмотрена через призму парадигм управления определены возможности развития ГЗН и МЗК через менеджмент знаний.

Поставленные в начале работы задачи были решены не полностью: после анализа статистических показателей государственного земельного надзора было обнаружено, что на показатели работы сильно влияет фактор управления, который лежит в основе обеспечения контрольно-надзорной деятельности, поэтому основной акцент перешел с оценки обеспечения к оценке управления. Однако постеленная цель была достигнута.

На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Существующая система земельного контроля и надзора ведет свою историю с периода Генерального межевания и реформ Александра II. В 1970-х гг. эта система приобрела четкую организационную структуру и управленческий подход, который действует с небольшими изменениями и сегодня.

В систему контрольно-надзорной деятельности за использованием земель в РФ входят три типа деятельности: государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль, однако последний из-за низкой разработанности нормативно-правовой базы не развит. Действующая система нормативно-правовых актов достаточно обширна, однако в результате проводимых реформ постоянно подвергается изменениям.

По статистическим показателям из ЕМИСС нельзя сделать однозначных выводов о влиянии реформы на земельный контроль и надзор, требуется большая дифференциация статистических показателей и переход к геостатистической системе учета с ведением единой базы данных контрольно-надзорной деятельности и мониторинга земель.

Выявлено, что в Ленинградской области наблюдается неравномерная обеспеченность ГЗН и МЗК специализированным оборудованием, необходимым для проведения качественных проверок, не все отделы имеют доступ к ИС, наблюдается нехватка кадров.

Существует противоречие между действующей в ГЗН и МЗК системой управления, основывающейся на административной парадигме, и внедряемой реформой КНД системой, базирующейся на инновационной парадигме управления: ошибка заложена в форсировании реформы и базировании ее на количественных показателях. Для успешного перехода от административной парадигмы к инновационной нужно базироваться на менеджменте знаний, когда знания сотрудников и станут двигателями реформы.

Результатом перехода к инновационной парадигме управления при реализации земельного контроля и надзора может быть выделение сообщества инспекторов в отдельный департамент с последующим включением в него специалистов по мониторингу земель.

Среди всех компонентов обеспечения КНД связующим является информационное обеспечение. Целесообразно для мониторинга земель, земельного контроля и надзора создать единую земельного геоинформационную систему поддержки принятия управленческих решений.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АИС – автоматизированная информационная система

АО – административное обследование

БПЛА – беспилотный летательный аппарат

ГЗК, Госземконтроль – Государственный земельный контроль

ГЗН – Государственный земельный надзор

ГАС – государственная автоматизированная система

ГИС – геоинформационная система

ГИС ГМП – государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах

ГМЗ – Государственный мониторинг земель

Госземинспектор, ГЗИ – государственный инспектор по использованию и охране земель

ДЗЗ – дистанционное зондирование земли

ЕГРН – Единый государственный реестр недвижимости

ЕМИСС - Единая межведомственная информационно–статистическая система

ЗК – Земельный кодекс

ЗУ – земельный участок

ИП – индивидуальный предприниматель

ИС – информационная система

КНД – контрольно-надзорная деятельность

КНМ – контрольно-надзорные мероприятия

ЛО – Ленинградская область

МЗК – муниципальный земельный контроль

Минприроды – Министерство природных ресурсов и экологии

Минсельхоз – Министерство сельского хозяйства

НПА – нормативно-правовой акт

ОГВ – органы государственной власти

ОЗК – общественный земельный контроль

ОМС – органы местного самоуправления

ОН – объект недвижимости

ОЭК – общественный экологический контроль

РОП – риск-ориентированный подход

Роснедвижимость – Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости

Росприроднадзор – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Росреестр – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Россельхознадзор – Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

СЭД – система электронного документооборота

ТО – территориальный орган

ФГИС – федеральная государственная информационная система

ФИАС – федеральная информационная адресная система

ЮЛ – юридическое лицо

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. 36. Отделение 1 // СПб., 1863.– № 36657.– С. 141 – 169.
2. «Положеніе о земельныхъ комитетахъ и объ урегулированіи ими сельско-хозяйственныхъ отношеній» (утв. СНК РСФСР, Наркомземом РСФСР 04.12.1917) (вместе с «Инструкціей объ урегулированіи земельными комитетами земельныхъ и сельско-хозяйственныхъ отношеній») // СПС КонсультантПлюс
3. Декрет ВЦИК от 19.02.1918 «О социализации земли» (вместе с «Инструкцией для установления потребительно-трудоуовой нормы землепользования на землях сельско-хозяйственного значения») // СПС КонсультантПлюс
4. Постановление Совмина СССР от 14.05.1970 N 325 "Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием земель" // СПС КонсультантПлюс
5. «Земельный кодекс РСФСР» (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1) // СПС КонсультантПлюс
6. Земельный кодекс Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс
7. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля» // СПС КонсультантПлюс
8. Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс
9. Указ Президента РФ от 19.04.2017 №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс
10. Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с

«Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») // СПС КонсультантПлюс

11. Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 N 1515 (ред. от 28.11.2019) "Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль" // СПС КонсультантПлюс
12. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // СПС КонсультантПлюс
13. Постановление Правительства РФ от 18 марта 2015 г. № 251 «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» // СПС КонсультантПлюс
14. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 июля 2015 г. № 486 «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» // СПС КонсультантПлюс
15. ГОСТ Р 53894-2016 Менеджмент знаний. Термины и определения // Кодекс-Техэксперт URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200140429> (дата обращения 15.05.2020).

Опубликованные источники

16. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/krizis-gosudarstvennogo-upravleniya-i-ego-vliyanie-na-osnovnyie-administrativnyie-paradigmy-gosudarstva-i-byurokratii> (дата обращения: 19.05.2020).

17. Жемчугов А.М., Жемчугов М.К. Парадигма менеджмента и парадигма предприятия // Проблемы экономики и менеджмента. 2017. №3 (67). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/paradigma-menedzhmenta-i-paradigma-predpriyatiya> (дата обращения: 19.05.2020).
18. Ибрагимов К.Х., Нинчиева Т.М. Некоторые проблемы общественного земельного контроля в Российской Федерации // Вестник Чеченского государственного университета. - 2016. - №1. - С. 119-124.
19. Катаева М.В., Хугаева Л.М., Кучиев С.Э., Пех А.А. Анализ ведения государственного земельного надзора в сфере нарушений земельного законодательства по Республике Северная Осетия – Алания // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – Москва: ООО "ИД "Панорама", 2019. - №12. – С. 35-39.
20. Каталина Л.А. Государственный земельный надзор как инструмент эффективного обеспечения рационального использования и охраны земли в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – Москва: ООО "ИД "Панорама", 2019. - №3. – С. 65-69.
21. Киселева Н.А. Земельный контроль как функция управления земельными ресурсами и земельными отношениями (на примере Пензенской области) [Текст] / Н. А. Киселева ; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. проф. образования "Пензенский гос. ун-т архитектуры и стр-ва" (ПГУАС). - Пенза : Изд-во ПГУАС, 2015. - 127 с. : ил., табл.; 21 см.; ISBN 978-5-9282-1226-1
22. Костылева, Н. В. Информационное обеспечение управленческой деятельности : учебное пособие / Н. В. Костылева, Ю. А. Мальцева, Д. В. Шкурин. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016 — 148 с.
23. Липски С.А., Демьянова А.Д. К вопросу об информационном обеспечении контрольно-надзорных функций в сфере землепользования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - Москва: ООО "ИД "Панорама", 2017. - №12. – С. 13-18.

- 24.Липски С.А. Правовое обеспечение земельного надзора (контроля) и мониторинга земель [Текст] : учебное пособие / С. А. Липски ; Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Государственный университет по землеустройству". - Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2018. - 139 с. : табл.; 21 см. - (Университетский учебник).; ISBN 978-5-4486-0222-1.
- 25.Липски С. А. Тенденции и перспективы в развитии земельного законодательства : монография / С. А. Липски. — Москва : Русайнс, 2018. — 217 с. — ISBN 978-5-4365-0501-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78866.html> (дата обращения: 10.05.2020). — Режим доступа: для авторизир. пользователей
- 26.Липски С. А. Управление земельными ресурсами и объектами недвижимости: учебник / С. А. Липски. — Саратов : Ай Пи Ар Медиа, 2019. — 306 с. — ISBN 978-5-4497-0036-0. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/86680.html> (дата обращения: 10.05.2020). — Режим доступа: для авторизир. пользователей
- 27.Мальцев В.А., Тихонина С.А. Управление знаниями как фактор инновационного развития социального института государственной и муниципальной службы // Вестник ВятГУ. 2012. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-znaniyami-kak-faktor-innovatsionnogo-razvitiya-sotsialnogo-instituta-gosudarstvennoy-i-munitsipalnoy-sluzhby> (дата обращения: 20.05.2020).
- 28.Нарожняя А.Г. Надзор за состоянием и использованием земельного фонда [Текст] : учебное пособие / А. Г. Нарожняя, Т. А. Полякова ; Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский

университет». - Белгород : ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2018. - 86 с. : табл.; 21 см.; ISBN 978-5-9571-2493-1

29. Сизов А.П. Опыт использования методов математической статистики при анализе результатов государственного земельного надзора // Геодезия и картография. – 2019. – Т. 80. – № 10. – С. 55-64. DOI: 10.22389/0016-7126-2019-952-10-55-64
30. Цаповская О.Н., Провалова Е.В., Ермошкин Ю.В., Ерофеев С.Е., Хвостов Н.В. Осуществление государственного земельного контроля за использованием и охраной земель в Ульяновской области обеспечении контрольно-надзорных функций в сфере землепользования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - Москва: ООО "ИД "Панорама", 2016. - №10. – С. 26-29.

Неопубликованные источники

31. Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.06 / Бутылина Екатерина Вячеславовна; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. - Москва, 2015. - 27 с. – Место хранения: Российская государственная библиотека. - — Режим доступа: для авторизир. пользователей.
32. Карпова Е.С. Административная ответственность за земельные правонарушения : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Карпова Екатерина Сергеевна; [Место защиты: Белгород. гос. нац. исслед. ун-т]. - Воронеж, 2017. - 22 с. - Место хранения: Российская государственная библиотека. Режим доступа: — Режим доступа: для авторизир. пользователей
33. Пархоменко И. В. Разработка модели государственного земельного надзора (на уровне субъекта Российской Федерации): дис. ... канд. техн. наук: 25.00.26. - Новосибирск, 2016. - 122 с. - Место хранения: Российская государственная библиотека. Режим доступа: — Режим доступа: для авторизир. пользователей

34. Законопроект № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 15.05.2020).
35. В чем значимость интеллектуального капитала // Энциклопедия по экономике URL: <https://economy-ru.info/info/133604/> (дата обращения: 15.02.2020).
36. Московская область оцифровала земельный контроль // Независимая газета URL: https://ng-ru.turbopages.org/h/ng.ru/regions/2019-06-26/4_7607_podmoscow.html (дата обращения: 15.02.2020).
37. Синергетическая парадигма // StudMe URL: https://studme.org/78865/politologiya/sinergeticheskaya_paradigma (дата обращения: 15.02.2020).
38. Системная парадигма // Большая энциклопедия нефти и газа URL: <https://www.ngpedia.ru/id241327p1.html> (дата обращения: 15.02.2020).
39. Система поддержки принятия решений по управлению водными объектами с использованием ГИС // ESRI CIS URL: https://www.esri-cis.ru/news/arcreview/detail.php?ID=1322&SECTION_ID=37 (дата обращения: 15.02.2020).
40. Системы управления знаниями (базами знаний) — мировой опыт // iSpring URL: <https://www.ispring.ru/elearning-insights/sistemy-upravleniya-znaniyami-mirovoy-opyt> (дата обращения: 15.02.2020).
41. Gartner Glossary // Gartner URL: <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/km-knowledge-management> (дата обращения: 15.02.2020).

Электронные ресурсы

42. ОЭКР URL: <http://www.oekr.ru/> (дата обращения: 15.02.2020).
43. Words Cloud <https://wordscld.pythonanywhere.com/> (дата обращения: 15.02.2020).
44. ЕМИСС URL: <https://www.fedstat.ru/> (дата обращения: 25.04.2020).

Приложение А - Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного земельного надзора (в соответствии с Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 23 ноября 2016 г. № П/0569)

№ п/п	Наименование и реквизиты акта	Краткое описание круга лиц и (или) перечня объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования	Указание на структурные единицы акта, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю
1	«Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ	Органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, использующие земельные участки	пункт 2 статьи 7; пункт 1 статьи 25; пункт 1 статьи 26; пункт 12 статьи 39.20; статья 39.33; статья 39.35; пункты 1, 2 статьи 39.36; статья 42; пункты 1, 2 статьи 56; подпункт 4 пункта 2 статьи 60; статья 78; пункты 1, 4 статьи 79; статья 85; пункт 3, 6 статьи 87; статья 88; пункты 1, 2 статьи 89; пункты 1 – 6, 8 статьи 90; статья 9; пункты 1, 2 статьи 92; статья 93; пункт 7 статьи 95; пункты 2, 4 статьи 97; пункты 2, 3, 5 статьи 98; пункты 2, 3 статьи 99; пункт 2 статьи 103
2	«Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ	Органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности	пункты 2, 4, 5, 8 статьи 27; пункты 1, 2 статьи 39.1; статья 39.3; пункты 2 – 5 статьи 39.6; пункты 2, 4 статьи 39.9; пункт 2 статьи 39.10; пункт 7 статьи 39.11; пункт 20 статьи 39.12; статья 39.16; пункт 5 статьи 39.17; пункт 1 статьи 39.18; статья 39.20; пункты 6, 7 статьи 95; пункты 2, 4 статьи 97

Продолжение приложения А

3	«Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ	Юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, использующие земельные участки	пункты 1, 2 статьи 8.1
4	Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»	Юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, использующие земельные участки, предназначенные для садоводства, огородничества и дачного строительства	статья 1; подпункты 3, 7 пункта 2 статьи 19
5	Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»	Органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности	пункт 2 статьи 14
6	Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»	Граждане, использующие земельные участки, предназначенные для личного подсобного хозяйства	пункт 1 статьи 2; пункты 2, 3 статьи 4; статья 10
7	Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»	Органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности	пункты 4, 5 статьи 4
8	Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»	Органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков, оборот которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и находящихся в государственной или муниципальной собственности	статьи 4, 9

Продолжение приложения А

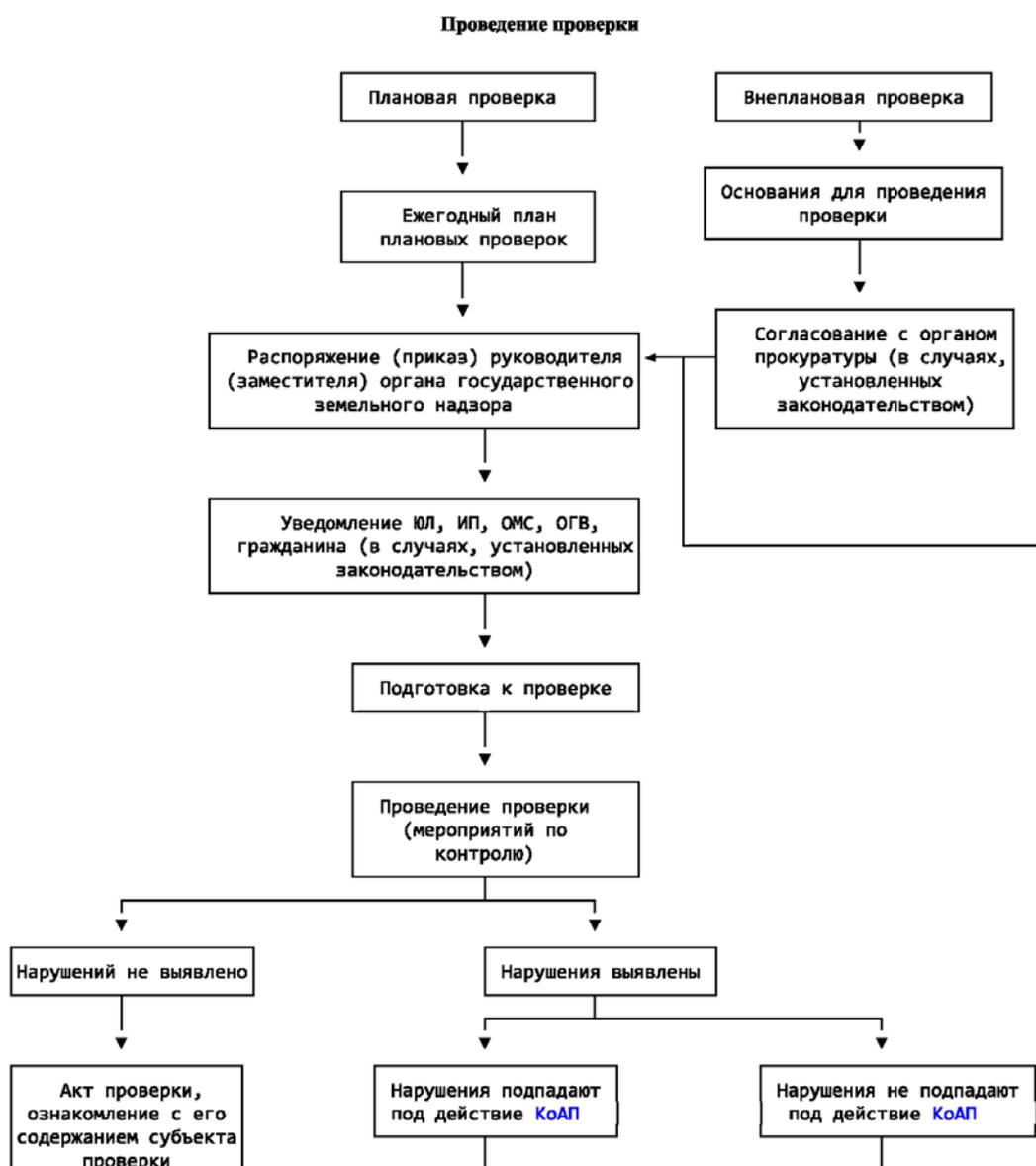
9	Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»	Органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков	пункты 6.1, 7 статьи 12
10	Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»	Юридические лица, использующие земельные участки, предоставленные им на праве постоянного (бессрочного) пользования	пункт 2 статьи 3
11	«Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ	Юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, использующие земельные участки	пункты 17, 19 статьи 51
12	Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»	Юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, использующие земельные участки	пункт 3 статьи 28
13	Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300	Юридические лица, индивидуальные предприниматели, граждане, использующие земельные участки	

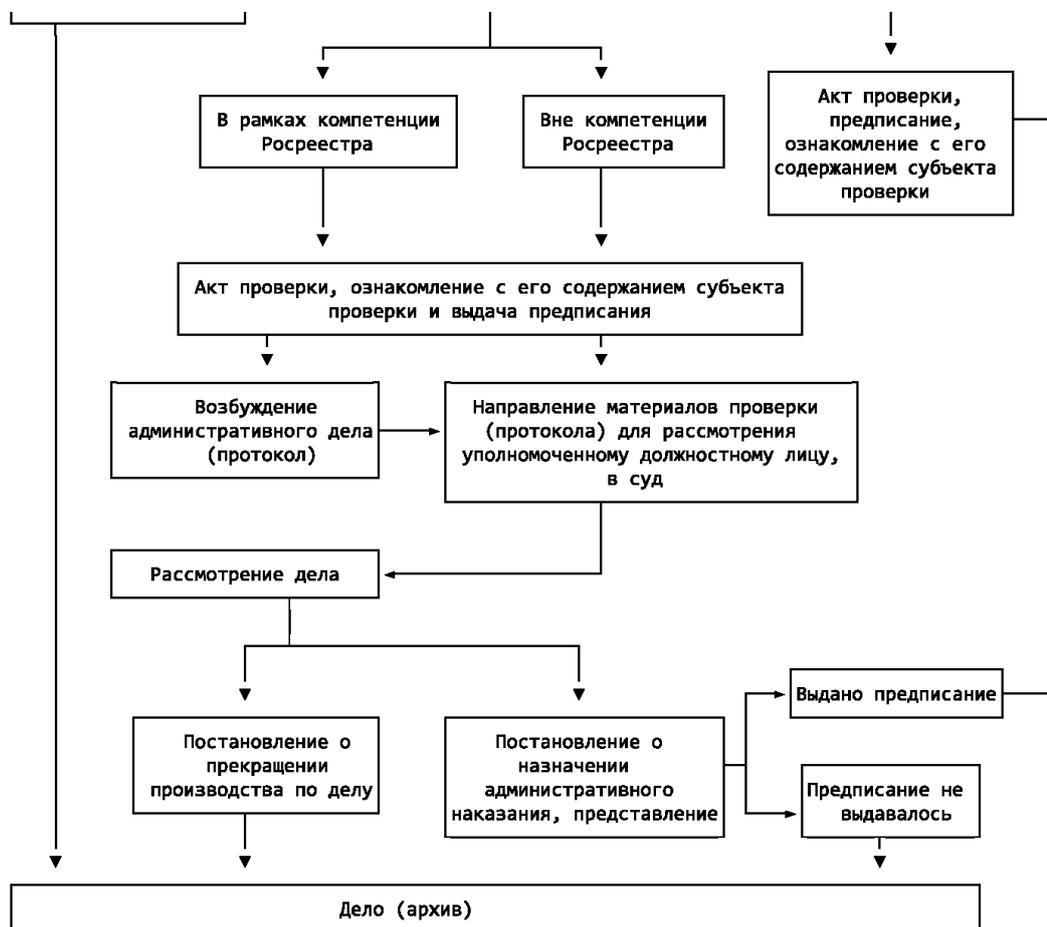
Приложение Б - Схема организации плановых и внеплановых проверок

Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 июля 2015 г. N 486 "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" (с изменениями и дополнениями)

Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора

Приложение N 2. Блок-схемы последовательности административных процедур при исполнении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора





Приложение В - Определение требований к общественному земельному контролю

Требования		Описание
Группа	Подгруппа	
Общие требования к общественному земельному контролю	цель, предмет и формы осуществления контроля	Цель: предотвращение и профилактика нарушений в области земельно-имущественных отношений. Предмет: нарушение требований земельного законодательства Формы: проведение дистанционного обследования, анализ НПА, издаваемых ОГВ и ОМС
	права и обязанности инспекторов при осуществлении ОЗК	
	объем полномочий и их сроки, продление полномочий инспектора	Сроки: 1 год - первый, и 2 года после продления полномочий Продление: при прохождении повторной аттестации
	частота аттестации инспектора	По окончанию обучения на инспектора, при продлении полномочий
	права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия ОЗК	
	результат исполнения функции по ОЗК	Результат: отчеты о проведении общественных обследований, отчеты о результатах анализа НПА ОГВ и ОМС

Требования к порядку и форме контроля за	исполнением государственной функции по ГЗН и МЗК	
	ОГВ и ОМС (документация)	
	выявление нарушений земельного законодательства физическим и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями	
	2.1 Процедура контроля - доступ к информации - мероприятия контроля (алгоритм); - сроки и частота контроля;	Доступ: только открытые источники Мероприятия: обследование, анализ документов
2.2 Обеспечение: - исходные материалы; - оборудование; - программное обеспечение;	Источники информации: открытые данные официальных порталов ОГВ и ОМС, ПКК, открытые источники (Яндекс.Карты, Google Maps, OSM, спутниковые снимки и т.п.) Оборудование: мобильное устройство с фото- и видео камерой (желательно с фиксацией даты и времени) и возможностью выхода в интернет; БПЛА при возможности применения в рамках действующего законодательства Программное обеспечение: мобильное приложение и его веб-версия; текстовый редактор	

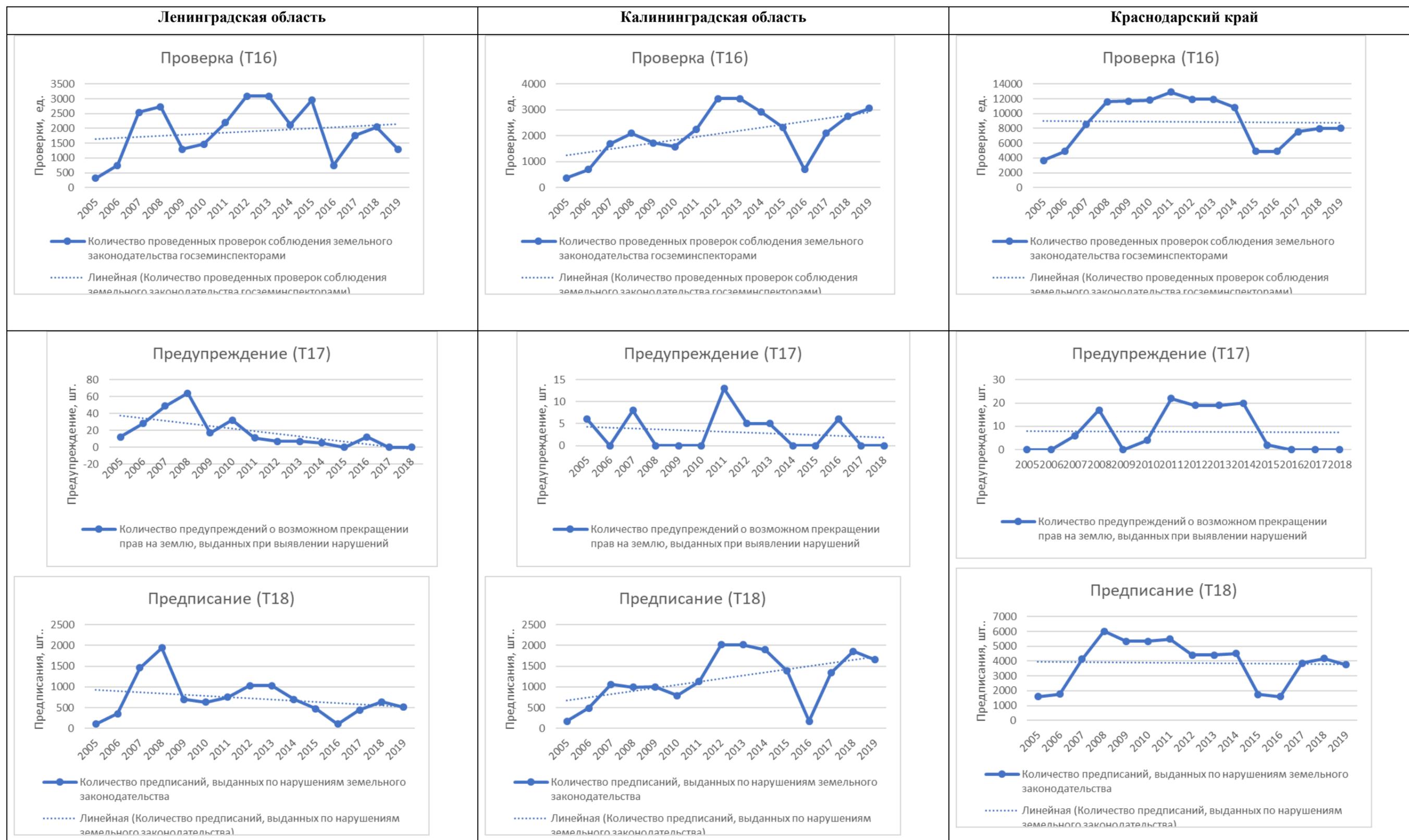
Продолжение приложения В

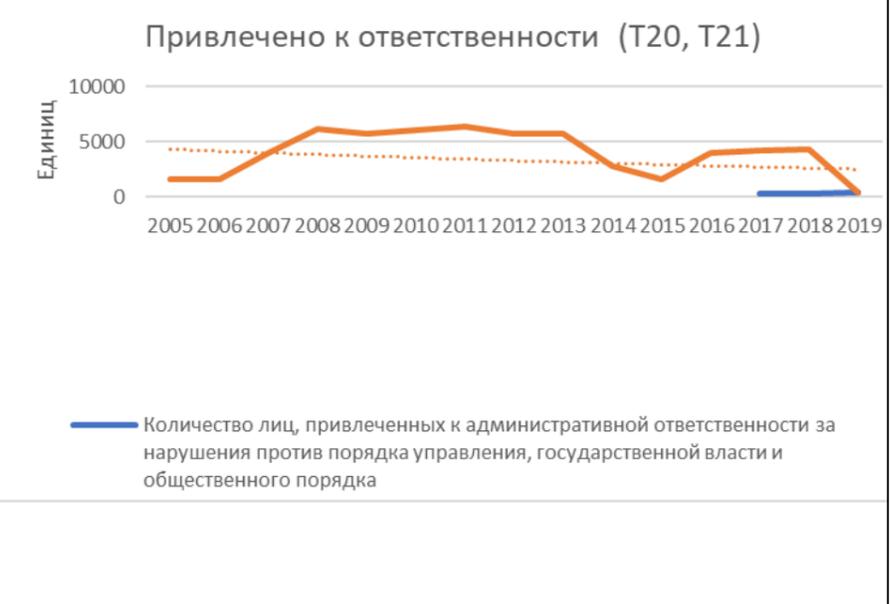
Требования к инспектору	общие требования	дееспособный гражданин РФ, достигший 18 лет
	компетенции	<p>Знать:</p> <ul style="list-style-type: none"> - требования Конституции РФ, ЗК РФ, ГК РФ, 218-ФЗ...; - принципы работы и взаимодействия МЗК и ГЗН <p>Уметь:</p> <ul style="list-style-type: none"> - проводить измерения с помощью рулетки, лазерного дальномера; - определять координаты объекта в WGS84; - оформлять документацию в соответствии с ГОСТ
Требования к общественным организациям ОЗК	просвещение населения	Организация семинаров по разъяснению требований земельного (совместно с ГЗН, ОЭК, ОМС)
	контроль инспекторов	Осуществление контроля за деятельностью инспекторов в виде контроля за отчетностью
	обучение инспекторов	Организация и проведения обучения
	«защита» инспекторов.	В составе должны быть профильные специалисты (юристы, специалисты в области кадастра)

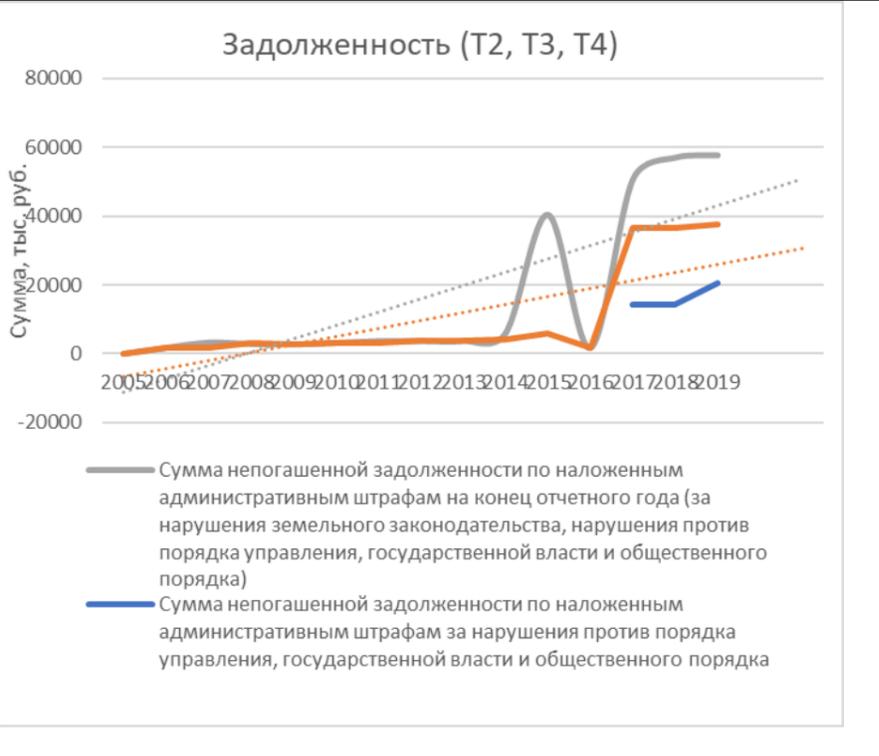
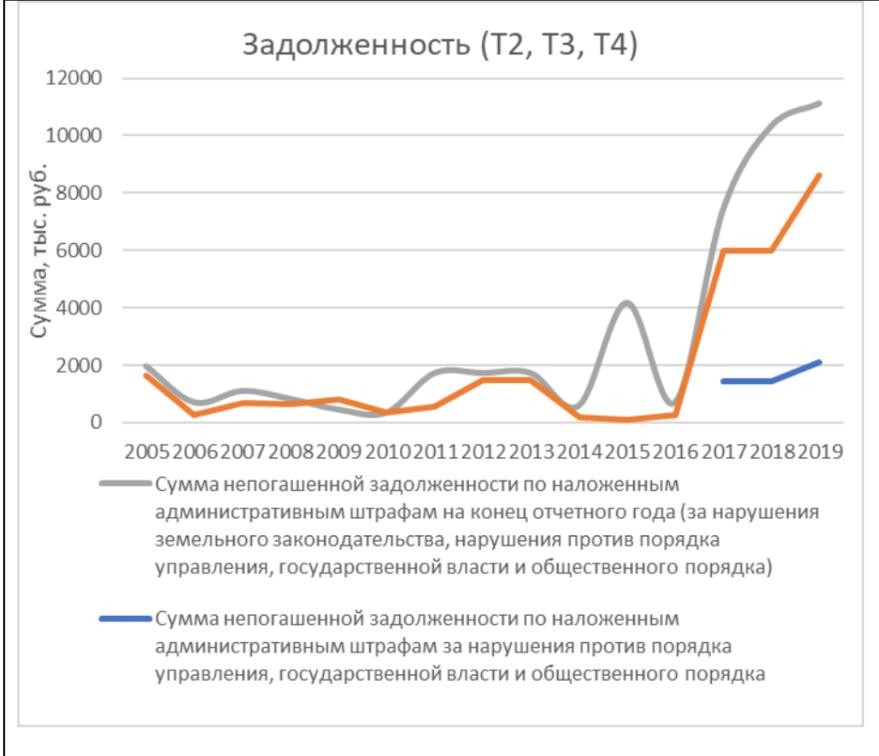
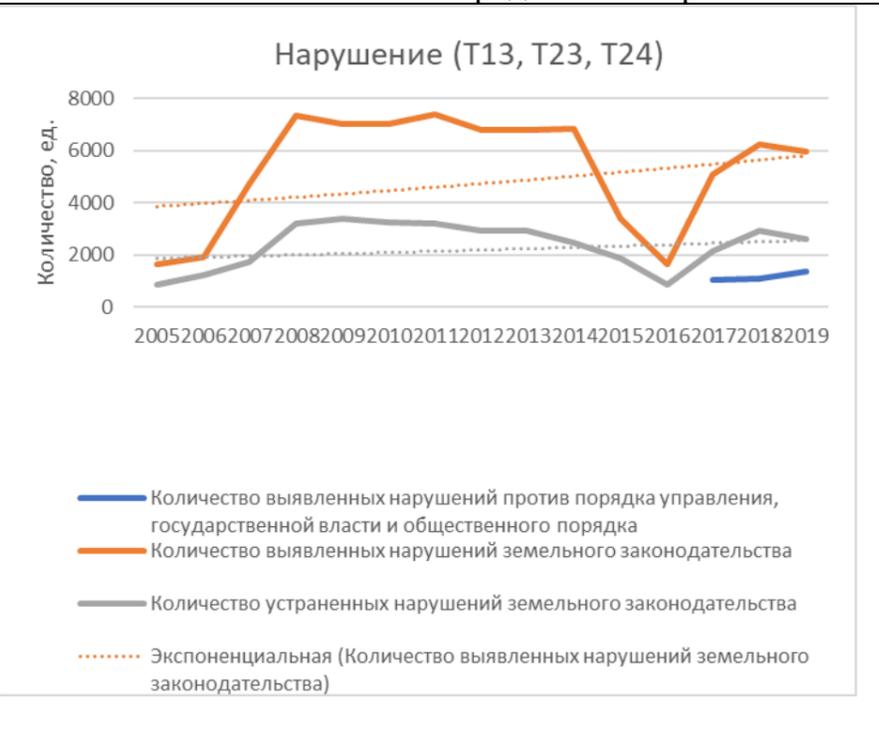
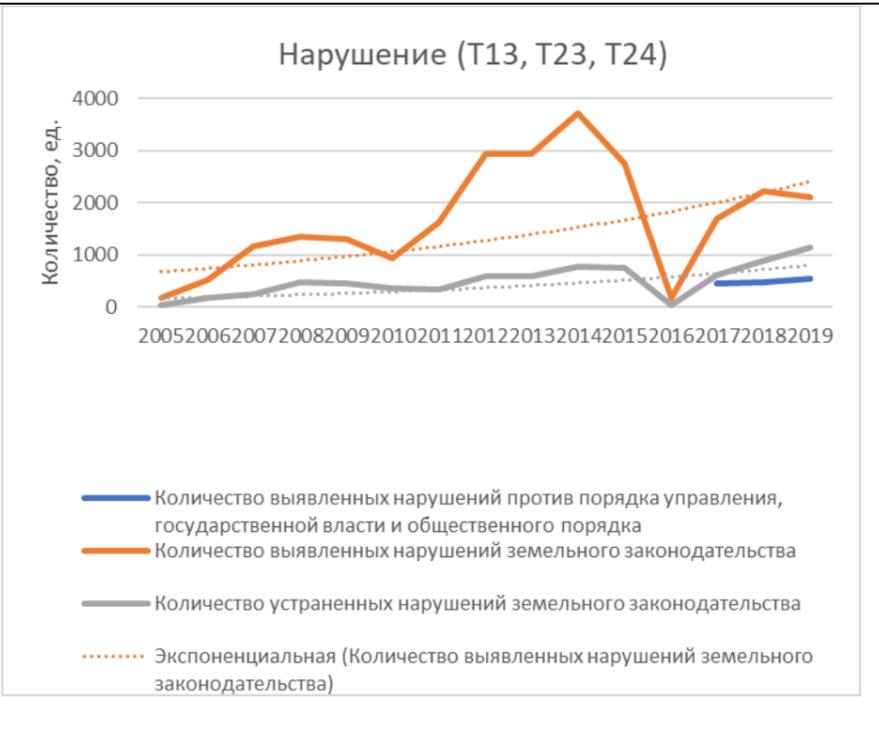
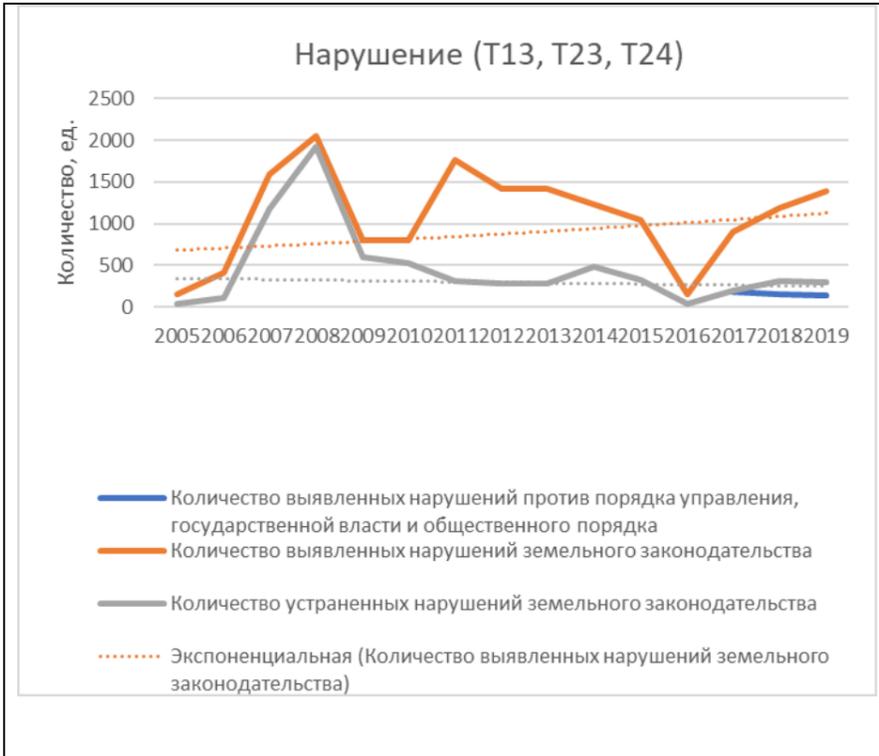
Продолжение приложения В

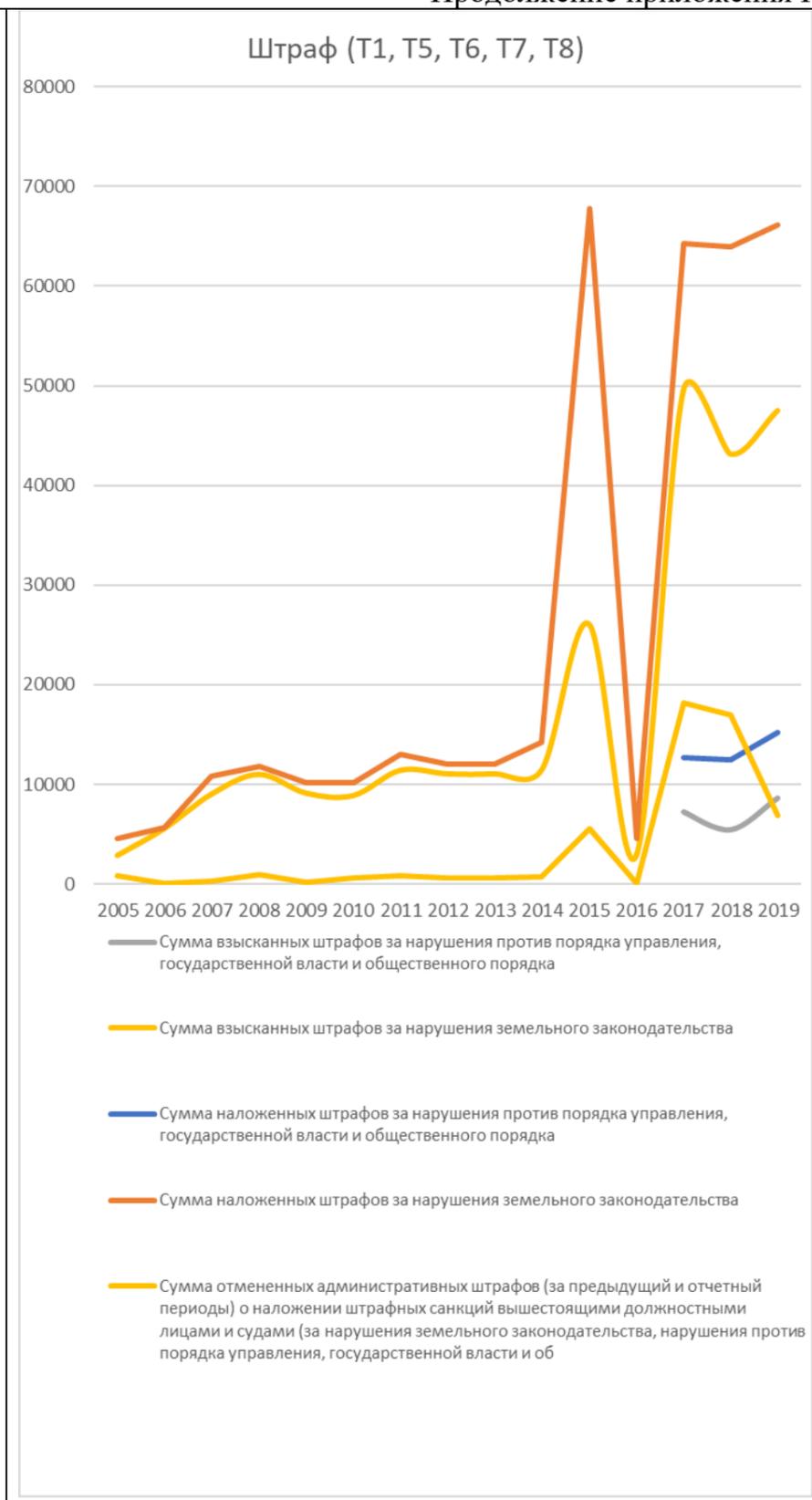
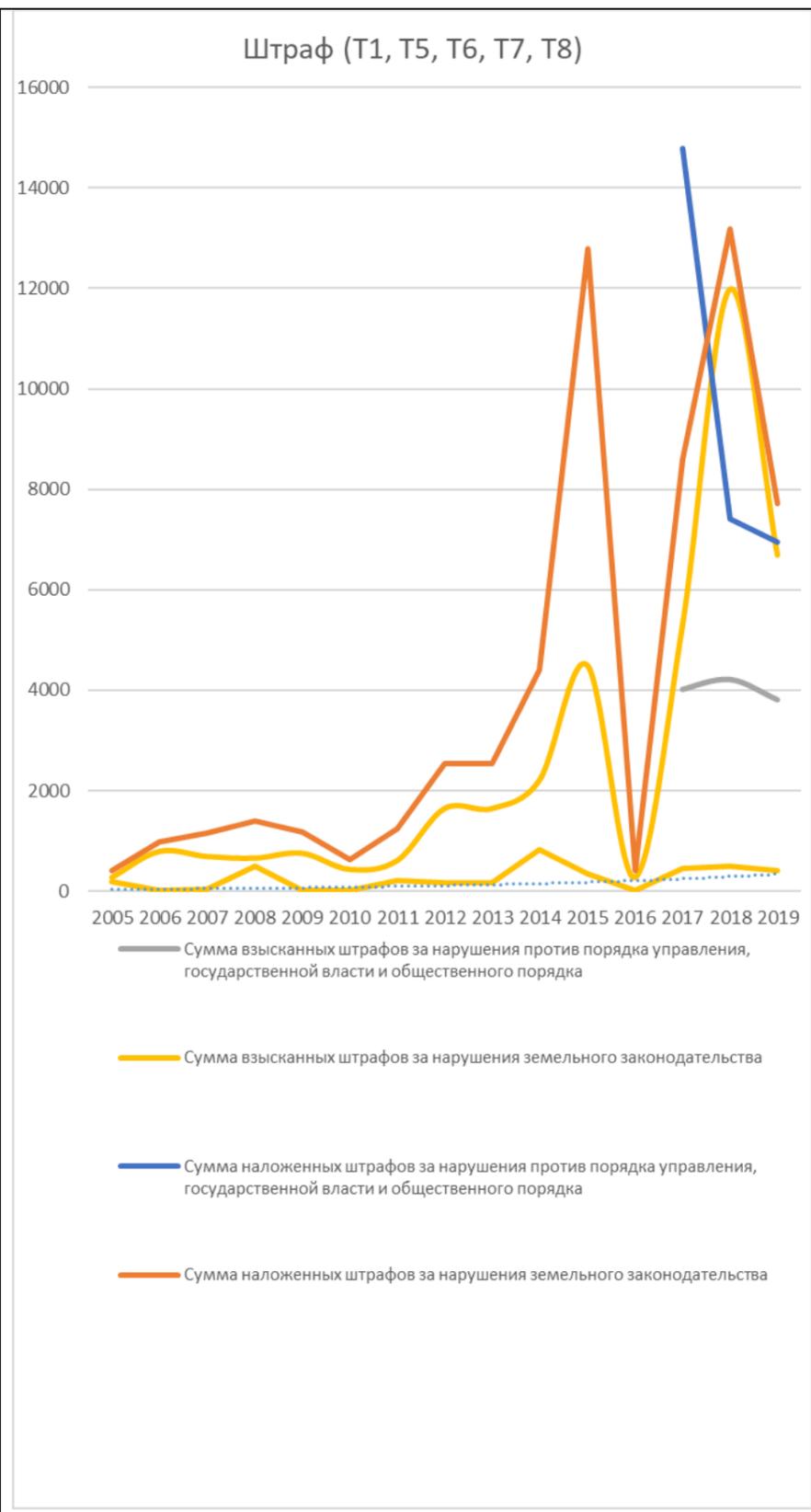
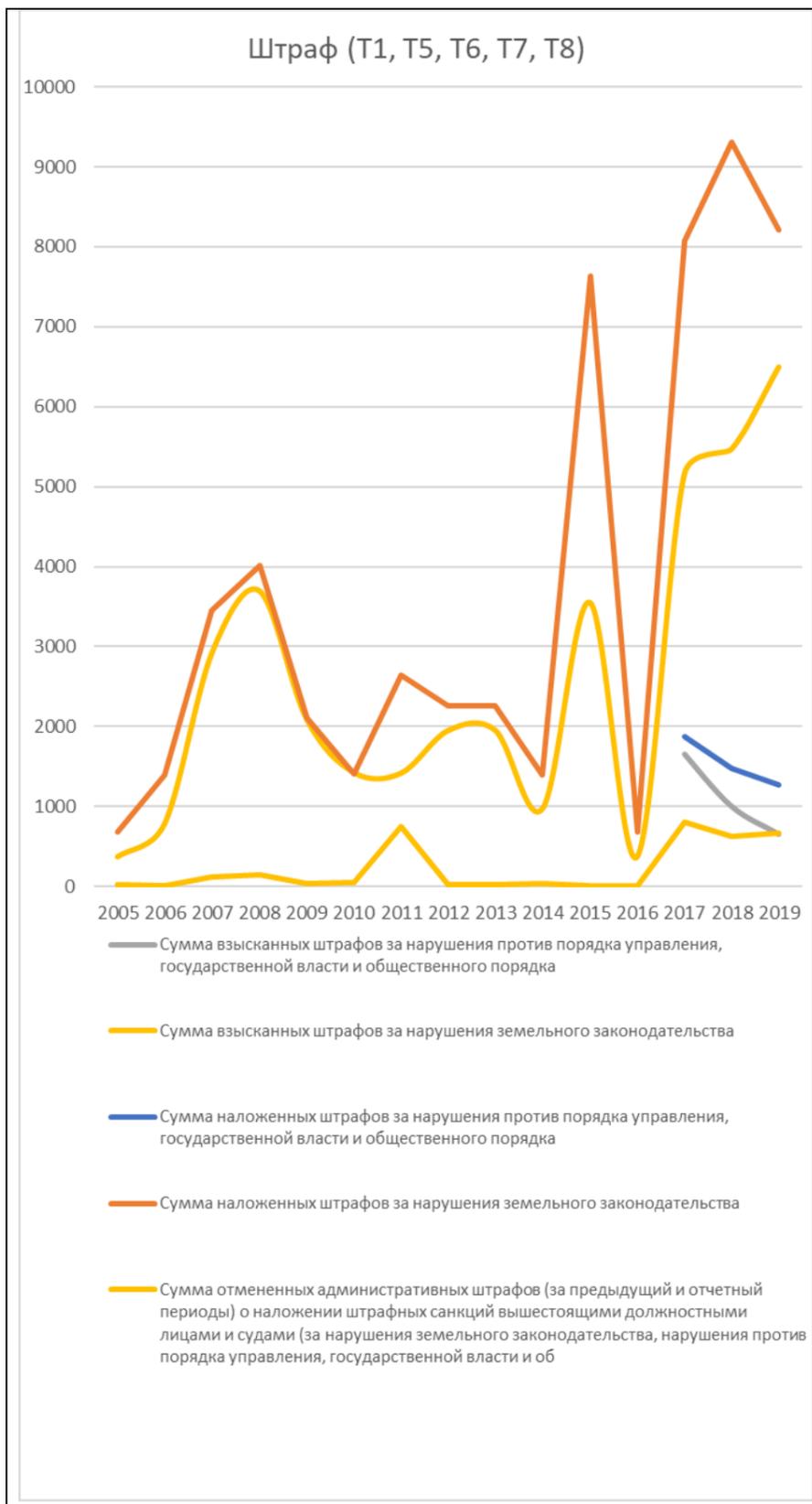
Требования к порядку взаимодействия общественных инспекторов, общественных организаций ОЗК с ГЗН и МЗК	отчетность	
	участие в совместных проверках	
	привлечение аудиторских компаний	При необходимости проведения массовых проверок по данным дешифрирования АФС разработать систему привлечения аудиторских компаний к проведению АО
	актуализация сведений ЕГРН	Внесение информации об отсутствии данных, ошибке в данных ЕГРН
	мониторинг состояния земель	Информирование об использовании ЗУ и земель (совместно с ОЭК)
	участие в общественных советах при уполномоченных ведомствах	
	проведение профилактики нарушений силами ОЗК	
	учет материалов ОЗК при контроле органов, осуществляющих ГЗН и МЗК	Проведение АО и внеплановых выездных проверок при фиксации нарушения общественным земельным инспектором
	учет ОЗК при расчете эффективности и результативности работы ГЗН	Учет дел (штрафов), проверок, АО, проведенных по результатам материалов ОЗК
Требования к ОГВ и ОМС	учет информации ОЗК	Учет информации о наличии нарушений с назначением проверки/АО
	организация общественных советов	
	аттестация инспекторов	Проведение аттестации инспекторов по результатам обучения и повторная аттестация на знание действующего законодательства во области земельно-имущественных отношений

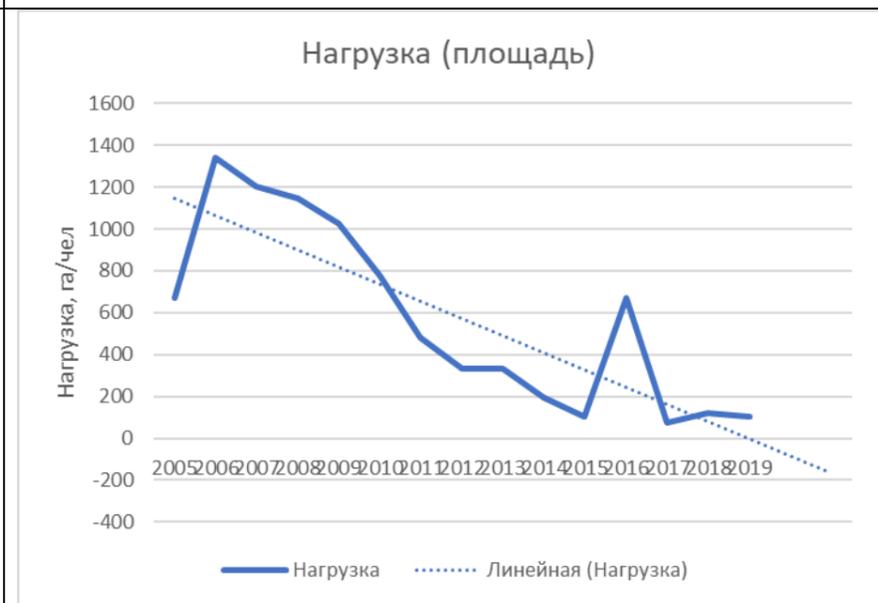
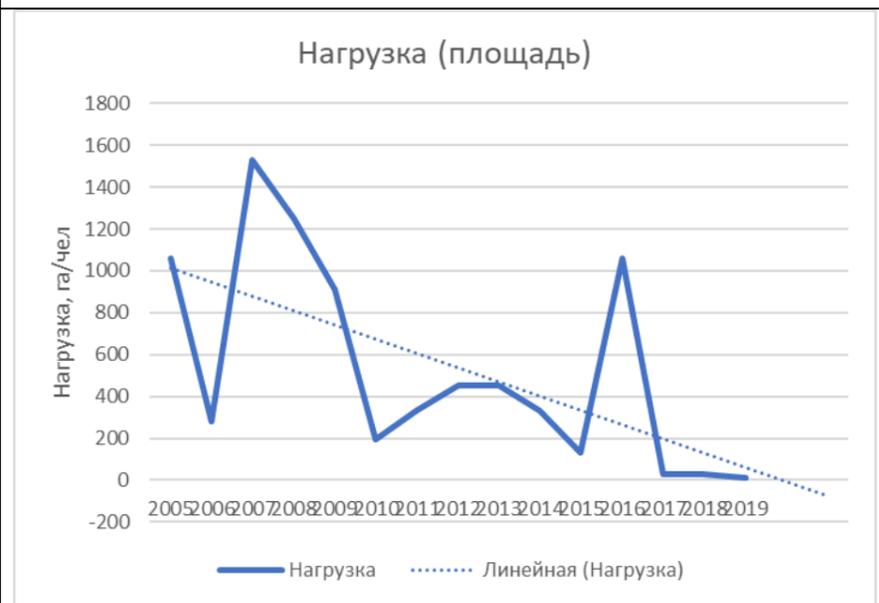
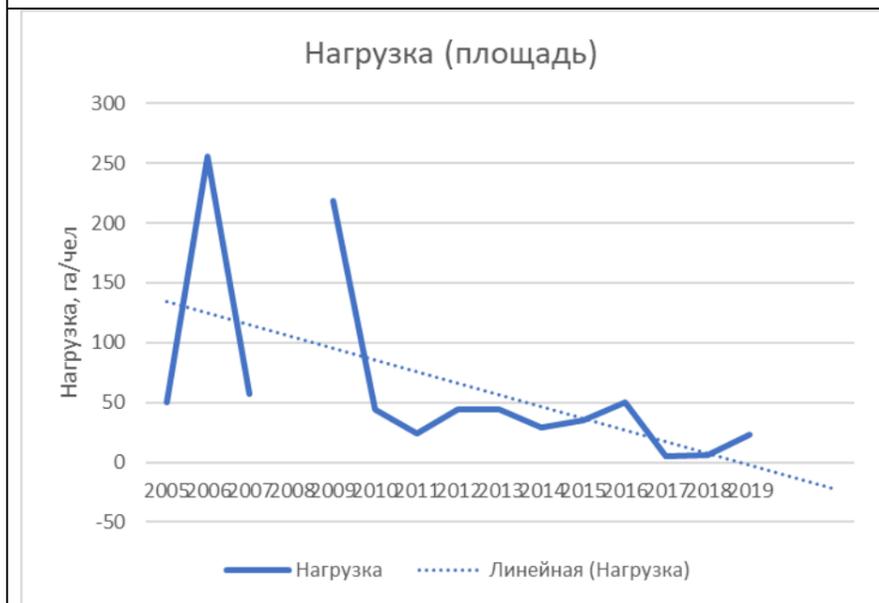
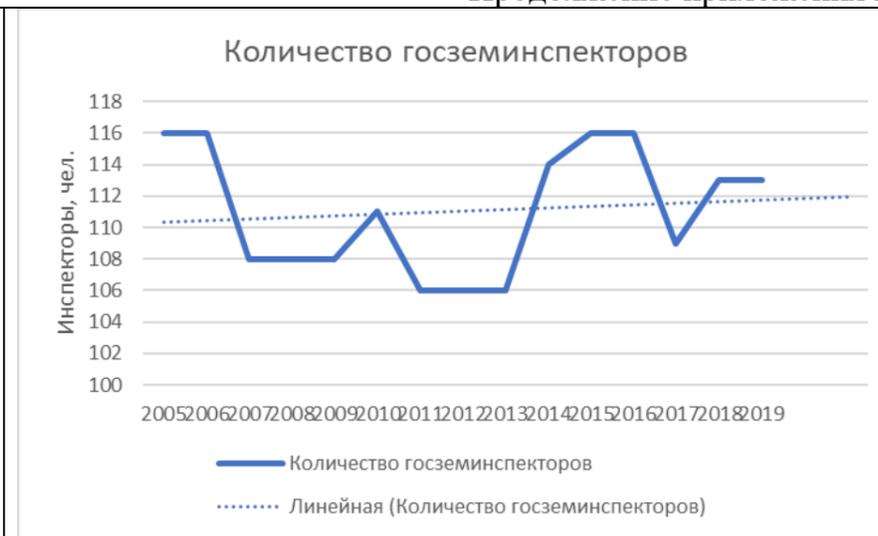
Приложение Г - Сравнение показателей Ленинградской, Калининградской областей и Краснодарского края



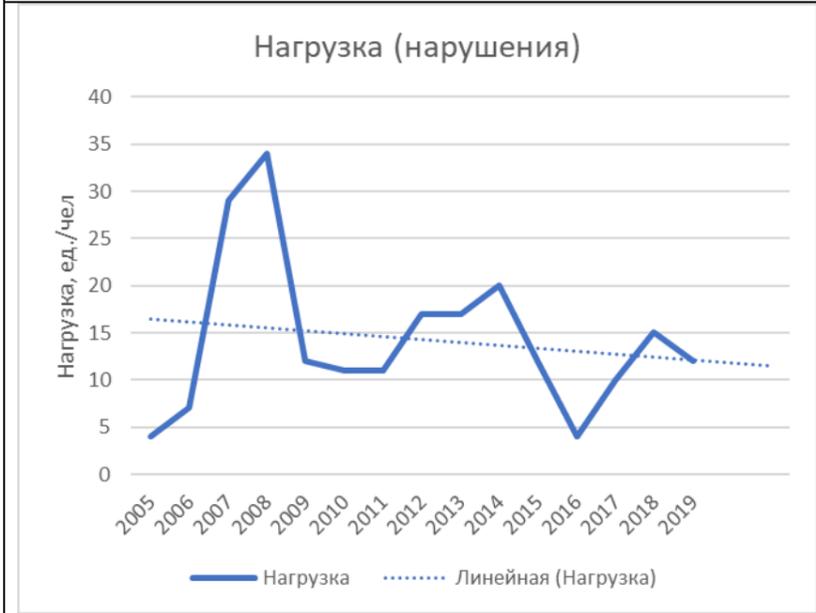








*значение за 2008 год - выброс



*регионы для сравнения выбраны в соответствии с рейтингом эффективности и результативности Росреестра за 2018 год (https://rosreestr.ru/site/press/news/rosreestr-sostavil-reyting-effektivnosti-i-rezultativnosti-terorganov-/?sphrase_id=17444319)

Приложение Д – Таблицы определения трендов

Таблица 1Д

Направление линий тренда по периодам у признаков

Признак	Период									Весь период		
	2005-2010			2011-2015			2016-2019			2005-2019		
	Ленинградская область	Калининградская область	Краснодарский край	Ленинградская область	Калининградская область	Краснодарский край	Ленинградская область	Калининградская область	Краснодарский край	Ленинградская область	Калининградская область	Краснодарский край
Проверка	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается
Нарушение: выявление устранение	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается увеличивается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается уменьшается	увеличивается	увеличивается
Привлечено к ответственности	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	увеличивается	уменьшается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	уменьшается
Протокол	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается
Предупреждение	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	не изменяется	уменьшается	уменьшается	уменьшается
Предписание	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	уменьшается
Штраф: наложено взыскано отменено	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается
Задолженность	уменьшается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается

Таблица 2Д

Сравнительная таблица нагрузки на инспекторов

Показатель	Период									Весь период		
	2005-2010			2011-2015			2016-2019			2005-2019		
	Ленинградская область	Калининградская область	Краснодарский край	Ленинградская область	Калининградская область	Краснодарский край	Ленинградская область	Калининградская область	Краснодарский край	Ленинградская область	Калининградская область	Краснодарский край
Количество инспекторов	увеличивается	увеличивается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	уменьшается	увеличивается	увеличивается
Площадь проверок	уменьшается	уменьшается	уменьшается	увеличивается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается	уменьшается
Проверки	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается
Нарушения	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	увеличивается	увеличивается	уменьшается	увеличивается	увеличивается