

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВУ

На правах рукописи

Горбунова Александра Алексеевна

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТОВ
УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ
(НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(землеустройство)

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук,
профессор
Севостьянов Анатолий Васильевич

Москва – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЁННЫХ ПУНКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	10
1.1 Нормативно-правовое обеспечение установления границ населенных пунктов	10
1.2 Теория установления и изменения границ населенных пунктов	26
1.3 Проблемы установления границ населенных пунктов и пути их решения	43
Выводы по главе 1	53
ГЛАВА 2 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ	55
2.1 Анализ землепользования в границах городского округа Мытищи Московской области.....	55
2.2 Методологические положения проектирования, установления и изменения границ населенных пунктов	71
2.3 Методология экономически эффективного установления границ населенных пунктов	80
Выводы по главе 2.....	89
ГЛАВА 3 ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ МЕТОДИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК УСТАНОВЛЕНИЯ И ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ НА ПРИМЕРЕ Д. КАПУСТИНО ГОРОДСКОГО ОКРУГА МЫТИЩИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ.....	91
3.1 Формирование границы д. Капустино на основе методологических разработок	91

3.2 Оценка экономической эффективности землепользования в установленных границах д. Капустино	101
3.3 Обоснование экономической эффективности проекта формирования границы д. Капустино на основе методических разработок	116
Выводы по главе 3	121
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	122
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	124
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	149
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Перечень основных нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы установления административно-территориальных границ	150
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Описание этапов подготовки и утверждения проектов установления границ населенных пунктов в составе документов территориального планирования муниципальных образований	152
ПРИЛОЖЕНИЕ В. Образец оформления проектной документации по установлению границ населенных пунктов в составе документов территориального планирования.....	161
ПРИЛОЖЕНИЕ Г. План границ д. Капустино	168
ПРИЛОЖЕНИЕ Д. Смета на землеустроительные работы	169

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Эффективное использование земель населенных пунктов во многом определяется рациональной организацией их землепользования, которое зависит, в том числе, и от установления границ населенных пунктов. Чётко описанные и установленные границы населённых пунктов способствуют вовлечению в хозяйственный оборот земельных участков, помогают в решении вопросов предоставления земельных участков физическим и юридическим лицам, определяют эффективные виды использования земель, обеспечивают поступление земельного налога в местный бюджет, повышают инвестиционную привлекательность территорий населенных пунктов и помогают в решении вопросов устойчивого развития территорий.

До сих пор на территории Российской Федерации многие населенные пункты не имеют четко установленных и описанных границ. Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 2444-р до 2030 года необходимо внести в Единый государственный реестр недвижимости (далее - ЕГРН) «все недостающие сведения о границах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и населенных пунктов в форме координатного описания» [29]. При этом отсутствуют достаточные теоретические и методологические принципы, необходимые методы установления границ населенных пунктов. Также при проведении работ по описанию и установлению границ населенных пунктов возникают проблемы, затягивающие работы на долгие месяцы, а то и годы. Чтобы устранить причины возникновения таких проблем, необходимо доработать методологию установления границ населенных пунктов, включив в неё новые методологические инструменты. Предлагаемые методы и принципы обеспечат не только ускорение процесса определения, описания, установления границ населённых пунктов, но и повысят эффективность использования земель. Экономическое обоснование внедрения

предлагаемых инструментов позволят доказать возможность и рациональность их внедрения. Поэтому заявленная тема является **актуальной**.

Степень разработанности темы. Проблемам социально-экономического развития муниципальных образований и вопросам землеустройства посвятили свои научные труды Н.И. Бурмакина (2016), М.П. Буров, А.А. Варламов (2012, 2014), В.В. Вершинин, С.Н. Волков (2001, 2015), С.А. Гальченко (2012), Т.А. Емельянова, А.Л. Желясков (2018), Н.В. Комов (2015), Н.Г. Конокотин (2012), В.В. Косинский, Н.А. Кузнецов, С.А. Липски, П.Ф. Лойко (2009), А.А. Мурашева, С.И. Носов, А.П. Огарков, Т.В. Папаскири, Ю.М. Рогатнёв, А.Э. Сагайдак, А.В. Севостьянов (2007, 2012, 2014, 2015, 2017, 2018, 2019), В.Н. Хлыстун (2015, 2019), Ю.А. Цыпкин и др. Рассмотрению вопросов развития и управления земельными ресурсами административно-территориальных образований посвящены диссертации В.А. Баландина, Г.Ф. Зинатчиной (2017), Н.И. Иванова, К.А. Карпик (2014), М.Ф. Орловой, А.Н. Поносова, О.О. Поповой (2013), И.А. Сивцова (2014), А.И. Соловьева и др. [74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 94, 97, 103, 109, 122, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 154].

Целью исследования является уточнение и дополнение теоретических и методических положений для совершенствования процесса проектирования и установления границ населенных пунктов, обеспечивающих организацию рационального землепользования, а также их экономическое обоснование.

Для достижения этой цели были поставлены следующие **задачи**:

1) выполнить классификацию проблем, возникающих при установлении границ населённых пунктов, на основе анализа землеустроительной и градостроительной документации, кадастровых карт, картографического материала (в том числе, визуальный на местности);

2) определить причины возникновения выявленных проблем и установить их влияние на эффективное использование земель в границах населённых пунктов, включая отдельные земельные участки;

3) провести анализ землепользования конкретного населенного пункта в границах поселения/городского округа, изучить предпосылки формирования его

границ, выявить «проблемные места границ» и сопоставить технико-экономические показатели использования земель до и после установления границ населенных пунктов;

4) сформулировать принципы, совершенствующие теоретические положения процесса установления границ населённых пунктов, необходимые для разработки методологии установления границ;

5) разработать методы и приёмы подготовки и утверждения проекта установления границ населённых пунктов, направленные на формирование обоснованных границ, обеспечивающих эффективное использование земель населённых пунктов;

6) выполнить апробацию разработанных методов и приёмов на примере населенного пункта в составе городского округа Мытищи Московской области и определить эффективность их применения в целях рационального использования земель населённого пункта.

Объектом исследования являются земли и земельные участки, прилегающие к границе населенного пункта.

Предметом исследования являются экономические и организационные процессы установления границ населённых пунктов и прилегающих земельных участков при проектировании землепользования населённого пункта.

Область исследования соответствует следующим пунктам паспорта специальности ВАК – 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством (землеустройство): 14.4. Распределение земель между отраслями экономики и хозяйствующими субъектами; 14.6. Организационно-экономические механизмы регулирования земельно-имущественных отношений.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1) дополнены теоретические положения по установлению границ населенных пунктов, заключающиеся в формулировании и определении содержания новых понятий «приграничный земельный участок» «критерий пересекаемости границ», «проект установления границ», а также уточнении содержания существующих понятий и принципов, необходимых для описания процесса установления границ

населённых пунктов, обеспечивающего сокращение стоимостных и временных затрат на его производство и способствующих эффективному и рациональному использованию их земель;

2) выполнен анализ проблем, возникающих в процессе установления границ населённых пунктов, и на его основе впервые разработана их классификация, позволяющая определить метод разрешения каждой из них;

3) разработан алгоритм оценки современного состояния границ населённых пунктов, направленный на подтверждение актуальности границ или обоснование необходимости проведения землеустроительных и кадастровых работ по установлению/изменению неактуальных границ;

4) разработаны методы и приёмы подготовки и реализации проекта установления границ населённых пунктов в составе документов территориального планирования и документов планировки территории муниципальных образований;

5) обоснована экономическая эффективность разработанных методов и приёмов на основе проведенного эксперимента по подготовке проекта границ населённого пункта и его экономического обоснования по критериям стоимостных и временных затрат на разработку таких проектов.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в том, что работа обобщает и усовершенствует методологию и практику процесса установления границ на примере задач, поставленных перед землеустройством и градостроительством. Результаты исследования могут быть использованы при подготовке документов по установлению и изменению границ населённых пунктов, расчёту экономического обоснования проекта изменения границы, выработке более эффективной экономической и земельно-правовой политики, разработке методических пособий и рекомендаций в целях проведения работ по установлению административно-территориальных границ, служить исходным материалом для дальнейших научных изысканий в области определения границ объектов землеустройства.

Методология и методы исследования. Теоретические и методологические основы исследования опираются на труды отечественных и зарубежных ученых в

области эффективного и рационального использования земельных ресурсов, рекомендации научно-исследовательских учреждений, законодательные и иные нормативные акты. Для раскрытия темы исследования использованы эмпирические методы (наблюдение, сравнение), эмпирико-теоретические (анализ, синтез), экономико-статистические методы (методы статистических группировок), монографический и графический методы. Диссертация выполнена с использованием существующих схем территориального планирования, генеральных планов, проектов планировки и межевания территории, землеустроительных дел, карт (планов) объектов землеустройства, кадастровых планов территорий.

Основные положения, выносимые на защиту:

1) усовершенствованные теоретические положения установления границ населенных пунктов, включающие определение содержания понятий «граница населенного пункта», «землеустройство границы населенного пункта», «землепользование населенного пункта», «приграничный земельный участок», «критерий пересекаемости границ» «проект установления границ населенного пункта»;

2) классификация проблем установления границ и прохождения границ населенных пунктов относительно границ земельных участков;

3) методы и приёмы разработки и утверждения проекта установления границ населенных пунктов, критерии и показатели обоснования проекта установления границ населенных пунктов;

4) обоснование экономической эффективности установления границ населенных пунктов на основе разработанных методологических инструментов.

Степень достоверности. Достоверность исследований базируется на глубоком анализе общедоступных сведений ЕГРН; статистической информации; проектно-сметной документации; материалов топографо-геодезических съёмок; генеральных планов, правил землепользования и застройки муниципальных образований; проектов межевания; применении комплекса методов и средств исследований и обработки информации.

Апробация результатов исследования. Основные положения работы докла-

дывались и обсуждались на международных научно-практических конференциях в г. Москва, в том числе: международном землеустроительном форуме, посвященному проводимому под эгидой ООН Международного года почв и 180-летию высшего землеустроительного образования в России «Землеустроительная наука и образование в России и за Рубежом» (Москва, 2015 г.); VI и VII международных научно-практических конференциях Кафедры управления проектами и программами ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова (Москва, 2016, 2018 гг.); 59-ой научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых и специалистов «Современные проблемы развития АПК и пути их решения» (Москва, 2016 г.); международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы законодательного обеспечения государственной земельной и экологической политики» (Москва, 2018 г.); международной научно-практической конференции «Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность» (Москва, 2018 г.).

По теме диссертации опубликовано 8 научных работ общим объёмом 2,7 п.л., в том числе 4 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Структура и объём диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка литературы и приложений. Основной текст изложен на 170 листах машинописного текста, включает 24 таблицы, 30 рисунков и 21 лист приложений. Список литературы состоит из 162 источников, в т. ч. 4 зарубежных.

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЁННЫХ ПУНКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Нормативно-правовое обеспечение установления границ населенных пунктов

Проблемы, возникающие в процессе упорядочения, описания и установления границ административно-территориальных образований волнуют правительство и учёных уже не первый год [149]. В этой связи приняты ряд законодательных актов, например, упомянутое выше, Распоряжение Правительства Российской Федерации согласно которому до 2030 года в ЕГРН необходимо внести именно координатное описание всех границ субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и населенных пунктов [29].

Согласно сведениям Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр) на 1 июля 2017 года в ЕГРН внесены сведения о 22,2 тыс. (15 %) из 155,9 тыс. всех населённых пунктов Российской Федерации. В Московской области сведения о границах 553 (9%) из 5 975 населенных пунктов внесены в ЕГРН. А за весь 2017 год в Московской области сведения о границах внесены лишь по 5 населённым пунктам [100].

На 1 октября 2017 года в ЕГРН содержались сведения о 47,5 % границ муниципальных образований и о 16,1 % границ населенных пунктов. На 1 марта 2018 года в ЕГРН содержались сведения о 11 430 из 22 327 границ муниципальных образований Российской Федерации (51,2 %) [130].

По состоянию на 1 января 2019 года на всей территории Российской Федерации в ЕГРН внесены сведения о 35 269 границах населенных пунктов (23 % от общего их количества - 155 757) [124].

О необходимости регулирования процесса определения и установления границ населенных пунктов, начиная с утверждения документа территориального планирования, заканчивая внесением сведений о них в ЕГРН, говорят следующие

цифры. По состоянию на февраль 2018 г. в Российской Федерации утверждено 93 % генеральных планов, а внесено в ЕГРН всего лишь 18 % [146]. В Московской области на 12 марта 2018 г. утверждено 92 % генеральных планов, а внесено в ЕГРН всего лишь 9 % [82;105].

Статистические данные, собранные из разных источников, представлены в таблице 1 [100;130;133].

Таблица 1 - Информация о границах населенных пунктов, содержащихся в ЕГРН за период с 2017 по 2018 год

Наименование административных единиц	Количество населенных пунктов/%	Количество населенных пунктов, сведения о которых внесены в ЕГРН/%			Внесено в ЕГРН с нарушением срока, ед./%	Требуется внесение или изменение границ, ед./%
		На 01.01.2017	На 01.01.2018	За отчетный период		
Российская Федерация	155875/100	22169/14	28018/18	5884/4	3900/2	127545/82
Центральный федеральный округ	60032/100	6890/11	9205/15	2345/4	865/1	50823/85
Московская область	5975/100	553/9	558/9	5/0	0	5417/91

Источник: составлено автором по результатам обзора литературы

А в соответствии с целевой моделью «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества», подготовленной в соответствии с поручениями Президента России и утвержденной Правительством Российской Федерации, к концу 2017 года необходимо было внести в ЕГРН 30 % границ населенных пунктов [32]. Об исполнении данных актов и о «скорости» внесения границ можно судить по таким данным: за период январь-июнь 2017 года в ЕГРН внесены сведения о границах 1,8 тыс. населенных пунктов [130].

По состоянию на 01.05.2018 г. в ЕГРН содержатся сведения о 19,3 % границ от общего числа населенных пунктов Российской Федерации (155,8 тыс.) [146]. О том, что идёт отставание по срокам в работах по описанию и установлению границ населенных пунктов свидетельствует сравнительный анализ фактических и заданных целевыми моделями показателей. Согласно целевой модели к 2018 году

должно было быть 30 % от общего числа границ населенных пунктов РФ (Таблица 2) [32].

Таблица 2 – Показатели, которые должны быть реализованы согласно целевой модели «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества»

Этап	Показатели	
	год	%
доля утвержденных ГП и ПЗЗ	до 2018 г.	100%
доля населенных пунктов, сведения о границах, которых внесены в ЕГРН	до 2018 г.	30%
	до 2020 г.	65%
	до 2022 г.	80%

Источник: составлено автором

По мнению Росреестра наличие в ЕГРН сведений о границах должно способствовать формированию налоговой базы, сокращению числа имущественных споров у правообладателей, а также вовлечению в хозяйственный оборот земель [130].

Также по итогам анализа сведений, содержащихся в ЕГРН Московского областного кадастрового округа, установлено, что, по состоянию на 01.01.2018, сведения о границах городского округа Подольск и границах 19 муниципальных районов Московской области, внесенные в ЕГРН, не соответствуют Закону Московской области от 31.01.2013 № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области» [52].

Из приведенных данных можно сделать вывод, что органам государственной власти и местного самоуправления еще предстоит большая работа по внесению сведений о границах в ЕГРН. Работы по определению и описанию административно-территориальных границ будут носить массовый характер.

Необходимость установления административно-территориальных границ прописана во многих законодательных и нормативных актах Российской Федерации (Приложение А, Таблица А.1).

К одному из основополагающих по данному вопросу законодательных актов относится Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [18]. Указанный закон даёт определения таким понятиям как «муниципальное образование», «городское и сельское поселение», «городской округ», определяет, что входит в их состав, регламентирует вопросы установления, изменения, преобразования границ муниципальных образований.

Закон содержит ряд положений, которые должны быть соблюдены при определении состава территорий муниципальных образований и их границ. И хотя в этом законе не содержатся определения таких понятий как «населенный пункт», «установление границ», «описание границ», согласно ему, субъекты Российской Федерации должны установить границу каждого муниципального образования в виде картографического описания. При этом нет требований к форме, порядку составления и содержанию такого картографического описания. Его выполнение подразумевается с учетом сложившейся практики в каждом отдельном субъекте нашей страны.

Согласно Земельному кодексу Российской Федерации (далее - ЗК РФ) – «границы городских и сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий» в границах поселений [4]. Границы земель населенных пунктов можно четко определить на основании закона, что невозможно у других категорий земель [149]. Чётко установленная в результате землеустройства и описанная в ЕГРН граница населенного пункта определяет, прежде всего, «основное целевое назначение этих земель развитие населенного пункта, его застройку» [4].

Изучая литературу, невозможно найти единого понятия граница населенного пункта. Предлагаются, например, такие понятия: городская черта – наружная граница городской земли, определяющая местоположение и общий размер территории каждого города; внешняя граница города, определяющая его территорию и отделяющая городские земли от других категорий земель, граница города как административно-территориальной единицы [157;158].

Поэтому с учётом принятых нормативно-правовых документов целесообразно ввести на законодательном уровне понятие «граница населенного пункта — это непрерывная линия, отделяющая земли населенных пунктов от иных земель, которая согласована и утверждена в установленном законом порядке».

Деление земель по целевому назначению на категории является одним из основных принципов земельного законодательства [139]. Согласно п. 8 ст. 1 ЗК РФ «... правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий...» [4]. Важнейшим правовым компонентом использования земельного участка является его категория и вид разрешенного использования. В приведённой статье закона указывается на соответствие правового режима зонированию территории.

Если сравнить закон «О землеустройстве», Земельный и Градостроительный кодексы, то можно сделать вывод, что основанием для установления или изменения границ объектов землеустройства служит, в том числе, градостроительная документация (то есть, документы территориального планирования, проекты планировки и межевания территории элементов планировочной структуры).

ЗК РФ вносит определённую «ясность» в то, что относится к моменту установления или изменения границ населенных пунктов. В соответствии со ст. 84 ЗК РФ установление границ это:

«1) утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования;

2) утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях)» [4].

То есть, эти границы «устанавливаются и изменяются генеральными планами поселений и городских округов и схемами территориального планирования муниципальных районов» [4].

Генеральные планы поселений и городских округов включают в себя не

только текстовые материалы, но и карты (схемы). Это прописано и в ч. 3 ст. 23 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ): «Генеральный план содержит: ... 3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа. ...8. Материалы по обоснованию генерального плана в виде карт отображают: 1) границы поселения, городского округа; 2) границы существующих населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа; ...» [2].

До вступления в силу «Закона о кадастровой деятельности» от 24.07.2007 № 221-ФЗ сведения об установленных границах населенных пунктов содержались в документах Государственного фонда данных землеустройства (далее – ГФД) [15]. Приказом Минэкономразвития РФ от 12.12.2014 № 798 был установлен порядок и сроки включения информации в государственный кадастр недвижимости [37]. В настоящее время государственный кадастр недвижимости переименован в ЕГРН. Согласно приказу, если границы были установлены до вступления в силу «Закона о кадастровой деятельности», то они должны быть переданы из ГФД в ЕГРН. Ст. 32 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» гласит, что «направление документов, необходимых для внесения сведений в ЕГРН, осуществляется в порядке межведомственного информационного взаимодействия между органами государственной власти» [12]. Поскольку такие данные землеустройства могут быть представлены в ГФД в различном виде (например, в бумажном), перенос их в электронную базу ЕГРН представляет некоторые трудности, связанные с сопоставимостью имеющейся информации. Например, это могут быть различные системы координат.

До 31.12.2017 в соответствии со ст. 1 Закона «О Землеустройстве» граница населенного пункта относилась к объектам землеустройства [14]. Землеустройство обязательно проводится в случаях изменения границ объектов землеустройства [13]. В соответствии с этим Законом для внесения сведений о границах в ЕГРН необходимо было подготовить карту (план) границ объектов землеустройства и сформировать землеустроительное дело.

До принятия Федерального закона № 507-ФЗ границы населенных пунктов относились к объектам землеустройства и в соответствии с Законом «О землеустройстве» процедура установления этих границ путем могла производиться без определения координат поворотных точек границ. Информация о границах была представлена в виде описания. Геодезическое определение координат точек границ проводилось только при наличии споров между землепользователями. Такой подход удешевлял и ускорял работы по установлению границ населенных пунктов. В дальнейшем такое описание административно-территориальных границ приводило к судебным спорам между землепользователями и органами местного самоуправления. По мнению автора, закрепление на местности характерных точек границ населенных пунктов исключает земельные споры, и должно быть приоритетным.

После принятия федерального закона № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» после 31.12.2017 территории населенных пунктов, в том числе их границы, перестали относиться к объектам землеустройства [8]. Это существенно повлияло на процесс установления границ. Но информация о границах населённых пунктов всё также должна быть занесена в соответствующий реестр ЕГРН.

Теперь для передачи в ЕГРН сведений о границах населенных пунктов не требуется подготовка карт (планов) объектов землеустройства и землеустроительных дел и передача документации в государственный фонд данных. Их заменят другие документы, содержащие графическое описание местоположения границ указанных территорий, а также перечень координат характерных точек границ. Эти документы будут являться обязательным приложением к документам территориального планирования - схеме территориального планирования муниципального района и генеральному плану поселения или городского округа.

В отношении документов территориального планирования, подготовленных и утвержденных до дня вступления Федерального закона № 507-ФЗ, органы госу-

дарственной власти и местного самоуправления должны обеспечить подготовку сведений о границах населенных пунктов до 1 июня 2020 года.

Согласно Федеральному закону № 507-ФЗ с 01.01.2021 вводится запрет на выдачу разрешения на строительство при отсутствии в ЕГРН сведений о границе территориальной зоны, в которой расположен земельный участок (исключение - земельные участки, на которые не устанавливаются и не распространяются градостроительные регламенты) [8;119]. Поэтому границы населенных пунктов должны быть внесены в ЕГРН до 01.01.2021.

Одним из последних законодательных нововведений для описания границ населенных пунктов является приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 04.05.2018 N 236 «Об установлении форм графического и текстового описания местоположения границ населенных пунктов ...» [38]. В соответствии с названием документа в нем представлены необходимые формы и требования к описанию границ населенных пунктов. По сути, это тот же документ, что «карта (план) границ объекта землеустройства» и содержит аналогичные требования к его составлению. Графическое описание границ населенных пунктов в данном документе называется «план границ объекта работ» [38].

В случае, если заключен государственный либо муниципальный контракт на подготовку карты (плана) границ населенных пунктов или карта (план) границ подготовлена до 11.01.2018, внесение сведений о границах в ЕГРН осуществляется на основании таких карт (планов) [8].

Можно сделать вывод, что законодатель упростил процедуру описания границ путём исключения мероприятий по землеустройству. Остальные мероприятия по градостроительству, геодезическим работам, кадастровым работам и составлению «xml» схемы сохранились. При этом внесенные изменения в ГрК РФ оставляют границы населенных пунктов без большинства нормативных документов. Поэтому в исследовании будут использованы и проанализированы документы, регулирующие вопросы землеустройства.

В каждом конкретном регионе Российской Федерации есть свои нормативные документы, отвечающие за установление границ. В Московской области уже

на местном уровне соответствующие законы регулируют вопросы установления границ.

В соответствии со ст. 13 Закона Московской области «О генеральном плане развития Московской области» - генеральный план поселения/городского округа включает в себя карту границ населенных пунктов (в том числе вновь образуемых) [53].

Вопросы изменения, преобразования и упразднения границ муниципальных образований в Московской области в связи с изменением границы между Московской областью и сопредельными субъектами Российской Федерации регулирует Закон Московской области № 132/2012-ОЗ. В соответствии с ним указанные границы подлежат изменению в соответствии с текстовым, картографическим и координатным описанием границы, которое прилагается к соглашению об изменении границы [56].

Необходимо отметить следующее: «до утверждения генеральных планов поселений/городских округов или схем территориального планирования муниципальных районов, которые расположены на территории Московской области или в которых по состоянию на 1 июля 2016 года указанные документы территориального планирования не утверждены, но не позднее 31 декабря 2017 года», градостроительное законодательство предусматривало возможность «включения земельных участков из земель иных категорий в границы населенных пунктов» в порядке, установленном ст.4.1 закона № 191-ФЗ [7].

Для скорейшего восполнения документов территориального планирования и правил землепользования и застройки в Московской области была разработана государственная программа «Архитектура и градостроительство Подмосковья» на 2014-2018 годы» (далее - госпрограмма), утвержденная постановлением Правительства Московской области от 23.08.2013 № 661/37 [19]. Целями госпрограммы «является определение приоритетов и формирование политики пространственного развития Московской области, обеспечивающей градостроительными средствами преодоление негативных тенденций в застройке городов и других населенных мест,

повышение качества жизни населения и рост экономики Московской области» [148].

В соответствии с госпрограммой идёт завершение работ над 300 градостроительными документами, которые включают в себя не только подготовку новых документов, но и корректировку существующих. В этих документах также будет картографическое установление границ муниципальных образований, в том числе населенных пунктов [148].

В соответствии с письмом Росреестра «Об утверждении Генерального плана» «акт об утверждении генерального плана является актом о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, если не нарушена процедура утверждения генерального плана» [51].

До утверждения генеральных планов поселений, схем территориального планирования муниципальных районов градостроительное законодательство предусматривает возможность «включения земельных участков из земель иных категорий в границы населенных пунктов с их последующим переводом в земли населенных пунктов» в порядке, установленном статьей 4.1 Закона № 191-ФЗ [7]. Согласно этому порядку, «заинтересованное лицо направляет в администрацию поселения мотивированное заявление о включении земельного участка в границы населенного пункта и об изменении вида разрешенного использования земельного участка» [143].

Есть судебная практика, позволяющая осуществлять учет категории земель и земельных участков согласно генеральному плану, без подачи карты (плана) границ населенных пунктов в кадастровую палату, однако учет границы населенного пункта именно по карте (плану) все же являлся приоритетным до 31.12.2017. Такой способ вносил ясность и снимал все спорные вопросы относительно принадлежности земельного участка к определенной категории земель.

Но, как известно, при разработке генеральных планов необходимо учитывать все существующие сведения и при включении земельных участков в границы населенных пунктов понимать правовые последствия, связанные с изменением категории земли [148].

Юридическая сущность установления границ населённых пунктов отражена в законе «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон о переводе) [17]. В соответствии со ст. 8 Закона о переводе любая категория земельного участка, включенного в границу населенного пункта, должна быть изменена на «земли населенных пунктов» [17]. Именно такой нормой закона пользуются органы местного самоуправления в целях предоставления земель под застройку [148]. В связи с этим, сложилась городская среда, неудовлетворяющая требованиям населения, неразвитая улично-дорожная сеть, не справляющийся с нагрузками общественный транспорт, нехватка парковочных мест и т. д.

П. 3 ст. 84 ЗК РФ подчёркивает, что, включение земельных участков в границы населенных пунктов не влечет за собой прекращения прав на эти земельные участки [4]. То есть, гарантируется неизменность возникших ранее прав собственности землепользователей, землевладельцев и арендаторов на земельные участки, включённые в границу территории населенных пунктов. Гарантия прав распространяется на все без исключения субъекты прав на землю - собственники, землепользователи, арендаторы и т.д. Итак, юридическая гарантия прав на земельный участок сохраняется. Включение земельного участка в границу населенного пункта автоматически переводит его в категорию «земли населенных пунктов», меняется правовой режим этого участка и, следовательно, меняется кадастровая стоимость, а вместе с ней и величина земельного налога, как правило, в сторону увеличения, что уже затрагивает интересы собственника, землевладельца или землепользователя.

При этом, исходя из положений ч. 3 ст. 8 Закона о переводе, «сведения о кадастровых номерах земельных участков, включенных в границы населенных пунктов или исключенных из границ населенных пунктов», в порядке, предусмотренном ст. 5 Закона о переводе, «направляются в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение ЕГРН и предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН, его территориальные

органы для внесения соответствующих изменений в ЕГРН органами, указанными в ч. 1 ст. 5 Закона о переводе» [17].

В соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» «орган регистрации прав в срок не более 15 рабочих дней со дня внесения в ЕГРН сведений о местоположении границ населенного пункта, в том числе образованного из ликвидированных лесного поселка или военного городка, вносит изменения в сведения ЕГРН о земельных участках, расположенных в границах такого населенного пункта, путем указания на принадлежность указанных земельных участков к категории земель населенных пунктов в случае, если согласно сведениям ЕГРН земельные участки, находящиеся в соответствии с описанием местоположения их границ в границах населенного пункта, отнесены к иной категории земель» [12].

В названных документах нет и не было положений об установлении границ населенных пунктов на местности. Поэтому этот процесс на местности регулировался Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил установления на местности границ объектов землеустройства»: «при установлении на местности ... границ муниципальных образований, населенных пунктов узловые точки таких границ (характерные точки, являющиеся общими для ... границ муниципальных образований или населенных пунктов), а также ближайшие к ним характерные точки границ закрепляются долговременными межевыми знаками ...» [21].

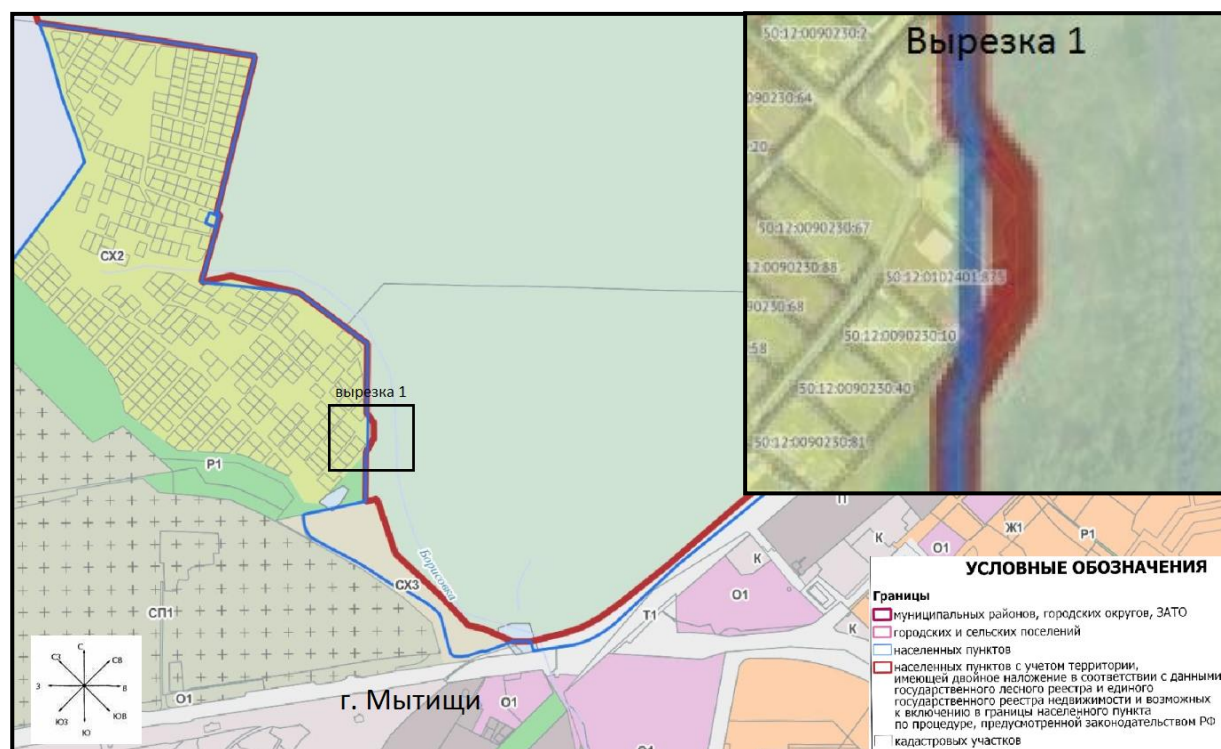
В указанном постановлении особое внимание уделено случаю пересечения границ (п. 9 и п. 10): «если при установлении на местности границ между населенными пунктами выявлены пересечения указанных границ с границами земельных участков, сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости, установление на местности таких границ приостанавливается ...» [23]. Информация о пересечении границ направляется исполнителем землеустроительных работ в соответствующий территориальный орган Росреестра. Последний уведомляет о наличии выявленных пересечений соответствующий орган государственной власти или местного самоуправления, предоставившие в орган кадастрового учета сведения о соответствующих объектах землеустройства.

Однако в данном постановлении не указывается о дальнейших действиях. Ведь сведения о границах земельных участков, содержащиеся в ЕГРН, могут быть внесены ошибочно, или допущена кадастровая (техническая) ошибка, или что-то ещё. Пересечение обнаружено, работы приостановлены, но кто должен исправлять обнаруженную ошибку? Ведь кадастровые работы несут заявительный характер (особенно со стороны физических лиц). Проблема пересечения административно-территориальных границ с границами уже учтенных земельных участков в ЕГРН не нова. Много раз упоминалась она в ряде научных статей. Чтобы устранить этот пробел, в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» в 2017 году в ст. 34 введены п. 8-11, позволяющие частично разрешить эту проблему.

В соответствии с ними, если при внесении или изменении в реестре границ сведений о местоположении границ населенного пункта орган регистрации прав выявил «пересечение границ населенного пункта с границами земельного участка, сведения о которых содержатся в ЕГРН, то данный орган в течение 5 рабочих дней со дня обнаружения указанного пересечения вносит в реестр границ изменения в сведения о местоположении границ населенного пункта» [12]. Это делается для того, чтобы привести эти сведения в соответствие с описанием местоположения границ земельного участка, сведения о котором содержатся в ЕГРН. То есть, границу населенного пункта приводят в соответствие с границей учтенного ранее земельного участка (не путать со статусом земельного участка – ранее учтенный, речь идет именно о земельных участках, координаты которых появились в ЕГРН раньше, чем координаты границ населенного пункта). Но это возможно при условии, когда 75 и более процентов площади указанного земельного участка находится в границах данного населенного пункта» [12]. До введения указанной нормы любое пересечение границы населенного пункта с границей земельного участка являлось недопустимым, даже если оно составляло 0,01 м. Введенные поправки позволяют найти компромисс в устранении проблемы пересечения границ, но при этом данное обстоятельство имеет свои недостатки.

Указанная норма относит учтенные ранее земельные участки к «первоочередным» для устанавливаемых границ населенных пунктов. Их местоположение представляется как «истинное», «верное».

Пример пересечения границы населённого пункта с границей земельного участка представлен на рисунке 1.



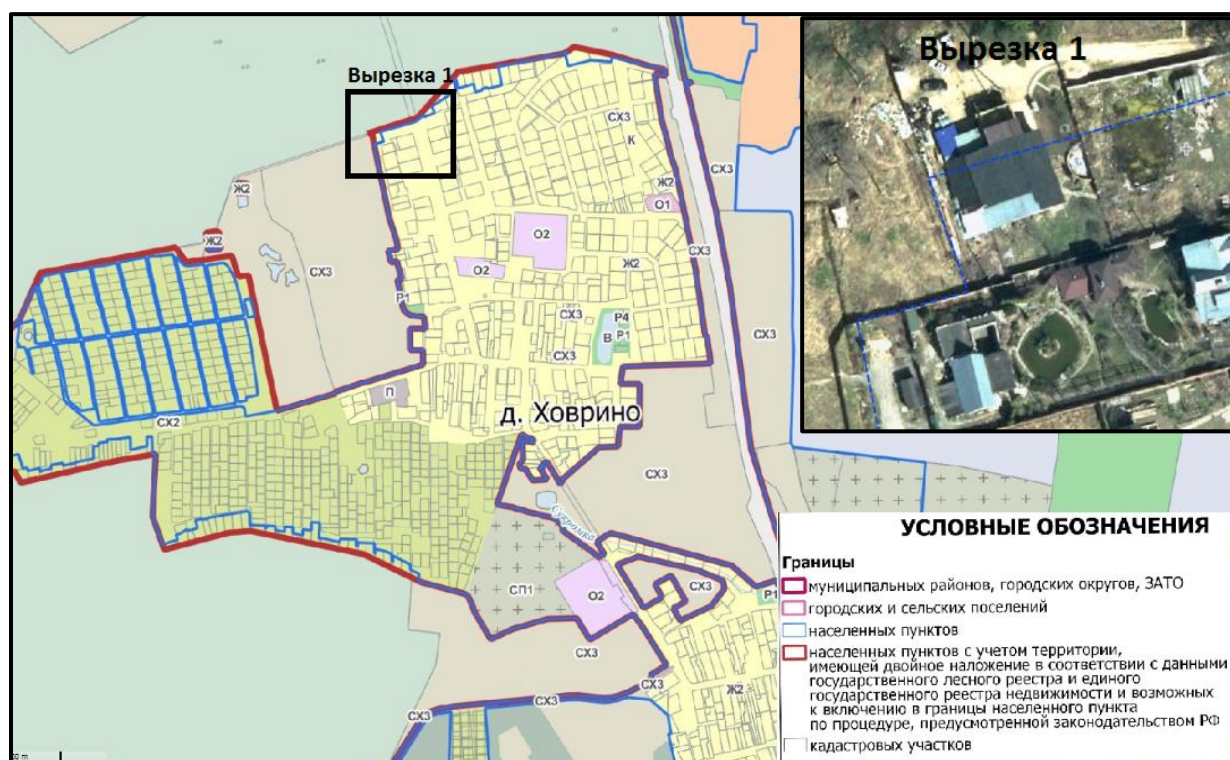
Источник: составлено автором

Рисунок 1 – Схема пересечения границы г. Мытищи с земельным участком в соответствии с утверждённым генеральным планом [85]

На генеральном плане городского округа Мытищи Московской области красной линией обозначена проектная граница населенного пункта (г. Мытищи), с учетом территорий, имеющих двойное наложение, синей линией – существующая граница населенного пункта, которая проходит практически «по крышам домов» на земельном участке с кадастровым номером 50:12:0102401:875 (согласно сведениям ЕГРН).

На том же генеральном плане на рисунке 2 отражена ситуация – когда граница населенного пункта (д. Ховрино) определена неверно, и существующий фактически, но без межевания земельный участок невозможно поставить на ка-

дастровый учет из-за пересечения с границей населенного пункта (синий пунктир на аэрофотоснимке – граница населенного пункта согласно сведениям ЕГРН).



Источник: составлено автором

Рисунок 2 - Схема пересечения земельного участка с границей д. Ховрино, границы которой определены ошибочно [85]

По указанному закону орган регистрации прав получает полномочия самостоятельно корректировать границы населенного пункта. При этом он уведомляет орган государственной власти или местного самоуправления, утвердивших генеральный план, которым установлены границы соответствующего населенного пункта, об изменениях, внесенных в сведения ЕГРН в описание границ населенного пункта.

Эта процедура осуществляется путём межведомственного информационного взаимодействия. Таким образом, указанная норма может способствовать появлению ошибочных сведений в ЕГРН в части описания границ населенных пунктов.

Также не совсем ясно, почему законодателем не предложены другие критерии для земельных участков, включаемых в границу населенного пункта. Неоспорим тот факт, что, имеет значение не только размер площади «попадания» земельного участка в границу населенного пункта, а также такие характеристики участка, как категория, его фактическое использование, адрес и т. д., а также не просчитаны последствия и эффективность таких мероприятий.

С целью решения проблемы пересечения границ земель населенных пунктов с границами лесных земель в 2017 г. был принят федеральный закон «лесная амнистия» [10]. Согласно этому закону:

- приоритет сведений ЕГРН о категории земельного участка над сведениями государственного лесного реестра, если права на земельный участок возникли до 01.01.2016;

- согласование границ лесных поселков и военных городков, созданных на землях лесного фонда до 01.01.2007, специальной комиссией;

- в границы населенного пункта подлежит включению земельный участок из земель лесного фонда в случае, если все его границы являются смежными с земельными участками, расположенными в границах населенного пункта (с сохранением ограничений для городских лесов). Это применительно к земельным (лесным) участкам, сведения о границах которых содержатся в ЕГРН. По факту большинство территорий лесного фонда не разграничено на земельные участки [119].

Исследованием подтверждается наличие серьезной проблемы - в границах населенного пункта располагаются земли других категорий, что является нарушением земельного законодательства (генеральный план при этом утвержден). Такая ситуация имела место в Мытищинском районе (в настоящее время городской округ Мытищи) Московской области. Земельный участок с категорией «земли запаса» долгое время полностью входил в состав земель населенного пункта «деревня Капустино» (сельское поселение Федоскинское). Две его стороны совпадали с границей населённого пункта, что создавало немалые трудности для собственника участка. Кроме того, категория «земли запаса» занижала кадастровую

стоимость участка, а точнее его кадастровая стоимость была вообще не рассчитана. Всё это происходило из-за того, что координаты характерных точек границы населенного пункта отсутствовали в ЕГРН. Данный участок в ЕГРН числился за границами населенного пункта, хотя, согласно утвержденному генеральному плану, он входил в границу этого населенного пункта. Проблема отсутствия в ЕГРН сведений об утвержденных границах земельного участка была доведена до законодателя, после чего были приняты соответствующие законодательные акты.

В приведенных выше нормативных документах указана необходимость о скорейшем описании административно-территориальных границ и внесении сведений о них в ЕГРН. Но вместе с этим отсутствуют прямые требования к установлению границ населенных пунктов, как на бумаге, так и на местности, что создает немалые трудности при решении органами местного самоуправления вопросов, связанных с эффективным и рациональным использованием и охраной земельных ресурсов населённых пунктов.

Поэтому целью настоящего исследования является уточнение, дополнение теоретических и методологических принципов для совершенствования процесса установления границ населенных пунктов в документах территориального планирования муниципальных образований (далее - ДТП МО) и их экономическое обоснование.

1.2 Теория установления и изменения границ населенных пунктов

По мнению академика Волкова С.Н. «задачи землеустройства в пределах городов и других населенных пунктов сводятся к проведению землеустроительных мероприятий совместно с осуществлением градостроительной деятельности. Землеустроительная и градостроительная документации соответствующих уровней должны дополнять друг друга. Землеустроительные работы в городах и других поселениях включают в том числе проведение инвентаризации земель населенных пунктов и их границ» [77].

По мнению академика Хлыстуна В.Н «без установления точных границ административно-территориальных образований невозможно определить их леги-

тимную юрисдикцию в сфере регулирования земельных отношений, установить точную площадь земель в их ведении» [153].

Поэтому установление границ населенных пунктов является необходимым землеустроительным этапом для поддержания устойчивого развития территорий.

Земля является одним из основных природных ресурсов государства и важнейший фактор экономического роста. Площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2018 г. составляет 1712,51 млн га, в том числе площадь земель населенных пунктов – 20,45 млн га (1,2 % от общей площади) (Таблица 3) [129].

Таблица 3 - Распределение земельного фонда Российской Федерации по категориям земель (млн га) [120]

Наименование категорий земель	Р на 1 января 2015 г., в га	Р на 1 января 2016 г., в га	Р на 1 января 2017 г., в га	Р на 1 января 2018 г., в га	2018 г. к 2015 г. (+/-)
земли сельскохозяйственного назначения	385,5	383,7	383,61	383,23	-2,25
земли населенных пунктов, в том числе:	20,1	20,3	20,38	20,45	0,35
городских населенных пунктов	8,3	8,3	8,38	8,4	0,1
сельских населенных пунктов	11,8	12,0	11,99	12,05	0,25
земли промышленности и иного специального назначения	17,2	17,4	17,42	17,45	0,25
земли особо охраняемых территорий и объектов	47,0	47,0	47,25	47,69	0,63
земли лесного фонда	1122,6	1126,3	1126,2	1126,29	3,69
земли водного фонда	28,0	28,1	28,07	28,07	0,07
земли запаса	89,5	89,7	89,53	89,33	-0,17
итого земель	1709,9	1712,5	1712,5	1712,51	-

Источник: составлено автором на основании собранных данных

Основываясь на статистике из таблицы 3, можно сделать вывод, что в целом по Российской Федерации уменьшение площади земель в период с 2017 по 2018 гг. произошло лишь у земель сельскохозяйственного назначения и земель запаса [120]. По остальным категориям земель, включая земли населенных пунктов, площадь увеличилась.

Причина этого – недооценка и резкое снижение роли управления земельными ресурсами, потеря органами государственной власти функций планирования и рационального использования земель и их охраны [80].

По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в стране ежегодно наблюдается сокращение площади земель сельскохозяйственного назначения. Начиная с 2009 по 2013 год уменьшение данного показателя составило 16,2 млн га [92]. Подобная тенденция соответствует общемировым процессам глобализации и урбанизации. Рост городов, численности городского населения, увеличение промышленного производства приводят к увеличению общей площади земель населенных пунктов, промышленности и иных [144].

В Китае, например, озабоченность по поводу потери сельскохозяйственных угодий привело к введению строгих ограничений по преобразованию земли, и политика защиты сельскохозяйственных угодий стремилась сдерживать перевод земель, нерациональное использование ресурсов и неэффективное городское расширение. Многие населенные пункты предложили инновационные подходы, чтобы освоить неэффективно используемые сельскохозяйственные земли и сделать их доступными для городского развития. Это возможно осуществить путем создания лучшего баланса спроса на пахотную землю и городскую застройку посредством улучшенного использования, прозрачности, рыночного распределения [159].

А в Великобритании включение земель в границы населенных пунктов не означает, что все земли в пределах границы автоматически предназначены для нового освоения (застройки). В пределах границы населенного пункта могут существовать участки земли, которые не пригодны для застройки из-за других ограничений, например, там, где земля охраняется как местное зеленое пространство. Застройка земель будет определяться в рамках процесса планирования микрорайонов [162].

На практике такая ситуация встречается часто, когда сельскохозяйственные земли включаются в границу населенного пункта. Такие земли после включения уже относятся к землям не сельскохозяйственного назначения, а сельскохозяйственного использования. Данный вид разрешенного использования не обеспечивает правовой характер земель, предназначенных для сельского хозяйства. В та-

кой ситуации становится проще произвести процедуру изменения вида разрешенного использования.

Главная особенность земель сельскохозяйственного назначения – это их ценность, поэтому строительство объектов, не предназначенных для сельскохозяйственного производства, на них не производится. Согласно закону, «градостроительные регламенты не устанавливаются для сельскохозяйственных угодий, находящихся в составе земель сельскохозяйственного назначения» (ч. 6 ст. 36 ГрК РФ) [2]. Запрет на установление градостроительного регламента исключает возможность использования указанных земель для строительства и эксплуатации объектов. При включении таких земель в границу населенного пункта теряется их законная защита от застройки и развития. Поэтому при установлении границ населенных пунктов необходимо не только подходить к использованию земель с точки зрения экономической эффективности, но и помнить о рациональном использовании земель.

Правильно установленная граница населённого пункта, расположенного на землях конкретного поселения, оказывает влияние на эффективность использования земель землепользователями не только в границах населённого пункта, но и примыкающих к границе земель сельскохозяйственного назначения предприятиями, использующими земли данного поселения для сельскохозяйственного производства.

Учитывая факт уменьшения площадей земель сельскохозяйственного назначения и значительной вырубки лесов за последние десятилетия, необходимо рекомендовать при подготовке документов территориального планирования муниципальных образований учитывать следующие рекомендации (Таблица 4).

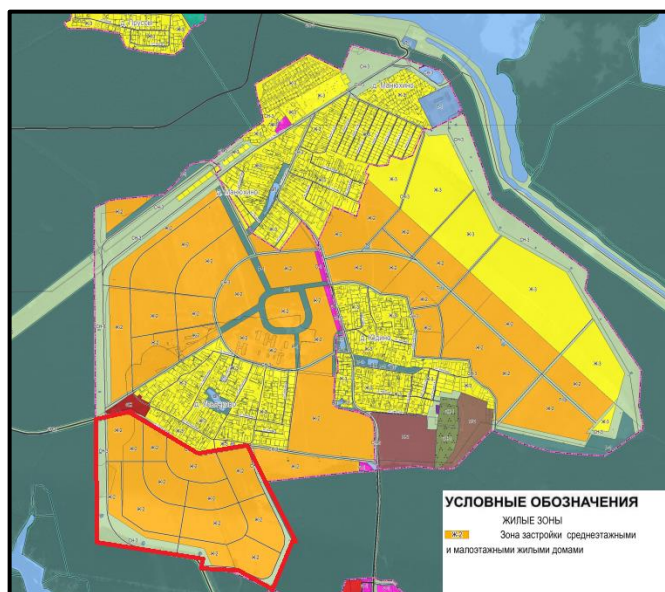
Наименее пригодны для включения в границу населенного пункта земли сельскохозяйственного назначения и особо охраняемых природных территорий. Из утвержденных документов негативным примером включения земель сельскохозяйственного назначения в границы населенного пункта является генеральный план и правила землепользования и застройки (далее - ПЗиЗ) городского поселения Пироговский Мытищинского муниципального района Московской области. Земельные участ-

ки, осваиваемые для размещения жилого комплекса, в соответствии с генеральным планом расположены в функциональной зоне «индивидуальной жилой застройки, садоводческих товариществ, дачных хозяйств» (Рисунок 3).

Таблица 4 - Рекомендуемый приоритет категорий земель для включения в границу населенного пункта в порядке их убывания

Наименование категорий земель	Пригодность для включения в границу населенного пункта с точки зрения рациональности
земли промышленности, транспорта, связи и т.д.	более
земли запаса	
земли водного фонда	
земли лесного фонда	
земли сельскохозяйственного назначения (особо ценные с/х)	
земли особо охраняемых территорий	менее

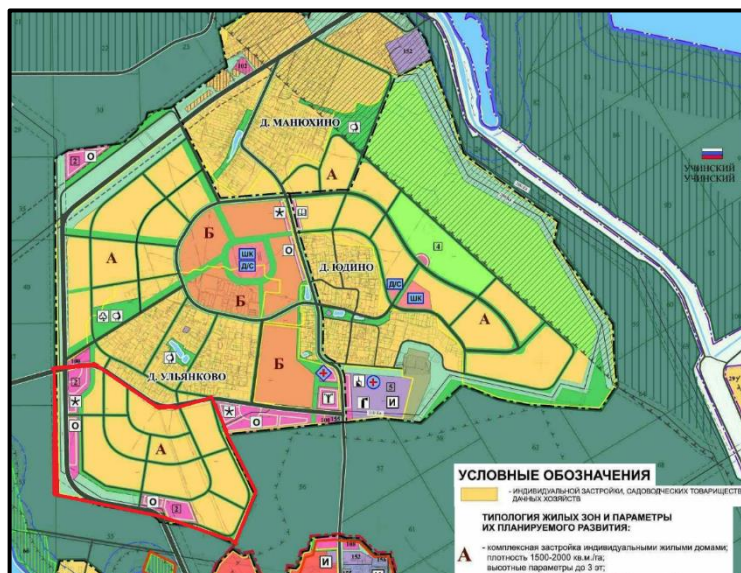
Источник: составлено автором



Источник: составлено автором

Рисунок 3 – Выкопировка из генерального плана г.п. Пироговский [87]

А в соответствии с ПЗиЗ в территориальной зоне «Ж2 - застройки среднеэтажными и малоэтажными домами» (Рисунок 4). Согласно градостроительному регламенту зоны Ж2 допускается строительство многоквартирными малоэтажными и среднеэтажными (2-4 этажа) жилыми домами [148].



Источник: составлено автором

Рисунок 4 – Выкопировка из карты градостроительного зонирования ПЗиЗ г.п. Пироговский [126]

До утверждения указанных документов данные земли были «вне границ населенных пунктов», относились к категории «земли сельскохозяйственного назначения» и находились в пользовании ФГУП «Совхоз имени Тимирязева». Возбуждённое следственным комитетом уголовное дело по этому случаю, подтверждает нерациональность подобного решения местных властей [148].

При включении данных земельных участков в границы города Пироговский в процессе разработки генерального плана и ПЗиЗ не были просчитаны юридические последствия, связанные с изменением назначения (категории) земель, не проведено глубокого анализа использования территорий в существующих границах населённого пункта. Игнорируя градостроительные принципы «доказательности» и «затраты – выгоды», разработчики предложили изъятие под застройку продуктивных земель сельскохозяйственного назначения в границах города [148].

Генеральные планы разрабатываются уже достаточно давно, но последствия их утверждения и последующего влияния на правовой характер земель, соотношение с другими документами (например, территориального планирования и др.) недостаточно исследованы и отражены в Российском законодательстве.

Как известно (см., например, ГрК РФ), есть не менее двух видов зонирования территории населённого пункта: функциональное и градостроительное.

Функциональное зонирование исходит из функции, выполняемой той или иной территорией в границах соответствующего населённого пункта. Оно выполняется в градостроительных проектах: генеральном плане, проекте планировки и др.

Градостроительное зонирование, выполненное в составе ПЗиЗ, делит территорию населённого пункта на территориальные зоны и устанавливает градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны. В границах населённого пункта должны устанавливаться территориальные зоны и осуществляться градостроительная деятельность.

ПЗиЗ (в отличие от генерального плана) конкретно указывают на возможность или невозможность строительства на определенном земельном участке. Для каждой территориальной зоны предусмотрен свой градостроительный регламент. Градостроительный регламент определяет основу правового режима земель и устанавливает предельные размеры земельных участков и объектов капитального строительства (максимальные и минимальные) [2]. Исключительная важность ПЗиЗ территорий состоит в определении целевого и разрешённого использования земельных участков. Одним из главных регламентов является вид разрешённого использования земельных участков, их правовой режим.

Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков. В отношении документов градостроительного проектирования это означает, например, что, вопреки утвердившимся в процессе многолетней «нерыночной» практики представлениям, генеральный план поселения не является тем документом, с принятием которого наступают правовые последствия для частных лиц [148].

Поэтому данный вид зонирования называют ещё и правовым зонированием. То есть, использование земель в соответствии с изначальной целью или с целью разрешённого использования в случае создания нового земельного участка регу-

лирует правовой характер земель, обеспечивая принципы земельного законодательства [148].

Основная цель разработки ПЗиЗ - упростить и ускорить решение вопросов разрешённого использования земельных участков. Эта цель напрямую увязана с процессами необходимого многим собственникам земельных объектов изменения видов разрешённого использования земельных участков, то есть юридической (правовой) корректировки градостроительных регламентов. Это обусловлено также тем, что вид разрешенного использования земельного участка определяет кадастровую стоимость земельного участка, которая рассчитывается путем умножения удельной стоимости 1 кв. м земельного участка, устанавливаемой для определенного вида разрешенного использования, на площадь участка [148].

Итак, у каждого земельного участка есть правовой режим, и есть функция. Функция земельного участка складывается в процессе исторического развития на участке того или иного вида деятельности. При изменении границы населённого пункта в неё могут войти новые земельные участки (например, участки на присоединённых к Москве территориях). На этих земельных участках осуществляется ранее созданная функция. Но, поскольку произошло изменение их правового режима, то в любой момент и функция может измениться, подчиняясь виду разрешённого использования, установленному градостроительным (правовым) зонированием [148].

А также не стоит забывать о законности и правомерности документов территориального планирования. Генеральные планы проходят публичные слушания (далее - ПС), необходимые по закону. Но такие публичные слушания проходят очень тихо, в рабочие дни, примерно в первой половине дня, когда население с активной жизненной позицией находится на работе [138]. Поэтому учитывая всю серьезность и общественную важность утверждения генерального плана необходимо внести изменения в процедуру ознакомления населения с данным документом.

Проведение публичных слушаний по проекту генерального плана в Московской области включает в себя работу Мособлarquitectуры, его территориальных

управлений (подразделений), органов местного самоуправления (ОМС), проектных институтов и иных органов и выглядит примерно так, как на рисунке 5.

Понимая важность вопроса изменения категорий земель путём включения/исключения их из границ населенных пунктов, автором предлагается использовать следующий метод - разрабатывать в составе проекта документа территориального планирования (например, генерального плана) специальный том – проект границ населённого пункта, который будет включать в себя обоснованные землеустроительные мероприятия по распределению земель и установлению границ населенных пунктов и будет рассматриваться на публичных слушаниях по генеральному плану, что существенно сократит последующие споры о «приграничных» земельных участках. Таким образом, землеустройство станет инструментом экономического и организационного механизма управления земельными ресурсами, который необходимо применять при подготовке документов территориального планирования.



Источник: составлено автором

Рисунок 5 - Схема проведения публичных слушаний по проекту генерального плана

При подготовке ДТП МО и рассмотрении вопросов включения или исключения земельного участка относительно границы населенного пункта необходимо руководствоваться теорией оценки объектов недвижимого имущества. Вариант наилучшего (социально необходимого, исходя из принципа общественной полезности) и наиболее эффективного (максимально прибыльного с точки зрения инвестора) использования недвижимости – такое использование, которое максимизирует ее продуктивность (соответствует ее наибольшей стоимости) и которое физически возможно, юридически разрешено (на дату определения стоимости объекта оценки) и финансово оправдано [118].

В настоящее время не существует отдельного понятия «наилучшего использования», оно приравнено к понятию «наиболее эффективное» (максимально доходный), т. е. «наилучшее и наиболее эффективное использование» (highest and best use, HABU) [118]. Стоит отметить, что с точки зрения рационального использования земельных ресурсов, не всегда получение максимальных доходов ведет к их наилучшему использованию. Поэтому при подготовке проекта установления границ населенных пунктов необходимо просчитывать не только экономическую эффективность от включения/исключения земельных участков, но и учитывать экологические и социальные аспекты.

Землевладельцы и землепользователи постоянно ориентируются на рынок недвижимости, который заставляет их искать наилучшее и наиболее эффективное использование своих или арендованных земельных участков, то есть стремятся к получению максимальной выгоды для себя. Чтобы в этом стремлении они не нарушали принципа «общественной полезности», в границах населенных пунктов устанавливаются градостроительные регламенты (что, где и как строить). Названный принцип заставляет землепользователей уже в рамках градостроительных регламентов корректировать существующее использование в сторону наиболее эффективного. И здесь одним из инструментов эффективного использования земель и устойчивого развития территорий становится важнейший инструмент системы землеустройства – установление границ населенных пунктов.

В целях эффективного использования земель населенных пунктов необходимо учитывать не только экономическую составляющую, заключающуюся в рациональном использовании земель, но и экологический и социальный аспекты. В экономической теории под понятием экономическая эффективность понимается соотношение затрат и полученных результатов. По своей сути землеустройство направлено на выполнение мероприятий, которые способствуют получению экономического эффекта, связанного с использованием земельных ресурсов. В настоящем исследовании под «экономической эффективностью использования земель населённого пункта» понимается получение максимальных доходов землепользователями и муниципальным образованием (поселением), в границах которого расположен населённый пункт, в течение длительного периода времени [138].

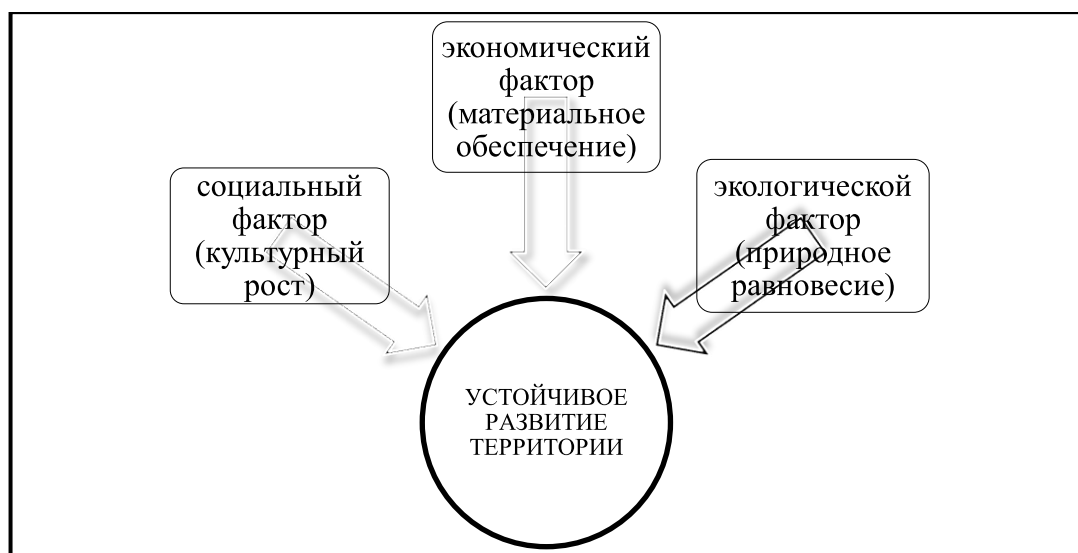
В то же время, чтобы добиться эффективного использования земель населенных пунктов, следует осуществлять мероприятия, направленные не только на получение экономической выгоды, но и на развитие социальной инфраструктуры и сохранение экологического потенциала окружающей среды.

Обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений – это и есть устойчивое развитие [2]. Устойчивость развития обеспечивается сбалансированной деятельностью общества в трех измерениях: социальном, экономическом и экологическом (Рисунок 6).

Исходные положения концепции устойчивого развития состоят в следующем:

- 1) обеспечение природно-экологической устойчивости на основе регуляции природной среды;
- 2) обеспечение поддерживаемого экономического развития на основе радикально модифицированной рыночной системы;
- 3) обеспечение устойчивого социального развития на основе принципа справедливости [91].

Как известно, с точки зрения экономической теории под экономической эффективностью понимают результативность определённого вида деятельности, выраженную отношением полученного экономического эффекта к затратам на его получение.



Источник: составлено автором

Рисунок 6 - Три составляющих устойчивого развития территории

«Землеустроительные решения должны способствовать созданию оптимальных пропорций производства, улучшению условий хозяйствования, что прямо сказывается на результативных показателях деятельности предприятий» [79]. Эффективность землеустройства с точки зрения настоящего исследования – это соизмерение экономических, социальных и экологических выгод, получаемых за счет землеустроительных действий, с затратами на эти действия.

Сопоставление затрат (З) и результатов (Р) при определении эффективности и оптимизации различных землеустроительных решений в настоящее время осуществляется следующими основными способами:

$P \rightarrow \max$ при $Z = \text{const}$;

$P-Z \rightarrow \max$ при $P = \text{const}$ или $Z = \text{const}$;

$Z \rightarrow \min$ при $P = \text{const}$ [79].

При такой постановке землеустроительные задачи имеют оптимизационный характер, в которых целевая функция является критерием оценки, а постоянные

величины учитываются через ограничения.

Для оценки совокупной эффективности землеустройства может быть использовано соотношение $P/3 \rightarrow \max$, а точнее формулы (1):

$$\frac{\sum P_t}{3}, \frac{\sum P_t}{\sum 3t} \quad \text{или} \quad \frac{P_t}{\sum 3t}, \quad (1)$$

где t – оцениваемый период времени [79].

По своей сути землеустроительная деятельность направлена на выполнение таких мероприятий, которые способствуют получению экономического эффекта, связанного с учётом и использованием земельных ресурсов. При этом затраты на такие землеустроительные мероприятия должны способствовать не только получению положительного экономического эффекта, выражающегося в вовлечении в хозяйственный и рыночный оборот земельных участков муниципального образования, что обеспечит поступления в местный бюджет, но и социального эффекта, то есть защиту прав на земельную собственность.

Эффективное управление землей и земельными ресурсами включает в себя разграничение земель и регистрацию прав на них, установление норматива платы за землю и развитие земельного рынка [95]. Если говорить о рациональном использовании земель его важной составляющей является корректная стоимостная оценка земли. Точная оценка обеспечивает рациональное распределение и оборот земель, что влияет на эффективность их дальнейшего использования. Налоги и арендная плата, определяемые на основе оценки земли, наполняют местный бюджет и оказывают влияние на экономическую деятельность. Можно сказать, что земельный налог является одним из способов управления земельными ресурсами в каждом населённом пункте и в нашей стране в целом [138].

В то же время практика межевания объектов землеустройства и постановки на кадастровый учёт земельных участков, примыкающих к границам населённых пунктов, показывает серьёзные отставания в учёте таких участков из-за неустановленных границ населённых пунктов. Данная ситуация создаёт неудобства органам

местного самоуправления в решении вопросов предоставления земельных участков, физическим и юридическим лицам в оформлении прав собственности, инвесторам в размещении объектов капитального строительства. Это приводит к серьёзному недобору в местный бюджет земельного налога и арендной платы и, как следствие, к отставанию в устойчивом развитии как городских, так и сельских поселений. С этой точки зрения необходимость ускорения землеустроительных работ по установлению границ населённых пунктов становится очевидной.

Небольшая доля земельных платежей в доходах местного бюджета и отсутствие земельной составляющей в стоимости активов предприятий и, следовательно, капитализации экономики, свидетельствуют, что экономическая эффективность использования земель остаётся низкой. Причина этому, сложившаяся еще в советское время система земельных отношений и методов регулирования землепользования, которые не направлены на эффективное использование земельных ресурсов государства (противоречивость земельного законодательства, проблемные вопросы экологического характера и ряд других важных аспектов) [138].

Использование земли является платным на территории всей Российской Федерации. Основными формами платы являются земельный налог и арендная плата [122]. Земельный налог – основной источник пополнения доходов местного бюджета.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, использование земельных ресурсов приносит в бюджеты городских и сельских поселений, муниципальных районов (в отношении межселенных территорий), городских округов налоговые доходы в размере 100 % [1].

На территории муниципальных образований «земельный налог устанавливается в соответствии с нормативными правовыми актами представительных органов этих муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований» (п. 1 ст. 387 Налогового Кодекса РФ (далее – НК РФ)) [5].

Налог и авансовые платежи по налогу уплачиваются в бюджет по месту нахождения земельных участков, признаваемых объектом налогообложения в со-

ответствии с НК РФ. Земельный налог рассчитывается путём умножения кадастровой стоимости на налоговую ставку. В п. 1 ст. 394 НК РФ предусмотрены две ставки земельного налога [6].

Первая ставка (не более 0,3%) применяется «в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения, занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса для жилищного строительства, приобретенных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, или дачного хозяйства». Вторая ставка (не более 1,5%) применяется «в отношении остальных земельных участков» [6].

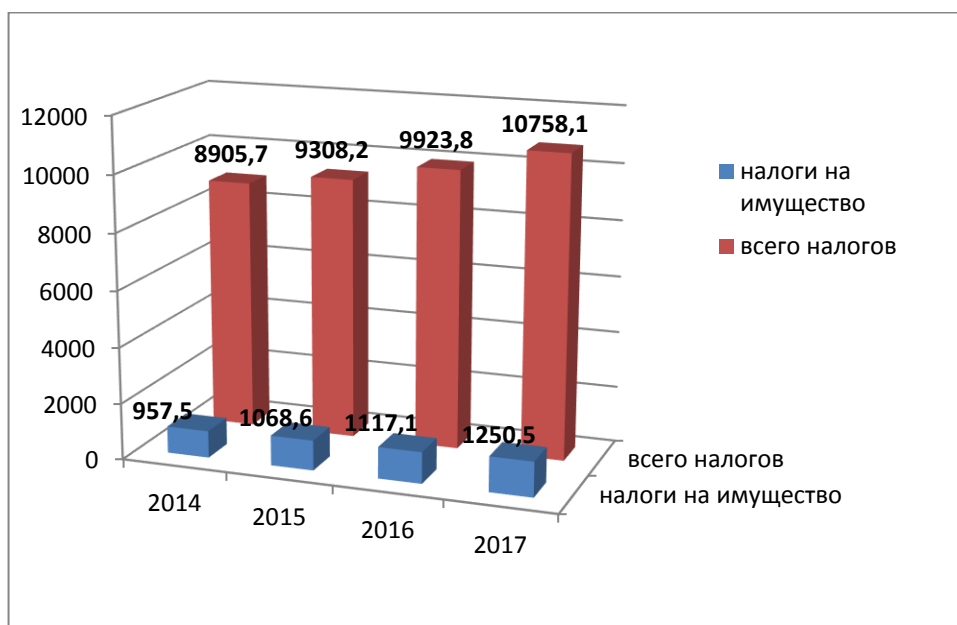
Налоговая ставка устанавливается в равных пропорциях для земель личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства, в пределах одного населённого пункта, изменять её недопустимо. За пределами границ населённого пункта она допускает понижения, при определённых условиях, влияющих на её полезные свойства [69].

На рисунке 7 видно, что, имущественные налоги составляют около 10% от суммы всех налогов.

При этом в данных Федеральной службы государственной статистики отсутствует отдельный показатель «земельный налог», подразумевается, что он входит в состав имущественного налога.

Низкий уровень сбора налогов обусловлен также и тем, что не работает в полную мощь система управления земельными ресурсами. Местные администрации чаще всего не в курсе, где по факту проходит границы населённых пунктов, сколько земель и земельных участков входит в границу поселения или городского округа и каждого населённого пункта в их составе [138].

Соответственно установление границы населённого пункта влияет на кадастровую стоимость земельных участков, которая является налоговой базой. Граница населённого пункта регулирует величину земельных платежей местного бюджета.



Источник: составлено автором на основании собранных данных

Рисунок 7 - Структура поступления имущественных налогов в консолидированный бюджет Российской Федерации за период 2014-2017 гг. (млрд руб.) [129]

Например, в городском округе Мытищи Московской области земельный налог в 2016-2017 годах составил 43% от всего бюджета города [121]. В сумме с налогом на имущество он не дотягивает и до 50%, тогда как в некоторых странах налогообложение недвижимости составляет до 80% от местного бюджета - в Канаде около 80%, а некоторых штатах Америки до 75% [147]. В развитых странах отмечается высокая собираемость земельного налога. Это осуществляется за счет постоянного кадастрового учета земельных участков и их постоянного мониторинга, применения методик определения стоимости для расчета земельного налога и за счет прозрачной системы налогообложения.

Низкий уровень земельных налогов в Российской Федерации обусловлен рядом имеющихся проблем. Самой частой проблемой является то, что невозможно определить, где заканчивается и начинается территория конкретного муниципального образования.

Имеющиеся в наличии реестры земель, оказывается, не дают полную информацию о площадях и индивидуальных характеристиках земель. Эта ситуация

снижает количество поступающих налогов. Ответственные органы не имеют представления сколько и от кого именно нужно собрать налогов.

Для этих целей и необходимо четкое установление границы, что позволит также составлять актуальный земельный баланс территории, обеспечит учет и мониторинг использования земель.

Стоит отметить, что правильность исчисления налога зависит не только от действий муниципалитета по учету земель, также зависит от многих других факторов, например, от взаимодействия соответствующих органов – администраций, Росреестра, налоговой инспекции и т. д. Но установление границ населённых пунктов будет являться первоочерёдным этапом с целью последующего увеличения количества собираемых налогов.

Чёткое картографическое описание и фиксация на местности границ населённого пункта обладает экономической и социальной значимостью.

Также проведенный анализ подтверждает, что четкое установление границ населенных пунктов в ЕГРН и в спорных ситуациях будет:

- обеспечивать наличие актуальной земельной и градостроительной статистики в муниципальных образованиях, позволит вести статистику по земельным участкам;
- решать проблемные вопросы по организации распоряжения земельными ресурсами на территории муниципальных образований;
- способствовать формированию обоснованно эффективной налоговой базы;
- сокращать число имущественных споров у правообладателей;
- гарантировать права собственников объектов недвижимости;
- снижать риски ведения бизнеса;
- вовлекать в хозяйственный оборот соответствующие земли;
- способствовать развитию территорий и рациональному использованию территорий;
- базисом для эффективного территориального планирования.

1.2 Проблемы установления границ населенных пунктов и пути их решения

Анализируя теоретическую и практическую стороны процесса установления и описания границ населенных пунктов были выявлены следующие проблемы:

Проблема 1 - пересечение границ населенных пунктов с границами земельных участков и границами кадастровых кварталов. Часто оказывается, что граница населенного пункта, согласно сведениям ЕГРН, пересекает границы других объектов недвижимости, поставленных ранее на кадастровый учет, что противоречит п. 2 ст. 83 ЗК РФ (Рисунок 1) [4].

Несмотря на постоянные изменения в законодательстве в части установления границ земель населённых пунктов, кадастровые работы по постановке на кадастровый учёт обычных земельных участков продолжаются. В процессе их выполнения устанавливаются и границы таких участков. Часто эти границы совпадают с границами населённых пунктов. В этом случае не менее одной границы земельного участка совпадает с границей населённого пункта и, следовательно, эта граница также предполагает её определение и установление. Такие участки, предлагается называть «приграничными земельными участками». Приграничный земельный участок – земельный участок, одна или несколько границ которого совпадают с границами административно-территориального образования (в данном случае населённого пункта). Но, совпадая физически, по имеющимся в ЕГРН сведениям, до установления границ населённого пункта, могут располагаться в непосредственной близости от этих границ.

Встречаются ситуации, когда граница населенного пункта пересекает приграничный земельный участок. Это создает проблемы или при выполнении работ по установлению этой границы (если к этому моменту она не установлена), или при формировании границ данного земельного участка (в зависимости от первоочередности проводимых работ).

Также факт установления/изменения границы влияет на множество показателей, относящихся не только к приграничным земельным участкам, но и ко всему населенному пункту (Таблица 5).

В отношении многоконтурных земельных участков, по мнению Минэкономразвития России пересечением границы населенного пункта или муниципального образования, являются:

а) пересечение любым контуром границы многоконтурного земельного участка;

б) расположение хотя бы одного из контуров границы многоконтурного земельного участка за границей соответствующего населенного пункта или муниципального образования. Пересечение границей населенного пункта земельного участка означает раздел такого земельного участка [47].

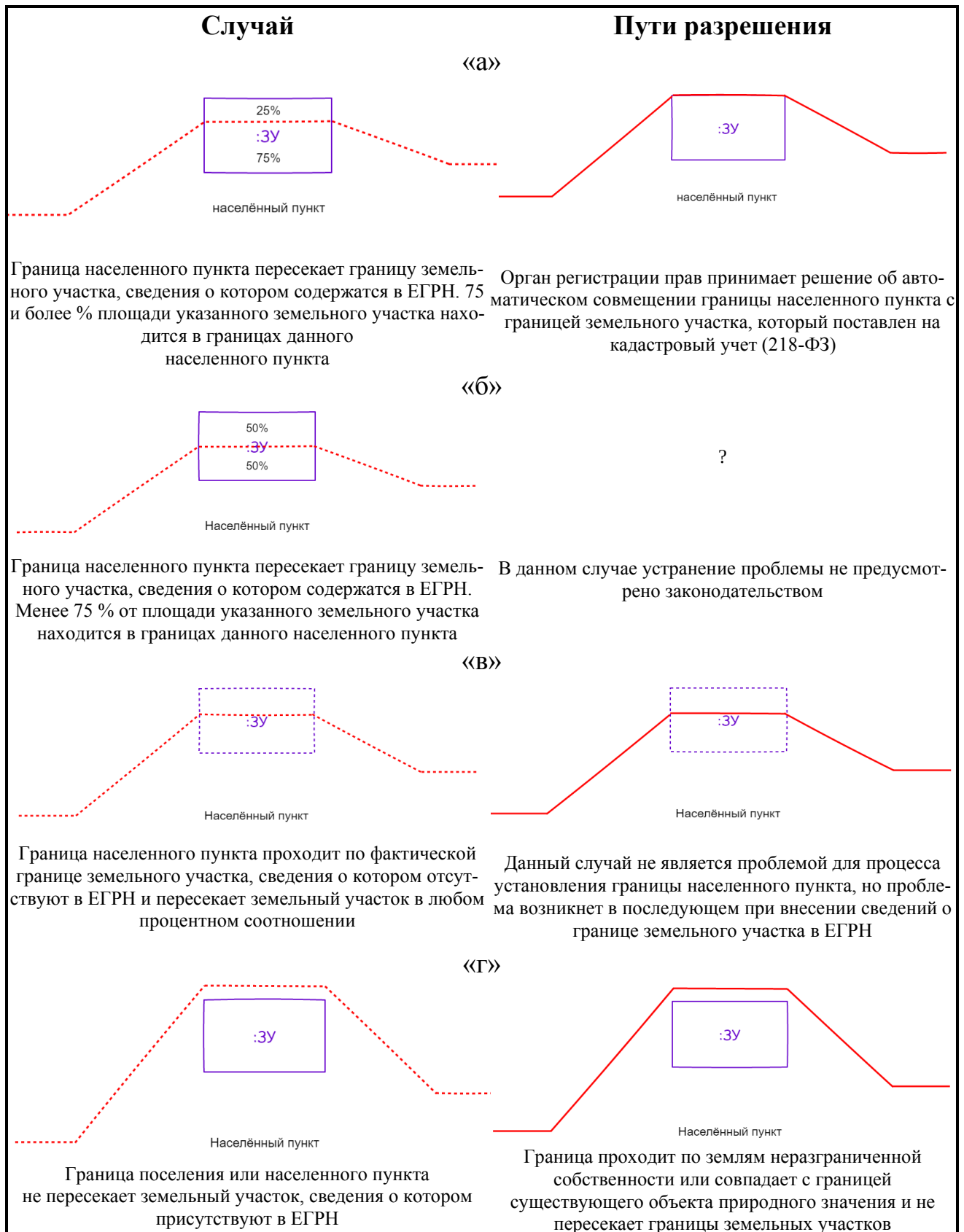
Таблица 5 - Сводные характеристики и показатели, на которые влияет факт установления/изменения границы

Индивидуальные характеристики участков	Социальные показатели	Экология
категория земельного участка	привлекательность участка для инвестиций и бизнеса	деревья и лесные насаждения
вид разрешенного использования	социальная инфраструктура, в т.ч. школы, сады, больницы, поликлиника	плодородие почв
кадастровая стоимость	инженерные сети	естественные водоемы
рыночная стоимость	протяженность дорог	И др.
земельный налог	численность населения	
арендная плата	жилищное строительство	
адрес объекта	услуги связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	
	и др.	

Источник: составлено автором

Как уже было отмечено ранее, в соответствии с ч. 8-11 ст. 34 № 218-ФЗ в случае, если орган регистрации прав и кадастрового учета выявил пересечение границ населенного пункта с внесенными в ЕГРН границами земельного участка, то указанный орган в течение 5 рабочих дней вносит изменения в местоположении границ населенного пункта [12].

Для того чтобы понять, как эта новая норма работает на практике, необходимо проанализировать, какие бывают вообще случаи прохождения границ населенного пункта относительно границ земельных участков (Рисунки 8, 9).



Источник: составлено автором

Рисунок 8 - Случаи «а-г» прохождения границы населённого пункта относительно границы земельного участка и их разрешение

	Проектируемая граница населенного пункта
	Граница населенного пункта, установленная в ЕГРН с необходимой точностью
	Граница земельного участка, сведения о которой отсутствуют в ЕГРН
	Граница земельного участка, установленная в ЕГРН с необходимой точностью
	Обозначение земельного участка
	Процент попадания земельного участка в границу населенного пункта

Источник: составлено автором

Рисунок 9 – Условные обозначения к рисунку 8

На этих рисунках схематично показаны наиболее часто встречающиеся случаи прохождения границ населенных пунктов относительно «приграничных земельных участков» и пути разрешения данных случаев, согласно действующему закону.

В соответствии с представленной классификацией случаев пересечения введем понятие - «критерий пересекаемости границ» - пространственное отношение между границами населенного пункта и земельного участка.

Согласно этому критерию определены 4 случая «пересекаемости границ»:

- а) пересекаются допустимо (случай «а»);
- б) пересекаются не допустимо (случай «б»);
- в) возможно пересекаются (случай «в»);
- г) не пересекаются (случай «г»).

Как видим, одним из главных критериев при установлении границ населенных пунктов является их недопустимое пересечение (случай «б») с границами «приграничных земельных участков».

Это создает проблемы или при выполнении работ по установлению этой границы (если к этому моменту она не установлена), или при формировании границ данного земельного участка (в зависимости от того, какие работы проводятся в первую очередь).

Из представленных 4-х вариантов только вариант «а» разрешается действующим законодательством. Варианты «в» и «г» требуют для своего решения изме-

нения действующего законодательства. Для этих случаев необходимо внести уточнения в 218-ФЗ в части дополнительных условий. Одно из них: координаты поворотных точек земельного участка должны быть определены с необходимой точностью для совмещения с границей населенного пункта. Второе: приграничный земельный участок должен относиться к категории земли населенных пунктов или может быть в последующем переведен из другой категории.

Для границ населенных пунктов в случае «б», когда граница населенного пункта пересекает участок менее чем на 75 %, при процедуре внесения сведений о границе настоящим исследованием предлагается предусматривать следующие варианты разрешения проблемы:

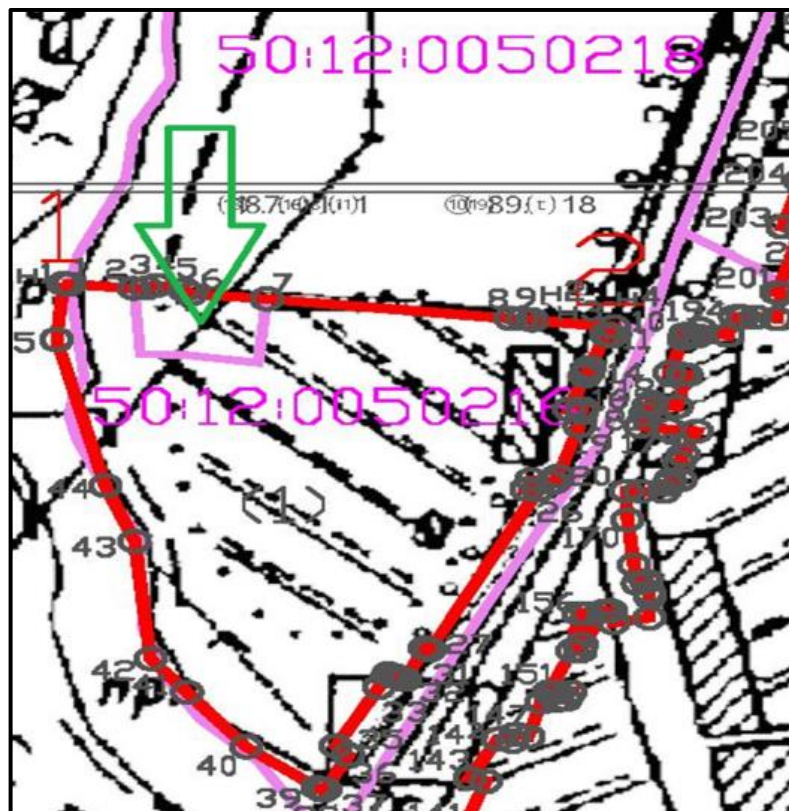
- включить участок в границу населенного пункта, при этом категория земельного участка изменяется на «земли населенных пунктов»;
- исключить участок из границы населенного пункта, при этом категория земельного участка изменяется на другую категорию, отличную от «земли населенных пунктов»;
- разделить земельный участок на 2 участка (с учетом согласия собственника), при этом категория одного из образуемых земельного участка изменится;
- в условиях законодательной отмены категории земель - разделить условно (виртуально в ЕГРН) - путём внесения его в нулевой (виртуальный) кадастровый квартал в ЕГРН, при этом категория земельного участка не изменяется. Это будет соответствовать Приказу Минэкономразвития России от 24.11.2015 N 877, согласно которому, «в целях присвоения кадастровых номеров объектам недвижимости, расположенным на территории двух и более кадастровых районов соответствующего кадастрового округа, в каждом кадастровом округе создается один кадастровый район с порядковым номером «0» и наименованием «Условный», а в нём один кадастровый квартал с порядковым номером «0», границы которых совпадают с границами соответствующего кадастрового округа» [43]. Данное «условное» разделение земельного участка сохраняет юридическую целостность объекта недвижимости, не делит его на два разных участка, что предусмотрено

действующим Законом. В такой ситуации меняется кадастровый номер участка. Старый кадастровый номер аннулируется. Права на объект недвижимости сохраняются [136].

Также для случая «б» необходимо законодательно закрепить минимальную и максимальную площадь земельного участка, предлагаемого для включения/исключения из границ населенного пункта.

Для случая «в» также можно предусмотреть фактический раздел земельного участка.

Кроме пересечений границ населенных пунктов с границами земельных участков, также часто встречаются случаи пересечения с границами кадастровых кварталов. На рисунке 10 красным цветом обозначена граница населенного пункта (д. Капустино), фиолетовым – границы кадастровых кварталов.



Источник: составлено автором

Рисунок 10 - Выкопировка из плана границ д. Капустино городского округа Мытищи с отображением кадастровых кварталов в соответствии со сведениями ЕГРН

Как можно заметить, указанные границы не совпадают. Видно, что в границу населенного пункта входит часть кадастрового квартала 50:12:0050218 (салатовая стрелка - прямоугольник от точки 7 до точки 2 по часовой), большая часть площади которого относится уже к другому населенному пункту (д. Красная Горка).

По мнению автора, пересечение границ населенных пунктов с кадастровыми кварталами влечёт неверное формирование их землепользований и, как результат, создаёт ошибочные данные в части инвентаризации и учета земель.

Данная ситуация не препятствует внесению сведений о границах в ЕГРН. Но считаем необходимым откорректировать п. 2 ст. 83 ЗК РФ следующим образом: границы городских, сельских населенных пунктов могут пересекать на допустимую величину, определенную законом или совпадать с границами учтенных ранее земельных участков, но не могут пересекать границы муниципальных образований, кадастровых кварталов, территориальных зон.

Также на практике встречается ситуация, когда между собой пересекаются - граница города по генеральному плану, граница города по карте (плану) и граница кадастрового района. В этом случае создается путаница в определении местоположения приграничных земельных участков и не может быть выполнена, например, такая серьезная процедура, как изъятие земель для государственных и муниципальных нужд в случае необходимости. Поэтому для начала в ЕГРН необходимо привести все сведения в соответствие друг с другом, затем наладить должное информационное взаимодействие с органами учета и инвентаризации земель и налоговыми органами.

Приведённые ситуации создают органам местного самоуправления путаницу в инвентаризации и управлении землями подведомственных им территорий, например, в части присвоения адреса, или в начислении земельного налога. Для минимизации такого ряда проблем будет эффективным создание активного информационного ресурса, где будут отображаться в свободном доступе существующие и проектные границы населенных пунктов, и создание бесплатной государственной услуги по предоставлению физическим и юридическим лицам сведений

из ЕГРН и ФГИС ТП об административно-территориальных границах для использования этих сведений при разработке иных материалов землеустройства, при постановке на кадастровый учёт новых земельных участков, предназначенных для застройки населенного пункта.

Проблема 2 - необоснованное включение участков земель сельскохозяйственного назначения, земель государственного лесного фонда, особо охраняемых природных территорий и земель других категорий в границы населенного пункта.

Местные власти, опираясь на п. 2 ст. 83 ЗК РФ и Закон о переводе, включают земельные участки других категорий в границы населенных пунктов и таким образом расширяют территории последних. А затем эти земли передают (сдают в аренду, продают) застройщикам с целью строительства различных коммерческих объектов, в том числе и жилых комплексов. При этом существенного обоснования такого действия не приводится. Обоснованием служат примерно такие доводы: эти сельскохозяйственные угодья не продуктивны, загрязнены и не могут использоваться в сельскохозяйственном производстве. Поэтому их нужно включить в границы населённого пункта и использовать для целей градостроительного освоения (эта проблема более подробно уже рассмотрена выше). Обоснование каких-либо мероприятий должно быть отражено в проектном документе.

Проблема 3 - «долгосрочность» выполнения работ.

Работы по установлению границ населенных пунктов занимают длительный период ввиду необходимых согласований, «протяженности и изломанности» объекта. Это подтверждают сведения Росреестра о количестве внесенных сведений о границах в ЕГРН за 2017-2018 г. (Таблица 1) и планы правительства по срокам внесения сведений.

Анализ практического опыта землеустроительных работ по описанию границ и регулирующих этот процесс нормативных и подзаконных актов показывает, что эти работы включали следующие этапы: 1) подготовительный, включающий, в том числе, проведение торгов и заключение договора (1 месяц); 2) формирование карты (плана) границ муниципальных образований (от 30 дней до 2 месяцев); 3) согласование (в случае отсутствия разногласия по местоположению границ

между сопредельными населенными пунктами или поселениями, собственниками земельных участков, согласование можно выполнить в срок от 15 дней до 1 месяца); 4) комплектование землеустроительного дела (от 15 дней до 1 месяца) [102]. Получается, что на проведение землеустроительных работ по установлению границ населённого пункта уходит до 5 месяцев.

Затем орган местного самоуправления предоставляет землеустроительное дело, включая карту (план) границ, по каналу информационного взаимодействия в соответствующий орган для внесения сведений о границах в ЕГРН. На это требуется ещё 2,5 месяца. Итого до 8 месяцев.

За такой период времени может поменяться законодательство, измениться согласующие стороны (например, сменится глава поселения), в ЕГРН появятся новые «приграничные участки» и новые пересечения границ населенных пунктов с границами земельных участков. Поэтому следует устанавливать границы населенных пунктов в составе документов территориального планирования муниципальных образований на этапе их разработки и вносить необходимые сведения в ЕГРН сразу после утверждения таких документов.

Проблема 4 - недостаточность финансирования.

Законодательство Российской Федерации не указывает на обязательный источник финансирования этих работ. Поэтому финансирование установления границы населенного пункта осуществляется чаще всего из местного бюджета. Даже в таком «не бедном» субъекте Российской Федерации, как Московская область, не хватает местных бюджетов для проведения этих работ. Поэтому органы местного самоуправления в других регионах не спешат инициировать выполнение таких работ и финансировать их выполнение.

Проблема 5 - низкое качество работ подрядных организаций, выполняющих работы.

Работы по установлению и описанию границ требуют для своего выполнения опытных специалистов. Зачастую выбираются подрядные организации, которые предлагают наименьшую стоимость за выполняемую работу. Как правило, такие организации не имеют не только опыта работ по данному направлению, но

и не представляют на практике всех предстоящих объёмов работ. А это негативно сказывается на качестве и сроках выполняемых работ. В таком случае необходимо закрепить законодательно, что договор подряда на данный вид работ можно заключить лишь с той организацией, в которой работают как минимум 5 кадастровых инженеров, а официальный опыт работы хотя бы двух таких инженеров составляет более 4 лет.

Проблема 6 - ошибки в сведениях ЕГРН.

В целях правильного и быстрого внесения сведений о границах населенных пунктов в ЕГРН, при проведении работ необходимо располагать актуальными и достоверными сведениями ЕГРН. Границы населенных пунктов проводятся уже по существующим границам «приграничных участков», если они определены с требуемой точностью. Но допущенные технические или реестровые ошибки ЕГРН в отношении «приграничных» участков часто влекут за собой ошибки в определении границы.

Проблема 7 - несоответствие градостроительных документов, документов территориального планирования муниципальных образований, граничащих друг с другом.

Исходя из практики, существуют противоречия в уже утверждённых документах. Эта ситуация часто также отражается на приграничных земельных участках.

Также достаточно часты случаи несоответствия друг другу границ в документах территориального планирования соседних муниципальных образований, граничащих друг с другом. Это также вызвано не соблюдением ст. 27 ГрК РФ, предусматривающей в некоторых случаях совместную подготовку проектов документов территориального планирования [2].

Наличие утверждённых границ не гарантирует их установления и описания в полном объёме. Генеральный план утвержден, границы определены в составе генплана, но ни в ЕГРН, ни тем более на местности, ее нет. Этому причина - отсутствие в законе нормы, определяющей обязательность и сроки внесения сведений о границах в ЕГРН и установление их на местности после их утверждения.

Проблема 8 - отсутствие методологии описания, установления, внесения сведений в ЕГРН о границах населенных пунктов, что не позволяет осуществить это мероприятие и уж, тем более, в случаях существования, препятствующих этому факторов.

Выводы по главе 1

По 1 главе можно сделать следующие выводы:

1) выявлена необходимость уточнения теоретических и методологических принципов и внесения изменений в законодательную базу в части упрощения процесса установления границ. Эту необходимость подтверждают и поправки, внесенные законодателем за период проведения исследования (с 2014 г.) в ГрК РФ и 218-ФЗ. Внесенными поправками в ГрК РФ изменен порядок определения границы как объекта работ - после 31.12.2017 границы населенных пунктов перестали относиться к объектам землеустройства. Это существенно повлияло на процесс установления границ. Но информация о границах населённых пунктов, тем не менее, должна быть занесена в ЕГРН;

2) доказано, что для соблюдения правового режима всех земель, в первую очередь сельскохозяйственных и лесных, и их рационального использования недостаточно текстового или графического описания прохождения границы населенного пункта, необходимо её чёткое координатное определение и закрепление. После утверждения генерального плана поселения или схемы территориального планирования района необходимо незамедлительно передавать координаты этих границ в ЕГРН, что особенно важно и необходимо в случаях включения или исключения земельных участков относительно границ населенного пункта. Установление границ населенных пунктов будет способствовать поддержанию правового режима земель населенных пунктов;

3) обнаружены проблемы, связанные с установлением границ населенных пунктов. Главной из них является проблема пересечения границ населенных пунктов с иными границами. Предложены пути их разрешения. Так, чтобы исключить эту и другие проблемы из процесса установления/изменения границ

населённых пунктов, необходимо разработать теоретические и методологические принципы подготовки и утверждения проекта установления границ населенных пунктов, а также предложить ряд методов и приёмов, позволяющих устранить проблемы из процесса установления границ;

4) теоретическая база дополнена понятиями: «граница населенного пункта», «приграничный земельный участок», «критерий пересекаемости границ». Дано их толкование.

ГЛАВА 2 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

2.1 Анализ землепользования в границах городского округа

Мытищи Московской области

Для оценки современного состояния границ населенных пунктов и выявления необходимости проведения кадастровых работ по установлению/изменению таких границ следует опираться на положения п. 2 ст.1 и п.3 ст.11 закона № 131, которые предписывают населению решать «вопросы местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций», а «территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, земли рекреационного назначения, земли для развития поселения» [18].

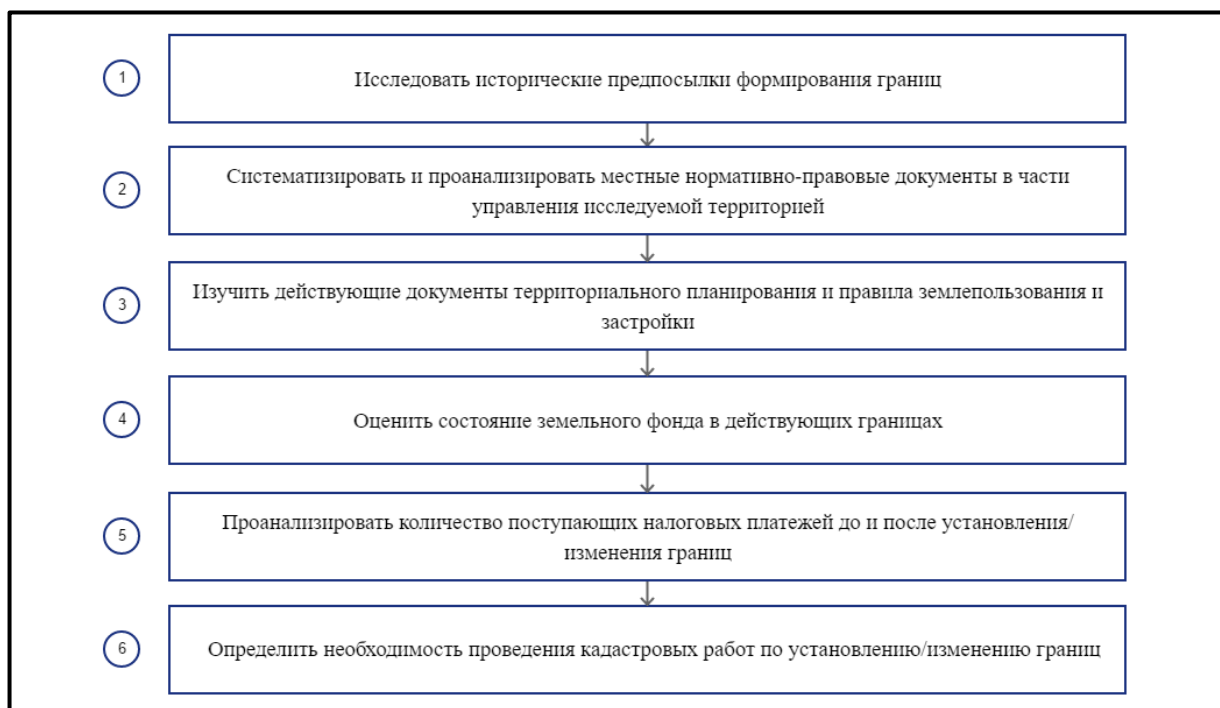
Исходя из этих положений предлагается следующий алгоритм определения необходимости в кадастровых работах по установлению или изменению границ населённых пунктов (Рисунок 11).

Для применения указанного алгоритма в качестве конкретного объекта исследования выбраны населенные пункты городского округа Мытищи Московской области.

Выбор объекта исследования определён значительным историческим периодом развития данной местности.

Впервые название «Мытищи» встречается в писцовой книге вотчин Троице-Сергиева монастыря в Московском уезде за 1623-1624 гг.: «Полсела Мытища, что была деревня Лошакова на речке на Мытище, а в нем церковь на Троицкой половине во имя Николы Чудотворца...» [88].

Мытищинский район был образован 12 июля 1929 года в составе Московского округа Московской области.



Источник: составлено автором

Рисунок 11 - Алгоритм определения необходимости проведения кадастровых работ по установлению или изменению границ населённых пунктов

В состав района вошли города Мытищи и Лосиноостровский; рабочие посёлки Измайловский, Калининский, Пироговский, Сталинский и Текстильщик; дачные посёлки Измайловский Зверинец и Старые Горки, а также сельсоветы бывшего Московского уезда (Рисунок 12) [88].

Территорию поселений Мытищинского района составляли исторические земли, земли общего пользования, земли для рекреации, земли для развития поселения, традиционные территории природопользования населения. На формирование границ территории также оказало влияние наличие природных объектов – например, Клязьминское водохранилище.

В состав Мытищинского района также ранее входил город Долгопрудный и часть нынешних его территорий. Затем Долгопрудный стал отдельным муниципальным образованием, в городе появилась отдельная администрация, отдел полиции, служба УФМС, служба судебных приставов и другие важные для жителей органы власти.

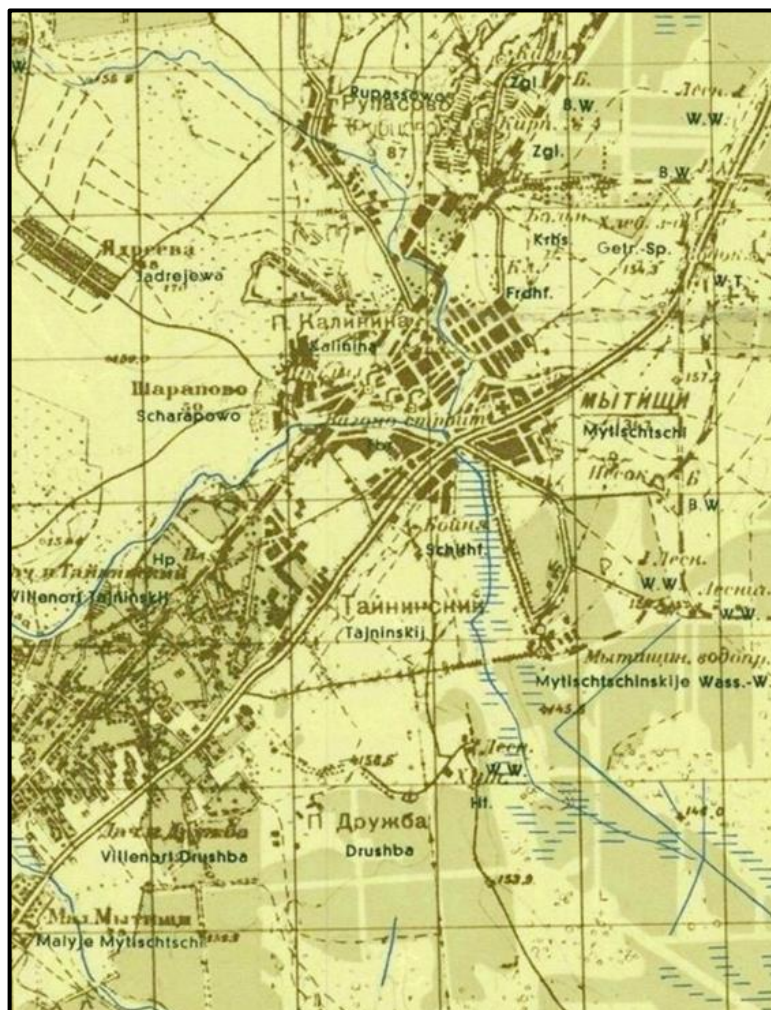


Рисунок 12 - Карта г. Мытищ 1932 г. [72]

Границы Мытищинского района постоянно изменялись. Непростая экономическая ситуация в стране, сложившаяся в последние годы, а также ряд других факторов, создали предпосылки для изменения системы управления территориями в рамках существующего законодательства.

Происходящие реформы коснулись, в том числе, и административно-территориального деления Московской области. С 1 января 2016 года ряд муниципальных районов области перешли в статус городских округов. Городскими округами в Московской области стали Каширский, Егорьевский, Мытищинский, Шаховской, Озерский, Серебряно-Прудский, Подольский районы. Укрупнение муниципалитетов стало всероссийским трендом — с 2009 года их стало меньше на 1839 [116].

Законом Московской области от 23.09.2015 N 147/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Мытищинского муниципального района» территории городского поселения Мытищи, городского поселения Пироговский, сельского поселения Федоскинское объединены в городской округ Мытищи без изменения границ территории бывшего Мытищинского муниципального района (Рисунок 13) [55].



Рисунок 13 - Административное деление Мытищинского района до 1 января 2016 года [101]

В результате объединения указанных поселений прекращены полномочия должностных лиц и органов местного самоуправления каждого из четырех объединяемых поселений. Граница муниципального района – становится границей городского округа, границы поселений упраздняются (Рисунок 14). Но сохранены границы всех 92-х, вошедших в городской округ, населенных пунктов - города (Мытищи), 23-х посёлков, 4-х сел, 64-х деревень.

Указанные изменения повлияли не только на административно-территориальное управление, но и на характер землепользования рассматриваемой территории.

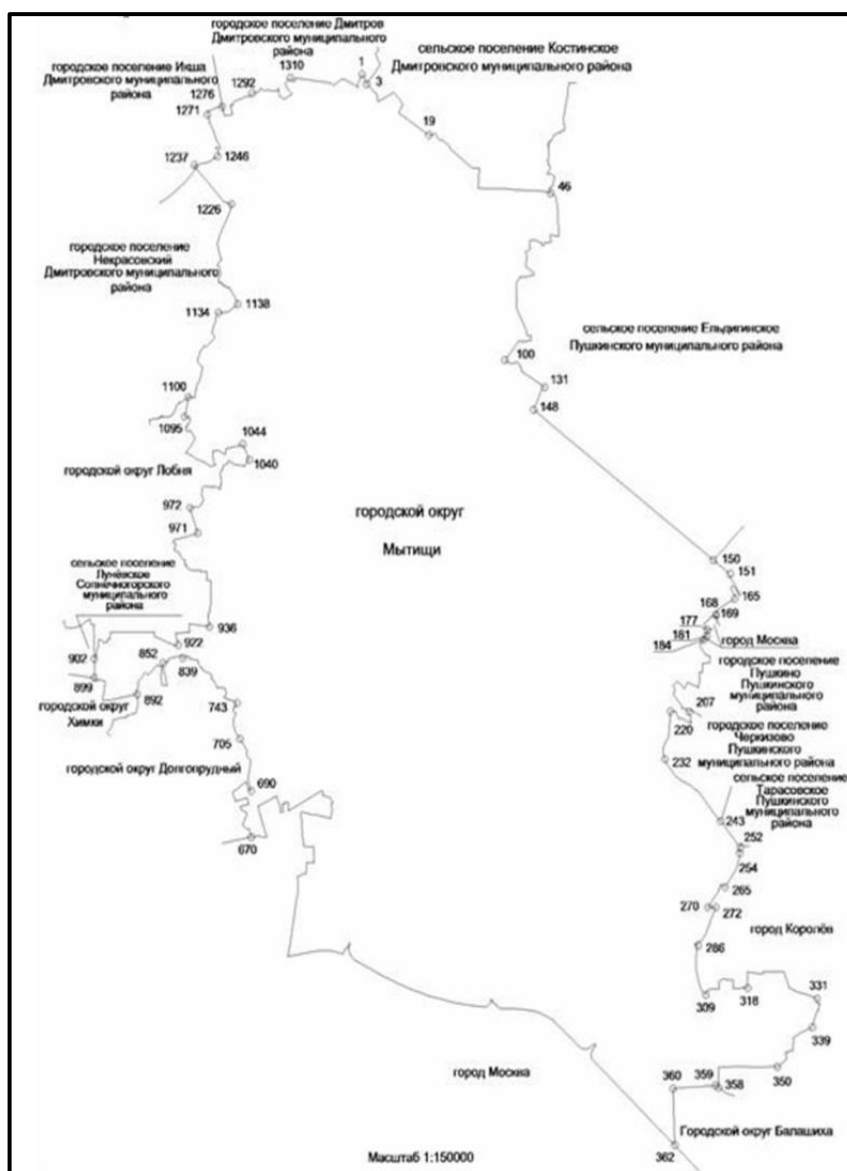


Рисунок 14 - Границы городского округа Мытищи после 1 января 2016 года [56]

Площадь территории городского округа Мытищи составляет 431,16 км² [101]. Граница городского округа Мытищи утверждена Законом Московской области от 16.12.2015 № 227/2015-ОЗ «О границе городского округа Мытищи» [68].

В указанный закон решением Совета депутатов городского округа Мытищи от 18.05.2017 № 23/3 внесены изменения по уточнению границы городского округа Мытищи [61]. Округ граничит с Москвой, городскими округами Королёв, Долгопрудный, Химки, Балашиха, с Дмитровским и Пушкинским районами области. По мнению областной администрации, данное решение должно обеспечить единое управление и бюджет на указанной территории, сокращение числа чиновников и затрат на содержание управленческого аппарата, эффективную реализацию социальных программ, улучшение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, а также стабильное социально-экономическое развитие [116].

Согласно сведениям ЕГРН на 01.01.2015 44,1 % земель городского округа Мытищи не поставлено на кадастровый учёт. Из них большую часть составляют земли лесного фонда (Таблица 6) [85].

Таблица 6 - Площади земельных участков, не поставленных на кадастровый учёт, согласно сведениям ЕГРН (на 01.01.2015) [85]

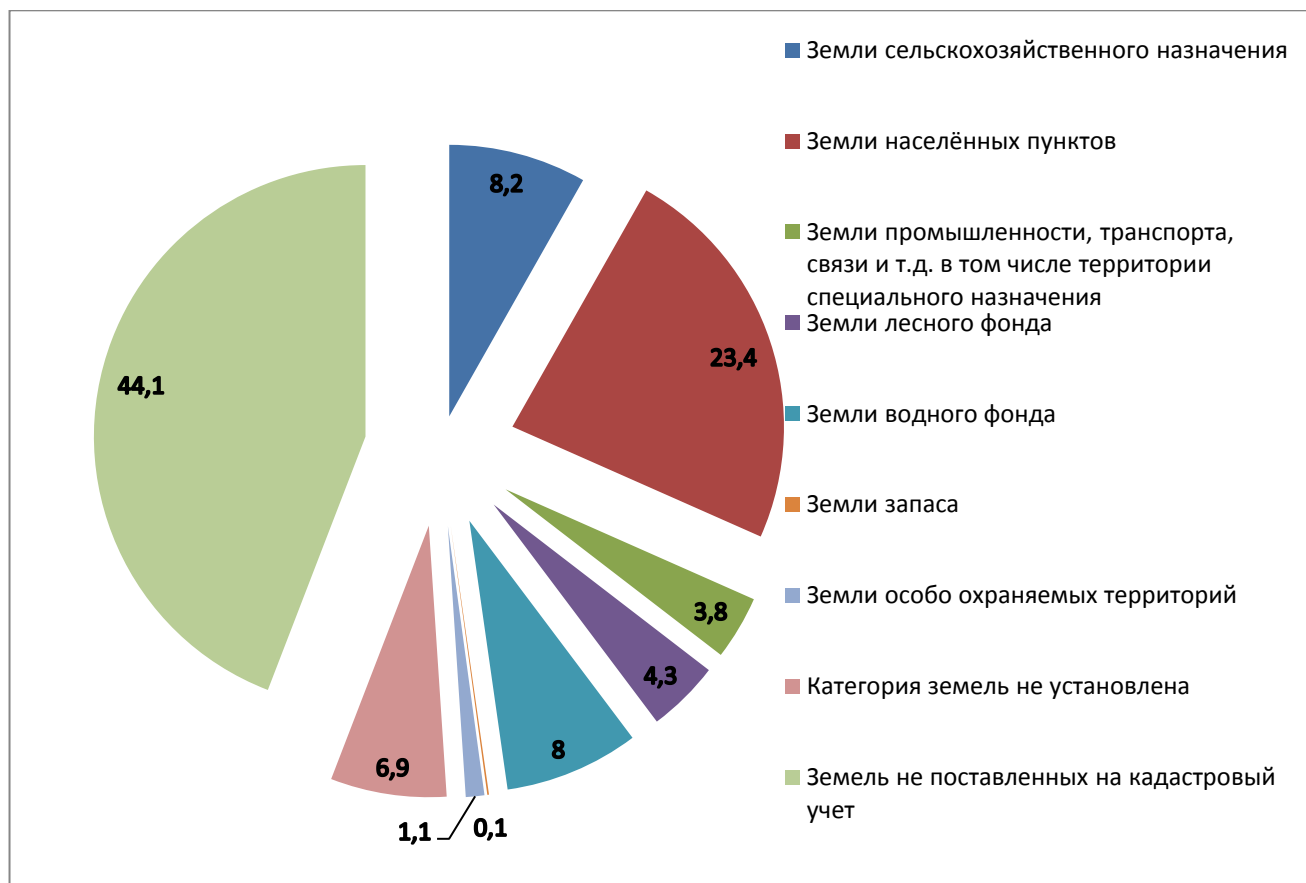
Категория земель	Площадь, га
земли лесного фонда	16955,48
земли неустановленных категорий	2979,24
итого	19934,72

В следующей таблице 7 представлено распределение земель городского округа Мытищи по видам собственности согласно сведениям ЕГРН на 01.01.2015 [85].

Таблица 7 - Распределение земель городского округа Мытищи по видам собственности согласно сведениям ЕГРН (на 01.01.2015) [85]

Виды собственности земель	Площадь, га
земель в федеральной собственности	23613,13
земель в региональной собственности (Московской области)	224,02
земель в муниципальной собственности	1703,97
земель в частной собственности (все виды)	6640,11
земель неразграниченной собственности	10928,04

На рисунке 15 представлено распределение земель городского округа Мытищи по категориям в процентах к общей площади на 01.01.2015 [85].



Источник: составлено автором на основе собранных данных

Рисунок 15 - Распределение земель городского округа Мытищи по категориям в процентном соотношении на 01.01.2015 [85]

На рисунке 15 видно, что самый большой процент из земель, поставленных на кадастровый учёт, составляют земли населенных пунктов. Далее следуют земли сельскохозяйственного назначения и водного фонда соответственно.

По данным публичной кадастровой карты на 01.01.2015, площадь земельных участков на территории городского округа Мытищи составляет 24087,96 га, земли не разграниченной собственности составляют 19028,04 га [128]. В результате преобразования района в округ площадь земель населённых пунктов городского округа Мытищи составила 10099,05 га или 23,4 % всей территории округа [85].

Согласно данным Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (далее - ФГИС ТП) по состоянию на 20.09.2017 были утверждены следующие документы, регулирующие характер землепользования на его территории, разработанные до момента преобразования Мытищинского района в городской округ Мытищи:

- генеральный план городского поселения Мытищи в части населенного пункта – город Мытищи Мытищинского муниципального района;
- генеральный план городского поселения Пироговский Мытищинского муниципального района;
- генеральный план сельского поселения Федоскинское Мытищинского муниципального района;
- ПЗиЗ части территории городского округа Мытищи Московской области;
- ПЗиЗ городского поселения Пироговский Мытищинского муниципального района [104].

В соответствии с названными административно-территориальными изменениями потребовалась разработка нового генерального плана городского округа Мытищи. Такой план был разработан с учетом существующих, ранее утвержденных, генеральных планов городских и сельского поселений, входивших в состав Мытищинского района.

Границы населенных пунктов городского округа Мытищи на момент разработки проекта генерального плана городского округа установлены ранее утвержденными генеральными планами. Согласно ст. 23 ГрК РФ «установление границ населённых пунктов является компетенцией генерального плана и осуществляется при разработке проекта генерального плана применительно к населённым пунктам, входящим в состав городского округа» [2].

Для включения территорий в границы населенных пунктов необходимо опираться на сложившуюся планировочную структуру городского округа и существующие объекты капитального строительства, с учетом фактического использования территории и используя расчетные нормативы потребности в территориях

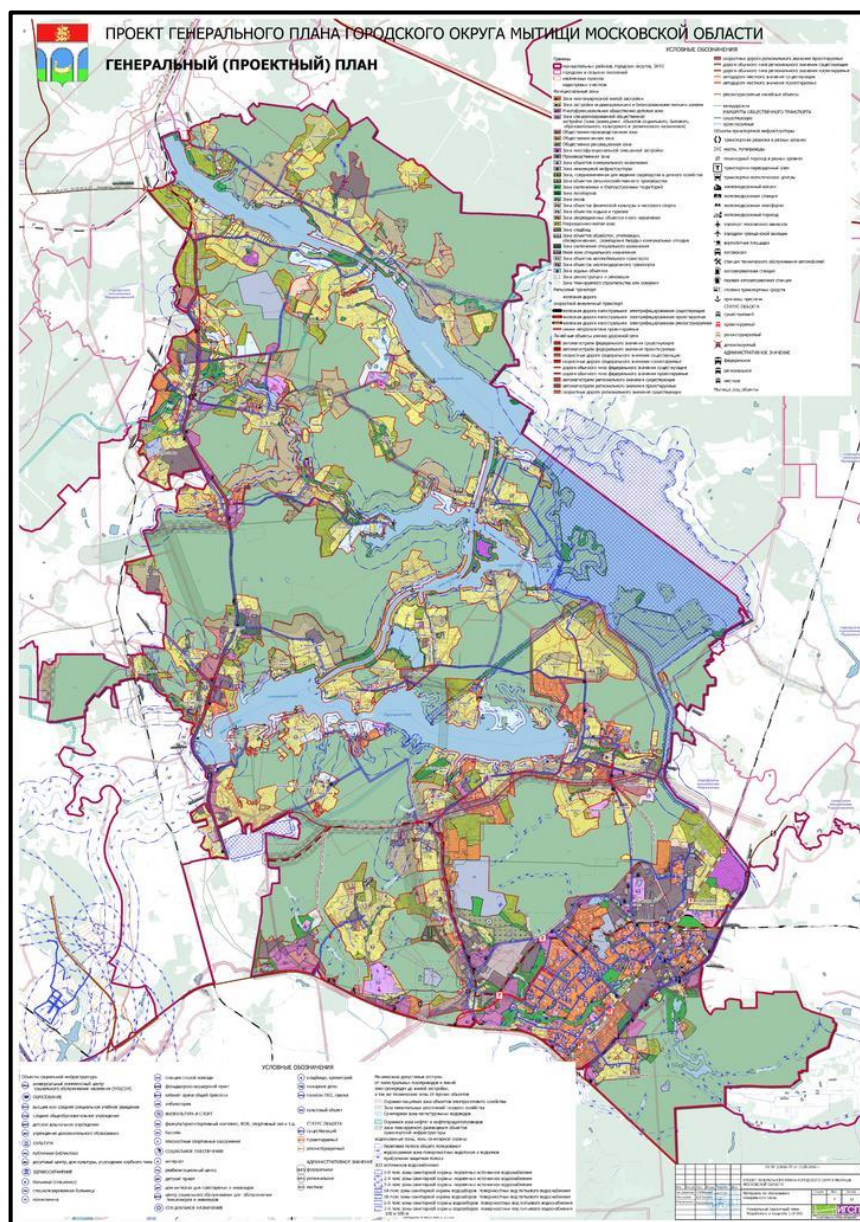
различного назначения. Нормативы утверждены постановлением правительства Московской области от 17.08.2015 № 713/30 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области» [60].

Рассмотрение проекта генерального плана городского округа Мытищи на публичных слушаниях и его утверждение было запланировано в 2016 году. Но фактически публичные слушания проведены с 30.05.2017 по 30.06.2017 [127]. В этот же период проведены публичные слушания по разработанным ПЗиЗ (части территории) городского округа Мытищи Московской области. Генеральный план городского округа Мытищи Московской области утвержден решением Совета депутатов городского округа № 36/1 от 28.12.2017 [63]. Основной чертёж генерального плана представлен на рисунке 16. ПЗиЗ городского округа Мытищи Московской области утверждены решением Совета депутатов городского округа N 36/2 от 28.12.2017[125].

Материалы по обоснованию проекта генерального плана городского округа Мытищи предусматривают осуществление целого ряда мероприятий, направленных на изменение ранее установленных границ населенных пунктов, вошедших в состав городского округа. К таким относятся:

- мероприятия по изменению структуры землепользования и установлению границ населенных пунктов;
- разработка карты (план) границ всех населенных пунктов городского округа в масштабе 1:10 000;
- перечень земельных участков для перевода в границы населенного пункта;
- перечень земельных участков, предлагаемых к исключению из границы населенного пункта.

В соответствии с проектом генерального плана в границы населенных пунктов городского округа Мытищи предлагается включить земельные участки, расположенные на территориях лесного фонда, это хорошо заметно на основном чертеже генерального плана городского округа Мытищи (зеленый цвет) (Рисунок - 16).



**Рисунок 16 - Генеральный (проектный) план
городского округа Мытищи [85]**

Необходимо указать, что входящие в состав проекта генерального плана положение о территориальном планировании, материалы по обоснованию генерального плана, графические материалы, технико-экономические показатели проекта генерального плана разработаны в соответствии с данными ЕГРН о границах населенных пунктов. То есть, учитывались наложения границ населенных пунктов на границы земель лесного фонда. Данные наложения не согласованы Федеральным агентством лесного хозяйства, но подлежат включению в границы насе-

ленных пунктов по процедуре, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

После включения земель лесного фонда в границы населённых пунктов площадь земель населенных пунктов увеличится с 10099,05 га до 10919 га (Таблица 8) [85].

Таблица 8 - Распределение земель, поставленных на кадастровый учёт, по категориям [84]

Наименование категорий земель	Существующее положение, площадь, га	Проектное предложение, площадь, га
земли сельскохозяйственного назначения	3538,69	3203,4
земли населённых пунктов	10099,05	10919
земли промышленности, транспорта, связи и т.д. в том числе территории специального назначения	1685,17	1642
земли лесного фонда	1840,62	17268,65
земли водного фонда	3468,01	3735,5
земли запаса	7,83	3,6
земли особо охраняемых территорий	469,35	2456,2
категория земель не установлена	2979,24	768,3
итого	24087,96	39996,65

В 2017 г. в границу городского округа Мытищи внесены изменения и проведены работы по её установлению.

Карта (план) границы городского округа Мытищи была утверждена решением Совета депутатов округа от 18.05.2017 № 23/3 [61].

Следует отметить, что граница городского округа была установлена на этапе, когда проект нового генерального плана городского округа Мытищи уже был разработан, но еще не утвержден. Работы по установлению границы были проведены на основании ранее утвержденных документов территориального планирования поселений Мытищинского района. В числе первоочередных мероприятий проектом генерального плана предусмотрена корректировка границ населенных пунктов городского округа, включая город Мытищи.

Анализируя материалы генерального плана городского округа Мытищи, необходимо отметить следующее. Из графических материалов в части границ населенных пунктов представлены отдельно карта границ населенных пунктов, входящих в состав городского округа в масштабе 1:10 000 (Рисунок 17) и план границ населенных пунктов на каждый населенный пункт отдельно (на 81 странице).

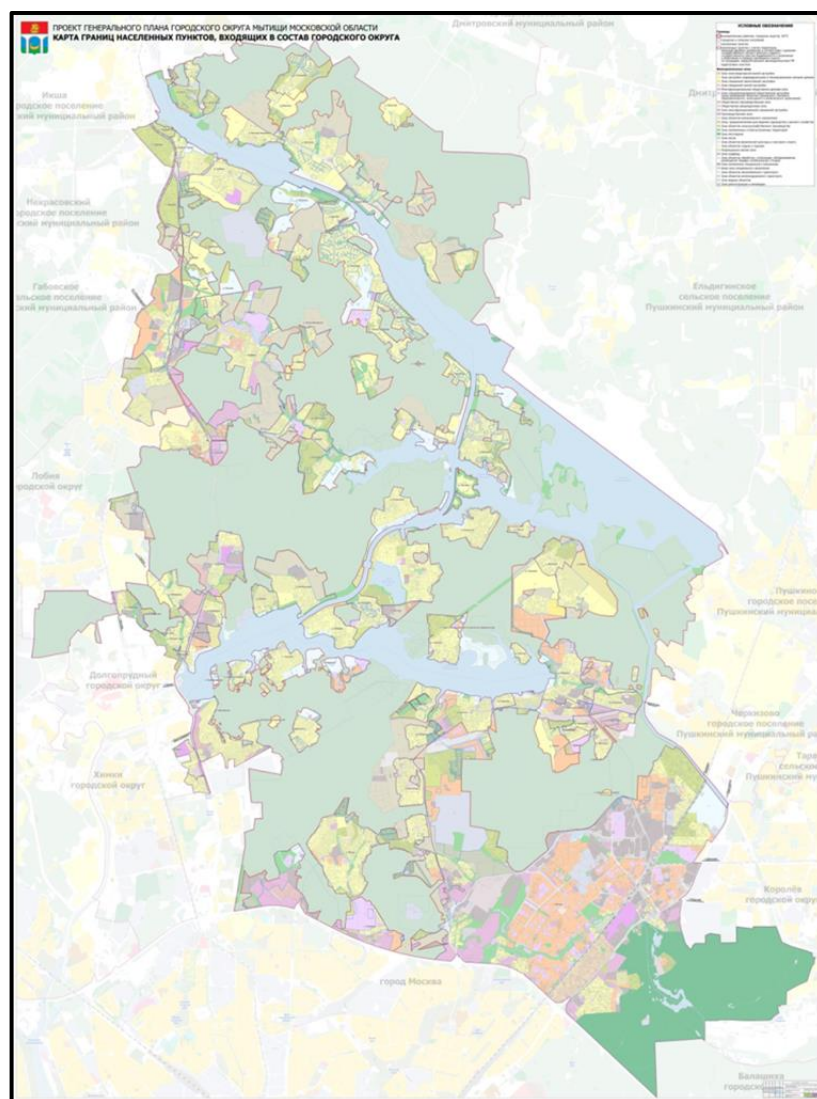


Рисунок 17 - Карта границ населенных пунктов, представленная в составе графических материалов проекта генерального плана городского округа Мытищи [84]

План границ населённых пунктов представлен в генеральном плане следующим образом: название населенного пункта, его площадь в гектарах в

скобках, и чертёж границы (Рисунок 18).

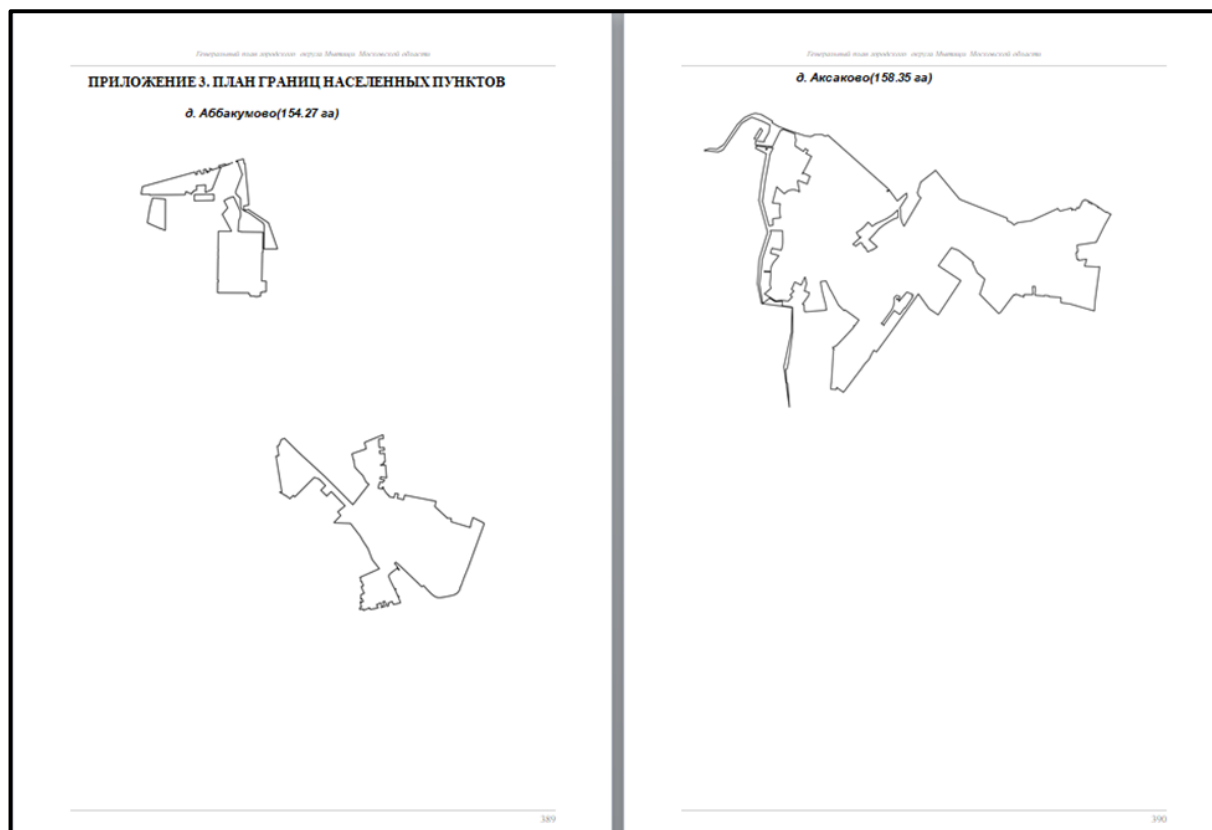


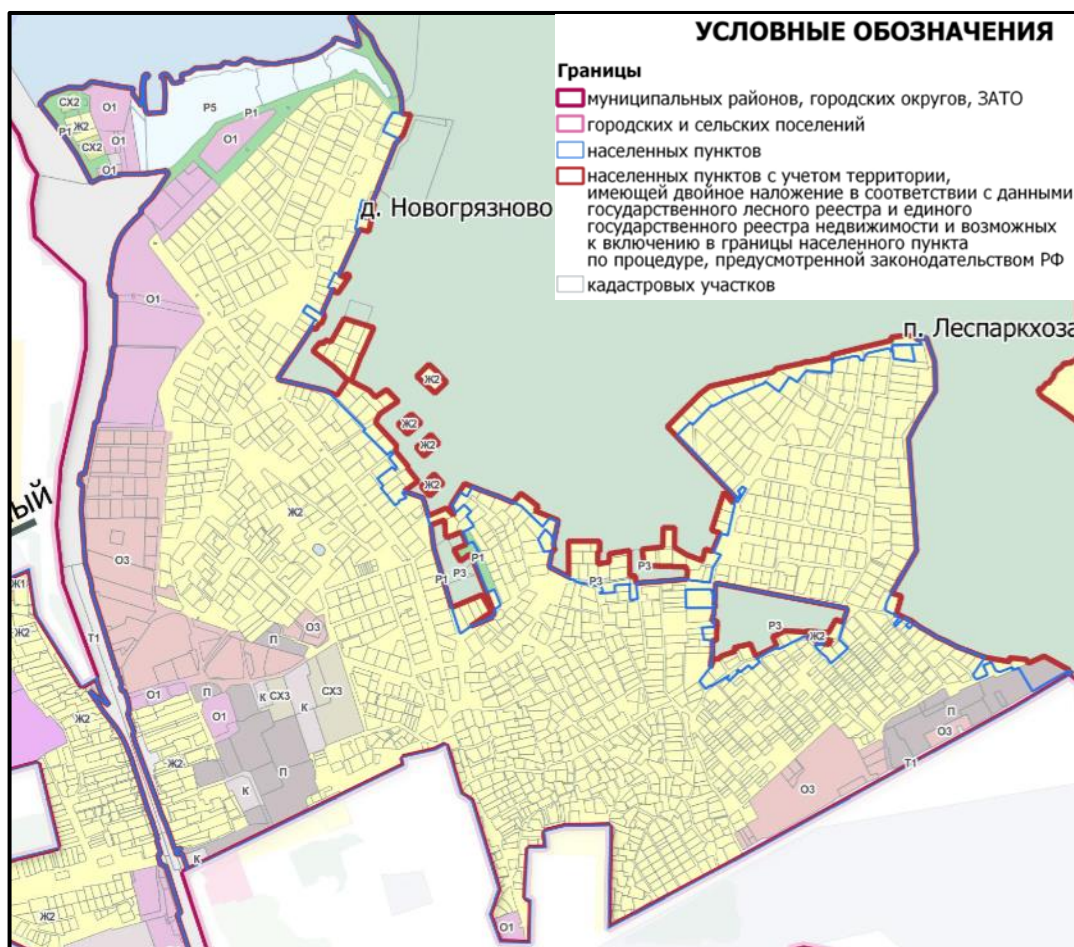
Рисунок 18 - План границ населенных пунктов в составе графических материалов проекта генерального плана городского округа Мытищи [85]

Анализируя материалы генерального плана, удалось установить, что у 8 населенных пунктов отсутствует план границ населенных пунктов. Это деревни Бородино, Горки, Новогрязново, Сгонники, село Виноградово, поселки Новоалександрово, Вешки, совхоза «Марфино».

На карте границ городского округа Мытищи границы этих населенных пунктов представлены согласно сведениям ЕГРН. Например, границы д. Новогрязново городского округа Мытищи представлены следующим образом (Рисунок 19). Если судить по условным обозначениям, то синим цветом обозначены существующие границы населенного пункта, а красным цветом обозначены границы населенного пункта с учетом земель, имеющих «двойное» назначение: в соответствии с данными государственного лесного реестра – земли лесного фонда, а в соответствии с данными ЕГРН эти земли являются землями населённых

пунктов, поскольку подлежат возможному включению в границы населенного пункта по процедуре, предусмотренной законодательством.

Таким образом возникли наложения категорий земель друг на друга, что ведёт к спорам между хозяйствующими субъектами. На рисунке 19 видно наложение границ земель населенного пункта и земель лесного фонда.

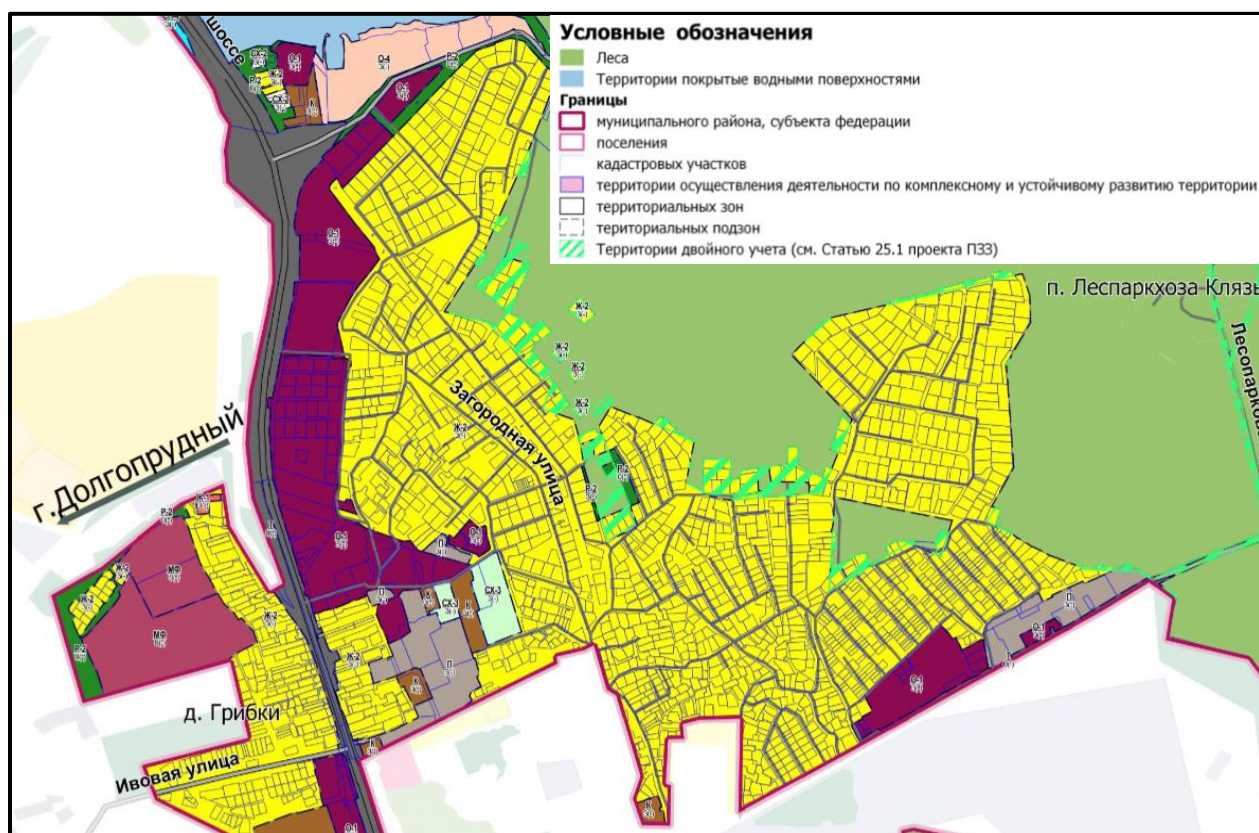


Источник: составлено автором

Рисунок 19 - Границы д. Новогрязново на генеральном плане городского округа Мытищи [85]

На рисунке 20 представлена выкопировка из карты градостроительного зонирования правил землепользования и застройки городского округа Мытищи в части д. Новогрязново. На ней салатовой штриховкой показано наложение границ (см. условные обозначения).

Наложения подтверждены данными Федерального агентства лесного хозяйства. Предприятие «Рослесинфорг» провело графическое совмещение материалов лесоустройства на границы городского округа Мытищи и выявил случившиеся наложения [85]. Именно графическое наложение границ земель поспособствовало выявлению наложений. Такие спорные ситуации были бы исключены, если бы границы населенных пунктов были должным образом установлены и закреплены на местности.



Источник: составлено автором

Рисунок 20 - Выкопировка из ПЗиЗ городского округа Мытищи в части д. Новогрязново [125]

Чтобы отразить такие ситуации в ПЗиЗ городского округа Мытищи введены соответствующие условные обозначения «территории двойного учета». В соответствии с пояснительной запиской на карте градостроительного зонирования отображены территории двойного учета и предписано, что до устранения двойно-

го учета в порядке, установленном законодательством, на указанных территориях градостроительные регламенты не устанавливаются.

Как видим, наложения касаются приграничных земельных участков и приводят к спорным ситуациям между хозяйствующими субъектами.

Из этого следует, что несоответствие границ придаёт приграничным земельным участкам особый статус и освобождает их от регламентов. А это, в свою очередь, позволяет возводить любые постройки на этих земельных участках, нарушая принцип правового режима земель.

А из принципа, «что не запрещено, то разрешено» вытекают негативные последствия, в первую очередь нарушается принцип правового режима земель населенных пунктов, со всеми вытекающими негативными последствиями, например, самовольная застройка. Чёткое установление границ населенных пунктов способствует устранению указанных несоответствий и позволяет соблюдать правовой режим земельных участков.

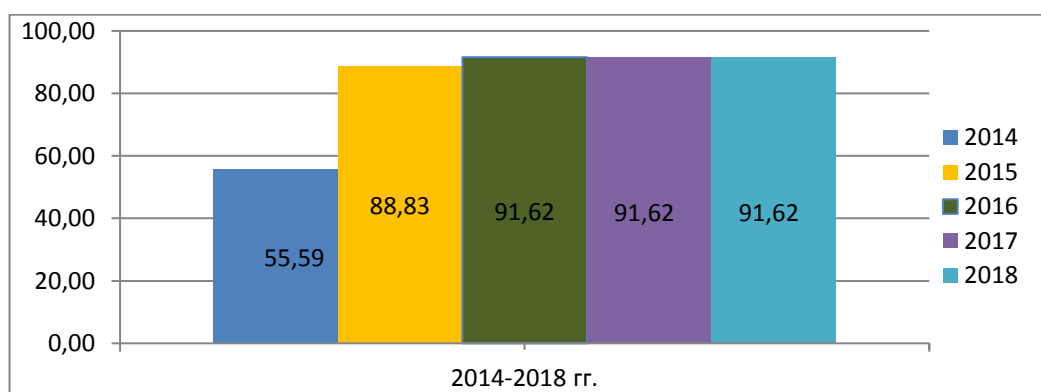
В дальнейшем при проведении работ по установлению границ населенных пунктов, граничащих с лесными массивами необходимо четкое закрепление границ и их согласование с соответствующими органами власти.

По мнению Мособлархитектуры противоречия, возникающие при определении категории конкретных земельных участков (в том числе вопросы установления границ населённых пунктов) являются одной из важнейших проблем, препятствующих разработке документов территориального планирования [148]. Одни и те же земли могут числиться в лесном фонде Российской Федерации и ЕГРН (что доказывает рассмотренный выше генеральный план городского округа Мытищи). «В рамках генпланов мы обязаны учитывать права и законные интересы жителей Подмосковья (ведь у людей есть законные свидетельства на свою недвижимость), с другой – существуют законные интересы государства – Российской Федерации» [116].

Также стоит отметить, что изменение границы района и установление границы городского округа в 2015 г. повлияло на эффективность управления город-

скими территориями. Об этом свидетельствует рост количества объектов недвижимости, подлежащих налогообложению (Рисунок 21).

Из приведенной диаграммы можно сделать вывод, что, начиная с 2014 г. доля земельных участков, подлежащих налогообложению, выросла на 36 % и на 1 января 2018 года составляет 91,62 % от общей площади земельного фонда округа [121]. Администрация городского округа Мытищи предполагает, что в результате активизации землеустроительной деятельности к концу 2020 года доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения, достигнет 95 % [121].



Источник: составлено автором на основе собранных данных

Рисунок 21 - Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения к общей площади земель городского округа Мытищи, % [121]

2.2 Методологические положения проектирования, установления и изменения границ населенных пунктов

В связи с отсутствием методологии установления границ населенных пунктов рассмотрим процесс картографического и физического установления границы населенного пункта до 31.12.2017 (когда территории населенных пунктов относились к объектам землеустройства). Данный процесс состоял из трёх основных этапов (Рисунок 22).

1 этап – разработка ДТП МО - определение проектной границы в документах территориального планирования (разработка схемы территориального планирования муниципального образования/генерального плана поселения) и её утверждение в составе документа территориального планирования;

2 этап – внесение сведений о границе в ЕГРН - землеустроительное действие в отношении границы (составление землеустроительного дела объекта землеустройства и карты (плана) объекта землеустройства), утверждение землеустроительного дела, передача их в кадастровую палату, внесение в ЕГРН;

3 этап - установление границы на местности - действия по установлению границы на местности (межевание границы и закрепление характерных точек границы на местности межевыми знаками) [138].



Источник: составлено автором

Рисунок 22 - Этапы установления границ населенных пунктов

Существуют три различных действия: определение границы в проектной документации, описание границы с использованием её фактического местоположения и установление границы (закрепление на местности, межевание). Для эффективного использования инструмента «граница населенного пункта» необходимо осуществить весь процесс полностью - три этапа. Часто встречаются ситуации, когда процесс установления границы полностью не завершен. Выполнен только один, или два этапа из полного цикла. Причин для этого достаточно много. Например, администрация считает, что достаточно выполнить только первый этап: утвердить границу в составе генерального плана одновременно с утверждением генерального плана. Или у администрации нет финансовых ресурсов для установления границы на местности. Или

при выполнении землеустроительных действий возникают ситуации, мешающие завершению процесса установления границы.

В рамках настоящего исследования выполнен анализ процедуры и результатов установления и изменения границ населённых пунктов в Московской области в течение нескольких последних лет. Этот анализ показал, что существует целый ряд причин, которые приводят к нарушениям процесса, или затрудняют этот процесс.

Данный анализ показал также, что процесс установления и изменения границ не работал в должной степени, чему способствовал и способствует ряд существующих пробелов в законодательстве [138].

Чтобы более детально разобраться с данной проблемой, рассмотрим процесс установления границ населённых пунктов, имевший место до 31.12.2017, когда эти границы являлись объектами землеустройства. Это важно, потому что с принятием закона № 507-ФЗ не устранены все проблемы, препятствующие установлению границ.

Границы населённых пунктов чаще всего являются установленными на бумаге и «воображаемыми» на местности, а иногда и «бумажный» вариант проекта границ не несёт в себе никаких правовых последствий. Всё это происходит из-за недостатков существующего законодательства. Процесс установления границ населённых пунктов представляет собой комплекс различного вида работ (градостроительных, землеустроительных, кадастровых и геодезических работ), которые имели свою специфику и были тесно связаны между собой. И эти все работы взаимосвязаны: без утвержденной градостроительной документации не будет документации землеустроительной; без геодезических работ – кадастровой документации и т. д. [136].

Каждый вид работ – важное звено в сложном процессе [136]. Этот комплекс работ можно сравнить со сложным механизмом, когда при поломке одной детали не работает всё остальное (Таблица 9).

Основываясь на этой таблице, дадим определение понятию «землеустройство границы населённого пункта» - комплекс работ, направленный на графическое, текстовое и координатное определение местоположения границ с последу-

ющим внесением сведений в ЕГРН и в необходимых случаях их закрепление на местности.

Таблица 9 - Связь видов работ и основных процессов при установлении границ населённых пунктов

Вид работ	Основные процессы, необходимые для установления границ населенных пунктов
градостроительство	подготовка схемы территориального планирования муниципального района
	подготовка генерального плана поселения/городского округа
геодезические работы	определение характерных точек границы населенного пункта
	закрепление характерных точек границы межевыми знаками при необходимости
землеустройство	подготовка землеустроительного дела, содержащего карту (план) объекта землеустройства
	сдача землеустроительного дела в Государственный Фонд Данных Росреестра
кадастровые работы	подготовка карты (плана) объекта землеустройства в xml формате
	сдача карты (плана) объекта землеустройства в кадастровую палату

Источник: составлено автором

Также, после анализа таблицы 9, можно сказать, что работы по установлению границ населенных пунктов имеют множество проблем, мешающих их проведению. Так, имеют место:

- проблемы взаимодействия процессов, тесно связанных с установлением границ поселений и населенных пунктов;
- проблемы правового характера, связанные с категорией «земли населенных пунктов»;
- проблемы наложения проектных границ на существующие земельные участки и объекты капитального строительства (например, на этапе проведения работ по определению проектных границ населенного пункта на местности бывают случаи, когда граница проходит «по крышам домов» или «режет существующий земельный участок»);
- и другие [135].

В таблице 10 предложена классификация случаев нарушения процесса установления границ населённых пунктов, часто встречающихся в практике, дана ха-

рактеристика причин их возникновения и предложены возможные пути их устранения.

Таблица 10 - Классификация случаев нарушения процесса установления границы населенного пункта и возможные пути их устранения

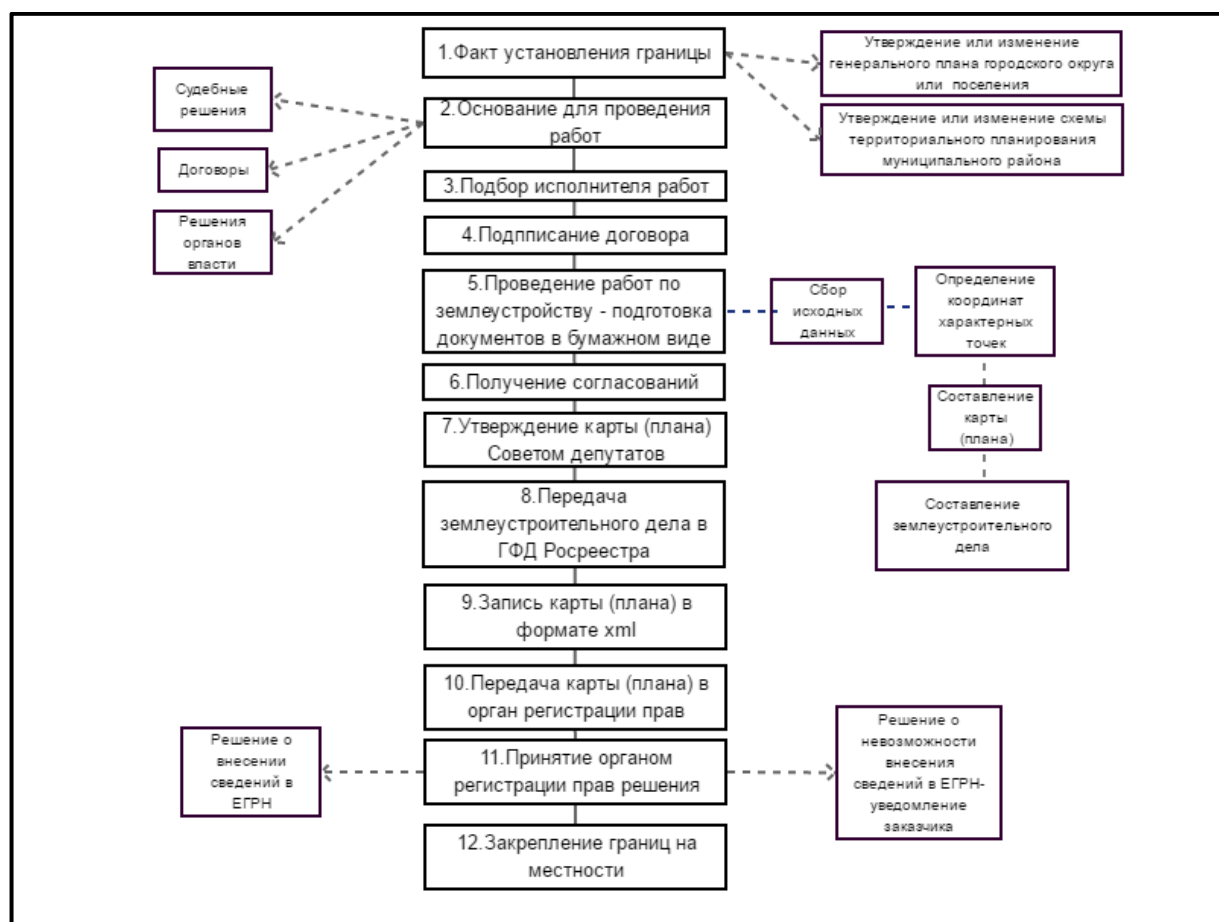
Случаи нарушения			Причины возникновения и сложившаяся ситуация	Возможные пути устранения
1 этап разработка ДТП	2 этап внесение сведений о границе в ЕГРН	3 этап установление границы на местности		
утверждены	не внесены	не установлена	из-за ограниченности местных бюджетов. Работы по землеустройству не вписываются в рамки бюджета. Законодатель предусмотрел «обязательность» проведения землеустройства в случае изменения или установления границы объекта землеустройства, но фактически эта норма не работает	в таких случаях необходимо искать спонсоров. Также необходимо законодательно закрепить сроки установления границ после утверждения необходимой для этого документации
утверждены	внесены	не установлена	подрядная организация на основе генерального плана составляет карту (план) границ населенного пункта, передает её в ЕГРН. Кадастровый учет осуществлен. Для установления границы на местности необходимо вынести характерные точки в натуру. Процесс приостанавливается из-за отсутствия денежных средств у заказчика работ	в таких случаях необходимо искать спонсоров. Необходимо предусмотреть договором подряда порядок и условия выноса характерных точек в натуру
не утверждены	не внесены	не установлена	такой случай встречается чаще всего. Законодатель активно борется с этим случаем. В Московской области отсутствие документов территориального планирования восполняет госпрограмма, согласно которой разрабатываются документы территориального планирования	на территории всей страны распространяется Распоряжение Правительства, согласно которому в период до 2030 года в ЕГРН будут внесены все недостающие сведения о границах административно-территориальных образований в форме координатного описания за счет бюджетов субъектов

Источник: составлено автором

Стоит отметить, что предложенная классификация составлена с применением рисунка 22, на основании личного опыта автора, с учетом утвержденных нормативно-правовых документов и предлагается для защиты.

Статистика о количестве утвержденных генеральных планов и внесенных сведений о границах в ЕГРН, представленная в 1 главе диссертации, подтверждает предложенную автором классификацию.

Для того чтобы выявить полностью все сопутствующие процессу установления границ населенных пунктов проблемы, используя законодательную и нормативную базу, составим технологическую схему установления границ населенных пунктов до 31.12.2017 и представим её на рисунке 23.



Источник: составлено автором

Рисунок 23 - Технологическая схема «реального» процесса установления границ населенных пунктов до 31.12.2017

Рассмотрим характеристики каждого из представленных технологических этапов.

Этап 1. Факт установления границы населенного пункта. Границы населенных пунктов устанавливаются или изменяются исключительно генеральным планом или схемой территориального планирования, которая отображает границы населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений. Эти документы являются основой для проведения работ по установлению границ населенных пунктов. Данное обстоятельство является существенным отличием границы населенного пункта от других административно-территориальных границ и объектов землеустройства.

Этап 2. Наличие основания для проведения работ. К основаниям проведения работ по установлению границ населенных пунктов относятся «решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства, договоры о проведении землеустройства, судебные решения» (ст. 4 Закона о землеустройстве) [14].

Заказчиком работ по установлению границ населенных пунктов является исключительно орган местного самоуправления или орган государственной власти. Иные лица не могут выступать инициаторами проведения работ по установлению границы. А вот источник финансирования может быть любой – например, местный бюджет, региональный бюджет или финансовые средства заинтересованного юридического или физического лица.

Этап 3. Подбор подрядчика на выполнение землеустроительных работ. Исполнителем работ может быть индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, обладающее правом выполнения работ по землеустройству. Индивидуальный предприниматель должен осуществлять кадастровую деятельность, быть кадастровым инженером, а юридическое лицо должно иметь в штате не менее 2 специалистов, имеющих аттестат кадастрового инженера. Подбор исполнителя работ проходит через конкурс/аукцион.

Этап 4. Подписание договора подряда. Заключение договора подряда на выполнение кадастровых работ осуществляется в соответствии с Законом о Кадастровой деятельности [15].

Этап 5. Проведение работ по землеустройству.

5.1 Сбор исходных данных. К исходным данным относятся основание проведения работ, сведения ЕГРН, документы территориального планирования, документы ГФД, сведения и документы государственных картографо-геодезических фондов, материалы дистанционного зондирования, данные измерений, полученных на местности и иные предусмотренные законодательством документы и сведения.

5.2 Определение координат характерных точек границы (съемка местности при необходимости). В соответствии с п. 4 порядка описания местоположения границ объектов землеустройства, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267, «выбор метода определения координат характерных точек границ объектов землеустройства осуществляется в зависимости от нормативной точности определения координат характерных точек границ объектов землеустройства, а также зависит от состояния геодезической сети (сохранности пунктов), плотности пунктов в предполагаемом районе работ, открытости местности и плотности застройки» [34]. Также может быть использована аэрофотосъемка.

5.3 Составление карты (плана). «Карта (план) объекта землеустройства является документом, отображающим в графической и текстовой формах местоположение, размер, границы объекта землеустройства и иные его характеристики» [24].

Карта (план) оформлялась в виде бумажного документа, включалась в землеустроительное дело и в таком виде проходила процедуру согласования. Но уже в орган кадастрового учета карта (план) объекта землеустройства направлялась в формате «xml» документа с электронной подписью кадастрового инженера и заказчика работ (например, главы администрации поселения, или его доверенного лица).

5.4 Составление землеустроительного дела. Состав землеустроительного дела установлен п. 9 Приказа Министерства экономического развития от 03.06.2011 № 267 [34]. Требования к оформлению землеустроительного дела нигде не прописаны.

Этап 6. Получение согласования от заказчика работ, и других затрагиваемых сторон, предусмотренных законодательством. Карта (план) объекта землеустройства согласовывается в порядке, предусмотренном для согласования землеустроительной документации. Карта (план) обязательно должна содержать согласование заказчика работ, и иные согласования, предусмотренные законом (в зависимости от вида землеустроительная документация подлежит согласованию с Росреестром и его территориальными подразделениями и другими органами, чьи интересы могут быть затронуты).

Следует отметить, что в действующем законодательстве не установлено случаев, при которых карта (план) объекта землеустройства подлежит согласованию с этими органами (в соответствии с Письмом Минэкономразвития РФ от 20.06.2011 № Д23-2614 Росреестром не утверждаются и не согласовываются карты (планы) объектов землеустройства) [48].

Этап 7. Утверждение карты (плана) объектов землеустройства Советом депутатов. Совет депутатов – представительный орган муниципального образования, обладающий правом представлять интересы населения муниципального образования и принимать от его имени решения, действующие на всей территории муниципального образования. В компетенции Совета депутатов находится принятие решений, связанных с изменением границ муниципального образования. Совет депутатов выносит решение о принятии текстового, графического описаний местоположения границы и перечня координат характерных точек границы. Решение является приложением к карте (плану) границы.

Этап 8. Передача землеустроительного дела в ГФД землеустройства. Ст. 24 Закона о землеустройстве установлено, что исполнители работ по землеустройству «обязаны бесплатно передать один экземпляр подготовленной ими землеустроительной документации в ГФД» [14]. На карте (плане) должна быть отметка с регистрационным номером и датой её передачи в ГФД. Чаще всего данная информация предоставляется Управлением Росреестра в виде обычного письма и направляется в адрес исполнителя кадастровых работ.

Этап 9. Запись карты (плана) в электронном виде - формате xml. Карту (план) недостаточно подготовить в бумажном виде, её необходимо перевести в электронный формат. С 01.01.2015 для внесения сведений об объектах землеустройства в ЕГРН необходимо предоставить пакет документов в виде архива с файлами в формате XML. Формат должен соответствовать Приказу Росреестра от 01.08.2014 № П/369 «О реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде» [37].

Этап 10. Передача карты (плана) в орган регистрации прав. Заказчик работ направляет карту (план) в виде электронного документа в орган кадастрового учета и регистрации прав с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Ст. 32-34 218-ФЗ регулируют правила внесения в ЕГРН сведений, поступивших в порядке межведомственного информационного взаимодействия [12].

Этап 11. Принятие решения органом регистрации прав. Орган регистрации прав в срок не позднее 15 рабочих дней с даты поступления пакета документов вносит соответствующие сведения в ЕГРН или направляет уведомление о невозможности внесения соответствующих сведений при наличии оснований, предусмотренных ч. 2 ст. 34 218-ФЗ [12].

Этап 12. Закрепление границ на местности. Чаще всего данный этап в реальности не производится. Всё это происходит из-за недостатков в существующем законодательстве.

2.3 Методология экономически эффективного установления границ населенных пунктов

В настоящей работе рассматриваются только вопросы, связанные с границами населенных пунктов, так как населенный пункт является хотя и наименьшей административно-территориальной единицей в Российской Федерации, но очень существенной. С целью скорейшего внесения сведений о границах населенных пунктов и для предупреждения возникновения проблемных ситуаций, связанных с этим процессом, предлагаются методические инструменты подго-

товки проектов установления границ населённых пунктов и рекомендуется законодательное закрепление данных предложений.

Опираясь на выполненный выше анализ, перейдём к разработке инструментов, используемых для определения и установления границ населённых пунктов. Предлагается логическая последовательность действий, которая представлена на рисунках 24 и 25. Предусмотрено 4 варианта (А, Б, В, Г) в зависимости от наличия утвержденных ДТП МО.

«А» - разработка и утверждение проекта установления границ населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях, в составе схемы территориального планирования муниципального района (далее – СТП МР).

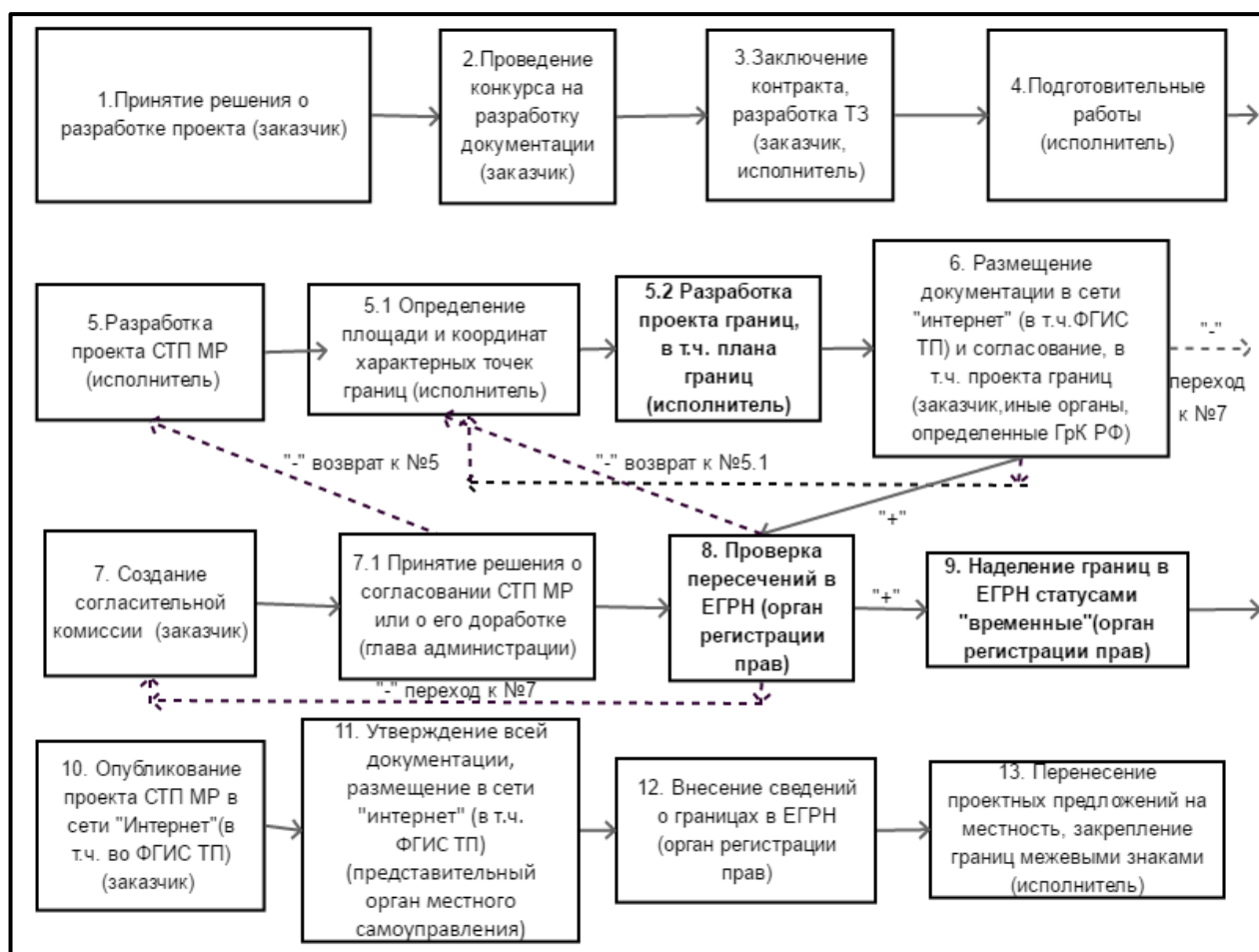
На блок-схеме (Рисунок 24) этапы №№ 5, 7, 7.1, 10, 11 относятся к стадии подготовки ДТП МО и регулируются законодательством. Этапы № 8 «проверка пересечений в ЕГРН» и № 9 «наделение границ ЕГРН статусами «временные» отсутствуют в действующем процессе установления границ и введены как дополнительные методы в целях ускорения процесса установления границ и предупреждения препятствующих ему факторов [136].

Кроме того, процесс дополнен указанием ответственных исполнителей за каждый этап [Там же].

Этап №5.2 в реальном процессе существовал до 31.12.2017 и назывался «составление карты (плана) объекта землеустройства». В представленной схеме ему дано иное наименование.

После прохождения этапа № 6 и получения всех необходимых положительных согласований, в том числе подтверждения заказчиком работ проекта плана границ, обязать передавать проект плана границ объекта в орган регистрации прав для проверки «наложения» границ на другие границы - земельные участки, кадастровые кварталы, другие административно-территориальные единицы (этап №8). В случае отсутствия наложений - наделить границы статусом «временные» на период 3 месяца (этап №9). Данный статус предусматривает временный запрет на государственный кадастровый учет «приграничных земельных участков» на указанный период. За это время документация пройдет необходимые доработки и

согласования. После завершения всех необходимых процедур план границ передаётся повторно в орган регистрации прав уже для окончательного (постоянного) внесения сведений о ней в ЕГРН (этап №12) [136].



Источник: составлено автором

Рисунок 24 - Блок-схема разработки и утверждения проекта установления границ населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях, в составе СТП МР

После внесения сведений о границах или окончания установленного срока времени статус «временные» аннулируется и продолжается ведение государственного кадастрового учета приграничных земельных участков. Введение этого метода позволит предотвратить появления наложений границ населенных пунктов на «новые» приграничные земельные участки, сведения о координатах границ ко-

торых могут быть внесены в ЕГРН за период согласования и утверждения ДТП МО.

В случае получения отрицательного согласования от заказчика или иных заинтересованных организаций пунктирной линией обозначен переход с этапа №6 на этапы №5.1 или №7, с этапа № 7.1 – на №5.1, с этапа №8 – на этап №5.1 или №7 в зависимости от ситуации. При положительном согласовании выполняется переход на следующие этапы в соответствии с представленной логической блок-схемой.

Этап № 13 в реальном процессе чаще всего отсутствует. Предлагается обязательное наличие этапа №13 для границ населенных пунктов в случаях, когда есть спорные ситуации («межевая война» между заинтересованными субъектами прав на соседствующие земельные участки).

«Б» – разработка и утверждение проекта установления границ населенных пунктов в составе генерального плана поселения или городского округа.

На указанной блок-схеме (Рисунок - 25) этапы №№ 5, 7, 7.1, 9, 10, 11, 12, 13 относятся к стадии разработки ДТП МО и регулируются законодательством. Этапы №5.2, №8 и №9 отсутствуют в действующем процессе установления границ, но они введены в вариант «Б», как и в «А», как способ ускорения процесса установления границ и предупреждения препятствующих ему факторов [136].

На каждом этапе в скобках указан ответственный исполнитель за этап.

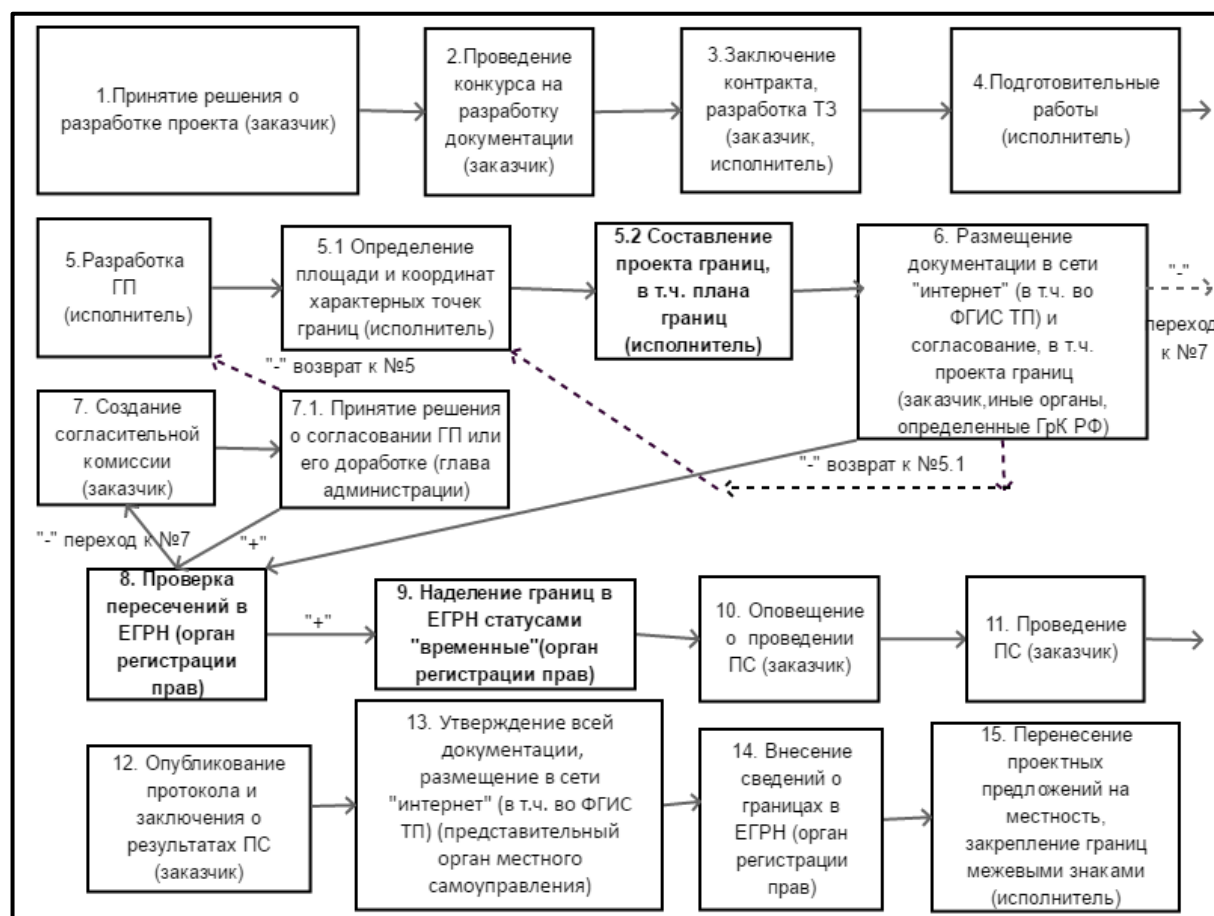
Пунктирной линией обозначен переход с этапов №6 и № 7.1 соответственно на этап № 5 и №5.1 в случае получения отрицательного согласования (отказа в согласовании). При положительном ответе предусмотрен переход к последующему этапу.

Этап №5.2 в реальном процессе существовал до 31.12.2017 и назывался «составление карты (плана) объекта землеустройства». В представленной схеме ему дано иное наименование.

Этапы №8 и №9 в данной случае работают также, как и в «А».

Предлагается обязательное наличие этапа №15 в случаях, когда есть спорные ситуации при установлении границ населенных пунктов («межевая война»

между заинтересованными субъектами прав на соседствующие земельные участки).



Источник: составлено автором

Рисунок 25 - Блок-схема разработки и утверждения проекта установления границ населенных пунктов в составе генерального плана поселения или городского округа

«В» - разработка и утверждение проекта установления границ населенных пунктов, на базе действующей СТП МР.

Для случая, когда границы населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях, устанавливаются при наличии утвержденной СТП МР, актуальна блок-схема «А» (Рисунок 24). В этом случае из блок-схемы исключаются этапы №№ 5, 7.1 и 10.

«Г» – разработка и утверждение проекта установления границ населенных пунктов, расположенных на территории поселений и городских округов, на базе действующего генерального плана поселения или городского округа.

Для случая, когда границы населенных пунктов устанавливаются при наличии уже утвержденного действующего генерального плана поселения или городского округа актуальна блок-схема «Б» (Рисунок 25). В этом случае из блок-схемы исключаются этапы №№ 5, 10, 11, 12.

В составе предложенной методологии определяется очередность работ по разработке и утверждению проекта установления, изменения, описания границ населенных пунктов. Под «описанием границ» может подразумеваться:

- описание границ новых объектов;
- уточнение границ существующих объектов;
- восстановление границ существующих объектов.

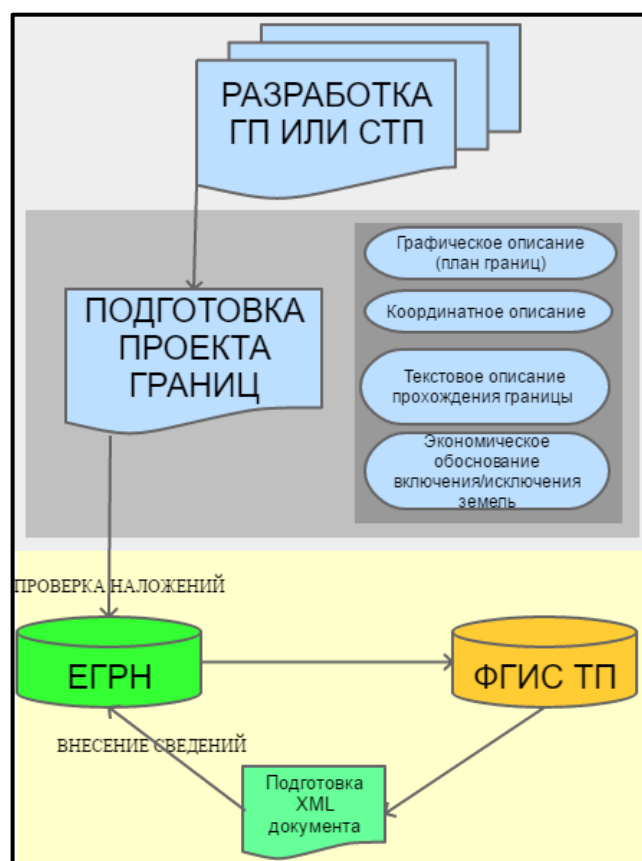
В приложении Б таблице Б.2 представлено описание этапов разработки и утверждения проектов установления границ населенных пунктов в составе ДТП МО для четырёх случаев и приведены нормативные и законодательные основания для выполнения этапов. Разработка ДТП МО является основополагающим этапом процесса для установления, изменения и описания границ населенных пунктов.

Рекомендуемый образец оформления проекта границ населённого пункта в составе генерального плана поселения представлен в приложении В.

Механизм взаимосвязи документов и базами данных в рамках действующего законодательства и предлагаемых методических инструментов представлен на рисунке 26.

Данным исследованием предлагается ввести новый документ «проект установления границ населенных пунктов» - документ, включающий проектные предложения, описание фактического местоположения границ населенных пунктов, а также экономическое обоснование их местоположения, и входящий в состав документов территориального планирования муниципальных образований. Этот до-

кумент также должен включать общие основания и обоснования установления, изменения (расширения или сокращения) границ населенных пунктов, вне зависимости от категорий смежных земель, например, обеспечение размещения в границах населенного пункта объектов федерального, регионального, местного значения, территорий комплексного и устойчивого развития, территорий для жилищного строительства, в рамках срока реализации генерального плана и в соответствии прогнозируемой численностью населения, иными показателями документов стратегического планирования, а также плотности застройки, соответствующей нормативам градостроительного проектирования.



Источник: составлено автором

Рисунок 26 – Функциональные связи между документами и базами данных в соответствии с предлагаемыми методическими инструментами

При разработке проекта границ населённого пункта в составе генерального

плана необходимо отметить некоторые положения, которыми следует руководствоваться.

Дороги, проходящие вдоль периметра населенного пункта, не включаются в границу последнего. Если между такой дорогой и населенным пунктом предусматриваются защитные зеленые насаждения, то они включаются в границу населённого пункта. Если по периметру населенного пункта проходит улица с односторонней застройкой, то границей является внешняя сторона такой улицы. При отсутствии улиц и дорог, проходящих по периметру, его границей считается граница жилых и других территорий посёлка, сведения о которых могут содержаться в едином государственном реестре недвижимости. Полоса отвода транзитных дорог, проходящих через населенный пункт, в исключительных случаях включается в его границу как земли категории «земли населенных пунктов» с видом разрешенного использования «под земли транспорта» [141]. В иных случаях полоса отвода дороги может разделить границу и представить населенный пункт в виде многоконтурного земельного участка. При примыкании границы населённого пункта к водоему с одной его стороны границу следует проводить по ближнему берегу водоёма между начальной и конечной точками примыкания.

При проектировании границ населенных пунктов необходимо учитывать природные и созданные трудом человека объекты (базисы). При выборе базисов принимается во внимание их долговременность. При подготовке координатного описания границ населенных пунктов также необходимо учитывать границы кадастровых кварталов, районов, округов, и земельных участков, сведения ко которых содержатся в ЕГРН.

Положительной стороной установления границ населенных пунктов в составе документов территориального планирования муниципальных образований является то, что проект границ разрабатывается в едином документе на всю территорию поселения или городского округа и включает в себя границы не только поселения, но и всех входящих в них населенных пунктов.

В этом случае:

- границы не пересекаются между собой и с «приграничными» земельными участками;
- границы определены в одной системе координат;
- наглядно представлено включение земель лесного фонда и сельскохозяйственного назначения в границы населенного пункта;
- внесение сведений о границах в ЕГРН происходит сразу после утверждения генерального плана, границы существуют не только «на бумаге», но и в базе ЕГРН, что способствует при необходимости в дальнейшем их установлению на местности;
- не нужно составлять землеустроительное дело и передавать сведения о границах в ГФД;
- установление или изменение границ рассматривается на публичных слушаниях в составе проекта генерального плана;
- наделение границ статусом «временные» позволит избежать последующих пересечений с иными границами.

Очевидно, и то, что разработка документов территориального планирования муниципальных образований с учетом установления границ будет более объемной, длительной, и потребует дополнительных финансовых затрат.

Данные методические инструменты могут быть использованы:

- частными организациями, осуществляющими ведение землеустроительной и кадастровой деятельности;
- юридическими и физическими лицам, владеющими, пользующимися и распоряжающимися «приграничными земельными участками»;
- органами государственной власти и организациями, отвечающими за разработку документов территориального планирования муниципальных образований;
- органами государственной власти, осуществляющими ведение государственного кадастрового учета и регистрации недвижимости.

Предлагаемые методические инструменты установления границ населенных пунктов позволяют разрабатывать проект границ населённого пункта в составе проекта генерального плана поселения или городского округа или схеме территориального планирования муниципального района, а для малых населённых пунктов – в проекте планировки или проекте межевания территории, если такой населённый пункт рассматривается как отдельный элемент планировочной структуры.

Выводы по главе 2

По исследованиям главы 2 можно сделать следующие выводы и рекомендации:

1) предложена последовательность оценки современного состояния границ населенных пунктов на предмет их актуальности и обоснованности. Апробация её на примере установления границ в генеральном плане городского округа Мытищи выявила: наложение границ населенных пунктов на земли лесного фонда, пересечение границ населённого пункта с границами кадастрового квартала, включение земель одного населённого пункта в границы другого населённого пункта. Таким образом, предложенная последовательность доказывает необходимость проведения кадастровых работ по установлению границ населенных пунктов;

2) рассмотрен процесс картографического и физического установления границы населенного пункта, осуществлявшийся до 31.12.2017 (когда территории населенных пунктов относились к объектам землеустройства), и после. Рассмотрение показало крайнюю необходимость методологических разработок в целях совершенствования процедур подготовки и утверждения проекта установления границ населённых пунктов, после внесения изменений в Закон «О землеустройстве»;

3) предложены методологические разработки в целях подготовки и утверждения проекта установления границ каждого населённого пункта. Данные предложения направлены на обеспечение эффективного использования земель населённых пунктов. Такими предложениями являются новые этапы в методе проектирования границ «проверка пересечений границ», «наделение границ статусом

временные» и «создание согласительной комиссии» и понятия «проект установления границ населенных пунктов», «землеустройство границы населенного пункта». Предложенные методы, приёмы и понятия могут быть рекомендованы для описания других административно-территориальных единиц с учетом местных особенностей.

ГЛАВА 3 ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ МЕТОДИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК УСТАНОВЛЕНИЯ И ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ НА ПРИМЕРЕ Д. КАПУСТИНО ГОРОДСКОГО ОКРУГА МЫТИЩИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1 Формирование границы д. Капустино на основе методологических разработок

В ходе настоящего исследования в 2015 г. были проведены экспериментальные работы по установлению границы населённого пункта – деревни Капустино, сельского поселения Федоскинское, Мытищинского района, Московской области (в настоящее время территория городского округа Мытищи).

На первом этапе администрацией сельского поселения Федоскинское принято решение о разработке документации по землеустройству границы населенного пункта. Спонсором проведения работ выступила третья сторона – ООО «Яхт-клуб Президентский».

На втором этапе администрацией проведен конкурс на разработку проектной документации. Исполнителем работ выбрана земельно-кадастровая компания ООО «Вита-Хауз».

На третьем этапе заключен договор подряда между администрацией сельского поселения Федоскинское (заказчик) и ООО «Вита-Хауз» (исполнитель).

На четвертом этапе выполнялись подготовительные работы. За основу принят разработанный и утверждённый генеральный план сельского поселения (решение Совета депутатов сельского поселения Федоскинское Мытищинского муниципального района Московской области «Об утверждении генерального плана сельского поселения Федоскинское» от 24.11.2011 №27/1)) [65], в составе которого установлена граница д. Капустино. Таким образом, следует использовать рисунок 25 и вариант «Г» – определение и установление границ населенных пунктов, расположенных на территории поселений и городских округов, на базе действующего генерального плана поселения или городского округа.

Подготовительные работы, необходимые для определения координат границы д. Капустино, включали получение следующих документов:

- копии договора на выполнение кадастровых работ № 11-14/01 от 17.11.2014;
- плана ВИСХАГИ (масштаб 1:10000 от 1991 г.) ФГУП «Госземкадастръёмка» ВИСХАГИ;
- кадастровых планов территории, выданных Филиалом ФГБУ «ФКП Росреестра» по Московской области 28.11.2014 №№: МО-14/ЗВ-2027058, МО-14/ЗВ-2028130, МО-14/ЗВ-2027445, МО-14/ЗВ-2027226, МО-14/ЗВ-2027276, МО-14/ЗВ-2028259, МО-14/ЗВ-2027320, МО-14/ЗВ-2027349;
- кадастровой выписки о земельном участке (выдана Филиалом ФГБУ «ФКП Росреестра» по Московской области от 28.11.2014 № МО-14/ЗВ-2027551);
- выкопировки из генерального плана сельского поселения Федоскинское (решение Совета депутатов сельского поселения Федоскинское Мытищинского муниципального района Московской области «Об утверждении генерального плана сельского поселения Федоскинское» от 24.11.2011 №27/1), в части границ населенного пункта – д. Капустино;
- каталога (список) координат пунктов опорной межевой сети и иных исходных геодезических пунктов.

Пятый этап не выполнялся (утверждённый генеральный план сельского поселения Федоскинское имеется). Данное обстоятельство существенно сократило время и стоимость работ по установлению границ населенных пунктов. Соответственно и в последующих расчетах в работе затраты на разработку генерального плана не будут учитываться.

На чертеже генерального плана поселения (Рисунок - 27) красным кружком показано размещение деревни Капустино на территории сельского поселения Федоскинское.

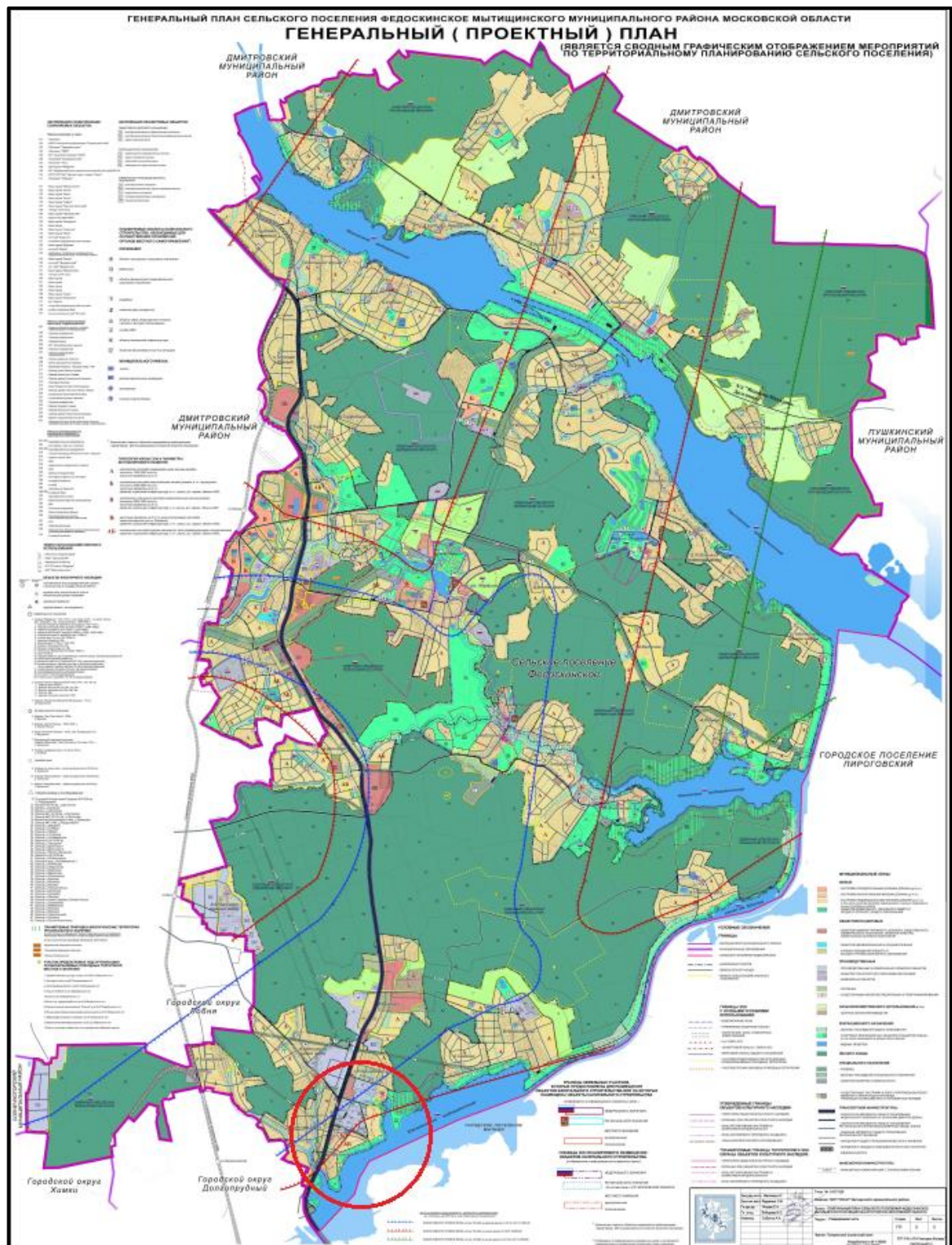


Рисунок 27 - Генеральный план сельского поселения Федоскинское [86]

Проектная граница д. Капустино на выкопировке из утвержденного генерального плана поселения обозначена красной линией (Рисунок – 28).

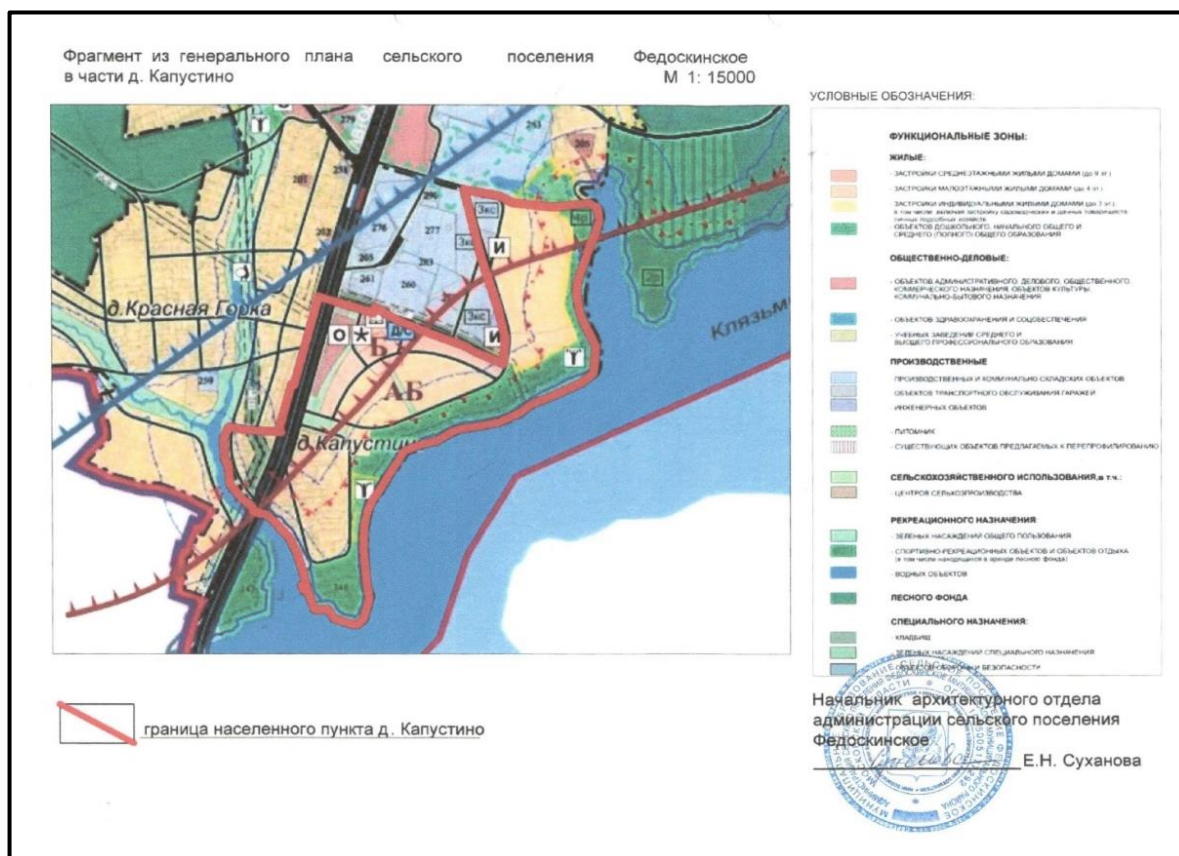


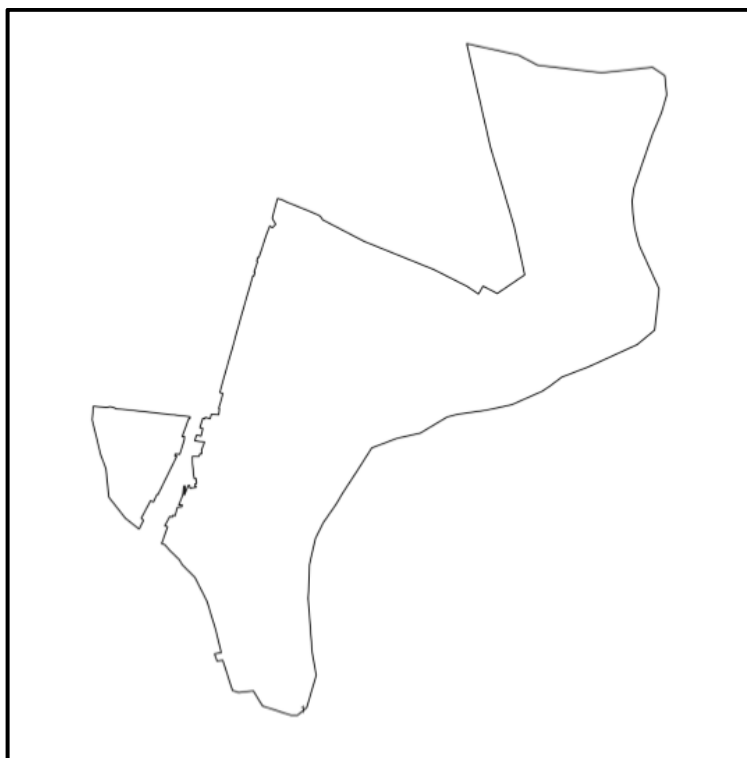
Рисунок 28 - Выкопировка из генерального плана сельского поселения Федоскинское в части д. Капустино [137]

Этап 5.1 – определение площади и координат характерных точек границы. Картометрическим методом определены координаты характерных точек границы д. Капустино и площадь её землепользования. Поскольку практически все «приграничные» земельные участки на территории деревни были поставлены на кадастровый учёт, а их координаты были определены с необходимой точностью, это существенно сократило объём работы по определению координат границы. Объект расположен по обе стороны от автомобильной дороги А-104 Москва-Дмитров-Дубна (Дмитровское шоссе), поэтому состоит из двух контуров. Все характерные точки границы совпадают с характерными точками приграничных земельных участков, поставленных ранее на кадастровый учёт. Погрешность определения характерных точек не превышает допустимую.

Одновременно была определена площадь землепользования населенного пункта. Площадь составила $P = 770\,629 \text{ кв. м} \pm 307 \text{ кв. м.}$, в том числе первого

контура $P_1 = 40\,770$ кв. м ± 71 кв. м, второго контура $P_2 = 729\,859$ кв. м ± 299 кв. м. Для сравнения: согласно балансу территории, определённом традиционными методами (картометрическим) в составе генерального плана, площадь землепользования населённого пункта равна 90 га. Из этого следует вывод, что уточнение границ населенных пунктов создает актуальную информацию о земельных ресурсах поселения.

На этапе 5.2 выполнено составление проекта плана границ (Рисунок - 29).



Источник: составлено автором

Рисунок 29 – Граница д. Капустино по существующей ситуации

При этом использованы полученные ранее координаты характерных точек.

На шестом этапе проекта плана границ размещен в сети «Интернет» для рассмотрения заинтересованными лицами. Далее проект плана границ согласован заказчиком работ - его официальным представителем в лице Главы администрации сельского поселения Федоскинское.

Поскольку заключений, содержащих положения о несогласии с проектом границ, не поступило, этап 7 и 7.1 выпал.

На восьмом этапе план границ был передан в орган регистрации прав для проверки пересечений с приграничными земельными участками. Проект плана границ направлен в электронном виде – «в формате jpg», перечень координат характерных точек - в формате excel. Этап 9 не производился, так как не закреплён на законодательном уровне. Этапы 10, 11 и 12 в случае с д. Капустино выпадают.

После положительного ответа от органа регистрации прав об отсутствии пересечений границ (восьмой этап) перешли к этапу 13 – опубликование плана границ в сети «Интернет» и СМИ. Текстовое, графическое описание местоположения границ объекта землеустройства, перечень координат характерных точек деревни Капустино, карта утверждены решением Совета Депутатов администрации сельского поселения Федоскинское Мытищинского муниципального района №6/1 от 29.12.2014 и опубликованы в местной газете «Родники» Мытищинского муниципального района и на сайте администрации сельского поселения Федоскинское [64].

На 14 этапе состоялась передача проекта границ в орган регистрации прав. План границ изготовлен в бумажном и электронном виде (Приложение Г, Рисунок Г.1).

Электронный вид плана представлен в формате xml, входящий в состав zip архива. Передача плана границ в орган регистрации прав осуществлена заказчиком работ, на основании доверенности, в виде электронных документов с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия. Орган регистрации прав подтвердил внесение сведений о границе д. Капустино в ЕГРН соответствующим письмом.

На заключительном 15 этапе – произведен частичный вынос проектных предложений на местность с закреплением их межевыми знаками.

Из проведенного эксперимента можно сделать вывод, что граница населённого пункта может состоять из нескольких непрерывных контуров. Из этого следует новое понятие «землепользование населенного пункта» - земельный фонд

населенного пункта в пределах установленных границ, состоящий из единого или нескольких контуров (анклавных территорий) и являющийся ресурсом для исчисления местного земельного налога.

Необходимые для экспериментальных расчётов характеристики земельных участков, включённых в границу населенного пункта д. Капустино, представлены в таблице 11.

Таблица 11 - Качественные и количественные изменения характеристик земельных участков, вошедших в границу д. Капустино

Кадастровый номер земельного участка	Площадь м ²	До включения в границу			После включения в границу		
		Категория земель	Кадастровая стоимость, руб./м ²	Налоговые поступления, руб/год	Вид разрешенного использования	Кадастровая стоимость, руб./м ²	Налоговые поступления, руб/год
50:12:0060212:62	45000	Земли запаса	-	-	Отдых (рекреация), причалы для маломерных судов	4435,08	2993679
50:12:0060211:1	5000	Земли с/х назначения	8,63	129,46	Для с/х использования	39,11	586,65
50:12:0060211:11	23580		8,63	610,49		39,11	2766,64
50:12:0060211:17	15700	Земли особо охраняемых природных территорий и объектов	3212,04	-	Отдых (рекреация)	3212,04	-
50:12:0060211:18	36300		3212,04	-		3212,04	-
50:12:0060211:25	35269		3212,04	-	Отдых (рекреация), туристическое обслуживание (под базу отдыха)	3212,04	1699281,58
Итого:			ΣP1=	739,95		ΣP2=	4696313,87

Источник: составлено автором

Данные в таблице содержат сведения из кадастровых планов территорий, а также сверены со сведениями из публичной кадастровой карты Росреестра.

Генеральный план с.п. Федоскинское утвержден в 2011 году. Согласно сведениям кадастровой палаты, граница деревни Капустино поставлена на кадастровый учет 09.03.2016. В соответствии с генеральным планом в границу населенного пункта д. Капустино дополнительно к ранее занимаемой территории вошли земельные участки следующих категорий земель: земли запаса, земли сельскохозяйственного назначения, земли особо охраняемых территорий и объектов, и, тем самым, категории земельных участков должны быть изменены на категорию «земли населённых пунктов». Изменение категории произошло не автоматически

после утверждения генерального плана в 2011 году, а только после внесения сведений о границе в ЕГРН в 2016 году. Период в течение которого произошла потеря земельных платежей составляет 5 лет. Изменение категории земли произошло не для всех участков, включенных в границу населенных пунктов.

На рисунке 30 чётко видно данное нарушение земельного законодательства - темно-зеленым цветом выделены земельные участки иных категорий, включенных в границу д. Капустино (по состоянию на 17.11.2015).



Рисунок 30 – Выкопировка из публичной кадастровой карты в части д. Капустино [128]

Так как государственная кадастровая оценка проводится не чаще 1 раза в 3 года и не реже 1 раза в 5 лет, за исключением внеочередной оценки, за оцениваемый период времени возьмем период - 5 лет.

Соответственно доказывается необходимость установления границ населенных пунктов в составе документов территориального планирования с их последующим землеустройством в кратчайшие сроки.

За период с ноября 2014 по ноябрь 2017 г. из 6 земельных участков, находящихся на территории д. Капустино, у 3-х участков категория изменена в соответствии с законом на «земли населенных пунктов», границы одного из них не определены на местности. Выходит, что в границу населенного пункта вошли земли других категорий.

А. земельные участки, переведенные в категорию «земли населенных пунктов», приобрели в составе земель населённого пункта виды разрешённого использования, соответствующие классификатору [40].

Как видим из первой строки таблицы 11, установленная граница «перевела» земельный участок из «земель запаса» в «земли населённых пунктов». Кадастровая стоимость земельного участка на момент установления границы отсутствовала в кадастре. Из этого следует, что налог не исчислялся и не уплачивался, местный бюджет не пополнялся.

После установления границы населённого пункта земельный участок перешёл в категорию «земли населенных пунктов» и был поставлен на кадастровый учёт с видом разрешённого использования «отдых (рекреация). Причалы для маломерных судов». Для такого вида разрешённого использования кадастровая стоимость в городском округе определена и составляет 4435,08 руб./м².

Земельный налог рассчитывается по формуле (2):

$$\text{ЗН} = \text{НС} * \text{КС}, \quad (2)$$

где ЗН – земельный налог, руб.;

НС – налоговая ставка, %;

КС – кадастровая стоимость земельного участка по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом, руб. [122].

Чтобы рассчитать величину земельного налога, необходимо знать также его ставку, установленную местным законодательным органом. Для городского округа Мытищи для данного вида разрешённого использования земель она составляет 1,5 % от кадастровой стоимости (Таблица 12).

Таблица 12 - Ставки земельного налога на территории городского округа Мытищи [62]

Земли и земельные участки	Ставка земельного налога
земли, отнесенные к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства	0,3
земли, отнесенные к землям населённых пунктов, занятые жилищным фондом (кроме индивидуального) и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящийся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса), или приобретённые (предоставленные) для жилищного строительства	0,3
прочие земельные участки	1,5

Таким образом, ежегодный земельный налог за данное землепользование составит:

$$4435,08 \text{ руб./м}^2 * 45000 \text{ м}^2 * 0,015 = 2\,993\,679 \text{ руб./год.}$$

Два земельных участка из категории «земли сельскохозяйственного назначения» (строка 2 и 3 таблицы 11) переведены в категорию «земли населённых пунктов» с видом разрешённого использования – «для сельскохозяйственного использования».

Налог, взимаемый за их пользование, составит:

$$39,11 \text{ руб./м}^2 * 5000 \text{ м}^2 * 0,003 = 586,65 \text{ руб./год.}$$

$$39,11 \text{ руб./м}^2 * 23580 \text{ м}^2 * 0,003 = 2\,766,64 \text{ руб./год.}$$

В границу населенного пункта включены также три земельных участка категории «особо охраняемые природные территории» (строки 3,4 и 5 таблицы 11). В составе этих земель два из них (строка 4 и 5 таблицы 11) получили вид разрешённого использования – «отдых (рекреация)». Из этого следует, что земельные участки особо охраняемых природных территорий необходимо исключить из границы населенного пункта, либо изменить их категорию на «земли населенных пунктов», а также осуществить землеустройство границы населенного пункта на местности. Поэтому не поступившая в бюджет сумма земельного налога по этим двум участкам составит:

$$3212,04 \text{ руб./м}^2 * 15700 \text{ м}^2 * 0,015 = 756\,435 \text{ руб./год.}$$

$$3212,04 \text{ руб./м}^2 * 36300 \text{ м}^2 * 0,015 = 1\,748\,956 \text{ руб./год.}$$

При этом на последнем участке (строка 6 из таблицы 11) предусматривается расположить базу отдыха. В этом случае участок попадает под налогообложение и земельный налог за его использование составит:

$$3212,04 \text{ руб./м}^2 * 35269 \text{ м}^2 * 0,015 = 1\,699\,281,58 \text{ руб./год.}$$

$$\sum H = 2\,993\,679 + 586,65 + 2\,766,64 + 1699281,58 = 4\,696\,313,87 \text{ руб./год.}$$

Таким образом, общая сумма ежегодного земельного налога, поступающая в местный бюджет, возрастёт на сумму равную 4 696 313,87 руб.

Анализ материалов и расчеты показали, что после проведения кадастровых работ по установлению границы населенного пункта и перевода земель в соответствующую категорию сумма земельного налога от земельных участков особо охраняемых территорий должна была бы составить (на основании действующей кадастровой стоимости):

$$756\,435 + 1\,748\,956 = 2\,505\,391 \text{ руб./год.}$$

3.2 Оценка экономической эффективности землепользования в установленных границах д. Капустино

Для начала определим стоимость работ по землеустройству, направленных на установление границ населенных пунктов.

В качестве объекта для проведения экспериментальных расчётов, подтверждающих эффективность предложенной методических инструментов, в границах городского округа Мытищи Московской области также был выбран населённый пункт - деревня Капустино.

Исходными данными являются: площадь населенного пункта $P = 77$ га, расстояние от исполнителя до объекта работ - 47 км, количество смежников - 2, длина границы - 6,4 км, точек стояния теодолитного хода - 55, точек всего T_B - 247, точек с координатами T_K - 205, природная категория сложности - 2, масштаб съемки 1:5000.

Согласно ст. 709 Гражданского Кодекса РФ стоимость работ (затраты) устанавливается договором между заказчиком и исполнителем [3]. В соответствии со

ст. 47 221-ФЗ «предельные максимальные цены (тарифы, расценки, ставки и тому подобное) кадастровых работ в зависимости от видов объектов недвижимости, иных имеющих существенное значение критериев могут устанавливаться субъектами Российской Федерации на период до 1 марта 2020 года» [39]. Для работ по землеустройству границ населенных пунктов предельные цены не установлены. Поэтому стоимость работ определяется индивидуально для каждого объекта согласно заключенному между сторонами договору.

Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установлено, что заказчики обязаны руководствоваться следующими методами обоснования начальной (максимальной) цены контракта:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка);
- нормативный метод;
- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод [16].

В данной работе для расчёта затрат применим проектно-сметный метод и метод сопоставимых рыночных цен.

Для проектно-сметного метода могут применяться:

1) методика определения размера платы за проведение кадастровых работ федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в целях выдачи межевого плана, утвержденная приказом Минэкономразвития России от 18.01.2012 N 14 (МЭР-2012);

2) сборник цен и общественно необходимых затрат труда на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель утвержден приказом Роскомзема в 1995 г. (ОНЗТ-96);

3) справочник базовых цен на инженерные изыскания для строительства. Инженерно - геодезические изыскания 2004 г. (СБЦ-2004);

4) справочник базовых цен на инженерные изыскания для строительства. Инженерно - геодезические изыскания при строительстве и эксплуатации зданий и сооружений 2006 г. (СБЦ-2006);

5) справочник базовых цен на проектные работы в строительстве «Территориальное планирование и планировка территории», утвержденный приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 мая 2010 г. № 260.

В настоящее время существует множество программ для автоматического расчета стоимости геодезических, кадастровых, землеустроительных работ. Например, можно назвать одну из них - «Смета Гео+Кадастр». В этой программе заложены 4 сборника цен: СБЦ-2004, СБЦ-2006, ОНЗТ-96, МЭР-2012. Но в нашем случае мы не можем использовать данную программу, так как методические инструменты содержат новые, предлагаемые автором этапы, которые не закреплены действующим законодательством.

Для расчета используем формулы и данные из «Сборника цен и общественно необходимых затрат труда на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель» (далее - Сборник) [132].

Так как процесс установления границ населенных пунктов включает в себя несколько этапов (видов) работ необходимо рассчитать стоимость отдельных видов работ. Соответствие видов работ предложенной методической последовательности с видами работ по Сборнику представлено в таблице 13.

Цены на изготовление проектной и изыскательской продукции определяются по соответствующим таблицам Сборника с применением формулы (3):

$$\text{Цена} = ax_1 + bx_2, \quad (3)$$

где «а» и «в» - цена в расчете на единицу измерения по соответствующим таблицам Сборника;

x_1, x_2 - количество единиц измерения или усложняющие факторы, изложенные в примечаниях к таблицам Сборника и относящиеся соответственно к показателям «а» и «в» и умножаемые на них [132].

Таблица 13 - Соответствие видов работ предложенной методической последовательности с видами работ по Сборнику

Этапы работ	Виды работ в соответствии с предложенной методической последовательностью	Виды работ в соответствии со Сборником
1	принятие решения о разработке проекта	-
2	проведение конкурса на разработку документации	-
3	заключение контракта, разработка ТЗ	-
4	подготовительные работы	подготовительные работы для выдачи хозяйствам свидетельств на право собственности на землю
5. 5.1	разработка проекта, определение площади и координат характерных точек границ	проложение теодолитных ходов, горизонтальная съемка
5.2	составление проекта границ, в т. ч. плана границ	нанесение на плановую основу границ землепользований, составление и вычерчивание карты (плана) границ землепользования, вычисление общей площади землепользования
6	размещение документации в сети «интернет» (в т.ч. во ФГИС ТП) и согласование в т. ч. проекта границ (заказчик, иные органы, определенные ГрК РФ)	описание и согласование границ землепользования
7	создание согласительной комиссии	-
7.1	принятие решения о согласовании проекта или о его доработке	-
8	проверка пересечений в ЕГРН	-
9	наделение границ в ЕГРН статусом «временные»	-
10	оповещение о проведении ПС	-
11	проведение ПС	-
12	опубликование протокола и заключения о результатах ПС	-
13	утверждение документации, размещение в сети «интернет» (в т.ч. во ФГИС ТП)	-
14	внесение сведений о границах в ЕГРН	-
15	перенесение проектных предложений на местность, закрепление границ межевыми знаками (если предусмотрено договором)	установление (восстановление) границ землепользования

Источник: составлено автором

Перейдём к расчету стоимости соответствующих видов работ по Сборнику.

Этап 1) Расчет стоимости подготовительных работ (Ц1).

Единица измерения: «а» - объект; «в» - 1 км хода. При расчетах используются данные из таблицы 74 Сборника: а = 668 тыс. руб., в = 49 тыс. руб.

Цены Сборника рассчитаны для определенных условий, при иных условиях вводятся понижающие или повышающие коэффициенты. Модель их расчёта и сам расчёт представлены в таблице 14.

Таблица 14 – Расчет поправочных коэффициентов

№ коэф. (К)	Условие	Ед. измерения к которой вводится К	Факт. данные (n)	Нормат. данные	Формула для расчета, повышающего/ понижающего коэффициента	Расчет
K1	территория, расположенная в 1 массиве и находящаяся в пользовании (владении) 1 землепользователя	а	2	1	$1,0 + 0,10 \cdot (n - 1)$, где «n» - количество чересполосных (обособленных) массивов	$1,0 + 0,10 \cdot (2 - 1) = 1,1$
K2	площадь территории составляет более 2,0 тыс. га	а	0,077	2,0	$1,0 - 0,40 \cdot (2 - n)$, где «n» - площадь территории, тыс. га	$1,0 - 0,40 \cdot (2 - 0,077) = 0,23$

Источник: составлено автором

Стоимость подготовительных работ (Ц1) рассчитаем по формуле (4):

$$Ц1 = а \cdot K1 \cdot K2 + в \cdot L \quad (4)$$

$$Ц1 = 668 \cdot 1,1 \cdot 0,23 + 49 \cdot 6,4 = 169,0 + 313,6 = 482,6 \text{ руб.}$$

Этап 2) Расчет стоимости работ на проложение теодолитного хода (Ц2). Единица измерения: «а» - объект; «в» - 1 км хода. При расчетах используются данные из таблицы 2 Сборника: а = 1295 тыс. руб., в = 432 тыс. руб.

Цены Сборника рассчитаны для определенных условий, при иных условиях вводятся понижающие или повышающие коэффициенты. Модель их расчёта и сам расчёт представлены в таблице 15.

Таблица 15 – Расчет поправочных коэффициентов

№ коэф. (К)	Условие	Ед. из- мер. к которой вводит- ся К	Факт. данные (п или L)	Нор- мат. дан- ные	Формула для расче- та, повышающего/ понижающего коэф- фициента	Расчет
К3	проложение теодолитных ходов в объеме более 15 км	а	6,4	15	$1,0 - 0,04 \cdot (15 - L)$, где «L» - протяженность ходов, км	$1,0 - 0,04 \cdot (15 - 6,4) = 0,66$
К4	территория, представленная в виде единого массива, на котором производится проложение взаимовязанных теодолитных ходов (система ходов)	а	2	1	$1,0 + 0,10 \cdot (n - 1)$, где «n» - количество отдельно расположенных массивов (чересполосных участков), на которых теодолитные ходы прокладываются обособленно	$1,0 + 0,10 \cdot (2 - 1) = 1,1$
К5	выполнение работ по улицам городов или в полосе отвода автомобильных (железных) дорог с интенсивным движением	в	да	да	-	1,20

Источник: составлено автором

Стоимость работ на проложение теодолитного хода (Ц2) рассчитаем по формуле (5):

$$\text{Ц2} = \text{а} * \text{К3} * \text{К4} + \text{в} * \text{К2} * \text{К5} * \text{L} \quad (5)$$

$$\text{Ц2} = 1295 * 0,66 * 1,1 + 432 * 1,20 * 6,4 = 940,17 + 3317,76 = 4257,93 \text{ руб.}$$

Этап 3) Расчет стоимости работ по выполнению горизонтальной съемки (Ц3).

При расчете сметной стоимости проведения горизонтальной съемки земельного участка единицей измерения является «а» - земельный участок, «в» - 1 га территории. При расчетах используются данные из таблицы 5 Сборника: а = 1477 тыс. руб., в = 8 тыс. руб.

Цены Сборника рассчитаны для определенных условий, при иных условиях вводятся понижающие или повышающие коэффициенты. Модель их расчёта и сам расчёт представлены в таблице 16:

Таблица 16 – Расчет поправочных коэффициентов

№ коэф. (К)	Условие	Ед. измерения к которой вводится К	Факт. данные (п)	Нормат. данные	Формула для расчета, повышающего/понижающего коэффициента	Расчет
К6	выполнение съемки в объемах нормативной площади	а	77	200	$1,0 - 0,003 \cdot (200 - n)$, где «n» - площадь съемки, га	$1,0 - 0,003 \cdot (200 - 77) = 0,631$
К7	определенное количество контуров, приходящихся на 100 га территории	в	2	менее 20	$1,0 - 0,035 \cdot (20 - n)$, где «n» - количество контуров, подлежащих съемке, в расчете на 100 га территории	$1,0 - 0,035 \cdot (20 - 2) = 0,37$
К8	предусматривается съемка территории, расположенной в 1 массиве	а	2	1	$1,0 + 0,10 \cdot (n - 1)$, где «n» - количество обособленных массивов (чересполосных участков), одновременно подлежащих съемке	$1,0 + 0,10 \cdot (2 - 1) = 1,1$
К9	выполнение съемки в масштабе 1:10000	в	1:5000	1:10000	-	1,3
К10	сбор информации о границах землепользований, по съемке и нанесению на плановый материал их границ, по составлению списков землепользований	в	да	нет	-	1,25

Источник: составлено автором

Стоимость работ по выполнению горизонтальной съемки (Ц3) при установлении границ данного населённого пункта рассчитаем по формуле (6):

$$\text{Ц3} = \text{а} \cdot \text{К6} \cdot \text{К8} + \text{в} \cdot \text{К7} \cdot \text{К9} \cdot \text{К10} \cdot \text{Р} \quad (6)$$

$$\text{Ц3} = 1477 \cdot 0,631 \cdot 1,1 + 8 \cdot 0,37 \cdot 1,3 \cdot 1,25 \cdot 77 = 1025,19 + 370,37 = 1395,56 \text{ руб.}$$

Этап 4) Расчет стоимости по нанесению на плановую основу границ землепользований (Ц4).

Единица измерения: «а» - объект; «в» - 10 км границы. При расчетах используются данные из таблицы 42 Сборника: а = 137 тыс. руб., в = 50 тыс. руб.

Цены Сборника рассчитаны для определенных условий, при иных условиях вводятся понижающие или повышающие коэффициенты. Модель их расчёта и сам расчёт представлены в таблице 17:

Таблица 17 – Расчет поправочных коэффициентов

№ коэф. (К)	Условие	Ед. измер. к которой вводится К	Факт. данные (п или L)	Нормат. данные	Формула для расчета, повышающего/понижающего коэффициента	Расчет
K11	на 1 км границы приходится 5 точек с координатами	в	$\frac{T_k}{L} = \frac{205}{6,4} = 32$ точки на 1 км границы	5	$1,0 + 0,07 \cdot (n - 5)$, где «n» - количество на 1 км границы точек, наносимых по координатам	$1,0 + 0,07 \cdot (32 - 5) = 2,89$
K12	на плановую основу наносится более 20 км границы	а	6,4	20	$1,0 - 0,04 \cdot (20 - n)$, где «n» - протяженность границ, км	$1,0 - 0,04 \cdot (20 - 6,4) = 0,46$
K13	нанесение границ на план, на котором расположено 1 землепользование	а	2	1	$1,0 + 0,01 \cdot (n - 1)$, где «n» - количество на объекте землепользований, границы которых наносятся на план	$1,0 + 0,10 \cdot (2 - 1) = 1,1$
K14	граница наносится на план М 1:10000	в	1:5000	1:10000	-	1,05

Источник: составлено автором

Стоимость работ нанесению на плановую основу границ землепользований (Ц4) рассчитаем по формуле (7):

$$\text{Ц4} = \text{а} * \text{K12} * \text{K13} + \text{в} * \text{K11} * \text{K14} * \text{L} \quad (7)$$

$$\text{Ц4} = 137 * 0,46 * 1,1 + 50 * 2,89 * 1,05 * 6,4 = 69,32 + 971,04 = 1040,36 \text{ руб.}$$

Этап 5) Составление и вычерчивание плана границ землепользования (Ц5).

Единица измерения: «а» - земельный участок, «в» - 1 тыс. га. При расчетах используются данные из таблицы 75 Сборника: а=355 тыс. руб., в = 22 тыс. руб.

Цены Сборника рассчитаны для определенных условий, при иных условиях вводятся понижающие или повышающие коэффициенты. Модель их расчёта и сам расчёт представлены в таблице 18.

Таблица 18 – Расчет поправочных коэффициентов

№ коэф. (К)	Условие	Ед. измер. к которой вводится К	Факт. данные (n)	Нормат. данные	Формула для расчета, повышающего/понижающего коэффициента	Расчет
K15	территория в пользовании 1 землепользователя и расположенная в 1 массиве	а	2	1	$1,0 + 0,15 \cdot (n - 1)$, где «n» - количество обособленных массивов	$1,0 + 0,15 \cdot (2 - 1) = 1,15$
K16	площадь территории составляет более 2,0 тыс.га	а	0,077	2,0	$1,0 - 0,45 \cdot (2 - n)$, где «n» - площадь территории, тыс.га	$1,0 - 0,45 \cdot (2 - 0,077) = 0,1315$
K17	на 1 км границы приходится до 5 точек, имеющих географические	в	32	5	$1,0 + 0,10 \cdot (n - 5)$, где «n» - количество точек с географическими в расчете на 1 км границы	$1,0 + 0,10 \cdot (32 - 5) = 3,7$
K18	составление плана в М 1:10000	в	1:5000	1:10000	1,2	1,2
K19	количество организаций (инстанций), с которыми производится согласование и утверждение проектного плана более 1	а	2	1	$1,0 + 0,10 \cdot (n - 1)$, где «n» - количество организаций (инстанций), с которыми производится согласование и утверждение проектного плана	$1,0 + 0,10 \cdot (2 - 1) = 1,1$

Источник: составлено автором

Стоимость работ по составлению и вычерчиванию карты (плана) (Ц5) при установлении границ данного населённого пункта рассчитаем по формуле (8):

$$\text{Ц5} = \text{а} \cdot \text{K15} \cdot \text{K16} \cdot \text{K19} + \text{в} \cdot \text{K17} \cdot \text{K18} \cdot \text{Р} \quad (8)$$

$$\text{Ц5} = 355 \cdot 1,15 \cdot 0,1315 \cdot 1,1 + 22 \cdot 3,7 \cdot 1,2 \cdot 0,077 = 59,05 + 7,52 = 66,57 \text{ руб.}$$

Этап 6) Расчет стоимости работ по вычислению общей площади землепользования (Ц6).

Единица измерения: «а» - землепользование; «в» - 1 тыс. га общей площади землепользования. При расчетах используются данные из таблицы 35 Сборника: а = 56 тыс. руб., в = 34 тыс. руб.

Цены Сборника рассчитаны для определенных условий, при иных условиях вводятся понижающие или повышающие коэффициенты. Модель их расчёта и сам расчёт представлены в таблице 19.

Таблица 19 – Расчет поправочных коэффициентов

№ коэф. (К)	Условие	Ед. измер. к которой вводится К	Факт. данные (п)	Нормат. данные	Формула для расчета, повышающего/понижающего коэффициента	Расчет
K20	вычисление общей площади в объеме более 1,0 тыс. га	а	0,077	1,0	$1,0 - 0,9 \cdot (1 - n)$, где «n» - площадь землепользования, тыс. га	$1,0 - 0,9 \cdot (1 - 0,077) = 0,1693$
K21		в	0,077	1,0	$1,0 - 0,70 \cdot (1 - n)$, где «n» площадь землепользования, тыс. га	$1,0 - 0,70 \cdot (1 - 0,077) = 0,3539$
K22	землепользование представлено 1 массивом	а	2	1	$1,0 + 0,20 \cdot (n - 1)$, где «n» - количество обособленных массивов (участков), по которым общие площади определяются в отдельности	$1,0 + 0,20 \cdot (2 - 1) = 1,2$

Источник: составлено автором

Стоимость работ по вычислению общей площади землепользования (Ц6) при установлении границ данного населённого пункта рассчитаем по формуле (9):

$$\text{Ц6} = \text{а} \cdot \text{K20} \cdot \text{K22} + \text{в} \cdot \text{K21} \cdot \text{Р} \quad (9)$$

$$\text{Ц6} = 56 \cdot 0,1693 \cdot 1,2 + 34 \cdot 0,3539 \cdot 0,077 = 11,38 + 0,93 = 12,3 \text{ руб.}$$

Этап 7) Описание и согласование границ землепользования (Ц7).

Единица измерения: «а» - объект; «в» - 1 км границы. В показателе «а» объектом считается отдельное хозяйство. При расчетах используются данные из таблицы 77 Сборника: а=882 тыс. руб., в= 11 тыс. руб.

При описании границ административных районов единицей измерения считается район, при этом показатель «а» применяется с коэффициентом K23 равным 2,5.

Цены Сборника рассчитаны для определенных условий, при иных условиях вводятся понижающие или повышающие коэффициенты. Модель их расчёта и сам расчёт представлены в таблице 20:

Таблица 20 – Расчет поправочных коэффициентов

№ коэф. (К)	Условие	Ед. измерения к которой вводится К	Факт. данные (n)	Нормат. данные	Формула для расчета, повышающего/ понижающего коэффициента	Расчет
K23	единицей измерения считается район	а	2,5	-	-	-
K24	протяженность границы составляет более 40 км	а	6,4	40	$1,0 - 0,02 \cdot (40 - n)$, где «n» - протяженность границы, км.	$1,0 - 0,02 \cdot (40 - 6,4) = 0,328$
K25	на 1 км границы приходится 1 поворотная точка	в	$\frac{T_v}{L} = \frac{247}{6,4} = 38$ точек на 1 км	1	$1,0 + 0,05 \cdot (n - 1)$, где «n» - количество поворотных точек в расчете на 1 км границы	$1,0 + 0,05 \cdot (38 - 1) = 2,85$

Источник: составлено автором

При выполнении работ по выписыванию координат по смежным землепользованиям, сличению их значений и составлению систематизированного каталога в показатель «в» вводится повышающий коэффициент K26 равный 1,50.

Стоимость работ по описанию и согласованию границ землепользования (Ц7) при установлении границ данного населённого пункта рассчитаем по формуле (10):

$$Ц7 = a \cdot K23 \cdot K24 + v \cdot K25 \cdot K26 \cdot L \quad (10)$$

$$Ц7 = 882 \cdot 2,5 \cdot 0,328 + 11 \cdot 2,85 \cdot 1,5 \cdot 6,4 = 723,24 + 300,96 = 1024,2 \text{ руб.}$$

Как уже было сказано выше, при проведении эксперимента по установлению границ населенного пункта д. Капустино этап 15 «Перенесение проектных предложений на местность, закрепление границ межевыми знаками (если предусмотрено договором)» не производился, поэтому расчет стоимости для него не

проводится. Данный этап один из самых дорогостоящих, так как включает в себя большой объем геодезических работ по вынесению поворотных точек границы населенного пункта в натуру, поэтому эти работы проводятся крайне редко. Но эти работы, как уже было сказано выше, должны проводиться в обязательном порядке в спорных ситуациях.

Этап 8) Расчет общей стоимости работ по землеустройству границы населенного пункта по проектно-сметному методу ($\Pi_{\text{общ1}}$).

Общая стоимость работ по землеустройству составит (11):

$$\Pi_{\text{общ1}} = (\Pi_1 + \Pi_2 + \Pi_3 + \Pi_7) * k_1 + (\Pi_4 + \Pi_5 + \Pi_6) * k_2, \quad (11)$$

где k_1 и k_2 - коэффициенты к ценам сборника с учетом природно-экономических особенностей территории по каждой соответствующей группе работ.

В соответствии с приложением 2 Сборника стоимость работ $\Pi_1 - \Pi_3, \Pi_7$ относятся к третьей группе работ, соответственно применяем к ним коэффициент $k_1 = 1,05$, а к стоимости работ $\Pi_4 - \Pi_6$ относятся к первой группе, к ним применяем коэффициент $k_2 = 1,03$. Коэффициенты k_1 и k_2 взяты из Сборника и представлены в таблице 21.

Таблица 21 – Фрагмент таблицы Сборника «Коэффициенты к ценам сборника с учетом природно-экономических особенностей территории» [131]

Территории	Районные и льготные коэф- фициенты	Группы работ		
		I	II	III
Края, включая автономные области и округа:				
Московская	1,00	1,03	1,04	1,05

$$\Pi_{\text{общ1}} = (482,61 + 4257,93 + 1395,56 + 1024,2) * 1,05 + (1040,36 + 66,57 + 12,3) * 1,03 = 7518,32 + 1152,82 = 8671,13 \text{ руб.}$$

Стоимость землеустроительных работ с учетом инфляционных процессов составит (12):

$$\Pi_{\text{общ}2} = \Pi_{\text{общ}1} * Д, \quad (12)$$

где Д - коэффициент-дефлятор за период с 1996 по 2015 год (Таблица 22) [151].

$$\Pi_{\text{общ}2} = 8671,13 * 12,728693 = 110383,49 \text{ руб.}$$

Таблица 22 - Коэффициенты дефляторы к Сборнику цен на 2015 год [151]

Основание	Коэффициент-дефлятор	Год применения	На Европейской части Российской Федерации
Приказ Росземкадастра от 10.01.2003 № НК/25		2003	4,22
Приказ Минэкономразвития России от 11 ноября 2003 г. N 337	1,133	2004	4,78126
-"-" от 9 ноября 2004 г. N 298	1,104	2005	5,27851104
-"-" от 3 ноября 2005 г. N 284	1,132	2006	5,9752745
-"-" от 3 ноября 2006 г. N 359	1,096	2007	6,54890085
-"-" от 19 ноября 2007 г. N 401	1,081	2008	7,07936182
-"-" от 12 ноября 2008 г. N 392	1,148	2009	8,12710737
-"-" от 13 ноября 2009 г. N 465	1,295	2010	9,16777355
-"-" от 27 октября 2010 г. N 519	1,372	2011	9,71288441
-"-" от 1 ноября 2011 г. N 612	1,4942	2012	10,5779824
-"-" от 31 октября 2012 г. N 707	1,569	2013	11,1075187
-"-" от 7 ноября 2013 г. N 652	1,672	2014	11,836693
-"-" от 29 октября 2014 г. N 685	1,798	2015	12,728693

Общая стоимость землеустроительных работ с учетом транспортных расходов (пункт 7 общих указаний ОНЗТ – до 25 % от общей стоимости работ) составит (13):

$$\Pi_{\text{общ}3} = \Pi_{\text{общ}2} * 25\% \quad (13)$$

$$\Pi_{\text{общ}3} = 110383,49 + (110383,49 * 25)/100 = 137979,36 \text{ руб.}$$

Общая стоимость землеустроительных работ с учетом НДС 18 % составит (14):

$$\Pi_{\text{общ}4} = \Pi_{\text{общ}3} * 18\% \quad (14)$$

$$\Pi_{\text{общ}4} = 137979,36 + (137979,36 * 18)/100 = 162815,65 \text{ руб.}$$

Общая стоимость работ по установлению границ населенных пунктов с учетом этапов варианта «Г», которые не учтены в Сборнике, составит (15):

$$\Pi_{\text{итог1}} = \Pi_{\text{общ4}} * 50\% \quad (15)$$

$$\Pi_{\text{итог1}} = 162815,65 + (162815,65 * 50)/100 = 244223,48 \text{ руб.}$$

Смета на землеустроительные работы представлена в приложении Д таблице Д.3.

В связи с тем, что в сборнике представлены цены не для всех видов (этапов) работ предлагаемой последовательности установления границы населенного пункта расчет общей стоимости работ несёт только примерный (рекомендательный) характер. Окончательная стоимость определяется договором между сторонами. Указанная стоимость может отличаться значительно, хотя законодательством регулируется максимальная стоимость на проведение работ.

В официальном договоре на проведение кадастровых работ по установлению границы д. Капустино указана условная цена – 100 тыс. руб. (по личным договоренностям).

Далее перейдём к расчету стоимости работ по землеустройству границы населенного пункта методом сопоставимых рыночных цен.

Расчет начальной максимальной цены контракта (НМЦК) – общей стоимости работ $\Pi_{\text{итог2}}$ - методом сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) произведен в соответствии с приказом Минэкономразвития РФ от 02.10.2013 №567 (Таблица 23) [39]. Данные по стоимости работ взяты с официального сайта тендеров и государственных закупок.

В целях определения однородности совокупности значений выявленных цен, используемых в расчете НМЦК рекомендуется определять коэффициент вариации. Если коэффициент вариации превышает 33 %, целесообразно провести дополнительные исследования в целях увеличения количества ценовой информации, используемой в расчетах [39].

Коэффициент вариации цены определяется по следующей формуле 16:

$$V = \frac{\sigma}{\langle \text{ц} \rangle} * 100, \quad (16)$$

где V - коэффициент вариации;

$\langle \text{ц} \rangle$ - средняя арифметическая величина цены единицы товара, работы, услуги;

σ - среднее квадратичное отклонение.

Таблица 23 – Расчет начальной максимальной цены контракта методом сопоставимых рыночных цен на 2015 год

Наименование товара, услуги (работы)	Исполнитель 1	Исполнитель 2	Исполнитель 3	Средняя цена с НДС в руб. $\langle \text{ц} \rangle$	Среднее квадратичное отклонение (σ)	Коэфф. вариации (V, %)	НМЦК ($\text{Ц}_{\text{итог2}}$, руб.)
	Цена с НДС в руб.	Цена с НДС в руб.	Цена с НДС в руб.				
Подготовка карты (плана) границ объекта землеустройства (регион - Московская область, и соседние регионы)	495000	601333	635932	577421,67	73445,7	12,72	577421,67

Источник: составлено автором на основе собранных данных

Среднее квадратичное отклонение рассчитываем по формуле 17:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (\text{ц}_i - \langle \text{ц} \rangle)^2}{n-1}}, \quad (17)$$

где ц_i - цена единицы товара, работы, услуги, указанная в источнике с номером i;

$\langle \text{ц} \rangle$ - средняя арифметическая величина цены единицы товара, работы, услуги;

n - количество значений, используемых в расчете [39].

НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) определяется по формуле 18:

$$\text{НМЦК}_{\text{рын}} = \frac{V}{n} * \sum_{i=1}^n \text{ц}_i, \quad (18)$$

где НМЦК_{рын} - НМЦК, определяемая методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);

v - количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

n - количество значений, используемых в расчете;

i - номер источника ценовой информации;

ц_i - цена единицы товара, работы, услуги, представленная в источнике с номером i , скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках товаров, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг [39].

Рассчитаем среднее квадратичное отклонение:

$$\sigma = \sqrt{\frac{(495000 - 577421,67)^2 + (601333 - 577421,67)^2 + (635932 - 577421,67)^2}{3 - 1}} = 73445,7$$

Рассчитаем коэффициент вариации:

$$V = \frac{73445,7}{577421,67} * 100 = 12,72 \%$$

Рассчитаем итоговую стоимость землеустроительных работ по рыночному методу:

$$\text{Ц}_{\text{итог2}} = \text{НМЦК}_{\text{рын}} = \frac{1}{3} * \sum_{i=1}^n \text{ц}_i = \frac{1}{3} * (495000 + 601333 + 635932) = 577421,67 \text{ руб.}$$

3.3 Обоснование экономической эффективности проекта формирования границы д. Капустино на основе методических разработок

Цель экономического обоснования - рассчитать эффективность намечаемых проектных решений, дать сводные стоимостные показатели, характеризующие эффективность предложений.

Далее выполним оценку эффективности предложенных методических инструментов с использованием двух критериев:

а) отношение стоимости землеустроительных работ по установлению границ к прогнозируемой величине налоговых поступлений от земельных участков, сведения о которых вошли в ЕГРН благодаря процедуре установления границы;

Для расчета данного отношения используем один из вариантов формулы (1):

$$\Theta_3 = \frac{\sum Pt}{\sum Zt} \quad (19)$$

Сумма результата будет равна:

$$\sum Pt = \sum P2 - \sum P1 = 4696313,87 - 739,95 = 4695573,92 \text{ руб./год.}$$

При этом сумма затрат будет равна среднему значению итоговой стоимости работ по землеустройству границы населенного пункта по двум методам:

$$\sum Z = \text{Ц}_{\text{итог.ср}} = \frac{\text{Цитог1} + \text{Цитог2}}{2} \quad (20)$$

$$\text{Ц}_{\text{итог.ср}} = \frac{244223,48 + 577421,67}{2} = 410822,58 \text{ руб.}$$

Стоит отметить, что в нашем случае, итоговая стоимость работ по землеустройству не суммируется с затратами на разработку документа территориального планирования муниципального образования, а именно затратами на разработку генерального плана, так как указанный документ был ранее утвержден.

Минимальная сумма результата будет равна сумме земельного налога, за земельные участки, переведенные в категорию земли населенных пунктов перемноженная на оцениваемый период времени. Как уже сказано выше, государственная кадастровая оценка проводится не чаще одного раза в три года (в городах федерального значения - не чаще одного раза в два года) и не реже одного

раза в пять лет, за исключением внеочередной оценки. Поэтому за оцениваемый период времени предлагается период в 5 лет (21).

$$\sum Pt = \sum H * t, \quad (21)$$

где $\sum H$ – сумма земельного налога за 1 год,

t – оцениваемый период времени, лет.

$$\sum Pt = 4695573,92 * 5 = 23477869,6 \text{ руб.}$$

Далее произведем расчет совокупной экономической эффективности от установления границы населенного пункта:

$$\Xi_3 = \frac{\sum Pt}{\sum 3t} = \frac{23477869,6}{410822,58} = 57,15.$$

Из полученного значения видно, что экономическая эффективность установления границы населенного пункта является позитивным показателем, что доказывает возможность и экономическую рациональность проведения данного вида работ.

б) сокращение времени на выполнение работ по установлению границы населённого пункта (время=затраты).

К существующим документам, применяемым для расчета времени на выполнение работ в сфере градостроительства, относится Приказ Госстроя России «Нормы времени на выполнение работ по государственному техническому учету и технической инвентаризации объектов градостроительной деятельности» [27]. Можно сказать, что нормативы затрат времени на выполнение работ по установлению границ населенных пунктов в официальных документах отсутствуют. В некоторых исследованиях есть указания на фактические затраты времени на работы по установлению границ муниципальных образований и занимают они от 14,5 до 21,5 месяца [102; 136].

Анализ действующего законодательства в части требований к установлению границ населённых пунктов и практического опыта установления границ, позволил предложить последовательность разработки утверждения проекта процесса установ-

ления границ в составе разрабатываемого проекта генерального плана поселения или городского округа, и рассчитать примерные затраты времени.

В таблице 24 представлены этапы и предполагаемые сроки работ.

Таблица 24 - Примерные сроки выполнения работ, в днях

Этапы работ	Виды работ в соответствии с предложенной последовательностью	Норматив времени (по действующему законодательству)	Затраты времени (дн.) (в соответствии с предполагаемой последовательностью этапов)	
			Min	Max
1	принятие решения о разработке проекта	-	1	5
2	проведение конкурса на разработку документации	-	5	15
3	заключение контракта, разработка ТЗ	-	5	15
4	подготовительные работы	-	15	30
5	разработка проектов документов ГП или СТП МР	-	-	-
5.1	определение площади и координат характерных точек границ*	-	30	90
5.2	разработка проекта границ	-		
6	размещение документации в сети «интернет» (в т.ч. во ФГИС ТП) и согласование в т.ч. проекта плана границ (заказчик, иные органы, определенные ГрК РФ)	до 3 месяцев со дня поступления в органы уведомления (ч.7 ст. 25 ГрК РФ) [2]	5	15
7	создание согласительной комиссии	в течение 30 дней со дня истечения установленного срока согласования проекта (ч.9 ст. 25 ГрК РФ) [2]	5	30
7.1	принятие решения о согласовании проекта или о его доработке	до 3 месяцев (ч. 9 ст. 25 ГрК РФ) [2]	30	90
8	проверка пересечений в ЕГРН	-	5	15
9	наделение границ в ЕГРН статусом «временные»	-		
10	оповещение о проведении ПС	не позднее чем за 7 дней до дня размещения проекта на официальном сайте (ч.8 ст. 5.1 ГрК РФ) [2]	1	2
11	проведение ПС	-	5	15
12	опубликование протокола и заключения о результатах ПС	-	1	2
13	утверждение документации, размещение в сети «интернет» (в т.ч. во ФГИС ТП)	-	5	10
14	внесение сведений о границах в ЕГРН	до 15 дней (ст. 34 №218-ФЗ от 13.07.2015) [12]	1	15
15	перенесение проектных предложений на местность, закрепление границ межевыми знаками (если предусмотрено договором)	-	5	15
	Итого:		113 дней (3,8 мес.)	364 дня (12 мес.)

Источник: составлено автором

Если процесс установления границы будет идти по предлагаемой последовательности и на этапах 6, 8 будет положительный ответ (за исключением случаев наличия ошибок или опечаток из-за невнимательности специалистов), то установление границ займет не более 364 дней (12 месяцев).

Затраты времени на определение координат характерных точек границы и площади населенного пункта зависят от способа определения координат точек границы населенного пункта (геодезический, спутниковый, фотограмметрический, картометрический, аналитический) и от их количества. В данном случае взяты примерные сроки исходя из проведенного эксперимента.

Предложенная последовательность (Рисунок 24) создает предпосылки получения положительного ответа на этапах установления границы за счет предварительной проверки органом государственной регистрации прав и кадастрового учета возможных пересечений/наложений границ населённого пункта и «приграничных земельных участков» на этапе составления проекта границ (этап №5.2), и последующим наделением границ статусом «временные» (этап №9). При таких условиях проблемы, препятствующие работам на последующих этапах, исключены.

При системе с двумя оценками $t_{ож}$ определяется по формуле (22) [112;136]:

$$t_{ож(i-j)} = \frac{3t_{min(i-j)} + 2t_{max(i-j)}}{5}, \quad (22)$$

где: $t_{ож(i-j)}$ — нормативная трудоемкость (i-j) работы, чел-ч;

$t_{min(i-j)}$ — минимальное время, необходимое для выполнения работы – 113 дней;

$t_{max(i-j)}$ - максимальное время, необходимое для выполнения работы – 364 дня.

$$t_{ож(i-j)} = (3 \cdot 113 + 2 \cdot 364) / 5 = (339 + 728) / 5 = 213,4 \text{ дней} = 7,1 \text{ мес.}$$

Экспериментальные расчёты показали, что сроки проведения работ по установлению границы населённого пункта по предлагаемым методологическим принципам сократятся примерно в 2 раза.

Выводы по главе 3

В результате проведенных исследований по 3 главе можно сделать следующие основные выводы:

1) проведён эксперимент по установлению границ населенного пункта д. Капустино. Выявлено, что величина кадастровой стоимости земельных участков зависит от факта установления границы. После установления границы населенного пункта и изменения категории «земли сельскохозяйственного назначения» на «земли населенных пунктов» кадастровая стоимость этих земельных участков увеличилась. Например, кадастровая стоимость земельных участков с кадастровыми номерами 50:12:0060211:1 и 50:12:0060211:11 увеличилась в 4,5 р.;

2) выполнена апробация предлагаемых инструментов для случая, когда имеется утвержденный генеральный план (на примере деревни Капустино городского округа Мытищи Московской области) и определена экономическая эффективность применения проекта установления границ населенного пункта на практике. Апробация показала, что предложенные инструменты позволят получить годовой эффект в 4,7 млн руб.;

3) проведен расчет общей стоимости работ по землеустройству границы населенного пункта д. Капустино двумя методами (проектно-сметным и сопоставимых рыночных цен). Расчёт показал среднюю стоимость, равную 410822,58 руб.;

4) определено, что совокупный эффект от установления границы населенного пункта является положительным показателем, что подтверждает целесообразность и экономическую эффективность подготовки и утверждения проекта установления границы населенного пункта;

5) доказано, что предлагаемые методы и приёмы позволят сократить сроки проведения работ по установлению границы примерно в 2 раза. Данное обстоятельство подтверждает экономическую эффективность этих предложений по критерию «время=затраты».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполненные исследования позволили сделать следующие выводы и рекомендации:

1) анализом последствий исключения земель населенных пунктов из числа объектов землеустройства установлено, что для подготовки и утверждения проектов установления границ населенных пунктов недостаточно существующего понятийного аппарата и методологических положений. В целях устранения данного пробела предложены понятия: «граница населенного пункта», «землеустройство границы населенного пункта», «землепользование населенного пункта», «приграничный земельный участок», «критерий пересекаемости границ», «проект установления границ населенных пунктов», которые являются теоретической базой для подготовки и утверждения проектов установления границ населенных пунктов;

2) выявлено, что принятие нормы закона (218-ФЗ) об отнесении границ учтенных ранее земельных участков к «первоочередным» для границ населенных пунктов, приводит к тому, что границы населенных пунктов устанавливаются с ошибкой. Эта ошибка приводит к последующей «сдвигке» всех границ и накоплению ошибки;

3) анализ занесения данных в реестр сведений ЕГРН о границах населённых пунктов Московской области, показал, что основной проблемой, препятствующей завершению данного процесса, является пересечение границ населенных пунктов с границами учтенных ранее земельных участков, сведения о которых содержатся в ЕГРН. А отсутствие методологических инструментов по подготовке и утверждению проекта установления границ населённых пунктов, в первую очередь инструмента по устранению пересечений границ населенных пунктов с иными границами, влечет за собой долгосрочность проведения таких работ;

4) разработан алгоритм оценки современного состояния границ населенных пунктов на предмет их актуальности и обоснованности и апробирован на примере

генерального плана городского округа Мытищи Московской области. Выполнен анализ землепользования и границ населённых пунктов городского округа Мытищи Московской области и изучены предпосылки формирования их границ. Проведенное исследование показало, что наличие утвержденных документов территориального планирования муниципальных образований не гарантирует качественного установления границ населенных пунктов. Поэтому предложено описывать и устанавливать границы населённых пунктов на этапе подготовки и утверждения проектов документов территориального планирования;

5) предложены методологические разработки в целях подготовки и утверждения проекта установления границ населённых пунктов для четырёх вариантов, в зависимости от наличия утверждённых документов территориального планирования. Такими предложениями являются новые этапы в методе проектирования границ: «проверка пересечений границ», «наделение границ статусом временные» и «создание согласительной комиссии». Предложенные методы, приёмы и понятия могут быть рекомендованы для описания других административно-территориальных единиц с учетом местных особенностей;

6) выполнена апробация методологических разработок на примере населенного пункта деревни Капустино городского округа Мытищи Московской области. Экономическое обоснование предлагаемых мероприятий позволит получить годовой эффект в 4,7 млн руб. Положительный совокупный эффект подтверждает целесообразность и экономическую эффективность подготовки и утверждения проекта установления границы населенного пункта. Приведенными расчетами и экспериментом доказано, что использование методических разработок приведёт к сокращению сроков работ по установлению границы примерно в 2 раза.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 17 июля 1998 г. : одобр. Советом Федерации 17 июля 1998 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

2 Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон: [принят Гос. Думой 22 дек. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 24 дек. 2004 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

3 Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) [Электронный ресурс] : федер. закон: [принят Гос. Думой 26 янв. 1996 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

4 Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон: [принят Гос. Думой 28 сент. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 10 окт. 2001 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

5 Российская Федерация. Законы. Лесной кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон : [принят Гос. Думой 8 ноября 2006 г. : одобр. Советом Федерации 24 ноября 2006 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

6 Российская Федерация. Законы. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 19 июля 2000 г. : одобр. Советом Федерации 26 июля 2000 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

7 Российская Федерация. Законы. О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] :

федер. закон : [принят Гос. Думой 22 дек. 2004 г. : одобр. Советом Федерации 24 дек. 2004 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

8 Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 22 дек. 2017 г. : одобр. Советом Федерации 26 дек. 2017 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

9 Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 5 апр. 2006 г. : одобр. Советом Федерации 7 апр. 2006 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

10 Российская Федерация. Законы. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 21 июля 2017 г. : одобр. Советом Федерации 25 июля 2017 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

11 Российская Федерация. Законы. О государственной кадастровой оценке [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 22 июня 2016 г.: одобр. Советом Федерации 29 июня 2016 г..] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

12 Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации недвижимости [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 04 июля 2015 г. : одобр. Советом Федерации 08 июля 2015 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

13 Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 17 июня 1997 г. : одобр. Советом Федерации 03 июля 1997 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

14 Российская Федерация. Законы. О землеустройстве [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 24 мая 2001 г. : одобр. Советом Федерации 06 июня 2001 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

15 Российская Федерация. Законы. О кадастровой деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 04 июля 2007 г. : одобр. Советом Федерации 11 июля 2007 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

16 Российская Федерация. Законы. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 22 марта 2013 г. : одобр. Советом Федерации 27 марта 2013 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

17 Российская Федерация. Законы. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 03 дек. 2004 г. : одобр. Советом Федерации 08 дек. 2004 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

18 Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон : [принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г. : одобр. Советом Федерации 24 сент. 2003 г.] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

19 Российская Федерация. Правительство. Постановления. О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014-2020 годы)» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 10.10.2013, № 903 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

20 Российская Федерация. Правительство. Постановления. Об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 18.08.2008, № 618 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

21 Российская Федерация. Правительство. Постановления. Об утверждении государственной программы Московской области «Архитектура и градостроительство Подмосковья» на 2014-2018 годы и о признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Московской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 23.08.2013, № 661/37 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

22 Российская Федерация. Правительство. Постановления. Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 11.07.2002, № 514 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

23 Российская Федерация. Правительство. Постановления. Об утверждении Правил установления на местности границ объектов землеустройства [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 20.08.2009, № 688 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

24 Российская Федерация. Правительство. Постановления. Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 30.07.2009, № 621 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

25 Российская Федерация. Госстрой. Постановление. Временная инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектов городской, поселковой черты и черты сельского поселения Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Госстроя России

от 21.05.1993, № 18-14, приказ Роскомзема от 09.06.1993, № 26 (утратило силу) // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

26 Российская Федерация. Госстрой. Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации СНиП 11-04-2003 [Электронный ресурс] : постановление Госстроя России от 29.10.2002 г. N 150 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

27 Российская Федерация. Госстрой. Постановление. Об утверждении норм времени на выполнение работ по государственному техническому учету и технической инвентаризации объектов градостроительной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Госстроя России от 15.05.2002, N 79; зарегистрировано в Минюсте РФ 29.11.2002 N 79 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

28 Российская Федерация. Госстрой. Постановление. Об утверждении Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации [Электронный ресурс] : постановление Госстроя России от 29.10.2002, N 150; зарегистрировано в Минюсте РФ 12.02.2003 N 4207 (утратило силу) // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

29 Российская Федерация. Правительство. Распоряжения. Об утверждении комплексного плана мероприятий по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований и границах населенных пунктов в виде координатного описания [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 30.11.2015, № 2444-р // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

30 Российская Федерация. Правительство. Распоряжения. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Электронный ресурс] : распоряжение

Правительства РФ от 01.12.2012, № 2236-р (ред. от 17.08.2013) // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

31 Российская Федерация. Правительство. Распоряжения. О внесении изменений в распоряжение правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р [электронный ресурс] : распоряжение правительства РФ от 06.12.2017, № 2723-р // Информационно-правовая система «Консультант плюс».

32 Российская Федерация. Правительство. Распоряжения. О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации. Целевая модель «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества» [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 31.01.2017, № 147-р // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

33 Российская Федерация. Минрегион. Приказы. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов [Электронный ресурс] : приказ Минрегиона России от 26.05.2011, № 244; зарегистрировано в Минюсте России 03.06.2013, № 28626 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

34 Российская Федерация. Минрегион. Приказы. Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства [Электронный ресурс] : приказ Минрегиона России от 03.06.2011, № 267; зарегистрировано в Минюсте России 12.07.2011, № 21318 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

35 Российская Федерация. Минрегион. Приказы. Об утверждении требований к структуре и форматам информации, составляющей информационный ресурс федеральной государственной информационной системы территориального планирования [Электронный ресурс] : приказ Минрегиона России от 02.04.2013, № 127; зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2013, № 29247 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

36 Российская Федерация. Минстрой. Приказы. Об утверждении СП 42.13330 СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений [Электронный ресурс]: Приказ Минстроя России от 30.12.2016, № 1034/пр // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

37 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. О реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 01.08.2014, № П/369 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

38 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. Об установлении форм графического и текстового описания местоположения границ населенных пунктов, территориальных зон, требований к точности определения координат характерных точек границ населенных пунктов, территориальных зон, формату электронного документа, содержащего сведения о границах населенных пунктов (в том числе границах образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях, сведения о границах населенных пунктов (в том числе границах образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа, сведения о границах территориальных зон [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 04.05.2018, № 236; зарегистрировано в Минюсте России от 04.06.2018, № 51271 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

39 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

40 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных

участков [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014, №540; зарегистрировано в Минюсте России 01.09.2014, № 33995 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

41 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. Об установлении порядка и сроков включения в государственный кадастр недвижимости сведений об установленных до дня вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, содержащихся в документах, хранящихся в государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 12.12.2014, № 798; зарегистрировано в Минюсте России 06.02.2015, № 35899 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

42 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. Об утверждении порядка ведения государственного кадастра недвижимости [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития РФ от 04.02.2010, № 42 (утратил силу) // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

43 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. Об утверждении порядка кадастрового деления территории Российской Федерации, порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров, номеров регистрации, реестровых номеров границ [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 24.11.2015, №877; зарегистрировано в Минюсте России 18.01.2016, № 40604// Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

44 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов

территориального планирования [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 21.07.2016, № 460; зарегистрировано в Минюсте России 10.10.2016, № 4397 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

45 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793 [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018, № 10 зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2018, №49832 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

46 Российская Федерация. Минэкономразвития. Приказы. Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 01.03.2016, №90; зарегистрировано в Минюсте России 08.04.2016, № 41712 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

47 Российская Федерация. Минэкономразвития. Письма. О многоконтурных земельных участках [Электронный ресурс] : письмо Минэкономразвития РФ от 22.12.2009, № 22409-ИМ/Д23 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

48 Российская Федерация. Минэкономразвития. Письма. О разрешенном использовании образуемых земельных участков [Электронный ресурс] : письмо Минэкономразвития РФ от 20.06.2011, № Д23-2614 / Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации. - Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/pismo-minekonomrazvitija-rf-ot-05112009-n-18701-imd23/>.

49 Российская Федерация. Минэкономразвития. Письма. Об установлении границ населенных пунктов [Электронный ресурс] : письмо Минэкономразвития РФ от 04.07.2011, № Д23-2811 // информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ.

50 Российская Федерация. Росреестр. Письма. Разъяснения по вопросу внесения в ГКН сведений о границах населённых пунктов и территориальных зон Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] : письмо Росреестра от 11.05.2012, №2963-12 / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902393896>.

51 Российская Федерация. Росреестр. Письма. Об утверждении Генерального плана [Электронный ресурс]: письмо Росреестра от 16.06.2010, №14-4692-ГЕ // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

52 Московская область. Правительство. Законы. Об административно-территориальном устройстве Московской области [Электронный ресурс] : закон Московской области от 31.01.2013, № 11/2013-ОЗ // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

53 Московская область. Правительство. Законы. О генеральном плане развития Московской области [Электронный ресурс] : закон Московской области от 07.03.2007, № 36/2007-ОЗ// Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

54 Московская область. Правительство. Законы. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями [Электронный ресурс] : закон Московской области от 24.07.2014, № 107/2014-ОЗ // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

55 Московская область. Правительство. Законы. Об организации местного самоуправления на территории Мытищинского муниципального района [Электронный ресурс] : закон Московской области от 23.09.2015, № 147/2015-ОЗ // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

56 Московская область. Правительство. Законы. О порядке изменения границ муниципальных образований Московской области, их преобразования и упразднения в связи с изменением границы между Московской областью и сопредельными субъектами Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон Московской области от 31.07.2012, № 132/2012-ОЗ // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

57 Московская область. Правительство. Законы. О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области [Электронный ресурс] : закон Московской области от 24.07. 2014, № 106/2014-ОЗ // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

58 Московская область. Правительство. Законы. О порядке установления границ муниципальных образований Московской области и наделения их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района [Электронный ресурс] : закон Московской области от 23.04.2004, № 57/2004-ОЗ (утратил силу) // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

59 Московская область. Правительство. Законы. О регулировании земельных отношений в Московской области [Электронный ресурс]: закон Московской области от 07.06.1996, № 23/96-ОЗ // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

60 Московская область. Правительство. Постановления. Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Московской области от 17.08.2015, №713/30 // информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ.

61 Городской округ Мытищи. Совет депутатов. О согласовании изменений границы между муниципальными образованиями «Городской округ Мытищи Московской области», «Дмитровский муниципальный район Московской области», «Городское поселение Некрасовский Дмитровского муниципального района Московской области» и границы между

муниципальными образованиями «Городской округ Мытищи Московской области» и «Городской округ Лобня Московской области» [Электронный ресурс] : решение Совета Депутатов от 18.05.2017, №23/3 // информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ.

62 Городской округ Мытищи Московской область. Совет депутатов. Об установлении земельного налога на территории городского округа Мытищи Московской области [Электронный ресурс] : решение Совета Депутатов от 21.04.2016, № 4/27 // информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ.

63 Городской округ Мытищи Московской область. Совет депутатов. Об утверждении генерального плана городского округа Мытищи Московской области [Электронный ресурс] : решение Совета Депутатов от 28.12.2017, № 36/1 // информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ.

64 Сельское поселение Федоскинское Мытищинского муниципального района Московской области. Совет депутатов. О принятии текстового, графического описания местоположения границы и перечня координат характерных точек д. Капустино [Электронный ресурс] : решение Совета Депутатов от 29.12.2011, №6/1 // информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ.

65 Сельское поселение Федоскинское Мытищинского муниципального района Московской области. Совет депутатов. Об утверждении генерального плана сельского поселения Федоскинское Мытищинского муниципального района Московской области [Электронный ресурс] : решение Совета Депутатов от 24.11.2011, № 27/1 (утратило силу)// информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ.

66 Геленджикский городской суд Краснодарского края. Решения. Об оспаривании генерального плана города-курорта Геленджик [Электронный ресурс] : решение по делу № 2а-368/2016 (2а-3882/2015) // сайт «РосПравосудие». - Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-gelendzhikskij-gorodskoj-sud-krasnodarskij-kraj-s/act-524436446/>.

67 Калужский областной суд. Определения. Об оспаривании генерального плана поселения [Электронный ресурс] : определение от 09.09.2014 по делу № 33-2571/2014 // сайт «Судебные решения, арбитраж». - Режим доступа: <http://zlaw.ru/fas3/AE3E0951AC683D50432581CA00044475.html>.

68 Московский областной суд. Решения. О признании частично недействующими Закона Московской области № 74/2005-ОЗ «О статусе и границах Дмитровского муниципального района и вновь образованных в его составе муниципальных образований» и Закона Московской области от 16.12.2015 № 227/2015-ОЗ «О границе городского округа Мытищи» [Электронный ресурс] : решение от 27.12.2016, №3а-716/16 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

69 Актуальные ставки по земельному налогу и инструкция по их определению [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://myrealproperty.ru/zemelnyj-uchastok/nalog-na-zu/stavki.html>.

70 Баландина, А.С. Земельный налог в Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования [Электронный ресурс] / А.С. Баландина, А.Ю. Лаптев // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2014. – №5 (37). – С. 31-34. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=22264248>.

71 Бандорин, Л.Е. Территориальное планирование: о проблеме противоречий между ранее утверждёнными и позднее утверждаемыми документами территориального планирования [Электронный ресурс] / Л.Е. Бандорин, Н.В. Кичигин, Э.К. Трутнев // Имущественные отношения в РФ. - 2008. – № 7 (82). - С. 8-12. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorialnoe-planirovanie-o-probleme-protivorechiy-mezhdu-ranee-utverzhdannymi-i-pozdnee-utverzhdaemymi-dokumentami>.

72 Боршков, С. Мытищи довоенные. Старые Мытищи [Электронный ресурс] / С. Боршков. - Режим доступа: <http://borshkovsm.livejournal.com/577.html>.

73 Бубнов, Д.В. Рациональное использование земельных ресурсов как фактор устойчивого развития региона: автореф. дис. ... эконом наук: 08.00.05 /

ФГАОУ ВПО «Волгоградский государственный университет». - Волгоград, 2015. – С. 3. – Режим доступа: <https://www.dissertatus.ru/articles/thesis-rgb/>.

74 Бурмакина, Н.И. Новации федерального законодательства в сфере кадастровых отношений и регистрации прав на недвижимость [Текст] / Н.И. Бурмакина // Евразийское научное объединение. – 2016. - №1 (13). - С. 76-79.

75 Варламов, А.А. Государственный кадастр недвижимости [Текст] : учебник / А.А. Варламов, С.А. Гальченко. – М.: КолосС, 2012. – 679 с.

76 Варламов, А.А. Экономика и экология землепользования [Текст] : учебник Ч. II. Формирование и обоснование объектов системы землепользования / А.А. Варламов. – М.: ГУЗ, 2014. – 254 с.

77 Волков, С.Н. Землеустройство [Текст] : в 9-ти т. Т. 1.: Теоретические основы землеустройства / учебник / С.Н. Волков. – М.: КолосС, 2001. – 494 с.

78 Волков, С.Н. Землеустройство [Текст] : в 9-ти т. Т. 4.: Экономико - математические методы и модели / учебник / С.Н. Волков. - М.: КолосС, 2001. - 696 с.

79 Волков, С.Н. Землеустройство [Текст] : в 9-ти т. Т. 5.: Экономика землеустройства / учебник / С.Н. Волков. - М.: КолосС, 2001. - 456 с.

80 Волков, С.Н. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? [Электронный ресурс] / С.Н. Волков, Н.В. Комов, В.Н. Хлыстун // Международный сельскохозяйственный журнал. - 2015. - №3. - С. 3-7. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kak-dostich-effektivnogo-upravleniya-zemelnymi-resursami-v-rossii>.

81 В единый государственный реестр недвижимости внесены сведения о 15% границах населенных пунктов от 03.08.2017 [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. - Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/press/news/v-edinyy-gosudarstvennyy-reestr-nedvizhimosti-vneseny-svedeniya-o-15-granitsakh-naselennykh-punktov/>.

82 В Подмосковье утвердили 92% генеральных планов муниципалитетов [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://krasnogorskriamo.ru/article/134589/v-podmoskove-utverdili-92-generalnyh-planov-munitsipalitetov.xl>.

83 Вокруг до округа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2017/02/07/reg-cfo/zachem-vpodmoskovesozdaiutgorodskieokruga.html>.

84 Гацко, М.Ф. Реформирование местного самоуправления в Московской области [Текст] : учеб. пособ. /М. Ф. Гацко / Ногинск : Ногинский филиал РАНХиГС, 2015. - С. 56-58.

85 Генеральный план городского округа Мытищи Московской области [Электронный ресурс] /официальный сайт органов местного самоуправления. Городской округ Мытищи. – Режим доступа: <http://www.mytyshi.ru/events/master-plan-and-land-use-and-development-rules.php>

86 Генеральный план сельского поселения Федоскинское Мытищинского района Московской области [Электронный ресурс] / сайт Администрации сельского поселения Федоскинское Мытищинского района. – Режим доступа: www.fedoskinskoe.ru/fed/adm/arch/GEN_PLAN.doc.

87 Генеральный план городского поселения Пироговский Мытищинского муниципального района Московской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pandia.ru/text/77/253/54306.php>

88 Городской округ Мытищи [Электронный ресурс] / Общедоступная многоязычная универсальная интернет-энциклопедия. – Режим доступа: https://wiki2.org/ru/%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%BE%D0%BA%D1%80%D1%83%D0%B3_%D0%9C%D1%8B%D1%82%D0%B8%D1%89%D0%B8/.

89 Горбунова А.А. Изменение законодательства в части установления границ поселений и населенных пунктов [Текст] / А.А. Горбунова // Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность / Сборник материалов международной научно-практической конференции (Государственный университет по землеустройству

18 декабря 2018 г.) / Сост. С.А. Липски, Е.А. Позднякова. – М.: ГУЗ, 2018. – С. 85-88.

Материалы VIII Научно-практической конференции кафедры управления проектами и программами 11-15 апреля 2018 года.

90 Границы населенных пунктов и порядок их изменения [Электронный ресурс]. - Режим доступа : https://studopedia.ru/4_42788_granitsi-naselennih-punktov-i-poryadok-ih-izmeneniya.html.

91 Данилов-Данильян, В.Н. Экологический вызов и устойчивое развитие [Текст] / В.Н. Данилов-Данильян, К.С. Лосев / М. : Прогресс-Традиция, 2000. - 262 с.

92 Доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Минсельхоз России. – Режим доступа: www.mcsx.ru/documents/file_document/v7_show/25792.133.htm.

93 Ерофеев, Б.В. Земельное право России [Текст]: учебник / отв. ред. Н.И. Краснов. - 9-е изд., перераб. - М. : Юрайт-Издат, 2004. - 656 с.

94 Желясков, А.Л. Социально-экономический потенциал территории и интенсивность использования земель сельскохозяйственного назначения в Пермском крае [Электронный ресурс] / А.Л. Желясков, Д.Э. Сетуридзе // Московский экономический журнал: научно-практический рецензируемый сетевой журнал. - 2018. - №4. - Режим доступа: <http://qje.su>.

95 Зарипова, А.М. Внесение в государственный кадастр недвижимости сведений о границах муниципальных образований [Электронный ресурс] / А.М. Зарипова, Н.В. Колчина // Инновационная деятельность: теория и практика. –2016. - №7(3). – 17 с. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26698543>.

96 Захарова, Е.Н. Эффективное управление земельными ресурсами как фактор устойчивого развития региона [Электронный ресурс] / Е.Н. Захарова, И.А. Астахова// Вестник Адыгейского государственного университета. - Серия 5: Экономика. - 2010. – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnoe-upravlenie-zemelnymi-resursami-kak-faktor-ustoychivogo-razvitiya-regiona>.

97 Зинатчина, Г.Ф. Повышение экономической эффективности управления земельными ресурсами городов Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05/ ГУЗ. – М., 2017. – 207 с. – Режим доступа: <https://www.guz.ru/nauka/dissertatsionnyy-sovet/d-220-025-02/dissertatsii-na-rassmotrenii.php>.

98 Ильина, И.Н. Региональная экономика и управление развитием территорий [Текст]: И.Н. Ильина [и др.] / М. : Юрайт, 2016. – 351 с.

99 Инструкция по межеванию земель [Электронный ресурс] : утв. Роскомземом 08.04.1996 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

100 Информация о границах населенных пунктов, содержащихся в ЕГРН за период с 2017 по 2018 год [Текст]. - Отчет о работе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

101 История Мытищинского района [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.m-y-t.ru/history/>.

102 Калюжин, В.А. Изменения и уточнения границ муниципальных образований [Электронный ресурс] / В.А. Калюжин, Ф.В. Каравайцев // XI Международный научный конгресс и выставка «Интерэкспо Гео-Сибирь.: сб. науч. тр. Т. 4. - Новосибирск, 2015. - С. 142. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23402101>.

103 Карпик, К.А. Разработка и исследование методики землеустроительных работ по описанию границ муниципальных образований [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... техн. наук: 25.00.26/ ФГБОУ ВПО «СГГА». - Новосибирск, 2014. – 24 с. – Режим доступа: <http://diss.seluk.ru/distroitelstvo/1868027-1-razrabotka-issledovanie-metodiki-zemleustroitelnih-rabot-opisaniyu-granic-municipalnih-obrazovaniy.php>.

104 Карта ФГИС ТП [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [fgis.economy.gov.ru /](http://fgis.economy.gov.ru/).

105 Кадастровая палата продолжает внесение в ЕГРН сведений о границах объектов землеустройства [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://odin.ru/news/?id=48872>.

106 Кириллова, В.С. Этапы реформы государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов в России [Текст] / В.С. Кириллова, О.Б. Мезенина // Актуальные проблемы геодезии, кадастра, рационального земле- и природопользования. Материалы Международной научно-практической конференции / Ответственный редактор А. М. Олейник. - Том. 1. Тюмень: Тюменский индустриальный университет. – 2018. – С. 179-183.

107 Кичигин, Н.В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки [Электронный ресурс] / Н.В. Кичигин // Имущественные отношения в РФ. – 2014. - № 2 (149). - 24 с. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21165800>.

108 Крассов, О.И. Генеральные планы и проекты черты городских и сельских поселений [Электронный ресурс] / О.И. Крассов. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/comm/5948/>.

109 Лойко, П. Ф. Землепользование: Россия, мир (взгляд в будущее) [Текст]: / П.Ф. Лойко. Кн.1. – М.: ГУЗ, 2009. – 332 с.

110 Малчинов, А.С. Территориальное планирование в Российской Федерации: правовые аспекты [Электронный ресурс] / А.С. Малчинов // Конституционное и муниципальное право. -№1– 2010. - С. 29-32. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=13287604>.

111 Медведева, О.Е. Проблемы устойчивого землепользования в России [Текст]: О.Е. Медведева / М. : ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития. Центр экологической политики России, 2009. – 3 с.

112 Методика расчета продолжительности выполнения работ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://helpiks.org/6-66114.html>.

113 Методические рекомендации по проведению землеустройства при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства

[Электронный ресурс]: утв. Росземкадастром 17.02.2003 // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

114 Методика установления границ территории объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) и выявленных объектов культурного наследия, расположенных между Садовым кольцом и границей Центрального административного округа города Москвы [Электронный ресурс]. – М. : Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы, ГУП «НИИПи Генплана г. Москвы, 2008. – С. 1-20. - Режим доступа: <http://pf-grado.ru/wp-content/uploads/2017/01/Metodika-ustanovleniya-granits-territoriy-ob'ektovkulturnogo-naslediya.pdf>.

115 Новиков, А.А. Аспекты правового регулирования зонирования городских и сельских поселений [Электронный ресурс] / А.А. Новиков, О.И. Носова // Экономика и экология территориальных образований. -№2 - 2016. - С. 31-34. - Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26295571>.

116 Новости министерства строительного комплекса Московской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://msk.mosreg.ru/multimedia/novosti/novosti/03-11-2015-16-16-50-s-a-pakhomov-pochti-1000-obmanutykh-dolshchikov-do/#undefined>.

117 Новости Мытищи [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://opmmr.ru/news/the-transformation-of-the-mytishchi>.

118 Озеров, Е.С. О принципе наилучшего и наиболее эффективного использования объекта оценки [Текст] / Е.С. Озеров // Вопросы оценки. - 2009. - № 3. – С. 53-56.

119 Обзор сложившихся проблем реализации «лесной амнистии» и конфликтов градостроительных, лесных и кадастровых отношений [Электронный ресурс] / Заседание Комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере экономики // ООО «Институт территориального планирования «ГРАД». - Режим доступа: https://itpgrad.ru/sites/default/files/2018.02.21_%D0%90.%D0%

9D.%20%D0%91%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85_%D0%A2%D0%9F%D0%9F%20%D0%A0%D0%A4.pdf.

120 О наличии и распределении земель в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-ossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/>.

121 Показатели оценки эффективности работы 2017 год Мытищи [Электронный ресурс] / Администрация городского округа Мытищи Московская область. – Режим доступа : <http://mytyshi.ru/eaf/economics/effectiveness/>.

122 Попова, О.О. Экономическое обоснование установления границ населенных пунктов в схемах территориального планирования муниципального района в условиях Крайнего Севера [Электронный ресурс]: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05/ ГУЗ. – М., 2013. – С. 10. – Режим доступа: <https://www.guz.ru/nauka/dissertatsionnyy-sovet/d-220-025-02/dissertatsii-na-rassmotrenii.php>.

123 Порядок описания местоположения границ муниципальных образований, границ населенных пунктов и внесение сведений о них в государственный кадастр недвижимости от 04.02.2015 [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/press/news/poryadok-opisaniya-mestopolozheniya-granits-munitsipalnykh-obrazovaniy-granits-naselennykh-punktov-i/?contrast=Y/>.

124 По состоянию на 1 января 2019 года в ЕГРН содержатся сведения о 23 % границ населенных пунктов [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/press/news/po-sostoyaniyu-na-1-yanvary-2019-goda-v-egrn-soderzhatsya-svedeniya-o-23-granits-naselennykh-punkto/>.

125 Правила землепользования и застройки городского округа Мытищи Московской области [Электронный ресурс] /официальный сайт органов местного самоуправления. Городской округ Мытищи. – Режим доступа: <http://www.mityshi.ru/events/master-plan-and-land-use-and-development-rules.php>

126 Правила землепользования и застройки городского поселения Пироговский Мытищинского муниципального района Московской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fgistp.economy.gov.ru/>.

127 Проведение публичных слушаний по проектам генерального плана городского округа Мытищи и Правил землепользования и застройки городского округа Мытищи [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mityshi.ru /administration/composition/public-hearings-on-draft-master-plan-of-the-city-district-of-mityshchi-and-the-rules-of-land-use-and.php/>.

128 Публичная кадастровая карта [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://pkk5.rosreestr.ru/>.

129 Регионы России. Социально-экономические показатели - 2018 г. [Электронный ресурс]: стат. сборник / Росстат.– Москва, 2018. - Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_14p/Main.htm.

130 Росреестр подводит итоги внесения в ЕГРН сведений об административных границах за 3 квартал 2017 года [Электронный ресурс] // Журнал «Геодезия и картография». - Режим доступа: <http://geocartography.ru/news/industrynews/rosreestr-podvodit-itogi-vneseniya-v-egrn-svedeniy-ob-administrativnyh-granichah-za/>.

131 Салов, В.Ю. Основания и порядок установления границ и статуса муниципального образования [Электронный ресурс] / В.Ю. Салов. - 2013. - № 3 (45). – С. 80-83. - Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21012899>.

132 Сборник цен и общественно необходимых затрат труда (ОНЗТ) на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

133 Сведения о более 50% границ муниципальных образований внесены в ЕГРН [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. - Режим доступа: https://www.gazeta.ru/business/news/2018/04/04/n_11373997.shtml.

134 Севостьянов, А.В. Градостроительство и планировка населенных мест [Текст]: учебник / А. В. Севостьянов, Н. Г. Конокотин, Л. А. Кранц // под ред. А. В. Севостьянова, Н. Г. Конокотина. – М. : Колос, 2012. – 398 с.

135 Севостьянов, В.А. К вопросу установления границ населённых пунктов [Текст] / В.А. Севостьянов // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2014. - № 3 (111). – С.70-74.

136 Севостьянов, А.В. Проблемы, связанные с установлением границ поселений и населенных пунктов [Текст] / А.В. Севостьянов, А.А. Третьяченко // Землеустроительная наука и образование в России и за рубежом. Материалы Международного землеустроительного форума, посвященного проводимому под эгидой ООН Международного года почв и 180-летию высшего землеустроительного образования в России / под общ. ред. С.Н. Волкова, В.В. Вершинина. М.: ГУЗ. - 2015. – С. 328-331.

137 Севостьянов, А.В. Повышение эффективности землепользования населенных пунктов путём установления их границ [Текст] / А.В. Севостьянов, А.А. Горбунова // Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании. Материалы VIII Научно-практической конференции кафедры управления проектами и программами 11-15 апреля 2018 года / под общ. ред. В.И. Ресина. – М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2018. – С. 83-89.

138 Севостьянов, А.В. Повышение эффективности использования земель населенного пункта путём установления его границы [Электронный ресурс] / А.В. Севостьянов, А.А. Горбунова // Международный экономический журнал. – 2017. - №4. – Режим доступа: URL: <http://qje.su/zemleustrojstvo-i-zemledelie/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-4-2017-59/>.

139 Севостьянов, А.В. Установление границ поселений и населенных пунктов с целью рационального использования земель [Текст] / А.В. Севостьянов, А.А. Третьяченко // Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании. Материалы VI Научно-практической конференции, посвященной 20-летию кафедры управления проектами 14-17 апреля 2016 года / под общ. ред. В.И. Ресина. – М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2016. – С. 323-328.

140 Севостьянов, А.В. Экономика недвижимости [Текст]: учебник / А. В. Севостьянов. - М.: КолосС, 2007. - 276 с.

141 Севостьянов, А.В. Экономическая оценка земель малых городских поселений [Текст]: монография / А. В. Севостьянов. - М. : ГУЗ, 2003. - 159 с.

142 Сивцов, И.А. Экономическое обоснование установления границ и площади новых территорий города Москвы [Электронный ресурс] : автореф. дис. ...канд. эконом. наук: 08.00.05/ ГУЗ. – М., 2014. - 30 с. – Режим доступа: <https://www.guz.ru/nauka/dissertatsionnyy-sovet/d-220-025-02/dissertatsii-na-rassmotrenii.php>.

143 Синдревич, О.В. Проблемы рационального использования земли в интересах национального хозяйства страны [Электронный ресурс] / О.В. Синдревич // Российское предпринимательство. – 2008. – Том 9. – № 2 – С. 14-19. - Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=13415532>.

144 Стариков, А.С. Проблемы рационального использования земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс] / А.С. Стариков, В.П. Самарина // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 4. – 215 с. - Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17883047>.

145 Стерн, В.М. Единая система технико-экономических показателей проектов планировки и застройки сельских населенных пунктов: методические рекомендации [Текст] / В.М. Стерн, А.В. Севостьянов / М. : Стройиздат, 1978. – 9 с.

146 С начала 2018 года количество сведений о границах населенных пунктов в ЕГРН увеличилось на 8% [Электронный ресурс] / Федеральная

служба государственной регистрации, кадастра и картографии. - Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/press/news/s-nachala-2018-goda-kolichestvo-svedeniy-o-granitsakh-naselennykh-punktov-v-egrn-uvelichilos-na-8/>.

147 Тананушко, В.С. Земельный налог как механизм эффективного управления земельными ресурсами муниципальных образований [Электронный ресурс] / В.С. Тананушко // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2013. - №6 (141). - 73 с. - Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=19129241>.

148 Третьяченко, А.А. Разработка документов территориального планирования в целях эффективного и рационального использования земель [Текст] / А.А. Третьяченко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2016. - № 4 - С. 39-43.

149 Третьяченко, А.А. Установление границ поселений и населенных пунктов как инструмент эффективного использования земель [Текст] / А.А. Третьяченко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2015. - №9. - С. 59-63.

150 Трутнев, Э.К. Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости [Текст] / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин, Т.В. Гудзь, М.Д. Сафарова [и др.]. - М. : ФОНД «Институт экономики города», 2008. – 296 с.

151 Установление границ населенного пункта [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://odiplom.ru/lab/ustanovlenie-granic-naselennogo-punkta.html>.

152 Харьков, В.Н. К вопросу о понятии рационального использования земель [Электронный ресурс] / В.Н. Харьков // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2008. - №1. – С. 266. - Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12051318>.

153 Хлыстун, В.Н. Развитие земельных отношений в агропромышленном комплексе [Текст] // Вестник Российской академии наук. - 2019. - Т. 89. - №7. - С. 669-677.

154 Шмидт, И.В. Теоретико-правовая основа кадастрового учета границ населенного пункта [Текст] / И.В. Шмидт, А.А. Царенко, М.А. Панина // Естественные и технические науки. - 2015. - С. 254–257.

155 URL: <http://kladik.3dn.ru/index/defljatork1/0-9>.

156 URL: <http://rostender.info/>.

157 URL: https://soviet_legal.academic.ru/466/%D0%93%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%A1%D0%9A%D0%90%D0%AF_%D0%A7%D0%95%D0%A0%D0%A2%D0%90.

158 URL: <https://gufo.me/search?term=%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F+%D1%87%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0>.

159 China's Urbanization and Land: A Framework for Reform «Urban chine (2014), «Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization», Pages: 263-336. – 154. URL: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/China/Urban-China-SRs4-7.pdf>.

160 Space, Settlements, Towns: The Influence of Geography and Market Access on Settlement Distribution and Urbanization, University of Adelaide From the Selected Works of Florian Ploeckl, 2012, 44 pages. - URL: <https://works.bepress.com/ploeckl/8>.

161 Urban boundary and functional classification handbook, Transportation Statistics Office Florida Department of Transportation Tallahassee, Florida February, 2013, Pages: 1-36. – URL: <http://www.fdot.gov/PLANNING/statistics/hwysys/ubfchandbookfinal.pdf>.

162 Jenny Ludman, Settlement Boundary Methodology – Embleton Neighbourhood Plan. - 2018. - Pages: 1-7. - URL: <https://northumberlandparishes.uk/sites/default/files/parishcouncils/documents/2019/January/4%20Embleton%20and%200%20Christon%20Bank%20Settlement%20Boundary%20Methodology.pdf>.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

Сокращенно	Расшифровка
ЗК РФ	Земельный Кодекс Российской Федерации
ЕГРН	Единый государственный реестр недвижимости
ГрК РФ	Градостроительный кодекс Российской Федерации
Закон о переводе	закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»
ГФД	Государственный Фонд Данных
Росреестр	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
ДТП МО	документы территориального планирования муниципальных образований
СТП МР	схема территориального планирования муниципального района
ПЗиЗ	правила землепользования и застройки
госпрограмма	государственная программа «Архитектура и градостроительство Подмосковья» на 2014-2018 годы
ПС	публичные слушания
НК РФ	Налоговый кодекс Российской Федерации
ФГИС ТП	Федеральная государственная информационная система территориального планирования

ПРИЛОЖЕНИЕ А. Перечень основных нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы установления административно-территориальных границ

Таблица А.1

Дата принятия и номер	Название документа	Номер статьи или пункта
До 31.12.2017		
Кодексы		
25.10.2001 N 136-ФЗ	Земельный кодекс Российской Федерации	Ст.83,84
29.12. 2004 N 190-ФЗ	Градостроительный кодекс Российской Федерации	п.3,8 ст. 23
Федеральные законы		
18.06.2001 N 78-ФЗ	О землеустройстве	Ст.1,3,19,20,22,23,24
06.10.2003 N 131-ФЗ	Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации	п.1 ст. 11
21.12.2004 N 172-ФЗ	О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую	Ст. 8
29.12.2004 N 191-ФЗ	О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации	п.1,1.1 ст. 4.1
24.07.2007 N 221-ФЗ	О государственном кадастре недвижимости	Ст.46
13.07.2015 N 218-ФЗ	О государственной регистрации недвижимости	п.2 ст.10; п.1 ст.32; п. 6,11 ст.34
Постановления Правительства РФ		
30.07.2009 N 621	Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению	п.1 гл.I
20.08.2009 N 688	Об утверждении Правил установления на местности границ объектов землеустройства	п.2
Приказы МЭР РФ		
03.06.2011 N 267	Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства	п. 1,2,3
12.12.2014 N 798	Об установлении порядка и сроков включения в государственный кадастр недвижимости сведений об установленных до дня вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, содержащихся в документах, хранящихся в государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства	пп. 3 п. 2

(справочное)

Продолжение таблицы А.1

Дата принятия и номер	Название документа	Номер статьи или пункта
До 31.12.2017		
Нормативные и разъяснительные документы		
29.10.2002 N 150	СНиП 11-04-2003 «Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации»	п.1,2 п. 3.1.6 п. 17
04.07.2011 N Д23-2811	Письмо Минэкономразвития РФ	По тексту
30.12.2016 N 1034/пр	Об утверждении СП 42.13330 «СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»	п. 3.6
Законы Московской области		
07.06.1996 N 23/96-ОЗ	О регулировании земельных отношений в Московской области	Ст. 6
17.01.2001 N 12/2001-ОЗ	Об административно-территориальном устройстве Московской области	Ст. 7
07.03.2007 N 36/2007-ОЗ	О генеральном плане развития Московской области	Ст. 13
31.07.2012 N 132/2012-ОЗ	О порядке изменения границ муниципальных образований Московской области, их преобразования и упразднения в связи с изменением границы между Московской областью и сопредельными субъектами Российской Федерации	Ст.1
24.07.2014 N 106/2014-ОЗ	О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области	Подпункт 1,п. 1, ст.2
24.07.2014 N 107/2014-ОЗ	О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями	Подпункт 1,2 п.1, ст. 2
После 31.12.2017		
Приказ МЭР РФ		
04.05.2018 N 236	Об установлении форм графического и текстового описания местоположения границ населенных пунктов, территориальных зон, требований к точности определения координат характерных точек границ населенных пунктов, территориальных зон, формата электронного документа, содержащего сведения о границах населенных пунктов (в том числе границах образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях, сведения о границах населенных пунктов (в том числе границах образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа, сведения о границах территориальных зон	Весь

ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Описание этапов подготовки и утверждения проектов установления границ населенных пунктов в составе документов территориального планирования муниципальных образований
(справочное)

Таблица Б.2

Этапы	Основания для выполнения этапов			
	Документы территориального планирования муниципальных образований не утверждены		Документы территориального планирования муниципальных образований утверждены	
	А	Б	В	Г
	СТП МР	ГП П или ГО	СТП МР	ГП П или ГО
Принятие решения о разработке проекта	В соответствии с ч. 5 ст. 9 ГрК РФ «подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения,	В соответствии с ч.2 ст. 24 ГрК РФ «решение о подготовке проекта генерального плана, а также решения о подготовке предложений о внесении в генеральный план изменений принимаются соответственно главой местной администрации поселения, главой местной администрации городского округа» [2]	Решение принимает орган местного самоуправления в соответствии с законами, целевыми программами, программами развития и пр.	

Продолжение таблицы Б.2

Этапы	Основания для выполнения этапов			
	Документы территориального планирования муниципальных образований не утверждены		Документы территориального планирования муниципальных образований утверждены	
	А	Б	В	Г
	СТП МР	ГП П или ГО	СТП МР	ГП П или ГО
Принятие решения о разработке проекта	объектов местного значения, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса и сведений, содержащихся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования» [2]			
Проведение конкурса на разработку документации	-	Определение исполнителя разработки проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план рекомендуется осуществлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, путем проведения конкурса, аукциона. С победителем конкурса, аукциона заключается государственный или муниципальный контракт на выполнение работ по разработке проекта генерального плана [26]	Определение исполнителя разработки проекта плана границ	
Заключение контракта, разработка ТЗ	В соответствии с техническим заданием и в сроки, установленные контрактом (договором), заказчику рекомендуется обеспечивать подготовку необходимой исходной информации для разработки проекта. Заказчик может заказать сбор исходной информации исполнителю разработки проекта, но с условием обеспечения содействия со своей стороны в сборе исходной информации. Условия подготовки исходной информации и финансирование этих работ излагаются в контракте (договоре)			

Продолжение таблицы Б.2

Этапы	Основания для выполнения этапов			
	Документы территориального планирования муниципальных образований не утверждены		Документы территориального планирования муниципальных образований утверждены	
	А	Б	В	Г
	СТП МР	ГП П или ГО	СТП МР	ГП П или ГО
Подготовительные работы	Подготовительные работы выполняются разработчиком документации (исполнителем) при участии заказчика и включают в себя сбор и анализ следующих исходных данных: исходные данные, необходимые для разработки документов территориального планирования, предусмотренные законодательством РФ		-	-
	Исходные данные, необходимые в том числе для разработки проекта границ. – картографическая основа - материалы и данные картографических работ масштаба 1:100000 и крупнее, материалы дистанционного зондирования, материалы инвентаризации земель и другие материалы и документы, содержащие необходимую информацию для составления проекта границ; – актуальные сведения единого государственного реестра недвижимости – кадастровые планы территории, кадастровые выписки, на которых в т.ч. указаны существующие границы поселений и населённых пунктов. – документы, удостоверяющие права на «приграничные земельные участки»; – адреса лиц, права которых могут быть затронуты (правообладатели пограничных земельных участков, правообладатели инженерных коммуникаций (электролинии, газопроводы, водопроводы и т.п.), проходящих по территории «приграничных земельных участков»)); – действующая градостроительная документация – документы территориального планирования (схемы территориального планирования муниципального района, генеральные планы поселения); ПЗиЗ поселения; проекты планировки и/или проекты межевания элементов планировочной структуры населённого пункта; где указаны границы поселения и населённого пункта; – документы государственного фонда данных, полученные в результате проведения землеустройства, на границы сопредельных поселений и населённых пунктов, документы государственного картографо-геодезического фонда, содержащего материалы об установлении и изменении границ субъектов Российской Федерации, границ муниципальных образований; – данные геодезических измерений, материалы и данные дистанционного зондирования Земли (аэрофотосъемки и космической съемки); – материалы и данные по созданию и ведению государственных нивелирных сетей, геодезических сетей необходимых классов и разрядов; - иные документы и сведения.			

Продолжение таблицы Б.2

Этапы	Основания для выполнения этапов			
	Документы территориального планирования муниципальных образований не утверждены		Документы территориального планирования муниципальных образований утверждены	
	А	Б	В	Г
	СТП МР	ГП П или ГО	СТП МР	ГП П или ГО
Разработка документации (исполнитель)	Разработка проекта СТП МР	Разработка проекта генерального плана ГО или П	-	-
Определение площади и координат характерных точек границы (исполнитель)	Определение координат характерных точек границ выполняется одним из следующих методов: геодезическим; спутниковых геодезических измерений; фотограмметрическим; картометрическим; аналитическим. При необходимости проводится полевое обследование территории. Полевое обследование границ включает в себя, в том числе, геодезическую съемку, в установленном договором объёме, выявление состояния межевых знаков, пунктов опорной межевой сети и иной геодезической основы. Результаты обследования опорной межевой сети и иной геодезической основы отражаются в составе землеустроительного дела.			
Разработка проекта границ (исполнитель)	Составление тома «проект границ» в составе проектной документации по разработке проекта генерального плана или СТП МР на основе собранных исходных данных. Примерная форма и содержание проекта границ представлено в приложении В.			
Размещение документации в сети «Интернет» (в т.ч. ФГИС ТП), и согласование, в т.ч. проекта плана границ (заказчик, иные органы, определенные ГрК РФ)	Обязательной согласующей стороной является заказчик работ. Дополнительные согласования предусмотрены в случаях, определенных ГрК РФ. Проекты ДТП подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, не менее чем за три месяца до его утверждения и размещается на официальном сайте муниципального района, поселения городского округа (при наличии их официальных сайтов) в сети «Интернет». Опубликованию и размещению подлежат проект положений о территориальном планировании, предусмотренных ч.5 ст. 23 ГрК РФ, и проекты карты (схемы) или нескольких карт (схем), проект границ поселений и населенных пунктов на которых отображена информация, предусмотренная ч. 6 ст. 23 ГрК РФ [2]. Заказчик обеспечивает рассмотрение текстового, графического и координатного описания границы и публикует проект границ населенного пункта в официальном печатном издании муниципального образования, а также размещает информацию о решении на официальном сайте		-	-

Продолжение таблицы Б.2

Этапы	Основания для выполнения этапов			
	Документы территориального планирования муниципальных образований не утверждены		Документы территориального планирования муниципальных образований утверждены	
	А	Б	В	Г
	СТП МР	ГП П или ГО	СТП МР	ГП П или ГО
	администрации. В соответствии со ст. 57.1 ГрК РФ разработана федеральная государственная информационная систем территориального планирования (далее – ФГИС ТП) [2]. Данная система представляет собой доступный через специализированный Интернет-сайт информационно-аналитический ресурс, обеспечивающий доступ к сведениям государственных и муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и территориального планирования, в т.ч. для целей согласования. На основании статьи 25 ГрК РФ орган местного самоуправления поселения (городского округа) размещает проект генерального плана поселения (городского округа) с измененными границами населенного пункта во ФГИС ТП			
Создание согласительной комиссии и внесение изменений	В соответствии с ч. 9 ст. 21 ГрК РФ в случае поступления от одного или нескольких указанных в части 6 настоящей статьи органов заключений, содержащих положения о несогласии с проектом схемы территориального планирования муниципального района с обоснованием принятых решений, глава местной администрации муниципального района в течение тридцати дней со дня истечения установленного срока согласования такого проекта принимает решение о создании согласительной комиссии. Максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать три месяца [2]	Ч. 9 ст. 25 ГрК РФ заключения на проект генерального плана могут содержать положения о согласии с таким проектом или несогласии с таким проектом с обоснованием причин такого решения. В случае поступления от одного или нескольких указанных в части 7 настоящей статьи органов заключений, содержащих положения о несогласии с проектом генерального плана с обоснованием принятого решения, глава местной администрации поселения, глава местной администрации городского округа в течение тридцати дней со дня истечения установленного срока согласования проекта генерального	-	-

Продолжение таблицы Б.2

Этапы	Основания для выполнения этапов			
	Документы территориального планирования муниципальных образований не утверждены		Документы территориального планирования муниципальных образований утверждены	
	А	Б	В	Г
	СТП МР	ГП П или ГО	СТП МР	ГП П или ГО
		плана принимают решение о создании согласительной комиссии. Максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать три месяца [2]		
Принятие решения о согласовании проекта или о его доработке (глава администрации муниципального района)	В соответствии с ч. 12 ст. 21 ГрК РФ на основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, глава местной администрации муниципального района вправе принять решение о направлении согласованного или не согласованного в определенной части проекта схемы территориального планирования муниципального района в представительный орган местного самоуправления муниципального района или об отклонении проекта схемы территориального планирования муниципального района и о направлении его на доработку [2]	В соответствии с ч. 12 ст. 25 на основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, глава местной администрации поселения, глава местной администрации городского округа вправе принять решение о направлении согласованного или не согласованного в определенной части проекта генерального плана в представительный орган местного самоуправления поселения, представительный орган местного самоуправления городского округа или об отклонении такого проекта и о направлении его на доработку [2]	-	
Проверка пересечений в ЕГРН (орган регистрации прав)	После согласования проект плана границ передаётся исполнителем документации в орган регистрации прав, с целью проверки пересечений границы с границами других земельных участков и других административно-территориальных границ. (Порядок и сроки передачи должны регулироваться органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений). Отказ производится в случае наличия пересечений границы с другими административно-территориальными образованиями, кадастровыми кварталами и с земельными участками более чем на 75% от площади участка			

Продолжение таблицы Б.2

Этапы	Основания для выполнения этапов			
	Документы территориального планирования муниципальных образований не утверждены		Документы территориального планирования муниципальных образований утверждены	
	А	Б	В	Г
	СТП МР	ГП П или ГО	СТП МР	ГП П или ГО
Наделение границ в ЕГРН статусом «временные» (орган регистрации прав)	В случае отсутствия пересечений и положительного согласования проекта границ на этапе №7 орган регистрации прав придаёт границе статус временный до окончания срока, предусмотренного контрактом на разработку документов территориального планирования. Данный статус на указанный период приостанавливает все действия в пределах протяженности границы.			
Оповещение о проведении публичных слушаний (заказчик)	-	Ч. 8 Ст. 28 ГрК РФ срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования об их проведении до дня опубликования заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может быть менее одного месяца и более трех месяцев [2]	-	-
Проведение публичных слушаний (заказчик)	-	Ч. 1 Ст. 5.1. ГрК РФ - в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства по проектам генеральных планов, проектам, предусматривающим внесение изменений указанный утвержденный документ, в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений настоящего Кодекса проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, за исключением случаев,	-	-

Продолжение таблицы Б.2

Этапы	Основания для выполнения этапов			
	Документы территориального планирования муниципальных образований не утверждены		Документы территориального планирования муниципальных образований утверждены	
	А	Б	В	Г
	СТП МР	ГП П или ГО	СТП МР	ГП П или ГО
		предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами [2]. Ст.28 131-ФЗ от 06.10.2003 установлено, что для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания [18]. Порядок организации и проведения публичных слушаний устанавливается уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Положения об общественных обсуждениях и публичных слушаниях применяются в соответствии с ч. 2 – 4 ФЗ N 455-ФЗ от 29.12.2017 [8]		
Опубликование протокола и заключения о результатах ПС (заказчик)	-	Содержание и порядок опубликования заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний указаны в ч. 22-23 ст. 5.1 ГрК РФ [2]	-	-
Утверждение документации, размещение в сети «интернет» (в т.ч. ФГИС ТП) (представительный ОМС)	В соответствии с ч. 1 ст. 20 ГрК РФ СТП МР, в том числе внесение изменений в такую схему, утвержда	В соответствии с ч. 13 ст. 24 ГрК РФ представительный орган местного самоуправления поселения, представительный орган местного самоуправления городского округа с учетом протокола общественных обсуждений или публичных слушаний, заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний принимают решение об утверждении генерального плана или	Размещение утвержденного проекта плана границ в сети «Интернет»	

Продолжение таблицы Б.2

Этапы	Основания для выполнения этапов			
	Документы территориального планирования муниципальных образований не утверждены		Документы территориального планирования муниципальных образований утверждены	
	А	Б	В	Г
	СТП МР	ГП П или ГО	СТП МР	ГП П или ГО
	ется представителем органом местного самоуправления муниципального района [2]	об отклонении проекта генерального плана и о направлении его соответственно главе местной администрации поселения, главе местной администрации городского округа на доработку в соответствии с указанными протоколом и заключением [2]		
Внесение сведений в ЕГРН (орган регистрации прав)	Государственный кадастровый учет границ населенных пунктов предусмотрен и регулируется Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 N 218-ФЗ [12]			
Перенесение проектных предложений на местность, закрепление границ межевыми знаками (исполнитель)	Установление границ в натуре производится за счет средств заказчика в соответствии с законодательством, организациями, обладающими соответствующей лицензией. Установление границы в натуре должно быть прописано отдельным пунктом в договоре подряда/или прописано отдельным договором с указанием источника финансирования и дополнительных особенностей проведения работ. Приемка установленной в натуре границы проводится специально образованной комиссией			

ПРИЛОЖЕНИЕ В. Образец оформления проектной документации по установле-
нию границ населенных пунктов в составе документов территориального плани-
рования
(справочное)

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН

(наименование поселения, городского округа)

ПОЛОЖЕНИЕ О ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

ТОМ № «____»

**ПРОЕКТ
УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

**ОПИСАНИЕ МЕСТОПОЛОЖЕНИЯ ГРАНИЦЫ НАСЕЛЕННОГО
ПУНКТА «_____»**

_____/_____/ Дата «__» _____ 20__ г.
ФИО, подпись

Место для оттиска печати лица,
подготовившего описание
местоположения границ объекта

Место, год

СОДЕРЖАНИЕ

1. Пояснительная записка, в том числе экономическое обоснование прохождения границы
2. Описание местоположения границы населенного пункта (перечень координат)
3. Графическое описание местоположения
 - 3.1 Общая карта (план) границ населенных пунктов
 - 3.2 План границ населенного пункта
4. Перечень земельных участков, подлежащих включению в границу населённого пункта
5. Перечень земельных участков, подлежащих исключению из границы населенных пунктов
6. Иные сведения

1 ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Описание местоположения границы _____

(наименование объекта)

Работы выполнила _____ на основании

(название организации)

заключенного договора, контракта № _____ от «__» _____ 20____ г.

(нужное подчеркнуть)

Заказчик работ - _____

Описание границы произведено на основании следующих документов:

— Кадастровый план территории № _____;

— _____.

Работы проведены в соответствии с:

— Земельным кодексом РФ от 25.10.2001г. № 136-ФЗ;

— _____.

Перечень проводимых работ:

— подготовительные работы (.....);

— _____.

Площадь объекта составляет _____ кв. м $\pm$ _____ (дельта Р) кв. м.

В границу населенного пункта входят земли следующих кадастровых кварталов:

Обоснование прохождения границы (в т.ч. расчеты)

Кадастровый инженер

ФИО, М.П.

2 ОПИСАНИЕ МЕСТОПОЛОЖЕНИЯ ГРАНИЦЫ НАСЕЛЕННОГО ПУНКТА (ПЕРЕЧЕНЬ КООРДИНАТ)

ОПИСАНИЕ МЕСТОПОЛОЖЕНИЯ ГРАНИЦ (ПЕРЕЧЕНЬ КООРДИНАТ)						

(наименование объекта)						
Сведения о местоположении границ объекта						
1. Система координат _____						
Обозначение характерных точек границ	Координаты, м				Метод определения координат и средняя квадратическая погрешность положения характерной точки (Mt), м	Описание закрепления точки
	Существующие		Новые			
	X	Y	X	Y		
1	2	3	4	5	6	7

3 ГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ МЕСТОПОЛОЖЕНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЕННОГО ПУНКТА

3.1 ОБЩАЯ КАРТА (ПЛАН) ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

ГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ МЕСТОПОЛОЖЕНИЯ ГРАНИЦ

(наименование объекта)

ОБЩАЯ КАРТА (ПЛАН) ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Масштаб 1: _____

Используемые условные знаки и обозначения:

3.2 ПЛАН ГРАНИЦ НАСЕЛЕННОГО ПУНКТА

ГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ МЕСТОПОЛОЖЕНИЯ ГРАНИЦ

(наименование объекта)

ПЛАН ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Масштаб 1: _____

Используемые условные знаки и обозначения:

**4 ПЕРЕЧЕНЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ПОДЛЕЖАЩИХ ВКЛЮЧЕНИЮ
В ГРАНИЦЫ НАСЕЛЕННОГО ПУНКТА**

(наименование объекта)

Кадастровый номер	Категория земель	Населенный пункт	Функциональная зона	Площадь, га

**5 ПЕРЕЧЕНЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ПОДЛЕЖАЩИХ ИСКЛЮ-
ЧЕНИЮ ИЗ ГРАНИЦЫ НАСЕЛЕННОГО ПУНКТА**

(наименование объекта)

Кадастровый номер	Категория земель	Населенный пункт	ВРИ	Функциональ- ная зона	Площадь, га

6 ИНЫЕ СВЕДЕНИЯ



ПРИЛОЖЕНИЕ Д. Смета на землеустроительные работы
(справочное)

Таблица Д.3

№	Виды работ	Исходные данные	Формула и расчет стоимости	Стоимость работ, руб.
1	Подготовительные работы для выдачи хозяйствам свидетельств на право собственности на землю (Ц1)	СпЦ-95-ОНЗТ таблица 74 Сборника а = 668, в = 49. $K1=1,0 + 0,10(n - 1)=1,0 + 0,10(2 - 1) = 1,1$ $K2=1,0 - 0,40(2 - 0,077) = 0,23$	$a \cdot K1 \cdot K2 + v \cdot L = 668 \cdot 1,1 \cdot 0,23 + 49 \cdot 6,4$	482,6
2	Проложение теодолитных ходов (Ц2)	СпЦ-95-ОНЗТ таблица 2 Сборника а = 1295, в = 432; Массивов: 2; Длина теод. хода L = 6,3 км; Количество точек стояния на 1 км = 2; $K3=1,0 - 0,04(15 - L)=1,0 - 0,04 \cdot (15 - 6,4) = 0,66$. $K4=1,0 + 0,10(n - 1)=1,0 + 0,10(2 - 1) = 1,1$ $K5=1,2$	$a \cdot K3 \cdot K4 + v \cdot K2 \cdot K5 \cdot L = 1295 \cdot 0,66 \cdot 1,1 + 432 \cdot 1,2 \cdot 6,4$	4257,93
3	Горизонтальная съемка (Ц3)	СпЦ-95-ОНЗТ таблица 5 Сборника а = 1477, в = 8; Контуров: 2; Р съёмки = 77 га; М = 1:5000; $K6=1,0 - 0,003(200 - n)=1,0 - 0,003(200 - 77) = 0,631$ $K7=1,0 - 0,035(20 - n)=1,0 - 0,035(20 - 2) = 0,37$ $K8=1,0 + 0,10(n - 1)=1,0 + 0,10(2 - 1) = 1,1$ $K9=1,30$ $K10=1,25$	$1477 \cdot 0,631 \cdot 1,1 + 8 \cdot 0,37 \cdot 1,3 \cdot 1,25 \cdot 77$	1395,56
4	Нанесение на плановую основу границ землепользований (Ц4)	СпЦ-95-ОНЗТ таблица 42 Сборника а = 137, в = 50 $K11=1,0 + 0,07(n - 5)=1,0 + 0,07(32 - 5) = 2,89$ $K12=1,0 - 0,04(20 - n)=1,0 - 0,04(20 - 6,4) = 0,46$ $K13=1,0 + 0,01(n - 1)=1,0 + 0,10(2 - 1) = 1,1$ $K14=1,05$	$a \cdot K12 \cdot K13 + v \cdot K11 \cdot K14 \cdot L = 137 \cdot 0,46 \cdot 1,1 + 50 \cdot 2,89 \cdot 1,05 \cdot 6,4$	1040,36
5	Составление и вычерчивание карты (плана) границ землепользования (Ц5)	СпЦ-95-ОНЗТ таблица 75 Сборника а = 355, в = 22 $K15=1,0 + 0,15(n - 1)=1,0 + 0,15(2 - 1) = 1,15$ $K16=1,0 - 0,45(2 - n)=1,0 - 0,45 \cdot (2 - 0,077) = 0,1315$ $K17=1,0 + 0,10(n - 5)=1,0 + 0,10(32 - 5) = 3,7$ $K18=1,2$ $K19=1,0 + 0,10(n - 1)=1,0 + 0,10(2 - 1) = 1,1$	$a \cdot K15 \cdot K16 \cdot K19 + v \cdot K17 \cdot K18 \cdot P = 355 \cdot 1,15 \cdot 0,1315 \cdot 1,1 + 22 \cdot 3,7 \cdot 1,2 \cdot 0,077 = 59,05 + 7,52$	66,57

Продолжение таблицы Д.3

№	Виды работ	Исходные данные	Формула и расчет стоимости	Стоимость работ, руб.
6	Вычисление общей площади землепользования (Ц6)	СпЦ-95-ОНЗТ таблица 35 Сборника $a=56, \quad b=34;$ Массивов: 2; Р землепользования = 0,077 тыс. га; $M=1:5000;$ $K20=1,0 - 0,9(1 - n)=1,0 - 0,9(1 - 0,077) = 0,1693$ $K21=1,0 - 0,70(1-n)=1,0 - 0,70(1 - 0,077)=0,3539$ $K22=1,0 + 0,20(n - 1) = 1,0 + 0,20(2 - 1)=1,2$	a^* $K20 * K22 + b * K21 * P = 56 * 0,1693 * 1,2 + 34 * 0,3539 * 0,077$	12,3
7	Описание и согласование границ землепользования (Ц7)	СпЦ-95-ОНЗТ таблица 75 Сборника $A=882, \quad b=11;$ Протяж. границы $L = 6,3$ км. 38 точек на 1 км хода $K23=2,5$ $K24=1,0 - 0,02(40 - n) = 1,0 - 0,02(40 - 6,4)=0,328$ $K25=1,0 + 0,05(n - 1)=1,0 + 0,05(38 - 1)= 2,85$ $K26=1,5$	$a * K23 * K24 + b * K25 * K26 * L = 882 * 2,5 * 0,328 + 11 * 2,85 * 1,5 * 6,4$	1024,2
Общая стоимость работ по землеустройству (Цобщ1)		СпЦ-95-ОНЗТ Приложение 1 и 2 $k1 = 1,05;$ $k2 = 1,03$	$(Ц1 + Ц2 + Ц3 + Ц7) * k1 + (Ц4 + Ц5 + Ц6) * k2 = (482,61 + 4257,93 + 1395,56 + 1024,2) * 1,05 + (1040,36 + 66,57 + 12,3) * 1,03$	8671,13
Общая стоимость землеустроительных работ с учетом инфляционных процессов (Цобщ2)		Письмо Росземкадастра №НК/353 от 2.04.2002г. $D=4,22;$ Пр. МЭРТ №337 от 11.11.2003 г., №298 от 09.11.2004 г., №277 от 27.10.2005 г., №359 от 03.11.2006 г., №401 от 19.11.2007 г., №685 от 18.11.14 г. Коэффициент дефлятор к сборнику цен на 2015 год $D=12,73$	$Ц_{общ1} * D = 8671,13 * 12,73$	110383,49
Общая стоимость землеустроительных работ с учетом транспортных расходов (Цобщ3)		п. 7 Общих указаний Сборника: 25%	$Ц_{общ2} * 25\% = 110383,49 + (110383,49 * 25)/100$	137979,36
Общая стоимость землеустроительных работ с учетом НДС 18% (Цобщ4)		п.3 ст. 164 НК РФ: 18%	$Ц_{общ3} * 18\% = 137979,36 + (137979,36 * 18)/100$	162815,65
Общая стоимость землеустроительных работ (Цитог1)		-	$Ц_{общ4} * 50\% = 162815,65 + (162815,65 * 50)/100$	244223,475