

УДК 528.58:502.6(571.14)

DOI: 10.33764/2411-1759-2020-25-1-263-273

О ДИНАМИКЕ РАЗВИТИЯ РЕЖИМОВ ОХРАННЫХ ЗОН ГЕОДЕЗИЧЕСКИХ ПУНКТОВ И ИХ УСТАНОВЛЕНИИ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Иван Викторович Пархоменко

Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области, 630091, Россия, г. Новосибирск, ул. Державина, 28, кандидат технических наук, заместитель руководителя, e-mail: iv_uy@ngs.ru

Наталья Владимировна Зайцева

Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новосибирской области, 630091, Россия, г. Новосибирск, ул. Державина, 28, заместитель руководителя, e-mail: rn_zayceva@mail.ru

Геодезические пункты имеют важное значение в обеспечении бесперебойного функционирования различных отраслей экономики в Российской Федерации. Для защиты геодезических пунктов законодательством определен правовой режим и порядок установления охранных зон этих объектов. В работе исследован режим охранных зон геодезических пунктов, выполнен анализ меняющихся с течением времени режимов охранных зон геодезических пунктов в Российской Федерации. Показано значение охранных зон геодезических пунктов для обеспечения их сохранности; установлено, что за последние 23 года произошли большие изменения в подходе к охранным зонам; обобщено, что существуют значительный процент повреждения и уничтожения геодезических пунктов и высокие темпы установления охранных зон геодезических пунктов.

Ключевые слова: охранные зоны, геодезические пункты, Росреестр.

Введение

Сведения об охранных и защитных зонах, которые подлежат учету в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) в его особом разделе – реестре границ, пополняются из года в год. В ЕГРН вносятся сведения о границах таких зон с особыми условиями использования территории (ЗОУИТ), сведения об их видах, размерах, ограничениях и запретах, действующих в их границах. Однако на сегодняшний день ЕГРН нельзя назвать полным в отношении ЗОУИТ.

Утверждая такой важный документ, задающий направление развития Росреестра, как План трансформации делового климата, в распоряжении от 17.01.2019 № 20-р [1] Правительство Российской Федерации утвердило ключевые показатели эффективности, касающиеся ЗОУИТ. Они представлены на рис. 1 и касаются только объектов культурного наследия.

Наличие такого интенсивного плана учета территорий и охранных зон объектов культурного наследия указывает на высокую приоритетность этих зон. Нужно заметить, что плановые показатели существуют и по ряду других ЗОУИТ [2, 3].

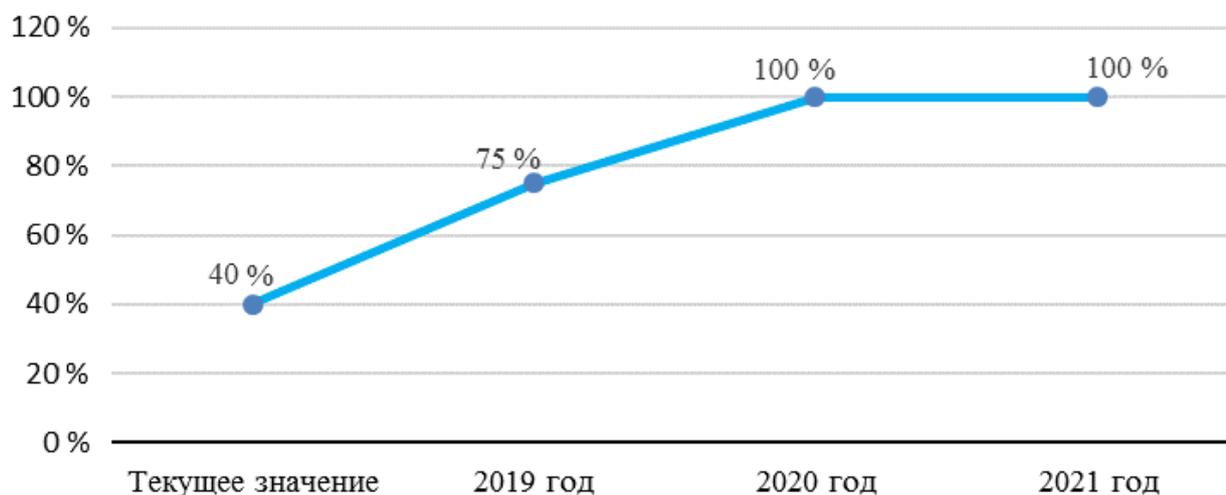


Рис. 1. Планируемый процент территорий объектов культурного наследия федерального значения, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, и границ зон охраны таких объектов, внесенных в ЕГРН, по плану Правительства Российской Федерации (ключевые показатели эффективности)

Целью настоящей работы является исследование режима охранных зон геодезических пунктов. Задачи, которые необходимо решить для достижения указанной цели, включают: установление важности сохранности геодезических пунктов, анализ изменения законодательства об охранных зонах геодезических пунктов и отражение динамики развития охранных мер в отношении геодезических пунктов в Новосибирской области.

Постановка проблемы

Геодезические пункты имеют важное значение в жизни государства: некоторые из них используются в стратегических и военных целях, некоторые – для целей авиации и обеспечения иного транспорта, а также есть те, которые используются для обеспечения кадастровых работ и для множества других целей [4, 5]. Именно поэтому важно сохранить эти пункты в целости, включая все три их элемента: центр, специальную метку (марку) и наружный знак.

Государству важно знать, какие из пунктов геодезической сети могут быть использованы для геодезических и картографических работ и полностью сохранились, а какие повреждены и утрачены. Функции по учету геодезических пунктов в настоящее время возложены на Росреестр.

Для установления количества поврежденных или утраченных геодезических пунктов Росреестр осуществляет мониторинг состояния пунктов на основании:

1) сведений о пунктах государственной геодезической сети, предоставляемых кадастровыми инженерами при выполнении ими кадастровых работ и использовании этих пунктов. Следует отметить, что такие сведения не всегда бывают достоверными, поскольку кадастровые инженеры могут пользоваться пунктами лишь номинально, фактически используя средства измерений, не связанные с данными пунктами (измерения с других пунктов или меньшее количество пунктов, в последнем случае сведения достоверны частично).

Существует правило о необходимости предоставить фотографии с места размещения пункта государственной геодезической сети [6] (пример оформления представлен на рис. 2).



Рис. 2. Оформление фотографий с места размещения пунктов государственной геодезической сети

В связи со сложившейся ситуацией, когда массово предоставляются недостоверные данные о геодезических пунктах, Росреестром издано письмо от 13 сентября 2019 г. № 19/1-00686/19, дополнительно разъясняющее особенности фиксации сведений о пунктах в межевых и технических планах, которые готовит кадастровый инженер. Так, дата обследования состояния наружных знаков не может быть ранее даты заключения договора подряда на выполнение кадастровых работ. Эта формулировка еще раз указывает на необходимость предоставления актуальных данных об использованных геодезических пунктах в результатах кадастровых работ;

2) сведений, полученных должностными лицами территориального Управления Росреестра, осуществляющими федеральный государственный надзор в сфере геодезии и картографии, в результате визуального обследования геодезических пунктов. Проблема получения этих сведений заключается в невысоких темпах проведения обследования, которые связаны с дефицитом кадров.

Так, в Новосибирской области в 2018–2019 гг. (по состоянию на 3-й квартал 2019 г.) обследован лишь небольшой процент геодезических пунктов (рис. 3).

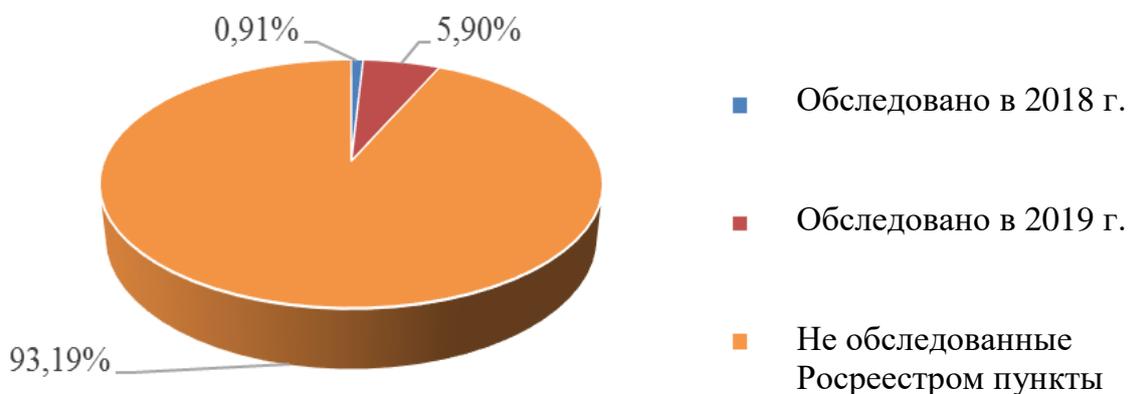


Рис. 3. Данные об обследованных пунктах по состоянию на 3-й квартал 2018 г. и 3-й квартал 2019 г.

В то же время высока результативность таких обследований. Так, на рис. 4 отображены выявленные поврежденные пункты из числа обследованных.

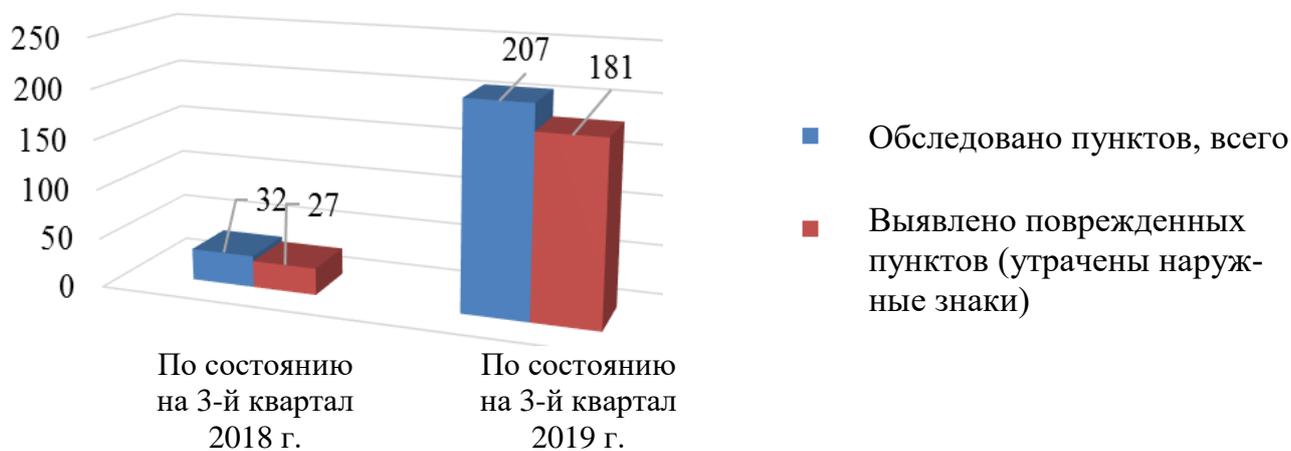


Рис. 4. Данные об обследованных и выявленных поврежденных пунктах по состоянию на 3-й квартал 2018 г. и 3-й квартал 2019 г.

Следовательно, качество выполнения обследований территориальными органами Росреестра гораздо выше и достоверность абсолютна.

Важным вопросом является то, как защитить геодезический пункт. Ответ на этот вопрос нашелся давно: была создана концепция охранных зон, в которых запрещен ряд работ для того, чтобы обеспечить не только целост-

ность, но и точность геодезического пункта. В то же время проблема в том, могут ли охранные зоны геодезических пунктов в полной мере обеспечить их сохранность.

Методы и материалы

Охранные зоны геодезических пунктов стали актуальны с 1996 г., когда вступили в силу Федеральный закон от 26.12.1995 № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» [7] и подзаконный акт – постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.1996 № 1170 «Об утверждении Положения об охранных зонах и охране геодезических пунктов на территории Российской Федерации» [8], определяющий порядок установления охранных зон в отношении геодезических пунктов. Изменение этого подзаконного акта произошло в 2016 г., когда было принято новое постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2016 № 1037 «Об утверждении Правил установления охранных зон пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 7 октября 1996 г. № 1170» [9], регулирующее эти отношения. Обновление коснулось ряда вопросов, включая сами объекты охраны. Данный акт действовал с 1 января 2017 г. по 31 августа 2019 г. С этого срока стал функционировать новый подзаконный акт – постановление Правительства Российской Федерации от 21.08.2019 № 1080 «Об охранных зонах пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети» [10], который имеет выраженную корреляцию с действующим с 2016 г. Федеральным законом от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11]. Сравнение перечисленных подзаконных актов, регулирующих режим охранных зон геодезических пунктов представлен в таблице.

Таким образом, наблюдается развитие законодательной мысли в отношении геодезических пунктов.

Представляется, что тенденция к уменьшению запретов и их обобщению не является положительной. Так, в Новосибирской области на сегодняшний день полностью утрачен один пункт государственной геодезической сети по причине строительства капитального объекта на месте нахождения пункта. Сведения о его охранный зоне в ЕГРН отсутствовали. В целом же нужно отметить позитивную динамику установления охранных зон геодезических пунктов по состоянию на 3-й квартал 2019 г. (рис. 5).

Охранные зоны в отношении пунктов ФАГС (1 пункт), ВГС (10 пунктов), ГГрС (22 пункта) еще не устанавливались. Зато установлено более 3 000 зон для пунктов ГГС и СГС-1.

Сравнение подзаконных актов в сфере охраны геодезических пунктов

Сравниваемые признаки	Постановление Правительства РФ от 07.10.1996 № 1170	Постановление Правительства РФ от 12.10.2016 № 1037	Постановление Правительства РФ от 21.08.2019 № 1080
Охраняемые геодезические пункты	Астрономо-геодезические, геодезические, нивелирные и гравиметрические пункты, наружные знаки и центры этих пунктов	Пункты государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети	<ul style="list-style-type: none"> – пункты государственной геодезической сети (фундаментальная астрономо-геодезическая сеть, высокоточная геодезическая сеть, спутниковая геодезическая сеть I-го класса, астрономо-геодезическая сеть I-го и 2-го классов, геодезическая сеть ступенчатая 3-го и 4-го классов); – пункты государственной нивелирной сети (Кронштадтский футшток, нивелирная сеть I класса, нивелирная сеть II класса, нивелирная сеть III класса, нивелирная сеть IV класса); – пункты государственной гравиметрической сети (исходные (главные) гравиметрические пункты, расположенные в Москве и Новосибирске, государственная фундаментальная гравиметрическая сеть, государственная гравиметрическая сеть I-го класса)
Границы охранной зоны	Земельный участок, на котором расположен геодезический пункт, и полоса земли шириной 1 м, примыкающая к внешней стороне к границе пункта	<ul style="list-style-type: none"> – на местности границы – квадрат, стороны которого ориентированы по сторонам света и центральной точкой (точкой пересечения диагоналей) которого является центр пункта (сторона – 4 м); – если центры пунктов размещаются в стенах зданий (строений, сооружений) или в подвалах зданий (строений, сооружений), границы устанавливаются по контуру указанных зданий (строений, сооружений) 	<ul style="list-style-type: none"> – если центр пункта размещен на местности, в конструктивных элементах линейных сооружений и в конструктивных элементах большой протяженности (набережные, причалы), в конструктивных элементах зданий (строений, сооружений), в подвалах зданий (строений, сооружений), информация о контурах которых отсутствует в ЕГРН, – граница устанавливается как квадрат со сторонами 4 м, ориентированный по сторонам света и имеющий центральную точку (точку пересечения диагоналей) – центр пункта; – если центры пунктов размещаются в конструктивных элементах зданий (строений, сооружений), в подвалах зданий (строений, сооружений), информация о контурах которых содержится в ЕГРН – границы устанавливаются как контуры указанных зданий (строений, сооружений)

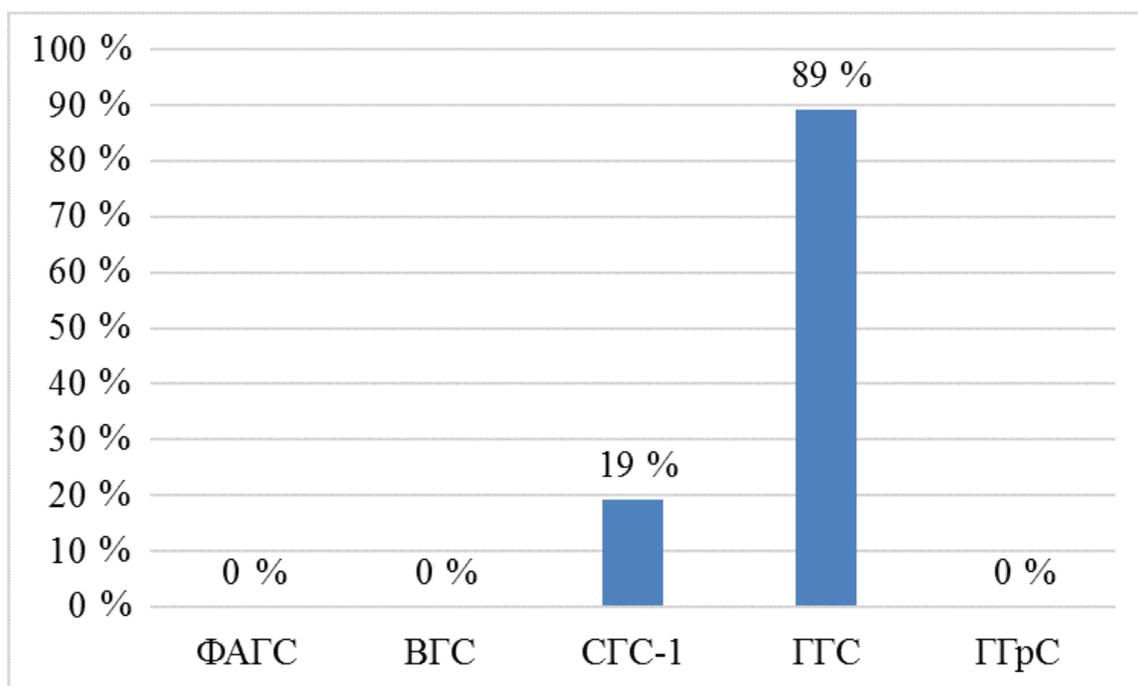


Рис. 5. Процент учтенных охранных зон геодезических пунктов в Новосибирской области по состоянию на 3-й квартал 2019 г.:

ФАГС – федеральная австрономо-геодезическая сеть; ВГС – высокоточная геодезическая сеть; ГГС – государственная геодезическая сеть; ГГрС – государственная гравиметрическая сеть

Причиной утраты геодезических пунктов, на наш взгляд, является антропогенная составляющая: природные факторы способны уменьшить точность (например, вследствие медленного движения плит [12, 13]), но редко способны испортить или уничтожить геодезический пункт. Такое может случиться, например, вследствие землетрясения. В Новосибирской области наблюдаются утрата и порча пунктов в результате вандализма, неразрешенного (самовольного) строительства и иных незаконных действий граждан [14].

Наиболее эффективными способами сохранения геодезических пунктов являются следующие:

- установление строгой юридической ответственности (включая уголовную) за повреждение, уничтожение или снос геодезических пунктов;
- проведение широкой разъяснительной работы в средствах массовой информации о значении геодезических пунктов (большая часть населения не имеет представления о роли этих пунктов);
- установление охранных зон и их фиксация в ЕГРН. Это позволит собственнику земельного участка заранее знать о нахождении на его объекте недвижимости особой зоны, на которой действуют ограничения и запреты.

Выводы и обсуждение

Подводя итоги исследования, возможно сделать следующие выводы.

1. Установление охранной зоны геодезического пункта – один из важнейших способов обеспечить его защиту от повреждения и уничтожения человеком.
2. Процесс установления охранных зон геодезических пунктов в Российской Федерации запущен в 1996 г., однако в последние годы наблюдается пересмотр подхода к нему.
3. Наблюдается высокий процент повреждения геодезических пунктов (за 2018–2019 гг. обнаружено 208 утраченных наружных знаков пунктов, т. е. 5,9 % от числа всех пунктов).
4. В Новосибирской области высокими темпами идет установление охранных зон геодезических пунктов, и на сегодняшний день в реестр границ ЕГРН внесено 87,1 % этих ЗОУИТ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об утверждении плана «Трансформация делового климата» [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.01.2019 № 20-р. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Правовая основа геодезического обеспечения при строительстве и благоустройстве населенных пунктов / Т. В. Илюшина и др. // Геодезия и картография. – 2016. – № 1. – С. 2–8.
3. Исчисление средоформирующего потенциала особо охраняемых территорий в границах сверхкрупного города в процессе государственного мониторинга его земель / А. П. Сизов и др. // Естественные и технические науки. – 2018. – № 11 (125). – С. 210–217.
4. Аврунев Е. И. Проектирование геодезического обоснования для координатного обеспечения кадастровых работ в территориальном образовании // Вестник СГУГиТ. – 2019. – Т. 24, № 1. – С. 146–157.
5. Пархоменко И. В., Федоренко Ю. В., Пархоменко Д. В. Использование современных достижений науки и техники судебным экспертом при производстве геодезической экспертизы // Вестник СГУГиТ. – 2019. – Т. 24, № 3. – С. 169–177.
6. Об установлении Порядка уведомления правообладателями объектов недвижимости, на которых находятся пункты государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, а также лицами, выполняющими геодезические и картографические работы, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на оказание государственных услуг в сфере геодезии и картографии, о случаях повреждения или уничтожения пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети [Электронный ресурс] : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.03.2017 № 135. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О геодезии и картографии [Электронный ресурс] : федер. закон от 26.12.1995 № 209-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении Положения об охранных зонах и охране геодезических пунктов на территории Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства от 07.10.1996 № 1170. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении Правил установления охранных зон пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации

от 7 октября 1996 г. № 1170 [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 12.10.2016 № 1037. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об охранных зонах пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 21.08.2019 № 1080. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Обиденко В. И. Определение метрических параметров территории Российской Федерации средствами геоинформационных систем // Вестник СГУГиТ. – 2018. – Т. 23, № 2. – С. 18–33.

13. Mazurova E. M., Kopeykin S. M., Karpik A. P. Development of a terrestrial reference frame in the Russian Federation // *Studia Geophysica et Geodaetica*. – 2017. – Vol. 61 (4). – С. 616–638.

14. Рягузова С. Е., Пархоменко И. В., Аврунев Е. И. Новые технологии в государственном земельном надзоре в Российской Федерации // Нефть и газ Сахалина 2018 : 22-й Междунар. конф. и выставки : материалы Первой нац. научно-практ. конф., 25–27 сент. 2018 г. – Южно-Сахалинск : СахГУ, 2018. – С. 54–55.

Получено 22.11.2019

© И. В. Пархоменко, Н. В. Зайцева, 2020

GEODETTIC STATION PROTECTIVE ZONE ORDER DEVELOPMENT AND ESTABLISHMENT IN NOVOSIBIRSK REGION

Ivan V. Parkhomenko

Department of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography in the Novosibirsk Region, 28b Derzhavina St., Novosibirsk, 630091, Russia, Ph. D., Deputy Head, e-mail: iv_uy@ngs.ru

Natalia V. Zayceva

Department of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography in the Novosibirsk Region, 28b Derzhavina St., Novosibirsk, 630091, Russia, Deputy Head, e-mail: rn_zayceva@mail.ru

Geodetic stations play an important role in smooth functioning of different economical sectors of the Russian Federation. To protect geodetic stations, the legislation defined the legal order and procedure for establishing protection zones for these objects. The article studies protection zone order of geodetic stations, performs the analysis of temporal changes of protection zones orders in the Russian Federation. The article shows the significance of protection zones for ensuring the safety of geodetic stations; it is stated that for the last 23 years there have been a lot of changes in the approach to protection zones. It is concluded that there is a significant per cent of damaged and destroyed stations and high rates of establishing protection zones for geodetic stations.

Key words: protective zone, geodetic station, Federal Agency for State Registration.

REFERENCES

1. Government Executive Order of January 17, 2019 No. 20–r. On validation the of business environment transformation . Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
2. Ilyushina, T. V., Sizov, A. P., Kolevid, T. K., Pushkina, T. F., Miklashevskaya, O. V. (2016). The legal basis of geodetic support for construction and development of settlements. *Geodezia i kartografiya [Geodesy and Cartography]*, 1, 2–8 [in Russian].
3. Sizov, A. P. and etc. (2018) The environment-forming potential calculation of specially protected natural areas in mega city boards in state monitoring process. *Estestvennye i tekhnicheskie nauki [Earth and Related Environmental Sciences]*, 11(125), 210–217 [in Russian].
4. Avrunev, E. I. (2019). Designing of Geodesic Control for Coordinate Support of Cadastral Works in Territorial Entity. *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 24(1), 146–157 [in Russian].
5. Parkhomenko, I. V., Parkhomenko, D. V., & Fedorenko, Yu. V. (2019) Use of modern achievements of science and technology by judicial expert in the manufacturing of geodetic expert evidence. *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 24(3), 78–88 [in Russian].
6. Economic Development Ministry of the Russian Federation Order of March 1, 2016 No. 90. On validation the Order of the property with State Geodesic Network, state height network, state gravimetric datum location owner`s and geodesist`s notification about damages and destruction of such State Geodesic Network, state height network, state gravimetric datum points. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
7. Federal Law of December 26, 1995 No 73–FZ. O geodezii i kartografii [*On geodesy and cartography*]. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
8. Government decree of October 10, 1996 No. 1170. On validation of the Statute of save area and geodetic station protection in Russian Federation territory. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
9. Government decree of October 12, 2016 No. 1037. On validation of the Statute station save area identification of State Geodesic Network, state height network, state gravimetric datum and On validation becoming inoperative the Government decree of October 10, 1996 No. 1170. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
10. Government decree of August 21, 2019 No. 1080. On State Geodesic Network, state height network and state gravimetric datum save area. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
11. Federal Law of December 30, 2015 No 431–FZ. On geodesy, cartography and geospatial data and on legislative action change. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
12. Obidenko, V. I. (2018). Definition of Metric Parameters of the Russian Federation Territory by Means of GIS. *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 23(2), 18–33 [in Russian].
13. Mazurova, E. M., Kopeykin, S. M., & Karpik, A. P. (2017). Development of a terrestrial reference frame in the Russian Federation. *Studia Geophysica et Geodaetica*, 61(4), 616–638.
14. Ryaguzova, S. E., Parkhomenko, I. V., & Avrunev, E. I. (2018). New technologies in state land control in Russian Fedetarian. In *Sbornik materialov Pervoy natsional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii: Neft' i gaz Sakhalina 2018 [Proceedings of the First National Scientific and Practical Conference: Sakhalin Oil and Gas 2018]* (pp. 54–55). Yuzhno-Sakhalinsk: SakhSU Publ. [in Russian].

Received 22.11.2019

© I. V. Parkhomenko, N. V. Zayceva, 2020