

Каньков И. Д.

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации» / Сибирский институт управления – филиал
РАНХиГС
г. Новосибирск, Россия

ПРОЦЕССНЫЙ ПОДХОД К ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МСУ (НА ПРИМЕРЕ МКУ «ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЕ БЮРО» КОЧЕНЕВСКОГО РАЙОНА)

Аннотация. В статье на примере МКУ «Землеустроительное бюро» Коченевского района Новосибирской области рассмотрены проблемы реализации полномочий ОМСУ в сфере землеустройства. Предложен процессный подход к цифровой трансформации и адаптации к реформе местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, землеустройство, цифровая трансформация, процессный подход, искусственный интеллект, реформа МСУ, кадастр, Коченевский район, полномочия.

Введение

Землеустройство на муниципальном уровне переживает этап кардинальных изменений. С одной стороны, Национальная система пространственных данных (НСПД) и цифровая экономика требуют нового качества кадастрового учета. С другой – вступление в силу с 2027 года Федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [1] меняет саму архитектуру управления земельными ресурсами, передавая ключевые полномочия на региональный уровень.

Особую остроту эта проблема приобретает в динамично развивающихся территориях-спутниках крупных городов. Коченевский район Новосибирской области, демонстрирующий рост промышленного производства на 50,4% в 2024 году, объективно требует ускоренного оборота земельных участков. Однако анализ деятельности профильного МКУ «Землеустроительное бюро» выявил «цифровой разрыв»: спрос опережает технологические и институциональные возможности учреждения. Цель данной статьи – на основе процессного подхода разработать модель цифровой

трансформации муниципального землеустройства, которая позволит адаптироваться учреждению к реформе местного самоуправления (МСУ) и повысить эффективность деятельности.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ социально-экономического развития Коченевского района [4] показывает, что высокие темпы промышленного роста (150,4%) и сельского хозяйства (116,8%) вступают в противоречие с институциональной средой:

– спад в строительстве (на 43,7% в 2024 г.) коррелирует ($K=+0,89$) с падением количества заявок на разрешительную документацию в МКУ «Землеустроительное бюро» (падение на 47% за три года). Это свидетельствует об административных барьерах, а не только о рыночных причинах.

– бюджетный дефицит (расходы превысили доходы на 0,4 млрд руб. в 2024 г.) и нестабильность поступлений от аренды земли (скачок от 83,2% до 122,9%) говорят о низком качестве учета и контроля муниципальных земель.

Показатели результативности деятельности МКУ «Землеустроительное бюро», представленные в таблице 1, свидетельствуют о высокой результативности учреждения по кадастровым работам.

Таблица 1 – Показатели результативности деятельности МКУ «Землеустроительное бюро» за 2023–2025 гг. [5]

Направление деятельности	Показатель	2023 г.	2024 г.	2025 г.	Темп роста, %	
					2024 / 2023	2025 / 2024
Кадастровые работы	Межевые планы, ед.	145	158	172	109	108,9
	Технические планы, ед.	62	58	51	93,5	87,9
	Акты обследования, ед.	28	31	35	110,7	112,9
Геодезические работы	Топографические съемки, ед.	41	46	53	112,2	115,2
	Выезды на местность, ед.	187	203	228	108,6	112,3
Разрешительная документация	Пакеты на строительство, ед.	34	29	18	85,3	62,1
	Пакеты на ввод объектов, ед.	31	26	16	83,9	61,5
Услуги населению	Обращения физ. лиц, ед.	215	238	267	110,7	112,2
	Обращения юр. лиц, ед.	98	104	112	106,1	107,7

Но эффективность сдерживается износом оборудования (58%) и ростом возвратов документов на доработку по разрешительной документации (до 22% в 2025 г.) (таблица 2).

Таблица 2 – Показатели эффективности деятельности МКУ «Землеустроительное бюро»
[5]

Направление деятельности	Показатель	2023 г.	2024 г.	2025 г.	Оценка
Кадастровые работы	Средняя продолжительность заказа (дней)	14	13	12	Положительная динамика
	Доля положительных решений Росреестра, %	91%	93%	94%	Выше среднего по отрасли (средняя доля положительных решений по кадастровым работам в РФ – 87-90%)
Геодезические работы	Производительность на 1 сотрудника (выездов/год)	62	68	76	Рост за счет интенсификации
	Износ оборудования (оценка), %	45%	52%	58%	Требует обновления
Разрешительная документация	Доля возвратов на доработку, %	18%	16%	22%	Ухудшение в 2025 г.
	Соответствие регламентным срокам	+/- 2 дня	+/- 1 день	в срок	Соответствует
Услуги населению	Объем внебюджетных доходов, тыс. руб.	1 850	2 120	2 450	Рост 32,4% за 3 года
	Доля платных услуг в общем объеме работ, %	28%	31%	34%	Устойчивый рост

Ключевыми проблемами являются: низкое качество исходных кадастровых данных (реестровые ошибки) и ведомственная разобщенность.

В качестве методологии повышения эффективности предлагается использовать процессный подход. В отличие от фрагментарной автоматизации, процессный подход (рис. 1) предполагает декомпозицию деятельности МКУ на сквозные процессы: «Прием заявления – Кадастровые работы – Взаимодействие с Росреестром – Выдача документа».

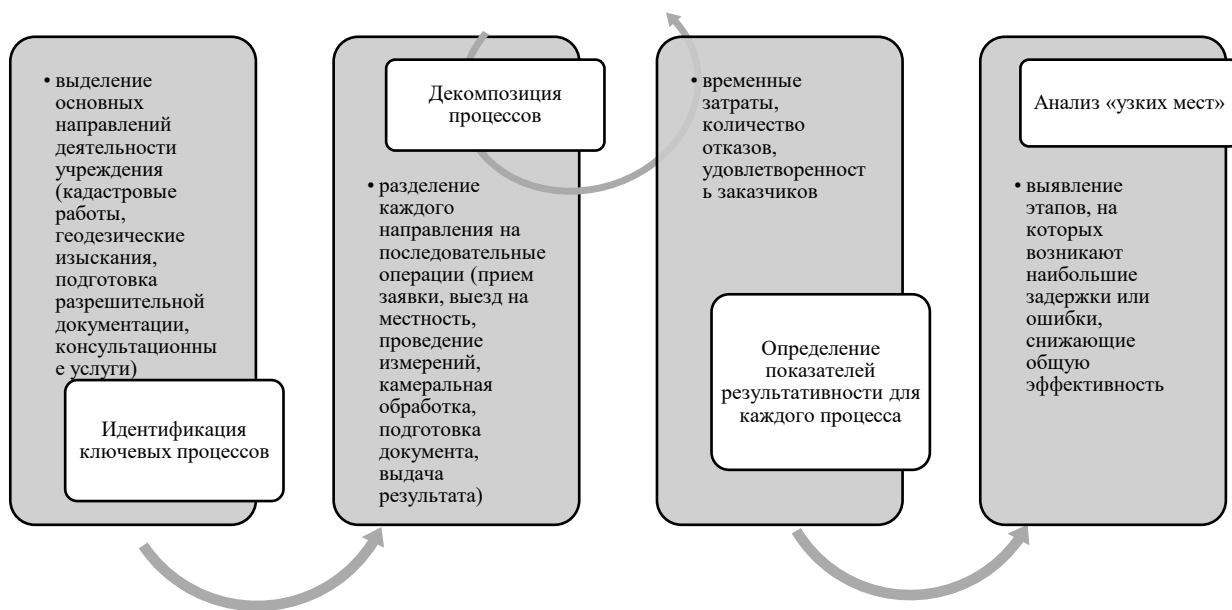


Рисунок 1 – Этапы процессного подхода к оценке эффективности деятельности учреждений [составлено автором]

Декомпозиция деятельности МКУ позволяет внедрять искусственный интеллект (ИИ) не хаотично, а в конкретные «узкие места»:

1) Верификация входных данных (процесс «Кадастровые работы») – используются технологии компьютерного зрения (аналог сервиса «Умный кадастр») для автоматического выявления реестровых ошибок на спутниковых снимках. Это снизит долю возвратов и сократит время на ручную проверку. Как отмечают Ершова и др. [2, с. 203], ИИ может анализировать несоответствия между фактическим использованием и данными ЕГРН.

2) Риск-ориентированный контроль (процесс «Муниципальный земельный контроль»). Использование нейросетей позволит в автоматическом режиме выявлять самопроизвольные захваты земель, нецелевое использование и несанкционированные свалки, формируя задания для инспекторов [3, с. 288].

Для оценки эффекта от внедрения процессного подхода предлагается авторская система показателей:

– показатели качества: целевой ориентир – доля положительных решений Росреестра $\geq 96\%$ (с текущих 94%); снижение доли возвратов по разрешительной документации до $\leq 10\%$ (с 22%);

– показатели эффективности: сокращение средней продолжительности выполнения межевого плана до 10 дней (с 12) за счет автоматизации верификации;

– финансово-экономические: рост доли внебюджетных доходов до 40% в общем объеме работ (с 34% в 2025 г.) за счет ускорения и повышения качества услуг.

Также следует отметить, что новая модель публичной власти (в соответствии с ФЗ № 33-ФЗ) создает риски перераспределения полномочий. Для минимизации потерь предлагается два сценария:

– сценарий 1 (консервативный) – предполагает, что МКУ сохраняет функции технического оператора (геодезия, межевание) для округа, но теряет градостроительные полномочия;

– сценарий 2 (оптимальный, предлагаемый автором) – предполагает, что МКУ становится центром компетенции для всего будущего Коченевского муниципального округа. Это требует уже сейчас: 1) заключения соглашений об информационном обмене с Росреестром и БТИ через СМЭВ; 2) создания рабочей группы по мониторингу правовых изменений; 3) пилотного проекта по интеграции с НСПД.

Заключение

Проведенное исследование показывает, что для решения выявленных проблем необходимо перестройка процессов. Предложенный процессный подход к цифровой трансформации МКУ «Землеустроительное бюро» позволяет устранить главное противоречие (экономический рост против технологического отставания); сфокусировать внедрение ИИ на узких местах (верификация данных, риск-контроль); обеспечить бесшовный переход к работе по ФЗ № 33-ФЗ, преобразовав учреждение из пассивного исполнителя в активного агента развития территории.

Практическая значимость работы заключается в том, что разработанная модель может быть масштабирована на другие муниципальные образования, создающие аналогичные землеустроительные бюро.

Литература:

1. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

2. Ершова, Н.В. Проблемы трансформации госорганов, участвующих в кадастровых отношениях / Н.В. Ершова, С.С. Викин, О.С. Барышникова // Московский экономический журнал. – 2024. – № 8. – С. 200-208.

3. Косова, А.Ю. Правовое регулирование по землеустройству по законодательству РФ: проблемы реализации и перспективы развития / А.Ю. Косова, Э.Н. Лыков // Вестник науки. – 2025. – № 10 (91). – С. 285-292.

4. Официальный сайт администрации Коченевского района. Аналитическая записка об итогах социально-экономического развития за 2022-2024 гг. – URL: <https://kochenevo.nso.ru/page/12742> (дата обращения: 25.04.2026).

5. Официальный сайт МКУ «Землеустроительное бюро» Коченевского района. – URL: <http://zemburo54.ru/> (дата обращения: 25.04.2026).