

---

**С. Ю. Королёв,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
старший научный сотрудник  
Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**S. Y. Korolev,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Senior Researcher, Saratov Branch  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
skorolev1976@mail.ru

DOI:

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО УПРАВЛЕНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ: МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ КАК СРЕДСТВО ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

***Аннотация:** в статье рассматривается государственный мониторинг земель как средство информационного обеспечения органов власти, реализующих государственную политику по управлению земельными ресурсами. Актуальность исследования определяется недостаточной точностью сведений о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, т.к. действующий уровень развития мониторинга не позволяет в полной мере собирать объективную и достоверную информацию. Цель – определить дальнейшее направление развития государственного мониторинга земель. Выявлены некоторые проблемы правового регулирования, обоснована необходимость разработки единой концепции развития государственного мониторинга земель.*

***Ключевые слова:** правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, государственный мониторинг земель, управление земельным фондом.*

## STATE POLICY ON LAND RESOURCES MANAGEMENT: LAND MONITORING AS A MEANS OF INFORMATION SUPPORT

***Abstract:** in the article the state monitoring of lands is considered as a means of information support for authorities implementing state policy on land management. The relevance of the study is determined by the insufficient accuracy of information about the state and use of land in the Russian Federation, since the current level of monitoring development does not allow to fully collect objective and reliable information. The goal is to determine the further direction of development of state land monitoring. Some problems of legal regulation are identified, the necessity of developing a unified concept for the development of state land monitoring is substantiated.*

***Keywords:** legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, state monitoring of land, land fund management.*

Государственное управление земельными ресурсами – это сложный, постоянно эволюционирующий процесс, в котором должным образом переплетаются экономические, организационные и правовые составляющие. Ставя во главу угла конституцион-

---

ные положения об использовании и охране земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, государство еще в 2012 г. определило цели, которых необходимо достичь в результате реализации политики использования земельного фонда нашей страны. К таковым отнесено повышение эффективности использования земли, а также охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. Предполагается, что поставленные цели будут достигнуты посредством решения следующих задач: 1) создания условий для организации рационального и эффективного использования земель; 2) сохранения и повышения качества земельных ресурсов (прежде всего земель сельскохозяйственного назначения); 3) сохранения особо охраняемых природных территорий; 4) развития гражданского оборота земельных участков [1].

Безусловно, решение данных задач требует комплексного подхода, при котором будут задействованы не только органы государственной власти, местного самоуправления, но и все общество в целом. Однако не вызывает сомнения тот факт, что ведущая роль в этом процессе принадлежит государственным органам управления земельным фондом РФ. Именно на их плечи ложатся формирование нормативно-правовой базы в сфере земельных отношений, ведение государственного кадастра недвижимости, осуществление федерального государственного земельного контроля (надзора), организация и проведение землеустройства, осуществление прогнозирования и планирования рационального использования земель, предоставление земель, их изъятие.

В данном перечне функций мониторинг земель выделяют как одно из средств информационного обеспечения государственного регулирования земельных отношений. Это делает его, по сути, первичной (базовой) точкой принятия решений на всех уровнях публичной власти. Несмотря на это, современное состояние правового регулирования мониторинга земель характеризуется наличием ряда проблем, что обусловлено в том числе недостаточным вниманием со стороны ученых-правоведов, специализирующихся на земельных отношениях.

Как функция управления, государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений, направленных на получение объективной информации о состоянии земель, которая решает две основные задачи: выявление изменений состояния земель, оценка и прогнозирование данных изменений, выработка предложений по предотвращению негативного воздействия на земли; обеспечение

---

---

информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель всех заинтересованных субъектов – органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц [2, ст. 71].

Прообразом современного государственного мониторинга земель можно считать писцовые, переписные и дозорные книги, предусмотренные Соборным уложением 1649 г. [3, с. 353], а в последующем – систему Генерального межевания, которая внедрялась с 1765 по 1861 г. При Екатерине II межевание получило принудительный и обязательный характер. Оно должно было распространяться на все губернии и находилось под контролем различных органов [4, с. 169].

С того времени государственный мониторинг земель прошел в своем развитии большой путь. Сегодня он является частью государственного мониторинга окружающей среды, а его результаты (информация о состоянии земель, анализ и оценка качественного состояния земель, прогноз изменения состояния земель и др.) являются одним из видов информации, включаемой в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга [5].

Мониторинг земель как средство информационного обеспечения управления земельными ресурсами характерен и для зарубежных стран. Толчком для его развития послужила Стокгольмская декларация по проблемам окружающей человека среды 1972 г. [6, с. 682–687] «Существующие системы мониторинга, действующие в рамках международных программ на национальном уровне, в значительной степени различаются друг от друга и зависят от природных условий различных стран» [7, с. 67]. Например, в Швеции, Финляндии мониторинг земель проводится с помощью стационарных полигонов (эталонных территорий), на которых земля (почва) исследуется по широкому спектру показателей. В США в основу положена ресурсная информационно-оценочная система, предполагающая выделение зон с однородными природными характеристиками. В Англии создана географическая информационная система, основанная на цифровизации всех процессов. В Германии в дополнение к созданной сети стационарных площадок широко используются методы дистанционного зондирования. Особенностью Франции является осуществление мониторинга земель на государственном, региональном и местном уровнях. Данные различных региональных систем аккумулируются в единой географической информационной системе [8]. Мониторинг земель в Российской Федерации представляет собой нечто среднее относительно мирового опыта. В нашей стране применяются дистанционное зондирование, наземные съемки, наблюдения, обследования,

---

сеть тестовых (валидационных) полигонов, различные информационные базы данных, в том числе землеустроительная документация, результаты обновления картографических исследований и т.д.

Правовыми основами осуществления мониторинга земель являются Конституция РФ [9], Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [10], Приказ Росреестра от 22 июля 2021 г. № П/0315 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» [11], Приказ Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения» [12] и другие нормативные правовые акты.

В последнее десятилетие формирование нормативно-правовой базы в рассматриваемой нами сфере осуществлялось в рамках государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012–2020 гг. [1], одним из направлений которой являлось развитие государственного мониторинга земель. Сегодня уже можно сказать, что мониторинг земель получил достаточно детальное правовое регулирование, а изменения законодательства, произошедшие на рубеже 2014–2015 гг., положительно повлияли на эффективность данной деятельности.

Прежде всего поменялся подход к определению видов мониторинга. Если ранее в основу видового разнообразия мониторинга земель были положены признаки территориальности (федеральный, региональный, локальный мониторинг) [13], то в настоящее время выделяют мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель, что представляется весьма логичным. Мониторинг использования земель – наблюдение за использованием земель в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием. Мониторинг состояния земель – наблюдение за изменением качества земельных ресурсов, их захламлением, загрязнением, иной деградацией.

Это позволило не только упростить классификацию, но и четко определить параметры наблюдения: показатели мониторинга использования земель; показатели мониторинга состояния земель. И если со вторыми все более или менее ясно – это количественные показатели состояния земель, подверженных различного рода негативным воздействиям (опустыниванию, заболачиванию, захламлению, загрязнению нефтепродуктами и т.п.), то первые требуют определенного правового анализа и пояснения.

---

---

Впервые показатели мониторинга использования земель были введены Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» (утратил силу) [14]. Действующий одноименный Приказ Росреестра от 22 июля 2021 г. № П/0315 в качестве таковых определил следующие:

- общую площадь земель соответствующей категории;
- общую площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид разрешенного использования;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено использование их не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории и (или) разрешенным использованием, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- площадь земельных участков, в отношении которых выявлено неиспользование земель и земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства, в течение установленного срока;
- площадь земель в отношении земель или земельных участков, в отношении которых выявлены иные нарушения земельного законодательства;
- площадь распределения земель по формам собственности.

Приказ Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664 относительно мониторинга земель сельскохозяйственного назначения содержит аналогичные показатели.

Таким образом, в результате деятельности по мониторингу земель собирается информация о противоправном поведении субъектов, за которое законодательством РФ предусмотрена не только административная ответственность, но и возможность принудительного прекращения права на земельный участок. Это в полной мере коррелируется с совершенствованием законодательства в сфере изъятия земельных участков в результате неправомерного поведения участников земельных отношений. В частности, с внесенными в ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» поправками относительно принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при неиспользовании по целевому назначению или ненадлежащем использовании [15]. Такой комплексный подход в рамках правовой политики государства по использованию земельного фонда даст положительный

---

---

результат на поле борьбы с неиспользованием или нерациональным использованием земельных участков.

В то же время анализ данных государственных национальных Докладов о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за последние пять лет позволяет говорить о несистемном подходе к осуществлению государственного мониторинга земель. Так, в рамках государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» [16] работы по мониторингу состояния и использования земель были проведены:

- в 2017 г. в 19 муниципальных образованиях 12 субъектов РФ на площади 14,8 млн га;
- в 2018 г. в 28 муниципальных образованиях 11 субъектов РФ на площади 23 млн га;
- в 2019 г. в 37 муниципальных образованиях 16 субъектов РФ на площади 33 млн га;
- в 2020 г. в 22 муниципальных образованиях 12 субъектов РФ на площади 31 млн га;
- в 2021 г. в 17 муниципальных образованиях 7 субъектов РФ на площади 6 млн га.

В мероприятиях по мониторингу в основном были задействованы Хабаровский край, Приморский край, Камчатка, Республика Саха (Якутия) [17]. Исходя из этих данных, имеет место не поступательное движение вперед, а лишь отдельный всплеск активности, пик которой пришелся на 2020 г. Следовательно, нарушается один из главных постулатов осуществления мониторинга земель – его всеобъемлемость и непрерывность. Данная проблема имеет множество причин, в том числе правового характера. Некоторые из них можно показать на примере мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

В отличие от «общего» государственного мониторинга земель, мониторинг земель сельскохозяйственного назначения с 2010 г. развивался в соответствии с Концепцией развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р [18]. Представленная Концепция предполагала следующие направления развития:

- разработка и совершенствование нормативной правовой базы;
  - создание и использование картографической основы;
  - развитие методов дистанционного зондирования;
-

- 
- разработка системы показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения;
  - развитие системы наземных обследований и наблюдений;
  - развитие системы обработки и анализа данных;
  - развитие и внедрение современных технических средств;
  - совершенствование информационных технологий и информационных систем;
  - разработка программ подготовки и повышения квалификации специалистов.

Главным результатом реализации указанной Концепции явилось введение в эксплуатацию Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий (ЕФИС ЗСН) [19]. Цель ЕФИС ЗСН – «информационно-аналитическое обеспечение процессов подготовки и принятие управленческих решений, направленных на сбалансированное и устойчивое развитие сельскохозяйственного производства, предотвращение процессов деградации сельскохозяйственных угодий и выбытия их из сельскохозяйственного оборота, сохранение и восстановление плодородия почв и вовлечение неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот» [20, с. 167]. Главными болевыми точками предложенной системы являются: 1) нерегулярное предоставление сведений; 2) неполнота материалов; 3) их неточность. Это обусловлено прежде всего отсутствием нормативной правовой базы, регулирующей процесс обмена данными, порядок и обязанность их предоставления. Кроме того, ежегодные обследования на предмет выявления негативных процессов охватывают только 8–10 % сельскохозяйственных угодий, а периодичность определяется временем, за которое могут произойти существенные изменения качественных характеристик почвы. Это следствие малочисленности и некомпетентности кадров на местах, недостаточного финансирования, слабого контроля региональных органов управления агропромышленным комплексом [Там же, с. 102, 182]. Все это актуально и для государственного мониторинга земель в целом.

К тому же указанная Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения свидетельствует о том, что у нас параллельно развиваются две системы: государственный мониторинг земель в рамках государственного экологического мониторинга; государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения в рамках государственного мониторинга земель. С нашей точки зрения, это представляется не совсем верным.

Несомненно, мониторинг земель сельскохозяйственного назначения имеет свою специфику, обусловленную объектом наблюдения (значение данной категории земель в контексте продовольственной безопасности весьма велико). Однако свои особенности имеет мониторинг земель лесного фонда, водного фонда, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий. Логичнее было бы видеть развитие данных направлений в рамках одной концепции, которой в настоящее время не существует. В связи с этим одной из задач Правительства РФ в сфере управления земельными ресурсами видится разработка и утверждение соответствующего документа, который станет своего рода дорожной картой по развитию государственного мониторинга земель по всем направлениям. Тем более что положительный опыт реализации таких актов в сфере земельных отношений (даже более масштабных) имеется [1, 18].

Таким образом, осуществляемая сегодня деятельность по государственному мониторингу земель требует совершенствования. Для повышения ее эффективности необходимо обеспечить реализацию принципа всеобщности и непрерывности ведения мониторинга. Устранение пробелов в правовом регулировании процесса организации взаимодействия уполномоченных органов и должностных лиц по вопросам обмена информацией, порядка и обязанности ее предоставления послужит гарантией достижения поставленных целей. При этом совершенствование правовых основ мониторинга земель должно проходить в рамках единой концепции его развития, неизменным условием чего будет еще большая его цифровизация. Один из вариантов – внедрение технологии блокчейн, которая дает заинтересованным субъектам доступ к единому источнику объективной и достоверной информации. Такую технологию в сфере земельных отношений уже используют некоторые государства [21]. Современные технологии, подходы и адекватная реакция на изменяющиеся внешние и внутренние условия – залог эффективной реализации правовой политики нашего государства по управлению земельными ресурсами в целом и государственному мониторингу земель в частности.

### Список литературы:

1. Об Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы : распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р (в ред. от 28 августа 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 12, ст. 1425; 2014. – № 36, ст. 4880.
2. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; 2022. – № 50, ч. 3, ст. 8803.



3. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1985. – Т. 3. – 511 с.

4. Кассо, Л. А. Русское поземельное право / Л. А. Кассо. – М. : кн. маг. И. К. Голубева, п/ф «Правоведение», 1906. – 260 с.

5. О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) : постановление Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 681 (в ред. от 30 ноября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 33, ст. 4383; 2018. – № 50, ст. 7766.

6. Действующее международное право : сб. док. : учеб. пособие для студентов и аспирантов, изучающих междунар. право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. – Т. 3. – 824 с.

7. Верхотуров, А. А. Разработка систем регионального мониторинга земель на основе атласного картографирования / А. А. Верхотуров, В. А. Мелкий // Известия Томского политехнического университета. Инжиниринг георесурсов. – 2016. – Т. 327. – № 7. – С. 66–83.

8. Особенности осуществления мониторинга земель в зарубежных странах // КиберПедия. – URL: <https://cyberpedia.su/1x7bab.html> (дата обращения: 05.01.2023).

9. Конституция Российской Федерации (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 04.07.2022).

10. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; 2022. – № 29, ч. 3, ст. 5310.

11. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 22 июля 2021 г. № П/0315. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

12. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения : приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 24 декабря 2015 г. № 664. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

13. Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель : постановление Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846 (утратило силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 49, ст. 4882.

14. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения : приказ Министерства экономического развития РФ от 26 декабря 2014 г. № 852 (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27, ч. 2, ст. 4287.

16. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 (в ред. от 2 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 18, ч. 2, ст. 2162; 2022. – № 50, ч. 4, ст. 8923.

17. Государственный национальный Доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации (2017, 2018, 2019, 2020, 2021 годы) // Официальный сайт Росреестра. – URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoj-federatsii/> (дата обращения: 12.01.2023).

18. Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

19. О вводе в эксплуатацию Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий : приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 2 апреля 2018 г. № 130. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

20. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2019 году. – М. : ФГБНУ «Росинформагротех», 2021. – 404 с.

21. BitFury и Гражданский реестр Грузии запустили блокчейн-проект по управлению земельным имуществом // Digital.Report – информационно-аналитический портал о цифровой экономике и ИКТ-политике в странах Евразии. – URL: <https://digital.report/bitfury-gruziya/> (дата обращения: 13.01.2023).