

УДК 349.414

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**В.А. Евсегнеев**

АО «НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург, Россия

Эл. почта: [evsegneevev@inbox.ru](mailto:evsegneevev@inbox.ru)

Статья поступила в редакцию 08.06.2018; принята к печати 17.07.2018

Проведен анализ нового действующего законодательства в сфере государственного земельного мониторинга в Российской Федерации, в котором по большей части устранены недочеты, содержащиеся в предыдущих нормативно-правовых актах. Выявлены имеющиеся проблемы в формировании сведений мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, связанные с тем, что субъекты Российской Федерации показывают невысокую активность и таким образом невысокую эффективность по вопросам государственного мониторинга земель, в том числе создания информационных ресурсов в указанной сфере. Сделан вывод, что проводимый государственный мониторинг земель не обеспечивает должного наблюдения за земельными участками и не осуществляется по ряду параметров. Предложены новые более эффективные подходы и более широкий перечень показателей состояния земель. Отмечено положительное значение мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения, который является составной частью государственного мониторинга земель. Внесены новые предложения по конкретизации в части проведения мониторинга плодородия земель, для чего требуется установить состав сведений, подлежащих учету. Внесены предложения по определению структуры, органа, уполномоченного на ведение мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, а также по оформлению паспорта плодородия земельных участков. Необходимо системное комплексное правовое регулирование государственного мониторинга земель, обеспечивающее его эффективное проведение во взаимосвязи с другими управленческими функциями, а также достоверность и своевременность информации, полученной в результате мониторинга земель, и сведений, использованных для его проведения.

*Ключевые слова:* мониторинг земель, земли сельскохозяйственного назначения, паспорт плодородия, эффективность действия норм земельного права, состояние земель.

## STATE MONITORING OF LANDS IN THE RUSSIAN FEDERATION

**V.A. Yevsegneyev**

АО «Research and Development Institute of Urban Development», Saint Petersburg, Russia

Email: [evsegneevev@inbox.ru](mailto:evsegneevev@inbox.ru)

An analysis of the current legislation related to state monitoring of lands in the Russia Federation suggests that it is largely devoid of shortcomings found in previous normative and legislative acts. However, there are problems with filing of information obtained upon agricultural lands monitoring. The problems are caused by RF subjects' reluctance to monitoring of lands and developing of relevant informational resources. This leads to missing of a number of parameters in state monitoring. A more elaborate list of parameters to be monitored is suggested. In particular, the crop productivity of lands should be taken into account. For this, an inventory of accountable parameters must be developed. A modification is suggested for the administrative structure of agencies authorized to conduct agricultural lands monitoring and to issue crop yield certificates. A systemic approach to land monitoring ensuring its efficient interactions with other branches of state management, as well as timeliness and credibility of information obtained during land monitoring are warranted.

*Keywords:* land monitoring, agricultural lands, crop yield certificate, land law effectiveness, land conditions.

Важное информационное значение для обеспечения эффективности действия норм земельного права при осуществлении управленческой деятельности в сфере земельных отношений имеет государственный мониторинг земель. Как следует из п. 1 ст. 67 Земельного кодекса РФ, государственный земельный мониторинг, являющийся составной частью государственного экологического мониторинга, представляет собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, на-

правленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации.

При проведении государственного земельного мониторинга применяется дифференцированный подход, в соответствии с которым он осуществляется:

– в отношении земель сельскохозяйственного назначения – Министерством сельского хозяйства РФ, подведомственными ему федеральными государственными бюджетными учреждениями в соответствии с «Порядком осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения», утвержденным приказом Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664<sup>1</sup>. Вместе с тем, следует отметить, что, согласно постановлению Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»<sup>2</sup>, министерство осуществляет функцию по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

– в отношении иных земель – Росреестром<sup>3</sup> в соответствии с «Порядком осуществления государственного мониторинга земель», за исключением земель сельскохозяйственного назначения, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852<sup>4</sup>. Согласно Постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»<sup>5</sup>, на данное министерство возложено осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения).

Соответственно полномочия по утверждению порядка осуществления государственного мониторинга земель и его осуществлению возложены на Министерство сельского хозяйства РФ (в отношении земель сельскохозяйственного назначения) и Министерство экономического развития РФ (в отношении иных категорий земель).

До 1 апреля 2015 г. мониторинг земель должен был осуществляться на основании Постановления Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846<sup>6</sup>. В научной литературе высказывается справедливая критика ранее действовавшего положения об осуществлении госу-

дарственного мониторинга земель. В числе недостатков называлось отсутствие цели мониторинга, а также определения роли государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в его осуществлении; перечня обязательных параметров и требований к содержанию и структуре информации, полученной при проведении мониторинга земель, фиксируемой на федеральном, региональном и локальном уровнях, критериев оценки состояния земель, а также перечня наименований видов работ, обследований, съемок и исследований, которые могут или должны проводиться в процессе мониторинга и результаты которых должны представляться уполномоченными органами. Данные, полученные в ходе проведения мониторинга, должны были систематизироваться и передаваться на хранение в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Отсутствовала четкость в том, на каком этапе и кем должны были систематизироваться данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель, не было установлено, кто является хранителем государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства [1].

Эти недостатки в большей части устранены в новых нормативных правовых актах, которые предусматривают общие и специальные положения осуществления государственного мониторинга земель в отношении выделяемых его видов. Так, оба вида государственного мониторинга земель подразделяются на мониторинг использования земель, в рамках которого осуществляется наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением, а также мониторинг состояния земель. При этом применительно к землям сельскохозяйственного назначения в рамках мониторинга состояния земель осуществляется мониторинг плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и учет показателей состояния плодородия почв в соответствии с Порядком государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, утвержденным приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 4 мая 2010 г. № 150<sup>7</sup>. Однако, как отмечает Г.Л. Землякова, нельзя сделать вывод о том, в каких случаях и для чего используются сведения, содержащиеся в документации по учету показателей плодородия указанной категории земель [1].

В отношении иных категорий земель в рамках мониторинга состояния земель осуществляется наблюдение за изменением количественных и качественных

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.02.2015 (дата обращения: 8 января 2017 г.).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 25. Ст. 2983.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

<sup>4</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.02.2015 (дата обращения: 8 января 2017 г.).

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846 г. «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель» (Документ утратил силу) // СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882.

<sup>7</sup> Приказ Минсельхоза России от 4 мая 2010 г. № 150 «Об утверждении Порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 32.

характеристик земель, в том числе с учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, захламлением, деградацией, нарушением земель, оценка и прогнозирование изменений состояния земель.

При проведении данного вида мониторинга выявляются количественные характеристики изменения площадей земель и земельных участков различных категорий, видов разрешенного использования и видов земельных угодий. При проведении мониторинга состояния земель выявляются изменения качественных характеристик состояния земель под воздействием следующих негативных процессов: подтопления и затопления, переувлажнения, заболачивания, эрозии, опустынивания земель, загрязнения земель тяжелыми металлами, радионуклидами, нефтью и нефтепродуктами, другими токсичными веществами, захламления отходами производства и потребления, вырубок и гарей на землях лесного фонда, образования оврагов, оползней, селевых потоков, карстовых и других процессов и явлений, влияющих на состояние земель.

Тем самым отличительные особенности применительно к землям сельскохозяйственного назначения и в отношении земель иных категорий выделяются при проведении мониторинга состояния земель. Однако на практике формирование именно этих сведений является наиболее проблемным. Как показывает региональный опыт по созданию региональных систем государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, субъекты РФ показывают невысокую активность по вопросам государственного мониторинга земель, в том числе создания информационных ресурсов в указанной сфере. Информацию о наличии органов, наделенных полномочиями по осуществлению мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, представили 20 субъектов Российской Федерации, о принятых региональных программах и нормативных правовых актах в области мониторинга земель сельскохозяйственного назначения – 16 субъектов Российской Федерации<sup>8</sup>.

Важное значение для обеспечения эффективности проведения государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения имеет мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренный ст. 16 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»<sup>9</sup>, который является составной частью государственного мониторинга земель. Однако конкретизация в части проведения такого

важного вида государственного земельного мониторинга в Законе отсутствует. В этой связи предлагается его дополнить новой главой: «Система государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения», устанавливающей состав сведений, подлежащих учету в системе государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, ее структуру, орган, уполномоченный на ведение мониторинга, а также информационное взаимодействие при ее ведении.

В научной литературе [2] правомерно обращалось внимание на необходимость создания специализированного государственного информационного ресурса в рамках Концепции 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 г.<sup>10</sup>

В Концепции также дано обоснование создания системы специализированного мониторинга в отношении земель сельскохозяйственного назначения. Проводимый государственный мониторинг земель не обеспечивает наблюдение за земельными участками и полями севооборота как производственным ресурсом и не осуществляется по ряду параметров, характеризующих плодородие почв, имеющих существенное значение для сельскохозяйственного производства. Специфика учета сельскохозяйственных земель как природного ресурса, используемого в качестве главного средства производства в сельском хозяйстве, требует иных подходов и более широкого перечня показателей состояния таких земель и их плодородия.

Необходимо реальное создание правовых, организационных и других условий осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения. Однако, как указано в Концепции, без осуществления государственного мониторинга земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий (независимо от форм собственности и форм осуществляемого на них хозяйствования), невозможно эффективное управление агропромышленным комплексом страны, что является на сегодняшний день первостепенной задачей.

При проведении мониторинга земель сельскохозяйственного назначения определяющее значение имеет классификация земель на основании признака плодородия. По мнению специалистов, использование классификации для мониторинга плодородия земель значительно повышает его эффективность, поскольку позволяет дать реальную производственную оценку негативным последствиям, которые могут иметь ме-

<sup>8</sup> Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. М.: Минсельхоз России, 2013 // URL: <http://akkor.ru/wp-content/uploads/2012/01/2012.01.24-doklad-minselhoz-o-zemle.pdf> (дата обращения: 8 января 2017 г.).

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1292-р // СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4366.

сто при интенсивном использовании земель, особенно если эти земли подвержены прогрессирующим процессам водной эрозии, дефляции, подтопления и т. п. Классификация земель является методическим инструментом, обеспечивающим возможность эффективно решать вопросы, связанные с оценкой качества сельскохозяйственных угодий, их зонированием для установления видов разрешенного использования, планированием сельскохозяйственного производства на различных уровнях управления, расчетом убытков при изъятии земель сельскохозяйственного назначения [3].

В качестве одного из ключевых источников сведений, полученных при проведении государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, следует считать паспорт плодородия земельного участка. Согласно Методическим указаниям по проведению комплексного мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, утвержденным Минсельхозом РФ 24 сентября 2003 г., Россельхозакадемией 17 сентября 2003 г.<sup>11</sup>, в паспортах почв указывают местоположение обследуемого участка, его ландшафтно-экологическую и эколого-генетическую характеристики, значения показателей химических, физико-химических и биологических свойств почв, физических и водно-физических свойств почв, химического загрязнения почв тяжелыми металлами, пестицидами и другими химическими веществами, радионуклидами, фитосанитарного состояния почв и посевов, агроклиматических условий и урожайности.

Сведения, содержащиеся в паспорте почв, имеют большое практическое значение. Приведенные в паспорте величины указанных показателей состояния плодородия почв используют в качестве исходной информации для разработки комплекса агрохимических, агротехнических, фитосанитарных, противозерозионных, мелиоративных и других мероприятий, в том числе по реабилитации загрязненных вредными веществами сельскохозяйственных земель, по повышению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения; разработки проектов применения удобрений, в том числе при ограниченных ресурсах; разработки проектов производства в хозяйстве конкретной растениеводческой продукции, в которых интегрированное применение средств химизации рассматривают в едином технологическом процессе возделывания сельскохозяйственных культур с учетом современных требований экологии, экономики и систем земледелия на адаптивно-ландшафтной основе.

Однако в земельном законодательстве Российской Федерации (Земельном кодексе РФ, Федеральном законе «О государственном регулировании обеспече-

<sup>11</sup> Документ опубликован не был // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

ния плодородия земель сельскохозяйственного назначения») отсутствует правовая норма, содержащая обязательное требование составления паспорта плодородия земельного участка. Такие паспорта, их типовая форма предусматриваются в законодательстве субъектов Российской Федерации. Так, например, согласно ст. 8 Закона Московской области от 2 декабря 2006 г. № 212/2006-ОЗ (ред. от 4 мая 2017 г.) «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Московской области»<sup>12</sup>, паспорт плодородия земельного участка является документом, характеризующим уровень почвенного плодородия и его изменения в процессе хозяйственного использования земельного участка. Он оформляется на основе результатов проведения специализированной организацией почвенных, агрохимических, фитосанитарных и эколого-токсикологических обследований и передается собственникам, землевладельцам, землепользователям и (или) арендаторам земельных участков. В случае перехода права на земельный участок прежний собственник, землевладелец, землепользователь и (или) арендатор земельного участка передает Паспорт плодородия земельного участка новому собственнику, землевладельцу, землепользователю и (или) арендатору. Распоряжением Минсельхозпрода Московской области от 23 июля 2015 г. № 17РВ-96 утверждена типовая форма Паспорта плодородия земельного участка и формы Показателей почвенного, агрохимического и эколого-токсикологического исследования почв земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения<sup>13</sup>.

В ст. 4 Закона Республики Калмыкия от 26 февраля 2016 г. № 170-V-3 «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Республике Калмыкия»<sup>14</sup> паспорт качества почв земельного участка, ведение и выдача которого осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти Республики Калмыкия в сфере обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, является официальным документом о состоянии плодородия почв земельного участка. Паспорт предоставляется собственникам, владельцам, пользователям, в том числе арендаторам, земельных участков в целях обеспечения информацией о состоянии плодородия почв их земельных участков. Данные, включенные в паспорт, по истечении пяти лет считаются устаревшими, в связи с чем пользователю выдается новый паспорт.

Приведенные примеры показывают разные подходы при определении порядка, формы, показателей и

<sup>12</sup> Ежедневные Новости // Подмоскowie. № 232. 13.12.2006.

<sup>13</sup> Документ опубликован не был // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 1 марта 2016 г.).

других сведений паспорта. В целях обеспечения единообразия правового регулирования следует определить основные требования к паспорту на федеральном уровне. Это будет способствовать повышению эффективности государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

Вместе с тем, необходимо обеспечение эффективности государственного мониторинга земель для всех категорий земель на основе системного подхода. Необходимыми условиями достижения данной цели являются достоверность и своевременность информации, полученной в результате государственного мониторинга земель, а также сведений, использованных для его проведения.

При осуществлении государственного мониторинга земель необходимые сведения получают с использованием:

- а) дистанционного зондирования (съёмки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);
- б) сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков;
- в) наземных съёмок, наблюдений и обследований (сплошных и выборочных);
- г) сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости;
- д) землеустроительной документации;
- е) материалов инвентаризации и обследования земель, утвержденных в установленном порядке;
- ж) сведений о количестве земель и составе угодий, содержащихся в актах органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- з) данных, представленных органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- и) результатов обновления картографической основы (результатов дешифрирования ортофотопланов или сведений топографических карт и планов);
- к) данных государственного лесного реестра, а также лесохозяйственных регламентов лесничеств (лесопарков).

Не менее важное значение имеет системное правовое регулирование государственного мониторинга земель, обеспечивающее его эффективное проведение, во взаимосвязи с другими управленческими функциями.

Как отмечает Г.Л. Землякова, с позиций государственного и муниципального управления в сфере использования и охраны земель мониторинг несет в себе черты таких общих функции управления, как анализ, прогнозирование и информационное обеспечение. При этом, как отмечает автор, в Порядке осуществления государственного мониторинга земель прямо не указывается, для чего используются данные, полученные в ходе осуществления мониторин-

га качественного состояния земель (за исключением государственного доклада, для которого используются сведения, полученные в ходе осуществления в целом мониторинга земель). По ее мнению, на основании действующих нормативных актов трудно сделать вывод о том, востребованы ли при реализации иных функций управления сведения о качественных характеристиках земель, полученные в ходе осуществления мониторинга состояния земель [1].

Поскольку государственный мониторинг земель является, согласно п. 3 ст. 63.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», подсистемой Единой системы государственного экологического мониторинга, на него распространяются общие требования, предусмотренные в том числе для использования сведений. Согласно п. 5 ст. 63.2 этого Закона, информация, включаемая в государственный фонд данных, подлежит использованию органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Однако использование данных государственного мониторинга земель необходимо для осуществления функций государственного управления в области земельных отношений, например, при осуществлении государственного земельного надзора. Так, Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 (ред. от 8 сентября 2017 г.)<sup>15</sup>, предусмотрен учет данных государственного мониторинга земель при отнесении земельных участков к категориям риска, составлении ежегодных планов проведения плановых проверок, анализе и прогнозировании состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

По справедливому мнению Г.Л. Земляковой, материалы, подготавливаемые в ходе проведения мониторинга земель и землеустройства, а также данные ГКН должны использоваться при подготовке документов территориального планирования [1].

Ю.Г. Жариков отмечает, что «для определения размера потерь используются планово-картографические материалы, данные почвенных обследований, земельного кадастра и мониторинга земель» [4].

В целях системного правового регулирования организации и проведения государственного мониторинга земель необходимо определение порядка участия органов государственной власти, что также будет способствовать повышению его эффективности.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

## Литература

### Список русскоязычной литературы

1. Землякова ГЛ. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики. Дисс. ... докт. юрид. наук. М.; 2016.
2. Липски СА. Правовое регулирование кадастровых отношений в постсоветской России: тенденции, проблемы, пути их решения. *Нотариус*. 2013;(6):20-5.
3. Сапожников ПМ, Столбовой ВС. Методология создания информационного ресурса для целей оценки, контроля и мониторинга состояния земель сельскохозяйственного назначения. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2012;(10):82-91.
4. Жариков ЮГ. Новое в законодательстве о возмещении убытков и потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства при изъятии земель. *Право и экономика*. 2003;(9):35-40.

### Общий список литературы/List of References

1. Zemliakova GL. Formirovaniye Kadastrovykh Svedeniy o Zemelnykh Uchastkakh kak Osnovy Upravleniya v Sfere Ispolzovaniya i Okhrany Zemel Problemy Teorii i Praktiki. [Developing of Land Plot Cadaster as a Basis of Land Management and Protection: Practical and Theoretical problems]. Doctor of Law Dissertation. Moscow; 2016. (In Russ.)
2. Lipski SA. [Juridical regulation of cadaster-related affairs in post-soviet Russia: Trends, problems and approaches to their solution]. *Notarius*. (2013);(6):20-5. (In Russ.)
3. Sapozhnikov PM. Stolbovoy VS. [Methodology of developing of informational resources for assessment, control and monitoring of agricultural lands]. *Imuschestvennye Otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*. (2012);(10):82-91. (In Russ.)
4. Zharikov YuG. [Novelties in legislation related to compensation for damages and losses in agriculture and forestry upon land confiscation]. *Pravo i Ekonomika*. 2003;(9):35-40. (In Russ.)

