

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА-КУРОРТА СОЧИ

Лия Леонидовна Кавшбая

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Сочинский государственный университет», Российская Федерация, 354000, г. Сочи, ул. Пластунская, 94, e-mail: kavshbayall@sutr.ru

**Аннотация. Введение.** Современное развитие системы публичного управления в Российской Федерации обусловлено необходимостью повышения эффективности регулирования природопользования и обеспечения экологической безопасности. Земля как важнейший природный ресурс требует комплексного правового регулирования и постоянного контроля со стороны государства. В этой связи государственный мониторинг земель выступает одним из ключевых инструментов информационного обеспечения управленческой деятельности. Он позволяет получать достоверные сведения о состоянии земельного фонда, выявлять негативные изменения и формировать обоснованные управленческие решения. В современных условиях трансформации системы публичного управления и усиления экологической повестки возрастает значение правовых механизмов обеспечения рационального использования земельных ресурсов. Цель данного исследования – теоретико-правовой анализ института государственного мониторинга земель в Российской Федерации на примере муниципального образования города-курорта Сочи, а также материалов судебной практики судов города Сочи и Краснодарского края по делам, связанным с самовольным занятием земельных участков, нарушением режима особо охраняемых природных территорий, оспариванием регистрационных действий и признанием недействительными сделок с земельными участками.

**Методы.** Металогическую основу исследования составили общенаучные и частно-научные методы познания. В частности, использованы: формально-юридический метод – при анализе норм земельного и экологического законодательства; сравнительно-правовой метод – при исследовании различных подходов к пониманию мониторинга земель; системный метод позволил определить место мониторинга земель в системе публичного управления; аналитический метод – при изучении научных публикаций и монографий. Эмпирическую базу исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, а также научные труды отечественных авторов в области земельного и экологического права.

**Результаты.** В ходе исследования установлено, что государственный мониторинг земель представляет собой сложный межотраслевой правовой институт. Определено, что в системе публичного управления мониторинг земель выполняет роль информационного обеспечения деятельности органов государственной власти. Анализ нормативной базы показал, что правовое регулирование мониторинга носит фрагментарный характер и требует систематизации.

**Обсуждение.** Полученные результаты подтверждают выводы, представленные в научной литературе. Мониторинг земель рассматривается как элемент государственного управления, обеспечивающий реализацию экологической функции государства. Как отмечается в научных исследованиях, внедрение геоинформационных систем (ГИС) способно существенно повысить эффективность мониторинга. Представляется целесообразным: разработать единый нормативный акт, регулирующий мониторинг земель; обеспечить интеграцию информационных систем; усилить цифровизацию процессов.

**Ключевые слова:** государственный мониторинг земель, земельное право, публичная собственность, ЕГРН, государственный контроль, ГИС, земельный контроль в Сочи.

**Информация о финансировании:** данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

**Для цитирования:** Кавшбая Л.Л. Государственный мониторинг земель: правовой анализ на примере города-курорта Сочи // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 221-231. EDN: SCBTJR



## STATE MONITORING OF LANDS: A LEGAL ANALYSIS USING THE EXAMPLE OF THE RESORT CITY OF SOCHI

Liya L. Kavshbaya

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Sochi State University», Russian Federation, 354000, Sochi, 94 Plastunskaya St., e-mail: kavshbayall@sutr.ru

**Annotation. Introduction.** The current development of the public administration system in the Russian Federation is driven by the need to improve the efficiency of environmental management regulation and ensure environmental safety. Land, as a vital natural resource, requires comprehensive legal regulation and constant control by the state. In this regard, state land monitoring is one of the key instruments for providing information support for management activities. It allows us to obtain reliable information about the state of the land fund, identify negative changes and form informed management decisions. In the current context of the transformation of the public administration system and the strengthening of the environmental agenda, the importance of legal mechanisms for ensuring the rational use of land resources is increasing. The purpose of this study is to provide a theoretical and legal analysis of the institution of state land monitoring in the Russian Federation using the example of the municipality of the resort city of Sochi, as well as materials from the judicial practice of the courts of the city of Sochi and the Krasnodar Territory in cases related to the unauthorized occupation of land plots, violation of the regime of specially protected natural areas, challenging registration actions and invalidating transactions with land plots.

**Methods.** The methodological basis of the study was formed by general and specific scientific methods of inquiry. Specifically, the following were used: a formal legal method to analyze land and environmental legislation; a comparative legal method to examine various approaches to understanding land monitoring; a systems method to determine the place of land monitoring in the public administration system; and an analytical method to study scientific publications and monographs.

The empirical basis for the study was formed by regulatory legal acts of the Russian Federation, as well as scientific works by Russian authors in the field of land and environmental law.

**Results.** The study established that state land monitoring constitutes a complex cross-sectoral legal institution. It was determined that within the system of public administration, land monitoring serves the function of information support for the activities of public authorities. An analysis of the regulatory framework revealed that the legal regulation of monitoring is fragmentary in nature and requires systematisation.

**Discussion.** The obtained results confirm the conclusions presented in the scientific literature. Land monitoring as an element of public administration, ensuring the implementation of the state's environmental function. As noted in scientific studies, the implementation of geographic information systems (GIS) can significantly improve the effectiveness of monitoring. It seems advisable to: develop a unified regulatory act governing land monitoring; ensure the integration of information systems; and strengthen the digitalization of processes.

**Keywords:** state land monitoring, land law, public property, Unified State Register of Real Estate, state control, State Information System, land control in Sochi.

**Financing information:** this study was carried out without external funding.

**For citation:** Kavshbaya, L.L. (2026). State monitoring of lands: legal analysis using the example of the resort city of Sochi. Public administration and law, 2(10), 221-231. EDN: SCBTJR

### Введение

Важной характеристикой правовой природы мониторинга земель является его место в системе экологического и земельного права. Законодатель прямо указывает, что государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Это означает, что нормы о мониторинге земель следует рассматривать как институт, находящийся на стыке земельного и экологического права, что предопределяет его комплексный характер.

Объектами государственного мониторинга земель выступают все земли в Российской Федерации независимо от форм

собственности и форм хозяйствования. В рамках конкретных наблюдений объектами могут быть: земли субъекта Российской Федерации в целом, административного муниципального образования, а также отдельные земельные участки или их группы [1]. Такое широкое понимание объекта мониторинга обеспечивает полноту охвата и системность получаемой информации.

В научной литературе обоснованно отмечается, что специфика земельно-правовых источников пространственных данных заключается в их юридической обусловленности – обращение с ними, начиная со стадии их появления в соответствующих информационных процессах, имеет фор-



мально выраженные правовые основы [2]. Мониторинг земель наряду с земельным кадастром и оценкой воздействия на окружающую среду образует самостоятельный правовой институт, обладающий собственной структурой и нормативным содержанием.

Целеполагание является фундаментальной характеристикой любого правового института. В юридической науке отсутствует единый подход к определению правовой природы мониторинга земель. Одни авторы рассматривают его как функцию государственного управления, другие – как элемент экологического контроля.

Согласно положением земельного законодательства Российской Федерации, государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга и включает наблюдение, оценку и прогнозирование состояния земель.

В монографических исследованиях подчёркивается, что мониторинг земель представляет собой комплексный межотраслевой институт, сочетающий нормы земельного, экологического и административного права. Применительно к мониторингу земель цели закреплены в статье 67 ЗК РФ через перечень задач, решение которых обеспечивает достижение желаемого результата.

По мнению С.А. Липски, мониторинг земель является важнейшим информационным ресурсом для реализации контрольно-надзорных полномочий [3]. Информация, полученная в ходе мониторинга, используется при проведении административных обследований объектов земельных отношений, планировании проверок и оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Земля в российском праве рассматривается одновременно как природный ресурс, объект гражданских прав и основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Особое значение в системе публичного управления земельными ресурсами имеет государственный мониторинг земель, обеспечивающий получение достоверной информации о состоянии и использовании земель. Одним из ключевых инструментов государственного воздействия в данной сфере является государственный мониторинг земель, представляющий собой элемент системы экологического мониторинга и государственного управления природопользованием.

Согласно статье 67 Земельного кодекса Российской Федерации, государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земель, оценку и прогнозирование их изменений [4]. Его правовая природа носит комплексный характер, сочетая элементы

экологического, земельного и административного регулирования.

Актуальность темы обусловлена высокой степенью антропогенной нагрузки на земельные ресурсы в крупных городах, в том числе в городе-курорте Сочи. После проведения масштабных инфраструктурных преобразований и активного строительства значительно возросло количество споров, связанных с использованием земельных участков, правомерностью их предоставления и регистрации прав.

#### *Цель исследования*

Цель исследования – выявление особенности правового регулирования и практической реализации государственного мониторинга земель в условиях города-курорта Сочи, а также анализ судебной практики, в которой данные мониторинга используются в качестве доказательственной базы.

Задачи исследования: проанализировать нормативные источники регулирования мониторинга земель. Определить его место в системе государственного земельного контроля. Исследовать судебную практику по земельным спорам в городе-курорте Сочи. Сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования.

#### *Методы исследования*

Комплексный подход использования методов научного исследования позволил получить целостное представление о государственном мониторинге земель его правовой анализ на примере города-курорта Сочи. Среди методов можно выделить следующие: формально-юридический анализ, системный подход, анализ судебной практики, сравнительно-правовой метод.

#### *Результаты исследования и их обсуждение*

1. Правовое регулирование мониторинга земель представляет собой сравнительно молодой, но динамично развивающийся институт российского земельного права. Необходимость систематического наблюдения за состоянием земельного фонда обусловлено как экономическими факторами, к примеру, сохранение плодородия почв, так и экологическими, т. е. предотвращение деградации и загрязнения. Прежде чем перейти к анализу теоретико-правовой основы института мониторинга земли, считаем целесообразным обратиться к историко-правовому анализу нормативной базы мониторинга земель в России, выделить основные этапы и выявить современные тенденции. В дореволюционной России систематический государственный учёт земель велся, однако понятие «мониторинг» в современном смысле отсутствовало.

Отдельные элементы наблюдения за качеством земель реализовывались в рамках почвенных изысканий, проводимых

Вольным экономическим обществом и почвенными комитетами [5].

После революции 1917 года Декретом о земле был введён запрет на частную собственность, однако приоритетом стало не качественное состояние, а перераспределение угодий. Лишь с принятием Земельного кодекса РСФСР 1922 года стали появляться предпосылки для учёта земель по их хозяйственному использованию [6]. Тем не менее, правовое регулирование наблюдений за состоянием почв оставалось фрагментарным и носило ведомственный характер.

Настоящее становление института связано с принятием Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 года. Хотя термин «мониторинг» ещё не использовался, в законодательстве закреплялась обязанность проведения почвенных, геоботанических и иных обследований [7]. В 1970-е годы в системе Минсельхоза СССР была создана сеть агрохимических лабораторий, осуществлявших плановый отбор почвенных проб.

Ключевым нормативным актом стало Постановление Совмина СССР от 10 марта 1988 года № 325 «О государственном мониторинге земель в СССР», которое впервые ввело данное понятие в правовой оборот [8]. Мониторинг определялся как система наблюдений за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки и выработки рекомендаций. Однако реализация постановления была затруднена из-за отсутствия финансирования и единой методической базы.

Распад СССР и переход к рыночной экономике потребовали нового подхода. Земельный кодекс РСФСР 1991 года закрепил мониторинг земель в качестве самостоятельной функции государственного управления (ст. 109), но подробная регламентация отсутствовала [9].

Прорывным стало Постановление Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 «О мониторинге земель в Российской Федерации», утвердившее Положение о мониторинге [10]. Согласно документу, мониторинг являлся составной частью государственного экологического мониторинга и вёл в трёх взаимосвязанных аспектах: правовом, экономическом и техническом. В 1993 году были утверждены первые порядки сбора данных о качественном состоянии земель.

Действующий Земельный кодекс РФ 2001 года легитимировал мониторинг земель как самостоятельный институт, определив его объекты (все земли в РФ) и задачи [4]. Детализация последовала в Приказе Минэкономразвития России от 29 декабря 2017 г. № 744 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель», который действует в редакции 2021 года [11].

Начиная с 2010-х годов, вектор развития смещается в сторону цифровизации. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» предопределил создание Единой государственной системы недвижимости, в которую интегрируются данные мониторинга [12].

В 2018-2023 гг. активно внедряются технологии дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ). Постановление Правительства РФ от 14 марта 2023 г. № 396 «О государственном мониторинге земель сельскохозяйственного назначения» ввело обязательное использование данных космической съёмки для выявления неиспользуемых и зарастающих участков [13].

Ключевой проблемой современного этапа остаётся разграничение компетенций между Росреестром (мониторинг земель как объектов недвижимости), Россельхознадзором (плодородие почв) и Росгидрометом (загрязнение). Предлагаемое объединение в рамках единой информационно-аналитической системы «Земля» пока не завершено.

Таким образом, становление правового регулирования мониторинга земель в России прошло путь от разрозненных учётных мероприятий до системного межведомственного института. Основными этапами стали: 1) до 1968 г. – фрагментарные обследования; 2) 1968-1988 гг. – формирование методической базы; 3) 1988-2001 гг. – введение термина и первичное закрепление; 4) 2001-2015 гг. – кодификация в Земельном кодексе; 5) с 2015 г. – цифровая трансформация. Дальнейшее развитие должно быть направлено на унификацию подходов и устранение дублирования между федеральными органами.

2. Правовая природа государственного мониторинга земель. Рациональное использование и охрана земель в Российской Федерации являются важнейшими направлениями государственной политики. Земля выступает одновременно природным ресурсом, объектом недвижимости и пространственной основой хозяйственной деятельности. В этих условиях государственный мониторинг земель приобретает значение системного инструмента наблюдения, анализа и прогнозирования состояния земельного фонда [14]. Особую актуальность тема приобретает применительно к городу-курорту Сочи – территории с уникальными природно-климатическими условиями, высокой инвестиционной привлекательностью и наличием особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Государственный мониторинг земель (далее – ГМЗ) представляет собой комплекс мероприятий по сбору, обработке, анализу и прогнозированию данных о состоянии земельных ресурсов, включая их

качественные характеристики и правовой статус [4]. Система мониторинга обеспечивает информационную базу для государственного контроля соблюдения земельного законодательства, оценки рисков и принятия управленческих решений [15].

Актуальность темы связана с особенностью города-курорта Сочи – курортным территориальным образованием с высокой плотностью землепользования, множеством категорий земель и значительной нагрузкой на природную среду.

Цель исследования заключается в комплексном анализе теоретико-правовых основ государственного мониторинга земли, рассмотрении технологических аспектов его реализации, а также в правовом анализе материалов судебной практики по земельным спорам в Краснодарском крае. Можно сказать о возрастающей роли данных государственного мониторинга земель как доказательственной базы в судебных спорах и как инструмента обеспечения публичных интересов, а также о необходимости цифровизации мониторинга, интеграции кадастровых данных и повышения прозрачности контроля использования земельных ресурсов.

Государственный мониторинг как часть экологического контроля представляет собой информационно-аналитическую систему. Правовое регулирование данного института основывается на Земельном кодексе РФ, федеральном законодательстве о государственной регистрации недвижимости, а также подзаконных актах, регламентирующих деятельность Росреестра.

Мониторинг использования земель представляет собой наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением и разрешённым использованием. В рамках данного направления выявляются: общая площадь земель соответствующих категорий и видов разрешённого использования; площадь земельных участков, используемых не по целевому назначению; площадь неиспользуемых земельных участков (особенно в сфере жилищного и иного строительства); распределение земель по формам собственности; иные нарушения земельного законодательства.

Полученные сведения используются прежде всего при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Мониторинг состояния земель ориентирован на наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик земель. В рамках данного направления выявляются количественные изменения площадей земель различных категорий; качественные изменения под воздействием негативных процессов: подтопления и затопления, переувлажнения и заболачивания, водной и ветровой эро-

зии, опустынивания, загрязнения и захламления отходами, нарушений земель при недропользовании и строительстве; процессы, связанные с состоянием лесного фонда (вырубки, гари); опасные геологические процессы (оврагообразование, оползни, сели, карст).

Такое структурирование мониторинга представляется обоснованным, поскольку позволяет разделить юридический (контроль за соблюдением правового режима) и естественнонаучный (отслеживание физического состояния) аспекты наблюдения за землями.

В отношении земель сельскохозяйственного назначения действует специальное регулирование, установленное Федеральным законом от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» [15]. Это обусловлено спецификой сельскохозяйственного использования земель и необходимостью особого контроля за плодородием почв.

Эффективность мониторинга земель напрямую зависит от полноты и достоверности используемой информации, а также от методов её получения. Приказ Росреестра от 22 июля 2021 года № П/0315 (в редакции от 23 августа 2024 года) устанавливает развёрнутую систему источников информации и методов наблюдения [1].

Мониторинг включает: наблюдение за состоянием земель; анализ количественных и качественных характеристик земель; состояние почв; выявление изменений границ участков; фиксация фактического использования земель. Следует разграничивать мониторинг и государственный земельный надзор. Если мониторинг направлен на сбор и обработку информации, то надзор предполагает применение мер административного воздействия. Формирование правового института государственного мониторинга земель в Российской Федерации неразрывно связано с процессом земельной реформы начала 1990-х годов и переходом к многообразию форм собственности на землю [16].

Как справедливо отмечает С.А. Липски, именно в этот период возникла объективная потребность в создании принципиально новой системы наблюдения за состоянием и использованием земельных ресурсов, способной обеспечить органы власти и управления достоверной информацией в условиях коренного изменения земельного строя [17]. Если в советский период учёт земель носил преимущественно фискально-учётный характер (в рамках государственного земельного кадастра), то с усложнением земельных отношений и появлением частной собственности возникла необходимость в выделении мониторинга в самостоятельную функцию управления.

В современной юридической литературе государственный мониторинг земель рассматривается в двух аспектах: как функциональная подсистема управления земельными ресурсами и как правовой институт. ГМЗ выполняет базовую, связующую роль среди всех других видов мониторинга и кадастров природных ресурсов, поскольку земля выступает пространственным базисом для всех отраслей хозяйства и является основным компонентом окружающей среды. Аналогичной позиции придерживаются и другие исследователи, указывающие на его информационно-управленческую природу. Вместе с тем выявлены следующие проблемы: отсутствие единой цифровой платформы мониторинга; недостаточная координация между органами власти; неполнота правового регулирования; ограниченное использование современных технологий.

Легальная дефиниция, закреплённая в ст. 67 Земельного кодекса РФ, определяет государственный мониторинг земель как часть государственного экологического мониторинга, представляющую собой систему наблюдения оценки и прогнозирования изменения состояния земель.

Доктринальное толкование этой нормы позволяет выделить ключевые признаки ГМЗ: его публично-правовую природу, комплексный характер (включает наблюдение за правовым режимом использования и за фактическим состоянием), а также целевую направленность на информационное обеспечение органов власти и управления.

Анализ теоретико-правовых исследований, посвящённых мониторингу земель, показывает, что за последнее десятилетие меняется отношение к мониторингу земель. Новый механизм рационального использования земель и их охрана формируется из процедур наблюдения.

Согласно точке зрения С.А. Липски, правовое регулирование государственного мониторинга земель долгое время было бессистемным. Лишь в 2014 году произошли масштабные изменения в земельном праве, а дальнейшее уточнение этих положений было закреплено на уровне подзаконных нормативных актов [17].

В рамках современного подхода к государственному управлению акцент смещается с реагирования на уже возникшие проблемы на предупреждение рисков. В связи с этим мониторинг земель становится инструментом, позволяющим заблаговременно обнаруживать риски управления в области использования земельных ресурсов.

Рассматривая как пример город-курорт Сочи, можно обозначить три ключевые задачи мониторинга:

- регулятивная: она позволяет вносить коррективы в управленческие решения, включая градостроительную политику;

- информационно-аналитическая: она отвечает за формирование базы данных о состоянии земельных ресурсов;

- корректирующая (также регулятивная): обеспечивает необходимые поправки по результатам наблюдений.

Особое значение мониторинг приобретает в условиях высокой инвестиционной активности, где управленческие ошибки могут привести к утрате публичных земель или нарушению экологического режима.

Как отмечают Д.О. Добровольский и А.М. Портнов, перспективным направлением развития мониторинга является централизация процессов выявления возможных нарушений земельного законодательства на основе данных дистанционного зондирования [18]. Ключевым информационным ресурсом в этой сфере выступает Федеральная государственная информационная система «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» (ФГИС ЕЦП НСПД), концентрирующая геоданные федеральных органов исполнительной власти.

Правовой институт мониторинга земель тесно взаимодействует с иными институтами земельного и экологического права. Правильное понимание их соотношения имеет важное теоретическое и практическое значение.

3. Рассмотрим нормативно-правовую основу и структуру государственного мониторинга земель. Исследование теоретико-правовой основы ГМЗ было бы неполным без рассмотрения его нормативной архитектуры. Основным нормативным актом является Земельный кодекс РФ, который определяет цели мониторинга, а именно своевременное выявление изменений, их оценку, прогноз и выработку рекомендаций, а также разграничивает полномочия органов власти.

Следующим нормативно-правовым актом в иерархии НПА является приказ Росреестра от 22.07.2021 № П/0315 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения», который детализирует процедуру мониторинга земель [1]. В этом акте впервые на подзаконном уровне чётко разделены две основные составляющие мониторинга.

Мониторинг использования земель – наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением.

С теоретико-правовой точки зрения – это наблюдение за соблюдением правового режима, установленного в результате зонирования и категорирования земель [19].

Мониторинг состояния земель – наблюдение за изменением количествен-

ных и качественных характеристик земель, включая воздействия негативных процессов (эрозия, подтопление, загрязнения и другие).

Такое разграничение играет ключевую роль в правоприменительной практике, прежде всего в курортных зонах Краснодарского края, в частности в городе-курорте Сочи. Как подчёркивается в научных трудах по развитию Сочинской агломерации, именно мониторинг земель помог зафиксировать деградацию почв, активизацию оползней и другие процессы, которые ставят под угрозу уникальные рекреационные ресурсы.

Локальный акт установил такие виды съёмки и наблюдений: базовые, которые нужны для получения исходных данных; периодические – их проводят раз в три года для отслеживания изменений; оперативные, необходимые для сбора информации непосредственно за исследуемый период.

Такая классификация позволяет применять дифференцированный подход к сбору данных, что полностью отвечает современным тенденциям становления и развития института земельного мониторинга.

4. Информационная функция представляет собой фундаментальную теоретическую основу государственного мониторинга земель. Результаты мониторинговых наблюдений служат исходным материалом для обоснования управленческих воздействий в области земельных правоотношений. Как установлено пунктом 3 соответствующего Порядка, информационный ресурс ГМЗ является общедоступным для различных категорий потребителей: его использование предусмотрено как органами публичной власти (для осуществления контрольно-надзорных функций и иных полномочий), так и физическими и юридическими лицами.

Однако правовая доктрина обращает внимание на проблему разграничения мониторинга и контроля (надзора). По мнению некоторых авторов, несмотря на тесную связь, это разные правовые институты. Если государственный земельный надзор (муниципальный контроль) направлен на выявление и пресечение нарушений обязательных требований и предполагает взаимодействие с подконтрольным субъектом, то мониторинг носит универсальный, обезличенный характер. В идеале, сведения мониторинга должны служить информационной базой для планирования контрольных мероприятий, что закреплено и в пункте 5 Приказа № П/0315.

Применительно к городу-курорту Сочи это разграничение приобретает особую остроту. Анализ муниципальных правовых актов, в частности Административного регламента осуществления муниципального

земельного контроля, показывает, что органы местного самоуправления активно используют данные о состоянии и использовании земель в своей контрольной деятельности [20]. Однако на практике, как следует из анализа нормативной базы, функционирует разрозненная система: отдельно существует ведомственный мониторинг Росреестра, отдельно – полномочия управления муниципального земельного контроля администрации город-курорт Сочи по проведению осмотра. Это ставит перед правовой наукой задачу поиска моделей эффективного взаимодействия и унификации данных, получаемых в рамках различных наблюдений.

Резюмируя результаты теоретико-правового исследования, следует констатировать, что институт государственного мониторинга земель представляет собой двухкомпонентную систему (включающую наблюдение за состоянием и использованием земель), интегрированную в систему государственного управления. Его системообразующей целью является реализация информационной функции. Эффективность данного института детерминирована уровнем нормативного правового регулирования и необходимостью чёткой делимитации его предмета от смежных правовых институтов.

Специфика мониторинга земель в городе-курорте Сочи обусловлена сложной территориальной организацией, для которой характерна контаминация земель различных категорий: населённых пунктов, лесного фонда, ООПТ и зон санитарной охраны. Регламентация первой и второй зон санитарной охраны имплементирует жёсткие рестрикции в отношении строительства и изменения целевого назначения земель. В условиях таких правовых ограничений мониторинг земель обретает статус ключевого инструмента поддержания экологического баланса и нормативной легитимности землепользования.

Анализ правоприменительной практики позволяет выделить следующие основные деликты в сфере землепользования: самовольное занятие земельных ресурсов (захват публичных или частных земель без правоустанавливающих документов); возведение объектов капитального строительства при отсутствии разрешительной документации; несанкционированное изменение функционального использования земельного участка; регистрация кадастровых и имущественных прав при отсутствии легитимных оснований. Материалы дистанционного зондирования и сведения ЕГРН активно используются органами власти при выявлении таких нарушений.

5. Судебная практика по земельным спорам в городе-курорте Сочи. Самовольное занятие земель. Решением Централь-

ного районного суда г. Сочи от 21 декабря 2023 г. по делу № 2-6639/2023 удовлетворены требования администрации об освобождении самовольно занятого земельного участка [21]. Суд установил отсутствие правоустанавливающих документов и обязал ответчика освободить участок и привести его в первоначальное состояние. Суд отметил, что сведения кадастрового учёта и материалы обследования территории подтверждают факт нарушения.

Споры о землях в границах национального парка. Решением Хостинского районного суда г. Сочи Краснодарского края дело № 2-3034/2022 г. УИД 23RS0058-01-2022-004121-91 от 28 октября 2022 г., рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по иску заместителя прокурора Краснодарского края – прокурора города Сочи, заявленного в интересах Российской Федерации, к гражданину В. о признании отсутствующим права собственности на земельный участок и по встречному иску В. к Российской Федерации в лице Межрегионального территориального Управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Краснодарском крае и Республике Адыгея о признании отсутствующим права собственности на земельный участок.

Споры о сносе самовольной постройки. Решением Арбитражного суда Краснодарского края города Краснодара по делу № А32-47708/2022 требования о сносе самовольной постройки удовлетворены [22]. В данном деле в ходе мониторинга безопасности было установлено, что на земельном участке возводится объект без получения необходимых разрешений на такое строительство. Суд указал, что отсутствие документации для разрешения строительства является основанием для признания объекта строительства самовольной постройкой и её сноса.

Споры об использовании земли не по целевому назначению. В деле Адлерского районного суд города Сочи № 2-2555-2024 администрация города-курорта Сочи при проведении контрольного мероприятия на предмет целевого использования земельного участка выявила нарушение [23]. Суд запретил осуществлять коммерческую деятельность на участке, то есть использовать его не по назначению, до получения разрешительной документации на использование земли в соответствии с фактическим состоянием.

Также решением Анапского городского суда города-курорта Анапа по делу № 2-3957/2024 запрещено ответчику использовать земельный участок в коммерческих целях [24]. В ходе данного дела администрация ныне муниципального округа провела контрольный осмотр земельного участка и выявила, что на нём находятся объекты коммерческого назначения, не

имея на то соответствующего разрешения. Суд установил, что земельный участок, имеющий вид разрешённого использования для личного хозяйства, запрещено эксплуатировать в иных целях.

Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ, при разрешении споров надлежит устанавливать легитимность первоначальной регистрации вещных прав. Суд рекомендовал осуществлять детальную оценку всей совокупности доказательств, имплементируя в предмет доказывания кадастровые материалы как источники, обладающие повышенным доказательственным значением.

В практике судов Краснодарского края сформирован устойчивый подход к признанию недействительными сделок с земельными участками, совершённых в нарушение публичных интересов и установленного режима использования территорий. В качестве оснований для признания таких сделок ничтожными (оспоримыми) суды указывают на несоответствие фактического использования земель их целевому назначению, а также на выход органа, предоставившего участок, за пределы предоставленной компетенции (отсутствие полномочий).

Проведённый анализ правоприменительной практики позволяет выделить ряд системных проблем, препятствующих единообразному разрешению данной категории споров:

- отсутствие эффективного межведомственного взаимодействия и недостаточная координация деятельности органов государственного земельного надзора (мониторинга) с органами регистрации прав (Росреестр);

- отсутствие унифицированной процессуальной методики оценки доказательственной силы материалов, полученных методами дистанционного зондирования Земли (аэрофотосъёмка, космический мониторинг), что приводит к неоднозначности их интерпретации судами;

- сложности в разграничении предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и территориальными органами федеральной власти при распоряжении земельными ресурсами.

В целях совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики представляется обоснованным:

- нормативно закрепить на законодательном уровне порядок использования и критерии допустимости данных государственного мониторинга земель в качестве доказательств в судебных процессах;

- обеспечить дальнейшую цифровизацию процессов выявления и фиксации нарушений земельного законодательства, а также осуществить интеграцию профильных информационных систем (например,

ЕГРН и систем мониторинга) для создания единого цифрового контура управления земельными ресурсами.

Представляется, что такой подход позволит повысить эффективность защиты прав не только публично-правовых образований, но и добросовестных участников гражданского оборота – юридических лиц и граждан.

#### **Выводы**

Государственный мониторинг земель представляет собой основной механизм обеспечения правопорядка в сфере земельных правоотношений. На примере города-курорта Сочи подтверждается, что данные мониторинга активно применяются в судебной практике при разрешении споров, связанных с самовольным занятием земельных участков, неправомерной регистрацией вещных прав и нарушениями правового режима особо охраняемых природных территорий. Проведённый анализ свидетельствует о трансформации

государственного мониторинга земель в фундаментальный инструмент публичного управления территориальным развитием.

В специфических условиях города-курорта Сочи мониторинг выполняет функцию управленческого фильтра, направленного на обеспечение баланса частных и публичных интересов. Перспективы дальнейшего развития данного института связаны с его цифровизацией, интеграцией с градостроительными информационными системами, а также с приданием результатам мониторинга официального процессуального статуса. Судебная практика демонстрирует возрастающую роль мониторинговой информации в качестве доказательной базы. В условиях курортного региона дальнейшее совершенствование правового регулирования мониторинга земель выступает необходимым условием обеспечения устойчивого развития территории.

## **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

1. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения: Приказ Росреестра от 22.07.2021 № П/0315 (ред. от 23.08.2024). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_113658](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658).
2. Бринчук М.М. Земельно-правовые источники пространственных данных как информационной основы развития // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2025. Т. 29. № 4. С. 669-681.
3. Липски С.А. Правовое обеспечение земельного надзора (контроля) и мониторинга земель: учебное пособие. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. 140 с.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ / Федеральный закон. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_113658](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658).
5. Докучаев В.В. Русский чернозём. СПб., 1883. С. 12-15.
6. Земельный кодекс РСФСР 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_113658](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658).
7. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13 декабря 1968 г. // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.
8. О государственном мониторинге земель в СССР от 10 марта 1988 г. № 325 Постановление Совмина СССР / СП СССР. 1988. № 15. Ст. 43.
9. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.
10. О мониторинге земель в Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 491: Постановление Правительства РФ (утратило силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 4. Ст. 197.
11. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель: Приказ Минэкономразвития России от 29 декабря 2017 г. № 744 (ред. от 24.02.2021). URL: <http://pravo.gov.ru>.
12. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_113658](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658).
13. Постановление Правительства РФ от 14 марта 2023 г. № 396 «О государственном мониторинге земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2023. № 13. Ст. 2248.
14. Управление земельными ресурсами / Н. В. Комов, С. А. Шарипов, Ю. А. Цыпкин [и др.]. Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Научный консультант», 2020. 556 с. ISBN 978-5-907196-60-5. EDN KUWVQN.
15. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2025). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079).
16. Петрова Е.А. Государственный мониторинг земель в условиях курортных территорий // Юридический журнал. 2023. № 4. С. 12-23.
17. Липски С.А. Правовое обеспечение земельного надзора (контроля) и мониторинга земель: учебное пособие. Москва: Ай Пи Ар Медиа, 2025. 142 с. ISBN 978-5-4497-3901-8.

18. Добровольский Д.О., Портнов А.М. Концепция централизованной системы планирования реализации государственного земельного надзора и мониторинга земель // Вестник СГУГиТ. 2024. Т. 29. № 3. С. 157-167.
19. Кустышева И.Н. Широкова А.А., Дубровский А.В. Мониторинг земель: учебник для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2026. 96 с. ISBN 978-5-534-13277-9.
20. Административный регламент исполнения управлением муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования город-курорт Сочи: Постановление администрации города Сочи от 30.12.2013 года № 2940. URL: [https://sochi.ru/gorodskaya-vlast/normativno-pravovyye-akty/?ELEMENT\\_ID=25141](https://sochi.ru/gorodskaya-vlast/normativno-pravovyye-akty/?ELEMENT_ID=25141).
21. Решение Центрального районного суда г. Сочи от 21 декабря 2023 г. по делу № 2-6639/2023/ Решение по делу № 2-6639/2023 от 21.12.2023 – об освобождении самовольно занятого земельного участка. URL: <https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-9d095772-d5b2-5366-ae43-7a066d62aa66/>.
22. Решение от 23 августа 2023 г. по делу № А32-47708/2022. Арбитражный суд Краснодарского края (АС Краснодарского края). URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/5SwE67jpPa1l>.
23. Решение от 6 февраля 2024 года по делу № 2-2555/2024 Адлерского районного суда города Сочи. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/8g0z8sE87tlu>.
24. Решение по делу № 2-3957/2024 от 31.01.2025 «О запрете использования земельного участка в коммерческих целях, возложении обязанности совершить определённые действия». URL: <https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-793c9141-51fb-54e9-bb51-575bb355d8f9>.

#### Информация об авторе

Кавшбая Лия Леонидовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и уголовного права и процесса факультета экономики и права

## REFERENCES

1. Order of Rosreestr No. P/0315 of July 22, 2021 (as amended on August 23, 2024) "On Approval of the Procedure for State Monitoring of Lands, with the Exception of Agricultural Lands". URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_) (In Russ.)
2. Brinchuk, M.M. (2025). Land law sources of spatial data as an information basis for development. Bulletin of Udmurt University. Series "Economics and Law", 29(4), 669-681. (In Russ.)
3. Lipski, S.A. (2018). Legal Support of Land Supervision (Control) and Land Monitoring: textbook. Saratov: IPR Media, 140 p. (In Russ.)
4. Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_113658](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658). (In Russ.)
5. Dokuchaev, V.V. (1883). Russian Chernozem. St. Petersburg, 12-15. (In Russ.)
6. Land Code of the RSFSR of 1922. Collection of Legislation of the RSFSR, 1922, No. 68, Art. 901. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_113658](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658). (In Russ.)
7. Fundamentals of Land Legislation of the USSR and Union Republics of December 13, 1968. Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR, 1968, No. 51, Art. 485. (In Russ.)
8. Resolution of the Council of Ministers of the USSR No. 325 of March 10, 1988 "On State Monitoring of Lands in the USSR". Collection of Resolutions of the USSR, 1988, No. 15, Art. 43. (In Russ.)
9. Land Code of the RSFSR No. 1103-1 of April 25, 1991. Bulletin of the Congress of People's Deputies and Supreme Soviet of the RSFSR, 1991, No. 22, Art. 768. (In Russ.)
10. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 491 of July 15, 1992 "On Monitoring of Lands in the Russian Federation" (repealed). Collection of Acts of the President and Government of the Russian Federation, 1992, No. 4, Art. 197. (In Russ.)
11. Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 744 of December 29, 2017 (as amended on February 24, 2021) "On Approval of the Procedure for State Monitoring of Lands". URL: <http://pravo.gov.ru>. (In Russ.)
12. Federal Law No. 218-FZ of July 13, 2015 "On State Registration of Real Estate". URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_113658](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658). (In Russ.)
13. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 396 of March 14, 2023 "On State Monitoring of Agricultural Lands". Collected Legislation of the Russian Federation, 2023, No. 13, Art. 2248. (In Russ.)
14. Land resources management (2020) monograf / N. V. Komov, S. A. Sharipov, Yu. A. Tsyppin [et al.]. Moscow : Limited Liability Company "Scientific Consultant" 556 p. ISBN 978-5-907196-60-5. EDN KUWVQN. (In Russ.)
15. Federal Law No. 101-FZ of July 24, 2002 (as amended on December 29, 2025) "On State Regulation of Ensuring the Fertility of Agricultural Lands". URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079). (In Russ.)
16. Petrova, E.A. (2023). State land monitoring in resort areas. Legal Journal, 4, 12-23. (In Russ.)
17. Lipski, S.A. (2025). Legal Support of Land Supervision (Control) and Land Monitoring: textbook. Moscow: IPR Media, 142 p. ISBN 978-5-4497-3901-8. (In Russ.)

- 18.** Dobrovolsky, D.O., Portnov, A.M. (2024). Concept of a centralized system for planning the implementation of state land supervision and land monitoring. Bulletin of SGUGiI, 29(3), 157-167. (In Russ.)
- 19.** Kustysheva, I.N., Shirokova, A.A., Dubrovsky, A.V. (2026). Land Monitoring: textbook for universities. Moscow: Yurayt Publishing House, 96 p. (Higher Education). ISBN 978-5-534-13277-9. (In Russ.)
- 20.** Administrative Regulations for the Execution by the Municipal Land Control Department of the Sochi Administration of the Municipal Function of Municipal Land Control on the Territory of the Sochi Resort City. Resolution of the Sochi Administration No. 2940 of December 30, 2013. URL: [https://sochi.ru/gorodskaya-vlast/normativno-pravovyyeakty/?ELEMENT\\_ID=25141](https://sochi.ru/gorodskaya-vlast/normativno-pravovyyeakty/?ELEMENT_ID=25141). (In Russ.)
- 21.** Decision of the Central District Court of Sochi of December 21, 2023 in case No. 2-6639/2023 on the release of a self-occupied land plot. URL: <https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-9d095772-d5b2-5366-ae43-7a066d62aa66/>. (In Russ.)
- 22.** Decision of the Arbitration Court of the Krasnodar Territory of August 23, 2023 in case No. A32-47708/2022. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/5SWE67jpPa1l>. (In Russ.)
- 23.** Decision of the Adler District Court of Sochi of February 6, 2024 in case No. 2-2555/2024. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/8g0z8sE87t1u>. (In Russ.)
- 24.** Decision of January 31, 2025 in case No. 2-3957/2024 on the prohibition of using a land plot for commercial purposes and imposing an obligation to perform certain actions. URL: <https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-793c9141-51fb-54e9-bb51-575bb355d8f9>. (In Russ.)

#### *Information about the author*

Liya L. Kavshbaya – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Civil and Criminal Law and Procedure of the Faculty of Economics and Law

*Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.  
The author declares no conflicts of interests.*

*Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.  
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.*

Поступила в редакцию (Reserved) 24.03.2026  
Поступила после рецензирования 10.04.2026  
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026