Фиксирующие и прогнозные индикаторы риска в федеральном государственном земельном контроле (надзоре)

Дитрих Дмитрий Константинович
старший преподаватель кафедры геодезии, землеустройства и кадастров, Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет (СПбГАСУ), соискатель, Северо-Западный институт управления – филиал РАНХиГС, e-mail: jusi-frut@mail.ru

Афанасьев Сергей Николаевич
кандидат педагогических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет имени С. М. Кирова (СПбГЛТУ), afanasser@mail.ru

После перехода контрольно-надзорной деятельности на риск-ориентированную модель индикаторы риска нарушения обязательных требований стали одним из основных оснований для внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий (п. 1 ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ), а федеральный государственный земельный контроль (надзор) — видом контроля, где этот инструмент применяется наиболее широко. Цель исследования — установить, выполняют ли индикаторы риска в земельном надзоре превентивную функцию, которую закон связывает с риск-ориентированным подходом. На основе анализа ведомственных перечней индикаторов риска трёх органов земельного надзора, данных ведомственной самооценки их эффективности, сводных докладов о государственном контроле (надзоре) за 2023–2025 годы, проектов ведомственных актов об индикаторах риска 2026 года и судебной практики предложено разграничение индикаторов риска на фиксирующие, регистрирующие уже наступившее состояние земельного участка, и прогнозные, указывающие на вероятность будущего нарушения. Показано, что действующие перечни состоят преимущественно из фиксирующих индикаторов; у Россельхознадзора — единственного органа, раскрывающего эти данные, — их эффективность составляет 95,5–100%, тогда как прогнозные индикаторы срабатывают единично. Высокая эффективность фиксирующих индикаторов во многом объясняется совпадением их параметров с признаками объективной стороны земельных правонарушений, что расходится с легальным определением индикатора; применяемый показатель эффективности структурно не приспособлен к оценке прогнозных индикаторов. Возможность «паспортизации» индикаторов, предусмотренная ч. 1.1 ст. 61.1 Федерального закона № 248-ФЗ, органами земельного надзора не используется, в том числе в проектах ведомственных актов об индикаторах риска 2026 года. Обоснованы единое для трёх органов земельного надзора минимальное содержание паспорта индикатора риска, дифференциация правовых последствий срабатывания фиксирующих и прогнозных индикаторов и раздельные метрики их результативности.

Ключевые слова: земельный контроль (надзор), индикатор риска, риск-ориентированный подход, профилактика нарушений, паспортизация индикаторов риска, Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор, Федеральный закон № 248-ФЗ.

За последнее десятилетие риск-ориентированный подход превратился из одного из инструментов реформы контрольно-надзорной деятельности в её организующий принцип. В Послании Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г. Президент РФ предложил с 1 января 2025 г. «отказаться от временных мораториев на проверки бизнеса» и «полностью перейти на риск-ориентированный подход, закрепив его законодательно», указав, что «там, где риски отсутствуют, надо применять профилактические меры и таким образом минимизировать число проверок»[1]. Ключевое значение в такой модели приобретают критерии отбора объектов для внепланового вмешательства — индикаторы риска нарушения обязательных требований (ч. 9 ст. 23 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ; далее — Закон № 248-ФЗ)[2].

Федеральный государственный земельный контроль (надзор) — сфера наиболее широкого применения индикаторов риска. По данным сводного доклада за 2023 г., на земельный надзор пришлось 4 194 проверки по индикаторам риска, или 52% всех таких проверок в стране, при эффективности 79,4%[3]; в 2024 г. — около 4,4 тыс. мероприятий с эффективностью 92,9%[4], в 2025 г. — около 2,4 тыс. мероприятий с эффективностью 91,8%[5]. В общенациональный перечень десяти наиболее применяемых индикаторов риска за 2025 г. вошли три земельных индикатора[6].

Эти показатели принято считать свидетельством успешности риск-ориентированной модели в земельной сфере. Однако высокая эффективность индикаторов (доля проверок, по которым подтвердились нарушения) сама по себе не означает выполнения ими целевой функции. Закон № 248-ФЗ определяет государственный контроль (надзор) как деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований (ч. 1 ст. 1 Закона № 248-ФЗ), а при риск-ориентированном подходе выбор и интенсивность мероприятий определяются оценкой риска причинения вреда (ст. 22). Индикатор, лишь фиксирующий уже совершённое нарушение, повышает результативность выявления, но не предупреждает вред, то есть выполняет выявительную, а не превентивную функцию.

Согласно ч. 9 ст. 23 Закона № 248-ФЗ индикаторы риска разрабатываются «в целях оценки риска причинения вреда (ущерба) при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия», а под индикатором понимается «соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям». Статья 61.1, введённая в 2024 г. и изменённая Федеральным законом от 29.12.2025 № 567-ФЗ, развивает эту конструкцию: акт об утверждении перечня может содержать конкретные значения параметров объектов контроля либо порядок их расчёта и (или) применения (ч. 1.1); срабатывание индикатора влечёт мотивированное представление о проведении контрольного (надзорного) мероприятия (ч. 2); положением о виде контроля может быть предусмотрено размещение информации о срабатывании в личном кабинете контролируемого лица на Едином портале государственных и муниципальных услуг (ч. 3); методическое обеспечение разработки перечней возложено на федеральный орган, вырабатывающий государственную политику в сфере контроля (надзора) (ч. 4)[7].

В законодательном определении заложена двойственность. С одной стороны, параметр объекта «сам по себе» нарушением не является. С другой — он должен «с высокой степенью вероятности»

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29.02.2024 // Российская газета. 2024. 1 марта. № 46.

[2] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 04.08.2026) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

[3] Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2023 год. С. 20. URL: http://government.ru/info/51961/ (дата обращения: 17.10.2026).

[4] Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году. С. 91. URL: http://government.ru/info/55375/ (дата обращения: 17.10.2026).

[5] Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2025 году. С. 105. URL: http://government.ru/info/58957/ (дата обращения: 17.10.2026).

[6] Там же. С. 106–107.

[7] Ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ (введена Федеральным законом от 28.12.2024 № 540-ФЗ; ч. 1.1 введена, в ч. 2–4 внесены изменения Федеральным законом от 29.12.2025 № 567-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

свидетельствовать «о наличии» нарушения, то есть о факте, который к моменту срабатывания индикатора, как правило, уже существует. Индикатор сконструирован прежде всего как диагностический признак нарушения, а не как предиктор будущего вреда, хотя «наличие нарушений» и «риск причинения вреда» соединены в определении союзом «и». Показательно, что последствием срабатывания индикатора закон называет внеплановое контрольное (надзорное), а не профилактическое мероприятие (п. 1 ч. 1 ст. 57, ч. 2 ст. 61.1). Доктрина же понимает риск как вероятностную категорию, обращённую в будущее. Ю. А. Тихомиров определяет риск как вероятностное событие, влекущее негативные последствия для реализации правового решения[1], С. А. Агамагомедова — как измеримую величину, производную от частоты реализации угрозы и масштаба её последствий[2]; А. В. Мартынов видит смысл риск-ориентированного подхода в концентрации ресурсов контроля там, где вероятность причинения вреда наиболее высока, и в снижении за этот счёт давления на добросовестных субъектов[3]. А. Е. Шаститко и К. В. Дозмаров подчёркивают, что инструмент, результативность которого не верифицируется по отношению к его цели, лишь имитирует управление рисками[4].

Для анализа этой двойственности предлагается разграничивать индикаторы по временному соотношению контролируемого параметра и нарушения обязательного требования. Фиксирующие индикаторы регистрируют уже наступившее состояние объекта. Среди них следует различать, во-первых, индикаторы, параметр которых совпадает с признаками объективной стороны правонарушения (например, несоответствие использования земельного участка его виду разрешённого использования), во-вторых, сопутствующие индикаторы, параметр которых сам нарушением не является, но обычно сопровождает уже совершённое нарушение (например, наличие на участке техники для снятия плодородного слоя почвы). Прогнозные индикаторы указывают на состояние объекта или поведение контролируемого лица, которые предшествуют нарушению, и тем самым на вероятность его наступления в будущем (например, снижение показателей плодородия, ещё не достигшее уровня деградации, или неоднократная смена собственников участка в короткий срок).

Фиксирующий индикатор, таким образом, отвечает задаче выявления, прогнозный — задаче предупреждения. Индикаторы первого вида, параметр которых совпадает с признаками нарушения, кроме того, расходятся с ч. 9 ст. 23 Закона № 248-ФЗ: если параметр «сам по себе» и есть нарушение, речь идёт уже не об индикаторе риска, а о дистанционном выявлении правонарушения, для которого закон предусматривает иные инструменты — наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование.

Проверить, какой из двух видов индикаторов преобладает в земельном надзоре, позволяют пока лишь данные Россельхознадзора — единственного из трёх органов, официально опубликовавшего эффективность каждого своего индикатора. Росреестр таких сведений в докладах о правоприменительной практике не раскрывает (данные по двум его индикаторам приводятся лишь в Сводном докладе), а для Росприроднадзора земельный перечень индикаторов не утверждён (см. ниже и табл. 2). Поэтому применительно к двум другим органам выводы имеют характер гипотезы, которую, однако, подтверждает анализ содержания их перечней.

Перечень индикаторов риска Россельхознадзора утверждён приказом Минсельхоза России от 18.06.2021 № 402 (в редакции приказа от 20.12.2024 № 756)[5] и включает шесть позиций. В докладе о правоприменительной практике за 2025 г. Россельхознадзор впервые привёл эффективность каждой из них по данным государственной автоматизированной информационной системы «Управление»[6]. Методика расчёта в докладе не раскрыта; по-видимому, это тот же показатель, что и в Сводном докладе, — доля проверок по индикатору, в ходе которых выявлены нарушения. Отнесение индикаторов к фиксирующим и прогнозным произведено авторами (табл. 1).

Таблица 1
Эффективность индикаторов риска Россельхознадзора в федеральном государственном земельном контроле (надзоре) в 2025 году[7]

№	Индикатор риска (по приказу Минсельхоза России № 402)	Эффективность, %	Вид индикатора
1	Наличие специализированной техники для снятия и (или) перемещения плодородного слоя почвы	95,6	фиксирующий (сопутствующий)
2	Признаки негативных процессов, влияющих на плодородие (эрозия, засоление, заболачивание, загрязнение и др.)	95,5	фиксирующий
3	Зарастание не менее 25% площади участка сорными растениями, деревьями, кустарниками	98,2	фиксирующий
4	Повреждение или уничтожение мелиоративной системы либо защитных лесных насаждений	100	фиксирующий
5	Отклонение критериев существенного снижения плодородия земель по данным государственного учёта	66,7	прогнозный
6	Смена собственников участка более одного раза в течение календарного года	—	прогнозный

Эффективность четырёх фиксирующих индикаторов (95,5–100%) предопределена их конструкцией: зарастание, эрозия, заболачивание или загрязнение — не косвенные признаки, а внешнее проявление неисполнения обязанностей по защите земель (ст. 13, 42 Земельного кодекса РФ), то есть признаки объективной стороны правонарушения по ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ[8]. Повреждение или уничтожение мелиоративной системы — уже противоправный результат, а не вероятностный признак, поэтому эффективность 100% означает не точность прогноза, а качество фиксации. Сопутствующий индикатор № 1 (наличие специализированной техники) ближе всего к замыслу законодателя: техника сама нарушением не является, но с высокой вероятностью указывает на снятие плодородного слоя. Однако и он сигнализирует об уже совершаемом нарушении — не случайно с 01.10.2026 этот параметр включён Правительством в перечень признаков нарушений[9].

[1] Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16.

[2] Агамагомедова С. А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 4. С. 460–470.

[3] Мартынов А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

[4] Шаститко А. Е., Дозмаров К. В. Риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности и принцип доказательной политики // Закон. 2024. № 7. С. 86–96.

[5] Приказ Минсельхоза России от 18.06.2021 № 402 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору федерального государственного земельного контроля (надзора) в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и виноградопригодных земель» (ред. от 20.12.2024) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

[6] Приказ Россельхознадзора от 13.04.2026 № 460 «Об утверждении доклада по итогам обобщения правоприменительной практики по осуществлению Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору федерального государственного земельного контроля (надзора) за 2025 год». Разд. 2, табл. № 1 (С. 4) // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: https://fsvps.gov.ru/reforma-kontrolno-nadzornoj-dejatel-2/profilaktika-riskov-prichinenija-vred/publichnye-meroprijatija-i-obobshhenie-pravoprimenitelnoj-praktiki/doklady-po-publichnym-meroprijatijam-v-c/ (дата обращения: 17.10.2026).

[7] Составлено авторами по данным раздела 2 (таблица № 1) доклада Россельхознадзора о правоприменительной практике за 2025 год. Знак «—» означает отсутствие срабатываний за отчётный период. Отнесение индикаторов к фиксирующим и прогнозным произведено авторами.

[8] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

[9] Приложение № 4 к Положению о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), введённое постановлением Правительства РФ от 01.07.2026 № 811 (вступает в силу с 01.10.2026). Подробнее об этом см. далее.

Прогнозные индикаторы работают иначе. Индикатор № 5 сработал в 2025 г. шесть раз при эффективности 66,7%, что соответствует четырём подтвердившимся срабатываниям[1]; индикатор № 6, введённый приказом № 756, в первый год действия не сработал ни разу. Статистика одного года недостаточна для окончательных выводов, а практику применения обоих прогнозных индикаторов сам Россельхознадзор оценивает как ещё не сложившуюся. Но и с этой оговоркой соотношение показательно: индикатор зарастания в 2025 г. стал вторым по применению в стране (659 мероприятий; эффективность по данным Сводного доклада — 97,4%, по данным самого Россельхознадзора — 98,2%)[2], тогда как два прогнозных индикатора Россельхознадзора за тот же год сработали в совокупности лишь шесть раз.

Причина такого соотношения не только в качестве прогнозных индикаторов, но и в способе их оценки. Эффективность как доля подтвердившихся срабатываний — показатель, приспособленный к фиксирующим индикаторам: прогнозный индикатор по определению указывает на нарушение, которое ещё не совершено. Если проверка по такому индикатору нарушения не выявила, это может означать как ошибку прогноза, так и то, что нарушение ещё не наступило или было предотвращено самим вмешательством. Возникает парадокс: чем лучше прогнозный индикатор выполняет превентивную функцию, тем ниже его эффективность по действующему показателю. Методика рейтингования федеральных органов контроля (надзора), применяемая в Сводном докладе, создаёт ведомствам устойчивый стимул разрабатывать именно фиксирующие индикаторы: максимальный балл по показателю результативности индикаторов присваивается при доле проверок с выявленными нарушениями свыше 95%, а при доле менее 70% балл не начисляется[3].

К методологическому дефекту добавляется процессуальный: закон связывает срабатывание любого индикатора с одним последствием — мотивированным представлением о проведении контрольного (надзорного) мероприятия (ч. 2 ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ). Для прогнозного индикатора такое последствие неадекватно: нарушения ещё нет, а внеплановое мероприятие во взаимодействии, назначенное по индикатору риска, по общему правилу требует согласования с органами прокуратуры (ст. 66 Закона № 248-ФЗ)[4]. Доля отказов прокуратуры в согласовании внеплановых мероприятий в 2023–2025 гг. стабильно высока у всех трёх органов земельного надзора: у Росреестра — от 42,7 до 53,8%, у Россельхознадзора — от 42,6 до 47,0%, у Росприроднадзора — от 48,5 до 72,4%[5]. Проверка, назначенная лишь по вероятности будущего нарушения, заведомо уязвима для отказа, поэтому естественной реакцией на прогнозный сигнал становится профилактика. Подходящий инструмент в законе есть: предостережение объявляется, в частности, при наличии сведений о готовящихся нарушениях (ст. 49 Закона № 248-ФЗ), то есть именно в ситуации, которую описывает прогнозный индикатор.

Схожая картина наблюдается у двух других органов земельного надзора, где прогнозная составляющая выражена ещё слабее. Перечень индикаторов риска Росреестра утверждён приказом от 09.07.2021 № П/0303 (в редакции приказа от 06.12.2024 № П/0392/24) и насчитывает девять действующих позиций (пункты 1 и 6 утратили силу)[6]. Значительная его часть построена на сопоставлении фактического состояния участка со сведениями Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН): отклонение характерной точки границы на величину, превышающую нормативную точность определения координат (п. 2), отсутствие в ЕГРН сведений о правах на используемый участок (п. 3), несоответствие использования виду разрешённого использования (п. 4). Эти индикаторы фиксирующие и практически совпадают с признаками составов правонарушений, предусмотренных ст. 7.1 и ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Фиксирующими являются и индикаторы, регистрирующие состояние по истечении установленного срока: отсутствие строительства через три года после регистрации права (п. 5), неиспользование земель сельскохозяйственного назначения через год после их приобретения на торгах, проведённых в связи с изъятием (п. 7), невозможность использования земель после завершения работ, для которых они использовались без предоставления (п. 8).

Лучше других определению индикатора отвечают позиции, включённые в перечень в 2023 г.: сопутствующие индикаторы — уточнение границ участка по межевому плану кадастрового инженера, привлечённого затем к ответственности за внесение заведомо ложных сведений (п. 10), и наличие на участке для индивидуального жилищного строительства здания, занимающего не менее 70% его площади и находящегося в общей долевой собственности более 15 граждан (п. 11), — а также близкий к прогнозному индикатор: привлечение правообладателя к ответственности за нарушения на ином принадлежащем ему участке в том же кадастровом квартале (п. 9), где прошлое поведение лица служит предиктором нарушения на соседнем участке. Перечень Росреестра, таким образом, эволюционирует в сторону собственно индикаторов риска, однако и эти позиции опираются на состоявшийся юридический факт, а эффективность каждого индикатора Росреестр не публикует.

Сводный доклад за 2025 г. приводит данные лишь по двум индикаторам Росреестра: несоответствие виду разрешённого использования — 477 мероприятий с эффективностью 84,1% (7-е место в стране), отклонение границы от сведений ЕГРН — 398 мероприятий с эффективностью 89,7% (9-е место)[7]. Это заметно ниже, чем у фиксирующих индикаторов Россельхознадзора. Одна из возможных причин — качество самого эталона сравнения: расхождение фактических границ участка со сведениями ЕГРН может быть следствием реестровой ошибки, подлежащей исправлению в порядке ч. 3 ст. 61 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»[8], а не нарушения земельного законодательства. Росреестр одновременно ведёт ЕГРН и осуществляет земельный надзор, однако неподтвердившееся срабатывание индикатора не рассматривается как сигнал о возможной реестровой ошибке, хотя такая обратная связь позволила бы повышать и точность индикаторов, и достоверность реестра.

Для Росприроднадзора специализированный перечень индикаторов риска в сфере земельного надзора по состоянию на октябрь 2026 г. не утверждён, хотя вопрос о компетенции по их разработке был включён в план-график реализации Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. (п. 3, срок — 01.07.2024)[9]. Лишь в феврале 2026 г. Минприроды России вынесло на общественное обсуждение проект приказа об утверждении единственного индикатора риска для этого вида контроля — «наличие признаков, свидетельствующих о проведении земляных работ (или иных, связанных с нарушением почв) на земельном участке с использованием специализированной техники для снятия и (или) пе-

---

[1] Приказ Россельхознадзора от 13.04.2026 № 460. Разд. 2, табл. № 1; С. 4–5. По индикатору № 5 — 6 срабатываний, по индикатору № 6 — 0.

[2] Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2025 году. С. 106–107.

[3] Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2025 году. Приложение 1 «Рейтинги»: Методика рейтингования федеральных органов контроля (надзора), раздел «Индикаторы риска», показатели 6–8. С. 144–145. URL: http://government.ru/info/58957/ (дата обращения: 17.10.2026).

[4] Ст. 66 Закона № 248-ФЗ; Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

[5] Рассчитано авторами по данным докладов Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора об осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора) за 2023–2025 годы (пп. 29 и 29.1 формы доклада: количество внеплановых мероприятий, заявления о согласовании которых направлялись в органы прокуратуры, и количество отказов в согласовании). Доли относятся ко всем внеплановым мероприятиям, а не только к назначенным по индикаторам риска.

[6] Приказ Росреестра от 09.07.2021 № П/0303 «Об утверждении Перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами федерального государственного земельного контроля (надзора)» (ред. от 06.12.2024) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

[7] Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2025 году. С. 106–107.

[8] Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

[9] Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года и плана-графика по ее реализации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 1 (ч. IV). Ст. 285. План-график, п. 3.

ремещения плодородного слоя почвы без необходимых разрешений»[1]. Предлагаемый индикатор — фиксирующий: проведение земляных работ без разрешительной документации по существу описывает признаки самовольного снятия или перемещения плодородного слоя почвы (ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ), а наличие на участке такой техники Правительство уже отнесло к признакам нарушений (см. ниже). В доктрине, где также отмечается отсутствие такого перечня, предлагается собственный набор индикаторов (непредставление или недостоверность отчётности о рекультивации земель, объявление одному землепользователю трёх и более предостережений в течение года, признаки земляных работ без необходимых разрешений и др.)[2], отчасти прогнозных (повторные предостережения). На практике применяются индикаторы, установленные для федерального государственного экологического контроля (надзора) и ориентированные на данные экологической отчётности[3]. Так, суды признали законным назначение Росприроднадзором внеплановой проверки по индикатору «увеличение платы за негативное воздействие на окружающую среду более чем на 115 процентов в отсутствие актуализации учётных сведений об объекте»[4]. Этот индикатор, также фиксирующий, регистрирует уже наступившее изменение платежа. В результате третий орган земельного надзора не располагает собственным земельным инструментарием, а данные трёх органов о результативности индикаторов несопоставимы (табл. 2).

Таблица 2
Индикаторы риска органов федерального государственного земельного контроля (надзора): сравнительная характеристика (по состоянию на октябрь 2026 года)[5]

Показатель	Росреестр	Россельхознадзор	Росприроднадзор
Акт, утвердивший перечень	Приказ Росреестра от 09.07.2021 № П/0303 (ред. от 06.12.2024)	Приказ Минсельхоза России от 18.06.2021 № 402 (ред. от 20.12.2024)	Земельный перечень не утверждён; применяется перечень для экологического контроля (приказ Минприроды России № 1044); проект приказа 2026 г. — один индикатор
Число действующих индикаторов	9	6	—
Основа индикаторов	Сведения ЕГРН и иная информация об участке и правообладателе (границы, права, вид разрешённого использования, сроки строительства, привлечение к ответственности, межевые планы)	Физическое состояние земель сельскохозяйственного назначения	Данные экологической отчётности (плата за НВОС и др.)
Вид индикаторов	Преимущественно фиксирующие (пп. 2–5, 7, 8); сопутствующие (пп. 10, 11); близкий к прогнозному (п. 9)	4 фиксирующих, 2 прогнозных	Фиксирующие (в том числе индикатор проекта 2026 г.)
Раскрытие эффективности	По каждому индикатору не публикуется; в Сводном докладе за 2025 г. — по двум: 84,1% (477 мероприятий) и 89,7% (398 мероприятий)	По каждому индикатору: фиксирующие — 95,5–100%, прогнозные — 66,7% и «—» (нет срабатываний)	Не публикуется
Паспортизация (ч. 1.1 ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ)	Не проведена	Не проведена; проект изменений 2026 г. порядка расчёта не содержит	Неприменима (нет земельного перечня); проект 2026 г. порядка расчёта не содержит

Правовым средством преодоления этих недостатков могла бы стать ч. 1.1 ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ, допускающая закрепление в акте об утверждении перечня индикаторов конкретных значений параметров объектов контроля либо порядка их расчёта и (или) применения. По существу, законодатель ввёл возможность «паспортизации» индикатора — закрепления не только его формулировки, но и измеримой методики применения. С паспортизацией индикаторов Сводный доклад за 2025 г. связывает следующий этап развития контроля — внедрение технологий искусственного интеллекта и скоринга рисков[6].

Однако ни приказ Росреестра № П/0303, ни приказ Минсельхоза России № 402 порядка расчёта индикаторов не содержат: числовые параметры есть лишь в формулировках отдельных индикаторов (25% площади, «более одного раза в течение календарного года», три года с момента регистрации права, 70% площади участка), и только в п. 2 перечня Росреестра порог определён через нормативную точность определения координат. Источник данных, методика расчёта и документ, подтверждающий срабатывание, не установлены ни для одного земельного индикатора.

Показателен проект приказа Минсельхоза России о внесении изменений в перечень, утверждённый приказом № 402, подготовленный 13.08.2026[7]. Проект дополняет перечень четырьмя индикаторами: признаки нарушения почвенного покрова (карьерные выемки, навалы грунта) по данным дистанционного зондирования Земли в единой федеральной государственной информационной системе о землях сельскохозяйственного назначения (ЕФГИС); отсутствие в ЕФГИС в течение двух лет подряд сведений о выращивании сельскохозяйственных культур на участке, отнесённом к пашне; выявление растения с признаками опасных инвазивных видов из регионального перечня; снижение урожайности по сведениям ЕФГИС более чем на 50% относительно средней по муниципальному району за предыдущий год.

Проект делает шаг в сторону прогнозных индикаторов. Если признаки нарушения почвенного покрова и наличие инвазивного растения — индикаторы фиксирующие, то резкое снижение урожайности указывает на вероятную деградацию земель ещё до того, как она будет зафиксирована по критериям существенного снижения плодородия. Индикатор отсутствия сведений о посевах занимает промежуточное положение: он регистрирует уже наступившее состояние, которое лишь с определённой вероятностью свидетельствует о неиспользовании пашни, поскольку может объясняться и неполнотой сведений системы; к тому же его применение зависит от отнесения участка к пашне решениями Минсельхоза России об установлении границ сельскохозяйственных угодий, которые должны быть приняты до 01.01.2028[8].

[1] Проект приказа Минприроды России «Об утверждении индикатора риска нарушения обязательных требований по федеральному государственному земельному контролю (надзору)» (общественное обсуждение 25.02.2026–12.03.2026) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2026).

[2] Карташова К. П., Дубровский А. В., Москвин В. Н., Татаренко В. И., Пластинин Л. А. Разработка индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении государственного земельного контроля Федеральной службой по надзору в сфере природопользования // Вестник СГУГиТ. 2024. Т. 29, № 5. С. 148–157. DOI: 10.33764/2411-1759-2024-29-5-148-157.

[3] Приказ Минприроды России от 30.12.2021 № 1044 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного экологического контроля (надзора)» (ред. от 13.01.2025) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

[4] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.01.2026 № Ф07-12110/2025 по делу № А21-9191/2024 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

[5] Составлено авторами по данным приказа Росреестра от 09.07.2021 № П/0303, приказа Минсельхоза России от 18.06.2021 № 402, приказа Минприроды России от 30.12.2021 № 1044, доклада Россельхознадзора о правоприменительной практике за 2025 год и Сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2025 году (С. 106–107).

[6] Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2025 году. Разд. 1.5. С. 8. URL: http://government.ru/info/58957/ (дата обращения: 17.10.2026).

[7] Проект приказа Минсельхоза России «О внесении изменений в перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору федерального государственного земельного контроля (надзора) в отношении земель сельскохозяйственного назначения ... и виноградопригодных земель, утвержденный приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 июня 2021 г. № 402» (подготовлен 13.08.2026) // ГАРАНТ.РУ. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56963607/ (дата обращения: 17.10.2026).

[8] Постановление Правительства РФ от 28.11.2025 № 1943 «Об утверждении Положения о порядке установления и изменения границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения». П. 3 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

Проект впервые прямо называет источники данных и вводит количественные пороги, однако не определяет, как рассчитывается средняя урожайность по району, какие данные дистанционного зондирования и с каким разрешением используются, как учитываются неблагоприятные погодные условия. В обоснование проект ссылается на п. 1 ч. 10 ст. 23 Закона № 248-ФЗ, а не на ч. 1.1 ст. 61.1: ни один из проектов земельных индикаторов, подготовленных после принятия Федерального закона № 567-ФЗ (Минприроды России — в феврале, Минсельхозом России — в августе 2026 г.), возможностью паспортизации не воспользовался. Без методики пороговые значения оставляют широкое усмотрение инспектору и повышают риск отказа прокуратуры в согласовании мероприятия.

Не реализована и возможность, предусмотренная ч. 3 ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ. Постановлением Правительства РФ от 01.07.2026 № 811 в Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) внесены многочисленные изменения — в том числе о подаче возражений на предостережение через Единый портал и о применении беспилотных авиационных систем при выездном обследовании[1], — но информирование контролируемого лица о соответствии его участка параметрам индикаторов риска не предусмотрено. Между тем именно такое информирование превращает индикатор из основания для проверки в средство побуждения к добровольному устранению риска.

Вместе с тем постановление № 811 содержит новеллу, прямо подтверждающую фиксирующую природу значительной части индикаторов. С 01.10.2026 Положение дополнено приложением № 4 — перечнем признаков нарушений обязательных требований, полученных с использованием средств, работающих в автоматическом режиме и имеющих функции фотосъёмки, видеозаписи, в том числе беспилотных аппаратов (систем)[2], при выявлении которых принимается решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия[3]. В этот перечень вошли параметры, одновременно закреплённые в перечнях индикаторов риска: отклонение характерной точки границы от сведений ЕГРН сверх нормативной точности (п. 2 перечня Росреестра), наличие на участке специализированной техники для снятия и (или) перемещения плодородного слоя почвы (индикатор № 1 Россельхознадзора), а также признаки неиспользования земельных участков[4]. Тем самым эти параметры отнесены не к индикаторам, которые «сами по себе не являются нарушениями», а к признакам нарушений. Закон № 248-ФЗ рассматривает индикаторы риска (п. 1 ч. 1 ст. 57, ч. 2 ст. 61.1) и признаки нарушений, выявленные автоматическими средствами (п. 7 ч. 2 ст. 60), как самостоятельные основания для решения о проведении мероприятия, однако один и тот же параметр закреплён в обоих перечнях, а соотношение этих оснований в Положении не определено. Росприроднадзор в приложение № 4 не включён.

На основе изложенного предлагаются три взаимосвязанные меры.

Во-первых, реализация ч. 1.1 ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ применительно к земельному надзору требует единого для трёх органов минимального содержания паспорта индикатора риска: (1) формулировка параметра объекта контроля и его пороговое значение; (2) источник данных (ЕГРН, ЕФГИС, данные дистанционного зондирования, материалы ранее проведённых мероприятий, отчётность) и периодичность их обновления; (3) порядок расчёта значения параметра и допустимая погрешность; (4) вид индикатора (фиксирующий или прогнозный) и связанное с ним правовое последствие; (5) вес индикатора при оценке риска и его связь с категорией риска объекта; (6) метрика результативности и срок пересмотра индикатора. Методические рекомендации о таком содержании целесообразно утвердить в порядке ч. 4 ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ: паспортизация, проведённая тремя органами порознь, способна не устранить, а закрепить ведомственную разобщённость земельного надзора на новом, более детализированном уровне.

Во-вторых, необходима дифференциация правовых последствий срабатывания индикаторов. Для фиксирующих индикаторов сохраняется действующее последствие — мотивированное представление о проведении контрольного (надзорного) мероприятия (ч. 2 ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ), для прогнозных первичным последствием должно стать профилактическое мероприятие. В пределах действующего законодательства Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) может быть дополнено пунктом следующего содержания: «При выявлении соответствия объекта контроля параметрам индикатора риска, отнесённого перечнем индикаторов риска к прогнозным, информация об этом размещается в личном кабинете контролируемого лица на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций); контролируемому лицу может быть объявлено предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований или предложено проведение профилактического визита». Потребность в таком решении осознаётся и контрольными органами: в Сводном докладе за 2025 г. приведено предложение Росздравнадзора законодательно закрепить возможность проведения профилактических мероприятий при срабатывании индикаторов риска[5]; ещё ранее Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. предусматривала проработку возможности проведения профилактических мероприятий при выявлении индикаторов риска, однако нормативного решения этот вопрос не получил[6]. В перспективе ч. 2 ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ целесообразно дополнить положением, допускающим для прогнозных индикаторов объявление предостережения или проведение профилактического визита вместо направления мотивированного представления.

В-третьих, фиксирующие и прогнозные индикаторы требуют раздельных метрик результативности. Для фиксирующих допустима действующая метрика — доля подтвердившихся срабатываний. Для прогнозных метрика должна учитывать горизонт прогноза: индикатор следует считать подтвердившимся, если нарушение выявлено в течение установленного паспортом срока после срабатывания, а при применении профилактических мер — оценивать долю объектов, на которых прогнозируемое нарушение не наступило. Публикация показателей эффективности по каждому индикатору должна стать обязательной для всех трёх органов: сегодня такие данные раскрывает только Россельхознадзор. Прозрачность и предсказуемость критериев отбора объектов являются, кроме того, условием доверия контролируемых лиц к контрольно-надзорным органам[7].

В заключение отметим, что определение индикатора риска двойственно: параметр сам по себе не должен быть нарушением, однако закон связывает индикатор с «наличием» нарушения и с внеплановым контрольным (надзорным) мероприятием. Перечни индикаторов в федеральном государственном земельном контроле (надзоре) состоят преимущественно из фиксирующих индикаторов, высокая эффективность которых во многом объясняется совпадением параметров с признаками объективной стороны земельных правонарушений; прогнозные индикаторы практически не срабатывают. Действующий показатель эффективности и единственное

---

[1] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» (ред. от 01.07.2026) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5511; Постановление Правительства РФ от 01.07.2026 № 811 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1081» // Собрание законодательства РФ. 2026. № 27. Ст. 3723.

[2] Подробнее о процессуально-правовом статусе материалов БАС в земельном надзоре см.: Дитрих Д. К., Афанасьев С. Н. Процессуально-правовой статус материалов беспилотных авиационных систем в федеральном государственном земельном контроле (надзоре): от вспомогательного средства к надлежащему доказательству // Закон и Власть. 2026. № 8. С. 94–96.

[3] Приложение № 4 к Положению о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) (введено постановлением Правительства РФ от 01.07.2026 № 811, вступает в силу с 01.10.2026); п. 7 ч. 2 ст. 60 Закона № 248-ФЗ (введён Федеральным законом от 29.12.2025 № 567-ФЗ, в ред. Федерального закона от 26.06.2026 № 186-ФЗ).

[4] Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1482 «О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 31.05.2025 № 826 «Об установлении признаков неиспользования земельных участков из состава земель населенных пунктов, садовых земельных участков и огородных земельных участков» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

[5] Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2025 году. Разд. «Предложения». С. 142. URL: http://government.ru/info/58957/ (дата обращения: 17.10.2026).

[6] Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года и плана-графика по ее реализации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 1 (ч. IV). Ст. 285. Разд. III.

[7] Южаков В. Н., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Доверие контрольно-надзорным органам как индикатор эффективности государственного управления // Государственная служба. 2025. Т. 27, № 2. С. 7–8.

установленное законом последствие срабатывания индикатора закрепляют это смещение, а возможности, предоставленные ч. 1.1 и ч. 3 ст. 61.1 Закона № 248-ФЗ, органами земельного надзора пока не используются. Усиление превентивного потенциала индикаторов риска требует единого для Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора минимального содержания паспорта индикатора, приоритета профилактических мер при срабатывании прогнозных индикаторов и раздельных метрик результативности. Без этого риск-ориентированный подход в земельном надзоре будет и далее совершенствовать выявление уже совершённых нарушений, оставляя их предупреждение за пределами реального регулирования.

Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

3. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

4. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

5. Федеральный закон от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

6. Федеральный закон от 29.12.2025 № 567-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

7. Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1482 «О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

8. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5511.

9. Постановление Правительства РФ от 31.05.2025 № 826 «Об установлении признаков неиспользования земельных участков из состава земель населенных пунктов, садовых земельных участков и огородных земельных участков» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

10. Постановление Правительства РФ от 28.11.2025 № 1943 «Об утверждении Положения о порядке установления и изменения границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

11. Постановление Правительства РФ от 01.07.2026 № 811 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1081» // Собрание законодательства РФ. 2026. № 27. Ст. 3723.

12. Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

13. Приказ Минсельхоза России от 18.06.2021 № 402 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору федерального государственного земельного контроля (надзора) в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и виноградопригодных земель» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

14. Приказ Росреестра от 09.07.2021 № П/0303 «Об утверждении Перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами федерального государственного земельного контроля (надзора)» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

15. Приказ Минприроды России от 30.12.2021 № 1044 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного экологического контроля (надзора)» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

16. Приказ Россельхознадзора от 13.04.2026 № 460 «Об утверждении доклада по итогам обобщения правоприменительной практики по осуществлению Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору федерального государственного земельного контроля (надзора) за 2025 год» // Официальный сайт Россельхознадзора. URL: https://fsvps.gov.ru/reforma-kontrolno-nadzornoj-dejatel-2/profilaktika-riskov-prichinenija-vred/publichnye-meroprijatija-i-obobshhenie-pravoprimenitelnoj-praktiki/doklady-po-publichnym-meroprijatijam-v-c/ (дата обращения: 17.10.2026).

17. Проект приказа Минсельхоза России «О внесении изменений в перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору федерального государственного земельного контроля (надзора) в отношении земель сельскохозяйственного назначения ... и виноградопригодных земель, утвержденный приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 июня 2021 г. № 402» (подготовлен 13.08.2026) // ГАРАНТ.РУ. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56963607/ (дата обращения: 17.10.2026).

18. Проект приказа Минприроды России «Об утверждении индикатора риска нарушения обязательных требований по федеральному государственному земельному контролю (надзору)» (общественное обсуждение 25.02.2026–12.03.2026) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2026).

19. Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года и плана-графика по ее реализации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 1 (ч. IV). Ст. 285.

20. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29.02.2024 // Российская газета. 2024. 1 марта. № 46.

21. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2023 год. URL: http://government.ru/info/51961/ (дата обращения: 17.10.2026).

22. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году. URL: http://government.ru/info/55375/ (дата обращения: 17.10.2026).

23. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2025 году. URL: http://government.ru/info/58957/ (дата обращения: 17.10.2026).

24. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.01.2026 № Ф07-12110/2025 по делу № А21-9191/2024 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2026).

25. Агамагомедова С. А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 4. С. 460–470. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-4-460-470.

26. Дитрих Д. К., Афанасьев С. Н. Процессуально-правовой статус материалов беспилотных авиационных систем в федеральном государственном земельном контроле (надзоре): от вспомогательного средства к надлежащему доказательству // Закон и Власть. 2026. № 8. С. 94–96.

27. Карташова К. П., Дубровский А. В., Москвин В. Н., Татаренко В. И., Пластинин Л. А. Разработка индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении государственного земельного контроля Федеральной службой по надзору в сфере природопользования // Вестник СГУГиТ. 2024. Т. 29, № 5. С. 148–157. DOI: 10.33764/2411-1759-2024-29-5-148-157.

28. Мартынов А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

29. Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16.

30. Шаститко А. Е., Дозмаров К. В. Риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности и принцип доказательной политики // Закон. 2024. № 7. С. 86–96.

31. Южаков В. Н., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Доверие контрольно-надзорным органам как индикатор эффективности государственного управления // Государственная служба. 2025. Т. 27, № 2. С. 6–17. DOI: 10.22394/2070-8378-2025-27-2-6-17.

Recording and predictive risk indicators in federal state land control (supervision)
Ditrikh D.K., Afanasyev S.N.

Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, North-West Institute of Management, branch of RANEPA, Saint Petersburg State Forest Technical University named after S. M. Kirov

Following the transition of control and supervisory activities to a risk-based model, risk indicators of violation of mandatory requirements have become one of the main grounds for unscheduled control (supervisory) activities (Clause 1 of Part 1 of Article 57 of Federal Law No. 248-FZ of 31 July 2020), and federal state land control (supervision) is the type of control where this tool is used most widely. The purpose of the study is to establish whether risk indicators used in land supervision perform the preventive function that the law associates with the risk-based approach. Based on an analysis of departmental lists of risk indicators of three land supervision authorities, departmental self-assessment data on their effectiveness, summary reports on state control (supervision) for 2023–2025, the 2026 draft departmental acts on risk indicators, and judicial practice, a distinction is proposed between recording indicators, which register an already existing state of a land plot, and predictive indicators, which point to the probability of a future violation. It is shown that the current lists consist predominantly of recording indicators; for Rosselkhoznadzor, the only authority that discloses such data, their effectiveness is 95.5–100%, whereas predictive indicators are triggered only sporadically. The high effectiveness of recording indicators is largely explained by the coincidence of their parameters with the elements of the objective side of land offences, which diverges from the legal definition of an indicator; the effectiveness metric applied is structurally unsuited to assessing predictive indicators. The possibility of "passportization" of indicators, provided for by Part 1.1 of Article 61.1 of Federal Law No. 248-FZ, is not used by land supervision authorities, including in the 2026 draft departmental acts on risk indicators. The article substantiates a unified minimum content of the risk indicator passport for the three land supervision authorities, differentiation of the legal consequences of triggering recording and predictive indicators, and separate metrics of their performance.

Keywords: land control (supervision), risk indicator, risk-based approach, prevention of violations, risk indicator passportization, Rosreestr, Rosselkhoznadzor, Rosprirodnadzor, Federal Law No. 248-FZ.

References

1. Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ of 25.10.2001. Sobranie zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 2001, no. 44, art. 4147. (In Russ.)
2. Code of the Russian Federation on Administrative Offences No. 195-FZ of 30.12.2001. Sobranie zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 2002, no. 1 (pt. I), art. 1. (In Russ.)
3. Federal Law No. 218-FZ of 13.07.2015 "On State Registration of Real Estate". Sobranie zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 2015, no. 29 (pt. I), art. 4344. (In Russ.)
4. Federal Law No. 248-FZ of 31.07.2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation". Sobranie zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 2020, no. 31 (pt. I), art. 5007. (In Russ.)
5. Federal Law No. 540-FZ of 28.12.2024 "On Amendments to the Federal Law 'On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation'". SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
6. Federal Law No. 567-FZ of 29.12.2025 "On Amendments to the Federal Law 'On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation'". SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
7. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1482 of 18.09.2020 "On the Signs of Non-Use of Land Plots from Agricultural Lands for Their Intended Purpose or Their Use in Violation of the Legislation of the Russian Federation". SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
8. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1081 of 30.06.2021 "On Federal State Land Control (Supervision)". Sobranie zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 2021, no. 28 (pt. I), art. 5511. (In Russ.)
9. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 826 of 31.05.2025 "On Establishing the Signs of Non-Use of Land Plots from Settlement Lands, Garden Plots and Vegetable Garden Plots". SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
10. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1943 of 28.11.2025 "On Approval of the Regulation on the Procedure for Establishing and Changing the Boundaries of Farmland within Agricultural Lands". SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
11. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 811 of 01.07.2026 "On Amendments to Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1081 of 30 June 2021". Sobranie zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 2026, no. 27, art. 3723. (In Russ.)
12. Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation No. 294 of 02.06.2021 "On the Implementation of Federal Law No. 248-FZ of 31.07.2020 'On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation'". SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
13. Order of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation No. 402 of 18.06.2021 "On Approval of the List of Indicators of the Risk of Violation of Mandatory Requirements in the Exercise by the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance of Federal State Land Control (Supervision) in Respect of Agricultural Lands Whose Turnover Is Regulated by the Federal Law 'On the Turnover of Agricultural Lands', and Lands Suitable for Viticulture". SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
14. Order of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography No. P/0303 of 09.07.2021 "On Approval of the List of Indicators of the Risk of Violation of Mandatory Requirements in the Exercise of Federal State Land Control (Supervision) by the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography and Its Territorial Bodies". SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
15. Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation No. 1044 of 30.12.2021 "On Approval of the List of Indicators of the Risk of Violation of Mandatory Requirements in the Exercise of Federal State Environmental Control (Supervision)". SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
16. Order of the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance No. 460 of 13.04.2026 "On Approval of the Report on the Results of Generalization of Law Enforcement Practice in the Exercise of Federal State Land Control (Supervision) by the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance for 2025". Official website of Rosselkhoznadzor. Available at: https://fsvps.gov.ru/reforma-kontrolno-nadzornoj-dejatel-2/profilaktika-riskov-prichinenija-vred/publichnye-meroprijatija-i-obobshhenie-pravoprimenitelnoj-praktiki/doklady-po-publichnym-meroprijatijam-v-c/ (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
17. Draft Order of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation "On Amendments to the List of Indicators of the Risk of Violation of Mandatory Requirements in the Exercise by the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance of Federal State Land Control (Supervision) in Respect of Agricultural Lands ... and Lands Suitable for Viticulture, Approved by Order of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation No. 402 of 18 June 2021" (prepared 13.08.2026). GARANT.RU. Available at: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56963607/ (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
18. Draft Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation "On Approval of the Indicator of the Risk of Violation of Mandatory Requirements in Federal State Land Control (Supervision)" (public discussion 25.02.2026–12.03.2026). SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 20.10.2026). (In Russ.)
19. Order of the Government of the Russian Federation No. 3745-r of 21.12.2023 "On Approval of the Concept for Improving Control (Supervisory) Activities until 2026 and the Schedule for Its Implementation". Sobranie zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 2024, no. 1 (pt. IV), art. 285. (In Russ.)
20. Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 29.02.2024. Rossiiskaya gazeta, 2024, 1 March, no. 46. (In Russ.)
21. Summary Report on State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation for 2023. Available at: http://government.ru/info/51961/ (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
22. Summary Report on State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation in 2024. Available at: http://government.ru/info/55375/ (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
23. Summary Report on State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation in 2025. Available at: http://government.ru/info/58957/ (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
24. Resolution of the Arbitration Court of the North-Western District of 23.01.2026 No. F07-12110/2025 in Case No. A21-9191/2024. SPS "Konsul'tantPlyus" [Legal reference system "ConsultantPlus"] (accessed 17.10.2026). (In Russ.)
25. Agamagomedova S. A. Risk-orientirovannyi podkhod pri osushchestvlenii kontrol'no-nadzornoi deyatel'nosti: teoreticheskoe obosnovanie i problemy primeneniya [Risk-Oriented Approach in the Implementation of Control and Supervision Activities: Theoretical Justification and Problems of Application]. Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Law Review, 2021, vol. 18, no. 4, pp. 460–470. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-4-460-470. (In Russ.)
26. Ditrikh D. K., Afanasyev S. N. Protsessual'no-pravovoi status materialov bespilotnykh aviatsionnykh sistem v federal'nom gosudarstvennom zemel'nom kontrole (nadzore): ot vspomogatel'nogo sredstva k nadlezhashchemu dokazatel'stvu [Procedural and legal status of unmanned aerial systems data in federal state land control (supervision): from an auxiliary tool to proper evidence]. Zakon i vlast' [Law and Power], 2026, no. 8, pp. 94–96. (In Russ.)