Процессуально-правовой статус материалов беспилотных авиационных систем в федеральном государственном земельном контроле (надзоре): от вспомогательного средства к надлежащему доказательству

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

Афанасьев Сергей Николаевич
к.п.н., доцент, Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет имени С.М. Кирова (СПбГЛТУ), afanasser@mail.ru

В статье исследуется процессуально-правовой статус материалов, получаемых с использованием беспилотных авиационных систем при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора). Показано, что реформа 2025–2026 годов перевела данные дистанционного зондирования из положения вспомогательного технического средства в статус надлежащего инструмента доказывания. На основе анализа Положения о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) выделены три сценария правовых последствий использования дистанционных данных – профилактический, пресекательный без взаимодействия и юрисдикционный, – а современное состояние надзора охарактеризовано как «промежуточная модель автоматизации», сохраняющая обязательное «человеческое звено» между машинной фиксацией и юрисдикционным решением. Опровергается распространённый в литературе тезис о «процессуальном вакууме»: действующих норм достаточно для оценки цифровых доказательств, тогда как действительной проблемой выступает отсутствие утверждённых стандартов их верификации. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: государственный земельный надзор, беспилотные авиационные системы, дистанционное зондирование Земли, контрольное (надзорное) мероприятие, выездное обследование, доказательство, цифровизация контроля, административный процесс.

Цифровизация контрольно-надзорной деятельности приобрела в земельной сфере отчётливо нормативное выражение. Ещё несколько лет назад применение беспилотных летательных аппаратов при осуществлении государственного земельного надзора обсуждалось преимущественно как техническая перспектива, однако к 2026 году законодатель прямо закрепил использование беспилотных авиационных систем (далее – БАС) в качестве средства контрольных (надзорных) мероприятий и придал получаемым с их помощью материалам самостоятельное доказательственное значение. Тем самым на первый план выдвинулся вопрос, до сих пор не получивший в науке административного права системного разрешения, – о процессуально-правовом статусе данных дистанционного зондирования Земли (далее – ДЗЗ) в структуре контрольного (надзорного) мероприятия и, шире, административного процесса.

Значимость этого вопроса усиливается тем, что федеральный государственный земельный контроль (надзор) осуществляется тремя федеральными органами исполнительной власти – Росреестром, Россельхознадзором и Росприроднадзором – в рамках формально единого вида контроля, урегулированного Федеральным законом от 31.07.2020 № 248- ФЗ (далее – Закон № 248-ФЗ). В этих условиях единообразие процессуальной оценки дистанционных данных становится не только теоретической, но и практической задачей, от решения которой зависят устойчивость правоприменения и гарантии прав контролируемых лиц.

Показательно, что имеющиеся исследования применения беспилотных аппаратов в земельном надзоре выполнены преимущественно в технико-геодезическом и кадастровом ключе. Э. С. Аскеров, А. А. Абдулаева и А. М. Ухумаалиева рассматривают БАС как фотограмметрический инструмент дистанционного картографирования и административного обследования земель; Д. А. Гура, И. Г. Марковский и А. А. Ряскин описывают опыт пилотного проекта Росреестра, процедуру согласования полётов и сопоставление данных с материалами государственного реестра; П. С. Малимоненко проводит сравнительный анализ методов ДЗЗ с помощью беспилотников; в более ранних работах Е. Г. Мещаниновой и В. О. Николюкиной внимание также сосредоточено на технических возможностях аэросъёмки. При несомненной ценности этих исследований собственно процессуально-правовой аспект – статус, допустимость, относимость и порядок оценки дистанционных материалов как доказательств – остаётся за пределами их предмета. Именно на нём сосредоточен настоящий анализ, ограниченный при этом собственно земельным контролем (надзором); смежные виды контроля (геологический, экологический, ветеринарный, надзор в области обращения с пестицидами), для которых в 2026 году приняты самостоятельные акты со своими перечнями признаков нарушений, остаются за его рамками.

Нормативное оформление роли БАС в земельном надзоре развивалось в два слоя. Первым значимым шагом стало постановление Правительства Российской Федерации от 04.08.2025 № 1165, дополнившее Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) (далее – Положение) указанием на возможность применения при проведении контрольных (надзорных) мероприятий беспилотных авиационных систем, оборудованных средствами дистанционного зондирования Земли, а также пространственных данных, полученных с использованием беспилотных и пилотируемых авиационных систем и космических аппаратов; такие системы применяются с учётом законодательства об использовании воздушного пространства и о защите государственной тайны. Юридически показательно само место новеллы в структуре Положения: норма о применении БАС включена в пункт, посвящённый способам фиксации доказательств соблюдения (нарушения) обязательных требований, – тем самым законодатель прямо позиционировал данные ДЗЗ не как вспомогательное организационное средство, а как доказательственный инструмент. Этим же актом расширены и дистанционные цифровые каналы взаимодействия: ряд контрольных (надзорных) и

профилактических мероприятий может проводиться посредством видео-конференц-связи с использованием мобильного приложения «Инспектор».

Второй слой реформы имеет уже законодательный уровень. Федеральный закон от 29.12.2025 № 567-ФЗ впервые закрепил применение беспилотных авиационных систем при осуществлении контроля (надзора) непосредственно в законе, распространив соответствующие правила на значительное число видов контроля и предусмотрев право контрольного (надзорного) органа инициировать мероприятия при выявлении признаков нарушений, полученных с использованием таких систем. Применительно к земельной сфере эти новеллы реализованы постановлением Правительства Российской Федерации от 01.07.2026 № 811, которое, в частности, прямо допустило проведение выездного обследования с использованием беспилотных аппаратов (систем), если это предусмотрено заданием на его проведение, и утвердило предметный перечень признаков нарушений, выявляемых с воздуха, – смещение границ участка на земли публичной собственности, возведение объектов на участках, правовой режим которых этого не предполагает, самовольное снятие плодородного слоя, признаки неиспользования участков. Само постановление вступило в силу со дня официального опубликования – с 01.07.2026, тогда как отдельные изменения, вносимые в Положение (пункты 10 и 13), вступают в силу с 01.10.2026.

При этом следует строго разграничивать техническую и правовую стороны нововведения. Технически применение дистанционного зондирования новым не является: аэрофотоснимки и ортофотопланы используются органами земельного надзора для определения фактического использования участков и уточнения местоположения их границ по меньшей мере с конца 2010-х годов, что подтверждается приводимыми в литературе региональными данными о массовых административных обследованиях с применением беспилотников. Правовая же новелла состоит в ином – в придании этим данным статуса надлежащего инструмента доказывания при проведении контрольных (надзорных) мероприятий. Именно этот сдвиг – от вспомогательного средства к надлежащему доказательству – и образует ядро проблемы, поскольку само по себе разрешение применять БАС не отвечает на вопрос о том, каким образом полученные материалы должны оцениваться при привлечении лица к административной ответственности.

Процессуальная ценность дистанционных данных определяется прежде всего тем, что они образуют «вход» в систему контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых без взаимодействия с контролируемым лицом, – наблюдение за соблюдением обязательных требований (статья 74 Закона № 248-ФЗ) и выездное обследование (статья 75). Значимо, что часть 9 статьи 75, допускающая проведение выездного обследования с применением технических средств дистанционного контроля, введена Федеральным законом от 28.12.2024 № 540-ФЗ; тем же законом дополнена и статья 56 Закона № 248-ФЗ о видах контрольных (надзорных) мероприятий. Полученные при таких мероприятиях материалы вводятся в дело как «иные документы» и вещественные доказательства и в дальнейшем могут подкрепляться контрольными (надзорными) действиями – осмотром (статья 76) и инструментальным обследованием (статья 82).

Выявление по результатам дистанционной фиксации признаков нарушения влечёт один из трёх правовых сценариев, различающихся степенью правовой значимости последствий. Первый из них – профилактический: при наличии сведений о готовящихся нарушениях либо признаках нарушений, а равно при отсутствии подтверждения того, что нарушение причинило вред охраняемым законом ценностям, контролируемому лицу объявляется предостережение, которое учитывается в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий и используется при планировании последующей контрольной работы, не порождая мер принуждения. Второй сценарий – пресекательный без взаимодействия: в редакции постановления № 1165 Положение впервые допустило выдачу предписания об устранении выявленных нарушений непосредственно по итогам наблюдения за соблюдением обязательных требований – после оформления акта, но без проведения мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом; тем самым дистанционно полученные данные признаны достаточным основанием для применения ключевой меры пресечения, что резко повышает требования к их достоверности.

Третий сценарий – юрисдикционная эскалация: соответствие выявленных параметров утверждённым индикаторам риска либо сведения о причинении вреда служат основанием для мотивированного представления должностного лица и принятия решения о проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом. В условиях особого режима, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336, такое мероприятие требует согласования с органами прокуратуры, и лишь по его итогам возможно возбуждение дела об административном правонарушении. Дифференциация трёх сценариев показывает, что цифровые данные уже сегодня порождают весь спектр правовых последствий – от профилактических до юрисдикционных, – однако по мере роста правовой значимости последствий между дистанционной фиксацией и правоприменительным решением встраивается всё больше процессуальных фильтров.

Именно это наблюдение позволяет охарактеризовать современное состояние земельного надзора как «промежуточную модель автоматизации». На данном этапе законодатель избрал модель, при которой автоматическая фиксация признаков нарушения порождает не постановление по делу об административном правонарушении, как в дорожной сфере, а формализованное основание для проведения контрольного (надзорного) мероприятия; тем самым сохраняется обязательное «человеческое звено» между машинной фиксацией и юрисдикционным решением: юридически значимое решение принимается должностным лицом на основе автоматически собранных и верифицированных данных, но не заменяется автоматической процедурой. Переход к полностью автоматизированному режиму привлечения к ответственности потребовал бы предварительного решения двух правовых задач: во-первых, распространения упрощённого порядка, предусмотренного частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ (вынесение постановления без составления протокола на основании данных специальных технических средств), на отдельные составы земельных правонарушений, объективно поддающиеся автоматической фиксации; во-вторых, завершения формирования системы метрологического обеспечения и сертификации средств дистанционного зондирования. До решения этих задач роль цифровых технологий остаётся, по существу, обеспечивающей: они позволяют выявить и зафиксировать деяние, но не замещают юрисдикционную оценку, осуществляемую должностным лицом.

Распространённый в литературе тезис о наличии «процессуального вакуума», якобы состоящего в отсутствии специальных норм о статусе, допустимости и относимости данных дистанционного мониторинга, при ближайшем рассмотрении оказывается несостоятельным.

Действующее законодательство содержит достаточные общие нормы для оценки любых, в том числе цифровых, доказательств: статья 26.2 КоАП РФ признаёт доказательствами любые фактические данные, а статья 26.11 КоАП РФ (равно как статья 64 АПК РФ и статья 84 КАС РФ) закрепляет принцип оценки доказательств по внутреннему убеждению на основе всестороннего, полного и объективного исследования, при котором никакие доказательства не имеют заранее установленной силы. Данные дистанционного зондирования подпадают под категорию «иных документов» и вещественных доказательств и оцениваются по общим правилам наравне с прочими материалами дела. Показательно, что и сам законодатель сознательно отказался от закрепления обособленного понятия «электронное доказательство», распространив на цифровые материалы общий режим доказательств, что дополнительно подтверждает достаточность действующего инструментария.

Следовательно, проблема носит не нормативный, а методологический характер: она состоит не в отсутствии процессуальных норм, а в отсутствии утверждённых стандартов верификации цифровых материалов – требований к сертификации источников данных, метрологической привязке средств измерения, порядку удостоверения подлинности и неизменности снимков, а также к экспертной оценке их достоверности. В доктрине справедливо отмечается, что заключение специалиста, основанное на лицензионных геоинформационных системах, признаётся судами достаточным доказательством по земельным спорам при условии соблюдения требований достоверности и допустимости геопространственной информации. Именно недостаток таких стандартов, а не отсутствие процессуальных норм, создаёт реальные риски при использовании дистанционных данных в качестве доказательств.

Допустимость дистанционных данных подтверждается и правоприменительной практикой. Оценивая отчёт об аэрофотосъёмке, выполненной с применением беспилотного авиационного комплекса, Арбитражный суд Северо-Западного округа указал, что использование информации, полученной дистанционными методами, допускается, а суды не вправе отвергать такое доказательство без обоснования его недопустимости (статья 68 АПК РФ); примечательно, что дело возникло в сфере надзора за природопользованием и разрешалось на основе действовавшей в тот период редакции земельного законодательства. Вместе с тем для окончательного юрисдикционного решения, влекущего меры принуждения, дистанционные данные, как правило, подкрепляются результатами контрольных (надзорных) действий на месте, экспертными заключениями и инструментальными измерениями. Одновременно нельзя недооценивать их доказательственные преимущества: уникальным свойством дистанционных данных является способность к объективной мультивременно́й фиксации состояния земельного объекта, обеспечивающей хронологическую реконструкцию событий и установление динамики длящихся нарушений, что имеет критическое значение для административного доказывания.

Проведённый анализ показывает, что реформа 2025–2026 годов перевела материалы БАС из положения вспомогательного средства в статус надлежащего инструмента доказывания, встроив дистанционные данные в процессуальный цикл контрольных (надзорных) мероприятий при сохранении обязательного «человеческого звена». Тезис о «процессуальном вакууме» не подтверждается: действительная проблема связана не с процессуальным законом, а с отсутствием утверждённых стандартов верификации дистанционных данных.

Изложенное определяет и направления совершенствования регулирования. Обособленный процессуальный статус для каждого нового вида цифровой информации закреплять не следует: режим свободной оценки доказательств справляется с этой задачей. Основные усилия законодателя разумнее сосредоточить на стандартах верификации, сертификации и метрологического обеспечения средств дистанционного зондирования, поскольку именно их отсутствие, а не пробел в процессуальном законе, порождает риски при использовании дистанционных данных. Упрощённый порядок привлечения к ответственности (часть 3 статьи 28.6 КоАП РФ) допустимо распространить на земельные правонарушения лишь выборочно – на составы, объективно поддающиеся автоматической фиксации (самовольное занятие участка, неиспользование земель), и только при сохранении процессуальных гарантий контролируемого лица. Такой подход позволяет использовать потенциал беспилотных технологий, не ослабляя гарантий прав участников контрольных (надзорных) отношений.

Литература

1. Аскеров Э. С., Абдулаева А. А., Ухумаалиева А. М. Перспективы использования беспилотных летательных аппаратов при обследовании земель и земельном надзоре // Аграрное и земельное право. – 2022. – № 2. – С. 108–111.
2. Голубцов В. Г. Электронные доказательства в контексте электронного правосудия // Вестник гражданского процесса. – 2019. – Т. 9, № 1. – С. 170–188.
3. Гура Д. А., Марковский И. Г., Ряскин А. А. Использование беспилотных летательных аппаратов при осуществлении государственного земельного надзора // Вестник СГУГиТ. – 2022. – Т. 27, № 5. – С. 138–146.
4. Лунева Е. В. Использование лицензионных геоинформационных систем в защите экологических прав и прав на природные ресурсы // Экологическое право. – 2020. – № 2. – С. 20–26.
5. Малимоненко П. С. Применение методов дистанционного зондирования (БПЛА) для осуществления государственного земельного контроля // Человек. Знак. Техника : материалы I Междисциплинар. форума с междунар. участием. – Краснодар, 2022. – С. 103–108.
6. Мещанинова Е. Г., Николюкина В. О. Перспективы использования БПЛА при осуществлении земельного надзора // Экономика и экология территориальных образований. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 122–128.

Procedural and legal status of unmanned aerial systems data in federal state land control (supervision): from an auxiliary tool to proper evidence

Ditrikh D.K., Afanasyev S.N.

Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering (SPbGASU), Branch of RANEPA

The article examines the procedural and legal status of data obtained by unmanned aerial systems in federal state land control (supervision). It is shown that the 2025–2026 reform shifted remote sensing data from an auxiliary technical means to the status of proper evidence. Three scenarios of the legal consequences of using remote data are identified – preventive, suppressive without interaction, and jurisdictional; the current state of supervision is characterised as an “intermediate model of automation” that retains a mandatory human link between machine detection and a jurisdictional decision. The widespread thesis of a “procedural vacuum” is refuted, whereas the real problem is the absence of approved standards for verifying such materials.

Keywords: state land supervision, unmanned aerial systems, remote sensing, control (supervisory) measure, on-site survey, evidence, digitalisation of control, administrative procedure.

References

1. Askerov E. S., Abdullayeva A. A., Ukhumaalieva A. M. Prospects for the Use of Unmanned Aerial Vehicles in Land Surveying and Land Supervision // Agrarian and Land Law. - 2022. - No. 2. - Pp. 108-111.
2. Golubtsov V. G. Electronic Evidence in the Context of Electronic Justice // Bulletin of Civil Procedure. - 2019. - Vol. 9, No. 1. - Pp. 170-188.
3. Gura D. A., Markovsky I. G., Ryaskin A. A. Use of Unmanned Aerial Vehicles in the Implementation of State Land Supervision // Bulletin of the Saratov State University of Geology and Tractology. – 2022. – Vol. 27, No. 5. – P. 138–146.
4. Luneva E. V. Use of Licensed Geographic Information Systems in the Protection of Environmental Rights and Rights to Natural Resources // Environmental Law. – 2020. – No. 2. – P. 20–26.
5. Malimonenko P. S. Application of Remote Sensing Methods (UAVs) for the Implementation of State Land Control // Man. Sign. Technology: Proceedings of the 1st Interdisciplinary Forum with International Participation. – Krasnodar, 2022. – P. 103–108.
6. Meshchaninova E. G., Nikolyukina V. O. Prospects for the Use of UAVs in Land Supervision // Economy and Ecology of Territorial Entities. – 2018. – T. 2, No. 3. – P. 122–128.