



Научная статья

УДК 631.11:332.1(470):338.2

doi: 10.55186/25876740_2026_69_2_149

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Н. Волков, Е.В. Черкашина

Государственный университет по землеустройству, Москва, Россия

Аннотация. В статье рассматривается роль землеустройства как стратегического инструмента реализации национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года. Подчеркивается, что эффективное планирование и организация рационального использования земель играет ключевую роль в достижении важнейших технологических, социально-экономических и экологических задач в аграрном секторе экономики, включая устойчивое и пространственное развитие сельских территорий, продовольственную безопасность и охрану природных ресурсов. На основе проведённого анализа предлагаются меры по совершенствованию землеустройства, включая землеустроительное обеспечение единой национальной стратегии и развития эффективного землепользования, осуществления кадастровой деятельности, проведения мониторинга земель, цифровизацию проектно-исследовательских работ по землеустройству, а также решение природоохранных задач. Особое внимание уделено интеграции научно-обоснованных землеустроительных решений в долгосрочное стратегическое планирование, а также применению государственных информационных систем о земле как основы организации рационального землепользования. Статья заключается выводом, что совершенствование землеустройства — это не только техническая задача, но и важный институциональный механизм согласования земельной политики с национальными приоритетами развития экономики. Предложенные меры способствуют повышению эффективности использования земельных ресурсов, поддержке устойчивого развития и достижению стратегических целей страны. Результаты исследования представляют интерес для органов государственного управления, специалистов по землеустройству, кадастра недвижимости и научных работников в области экономики природопользования и государственного управления.

Ключевые слова: планирование использования земель, национальные цели развития, устойчивое развитие, сельскохозяйственные земли, пространственное планирование

Original article

THE MAIN DIRECTIONS OF LAND USE PLANNING IN LIGHT OF THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL DEVELOPMENT GOALS OF THE RUSSIAN FEDERATION

S.N. Volkov, E.V. Cherkashina

The State University of Land Use Planning, Moscow, Russia

Abstract. The article examines the role of land management as a strategic instrument for implementing the national development goals of the Russian Federation until 2030. It is emphasised that effective planning and organisation of rational land use are crucial for achieving key technological, socio-economic and environmental objectives in the agricultural sector, including sustainable and spatial development of rural areas, food security and protection of natural resources. Based on the analysis conducted, the paper proposes measures to improve land management, encompassing: land management support for the unified national strategy; development of efficient land use; implementation of cadastral activities; land monitoring; digitalisation of design and survey work in land management; and addressing environmental protection tasks. Special attention is given to the integration of scientifically grounded land management solutions into long-term strategic planning, as well as to the use of state land information systems as the foundation for organising rational land use. The article concludes that enhancing land management is not merely a technical task but also an important institutional mechanism for aligning land policy with the national priorities for economic development. The proposed measures contribute to increasing the efficiency of land resource use, supporting sustainable development and achieving the country's strategic goals. The research findings are relevant for public administration bodies, land management specialists, real estate cadastre professionals and researchers in the fields of environmental economics and public administration.

Keywords: land use planning, national development goals, sustainable development, rural lands, spatial planning

В соответствии с законодательством и переловой практикой землеустройство должно играть существенную роль в достижении национальных целей развития Российской Федерации, имеющих отношение к земле как основному стратегическому ресурсу государства [1]. Как известно, сложившаяся в настоящее время система землеустройства складывается из системы землеустроительных мероприятий и соответствующей им землеустроительной документации (рис. 1).

Имея цель планирования и организации рационального использования земель и их

охраны, землеустройство позволяет оптимизировать распределение земель между различными секторами экономики (сельское хозяйство, промышленность, транспорт и др.), осуществить организацию территорий в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях, хозяйствующих субъектах, что способствует экономическому росту Российской Федерации.

Основными документами планирования рационального использования земель являются схемы землеустройства, которые определяют долгосрочные и краткосрочные перспективы

развития территорий, предлагают решения по предоставлению (перераспределению) земель с учетом потребности всех отраслей, выявляют земли для вовлечения их в сельскохозяйственный оборот путём освоения, трансформации, улучшения и мелиорации, намечают мероприятия по охране земель, выделение территорий в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и других нужд [2].

В соответствии с Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»



Рисунок 1. Система землеустроительных мероприятий и документов
Figure 1. System of land management measures and documents

(ред. От 08.08.2024 № 239-ФЗ) планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают в себя разработку предложений о рациональном использовании земель и об их охране и природно-сельскохозяйственное районирование земель.

В настоящее время материалы природно-сельскохозяйственного районирования земель могут быть актуализированы на основе законченной Минсельхозом России в 2025 году Единой федеральной почвенной карты земель сельскохозяйственного назначения (постановление Правительства РФ от 16.05.2025 № 666).

Природно-сельскохозяйственное районирование земель позволит учесть региональные особенности климата, почв и ландшафта, что способствует рациональному размещению сельскохозяйственного производства и повышению его эффективности, тем самым играя ключевую роль в контексте устойчивого развития агропромышленного комплекса страны в целях обеспечения продовольственной безопасности и эффективного использования земельных ресурсов.

Согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2024 года, к 2030 году объем производства продукции АПК должен вырасти не менее чем на 25% по сравнению с уровнем 2021 года, а экспорт — увеличиться в 1,5 раза. Природно-сельскохозяйственное районирование помогает определить наиболее подходящие территории для выращивания конкретных культур и развития отраслей животноводства, что напрямую влияет на увеличение объемов производства и экспорта. Например, в южных регионах целесообразно развивать производство теплолюбивых культур, а в северных — специализировать хозяйства на животноводстве и кормопроизводстве [3].

Районирование позволяет выявить земли, пригодные для сельскохозяйственного использования, и разработать меры по их вовлечению

в оборот, что особенно важно в условиях деградации почв и эрозии. Например, в Новосибирской области детальное природно-сельскохозяйственное районирование помогло определить территории с высоким риском эрозии и разработать мероприятия по их защите [4].

Особое значение при выявлении неиспользуемых земель имеет разработанная по заданию Минсельхоза России Единая федеральная карта-схема земель сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья (постановление Правительства РФ от 14.05.2021 № 731).

Природно-сельскохозяйственное районирование также учитывает экологические ограничения и помогает предотвратить негативное воздействие сельского хозяйства на окружающую среду, тем самым способствует реализации одной из национальных целей — сохранение лесов и биологического разнообразия, а также устойчивое развитие особо охраняемых природных территорий. Например, выделение зон с особым режимом использования земель позволяет сохранить природные кормовые угодья, которые выполняют важные природоохранные функции. ВНИИ кормов провёл агроландшафтно-экологическое районирование природных кормовых угодий в восьми природно-экономических районах России, что помогло определить меры по улучшению состояния сенокосов и пастбищ [5].

В Ярославской области природно-сельскохозяйственное районирование позволило выявить территории, подходящие для выращивания овощей, зерновых культур и картофеля, а также разработать рекомендации по специализации хозяйств в разных округах [6]. Механизмы влияния природно-сельскохозяйственного районирования земель на достижения национальных целей развития Российской Федерации приведены на рисунке 2.

Проекты землеустройства отличаются большим разнообразием и учитывают экологические, социальные и экономические аспекты, обеспечивая баланс между уровнем интенсивности развития производства и сохранением природных ресурсов, способствуют устойчивому развитию территорий.

Самыми востребованными и актуальными на сегодняшний день являются проекты освоения неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, создания почвозащитных систем земледелия и осуществления мелиоративных мероприятий. Эти проекты обеспечивают поддержку агропромышленного комплекса страны и повышение его эффективности.

Так, сельскохозяйственное освоение земель и улучшение угодий, намечаемые в проектах землеустройства, должны сопровождаться разработкой мероприятий по строительству дорог, включению освоенных участков в севообороты, по организации жилого и производственного строительства, мелиорации земель. Расширение животноводческих ферм, создание крупных животноводческих комплексов требуют рассмотрения вопросов реорганизации кормовой базы, введения новых севооборотов, сенокосно- и пастбищеводства, коренного и поверхностного улучшения кормовых угодий. Проектирование данных мероприятий должно осуществляться в точных границах земель сельскохозяйственного назначения и границах зон сельскохозяйственного использования.

Для проведения этих видов землеустроительных работ Минсельхозом России, Государственным университетом по землеустройству и Почвенным институтом им. В.В. Докучаева разработаны следующие материалы:

– Методика установления границ земель сельскохозяйственного назначения и границ сельскохозяйственного использования (с установлением границ угодий), 2024 г.;



- Методика выявления и оценки ресурсного потенциала бесхозных мелиорируемых земель для целей вовлечения в экономический оборот и управления землями сельскохозяйственного назначения, 2024 г.;
- Методика инвентаризации земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации с целью формирования Единой федеральной карты земель сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья:
 - а) на территории субъектов Российской Федерации (за исключением новых регионов) — том 1, 2025 г.;
 - б) на территории новых регионов Российской Федерации — том 2, 2025 г.;
 - в) Методика создания Единой почвенной карты на территории субъектов Российской Федерации на основе архивных материалов почвенных исследований — том 3, 2025 г.;



Рисунок 2. Механизмы влияния природно-сельскохозяйственного районирования земель на достижения национальных целей развития Российской Федерации

Figure 2. Mechanisms of Influence of Natural Agricultural Land Zoning on Achieving the National Development Goals

Таблица 1. Связь землеустройства с национальными целями развития Российской Федерации

Table 1. Connection of Land Management with the National Development Goals of the Russian Federation

Национальная цель	Роль землеустройства
Комфортная и безопасная среда для жизни	Землеустройство способствует рациональной организации территорий, обеспечивающей комфортные условия проживания, включая развитие производственной и социальной инфраструктуры, охрану земель и создание благоприятной среды.
Экологическое благополучие	Землеустройство включает мероприятия по охране земель, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий, что напрямую связано с достижением экологического благополучия
Устойчивая и динамичная экономика	Рациональное использование земель повышает эффективность сельскохозяйственного производства, привлекает инвестиции, способствует развитию агропромышленного комплекса и других отраслей экономики страны
Технологическое лидерство	Внедрение современных технологий в землеустроительные процессы (геоинформационные системы, цифровые карты, автоматизированные системы землеустроительного проектирования) способствует достижению технологического лидерства
Цифровая трансформация	Землеустройство активно использует цифровые инструменты для управления земельными ресурсами, планирования и организации рационального использования и охраны земель, мониторинга земель, что соответствует цели цифровой трансформации

В целях верификации данных о границах и введения их в государственные информационные системы в первоочередном порядке необходимо провести следующие мероприятия:

- интегрирование Единой федеральной государственной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения (далее ЕФГИ ЗСН) в состав реестра границ Единого государственного реестра недвижимости (далее ЕГРН) (ФЗ от 01.04.2025 № 52-ФЗ);
 - осуществление группировки неиспользуемых земель по пригодности для вовлечения их в сельскохозяйственный оборот (по качеству земель, эффективности вовлечения и возможности передачи сельским товаропроизводителям);
 - уточнение данных Единой федеральной карты-схемы земель сельскохозяйственного назначения на основе ее корректировки и мониторинга (практика показывает, что раз в 7 лет должно проводиться полное обновление планово-картографического материала);
 - корректировка и создание нормативно-правовой базы, регулирующей порядок сбора данных для ЕВГИС ЗСН обязательность их предоставления региональным и муниципальным органам управления АПК и сельским товаропроизводителям;
 - разработка землеустроительной документации в системе комплексного землеустройства муниципальных образований, включая проведение полевого землеустроительного обследования территорий неиспользуемых земель, подготовку предложений по трансформации угодий, консервации, освоению и мелиорации земель.
- Современные геоинформационные системы (ГИС) и дистанционное зондирование Земли, используемые в землеустройстве, улучшают управление земельными ресурсами и делают процессы более прозрачными, способствуют цифровизации экономики государства.

Связь землеустройства с национальными целями развития Российской Федерации можно представить в виде следующей таблицы (табл. 1).

Землеустройство играет ключевую роль в реализации национальных проектов Российской Федерации, так как оно обеспечивает организацию рационального использования земельных ресурсов, их охрану и эффективное пространственное развитие территорий. Это напрямую связано с достижением целей устойчивого развития, улучшения качества жизни населения и решения стратегических задач государства.

Например, в целях реализации проекта «Экология» землеустройство включает мероприятия по охране земель от эрозии, загрязнения и других негативных воздействий. Землеустроительные мероприятия (противоэрозионные проекты, создание водоохраных зон, восстановление деградированных земель) напрямую поддерживают цели национальных проектов в сфере экологии и климата. Так, разработка проектов рекультивации нарушенных земель и зонирование территорий с особым природоохранным статусом напрямую связаны с целями этого национального проекта.

Обеспечение продовольственной безопасности осуществляется через разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства, консервации и рекультивацию земель, внедрения почвозащитных технологий. Землеустройство при этом способствует росту сельскохозяйственного производства – ключевого элемента национальных проектов в сфере АПК.

Согласование схем землеустройства административно-территориальных образований с документами территориального планирования (генпланами, проектами планировки) позволяет оптимизировать размещение объектов транспортной, социальной и промышленной инфраструктуры; минимизировать конфликты землепользований; ускорить реализацию проектов жилищного строительства и комплексно-развития территорий.

Интеграция землеустроительной документации в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) и цифровые платформы пространственных данных повышает прозрачность земельных отношений, снижает административные барьеры и стимулирует инвестиционную активность.

Реализация проекта «Безопасные качественные дороги» при планировании и строительстве дорог в ходе землеустройства определяет оптимальные маршруты, учитывает экологические и социально-экономические факторы, а также обеспечивает согласованность с другими видами землепользования.

Через зонирование и формирование земельных участков для малого бизнеса и поддержку агротуризма землеустройство способствует достижению целей национального проекта «Комплексное развитие сельских территорий».

Кроме этого, землеустройство создает благоприятные условия для развития малого бизнеса



в сельском хозяйстве, образуя землепользования фермерских хозяйств и кооперативов, что особенно важно в рамках программы «Гектар на Дальнем Востоке и в Арктике», тем самым способствует развитию проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

Планирование туристических зон, включая развитие инфраструктуры и охрану природных ландшафтов, невозможно без проведения землеустроительных работ. Они помогают определить границы территорий, подходящих для рекреационного использования, учесть экологические ограничения, что важно при осуществлении проекта «Туризм и гостеприимство».

С целью повышения роли землеустройства в реализации национальных проектов России необходимы:

- интеграция землеустройства, включение землеустроительных мероприятий в национальные проекты: «Инфраструктура для жизни», «Технологическое обеспечение продовольственной безопасности» «Кадры», «Экономика данных и цифровая трансформация государства», «Эффективная и конкурентная экономика», «Экологическое благополучие», «Эффективная транспортная система» и другие;
- развитие цифровых инструментов — внедрение геоинформационных систем, дистанционного зондирования, больших данных для повышения точности планирования и организации рационального использования и охраны земель;
- укрепление государственного контроля — усиление надзора за использованием земель, особенно в сельскохозяйственном секторе, для предотвращения их выбытия из оборота;
- совершенствование законодательства — обновление нормативных актов, регулирующих землеустройство, с учётом современных вызовов и технологий.

По данным Счётной палаты РФ, текущая система землепользования и землеустройства имеет ряд недостатков:

- отсутствие стратегических ориентиров в земельной политике, единого стратегического документа, определяющего принципы управления земельными ресурсами;
- несогласованность целей и инструментов реализации мероприятий по управлению земельными ресурсами;
- недостаточное проведение исследований по изучению состояния земель, государственного мониторинга земель;
- проблемы с разграничением прав на землю и вовлечением земель в активный сельскохозяйственный оборот;
- необходимость модернизации нормативно-правовой базы и повышения квалификации специалистов.

Информация об авторах:

Волков Сергей Николаевич, академик РАН, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры землеустройства, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0931-065X>, 1svolkov.2017@gmail.com

Черкашина Елена Вячеславовна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры землеустройства, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1371-7778>, cherkashinaev@guz.ru

Information about the authors:

Sergey N. Volkov, academician of the Russian Academy of Sciences, doctor of economic sciences, professor, professor of the department of land use planning, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0931-065X>, 1svolkov.2017@gmail.com

Elena V. Cherkashina, doctor of economic sciences, associate professor, professor of the department of land use planning, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1371-7778>, cherkashinaev@guz.ru

Для достижения национальных целей необходимо:

- разработать долгосрочную государственную земельную политику;
- усовершенствовать правовую базу и механизмы управления земельными ресурсами, регулирования земельных отношений;
- шире интегрировать цифровые технологии в землеустройстве, усилить роль землеустройства в планировании территорий и разработкой комплексной доктрины земельной политики;
- активизировать мероприятия по изучению состояния использования земель, мероприятий государственного мониторинга земель;
- внедрить цифровые технологии в землеустроительные процессы.

Таким образом, землеустройство является важным инструментом достижения национальных целей развития РФ до 2030 года, требующим системного подхода, цифровизации и усиления государственного управления земельными ресурсами, регулирования землепользованием. Землеустройство является неотъемлемой частью реализации национальных проектов России. Оно обеспечивает научно обоснованное планирование и организацию использования земель, их охрану и рациональное распределение, что напрямую влияет на достижение стратегических целей государства в области экологии, экономики, инфраструктуры и качества жизни населения. Для повышения эффективности необходимо дальнейшее развитие нормативно-правовой базы, цифровизация процессов и усиление межведомственного взаимодействия.

Список источников

1. Федеральный закон О землеустройстве от 18.06.2001 N 78-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32132 (дата обращения: 20.11.2025).
2. Землеустроительное проектирование. Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений. В 2-х т. Том 1. / С.Н. Волков. М.: ГУЗ, 2020. 540 с.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2022 г. № 2567-р. Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года. URL: <http://mcx.gov.ru/upload/iblock/fda/p8s312xvzbzgbnme51z16c4mmn5milp.pdf> (дата обращения: 20.11.2025).
4. Смирнов К.П. Экономические основы повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель: на примере Восточного природно-сельскохозяйственного района Новосибирской области. Диссертация на соискание кандидата экономических наук. URL: <http://www.disscat.com/content/ekonomicheskiesosnovy-povysheniya-effektivnosti-ispolzovaniya-selskokhozyaistvennykh-zemel-n> (дата обращения: 20.11.2025).
5. Трофимова Л.И. Определено назначение и состояние сельскохозяйственных земель европейской части

России // Коммерсантъ Наука, 2015, № 2, URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2679804> (дата обращения: 28.11.2025).

6. Папаскири Т.В., Фомкин И.В. и др. Природно-сельскохозяйственное районирование как инструмент планирования и организации рационального использования земель муниципальных образований // Московский экономический журнал, 2022, № 3.

7. Счётная палата Российской Федерации. Анализ состояния и использования земельных ресурсов в Российской Федерации [Электронный ресурс]: [подготовлен в 2022 г.]. URL: <http://www.ach.gov.ru/activity/monitoring/2022/12/01/153920> (дата обращения: 25.12.2025).

References

1. Federal Law O zemleustroistve [On Land Management] of 18.06.2001 No. 78-FZ. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32132 (accessed 20 November 2025).
2. Volkov, S.N. (2020). *Zemleustroitel'noe proektirovanie. V 2-kh t. Tom 1* [Land Management Planning. In 2 vol. Vol. 1], Moscow, GUZ, 540 p.
3. Government of the Russian Federation (2022). *Rasporiazhenie ot 8 sentyabrya 2022 g. № 2567-r. Strategiya razvitiya agropromyshlennogo i rybokhozyaistvennogo kompleksov Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda* [Order of 8 September 2022 No. 2567-r. Strategy for the Development of the Agro-Industrial and Fisheries Complexes of the Russian Federation for the Period up to 2030]. Available at: <http://mcx.gov.ru/upload/iblock/fda/p8s312xvzbzgbnme51z16c4mmn5milp.pdf> (accessed 20 November 2025).
4. Smirnov, K.P. (n.d.). *Ekonomicheskiesosnovy povysheniya effektivnosti ispolzovaniya selskokhozyaistvennykh zemel': na primere Vostochnogo prirodno-selskokhozyaistvennogo raiona Novosibirskoi oblasti* [Economic Foundations for Improving the Efficiency of Agricultural Land Use: A Case Study of the Eastern Natural and Agricultural Region of the Novosibirsk Oblast] (cand. econ. sci. diss.). Available at: <http://www.disscat.com/content/ekonomicheskiesosnovy-povysheniya-effektivnosti-ispolzovaniya-selskokhozyaistvennykh-zemel-n> (accessed 20 November 2025).
5. Trofimova, L.I. (2015). *Opreделено naznachenie i sostoyanie selskokhozyaistvennykh zemel' evropeiskoi chasti Rossii* [The Purpose and Condition of Agricultural Lands in the European Part of Russia Have Been Determined]. *Kommersant' Nauka* [Kommersant Science], no. 2. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2679804> (accessed 28 November 2025).
6. Papaskiri, T.V., Fomkin, I.V. et al. (2022). *Prirodno-selskokhozyaistvennoe raionirovanie kak instrument planirovaniya i organizatsii ratsional'nogo ispolzovaniya zemel' munitsipal'nykh obrazovaniy* [Natural and Agricultural Zoning as a Tool for Planning and Organizing the Rational Use of Lands in Municipalities]. *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal*, no. 3.
7. *Schetnaya Palata Rossiiskoi Federatsii* [Accounts Chamber of the Russian Federation] (2022). *Analiz sostoyaniya i ispolzovaniya zemel'nykh resursov v Rossiiskoi Federatsii* [Analysis of the State and Use of Land Resources in the Russian Federation] (electronic resource). Available at: <http://www.ach.gov.ru/activity/monitoring/2022/12/01/153920> (accessed 25 December 2025).