

БУЛГАКОВ ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ

*Доцент кафедры гражданского права
Института права и национальной безопасности
Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина
bvv30081960@yandex.ru*

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ И ОПЫТ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Аннотация. В настоящее время процессы цифровизации захватывают все сферы жизнедеятельности общества и государства. Коснулся данный процесс и цифровизации земельной отрасли. В статье рассматриваются актуальные аспекты современного состояния цифровизации земельных правоотношений в России. Так, в рамках цифровизации правового регулирования земельных правоотношений Российская Федерация к сегодняшнему дню накопила уникальный опыт по созданию цифровых сервисов и систем (яркими примерами считается действующая ФГИСТП и начинающий свою работу цифровой сервис «Земля просто»). Помимо этого, можно отметить достаточно быстро развивающуюся цифровизацию управления земельными ресурсами. Актуальным трендом выступает использование системы искусственного интеллекта для проверок, контроля земельной документации и обращений, создание «цифровых помощников» и т.д. Не смотря на масштаб цифровизации земельной сферы, можно отметить отсутствие единой системы понимания актуальных направлений цифровизации земельного оборота, перспективных проектов (наработок), а также разделения сфер ответственности между государственными регуляторами.

Ключевые слова: земельные правоотношения, государственное управление, цифровизация, искусственный интеллект.

BULGAKOV VLADIMIR VIKTOROVICH

*Associate Professor of the Department of Civil Law
of the Institute of Law and National Security,
Tambov State University of G. R. Derzhavin*

TOPICAL ASPECTS AND EXPERIENCE OF DIGITALIZATION OF LAND RELATIONS IN RUSSIA

Abstract. Currently, digitalization processes are capturing all spheres of life of society and the state. This process also affected the digitalization of the land sector. The article examines the current aspects of the current state of digitalization of land relations in Russia. Thus, within the framework of digitalization of legal regulation of land relations, the Russian Federation has accumulated unique experience in creating digital services and systems (bright examples are the current FGIS TP and the digital service «Land Simply», which is starting its work). In addition, one can note the rapidly developing digitalization of land resource management. The current trend is the use of an artificial intelligence system for inspections, control of land documentation and appeals, the creation of "digital assistants", etc. Despite the scale of digitalization of the land sphere, it can be noted that there is no unified system for understanding the current directions of digitalization of land turnover, promising projects (developments), as well as the division of areas of responsibility between state regulators.

Keywords: land legal relations, public administration, digitalization, artificial intelligence.

Цифровизация в современных условиях выступает триггером развития общества и государства. Активное внедрение и использование IT-новшеств проникает во все сферы общественной жизни. Цифровизация способствует изменению сознания и привычек людей, коренным образом меняет формы и способы их коммуникаций. Не обошёл данный процесс систему правового регулирования и систему государственного управления земельными отношениями.

Перед тем как рассмотреть опыт цифровизации земельных правоотношений в России имеет место проанализировать опыт цифровизации в европейских государствах, где существуют довольно интересные кейсы.

Так, в 2020 году в Финляндии был разработан и принят «Закон о временном порядке проведения кадастровых собраний» в контексте «Закона о недвижимости». Так, согласно земельному

законодательству Финляндии, принятие и обсуждение крупных кадастровых проектов обязательно должно было проводится в форме очных кадастровых собраний. Однако, на практике собрать полные кадастровые собрания (особенно в период «Ковида») было сложно, в связи с чем, на законодательном уровне были урегулированы возможности использования электронных собраний, когда все члены собрания имели возможность подключаться к обсуждению дистанционно. Позже данная возможность нашло свое правовое закрепление в «Законе о временном порядке проведения кадастровых собраний».

В Соединенном Королевстве и Испании в рамках цифровизации был разработан в 2021 и активно используется сейчас уникальный сервис, позволяющий оформить переход прав собственности на недвижимость (в том числе и земельные объекты) в цифровом формате. Данный сервис позволяет посредством использования цифровых подписей и цифровых доверенностей дистанционно формировать и заключать договора купли-продажи земельных объектов¹.

В Российской Федерации в настоящее время цифровизация земельных правоотношений также служит флагом развития земельного законодательства и системы государственного управления в данной сфере.

В Конституции РФ² закреплено, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов» и «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Данное положение обуславливает необходимость построения эффективной системы государственного управления. В связи с этим, одним из ключевых направлений цифровизации земельных правоотношений в России выступает цифровизация системы государственного управления земельными ресурсами.

В качестве фундамента развития цифровизации и ИТ-сферы в нашем государстве была разработана и принята государственная программа «Цифровая экономика РФ». Данная программа включает в себя отдельный проект «Цифровое государственное управление», который направлен на внедрение и эффективное использование подразумевает использование передовых ИТ-технологий для повышения эффективности и оперативности деятельности государственных органов, в том числе и в сфере земельного регулирования и контроля.

В первую очередь цифровизация модернизировала информационные продукты, которые уже использовались в системе государственного управления земельными ресурсами — так, например, были цифровизированы системные процессы федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИСТП), которая впервые была представлена и запущена в 2011 году.

Согласно диспозиции ст. 57.1 Градостроительного кодекса³, ФГИСТП выступает информационной системой, которая представлена в государственных, региональных и муниципальных органах власти и направлена на обеспечение информационной поддержки в сфере городского планирования (зонирования) и градостроительной деятельности. При этом сервис ФГИСТП также активно применяется в рамках разрешения земельных вопросов компетентными органами (например, те же вопросы планирования и выделения земельных участков для застроек или иных целей).

Функционал ФГИСТП позволяет работать с планами застройки, цифровыми картами, оперативно получать необходимую информацию (в том числе и проектного характера), выявлять и анализировать земельные участки с особыми условиями (объекты культурного наследия, памятники культуры и природы и т.д.). Таким образом ФГИСТП выступает комплексным ресурсом, обеспечивающий информационную и правовую поддержку земельного планирования.

¹Digital transformation and land administration — Sustainable practices from the UNECE region and beyond. FIG Publication, No. 80. Rome, FAO and UNECE: Сайт. URL: https://unece.org/sites/default/files/2023-03/FIG%20Publication%20NO%2080%20RUS_0.pdf

²Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12.12.1993] (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета. 2020. № 144.

³Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст.16.

Начиная с 2019 года ФГИСТП получила возможность цифрового доступа, а также в последующем была интегрирована в систему цифрового документооборота, что однозначно повысило оперативность и удобность использования, пополнения данной системы.

В настоящее время в России отсутствует единая система правовых актов, регулирующих процесс цифровизации государственного управления в сфере земельного управления. Данное положение обусловлено тем, что процесс цифровизации более динамично, нежели успевает за ним законодательное регулирование. Процесс цифровизации проник практически во все аспекты государственного и муниципального управления земельными ресурсами. В качестве примера данной деятельности можно рассмотреть процесс предоставления земельных объектов (участков), которые находятся в государственной или муниципальной собственности. С 1 марта, вступил в силу Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 385-ФЗ 5 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, согласно которому продажа и аренда земельных объектов (участков) должна осуществляться исключительно в виртуальном формате — посредством использования электронных платформ, таких как «torgi.gov.ru» и «torgi-rossii.ru»².

Далее в рамках цифровизации был модернизирован земельный контроль и надзор государственных органов. Данные аспекты регламентирован ст. 71 Земельным Кодексом РФ³. Так, согласно нововведениям, было создано создание Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. В качестве основного оператора выступает Генеральная Прокуратура РФ. В качестве основной платформы для реестра контрольных (надзорных) мероприятий выступает портал «proverki.gov.ru»⁴.

Одним из наиболее перспективных проектов в рамках цифровизации земельных правоотношений и государственного управления выступает создание единого сервиса, который позволял бы полноценно получать информацию, обращаться в органы власти, а также реализовывать свои права (например, покупать и продавать земельные участки) в виртуальном формате. Так, начиная с 2020 года Росреестр стремится создать и апробировать работы подобного сервиса — «Единого информационного ресурса о земле и недвижимости».

Как известно на сегодняшний момент, с 2025 года в России заработает цифровой сервис «Земля просто». Это уникальный сервис, который позволит оформлять государственные и муниципальные земли в онлайн (дистанционном) формате и будет интегрирован в уже привычный для россиян цифровой мультисервис «Государственные услуги»⁵.

Сервис «Земля просто» позволяет оперативно найти и подобрать свободные земельные участки, а также помогает с подготовкой пакета документов и подачей заявления через портал «Госуслуги». С другой стороны, важным направлением сервиса будет возможность граждан самостоятельно подготовить схему расположения земельного участка без привлечения кадастровых инженеров.

В настоящее время наиболее перспективным направлением цифровизации земельных правоотношений и государственного управления в данной области, как и в целом политика цифровизации в России, является внедрение технологии искусственного интеллекта (ИИ) в систему правового

¹ Федеральный закон от 07.10.2022 № 385-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6947.

² Овчелупова А. А. Влияние процесса цифровизации на предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности // Молодой ученый. 2023. № 50 (497). С. 270.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст.4147.

⁴ Королев С. Ю. Правовая политика в сфере цифровизации управления земельным фондом Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 228.

⁵ Росреестр: Земля просто. Единая база данных о земле и недвижимости: Сайт. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Продукт:Росреестр:_Земля_просто_-_Единая_база_данных_о_земле_и_недвижимости

регулирования, контроля и управления за земельными ресурсами. Росреестр как государственный регулятор видит следующие перспективные направления использования ИИ в земельных правоотношениях:

- оптимизация документооборота посредством внедрения ИИ для распознавания поступающих на цифровые сервисы документов (например заявлений). Так, ИИ мог бы проверять и вычислять ошибки в поступающих заявлениях от граждан, оперативно по запросу информировать граждан на какой стадии находится их документ и т. д. Также данное направление подразумевает оптимизацию работы с электронными архивами, оперативный доступ и подборку документов;

- использование ИИ для первичной правовой экспертизы документов, которые поступают в Росреестр: автоматизация сравнения актуальных данных с базой ЕГРН, актуальных положений российского законодательства (посредством подключения к справочно-правовым системам «Гарант», «КонсультантПлюс» и т.д.), проверка нахождения объекта земельных отношений в роли предмета судебных разбирательств и т.д.;

- на основе ИИ планируется создать помощника в принятии решений «Цифровой помощник» для государственных регистров. Данный помощник способен дополнительно помогать, формируя «второе мнение» (на основе цифровых данных, алгоритмов, схожих решений из архивов). Но итоговое решение всегда остается за человеком¹.

Стоит отметить, что внедрение ИИ в систему правоотношений и государственного управления предопределено Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации»², где отмечено, что актуальными направлением выступает использование интеллектуальных систем управления.

Для реализации экспериментов и последующего внедрения технологий законодателем были предусмотрены «правовые песочницы» — особые правовые режимы, которые позволяют использовать новшества IT-сферы, «обходя» ограничения законодательства. Правовая база подобных режимов — Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»³; Федеральный закон от 02.07.2021 № 331-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»⁴. В частности, экспериментальный правовой режим использовали специалисты Росреестра при разработке и тестировании сервиса «Земля просто»: данные возможности позволили подготовить наиболее практик ориентированный сервис, проработав все аспекты, в первую очередь, в рамках правового регулирования⁵.

При детальном анализе политики развития ИИ и перспективных направлений внедрения ИИ, можно отметить следующие вектора внедрения ИИ:

- медицинская сфера;
- транспорт и логистика (в том числе и беспилотный транспорт);
- подключение ИИ к большим данным и их использование для оптимизации работы баз данных.

При этом, земельная сфера как перспективное направление использования ИИ в стратегических документах не предусмотрено. Таким образом, законодателем еще не выделены перспективные направления развития ИИ в сфере земельных правоотношений.

¹ Госуслуги будущего: как ИИ, чат-боты и онлайн-сервисы изменят Росреестр: Сайт. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/innovation/cmrm/5fa58d829a79472be3ef41c2>

² Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (ред. от 15.02.2024) // Собрание законодательства РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5017.

⁴ Федеральный закон от 02.07.2021 № 331-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»» (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5159.

⁵ Правовое регулирование ИИ в России: Сайт. URL: <https://ai.gov.ru/ai/regulatory/>

По нашему мнению, для консолидации усилий, ресурсов и возможностей для цифровизации земельных правоотношений (в том числе и актуализации использования ИИ в данной сфере) имеет место выработать и принять документ стратегического развития — например «Концепцию цифровизации земельных правоотношений и государственного регулирования» или «Стратегию цифровизации земельных правоотношений и государственного регулирования». Данный документ позволит выстроить единую систему понимания актуальных направлений цифровизации земельного оборота, перспективных проектов (наработок), а также разделить сферы ответственности между государственными регуляторами. Подобная практика, по нашему мнению, будет способствовать более целостному и эффективному подходу к цифровизации земельных правоотношений в Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Королев, С. Ю. Правовая политика в сфере цифровизации управления земельным фондом Российской Федерации / С. Ю. Королев // Правовая политика и правовая жизнь. — 2023. — № 2. — С. 224-233.
2. Овчелупова, А. А. Влияние процесса цифровизации на предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности / А. А. Овчелупова, С. А. Горбоконенко // Молодой ученый. — 2023. — № 50 (497). — С. 269-271.