

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

к распоряжению Росреестра
от 30 июня 2025 № Р/0189/25

ДОКЛАД

**о результатах обобщения правоприменительной практики осуществления
в 2024 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра
и картографии федерального государственного земельного контроля
(надзора)**

Общие положения

Контроль за соблюдением требований земельного законодательства Росреестром в 2024 году осуществлялся в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора) (далее – государственный земельный надзор).

Предметом государственного земельного надзора, осуществляемого Росреестром, в 2024 году являлось:

соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления (далее – контролируемые лица) обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;

соблюдение обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Объектами государственного земельного надзора являлись объекты земельных отношений (земли, земельные участки или части земельных

участков), а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

При осуществлении государственного земельного надзора Росреестр осуществлял надзор за соблюдением:

1) обязательных требований о недопущении самовольного занятия земель, земельного участка или части земельного участка, в том числе использования земель, земельного участка или части земельного участка, лицом, не имеющим предусмотренных законодательством прав на них;

2) обязательных требований об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

3) обязательных требований, связанных с обязательным использованием земель, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества и личного подсобного хозяйства, в указанных целях в течение установленного срока;

4) требований земельного законодательства при предоставлении земель, земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности органами государственной власти и органами местного самоуправления;

5) обязательных требований, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

6) исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований, выданных должностными лицами Росреестра (ее территориальных органов) в пределах их компетенции.

Штатная численность должностных лиц Росреестра, уполномоченных осуществлять государственный земельный надзор, по состоянию на 31.12.2024 составляла 2068 человек, что на 98 человек больше, чем в 2023 году.

Государственный земельный надзор осуществлялся в форме контрольных

(надзорных) мероприятий при взаимодействии с контролируемыми лицами (инспекционный визит, рейдовый осмотр, плановая и внеплановая проверки), контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами (выездной осмотр и наблюдение за соблюдением обязательных требований) и мероприятий по профилактике рисков нарушения обязательных требований (информирование, консультирование, профилактический визит, объявление предостережений).

В 2024 году Росреестром в рамках государственного земельного надзора проведено 233 358 контрольных (надзорных) мероприятий (на 4649 мероприятий меньше, чем в 2023 году), из которых 230 833 мероприятия составили мероприятия без взаимодействия с контролируемыми лицами (на 4751 мероприятие меньше, чем в 2023 году).

В результате проведенных проверочных мероприятий выявлено 122 776 нарушений законодательства Российской Федерации (на 3906 нарушений меньше, чем в 2023 году), из которых 120 932 нарушения составили нарушения требований, установленных земельным законодательством.

К административной ответственности привлечено 4523 правонарушителя (в 2023 году привлечено к ответственности на 564 правонарушителя меньше).

Территориальными органами Росреестра в 2024 году проведено 10 внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления по вопросам предоставления земельных участков (в 2023 году – 3 проверки), в ходе указанных контрольных (надзорных) мероприятий выявлено 99 нарушений (в 2023 году – 6 нарушений).

Росреестром проводилась работа по профилактике рисков нарушения обязательных требований. На сайте Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» реализована возможность заинтересованным лицам осуществить самообследование. Использование сервиса самообследования позволяет заинтересованным лицам получить информацию о наличии или отсутствии признаков нарушений обязательных

требований при использовании земельного участка, а в случае наличия признаков нарушения обязательных требований – рекомендации по устранению нарушения.

Территориальными органами Росреестра в рамках государственного земельного надзора проведено 260 736 профилактических мероприятий (на 3104 мероприятия больше, чем в 2023 году).

Основными видами профилактических мероприятий являлись: консультирование (110 613 мероприятий), объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований (103 014 предостережений) и профилактический визит (37 656 визитов).

Наиболее распространенные случаи нарушения обязательных требований

Наиболее распространенными случаями нарушения обязательных требования являются:

неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества (статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), – 35,2%;

использование земельного участка без предусмотренных законодательством прав (статья 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), статья 25 Земельного кодекса) – 29%;

использование земельных участков на основании прав, возникших в силу закона, но не зарегистрированных в установленном порядке (статья 26 Земельного кодекса), – 10,4%;

использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием (статья 42 Земельного кодекса) – 16,8%;

неисполнение обязанности по приведению земель и земельных участков в состояние, пригодное для использования, в соответствии с разрешенным использованием и целевым назначением – 0,1%.

В основном причинами нарушений обязательных требований, связанных с самовольным занятием земельных участков, являются:

получение материальной выгоды и конкурентных преимуществ за счет уклонения от уплаты земельного налога, арендных платежей за пользование землей, а также затраты на приобретение земельного участка в собственность;

незнание о наличии нарушения в связи с непроведением кадастровых работ, отсутствием сведений о местоположении границ земельного участка и его фактической площади.

Причинами нарушения обязательных требований, выразившегося в использовании земельного участка при отсутствии зарегистрированного права на земельный участок, является отсутствие в законодательных актах Российской Федерации срока, в течение которого необходимо осуществить государственную регистрацию возникшего права на земельный участок, а также нежелание правообладателя нести затраты на проведение кадастровых работ, подачу документов для государственной регистрации права и уплату земельного налога.

Причинами совершения правонарушений, связанных с использованием земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием, являются:

получение материальной выгоды и конкурентных преимуществ за счет более низкой кадастровой стоимости земельного участка по сравнению с кадастровой стоимостью земельного участка в случае приведения вида разрешенного использования такого участка в соответствие с его фактическим использованием;

ограничения в изменении вида разрешенного использования земельного участка, установленные документами градостроительного зонирования.

Нарушения, выразившиеся в неиспользовании земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, совершаются, как правило, по причине отсутствия денежных средств на строительство.

Различные подходы к применению обязательных требований и иные проблемные вопросы применения таких требований

Отсутствует однозначное понимание срока наступления ответственности (гражданской и административной) за неисполнение обязательных требований, связанных с обязательным использованием земель, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества и личного подсобного хозяйства, в указанных целях в течение установленного срока.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 06.11.2024 № 50-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан А.В. Баевой и И.В. Филькова» часть 3 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях признана несоответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, предусмотренная статьей административная ответственность наступает за неисполнение обязанности по использованию в течение установленного федеральным законом срока земельного участка, предназначенного для строительства индивидуального жилого дома, в указанных целях в отсутствие в действующем федеральном законодательном регулировании прямого, ясного и недвусмысленного указания на такой срок.

Федеральным законом от 08.08.2025 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 23 Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 307-ФЗ) Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации» дополнены нормами, устанавливающими обязанность правообладателя земельного участка из земель населенных пунктов, садового земельного участка или огородного земельного участка приступить к использованию земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием со дня приобретения прав на него, а в случае, если требуется освоение такого земельного участка, не позднее трех лет с даты приобретения прав на него, за исключением случая, когда более длительный срок освоения земельного участка предусмотрен проектом рекультивации земель.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.04.2025 № 1021-р утвержден перечень мероприятий по приведению земельных участков из состава земель населенных пунктов, садовых земельных участков и огородных земельных участков в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием (далее – Перечень мероприятий по освоению).

Статьей 4 Гражданского кодекса установлено, что акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Также к отношениям, возникшим до введения в действие акта гражданского законодательства, такой акт применяется к правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие.

Таким образом, обязанность правообладателя земельного участка из земель населенных пунктов, садового земельного участка или огородного земельного участка, у которого право на земельный участок возникло до вступления в силу Федерального закона № 307-ФЗ, приступить к использованию принадлежащего ему земельного участка наступила 01.03.2025. В случае, если для использования земельного участка необходимо провести работы, предусмотренные Перечнем мероприятий по освоению, то обязанность приступить к использованию земельного участка наступит с 01.03.2028. При проведении работ в соответствии с проектом рекультивации земель срок начала использования земельного участка определяется в соответствии с таким проектом.

Ответственность за несоблюдение требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель населенных пунктов, садовых земельных участков или огородных земельных участков, может наступить после истечения срока, установленного Признаками неиспользования земельных участков¹, который исчисляется с момента наступления обязанности приступить к использованию земельного участка.

Проблемные вопросы организации и осуществления государственного земельного надзора

Составление и направление контролируемому лицу акта контрольного (надзорного) мероприятия, проведение которого не предусматривает взаимодействие с контролируемым лицом

В соответствии с пунктом 2 статьи 88 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) по окончании проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, составляется акт контрольного (надзорного) мероприятия.

Исходя из положений указанного Федерального закона акт контрольного (надзорного) мероприятия – документ, составленный контрольным (надзорным) органом по результатам контрольного (надзорного) мероприятия.

При этом с учетом системной взаимосвязи названных положений Федерального закона № 248-ФЗ, составление акта по результатам проведения контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом, в ходе которого не выявлено нарушений обязательных требований не является обязательным.

В случае выявления в рамках проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом нарушений

¹ Признаки неиспользования земельных участков из состава земель населенных пунктов, садовых земельных участков и огородных земельных участков, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2025 № 826 «Об установлении признаков неиспользования земельных участков из состава земель населенных пунктов, садовых земельных участков и огородных земельных участков».

обязательных требований инспектор составляет акт по результатам такого мероприятия, в котором фиксирует выявленные нарушения обязательных требований. Информация о контрольном (надзорном) мероприятии, не предусматривающим взаимодействие с контролируемым лицом, в ходе которого выявлено нарушение обязательных требований, вносится в Единый реестр контрольных надзорных мероприятий. Ознакомление контролируемого лица с таким актом осуществляется в соответствии с требованиями статьи 21 Федерального закона № 248-ФЗ.

Следует отметить, что решения, действия (бездействие) должностных лиц территориального органа Росреестра при проведении контрольного (надзорного) мероприятия, не предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, в ходе которого выявлено нарушение обязательных требований и информация о таком мероприятии внесена в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, могут быть обжалованы в порядке, установленном статьями 40 и 41 Федерального закона № 248-ФЗ.

Выдача предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований в результате завершения контрольного (надзорного) мероприятия «Наблюдение за соблюдением обязательных требований»

Пунктом 5 статьи 71 Земельного кодекса (в редакции Федерального закона № 487-ФЗ от 26.12.2024 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; далее – Федеральный закон № 487-ФЗ) и подпунктом «а» пункта 59 Положения о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 №1081, предусмотрено право должностным лицам федеральных органов исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный земельный контроль (надзор), выдавать предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований в случае выявления нарушений обязательных требований в результате проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований.

В результате завершения проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований инспектором, который его проводит, могут быть выявлены нарушения обязательных требований, а также признаки нарушений обязательных требований и инспектором принимаются следующие решения:

- о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований в случае выявления нарушения обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений;

- об инициировании проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия в случае выявления признака нарушения обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, а также выявления соответствия объекта контроля параметрам (отклонения от параметров), соответствующих утвержденным индикаторам риска нарушения обязательных требований;

- инициировании объявления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в случае обнаружения сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или выявления признаков нарушений обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, при отсутствии подтвержденных данных о том, что такое нарушение причинило вред (ущерб).

Проведение инспекционного визита в отсутствие контролируемого лица

В соответствии со статьей 70 Федерального закона № 248-ФЗ инспекционный визит является контрольным (надзорным) мероприятием, проводимым путем взаимодействия с конкретным контролируемым лицом владельцем (пользователем) земельного участка по месту нахождения контролируемого лица или месту нахождения земельного участка. Также инспекционный визит может быть проведен с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством видео-конференц-связи, а также с использованием мобильного приложения «Инспектор».

Следует отметить, что частью 4 статьи 70 Федерального закона № 248-ФЗ определено, что инспекционный визит проводится без предварительного уведомления контролируемого лица и собственника производственного объекта.

Вместе с тем в соответствии с частью 7 статьи 31 Федерального закона № 248-ФЗ при проведении инспекционного визита и совершении контрольных (надзорных) действий, которые в соответствии с требованиями указанного федерального закона должны проводиться в присутствии контролируемого лица либо его представителя, присутствие контролируемого лица либо его представителя обязательно, за исключением совершения контрольных (надзорных) действий, не требующих взаимодействия с контролируемым лицом. В случае отсутствия контролируемого лица либо его представителя инспекционный визит может быть проведен без присутствия контролируемого лица в случае, если контролируемое лицо было надлежащим образом уведомлено о проведении контрольного (надзорного) мероприятия.

Частью 2.1 статьи 70 Федерального закона № 248-ФЗ предусмотрена возможность проведения инспекционного визита с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством видео-конференц-связи, а также мобильного приложения «Инспектор».

На основании изложенного контрольные (надзорные) действия в рамках инспекционного визита могут быть проведены на земельном участке, являющемся объектом контроля, в присутствии контролируемого лица или его представителя, а также в случае участия контролируемого лица, его представителя в проведении контрольных (надзорных) действий по видео-конференц-связи, в том числе с использованием мобильного приложения «Инспектор».

Не допускается проведение инспекционного визита в случае, если не имеется сведений о надлежащем уведомлении контролируемого лица о времени и месте проведения инспекционного визита, контролируемое лицо или его представителя не присутствуют на проверяемом земельном участке или

контролируемое лицо (его представитель) не участвуют в проведении контрольных (надзорных) действий по видео-конференц-связи.

Участие контролируемых лиц и (или) их представителей при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, контрольных (надзорных) действий

Федеральным законом № 248-ФЗ предусмотрено участие контролируемых лиц или их представителей при проведении инспекционного визита, рейдового осмотра, выездной проверки и отдельных контрольных (надзорных) действий.

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 28.12.2024 № 530-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», предусматривающими проведение инспекционного визита, рейдового осмотра, выездной проверки с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством видео-конференц-связи, а также с использованием мобильного приложения «Инспектор», указанные контрольные (надзорные) мероприятия могут быть проведены в отсутствие контролируемых лиц на земельном участке, являющемся объектом контроля, в случае участия контролируемого лица посредством видео-конференц-связи, в том числе с использованием мобильного приложения «Инспектор».

Анализ обжалования решений территориальных органов Росреестра, действий (бездействия) их должностных лиц при осуществлении государственного земельного надзора

В рамках досудебного обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц территориальных органов Росреестра при осуществлении государственного земельного надзора в 2024 году в Росреестр и территориальные органы Росреестра посредством подсистемы досудебного обжалования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» поступило

96 жалоб на решения территориальных органов Росреестра, действий (бездействия) его должностных лиц.

В результате рассмотрения поступивших жалоб по 59 жалобам приняты решения об отказе в их удовлетворении, по 6 жалобам – об их удовлетворении (решения контрольного (надзорного) органа отменены полностью или частично), по 28 жалобам приняты решения об отказе в их рассмотрении.

По системе досудебного обжалования поступило 536 ходатайств о продлении срока исполнения предписания. В результате рассмотрения приняты решения об удовлетворении 472 ходатайств и продлении срока исполнения предписания, в удовлетворении 50 ходатайств отказано. Отказано в рассмотрении 10 ходатайств.

Основанием частичного удовлетворения жалобы явилась недоказанность наличия нарушения, по факту выявления которого выдано обжалованное предписание.

Предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования и регулирующие осуществление федерального государственного земельного контроля (надзора)

Федеральным законом № 307-ФЗ и Федеральным законом № 487-ФЗ, вступившими в силу с 01.03.2025 внесены необходимые изменения в Земельный кодекс, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и иные законодательные акты, устанавливающие обязательные требования, являющиеся предметом федерального государственного земельного контроля (надзора).

Также Федеральным законом от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре)

и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 540-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон № 248-ФЗ.

В течении 2025 года будет проводиться анализ применения новых норм законодательства, установленных Федеральным законом № 307-ФЗ, Федеральным законом № 487-ФЗ и Федеральным законом № 540-ФЗ.