



# ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ ECONOMY AND MANAGEMENT OF NATIONAL ECONOMY

УДК 332.1.498

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-4-19-27>

**Анализ контрольно-надзорной системы в области регулирования земельно-имущественных отношений и управления земельными ресурсами**

**Тихонова К. В., Минаева Г. А., Калинина В. В., Тихонов Д. А.**

Донской государственный технический университет (Ростов-на-Дону, Российская Федерация)

На современном этапе развития земельно-имущественных отношений в Российской Федерации одной из наиболее острых проблем в системе их регулирования является необходимость совершенствования работ контрольно-надзорных органов для повышения эффективности управления земельными ресурсами. В качестве механизма управления земельными ресурсами, применяемого органами местного самоуправления, выступает контроль за тем, чтобы земли использовались в соответствии с их целевым назначением.

В статье представлена статистика основных правонарушений земельного законодательства, а также анализ изменений процедуры проведения проверок контрольно-надзорных органов в области регулирования земельно-имущественных отношений и управления земельными ресурсами.

**Ключевые слова:** управление земельными ресурсами, контрольно-надзорные мероприятия, ЕГРН, земельный участок, охрана, кадастровая деятельность, нарушения, земельно-имущественные отношения.

**Для цитирования:** Анализ контрольно-надзорной системы в области регулирования земельно-имущественных отношений и управления земельными ресурсами / К. В. Тихонова, Г. А. Минаева, В. В. Калинина, Д. А. Тихонов // Экономика и экология территориальных образований. — 2021. — Т. 5, № 4. — С. 19–27. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-4-19-27>

**Analysis of the control and supervisory system in the field of regulation of land and property relations and land management**

**Tikhonova K. V., Minaeva G. A., Kalinina V. V. Tikhonov D. A.**

Don State Technical University (Rostov-on-Don, Russian Federation)

At the present stage of development of land and property relations in the Russian Federation, one of the most acute problems in the system of their regulation is the need to improve the work of control and supervisory authorities to increase the efficiency of land management. The mechanism of land management used by local self-government bodies is the control over the use of land in accordance with their intended purpose.

The article presents statistics of the main offenses of land legislation, as well as an analysis of changes in the procedure for conducting inspections of control and supervisory authorities in the field of regulation of land and property relations and land management.

**Keywords:** land management, control and supervisory measures, EGRN, land plot, protection, cadastral activity, violations, land and property relations.

**For citation:** K. V. Tikhonova, G. A. Minaeva, V. V. Kalinina, D. A. Tikhonov. Analysis of the control and supervisory system in the field of regulation of land and property relations and land management. *Economy and ecology of territorial formations*, 2021, vol. 5, no 4, pp. 19–27. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-4-19-27>

**Введение.** Во все времена земля имела особое значение в жизни людей. Сохранение качества земельных ресурсов — очень важная задача, стоящая как перед каждым отдельным человеком, так и перед государством в целом. Для того чтобы достичь рационального использования земельных ресурсов, а также сохранить плодородие земель, в Конституции РФ было закреплено положение об их охране.

Однако проблема охраны земель все еще остается не решенной. Наиболее распространенными нарушениями российского законодательства на сегодняшний день являются использование земель не по целевому назначению, а также самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством РФ прав на указанный земельный участок. Поэтому одной из наиболее важных задач государственной политики сегодня на всех административно-территориальных уровнях является повышение эффективности реализации мероприятий контрольно-надзорной системы в области регулирования земельно-имущественных отношений.

**Анализ статистических данных правонарушений земельного законодательства и механизма контрольно-надзорной системы в области регулирования земельно-имущественных отношений и управления земельными ресурсами.** В современном мире процесс индивидуального определения земельных ресурсов как объектов недвижимого имущества является самым актуальным, так как рынок недвижимости активно развивается. Количество сделок с недвижимостью постепенно выходит на новый уровень. Информация о земельных участках постоянно пополняется и актуализируется. Вместе с развитием рынка недвижимого имущества растет и количество нарушений земельного законодательства. Уполномоченные органы государственной власти проводят контрольно-надзорные мероприятия по выявлению таких нарушений. В последние годы число нарушений в сфере земельных отношений растет. Основной причиной увеличения земельных правонарушений является неприменение действенных мер к нарушителям [1].

Для анализа нарушений земельного законодательства уполномоченные органы Росреестра ежегодно собирают и публикуют такие данные на своем официальном сайте. Для того чтобы разобраться в сложившейся обстановке на территории РФ, необходимо своевременно выявлять правонарушения, устранять их и не допускать роста нарушений в будущем. Основные виды правонарушений земельного законодательства представлены на рис. 1, эти виды были выделены на основе данных статистики [2].

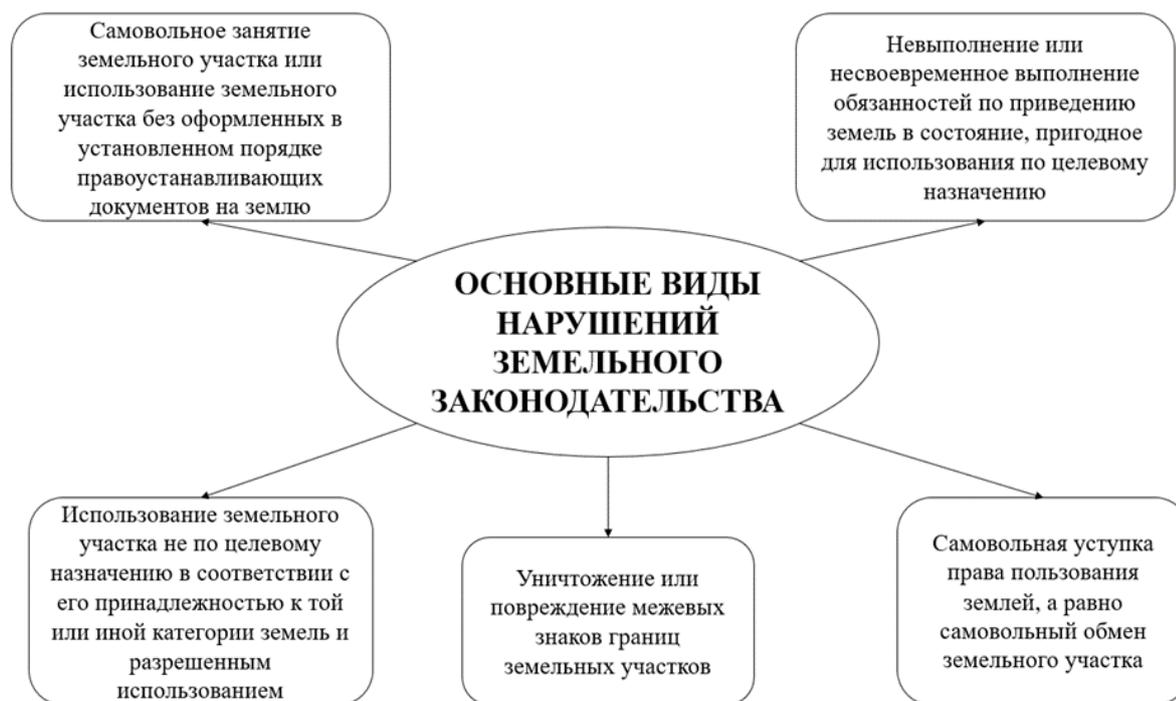


Рис. 1. Основные виды нарушений земельного законодательства

Следует отметить, что появление структурированных данных по видам нарушений формирует понимание специфики их возникновения, того, что может побуждать граждан или юридических лиц на совершение действий, связанных с несоблюдением норм, установленных законодательством. Возникновение нарушений нередко происходит из-за неграмотности населения, из-за отсутствия общего представления о возможностях участников земельно-имущественных отношений. Правовая неосведомленность негативно влияет на развитие земельного законодательства. Этот вопрос необходимо рассматривать более детально, привлекать граждан к изучению основных законодательных норм.

На территории нашей страны в последние время не было нарушений, связанных с сокрытием, искажением или несвоевременным представлением сведений о состоянии земель, а также нарушений, связанных с переуступкой права пользования землёй. Сокращение списка нарушений и появление некоего однообразия влияет на деятельность по управлению земельными ресурсами, так как органы, выполняющие задачи по устранению и недопущению нарушений, детально разрабатывают программы устранения наиболее часто возникающих правонарушений.

На рис. 2 приведены данные официальной статистики Росреестра о выявленных нарушениях земельного законодательства по состоянию на 01.01.2021. Соотношение земельных правонарушений распределено следующим образом:

- 39% — самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок;
- 6% — использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;
- 12% — невыполнение предписаний госземинспектора по вопросам устранения нарушений земельного законодательства;

- 3% — неуплата административного штрафа в срок;
- 40% — иные нарушения земельного законодательства.

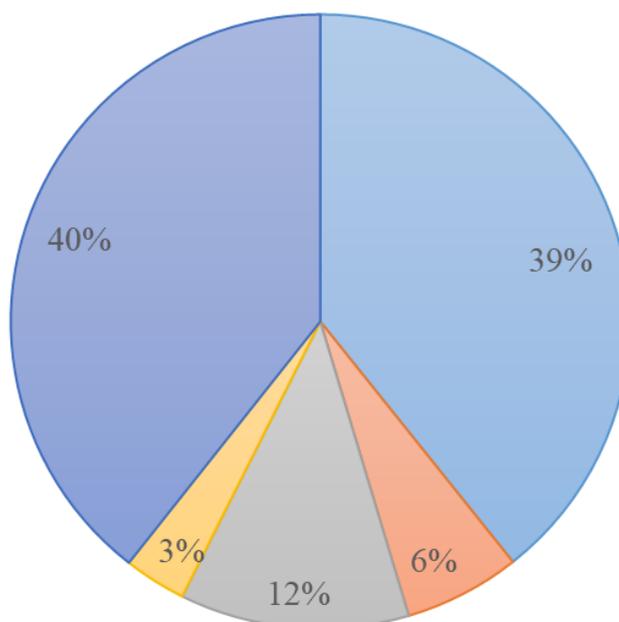


Рис. 2. Статистические данные Росреестра по правонарушениям, выявленным в период с 01.01.2020 по 01.01.2021

Анализ статистических данных позволил выявить самые распространенные нарушения земельного законодательства. Самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок, занимает 39% от общего числа правонарушений, это самый высокий показатель в статистике.

На иные нарушения, как видим, приходится 40%. Необходимо подчеркнуть, что указанная категория отображена отдельной позицией и объединяет в себе ряд нарушений, которые так же, как и самовольное занятие участков, не должны остаться без внимания и требуют проведения работ по выявлению основных причин нарушений действующего законодательства. Основными нарушителями, по данным статистики, являются физические лица.

Проблема, связанная с большим количеством нарушений, касающихся самовольного занятия земель, сохраняется уже много лет. Это видно по статистическим данным Росреестра за 2018, 2019, 2020 годы. Данные о выявленных и устраненных нарушениях, связанных с самовольным занятием земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством РФ прав на указанный земельный участок, представлены на рис. 3.

Стоит отметить, что приведенные сведения о выявленных нарушениях и их устранении в различные периоды показывают общую картину, складывающуюся на всей территории Российской Федерации. Но подразделения контрольно-надзорных органов в разных регионах страны должны принимать управленческие решения, опираясь на статистические данные каждого конкретного региона. Должны разрабатываться новые предложения по работе с нарушителями и повышению количества устраненных нарушений с учетом особенности земельной политики не только в стране, но и в отдельном регионе. Работы по повышению качества мероприятий, проводимых органами контрольно-надзорной системы, реализуются исходя из

данных, собранных в ежегодных докладах о состоянии и использовании земель в регионах [3–4].

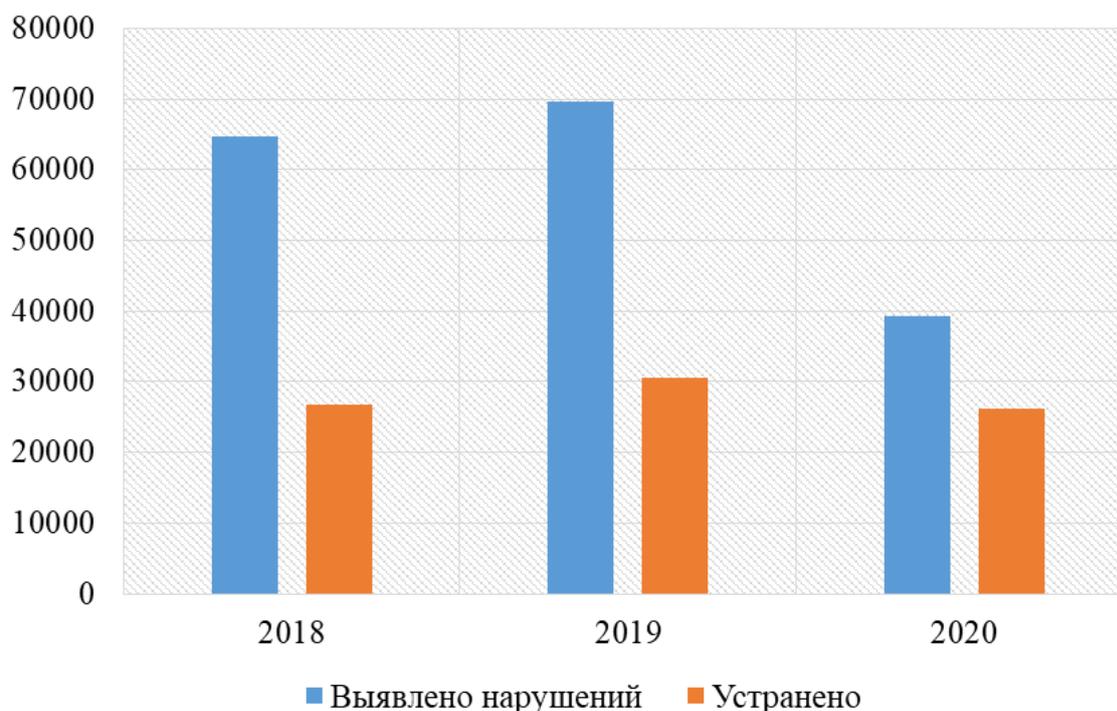


Рис. 3. Количество выявленных и устраненных нарушений, связанных с самовольным занятием земельного участка

Анализ данных показал, что выявленных и устраненных нарушений в части самовольного занятия объектов в течение года становится больше, это благоприятно сказывается на целостности земельных участков, на их качественном и количественном состоянии, а также на повышении актуальности сведений, содержащихся в ЕГРН. В соответствии с проведенными расчётами эти данные составляют: 2018 год — 41,31%, 2019 год — 43,96%, 2020 год — 66,59%.

И всё же для достижения целей и задач, поставленных перед органами, осуществляющими контрольно-надзорные мероприятия в области регулирования земельно-имущественных отношений, этого количества недостаточно, поэтому необходимо улучшать работу в данном направлении, ведь выявление нарушений без их устранения малоэффективно.

Необходима разработка более действенных рычагов, которые позволят вывести данные работы на новый качественный уровень и сформировать соответствующую защиту земельных ресурсов.

На рис. 4 приведены статистические данные за 2018, 2019 и 2020 годы, касающиеся всех выявленных и устраненных нарушений земельного законодательства.

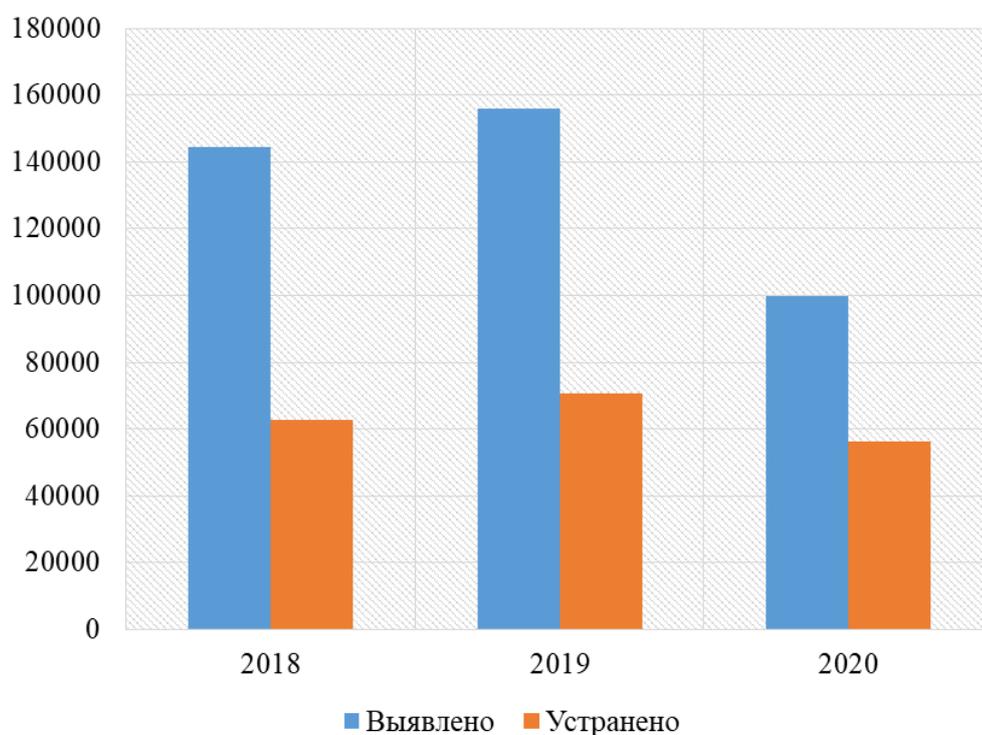


Рис. 4. Данные Росреестра по выявленным и устраненным нарушениям

Так, за 2018 год было выявлено 144 616 нарушений, 62 885 было устранено. За 2019 год выявлено 156 099, устранено 70 809. В период с 01.01.2020 по 01.01.2021 выявлено 99 749 нарушений, устранено 56 368. Эти данные свидетельствуют о том, что неустраненных правонарушений стало меньше, но при этом и количество выявленных негативных аспектов уменьшилось.

В марте 2020 года в связи с пандемией был введен запрет на проведение плановых проверок, внеплановые проводились лишь при наличии факторов о возможном причинении вреда жизни и здоровью граждан, а также по поручению правительства РФ. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.11.2020 № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального земельного контроля ежегодных планов проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» некоторые из запланированных проверок были исключены [5]. Так, к примеру, из плана проверок управления Россельхознадзора по Ростовской, Волгоградской и Астраханской областям и Республике Калмыкия были исключены 686 проверок.

Кроме того, 1 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вводит ряд изменений в процедуру проведения проверок контрольно-надзорных органов. Основные изменения показаны на рис. 5. Безусловно, меры, предпринятые в период пандемии, негативно скажутся на эффективности реализации контрольно-надзорных программ по соблюдению земельного законодательства РФ [6].

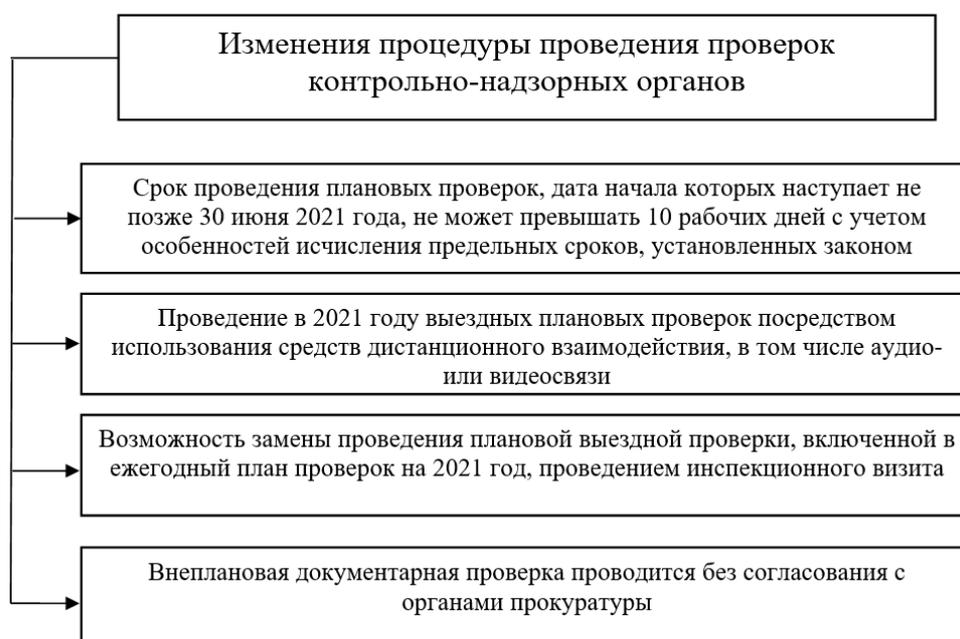


Рис. 5. Изменения, произошедшие в процедуре осуществления проверок контрольно-надзорными органами с 1 июля 2021 года

Указанные обстоятельства обуславливают тот факт, что были приостановлены работы (в том числе и проведение процедуры внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости). Осуществление кадастровой деятельности, связанной с подготовкой документов для внесения сведений в ЕГРН, также временно было прекращено многими организациями. В основном это касалось проведения инженерно-геодезических изыскательных работ, процедуры внесения сведений в ЕГРН, а также процедуры передачи документов, необходимых для постановки на кадастровый учёт соответствующих объектов, и других работ (органы регистрации и учёта приостанавливали деятельность по приему документов).

Кадастровая деятельность осуществляется посредством выполнения кадастровых работ, связанных с внесением достоверных сведений об объектах недвижимости в ЕГРН, путем подготовки соответствующих документов, необходимых для постановки на кадастровый учёт, а также для выполнения государственной регистрации прав на объекты недвижимости [7].

В процессе проведения кадастровых и изыскательных работ выявляются нарушения земельного законодательства, связанные с самозахватом территорий вблизи границ участков, в отношении которых проводятся соответствующие работы, что вызывает необходимость их устранения путем взаимодействия собственников. Такие нарушения можно решить во внесудебном порядке, и они не будут отображены в статистике Росреестра, так как выявлены не уполномоченными на осуществление деятельности по проведению контрольно-надзорных мероприятий органами. В данном случае нарушение, как правило, устанавливает лицо, осуществляющее кадастровые работы.

Подготовку необходимых документов для выполнения вышеуказанных процедур имеет право проводить кадастровый инженер. Он же вправе готовить документы для кадастрового учёта не только объектов недвижимости. Так, в последнее время в отношении земель с особыми условиями использования территории производится большое количество кадастровых работ, направленных на внесение сведений о таких территориях в ЕГРН и постановки их на кадастровый учёт. Теперь у каждого пользователя сети Интернет появится возможность

увидеть их на публичной кадастровой карте. Такие действия со стороны государства благоприятно скажутся в будущем не только на развитии кадастровой деятельности, ведь ранее внесение указанных данных было невозможно, но и на развитии территории страны и рациональном использовании земельных ресурсов.

Все эти нововведения благоприятно скажутся и на деятельности органов, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия. Формирование открытой базы данных повышает грамотность населения в части земельного законодательства, а это, в свою очередь, позволит сократить количество нарушений земельного законодательства и побудить к исправлению уже имеющихся.

**Заключение.** Кадастровая деятельность, по мнению авторов, стала более понятной как для общества в целом, так и для отдельных граждан.

Что касается нарушений, выявляемых уполномоченными органами государственной власти в отношении земельных ресурсов, а также процесса их устранения, то они указывают на несовершенство земельного законодательства, действующего на территории РФ.

Показатель устранения выявленных нарушений находится еще на низком уровне. При этом очень важно не только устранять выявленные нарушения, но и разрабатывать мероприятия, позволяющие минимизировать их в будущем, так как основная задача проводимых проверок состоит в сохранении и восстановлении земель.

При условии повышения количества устраненных нарушений земельного законодательства, снижения уровня антропогенного воздействия на окружающую среду, а также развития и совершенствования законодательства земельные ресурсы Российской Федерации будут сохранены, улучшится их состояние, что благоприятно скажется на будущем страны.

### **Библиографический список**

1. Герасимов, А. А. Управление земельными ресурсами в Российской Федерации: контроль за использованием и охраной земель (земельный контроль / А. Андр. Герасимов, А. Алекс. Герасимов. — Москва : LAP (Lambert Academic Publishing), 2012. — 248 с.
2. Симонова, А. А. Специфика разрешения земельно-имущественных споров, проблемы и перспективы / А. А. Симонова, К. В. Тихонова // Экономика и экология территориальных образований. — 2017. — № 1. — С. 49–53.
3. Хавкунова, И. А. Проблемы осуществления государственного земельного надзора / И. А. Хавкунова, К. В. Тихонова // Актуальные проблемы науки и техники : мат. нац. науч.-практ. конференции. — Ростов-на-Дону, 2018. — С. 423–425.
4. Об особенностях формирования ежегодных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального земельного контроля ежегодных планов проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : пост. Правительства РФ № 1969 от 30.11.2020 : [сайт]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_369317/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_369317/) (дата обращения: 23.12.2021).
5. Хавкунова, И. А. Особенности управления земельными ресурсами на муниципальном уровне / И. А. Хавкунова, К. В. Тихонова // Актуальные проблемы науки и техники : мат. междунар. науч.-практ. конференции. — Ростов-на-Дону, 2019. — С. 1021–1022.

6. О кадастровой деятельности : федер. закон : [принят Государственной Думой 4 июля 2007 года, одобрен Советом Федерации 11 июля 2007 года] / КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_70088/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/) (дата обращения: 23.12.2021).

7. О государственной регистрации недвижимости : федер. закон : [принят Государственной Думой 3 июля 2015 года, одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года] / КонсультантПлюс : [сайт]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/) (дата обращения: 23.12.2021).

**Об авторах:**

**Тихонова Ксения Владимировна**, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), кандидат экономических наук, [ktihonova@donstu.ru](mailto:ktihonova@donstu.ru)

**Минаева Гиляна Артуровна**, студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), [gilyana.minaeva@mail.ru](mailto:gilyana.minaeva@mail.ru)

**Калинина Виктория Вадимовна**, студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), [vika.kalinina.27@mail.ru](mailto:vika.kalinina.27@mail.ru)

**Тихонов Дмитрий Андреевич**, студент факультета «Промышленное и гражданское строительство» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1)

**Authors:**

**Tikhonova K. V.**, Associate professor, the Department of "Economics of nature management and cadaster", Don State Technical University (1, Gagarin sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), candidate of economic Sciences, associate professor, [ktihonova@donstu.ru](mailto:ktihonova@donstu.ru)

**Minaeva G. A.**, student, the Department of «Economics of nature management and cadaster», Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), [gilyana.minaeva@mail.ru](mailto:gilyana.minaeva@mail.ru)

**Kalinina V. V.**, student, the Department of «Economics of nature management and cadaster», Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), [vika.kalinina.27@mail.ru](mailto:vika.kalinina.27@mail.ru)

**Tikhonov D. A.** student, the Faculty of “Industrial and Civil Engineering”, Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), [kafkadastra@yandex.ru](mailto:kafkadastra@yandex.ru)