

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1  
к распоряжению Федеральной  
службы государственной  
регистрации, кадастра  
и картографии  
от «30» ИЮНЯ 2022 г.  
№ Р/0154

**ДОКЛАД**  
**о результатах обобщения правоприменительной практики осуществления**  
**в 2021 году Федеральной службой государственной регистрации, кадастра**  
**и картографии федерального государственного земельного контроля**  
**(надзора)**

***Общие положения***

Контроль за соблюдением требований земельного законодательства  
Росреестром в 2021 году осуществлялся в рамках:

государственного земельного надзора (с 1 января по 30 июня 2021 года);  
федерального государственного земельного контроля (надзора) (с 1 июля  
по 31 декабря 2021 года).

Предметом федерального государственного земельного контроля  
(надзора), осуществляемого Росреестром, 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.

Объектом федерального государственного земельного контроля (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 в период с 1 января по 30 июня 2021 года осуществлял надзор за соблюдением:

а) требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка (в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законом прав на такой земельный участок);

б) требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;

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

г) требований законодательства, связанных с обязательным использованием в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях;

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

е) требований законодательства, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

При осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора) Росреестр в период с 1 июля по 31 декабря 2021 года осуществлял надзор за соблюдением:

а) 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;

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

в) 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;

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

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

е) исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований, выданных должностными лицами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (ее территориальных органов) в пределах их компетенции.

Штатная численность должностных лиц Росреестра, уполномоченных осуществлять федеральный государственный земельный контроль (надзор), по состоянию на 31 декабря 2021 г. составляла 2236 человек.

В первом полугодии государственный земельный надзор осуществлялся в форме проверок и административных обследований объектов земельных отношений, во втором полугодии – в форме контрольных (надзорных)

мероприятий при взаимодействии с контролируемыми лицами (инспекционный визит, рейдовый осмотр, плановая и внеплановая проверки) и контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами (выездной осмотр и наблюдение за соблюдением обязательных требований).

В 2021 году Росреестром в рамках государственного земельного надзора и федерального государственного земельного контроля (надзора) проведено 214,2 тыс. контрольных (надзорных) мероприятий, из которых 125,3 тыс. составили мероприятия при взаимодействии с контролируемыми лицами.

В результате проведенных проверочных мероприятий выявлено 92,2 тыс. нарушений законодательства Российской Федерации, из которых 75,4 тыс. составили нарушения требований, установленных земельным законодательством. К административной ответственности привлечено 40,7 тыс. правонарушителей. Кроме того, в 2020 году проведено 442 проверки деятельности органов местного самоуправления по вопросам предоставления земельных участков, в ходе которых выявлено 1687 нарушений.

#### ***Наиболее распространенные случаи нарушения обязательных требований***

Наиболее распространенными случаями нарушения обязательных требования являются:

использование земельного участка без предусмотренных законодательством прав (статья 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), статья 25 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) – 51,4%;

использование земельных участков на основании прав, возникших в силу закона, но не зарегистрированных в установленном порядке (статья 26 Земельного кодекса), – 34,2%;

использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием (статья 42 Земельного кодекса) – 9,9%;

неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества (статья 42 Земельного кодекса), – 4,0%;

неисполнение обязанности по приведению земель и земельных участков в состояние, пригодное для использования, в соответствии с разрешенным использованием и целевым назначением – 0,5%.

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***

*Использование земельных участков для осуществления деятельности, не предусмотренной видом разрешенного использования земельного участка, сведения о котором содержатся в Едином государственном реестре недвижимости.*

Статьей 42 Земельного кодекса установлена обязанность собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

В целях исключения правовой неопределенности, указанной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 2020 г. № 42-П, в вопросе обязанности правообладателей земельных участков вносить информацию о выбранном виде разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости принят Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 493-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

Указанным законом внесены изменения в статью 7 Земельного кодекса, в соответствии с которыми основной или условно разрешенный вид разрешенного использования земельного участка считается выбранным в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений о соответствующем виде разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН). В то же время вносить

в ЕГРН сведения о вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка не требуется.

При осуществлении надзора за соблюдением требований земельного законодательства должностным лицам, осуществляющим федеральный государственный земельный контроль (надзор), при анализе соответствия использования земельного участка установленному виду разрешенного использования необходимо руководствоваться следующими положениями.

Земельные участки используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования (статья 7 Земельного кодекса).

В соответствии со статьей 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства указываются в градостроительном регламенте, являющемся частью правил землепользования и застройки, утверждаемых представительным органом местного самоуправления.

Статьей 37 Градостроительного кодекса определено, что разрешенное использование земельных участков может быть следующих видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

В отношении земельного участка могут быть установлены один или несколько основных, условно разрешенных или вспомогательных видов разрешенного использования. Любой основной или вспомогательный вид разрешенного использования из предусмотренных градостроительным зонированием территорий выбирается правообладателем земельного участка в соответствии с Земельным кодексом и законодательством о градостроительной деятельности. При этом основной или условно разрешенный вид разрешенного использования земельного участка считается выбранным в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений о соответствующем виде разрешенного использования в ЕГРН.

Для использования земельного участка для видов деятельности, отнесенных правилами землепользования и застройки к условно разрешенным видам разрешенного использования, правообладателем земельного участка должно быть получено разрешение на условно разрешенный вид разрешенного использования.

В соответствии со абзацем третьим пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса не требуется внесение в ЕГРН сведений о вспомогательных видах разрешенного использования.

Таким образом, правообладатель вправе использовать земельный участок в соответствии с видами разрешенного использования, указанными в ЕГРН, если такие виды разрешенного использования предусмотрены правилами землепользования и застройки в качестве основного или условно разрешенного видов использования для территориальной зоны, в которой расположен земельный участок.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 37 Градостроительного кодекса земельный участок может быть использован правообладателем для осуществления видов деятельности, предусмотренных в качестве вспомогательных видов разрешенного использования для территориальной зоны, в которой расположен земельный участок, в том числе если такой вид разрешенного использования не указан в ЕГРН, но только при условии



использования такого земельного участка также для вида деятельности, являющегося основным или условно разрешенным и сведения о котором внесены в ЕГРН.

*Неисполнение обязательных требований, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.*

В соответствии с подпунктом «д» пункта 5 Положения о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) Росреестр осуществляет надзор за соблюдением обязательных требований, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Обязательные требования по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, установлены подпунктом 1 статьи 39.35, пунктом 8 статьи 39.50 Земельного кодекса.

В частности, подпункт 1 статьи 39.35 Земельного кодекса устанавливает обязанность лица, использующего земли или земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, на основании разрешения на использование земель или земельного участка, предусмотренного подпунктами 1 – 5, 7 и 9 статьи 39.33 Земельного кодекса, привести такие земли или земельный участок в состояние, пригодное для их использования

в соответствии с разрешенным использованием, в случае если использование таких земель или земельных участков привело к порче либо уничтожению плодородного слоя почвы в границах таких земель или земельных участков.

Также пунктом 8 статьи 39.50 Земельного кодекса установлена обязанность обладателя публичного сервитута привести земельный участок в состояние, пригодное для его использования, в соответствии с разрешенным использованием в срок:

не позднее чем три месяца после завершения строительства, капитального или текущего ремонта, реконструкции, эксплуатации, консервации, сноса

инженерного сооружения, для размещения которого был установлен публичный сервитут;

после завершения на земельном участке деятельности, связанной со складированием строительных и иных материалов, размещением временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы) и (или) строительной техники, которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции, ремонта объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения;

после завершения на земельном участке проведения инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение линейных объектов федерального, регионального или местного значения, а также проведения инженерных изысканий для строительства, реконструкции указанных объектов;

после завершения на земельном участке проведения инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные сооружения являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд, а также проведения инженерных изысканий для строительства, реконструкции таких объектов.

При проведении в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора) контрольных (надзорных) мероприятий и мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований уполномоченными

должностными лицами Росреестра для установления соблюдения (несоблюдения) лицами, использовавшими земельный участок, обязательных требований, связанных с неисполнением обязанности по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, необходимо выполнение следующих условий:

в случае использования земельного участка на основании разрешения на использование земельного участка:

- наличие сведений о порче либо уничтожении плодородного слоя почвы в границах земель или земельного участка, используемого на основании разрешения на использование земельного участка (при этом законодательство Российской Федерации не устанавливает времени, когда произведены порча либо уничтожение плодородного слоя почвы: во время действия разрешения на использование земель или земельного участка или после завершения действия такого разрешения);

в случае использования земельного участка на праве публичного сервитута, установленного в целях строительства, капитального или текущего ремонта, реконструкции, эксплуатации, консервации, сноса сооружения, для размещения которого был установлен такой сервитут:

- истечение трех месяцев после завершения срока окончания строительства, капитального или текущего ремонта, реконструкции, эксплуатации, консервации, сноса инженерного сооружения (срок окончания указанных видов деятельности указывается в разрешении на строительство (в случае если строительство не завершено), разрешении на ввод объекта в эксплуатацию (в случае завершения строительства);

- состояние земельного участка не позволяет его использовать в соответствии с установленным для него разрешенным использованием.

***Проблемные вопросы организации и осуществления  
государственного земельного надзора***

*Применение норм Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора, утвержденного приказом Росреестра от 18 июня 2019 г. № П/0240.*

Административный регламент осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора, утвержденный приказом Росреестра от 18 июня 2019 г. № П/0240, разработан в соответствии с нормами Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1.

Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» изменено наименование вида надзора – федеральный государственный земельный контроль (надзор). Порядок осуществления федерального государственного земельного контроля (надзора) регулируется положениями Закона № 248-ФЗ.

Государственный земельный надзор и федеральный государственный земельный контроль (надзора) являются разными видами надзора, и их осуществление регулировалось разными нормативными правовыми актами.

В соответствии с положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, в настоящее время Росреестр не уполномочен осуществлять государственный земельный надзор.

На основании изложенного положения Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра

и картографии государственного земельного надзора, утвержденного приказом Росреестра от 18 июня 2019 г. № П/0240, не применяются к правоотношениям по осуществлению федерального государственного земельного контроля (надзора).

Положения Закона № 248-ФЗ не предусматривают регулирование организации и осуществления государственного контроля (надзора) административными регламентами, утверждаемыми органами федерального государственного контроля (надзора).

*Досудебное обжалование решений, действий (бездействия) должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора).*

В соответствии со статьей 40 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) и постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2021 г. № 663 «Об утверждении перечня видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб» установлен обязательный досудебный порядок подачи жалоб на решения Росреестра и его территориальных органов, действия (бездействие) должностных лиц при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора), который предусматривает возможность подачи жалобы в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг.

При подаче жалобы гражданином она должна быть подписана простой электронной подписью либо усиленной квалифицированной электронной подписью. При подаче жалобы организацией жалоба должна быть подписана усиленной квалифицированной электронной подписью.

В случае поступления жалобы на решение территориального органа Росреестра, действия (бездействие) его должностных лиц, поступающей в нарушение установленного статьей 40 Закона № 248-ФЗ порядка

(без использования личного кабинета контролируемого лица на едином портале государственных услуг и функций), такая жалоба рассматривается в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и лицу, направившему жалобу, направляется разъяснение о порядке досудебного порядка подачи жалоб, установленном статьей 40 Федерального закона № 248-ФЗ.

*Выдача предписания по результатам наблюдения за соблюдением обязательных требований.*

Частью 3 статьи 74 Закона № 248-ФЗ установлен перечень решений, которые могут быть приняты в случае выявления в ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований фактов причинения вреда (ущерба) или возникновения угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, признаков нарушений обязательных требований. Указанной нормой определено, что решение о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений по результатам наблюдения за соблюдением обязательных требований может быть выдано в случае указания такой возможности в федеральном законе о виде контроля, законе субъекта Российской Федерации о виде контроля. При этом Земельный кодекс (статья 71), определяющий порядок и полномочия осуществления федерального государственного земельного контроля (надзора), не содержит нормы, предусматривающей возможность выдачи предписаний об устранении нарушений по результатам проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований.

Таким образом, при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора) в результате проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований предписание об устранении нарушений не может быть выдано.

*Проведение профилактического визита.*

Профилактический визит проводится в порядке, предусмотренном статьей 52 Закона № 248-ФЗ. Профилактические визиты при осуществлении

федерального государственного земельного контроля (надзора) территориальными органами Росреестра проводятся на основании планов проведения профилактических визитов, разрабатываемых во исполнение Программы профилактики причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии федерального государственного земельного надзора (контроля), а также в инициативном порядке с целью предупреждения нарушений обязательных требований при использовании земельных участков правообладателями объектов земельных отношений.

Целью проводимого профилактического визита является информирование контролируемого лица об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности при использовании объектов земельных отношений, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля. Все разъяснения в ходе профилактического визита носят рекомендательный характер.

С учетом положений статьи 52 Закона № 248-ФЗ контрольный (надзорный) орган вправе предложить контролируемому лицу проведение профилактического визита, в связи с чем его проведение возможно только с согласия контролируемого лица. Орган контроля обязан уведомить контролируемое лицо о проведении профилактического визита не позднее чем за 5 рабочих дней. Контролируемое лицо вправе отказаться от его проведения не позднее чем за 3 рабочих дня.

При внесении в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий сведений о проведении профилактического визита в качестве основания для его проведения необходимо выбирать значение «по инициативе контролируемого лица».

Профилактический визит проводится в формате личной встречи или видео-конференц-связи. Продолжительность проведения профилактического визита не должна превышать 1 рабочего дня.

По результатам мероприятия составляется отчет о проведении профилактического визита.

В целях учета проводимых профилактических визитов территориальные органы Росреестра ведут журнал учета профилактических визитов.

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

В рамках досудебного обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц территориальных органов Росреестра при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора) в 2021 году в Росреестр и территориальные органы Росреестра посредством подсистемы досудебного обжалования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» поступило 9 жалоб. Все жалобы рассмотрены в установленный срок. Средний срок рассмотрения жалоб составил 14 дней. В результате рассмотрения поступивших жалоб частично удовлетворена 1 жалоба, 8 жалоб оставлены без удовлетворения. Основанием частичного удовлетворения жалобы явилась недоказанность наличия нарушения, по факту выявления которого выдано обжалованное предписание.

Контролируемыми лицами подано в Центральный районный суд Забайкальского края 2 жалобы и 1 жалоба в Арбитражный суд Забайкальского края на решения Управления Росреестра по Забайкальскому краю о выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований. Указанные жалобы поданы без соблюдения обязательного досудебного порядка



обжалования. Решениями указанных судов жалобы оставлены без удовлетворения.