Дата поступления рукописи в редакцию: 02.04.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 03.05.2026 г.
DOI: 10.24412/2782-3830-2026-4-94-102

АХМЕДОВ Мурад Абидович,
директор филиала ФГБОУ ВО
«Дагестанский государственный университет» в г. Хасавюрте,
кандидат педагогических наук, доцент,
e-mail: mail@law-books.ru

АСКЕРОВ Эфлетдин Садитдинович,
доктор сельскохозяйственных наук, профессор,
профессор кафедры гуманитарных дисциплин
Дагестанский государственный университет в г. Хасавюрте,
e-mail: professor-rpa@yandex.ru

АЛИКБЕРОВ Султан Абдулхаликович,
Студент Северо-Кавказского института (филиала)
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России),
e-mail: student26042004@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация. *В настоящей статье исследуются теоретические и практические проблемы осуществления государственного земельного надзора в Российской Федерации на современном этапе. На основе анализа нормативно-правовой базы, статистических данных контролирующих органов и теоретических разработок ученых-правоведов рассматриваются сущностные характеристики земельного надзора как вида контрольно-надзорной деятельности, выявляются системные недостатки его организации и функционирования. Особое внимание уделяется проблемам разграничения компетенции между государственными и муниципальными органами, низкой эффективности муниципального земельного контроля, кадровому дефициту, а также вопросам цифровизации надзорной деятельности. В статье представлены актуальные статистические данные за 2024-2025 годы, иллюстрирующие диспропорции в работе федеральных и муниципальных инспекторов. Автором предложены пути решения выявленных проблем, включая совершенствование координации между уровнями власти, внедрение риск-ориентированного подхода, развитие дистанционных методов контроля и оптимизацию системы государственной поддержки регионов с учетом результатов земельного контроля.*

Ключевые слова: *государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, земли сельскохозяйственного назначения, Россельхознадзор, Росреестр, контрольно-надзорная деятельность, цифровизация, риск-ориентированный подход, профилактика нарушений, административная ответственность.*

AKHMEDOV Murad Abidovich,
Director of the Khasavyurt Branch
of the Federal State Budgetary Educational Institution
of Higher Education “Dagestan State University”,
Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor

ASKEROV Efletdin Saditdinovich,
Doctor of Agricultural Sciences, Professor Professor,
Department of Humanities Dagestan State
University in Khasavyurt

ALIKBEROV Sultan Abdulkhalikovich,
Student, North Caucasus Institute (branch)
All-Russian State University of Justice
(RPA of the Ministry of Justice of Russia)

PROBLEMS OF STATE LAND SUPERVISION IN THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL ASPECTS AND POINTS FOR IMPROVEMENT

Annotation*. This article examines the theoretical and practical challenges of implementing state land supervision in the Russian Federation today. Based on an analysis of the regulatory framework, statistical data from regulatory agencies, and theoretical research by legal scholars, the article examines the essential characteristics of land supervision as a type of control and oversight activity, identifying systemic shortcomings in its organization and functioning. Particular attention is paid to the delineation of powers between state and municipal bodies, the low effectiveness of municipal land supervision, personnel shortages, and the digitalization of oversight activities. The article presents current statistical data for 2024-2025, illustrating the disparities in the work of federal and municipal inspectors. The author proposes solutions to these problems, including improved coordination between levels of government, the implementation of a risk-based approach, the development of remote control methods, and the optimization of the state support system for regions, taking into account the results of land supervision.*

Key words*: state land supervision, municipal land control, agricultural land, Rosselkhoznadzor, Rosreestr, control and supervisory activities, digitalization, risk-oriented approach, violation prevention, administrative liability.*

В теории земельного права и административного права понятие государственного земельного надзора рассматривается как многогранная категория, включающая в себя систему мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений земельного законодательства. Как справедливо отмечает профессор С.А. Боголюбов, государственный земельный надзор представляет собой «деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленную на обеспечение соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований земельного законодательства» [3].

Легальное определение государственного земельного надзора закреплено в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ), согласно которому под государственным земельным надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность [3].

В научной литературе дискуссионным остается вопрос о соотношении понятий «контроль» и «надзор» в сфере земельных отношений. Так, профессор И.А. Иконицкая полагает, что данные понятия соотносятся как часть и целое, где надзор выступает разновидностью контрольной деятельности [цит. по: 3]. Иную позицию занимает О.И. Крассов, по мнению которого надзор и контроль имеют различную правовую природу: надзор заключается в постоянном наблюдении за соблюдением правовых норм, тогда как контроль предполагает проверку не только законности, но и целесообразности деятельности подконтрольных субъектов [цит. по: 3].

Представляется обоснованной точка зрения Е.С. Болтановой, согласно которой в сфере земельных отношений контроль и надзор тесно переплетаются, образуя единый механизм обеспечения законности, однако надзор имеет более узкую направленность – проверку соответствия деятельности требованиям закона, без оценки целесообразности [3].

Содержание государственного земельного надзора раскрывается через его предмет, объекты и субъекты. В соответствии с Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1081, предметом государственного земельного надзора является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государ-

ственной власти и органами местного самоуправления обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность [3].

Объектами государственного земельного надзора выступают объекты земельных отношений – земли, земельные участки или части земельных участков. При этом для целей управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям объекты земельных отношений подразделяются на категории риска: среднюю, умеренную и низкую [3].

Субъектами осуществления государственного земельного надзора выступают уполномоченные федеральные органы исполнительной власти: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) в пределах установленной компетенции.

Система органов государственного земельного надзора в Российской Федерации носит многоуровневый характер и включает три федеральных органа исполнительной власти, наделенных надзорными полномочиями в сфере земельных отношений.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) осуществляет государственный земельный надзор за соблюдением требований о недопущении самовольного занятия земельных участков, использования земельных участков без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, а также требований законодательства, связанных с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства [4].

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) осуществляет государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также виноградопригодных земель. В компетенцию Россельхознадзора входит надзор за соблюдением требований о запрете самовольного снятия и уничтожения плодородного слоя почвы, требований по улучшению земель и охране почв, защите земель от зарастания сорными растениями, а также требований по рекультивации земель [3].

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) осуществляет надзор за выполнением требований по охране земель от загрязнения опасными веществами, отходами производства и потребления, а также за соблюдением иных требований природоохранного законодательства при использовании земель.

Разграничение компетенции между указанными органами осуществляется по объектному и предметному признакам. Однако, как показывает практика, сохраняются проблемы разграничения полномочий, связанные с пересечением предметов ведения различных ведомств. Как справедливо отмечает А.П. Анисимов, «существующая система разграничения компетенции не всегда позволяет оперативно и эффективно реагировать на нарушения земельного законодательства, требует координации и согласованных действий различных ведомств» [цит. по: 4].

Помимо федеральных органов, важную роль в системе земельного контроля играют органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный земельный контроль. В соответствии с законодательством, муниципальный земельный контроль осуществляется в отношении всех категорий земель, расположенных в границах соответствующих муниципальных образований. Результаты муниципального контроля подлежат представлению в органы государственного земельного надзора для рассмотрения и принятия решений о привлечении виновных лиц к административной ответственности [2].

Анализ статистических данных о деятельности органов государственного земельного надзора в 2024-2025 годах позволяет выявить ряд существенных тенденций и противоречий. Согласно данным Россельхознадзора, представленным на заседании президиума Российской академии наук 1 июля 2025 года, в 2024 году в рамках осуществления муниципального земельного контроля было проконтролировано порядка 4,3 млн гектаров сельскохозяйственных угодий, нарушения выявлены на площади около 1,6 млн гектаров [2]. При этом по итогам проведенной работы в сельскохозяйственный оборот введено только 83,8 тыс. гектаров сельхозземель. В деятельности было задействовано 4029 инспекторов, нагрузка на одного составила 0,9 контрольно-надзорных мероприятий в месяц [2][9].

Данные показатели существенно уступают результатам работы государственного земельного контроля, который осуществляли всего 396 инспекторов. При этом площадь проконтролированных земель оказалась в два раза выше – почти 8,5 млн гектаров, площадь выявленных нарушений – около 2,3 млн гектаров (в 1,4 раза выше), а площадь введенных в сельхозоборот земель составила 342 тыс. гектаров, что в 4,1 раза превышает аналогичный показатель муниципального контроля [2][6]. Нагрузка на специалиста государственного земельного надзора составила 13,6

контрольно-надзорных мероприятий в месяц, что в 15,1 раза превышает уровень нагрузки на муниципального инспектора [8][9].

Управление Росреестра по Тверской области также представило статистику за первое полугодие 2025 года. Специалистами ведомства проведено более 3,5 тыс. контрольных (надзорных) мероприятий по соблюдению земельного законодательства. По итогам данных мероприятий в действиях правообладателей земельных участков выявлено 2,2 тыс. признаков нарушений требований земельного законодательства [4]. Примечательно, что в сравнении с аналогичным периодом 2024 года показатель снизился на 15% (с 2,6 тыс.), что может свидетельствовать как о повышении эффективности профилактической работы, так и о снижении интенсивности контрольных мероприятий.

Наиболее распространенными нарушениями в Тверской области стали неиспользование земельных участков по целевому назначению и нецелевое использование земельных участков. За первое полугодие 2025 года выявлено 1130 таких нарушений на общей площади 1,29 тыс. гектаров. Самовольное занятие земельных участков зафиксировано в 729 случаях [4][5].

В Ульяновской области в 2024 году надзорные мероприятия без взаимодействия с контролируемыми лицами осуществлены на площади 69,33 тыс. гектаров, проведено 168 наблюдений за соблюдением обязательных требований и 732 выездных обследования. Объявлено 504 предостережения о недопустимости нарушения земельного законодательства. Примечательно, что целевые показатели по площади выявленных неиспользуемых или используемых не по назначению земельных участков перевыполнены на 174%, а по площади устраненных нарушений – на 241% [7].

Риск-ориентированный подход, внедренный Федеральным законом № 248-ФЗ, рассматривается как основной инструмент оптимизации контрольно-надзорной деятельности. Суть данного подхода заключается в дифференциации интенсивности контрольных мероприятий в зависимости от категории риска, присвоенной объекту контроля.

Применительно к государственному земельному надзору объекты земельных отношений подразделяются на три категории риска: среднюю, умеренную и низкую. К средней категории риска относятся земельные участки, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий, земельные участки, на которых осуществляется деятельность по обращению с пестицидами и агрохимикатами, а также земельные участки, подверженные загрязнению. Умеренная категория риска присваивается земельным участкам сельскохозяйственного назначения, не отнесенным к средней категории. Низкая категория риска устанавливается для всех остальных земельных участков [3].

Несмотря на очевидные преимущества риск-ориентированного подхода, его внедрение в практику земельного надзора сопряжено с рядом проблем. Как отмечается в Программе профилактики рисков Россельхознадзора на 2025 год, одной из ключевых проблем является отсутствие знаний правообладателей земельных участков об обязательных требованиях к использованию и охране объектов земельных отношений [3].

Еще более серьезная проблема – сознательное или халатное бездействие правообладателей, когда земельные участки рассматриваются исключительно как объект недвижимости для вложения финансовых средств, и использование участка для ведения сельского хозяйства или иной, связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, изначально не планируется [3]. Выявить таких правообладателей и провести с ними профилактические мероприятия возможно только при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, однако к этому моменту земельный участок чаще всего уже находится в состоянии, требующем значительных финансовых затрат для введения в сельскохозяйственный оборот.

Профессор Н.Н. Мельников справедливо указывает на то, что «риск-ориентированный подход в земельном надзоре пока не позволяет в полной мере учитывать региональные особенности, качественное состояние почв и экономический потенциал земельных участков. Требуется разработка более дифференцированных критериев отнесения объектов к категориям риска» [цит. по: 3].

Одним из приоритетных направлений совершенствования государственного земельного надзора является цифровизация контрольной деятельности. В 2024-2025 годах активно внедряются современные технологии дистанционного контроля, включая использование беспилотных летательных аппаратов, космической съемки и мобильных приложений.

Как отмечает председатель Комитета Государственной Думы по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям С.А. Гаврилов, в некоторых регионах России земельный контроль все чаще начинает опираться на искусственный интеллект. Камеры и датчики, устанавливаемые на автомобили инспекторов, передают поток фото и видео в систему, где алгоритм ищет признаки нарушений и сверяет их с данными Единого государственного реестра недвижимости и видами разрешенного использования [1].

Принципиально важным является то, что алгоритм сам по себе не принимает решений о

привлечении к ответственности. Как подчеркивает С.А. Гаврилов: «Он выдает сигнал, после чего запускается обычная процедура контроля, с возможностью дать объяснения, показать бумаги, устранить нарушения. В описании таких проектов отдельно упоминают обучение нейросети распознаванию коммерческих вывесок и автоматическую сверку вывесок с разрешенным использованием участка» [1].

Акцент сделан на профилактике: искусственный интеллект помогает быстрее находить захламление и стихийные свалки, включая опасные и резко пахнущие отходы, и добиваться их уборки. Для населения это означает улучшение порядка на территориях и снижение бытовых рисков за счет фиксации проблем на ранней стадии [1].

Росреестром внедряется мобильное приложение «Инспектор», предназначенное для проведения оценки соблюдения обязательных требований и контрольных (надзорных) мероприятий в дистанционном режиме с использованием видео-конференц-связи [4][5]. Приложение позволяет проводить дистанционные мероприятия, включая консультирование граждан, без необходимости личного присутствия инспектора на участке.

Росреестром также предлагается расширить применение беспилотных летательных аппаратов, пилотируемых авиационных систем и космических аппаратов в ходе государственного и муниципального земельного контроля. Это позволит обследовать земельные участки без взаимодействия с правообладателями – по аналогии с выявлением нарушений правил дорожного движения [10]. Как следствие, снизится количество очных проверок, будут минимизированы контакты собственников с инспекторами и автоматизированы многие процессы.

Вместе с тем, цифровизация земельного надзора сталкивается с определенными ограничениями. Во-первых, дистанционные методы не всегда позволяют достоверно установить характер использования земельного участка и требуют последующей выездной проверки. Во-вторых, сохраняются проблемы идентификации правообладателей и получения достоверной информации о границах участков. В-третьих, цифровые технологии пока не способны в полной мере оценить качественное состояние почв и выявить такие нарушения, как порча земель в результате неправильного обращения с удобрениями и пестицидами.

Анализ теоретических аспектов государственного земельного надзора позволяет выявить ряд фундаментальных проблем, требующих научного осмысления.

Во-первых, сохраняется неопределенность в понятийном аппарате. В законодательстве и научной литературе отсутствует единое понимание соотношения категорий «государственный земельный надзор», «муниципальный земельный контроль», «общественный земельный контроль», «производственный земельный контроль». Размытость понятийного аппарата затрудняет выработку единых подходов к организации контрольной деятельности и оценке ее эффективности.

Во-вторых, дискуссионным остается вопрос о правовой природе профилактических мероприятий в системе земельного надзора. В соответствии с современной концепцией контрольно-надзорной деятельности, профилактика рассматривается как приоритетное направление. Однако, как справедливо отмечает профессор М.И. Васильева, «профилактические мероприятия не должны подменять собой надзорные функции, их соотношение должно быть четко определено на законодательном уровне» [цит. по: 3].

В-третьих, отсутствует научно обоснованная методика оценки эффективности государственного земельного надзора. Существующие показатели (количество проведенных проверок, выявленных нарушений, наложенных штрафов) не позволяют в полной мере оценить реальное влияние надзорной деятельности на состояние земельных ресурсов и уровень законности в сфере землепользования.

В-четвертых, недостаточно разработаны теоретические основы дифференциации надзорных требований в зависимости от категории земель, их целевого назначения и разрешенного использования. Как отмечает Е.Л. Минина, «требования к использованию земель различных категорий существенно различаются, однако методика надзорной деятельности не всегда учитывает эту специфику, что приводит к формальному подходу при проведении проверок» [цит. по: 4].

Организационно-правовые проблемы государственного земельного надзора связаны с несовершенством законодательной базы, недостаточной координацией между надзорными органами, кадровым и материально-техническим обеспечением.

Одной из наиболее острых проблем является неэффективность муниципального земельного контроля. Как следует из выступления руководителя Россельхознадзора С. Данкверта на заседании президиума РАН, муниципальный земельный контроль осуществляется только в 3,2 тыс. муниципальных образований (18% от общего количества – 17,5 тыс.) [10]. Это препятствует выполнению задач по эффективному использованию земель, поставленных руководством страны.

Приведенные выше статистические данные о низкой эффективности муниципального контроля (0,9 мероприятия на одного инспектора в месяц против 13,6 у государственных инспекто-

ров) наглядно демонстрируют масштаб проблемы. Причины такого положения кроются в недостаточном финансировании муниципального контроля, отсутствии квалифицированных кадров, слабой материально-технической базе.

С 1 марта 2025 года в российское законодательство внесены изменения, расширяющие полномочия органов муниципального земельного контроля. Теперь муниципальные инспекторы могут выдавать предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований к использованию и охране земель [2][8][9]. Однако, как справедливо отмечает С. Данкверт, одних полномочий недостаточно – необходимо определить в каждом субъекте региональный орган, координирующий деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля, включить в перечень показателей эффективности органов местного самоуправления показатели, характеризующие уровень муниципального контроля, разработать типовые положения [2][9].

Еще одна организационная проблема связана с выдачей лицензий на право пользования недрами в границах земельных участков сельскохозяйственного назначения без учета характеристик земельного участка: категории земель, вида сельскохозяйственных угодий. Как отмечается в Программе профилактики Россельхознадзора, в связи с отсутствием прямого законодательного запрета на осуществление деятельности по добыче общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения, а также длительным механизмом перевода земель в другую категорию, нередки случаи добычи полезных ископаемых до начала процедуры перевода или даже без ее завершения [3].

К организационным проблемам относится также высокая нагрузка на инспекторский состав. Приведенные выше данные о нагрузке на одного инспектора государственного земельного надзора (13,6 мероприятий в месяц) свидетельствуют о дефиците кадров и необходимости оптимизации надзорной деятельности.

Практика применения законодательства об административных правонарушениях в сфере землепользования выявляет ряд проблем, снижающих эффективность государственного земельного надзора.

Основным составом административных правонарушений выступает ст. 8.8 КоАП РФ «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению». Согласно разъяснениям С.А. Гаврилова, при выявлении признаков нецелевого использования включается административная ответственность по данной статье: для граждан при наличии кадастровой стоимости штраф составляет 0,5-1% от нее (минимум 10 000 рублей), при отсутствии кадастровой стоимости – 10 000-20 000 рублей [1].

Однако на практике возникают сложности с квалификацией нецелевого использования. Как отмечает депутат, баня, сарай и обычные хозяйственные постройки сами по себе обычно не являются «нецелевым использованием», когда участок реально служит жилью или саду и постройки используются для бытовых задач. Вопросы чаще появляются, когда строение начинает работать как коммерческий объект по факту или вокруг него видны признаки бизнеса [1].

Сложности возникают и при определении размера ущерба, причиненного землям в результате правонарушений. Отсутствие утвержденных методик расчета ущерба, особенно в отношении такого специфического объекта, как плодородный слой почвы, затрудняет привлечение виновных к ответственности и взыскание причиненного вреда.

Различаются и штрафные санкции за неисполнение предписаний государственных и муниципальных инспекторов. Как отмечается в информации Росреестра, ответственность за неисполнение предписаний муниципальных проверяющих будет приравнена к уже действующим нормам за неисполнение предписаний государственного земнадзора, поскольку «фактически нарушение одно и то же, а размер штрафа сегодня отличается» [10].

Важной проблемой является также несовершенство механизма изъятия неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения. Несмотря на наличие законодательных норм, предусматривающих возможность изъятия участка в случае его неиспользования по целевому назначению в течение установленного срока, процедура изъятия остается сложной и длительной, что снижает ее практическую значимость.

Решение выявленных проблем требует системного совершенствования нормативно-правовой базы государственного земельного надзора по ряду направлений.

Во-первых, необходимо законодательное закрепление единых подходов к организации и осуществлению земельного надзора на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. Целесообразно разработать и принять типовое положение о муниципальном земельном контроле, которое обеспечит единообразие правоприменительной практики на всей территории страны. Как справедливо отмечает С. Данкверт, «необходимо разработать типовые положения» для субъектов Российской Федерации [2][8].

Во-вторых, требуется внесение изменений в законодательство о недропользовании в части установления запрета на выдачу лицензий на добычу общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения до завершения процедуры перевода таких земель в соответствующую категорию. Это позволит предотвратить ситуации, когда добыча полезных ископаемых осуществляется до завершения процедуры перевода или без ее проведения [3].

В-третьих, необходимо совершенствование административного законодательства в части унификации размеров штрафных санкций за аналогичные правонарушения, независимо от того, каким органом они выявлены. Предлагаемое Росреестром приравнивание ответственности за неисполнение предписаний муниципальных инспекторов к ответственности за неисполнение предписаний государственных инспекторов является важным шагом в этом направлении [10].

В-четвертых, требуется законодательное закрепление механизма экономического стимулирования добросовестных землепользователей. В частности, заслуживает поддержки предложение С. Данкверта об оптимизации государственной поддержки регионов с учетом их результатов работы с землями сельскохозяйственного назначения. Поддерживать следует регионы, которые больше применяют органические удобрения, используют агрохимические методы исследования почв [2][6][8]. Аналогичный подход может быть применен и на уровне хозяйствующих субъектов – предоставление льгот и преференций тем, кто не только соблюдает земельное законодательство, но и активно улучшает качественное состояние почв.

Решение организационных проблем государственного земельного надзора требует оптимизации структуры надзорных органов и налаживания эффективного межведомственного взаимодействия.

Первоочередной задачей является повышение эффективности муниципального земельного контроля. Для этого необходимо:

– определить в каждом субъекте Российской Федерации региональный орган, координирующий деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля [2][9];
– включить в перечень показателей эффективности органов местного самоуправления показатели, характеризующие уровень муниципального контроля [2][8];
– обеспечить методическое сопровождение деятельности муниципальных инспекторов, включая разработку типовых программ обучения и повышения квалификации;
– предусмотреть механизмы финансовой поддержки муниципальных образований для укрепления материально-технической базы земельного контроля.

Важным направлением является совершенствование межведомственного взаимодействия между Росреестром, Россельхознадзором, Росприроднадзором, органами регионального и муниципального контроля. Как показывает практика, именно отсутствие координации приводит к дублированию контрольных мероприятий либо, напротив, к образованию «серых зон», где контроль не осуществляется никем.

Перспективным представляется предложение о внесении сведений о результатах муниципального земельного контроля в Единый государственный реестр недвижимости. Как отмечается в информации Росреестра, «сведения о результатах муниципального земконтроля будут вноситься в ЕГРН – теперь все заинтересованные лица смогут получать информацию о наличии нарушений обязательных требований» [10]. Это позволит создать единую информационную базу о состоянии земельных участков и проводимых контрольных мероприятиях.

Необходимо также совершенствование системы планирования контрольных мероприятий на основе риск-ориентированного подхода. Требуется разработка более дифференцированных критериев отнесения объектов земельных отношений к категориям риска с учетом региональных особенностей, качественного состояния почв, видов разрешенного использования и других факторов.

Цифровизация контрольно-надзорной деятельности рассматривается как один из наиболее перспективных путей повышения эффективности государственного земельного надзора при одновременном снижении административной нагрузки на подконтрольных лиц.

Приоритетными направлениями цифровизации являются:

– расширение применения беспилотных летательных аппаратов, пилотируемых авиационных систем и космических аппаратов для обследования земельных участков без взаимодействия с правообладателями [10];
– использование технологий искусственного интеллекта для автоматического выявления признаков нарушений по данным дистанционного зондирования и их сопоставления с информацией из государственных реестров [1];
– развитие мобильных приложений для дистанционного проведения контрольных мероприятий и консультирования граждан, таких как приложение «Инспектор» [4][5];
– создание единой цифровой платформы для взаимодействия всех органов, осуществля-

ющих земельный контроль (надзор), а также для информационного обмена с подконтрольными субъектами.

Важным преимуществом цифровизации является возможность проведения профилактической работы без непосредственного контакта с контролируемыми лицами. Как отмечает С.А. Гаврилов, «акцент сделан именно на профилактике: ИИ помогает быстрее находить захламление и стихийные свалки, включая опасные и резко пахнущие отходы, и добиваться уборки» [1].

При развитии цифровых технологий важно обеспечить соблюдение прав контролируемых лиц и не допустить необоснованного привлечения к ответственности. Как подчеркивает С.А. Гаврилов, «алгоритм сам по себе никого не штрафует», он лишь выдает сигнал, после чего запускается обычная процедура контроля, с возможностью дать объяснения, показать документы, устранить нарушения [1]. Такой подход гарантирует соблюдение процессуальных прав граждан и организаций при одновременном повышении эффективности выявления нарушений.

Современная концепция контрольно-надзорной деятельности исходит из приоритета профилактики нарушений перед мерами административного принуждения. В сфере земельного надзора профилактическая работа приобретает особое значение в силу специфики земельных отношений и значимости земельных ресурсов.

Программой профилактики рисков Россельхознадзора на 2025 год предусмотрен широкий комплекс профилактических мероприятий, включающий:

– информирование правообладателей земельных участков об обязательных требованиях к использованию и охране земель;
– обобщение правоприменительной практики и размещение соответствующих материалов в открытом доступе;
– объявление предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований;
– проведение профилактических визитов;
– консультирование контролируемых лиц [3].

Как показывают статистические данные, профилактическая работа дает положительные результаты. В Ульяновской области за 2024 год объявлено 504 предостережения, проведено 18 профилактических визитов [7]. В целом по Россельхознадзору в первом полугодии 2024 года объявлено 20 тыс. предостережений, опубликовано более 7,6 тыс. материалов в средствах массовой информации, проведено 7,3 тыс. выступлений на радио и телевидении [3].

Вместе с тем, требуется дальнейшее совершенствование профилактической деятельности по следующим направлениям:

– разработка дифференцированных программ профилактики для различных категорий землепользователей (граждане, индивидуальные предприниматели, юридические лица);
– усиление работы с молодыми собственниками земельных участков, впервые вступающими в земельные отношения;
– развитие института досудебного урегулирования споров, связанных с нарушениями земельного законодательства;
– стимулирование добросовестных землепользователей через механизмы государственной поддержки и публичного признания.

Проведенное исследование проблем государственного земельного надзора в Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы.

Государственный земельный надзор представляет собой сложный, многогранный институт, находящийся на стыке земельного и административного права. Современный этап его развития характеризуется переходом от тотального контроля к риск-ориентированной модели, усилением профилактической направленности и широким внедрением цифровых технологий.

Вместе с тем, анализ теоретических аспектов и практики осуществления государственного земельного надзора выявил комплекс системных проблем, снижающих эффективность надзорной деятельности. К числу таких проблем относятся: теоретико-методологическая неопределенность понятийного аппарата и критериев оценки эффективности; организационно-правовые проблемы, связанные с низкой эффективностью муниципального контроля, недостаточной координацией между надзорными органами, кадровым дефицитом; проблемы правоприменения, обусловленные сложностью квалификации нарушений и несовершенством механизмов ответственности.

Особую остроту приобретает проблема неэффективности муниципального земельного контроля. Статистические данные за 2024 год наглядно демонстрируют диспропорцию: при почти в 10 раз большей численности муниципальных инспекторов (4029 против 396 у государственного надзора) площадь проконтролированных ими земель в два раза ниже, а площадь введенных в оборот земель – в 4,1 раза ниже по сравнению с государственным надзором. Нагрузка на одного муниципального инспектора (0,9 мероприятия в месяц) в 15 раз ниже нагрузки на государственного инспектора [2][9].

Решение выявленных проблем требует комплексного подхода, включающего совершенствование нормативно-правовой базы, оптимизацию

организационной структуры, развитие цифровых технологий и усиление профилактической направленности надзорной деятельности.

Особого внимания заслуживает предложение об оптимизации государственной поддержки регионов с учетом результатов их работы с землями сельскохозяйственного назначения. Поддержка регионов, активно применяющих органические удобрения и современные методы агрохимического исследования почв, может стать действенным стимулом для повышения эффективности использования земельных ресурсов [6][8].

Важным направлением совершенствования земельного надзора является дальнейшая цифровизация контрольной деятельности. Расширение применения беспилотных летательных аппаратов, космической съемки, технологий искусственного интеллекта позволит повысить эффективность выявления нарушений при одновременном снижении административной нагрузки на добросовестных землепользователей [10].

Таким образом, решение проблем государственного земельного надзора требует консолидации усилий законодательной и исполнительной власти, научного сообщества и институтов гражданского общества. Только системный подход, учитывающий как теоретические аспекты, так и практические потребности правоприменения, способен обеспечить создание эффективной системы земельного надзора, отвечающей современным вызовам и потребностям развития страны.

Список литературы:

[1] Гаврилов С.А. Массовых штрафов из-за внедрения искусственного интеллекта в регионах не будет // Официальный сайт КПРФ. – 27 декабря 2025 г.

[2] Необходимо усилить контроль над использованием сельхозземель // Журнал «Сельскохозяйственные Вести». – 9 июля 2025 г.

[3] Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора) на 2025 год. Утверждена приказом Россельхознадзора от 17 декабря 2024 г. № 1649 // СПС «Гарант».

[4] Более 2,2 тысячи признаков нарушений земельного законодательства выявлено специалистами тверского Росреестра в 1 полугодии 2025 года // Администрация Максатихинского муниципального округа Тверской области. – 6 сентября 2025 г.

[5] Более 2,2 тысячи признаков нарушений земельного законодательства выявлено специалистами тверского Росреестра в 1 полугодии 2025 года // Администрация Сонковского муниципального округа Тверской области. – 5 сентября 2025 г.

[6] Оптимизировать господдержку регионов на основании внесения органики предложил глава Россельхознадзора // AgroXXI. – 2 июля 2025 г[7] В Росреестре рассказали об итогах работы в 2024 году // Медиа 73. – 2 июня 2025 г

[8] Сергей Данкверт: регионы с органическим подходом к почве должны получать приоритетную поддержку // Зерно Он-Лайн. – 2 июля 2025 г

[9] Россельхознадзор предлагает оптимизировать господдержку регионов в зависимости от результатов земельного контроля // Furazh.ru. – 2 июля 2025 г.

[10] Росреестр сообщает // Администрация Камышинского района. – 28 ноября 2025 г.

References:

[1] Gavrilov S.A. There will be no mass fines due to the introduction of artificial intelligence in the regions//Official website of the Communist Party. - December 27, 2025

[2] It is necessary to strengthen control over the use of agricultural land//Journal “Agricultural News.” - July 9, 2025

[3] Program for the prevention of risks of harm (damage) to legally protected values in the implementation of federal state land control (supervision) for 2025. Approved by order of the Rosselkhoznadzor dated December 17, 2024 No. 1649//SPS “Garant.”

[4] More than 2.2 thousand signs of violations of land legislation were revealed by specialists of the Tver Rosreestr in the 1 half of 2025//Administration of the Maksatikhinsky municipal district of the Tver region. - September 6, 2025

[5] More than 2.2 thousand signs of violations of land legislation were revealed by specialists of the Tver Rosreestr in the 1 half of 2025//Administration of the Sonkovsky municipal district of the Tver region. - September 5, 2025

[6] The head of the Rosselkhoznadzor//AgroXXI proposed to optimize state support for the regions based on the introduction of organic matter. - July 2, 2025 [7] Rosreestr told about the results of work in 2024//Media 73. - June 2, 2025

[8] Sergey Dankvert: regions with an organic approach to soil should receive priority support// Grain On-Line. - July 2, 2025

[9] Rosselkhoznadzor proposes to optimize state support for the regions depending on the results of land control// Furazh.ru. - July 2, 2025

[10] Rosreestr reports//Administration of the Kamyshin region. - November 28, 2025