

**Е. В. Бергаль ORCID ID 0000-0001-8790-9775**

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Москва, Россия, e-mail: EVBergal@fa.ru

## **АСПЕКТЫ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

**Ключевые слова:** внешний государственный аудит, земельные ресурсы, кадастровый учет, администрирование земельных платежей.

Эффективное управление земельными ресурсами, их достоверный учет и объективная оценка текущего состояния, а также прогнозирование дальнейшего использования являются необходимыми условиями обеспечения стабильности экономического и социального развития регионов и страны в целом. В статье рассматривается комплекс взаимосвязанных систем в сфере землепользования: кадастрового учета; мониторинга земель; земельного контроля (надзора); администрирования земельных платежей. Уточняется роль внешнего государственного аудита в сфере использования земельных участков. В дополнение к действующим методическим документам автором разработаны рекомендации по организации проведения внешнего государственного аудита использования земельных ресурсов и полноты поступления земельных платежей в бюджет. Предметом исследования послужили процессы управления земельными ресурсами в контексте их эффективности, законности и результативности использования. В работе применялись общенаучные методы познания: логический анализ научных источников и нормативного регулирования; обобщение; классификация; группировка. Теоретическая значимость исследования состоит в сочетании научных подходов к организации экспертно-аналитической деятельности органов внешнего государственного аудита с практическими инструментами контроля и управления земельными ресурсами.

**E. V. Bergal ORCID ID 0000-0001-8790-9775**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia,  
e-mail: EVBergal@fa.ru

## **ASPECTS OF EXTERNAL STATE AUDIT IN THE FIELD OF LAND USE**

**Keywords:** external public audit; land resources; cadastral registration and maintenance; administration of land-related taxes and fees.

Effective management of land resources, their reliable accounting, and an objective assessment of the current state, as well as forecasting their future use, are essential conditions for ensuring the stability of economic and social development of regions and the country as a whole. The article examines a complex of interconnected systems in the field of land use: cadastral registration, land monitoring, land control (supervision), and administration of land-related payments. The role of external state audit in the use of land plots is clarified. In addition to the existing methodological documents, the author has developed recommendations for organizing and conducting an external state audit of land resource use and ensuring the completeness of land payment revenues to the budget. The subject of the study is the processes of land resource management in the context of their efficiency, legality, and effectiveness of use. The study employed general scientific methods of cognition: logical analysis of scientific sources and regulatory frameworks, generalization, classification, and grouping. The theoretical significance of the research lies in combining scientific approaches to organizing the expert and analytical activities of external state audit bodies with practical tools for land resource control and management.

### **Введение**

Земельные отношения находятся в сфере национальных интересов государства, регионов, муниципалитетов, юридических и физических лиц. Учет и контроль использования земельных ресурсов Российской Федерации осуществляется посредством государственного кадастрового учета земельных участков и государственной регистра-

ции прав на них; государственного мониторинга земель; государственного земельного контроля (надзора); администрирования земельных платежей; внешнего государственного аудита использования государственного имущества, включая земельные участки.

Теоретико-методологические основы и развитие внешнего государственного контроля (аудита) исследованы в научных тру-

дах российских ученых Степашина С. В., Шохина С. О. [9–11]. Научные исследования Еремина С. Г. посвящены изучению проблем управления и использования земельных ресурсов, а также поиску путей их решения [4, 5]. Вопросы землеустройства, оптимизации государственного кадастрового учета земельных участков рассмотрены в трудах Марьина Е. В., Ялбулганова А. А. [8, 12]. Практические аспекты формирования платы за землепользование изучены в работах Кретовой О. В., Максимовой Т. В. [6, 7]. Научные подходы к подсчету количества нарушений определены в работе Волчковой М. А. [3]. В Счетной палате Российской Федерации (далее – Счетная палата), региональных контрольно-счетных органах разработаны и внедрены стандарты, методические рекомендации, регламентирующие организацию и порядок проведения внешнего государственного аудита, включая аудит использования земельных ресурсов. Несмотря на значительный вклад ученых и практиков, вопросы методологии проведения внешнего государственного аудита использования земельных ресурсов остаются недостаточно изученными, количество нарушений в сфере землепользования и их стоимостной объем остаются на высоком уровне.

**Цель исследования** состоит в разработке методических подходов к организации и проведению государственного аудита использования земельных ресурсов и полноты поступления земельных платежей в бюджет.

Предметом исследования является система управления земельными ресурсами, включающая: внешний государственный аудит; кадастровый учет; мониторинг земель; администрирование земельных платежей; земельный контроль (надзор).

#### **Материалы и методы исследования**

Информационной базой исследования послужили сведения о результатах государственного (муниципального) внешнего финансового аудита и мониторинга контрольно-надзорной деятельности, размещенная на Портале Государственного и муниципального финансового аудита ([portal.audit.gov.ru](http://portal.audit.gov.ru)), отчеты Счетной палаты о результатах контрольных мероприятий [1, 2]; данные земельных балансов; отчеты Росимущества, Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2024 году (Росреестр).

Концептуальную основу исследования составляют методические рекомендации контрольно-счетных органов по контролю землепользования, научные публикации, исследующие причины возникновения нарушений в сфере земельного, бюджетного, налогового законодательства. В работе применялись общенаучные методы познания: логический анализ научных источников и нормативного регулирования, обобщение, классификация, группировка.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Управление земельными ресурсами включает их учет, распределение, контроль за использованием и охраной. Функции по ведению Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН), осуществлению государственного земельного надзора, соблюдению требований о недопущении самовольного занятия земель и использованию участков по целевому назначению, переоформлению прав на участки осуществляет Росреестр.

По данным Росреестра на начало 2025 года между федеральным центром, субъектами РФ и муниципальными образованиями не разграничена государственная собственность на земли площадью 556 млн га или 32,3 процента от общей площади земельного фонда России (1723 млн га). Из них доля неразграниченных сельскохозяйственных земель – 32,4 процента, земель населенных пунктов – 21,6 процента, земель лесного фонда – 14,4 процента, земель особо охраняемых территорий – 9,0 процента, земель запаса – 15,4 процента. Не завершен процесс обращения в муниципальную собственность невостребованных земельных долей общей площадью 1,25 млн га. В состав невостребованных земельных долей (паев) входят земельные паи, которыми собственники не распорядились более трех лет подряд; земельные доли, права на которые не зарегистрированы в ЕГРН; земельные доли, по которым отсутствуют сведения о собственнике. Площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, не вовлеченных в хозяйственный оборот, на начало 2025 года составляла 38,92 млн га, из них в фонде перераспределения находилось более 10,39 млн га. В течение 2024 года эти площади сократились менее чем на один процент, что свидетельствует о низких темпах вовлечения в хозяйственный оборот

земель сельскохозяйственного назначения. Наличие нерешенных проблемы создает предпосылки возникновения нарушений, недостатков в сфере землепользования, а также риски недопоступления земельных платежей в бюджет.

Россельхознадзор контролирует использование земель сельскохозяйственного назначения. Росприроднадзор контролирует землю как объект экологической системы. Налоговые органы, Росимущество, региональные (муниципальные) органы исполнительной власти, уполномоченные управлять и распоряжаться государственными (муниципальными) землями, осуществляют администрирование земельных платежей.

Несмотря на значительное количество органов, осуществляющих полномочия по учету, мониторингу, контролю в сфере землепользования, существуют проблемы, которые негативно влияют на эффективность использования земельных ресурсов и приводят к недопоступлению земельных платежей в бюджеты разных уровней.

Особыми полномочиями в части определения эффективности и соблюдения порядка формирования, управления и распоряжения земельными ресурсами наделены органы внешнего государственного аудита (контроля). В регионах, это контрольно-счетные органы. Они действуют независимо от органов исполнительной власти, в рамках законодательно установленных полномочий. Результаты внешнего государственного аудита (контроля) позволяют принимать государственные управленческие решения.

Контрольная деятельность органов внешнего государственного аудита регламентируется стандартами и методическими рекомендациями, которые определяют правила, процедуры и подходы к проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. В ходе исследования проанализирована практика применения Стандарта финансового контроля «Проведение проверки эффективности использования земельных ресурсов города Новосибирска» (утвержден решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Новосибирска 16.10.2015); Стандарта внешнего государственного финансового контроля «Проверка полноты поступления в бюджет доходов от использования имущества, находящегося в собственности Краснодарского края» (утвержден приказом Контрольно-счетной палаты Краснодарского края от 04.05.2023 № 25, ред. от 03.03.2026);

Методических рекомендаций по проведению проверки эффективности использования государственного имущества, в том числе земельных участков (утверждены распоряжением Контрольно-счетной палаты Московской области от 30.12.2019 № 40Р-115, ред. от 06.09.2024), иных нормативных актов, регулирующих порядок проведения внешнего государственного аудита в сфере землепользования.

Основываясь на действующих методических документах, в ходе исследования были разработаны методические рекомендации по организации проведения аудита использования земельных ресурсов и полноты поступления земельных платежей в бюджет, которые могут использоваться региональными контрольно-счетными органами для уточнения действующих или разработки внутренних нормативных актов.

В качестве объектов контроля определена деятельность: региональных (муниципальных) органов власти, уполномоченных управлять, распоряжаться государственной (муниципальной) собственностью; государственных (муниципальных) организаций; органов, ответственных за администрирование земельных платежей.

Предметом внешнего государственного аудита являются процессы управления, распоряжения земельными участками, находящимися в региональной (муниципальной) собственности, и администрирования земельных платежей в бюджет (земельный налог, арендная плата за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, арендная плата и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности).

На этапе подготовки к проведению контрольного мероприятия в качестве источников информации предлагается использовать данные территориальных органов Росреестра, Росимущества, налоговых органов, региональных (муниципальных) органов исполнительной власти.

В территориальном органе Росреестра предлагается запрашивать сведения о результатах земельного надзора, протоколы об административных правонарушениях и сведения о принятых мерах административного воздействия. Государственный земельный надзор осуществляется в отношении земель всех категорий и включает контроль за соблюдением требований целевого

использования земельных участков, недопущением самовольного занятия земель, соблюдением процедур переоформления прав на земельные участки (в том числе с права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды или собственности), а также за документальным оформлением прав на земельные участки и их использованием в соответствии с законодательством.

В региональном органе исполнительной власти, уполномоченном вести реестр государственного имущества субъекта РФ и осуществлять управление земельными ресурсами, предлагается запрашивать сведения: об администрировании арендных платежей, а также доходов от продажи земельных участков, а также от реализации права на заключение договоров аренды; о результатах ведения претензионно-исковой работы в отношении земельных участков, находящихся в региональной собственности; о целевом использовании земельных участков, принадлежащих субъекту РФ; об административных правонарушениях в сфере земельных отношений (включая сведения о выявленных нарушениях, выданных предписаниях и результатах контроля их исполнения); о принятых мерах по пресечению и устранению нарушений земельного законодательства.

В муниципалитетах предлагается запрашивать сведения о результатах муниципального земельного контроля за землями, находящимися в муниципальной собственности, о нарушениях земельного законодательства и результатах контроля исполнения предписаний, а также о мерах по устранению выявленных нарушений.

В рамках контрольного мероприятия контрольно-счетные органы могут оценить механизмы информационного взаимодействия территориальных управлений Росреестра, Росимущества, налоговых органов в процессе учета земельных участков и администрирования земельных платежей. Обобщить и проанализировать результаты земельного надзора (контроля), мониторинга земель, внутреннего финансового контроля. Проанализировать отчеты о результатах реализации мер по устранению ранее выявленных нарушений.

Применение риск-ориентированного подхода к аудиту использования земельных ресурсов и полноты поступления земельных платежей в бюджет предполагает сбор и систематизацию сведений о нарушениях, недостатках в сфере землепользования,

а также анализ результатов принятых мер по их устранению.

Для возможного использования контрольно-счетными органами в практической работе составлен перечень типичных нарушений в сфере земельного законодательства, на основании данных о результатах контроля, размещенных на Портале государственного и муниципального финансового аудита.

В составе земель населенных пунктов, в границах территориальных зон, отнесенных к жилым, общественно-деловым, производственным, рекреационным, сельскохозяйственного использования, выявляются земельные участки, фактическое использование которых не соответствует виду разрешенного использования (земельный участок используется не по целевому назначению). Проблему можно путем изменения вида землепользования или правил землепользования и застройки для соответствующей территориальной зоны.

Актуализация кадастровой стоимости земель осуществляется регулярно, однако в сведениях о землепользователях и характеристиках земельных участков продолжают выявляться ошибки, которые не обеспечивают полной сопоставимости данных ЕГРН и сведений о плательщиках земельных платежей. Организация контроля за исправлением технических ошибок, своевременной постановкой земельных участков на кадастровый учет, будет способствовать увеличению поступлений земельных платежей в бюджет.

Выявляются земельные участки, сведения о которых отсутствуют в ЕГРН. Распространены случаи, когда юридические лица – собственники объектов недвижимости не переоформляют право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или на право собственности на земельные участки и уклоняются от уплаты земельных платежей. Например, газораспределительная компания использовала земельные участки под опорами надземных газопроводов без документов и оплаты. Аналогичные случаи выявляются по всей стране: на земельных участках, используемых без оформления прав и оплаты, расположены: линии электропередачи; линии связи; трубопроводы; железнодорожные линии; другие линейные сооружения. Для устранения выявленных нарушений собственники линейных объектов обязаны оформить право аренды либо

приобрести соответствующие земельные участки в собственность, соблюдая установленный порядок. Другой пример: в процессе приватизация объектов недвижимого имущества, расположенных на земельных участках, не оформленных в региональную (муниципальную) собственность, с новыми собственникам объектов недвижимости не были заключены договоры аренды земельных участков. Землепользование осуществлялось без оплаты.

Распространены случаи, когда государственные организации и предприятия не используют закрепленные за ними земельные участки и не платят земельные платежи; используют неучтенные земельные участки без оплаты; предоставляют земельные участки в аренду третьим лицам без согласия собственника имущества. В каждом из этих случаев возникает недопоступление земельных платежей в бюджет. Неиспользуемые земельные участки, предоставленные государственным (муниципальным) предприятиям на праве постоянного (бессрочного) пользования, могут быть изъяты и возвращены в казну. Впоследствии предоставлены в аренду по результатам торгов другим землепользователям. Сделки, совершенные под видом иных сделок без согласия собственника (например, в форме договора простого товарищества или хранения), должны быть расторгнуты. В судебной практике такие сделки считаются недействительными.

Отмечаются факты самовольного занятия земельных участков без документов и без оплаты, использования земельных участков не по целевому назначению. В таких случаях уполномоченные органы накладывают административные штрафы на граждан, юридические и должностные лица. Несмотря на уплату штрафов, землепользователи зачастую продолжают занимать земельные участки с нарушениями установленных требований.

Приведенные факты нарушений в основном устанавливаются уполномоченными органами исполнительной власти. Задача органов внешнего государственного аудита исследовать причины возникновения и разработать меры по их предотвращению (минимизации). Например, причинами возникновения нарушений в сфере землепользования являются: ошибки в кадастровом учете; отсутствие установленных границ и правоустанавливающих документов; неэффективное межведомственное взаимодей-

ствие между уполномоченными органами исполнительной власти.

Контрольно-счетный орган, руководствуясь принципом платности землепользования, на основании фактов использования земельных участков без документов и оплаты, фактов нецелевого использования, может рассчитать сумму земельных платежей за фактическое землепользование за период до трех лет., подлежащую зачислению в бюджет.

В ходе контрольного мероприятия целесообразно проанализировать результаты ведения претензионной работы, проводимой должностными лицами органа, уполномоченного на ведение лицевых счетов плательщиков арендной платы за землю, и оценить степень мобилизации данного резерва доходов бюджета. Качество администрирования арендных платежей за земельные участки можно оценить по показателю снижения сумм просроченной задолженности по арендной плате за землю.

Анализ показателя невыясненных поступлений в динамике за ряд лет позволит выявить причины невыясненных поступлений. Это могут быть технические ошибки в заполнении реквизитов, системные ошибки в ведении лицевых счетов плательщиков и другие. Реализация рекомендаций по устранению ошибок, совершенствованию программного обеспечения по ведению баз данных позволит сократить задолженность, актуализировать данные лицевых счетов плательщиков и, как следствие, увеличить объем земельных платежей, поступающих в бюджет.

Устранение недостатков в кадастровом учете земель, вовлечение незастроенных земельных участков в хозяйственный оборот, совершенствование системы администрирования земельных платежей, усиление контроля за оформлением прав пользования земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, позволит получать дополнительные поступления земельных платежей в консолидированные бюджеты регионов и повысить эффективность землепользования.

### Заключение

Внешний государственный аудит является одним из этапов бюджетного процесса, результаты которого позволяют органам власти принимать управленческие решения, а также меры по предупреждению нарушений и ошибок. Методология исследования

обеспечивает взаимодействие научной теории и практики ее применения. В дополнение и развитие положений действующих методических документов, разработаны методические рекомендации по организации и проведению внешнего государственного аудита использования земельных ресурсов и полноты поступления земельных платежей в бюджет. Определены объекты, предмет, информационная база контрольного мероприятия. На основе анализа данных Росреестра, Росимущества, Счетной палаты из открытых источников сформирован перечень нарушений, рисков, возникающих

в процессе управления, распоряжения, использования земельных ресурсов, и сформулированы рекомендации по снижению потерь земельных платежей, поступающих в бюджет. Научные разработки могут найти применение в работе региональных органов внешнего государственного аудита при разработке методических документов по организации и проведению контрольных мероприятий в сфере землепользования. Их применение будет способствовать повышению эффективности управления земельными ресурсами и вовлечению неиспользуемых земельных ресурсов в хозяйственный оборот.

*Библиографический список*

1. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Земельные ресурсы. 2024. № 5 (318). URL: <https://ach.gov.ru/statements/bulletin-sp-7-2023?ysclid=mnqjdze4881864729/> (дата обращения: 28.03.2026).
2. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Земельные ресурсы. 2023. № 7 (308). URL: <https://ach.gov.ru/statements/bulletin-sp-5-2024?ysclid=mnqds4zebo809981723/> (дата обращения: 28.03.2026).
3. Волчкова М. А. Методики и подходы к подсчету количества нарушений // Финконтроль. 2025. № 2. EDN YWHKCF.
4. Еремин С. Г. Проблемы и приоритеты совершенствования управления земельными ресурсами в России // Кузнечно-штамповочное производство. Обработка материалов давлением. 2025. № 5. С. 183–188. EDN: VORAVO.
5. Еремин С. Г. Современные проблемы управления государственной и муниципальной собственностью: монография. Москва: Юстицинформ, 2014. 192 с. ISBN 978-5-7205-1236-1.
6. Кретова О. В. Значение кадастровой стоимости в системе налогообложения // Тенденции развития науки и образования. 2025. № 121-3. С. 112–114. EDN: SOTZTD.
7. Максимова Т. В., Дорошенко Ю. А., Таипова Э. Х. Особенности формирования арендных платежей земельных участков с учетом местоположения и состояния инфраструктуры // Управление в современных системах. 2025. № 1 (45). С. 64–77. DOI: 10.24412/2311-1313-45-64-77.
8. Марьин Е. В. К вопросу об оптимизации государственного кадастрового учета земельных участков // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2023. № 5. С. 49–52. EDN: MNQUAM.
9. Степашин С. В. Государственный аудит и экономика будущего / Российская академия наук, Институт социально-политических исследований, Счетная палата РФ. Москва: Наука, 2008. 608 с. ISBN 978-5-02-036766-1.
10. Степашин С. В., Сурков К. В. Государственный аудит: 15-летию Счетной палаты РФ и 10-летию Ассоциации контрольно-счетных органов РФ посвящается. Москва: УП Принт, 2010. 352 с. ISBN 978-5-91487-019-2.
11. Шохин С. О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. 2018. № 12. С. 7–8. EDN: VNTLMA.
12. Ялбулганов А. А. Землеустройство в Российской Федерации: вопросы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 3–13. EDN: XGSFFH.