Результаты обобщения правоприменительной практики **осуществления Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Воронежской области в 2023 году федерального государственного земельного контроля (надзора)**

Общие положения

Контроль за соблюдением требований земельного законодательства Управлением Росреестра по Воронежской области (далее – Управление) в 2023 году осуществлялся в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора).

Предметом федерального государственного земельного контроля (надзора), осуществляемого Управлением, 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 федерального государственного земельного контроля (надзора) (далее – государственный земельный надзор) Управление осуществляло 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.

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

В 2023 году Управлением в рамках государственного земельного надзора проведено 1758 контрольных (надзорных) мероприятий, из которых 1754 составили мероприятия без взаимодействия с контролируемыми лицами.

В 2023 году действовали ограничения на проведение плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении ими публичный полномочий, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее постановление № 336).

Управлением проводилась работа по профилактике рисков нарушения обязательных требований. На сайте Росреестра в информационнотелекоммуникационной сети «Интернет» реализована возможность заинтересованным лицам осуществить самообследование. Использование сервиса самообследования позволяет заинтересованным лицам получить информацию о наличии или отсутствии признаков нарушений обязательных требований при использовании земельного участка, а в случае наличия признаков нарушения обязательных требований - рекомендации по устранению нарушения.

Управлением в рамках государственного земельного надзора проведено 2002 профилактических мероприятия.

Основным видом профилактических мероприятий являлись профилактический визит (1005 визитов) и объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований (632 предостережения).

Наиболее распространенные случаи нарушения обязательных требований

Наиболее часто встречающимися случаями нарушения обязательных требования являются:

неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества (абз. 2 ст. 42 Земельного кодекса), — 55,3 %;

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), а также использование земельных участков на основании прав, возникших в силу закона, но не зарегистрированных в установленном порядке (статья 26 Земельного кодекса), — 28,7%;

использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием (абз. 2 ст. 42 Земельного кодекса) — 16,0%.

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

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.

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

*Самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок.*

Статьей 8 Гражданского кодекса определено, что гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или нормативными правовыми актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности.

Статьей 8.1 Гражданского кодекса и статьей 25 Земельного кодекса установлено, что права на земельные участки, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Таким образом, лицам, владеющим и пользующимся земельными участками, необходимо обладать правами на такой земельный участок, возникшими по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, которые в установленных случаях, должны быть удостоверены документами в порядке, определенным Федеральным законом 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Отсутствие прав на земельный участок или его часть, а также в установленных законодательством случаях отсутствие зарегистрированного права на земельный участок в случае владения и пользования им, является нарушением обязательных требований, установленных статьей 8 Гражданского кодекса и статьей 25 Земельного кодекса, и образует событие административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП).

В целях защиты своих прав на владение и пользование земельным участком лицам, использующим земельные участки, необходимо убедиться, что сведения о местоположении границ земельного участка внесены в Единый государственный реестр недвижимости. В случае отсутствия в Едином государственном реестре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка рекомендуется обратиться к кадастровому инженеру для заключения договора на выполнение кадастровых работ.

В ходе кадастровых работ будет определено местоположение границ земельного участка и подготовлен межевой план. Внесение сведений о местоположении границ земельного участка или уточнение таких сведений в Едином государственном реестре недвижимости производится на основании заявления и межевого плана.

Владение и пользование земельным участком должно осуществляться в границах предоставленного земельного участка.

На официальном сайте Росреестра в информационнотелекоммуникационной сети «Интернет» по адресу https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennyy-nadzor/gosudarstvennyy\_-zemelnyykontrol-nadzor/samostoyatelnaya-otsenka-soblyudeniya-obyazatelnykh-trebovaniy/ размещен сервис для прохождения заинтересованным лицом самообследования с целью получения информации о наличии или отсутствии признаков нарушений требований земельного законодательства при использовании земельного участка, а также на сайте размещены рекомендации по использованию сервиса.

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

*Проведение проверки исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.*

Согласно статьи 90 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ) в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом нарушений обязательных требований контрольный (надзорный) орган в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязан выдать после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения. Кроме того, контрольный (надзорный) орган в пределах полномочий обязан принять меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений обязательных требований.

Постановлением № 336 установлены особенности осуществления государственного земельного надзора, в соответствии с которыми истечение срока исполнения предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований, выданного до 1 марта 2023 г., может являться основанием для проведения контрольного (надзорного) мероприятия, проводимого во взаимодействии с контролируемым лицом, только в случаях проверки устранения нарушений, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера.

Внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие проводится в случаях невозможности оценки исполнения предписания на основании документов, иной имеющейся в распоряжении контрольного (надзорного) органа информации.

Пунктом 3 Постановления № 336 (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2516 и от 10 марта 2023 г. № 372) основаниями проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых во взаимодействии с контролируемыми лицами, являются в том числе выявление индикаторов риска нарушения обязательных требований и истечение срока исполнения предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований, выданного после 1 марта 2023 г. Внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие во взаимодействии с контролируемым лицом в случае истечения срока исполнения предписания об устранении выявленного нарушения, проводится при условии согласования его проведения органом прокуратуры.

С учетом изложенного, в целях установления факта устранения (неустранения) ранее выявленного правонарушения и контроля исполнения предписания необходимо в рамках проведение контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом рассмотреть имеющиеся в территориальном органе Росреестра документы и сведения, содержащиеся в информационных системах, в случае необходимости запросить сведения в иных государственных или муниципальных органах. При недостаточности информации и необходимости проведения осмотра и (или) инструментального обследования для установления факта устранения или неустранения нарушения и исполнения предписания проводится контрольное (надзорное) мероприятие в форме наблюдения.

Если по итогам проведенного контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия признаков нарушений обязательных требований земельного законодательства не выявлено, ранее выявленное нарушение устранено, то выданное предписание считается исполненным, а нарушение — устраненным. Сведения об исполнении предписания вносятся в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий.

При выявлении по итогам контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия факта неисполнения предписания контрольным (надзорным) органом предпринимаются меры по организации контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, основанием такого мероприятия будет являться:

для предписания об устранении нарушений обязательных требований, выданных до 1 марта 2023 г., выявление индикатора риска нарушения обязательного требования; для предписания об устранении нарушений обязательных требований, выданных 1 марта 2023 г. и позднее, неисполнение ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения.

*Организация контрольной (надзорной) деятельности в случае невозможности проведения контрольных (надзорных) мероприятий в связи с отсутствием контролируемого лица.*

В соответствии с положениями части 10 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ в случае, если проведение или завершение контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, оказалось невозможным в связи с действиями (бездействием) контролируемого лица, инспектор составляет акт о невозможности проведения такого мероприятия и вправе совершить контрольные (надзорные) действия в рамках указанного контрольного (надзорного) мероприятия в любое время до его завершения.

Условием реализации указанной нормы является вызванная действием или бездействием контролируемого лица невозможность проведения контрольного (надзорного) мероприятия, проводимого во взаимодействии с контролируемом лицом, а именно невозможность в ходе контрольных (надзорных) действий, подтвердить соблюдение (несоблюдение) контролируемым лицом обязательных требований.

В соответствии с положениями части 11 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ, в случае невозможности в связи с действиями (бездействием) контролируемого лица проведения контрольного (надзорного) мероприятия уполномоченное должностное лицо контрольного (надзорного) органа принимает решение о проведении в отношении контролируемого лица такого же контрольного (надзорного) мероприятия без предварительного уведомления контролируемого лица. Согласование о проведении такого мероприятия с органами прокуратуры не требуется.

Предусмотренный положениями части 10 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ акт о невозможности проведения контрольного (надзорного) мероприятия является документом, подтверждающим завершение соответствующего контрольного (надзорного) мероприятия, и сведения о нем вносятся в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий.

Контрольное (надзорное) мероприятие, проведение которого предусмотрено положениями части 1 1 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ, является самостоятельным мероприятием, проводится не позднее трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения контрольного (надзорного) мероприятия, не требует согласования его проведения органом прокуратуры и уведомления контролируемого лица.

*Установление личности гражданина, направившего обращение (заявление) о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.*

В соответствии со статьей 59 Федерального закона № 248-ФЗ обращения (заявления), содержащие сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее — Сведений), поступившие почтовым отправлением, либо с использованием информационнотелекоммуникационной сети «Интернет», принимаются к рассмотрению после принятия должностным лицом контрольного (надзорного) органа мер по установлению личности гражданина и полномочий представителя организации и их подтверждения.

В случае невозможности подтверждения личности гражданина, полномочий представителя организации, направивших обращение (заявление), содержащее Сведения, должностным лицом контрольного (надзорного) органа должно быть вынесено мотивированное представление об отсутствии основания для проведения контрольного (надзорного) мероприятия и поступившее обращение (заявление) рассматривается контрольным (надзорным) органом в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ) (часть 3 статьи 59, пункт 3 статьи 60, Федерального закона № 248-ФЗ).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 10 Закона № 59-ФЗ государственный орган должен обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения.

При рассмотрении обращений (заявлений) в целях обеспечения выполнения требований Закона № 59-ФЗ, а также выявления соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров, должностное лицо контрольного (надзорного) органа принимает меры по организации и проведению контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия, на основании заданий уполномоченных должностных лиц контрольного (надзорного) органа.