**Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Управления имущественных отношений администрации Озерского городского округа Челябинской области за 2020 год**

**Общая часть**

Настоящий обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Управления имущественных отношений администрации Озерского городского округа Челябинской области (далее - Управление имущественных отношений) за 2020 год подготовлен в рамках реализации статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ).

Целями обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

обеспечения единства практики применения Управлением имущественных отношений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (далее - обязательные требования);

обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике Управления имущественных отношений путем их публикации;

снижение количества нарушений обязательных требований и повышения уровня защищенности охраняемых законом ценностей за счет обеспечения информированности подконтрольных субъектов о практике применения обязательных требований;

совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований.

Задачами обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

выявление проблемных вопросов применения подконтрольными субъектами обязательных требований;

выработка с привлечением широкого круга заинтересованных лиц оптимальных решений проблемных вопросов правоприменительной практики;

выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, подготовка и внесение предложений по их устранению;

выявление избыточных контрольных функций, подготовка и внесение предложений по их устранению;

подготовка предложений по совершенствованию законодательства;

выявление типичных нарушений обязательных требований и подготовка предложений по реализации профилактических мероприятий для их предупреждения.

Управление имущественных отношений в соответствии с Положением об Управлении имущественных отношений, утвержденным решением Собрания депутатов Озерского городского округа Челябинской области от 19.10.2011 № 166, уполномочено осуществлять следующие виды контроля:

муниципальный земельный контроль за использованием земельных участков, находящихся в ведении органов местного самоуправления Озерского городского округа;

муниципальный лесной контроль в отношении лесных участков, находящихся в ведении органов местного самоуправления Озерского городского округа;

контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых на территории Озерского городского округа.

В результате проведенного анализа и обобщения правоприменительной практики решены следующие задачи:

выявлены проблемные вопросы применения Управлением имущественных отношений обязательных требований;

выработаны предложения по решению проблемных вопросов правоприменительной практики;

выявлены типичные нарушения обязательных требований.

Обобщение и анализ правоприменительной практики проводятся Управлением имущественных отношений на системной основе, их результаты размещаются в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте администрации Озерского городского округа Челябинской области.

Размещение результатов обобщения и анализа правоприменительной практики в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» осуществляется в сроки не реже одного раза в год.

**Правоприменительная практика организации и проведения муниципального контроля.**

Основания, последовательность и сроки выполнения административных процедур, связанных с исполнением муниципального контроля, регулируются Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Административные процедуры состоят из:

планирования проведения проверки;

принятия решения о проведении проверки;

проведения проверки;

оформления результатов проверки;

принятия мер по результатам проверки.

Основанием для планирования проведения плановой проверки является формирование Управлением имущественных отношений ежегодного плана проведения плановых проверок в порядке, установленном статьей 9 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ и Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489.

При этом критериями для включения плановой проверки подконтрольного субъекта в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Планирование внеплановых проверок осуществлялось в случае возникновения обстоятельств, предусмотренных статьей 9 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, гражданином ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) мотивированное представление должностного лица органа муниципального контроля по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Срок проведения проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей установлен статьей 13 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

В соответствии с частью 1.1 статьи 13 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ срок проведения каждой из проверок (документарной и выездной), не может превышать двадцать рабочих дней (от даты начала проверки до даты составления акта по результатам проверки).

В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год.

Положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ не установлены особенности осуществления муниципального контроля в отношении граждан в части сроков проведения проверок, в связи с чем срок проведения документарной и выездной проверок, проводимых в отношении граждан, не может превышать 20 рабочих дней.

При организации и проведении выездных проверок необходимо соблюдение требований статей 9 и 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, предусматривающих заблаговременное уведомление лица, в отношении которого проводится проверка, о проведении проверки путем направления копии приказа о проведении проверки.

Положениями статьи 15 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ установлен запрет на осуществление плановой (внеплановой) выездной проверки в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, за исключением случаев надлежащего уведомления собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Следует отметить, что в случае отсутствия собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, при надлежащем уведомлении их о проведении проверки, проверка может быть проведена при наличии возможности достижения цели проверки.

Пунктом 7 статьи 12 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ предусмотрено, что в случае невозможности проведения плановой или внеплановой выездной проверки в связи с отсутствием подконтрольного субъекта, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности, либо в связи с иными действиями (бездействием), повлекшими невозможность проведения проверки, должностное лицо органа муниципального контроля составляет акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения.

В этом случае орган муниципального контроля в течение трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения соответствующей проверки вправе принять решение о проведении в отношении таких подконтрольных субъектов плановой или внеплановой выездной проверки без внесения плановой проверки в ежегодный план плановых проверок и без предварительного уведомления подконтрольного субъекта, либо возбудить дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.4.1 КоАП РФ (воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа муниципального контроля по проведению проверок или уклонение от таких проверок) и направить материалы для принятия решения о назначении административного наказания в суд.

Результатами проверок, проводимых должностными лицами Управления имущественных отношений, является составленный акт проверки по форме, установленной Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141.

Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается подконтрольному субъекту под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

В случае выявления при проведении проверки нарушений обязательных требований должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, выдает обязательное для исполнения предписание об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации.

Предписание об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации является ненормативным правовым актом, устанавливающим для подконтрольного субъекта обязательное для исполнения требование об устранении выявленного нарушения и носит административно-властный характер. В предписании указывается срок устранения выявленного нарушения.

При истечении срока устранения нарушения требований земельного законодательства в установленном порядке проводится внеплановая проверка.

В случае выявления при проведении внеплановой проверки факта неисполнения в установленный срок предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации в установленном порядке возбуждается дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства, и направляется для принятия решения о назначении административного наказания в суд.

**Обобщение правоприменительной практики**

Предметом проверок при осуществлении муниципального контроля является соблюдение в отношении объектов земельных отношений, лесных отношений и объектов отношений недропользования органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, лесного законодательства и законодательства о недрах, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

Объектами муниципального контроля являются юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, обладающие правами на земельные участки, лесные участки и участки недр.

При осуществлении муниципального контроля Управление имущественных отношений осуществляет контроль за соблюдением:

а) требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельного участка, лесного участка, участка недр или их части, в том числе использование участков лицом, не имеющим предусмотренных законом прав на такой 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 законодательства, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

е) требований пользования недрами в соответствии с лицензией на указанную деятельность либо с соблюдением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами;

ж) требований лесного законодательства РФ, направленных на предотвращение незаконной рубки, повреждения лесных насаждений;

з) требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней;

и) правил санитарной безопасности и пожарной безопасности в лесах.

В целях снижения надзорной нагрузки на бизнес, постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», установлены ограничения проведения проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан с 01.04.2020 по 31.12.2020 включительно.

В связи с введенным мораторием Управлением имущественных отношений в 2020 году проведено 5 проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. В ходе данных проверок выявлено 3 нарушения земельного законодательства РФ, было выдано 3 предписания об устранении выявленных нарушений.

Вместе с тем, при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в 2020 году Управлением имущественных отношений было проведено 80 осмотров. По результатам выявленных нарушений Управлением имущественных отношений было выдано 16 требований об устранении нарушений земельного законодательства.

В целях реализации статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ Управлением имущественных отношений в 2020 году было проведено 2 плановых (рейдовых) осмотра, обследования земельных участков, в рамках мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, направленных на профилактику нарушений обязательных требований.

В рамках информирования подконтрольных субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований в сфере земельного законодательства вынесено 2 предостережения о недопустимости нарушения законодательства РФ.

**Анализ типичных нарушений**

Наиболее распространенными требования являются:

использование земельных участков без предусмотренных законодательством РФ прав;

использование земельных участков не по целевому назначению, в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

неиспользование обязанности по приведению земель и земельных участков в состояние, пригодное для использования, в соответствии с разрешенным использованием и целевым назначением;

неиспользование земельного участка, предназначенного для строительства, садоводства, огородничества.

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 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**

*Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной и муниципальной собственности.*

Статьей 25 Земельного кодекса РФ (далее - ЗК РФ), предусмотрено, что права на земельные участки, предусмотренные главами III и IV ЗК РФ, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации, в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - Закон № 218-ФЗ).

Статьей 39.33 ЗК РФ определены случаи и основания для использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута.

В частности, пункт 1 статьи 39.33 ЗК РФ определяет возможность использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, без осуществления предоставления земельных участков и установления сервитута, в том числе для размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 39.36 ЗК РФ размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон № 381-ФЗ).

Указанные нормы ЗК РФ содержат исключения из общего правила, установленного статьей 25 ЗК РФ, предусматривающего возможность использования земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после его предоставления или установления сервитута.

Следует отметить, что указанные исключения относятся только к случаю, если земельный участок используется для размещения нестационарного торгового объекта и такой нестационарный торговый объект включен в схему размещения нестационарных торговых объектов, утверждаемую органом местного самоуправления. Если хотя бы одно из этих условий не соблюдается, то использование такого земельного участка или его части регулируется положениями статьи 25 ЗК РФ.

Таким образом, размещение нестационарного торгового объекта подтверждается схемой размещения таких объектов и иными документами (договором) на использование земельного участка под размещение нестационарного торгового объекта.

Учитывая вышеизложенное, использование земельного участка для размещения нестационарного торгового объекта, не включенного в схему нестационарных торговых объектов, а также использование участка для размещения нестационарного торгового объекта на земельном участке, площадь которого превышает площадь земельного участка, установленную схемой размещения нестационарных торговых объектов, будет являться нарушением требований, установленных статьями 25 и 39.36 ЗК РФ, и должно квалифицироваться как самовольное занятие земельного участка или его части для размещения нестационарного торгового объекта.

Административная ответственность за данные действия предусмотрена статьей 7.1 КоАП РФ.

*Использование земельного участка не в соответствии с видом разрешенного использования, указанным в правоустанавливающем документе на земельный участок или в Едином государственном реестре недвижимости, но предусмотренном правилами землепользования и застройки.*

Согласно требованиям пункта 2 статьи 7 ЗК РФ земли должны использоваться в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Градостроительное зонирование территории регламентируется Градостроительным кодексом Российской Федерации, в пункте 7 статьи 1 которого содержится понятие территориальных зон, то есть зон, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Законом № 218-ФЗ установлено, что Единый государственный реестр недвижимости (далее - ЕГРН) является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, и иных сведений, установленных Законом № 218-ФЗ.

Частью 5 статьи 8 Закона № 218-ФЗ определено, что сведения о категории земель, к которой отнесен земельный участок, и вид (виды) разрешенного использования земельного участка являются дополнительными сведениями об объекте недвижимого имущества, вносимыми в реестр объектов недвижимости.

Таким образом, правовой режим земельного участка определяется исходя из сведений о категории земель, к которой отнесен земельный участок, и виде разрешенного использования земельного участка, указанных в ЕГРН.

Использование земельного участка не в соответствии с видом разрешенного использования, указанным в ЕГРН или в правоустанавливающем документе, но предусмотренным правилами землепользования и застройки, будет противоречить требованиям статьи 42 ЗК РФ и образует событие административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ.

*Использование части здания или помещения, расположенного на земельном участке, не в соответствии с установленным для такого земельного участка видом разрешенного использования.*

Принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами, а также принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, с подпунктами 5 и 7 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ, отнесены к основным принципам земельного законодательства.

В силу пункта 2 статьи 7 ЗК РФ земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами.

Согласно статье 42 ЗК РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны в том числе использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением.

Таким образом, передача в аренду части помещений в здании является не только вопросом использования такого здания (помещения), но и земельного участка, на котором оно расположено.

Нормы земельного законодательства обязывают использовать по целевому назначению весь земельный участок. При этом отсутствует исключение в виде возможности использования части земельного участка не по целевому назначению (не в соответствии с разрешенным использованием).

Передача в аренду части помещений в здании под объекты торговли и предприятий сферы обслуживания населения влечет за собой изменение функционального назначения здания. Соответственно, использование здания в целях осуществления иной деятельности влечет использование земельного участка, на котором расположено здание, не в соответствии с установленным видом разрешенного использования этого участка.

При этом разные виды разрешенного использования земельного участка влияют и на плату, установленную в отношении земельного участка, в частности на кадастровую стоимость, ставку земельного налога и размера арендной платы.

Таким образом, использование помещения (помещений) в здании, расположенном на земельном участке, для видов деятельности, не предусмотренных видом разрешенного использования земельного участка, на котором такое здание расположено, влечет нарушение требований, установленных статьей 42 ЗК РФ и образует событие административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ.

*Проблемные вопросы организации и осуществления муниципального контроля*

Переход права на земельный участок, в отношении которого в результате проверки правонарушителю было выдано предписание об устранении выявленного нарушения требований законодательства, к третьему лицу, не могут являться основанием для отмены предписания.

В указанном случае при истечении срока устранения нарушения, указанного в предписании, должна быть проведена внеплановая проверка, в ходе которой установлены обстоятельства перехода права к третьему лицу и сделан вывод об исполнении (неисполнении) предписания.

**Подготовка предложений по совершенствованию законодательства на основе анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности**

В целях исключения неоднозначного толкования норм законодательства, регулирующего вопросы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также производства по делам об административных правонарушениях, в части уведомления о проведении юридически значимых действий, необходимо дополнить положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ и КоАП РФ нормой, аналогичной статье 123 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающей надлежащее извещение (уведомление) заинтересованных лиц в проведении юридически значимых действий.

Предусмотреть в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ возможность продления органом государственного контроля (надзора) срока исполнения ранее выданного предписания об устранении нарушений обязательных требований.

Рассмотреть вопрос об учете факта неисполнения предостережения в качестве отягчающего обстоятельства при выявлении нарушения обязательных требований, совершенного после объявления предостережения, и установить ответственность за неисполнение предостережения.

Начальник Управления

имущественных отношений Н.В. Братцева

*Ермакова Наталья Александровна, (35130) 2-01-22*