Информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований

Информация для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований и требований, установленных  муниципальными правовыми актами в области земельных отношений

*Глава 1. Общие понятия муниципального земельного контроля,*

*составление ежегодных планов проведения плановых*

*проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,*

*органов государственной власти, органов местного*

*самоуправления, граждан, согласование планов проведения*

*проверок органами муниципального земельного контроля,*

*направление проектов планов в органы прокуратуры и их*

*доработка по итогам рассмотрения органами прокуратуры*

1. Под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность.

2. Порядок взаимодействия органов государственного земельного надзора с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, устанавливается Правительством Российской Федерации устанавливается Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 N 1515 "Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль", согласно которому Проекты ежегодных планов муниципальных проверок до их утверждения направляются органами муниципального земельного контроля на согласование в территориальные органы федеральных органов государственного земельного надзора до 1 июня года, предшествующего году проведения соответствующих проверок.

          3. В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон N 294-ФЗ) плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых и утверждаемых ежегодных планов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 N 489 утверждены Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее - Правила подготовки планов).

Указанными выше нормативными документами установлено, что органы муниципального контроля разрабатывают проекты планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и в срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляют для рассмотрения в орган прокуратуры.

Органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов муниципального контроля и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов муниципального контроля об устранении выявленных замечаний и о проведении при возможности в отношении отдельных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей совместных плановых проверок.

Органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок.

Органы прокуратуры в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов муниципального контроля ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для формирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Генеральная прокуратура Российской Федерации формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети "Интернет" в срок до 31 декабря текущего календарного года.

 II. Обоснование проведения внеплановых проверок,

согласование проведения внеплановых проверок с органами

прокуратуры в установленных федеральными законами случаях

4. Пунктом 2 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений настоящей статьи.  В отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан применяются положения Закона N 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных Земельным кодексом Российской Федерации.

5. Положениями Закона N 294-ФЗ предусмотрено надлежащее уведомление юридического лица и индивидуального предпринимателя о совершении конкретных действий при организации, проведении проверки и информировании о ее результатах. При этом законодательство не содержит положений, определяющих факт надлежащего уведомления. Сообщение считается доставленным, если оно поступило лицу, которому оно направлено (адресату), но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 N 25 "О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" (далее - Постановление Пленума) содержатся разъяснения применения статьи 165.1 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Пунктами 63, 65 - 67 Постановления Пленума указано, что по смыслу пункта 1 статьи 165.1 Гражданского кодекса Российской Федерации юридически значимое сообщение, адресованное гражданину, должно быть направлено по адресу его регистрации по месту жительства или пребывания либо по адресу, который гражданин указал сам (например, в тексте договора), либо его представителю (пункт 1 статьи 165.1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

С учетом положения пункта 2 статьи 165.1 Гражданского кодекса Российской Федерации юридически значимое сообщение, адресованное гражданину, осуществляющему предпринимательскую деятельность в качестве индивидуального предпринимателя, или юридическому лицу, направляется по адресу, указанному соответственно в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей или в Едином государственном реестре юридических лиц либо по адресу, указанному самим индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом.

При этом необходимо учитывать, что гражданин, индивидуальный предприниматель или юридическое лицо несут риск последствий неполучения юридически значимых сообщений, доставленных по адресам, указанным выше, а также риск отсутствия по указанным адресам своего представителя. Гражданин, сообщивший кредиторам, а также другим лицам сведения об ином месте своего жительства, несет риск вызванных этим последствий (пункт 1 статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации). Сообщения, доставленные по названным адресам, считаются полученными, даже если соответствующее лицо фактически не проживает (не находится) по указанному адресу.

Если лицу, направляющему сообщение, известен адрес фактического места жительства гражданина, сообщение может быть направлено по такому адресу.

При наличии у иностранного юридического лица представителя на территории Российской Федерации сообщения, доставленные по адресу такого представителя, считаются полученными иностранным юридическим лицом (пункт 3 статьи 54 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Бремя доказывания факта направления (осуществления) сообщения и его доставки адресату лежит на лице, направившем сообщение.

Юридически значимое сообщение считается доставленным и в тех случаях, если оно поступило лицу, которому оно направлено, но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним (пункт 1 статьи 165.1 Гражданского кодекса Российской Федерации). Например, сообщение считается доставленным, если адресат уклонился от получения корреспонденции в отделении связи, в связи с чем она была возвращена по истечении срока хранения.

Из приведенных положений закона и разъяснений, указанных в Постановлении Пленума, следует, что сообщение считается доставленным, если адресат уклонился от получения корреспонденции в отделении связи, из-за чего она была возвращена по истечении срока хранения, и обязанность доказать факт доставления сообщения в отделение связи по месту жительства адресата лежит на отправителе.

Также возможно применить аналогию с порядком надлежащего уведомления лиц, участвующих в производстве по делу об административных правонарушениях, установленным статьей 25.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) и положениями постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 N 5.

 III. Подготовка и издание приказов (распоряжений)

о проведении проверок, их содержание, выбор формы

проведения проверки, исчисление сроков проведения проверок

 6. Пунктом 6 части 2 статьи 14 Закона N 294-ФЗ предусмотрена необходимость указания в распоряжении (приказе) о проведении проверки сроков проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки.

При издании приказов (распоряжений) о проведении проверки в пункте 11 типовой формы распоряжения (приказа) органа муниципального контроля о проведении проверки, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 N 141 (далее - типовая форма распоряжения), должны быть указаны мероприятия по контролю (в том числе их продолжительность), проведение которых необходимо для достижения целей и задач проверки. При этом общая продолжительность мероприятий по контролю, проводимых в рамках проверки, не должна превышать продолжительности проверки, определяемой пунктом 8 типовой формы распоряжения.

7. Законом N 294-ФЗ установлены следующие формы проведения проверок: документарная, выездная, документарная и выездная.

О проведении проверки издается органа муниципального контроля о проведении проверки. Форма проведения проверки определяется на стадии издания распоряжения.

Вместе с тем пунктом 3 статьи 12 Закона N 294-ФЗ установлено, что выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также в случае, если при документарной проверке невозможно оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

Нормативными правовыми актами Российской Федерации не регламентирован порядок исчисления сроков проведения выездной проверки в случае, если она проводится после проведения плановой документарной проверки, в ходе которой не представилось возможным оценить соответствие деятельности проверяемого лица обязательным требованиям без проведения выездного мероприятия по контролю.

До урегулирования порядка проведения выездной проверки органам муниципального контроля следует все плановые проверки, предусматривающие оценку использования земельных участков, проводить в форме выездных проверок. Форму проведения внеплановых проверок выбирать исходя из целей и задач проверки.

Проверки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам предоставления земельных участков рекомендуется проводить в форме документарных проверок.

8. В соответствии с пунктом 8 типовой формы распоряжения в распоряжении о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя указываются срок проведения проверки, а также даты ее начала и окончания.

V. Соблюдение прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при организации и проведении проверки

 9. Положениями Закона N 294-ФЗ предусмотрено уведомление юридического лица и индивидуального предпринимателя о проведении проверки.

Частью 12 статьи 9 Закона N 294-ФЗ установлено, что о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом муниципального контроля не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения. Часть 16 статьи 10 Закона N 294-ФЗ также содержит норму, предусматривающую уведомление юридического лица или индивидуального предпринимателя органом муниципального контроля о проведении внеплановой проверки не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения.

Частью 4 статьи 12 Закона N 294-ФЗ установлено требование обязательного ознакомления руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением или приказом органа муниципального контроля о назначении выездной проверки. Факт ознакомления руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением или приказом о проведении проверки фиксируется в акте проверки путем указания времени, даты, фамилии и инициалов руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя и его подписи.

Таким образом, при организации и проведении проверок необходимо отличать уведомление о проведении проверки и направление копии распоряжения о проведении проверки от ознакомления в начале проведения выездной проверки представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя с копией распоряжения (приказа) о проведении проверки, о чем производится отметка в акте, составляемом в результате проверки.

При этом в акте указывается фактическое время и дата составления акта проведения проверки.

10. Частью 7 статьи 12 Закона N 294-ФЗ установлено, что в случае, если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями (бездействием) индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, 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 юридического лица, индивидуального предпринимателя плановой или внеплановой выездной проверки без внесения плановой проверки в ежегодный план плановых проверок и без предварительного уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

В целях реализации указанной нормы руководитель органа муниципального контроля или его заместитель в случаях, указанных в части 7 статьи 12 Закона N 294-ФЗ, в течение трехмесячного срока с момента составления акта о невозможности проведения плановой или внеплановой проверки вправе издать распоряжение о проведении соответствующей проверки.

11. При проведении плановой или внеплановой проверки в рамках осуществления муниципального контроля необходимо учитывать, что Федеральным законом от 03.07.2016 N 354-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации" внесены изменения в пункт 2 статьи 15 Закона N 294-ФЗ, предусматривающие возможность проведения проверки соблюдения требований земельного законодательства в отсутствие правообладателя земельного участка в случаях надлежащего уведомления собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

12. Субъектами проверок при осуществлении муниципального земельного контроля могут выступать граждане и индивидуальные предприниматели.

При проведении проверок в отношении граждан зачастую выявляется, что гражданин, в отношении которого проводится проверка, зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя. При этом возникает вопрос о правомерности проведения проверки на основании распоряжения о проведении проверки в отношении гражданина, который зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя.

Необходимо отметить, что законодательство Российской Федерации не разделяет имущество физического лица на имущество, принадлежащее ему исключительно как гражданину, и имущество, принадлежащее ему исключительно как индивидуальному предпринимателю (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.12.1996 N 20-П). Получение статуса индивидуального предпринимателя не обособляет часть имущества гражданина, поскольку факт его государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя не "создает" его как новое отдельное лицо с обособленным имуществом, а предпринимательская деятельность гражданина по-прежнему является деятельностью самого гражданина.

На основании изложенного проверка, проводимая на основании распоряжения о проведении проверки в отношении гражданина, в случае выявления регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, не прекращается и оценивается соблюдение требований законодательства при использовании земельного участка гражданином (без учета факта регистрации в качестве индивидуального предпринимателя).

13. Виды ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель установлены главой XIII Земельного кодекса Российской Федерации. Помимо административной ответственности за нарушения земельного законодательства может применяться уголовная, дисциплинарная, а также гражданская ответственность. Гражданская ответственность заключается в обязанности возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения земельных правонарушений, в возвращении самовольно занятых земельных участков их правообладателям, в приведении земельного участка в пригодное для использования состояние, изъятии неиспользуемых земельных участков или участков, используемых с нарушением требований законодательства.

V. Оформление результатов проверки и принятия мер

по ее результатам

14. Нормами статьи 16 Закона N 294-ФЗ установлено, что акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается проверяемому лицу или его представителю. В случае отсутствия проверяемого лица или его представителя, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора).

При наличии согласия проверяемого лица на осуществление взаимодействия в электронной форме в рамках государственного контроля (надзора) акт проверки может быть направлен в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю. При этом акт, направленный в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, проверяемому лицу способом, обеспечивающим подтверждение получения указанного документа, считается полученным проверяемым лицом.

В случае если для составления акта проверки необходимо получить результаты проведенных обмеров границ земельных участков, заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю. В этом случае акт вручается проверяемому лицу или его представителю под расписку либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт (при условии согласия проверяемого лица на осуществление взаимодействия в электронной форме в рамках государственного контроля), способом, обеспечивающим подтверждение получения указанного документа. При этом уведомление о вручении и (или) иное подтверждение получения указанного документа приобщаются к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

При составлении акта проверки в срок, не превышающий трех дней после завершения проверки, в акте проверки указывается фактическая дата составления акта проверки.

 В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения. Должностные лица органов местного самоуправления направляют копию указанного акта в орган государственного земельного надзора.

 В срок не позднее чем пять рабочих дней со дня поступления от органа местного самоуправления копии акта проверки, орган государственного земельного надзора обязан рассмотреть указанный акт и принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и направить копию принятого решения в орган местного самоуправления.

В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, привлечение к ответственности за выявленное нарушение осуществляется в соответствии с указанным законодательством.

15. Нормами  статьи 17 Закона N 294-ФЗ установлены меры, принимаемые должностными лицами органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки.

В случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны:

1) выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, 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, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами;

2) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного 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, обеспечению безопасности государства, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

 В случае, если при проведении проверки установлено, что деятельность юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, индивидуального предпринимателя, эксплуатация ими зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые ими товары (выполняемые работы, предоставляемые услуги) представляют непосредственную угрозу 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, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или такой вред причинен, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, индивидуального предпринимателя в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота и довести до сведения граждан, а также других юридических лиц, индивидуальных предпринимателей любым доступным способом информацию о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения.

VI. Организация и проведение иных мероприятий по контролю,

в том числе проводимых без взаимодействия с юридическими

лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами

16. С 01.01.2017 вступили в силу положения об организации и проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (ст. 8.3 Закона N 294-ФЗ).

К мероприятиям по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями относятся, в том числе:

плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств в соответствии со ст. 13.2 Закона N 294-ФЗ;

административные обследования объектов земельных отношений;

           наблюдение за соблюдением обязательных требований при размещении информации в сети "Интернет" и средствах массовой информации;

наблюдение за соблюдением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности либо действиях юридического лица и индивидуального предпринимателя, обязанность по представлению которой (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) возложена на такие лица в соответствии с федеральным законом.

Положениями пунктов 2 и 4 статьи 8.3 Закона N 294-ФЗ установлено, что мероприятия по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа муниципального контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, проводятся на основании заданий, утверждаемых руководителем или заместителем руководителем органа муниципального контроля. При этом порядок оформления и содержание заданий на проведение мероприятий по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа муниципального контроля с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, утверждается уполномоченными органами местного самоуправления.

 17.  Вместе с тем частью 5 статьи 8.3 Закона N 294-ФЗ установлено, что в случае выявления при проведении в том числе административного обследования объектов земельных отношений, нарушений обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, должностные лица органа муниципального контроля принимают в пределах своей компетенции меры по пресечению таких нарушений, а также направляют в письменной форме руководителю или заместителю руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля мотивированное представление с информацией о выявленных нарушениях для принятия при необходимости решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 Закона N 294-ФЗ.

 VII. Привлечение юридических лиц, их должностных

лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан

к административной ответственности за административные

правонарушения, выявленные при осуществлении

муниципального контроля

 18. Статьей 23.21 КоАП законодатель определил полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, за исключением органа, осуществляющего государственный земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, Росреестр и его территориальные органы уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.1, 7.34, частями 1, 3 и 4 статьи 8.8, статьей 10.9, статьей 10.10 КоАП (за исключением судоходных гидротехнических сооружений и земель сельскохозяйственного назначения), в том числе и совершенные на землях сельскохозяйственного назначения.

19. Должностные лица Росреестра наделены полномочиями по надзору за соблюдением органами государственной власти и органами местного самоуправления требований законодательства при предоставлении земельных участков.

При этом полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, выразившихся в нарушении порядка предоставления земельных участков (статья 19.9 КоАП), наделены органы прокуратуры.

Практика работы показала, что по фактам выявленных нарушений органы прокуратуры отказывают в возбуждении дел об административных правонарушениях в связи с истечением срока давности привлечения к ответственности, который составляет три месяца (статья 4.5 КоАП).

20. Частью 1 статьи 20.25 КоАП судьи наделены полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП (неуплата административного штрафа в установленный срок).

В соответствии с пунктом 12 части 5 статьи 28.3 КоАП полномочием возбуждать дела об административных правонарушениях наделены в том числе должностные лица Росреестра и его территориальные органы.

Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП неуплата административного штрафа в срок влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

В силу части 4 статьи 29.6 КоАП дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Кроме того, согласно части 3 статьи 25.1 КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным, поскольку за это правонарушение может быть назначено административное наказание в виде ареста.

Территориальные органы Росреестра столкнулись с практикой судов, возвращающих протоколы об административных правонарушениях, составленные за правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 20.25 КоАП, на основании пункта 4 части 1 статьи 29.4 КоАП, мотивируя это недоставлением в суд органом, составившим протокол об административном правонарушении, лица, в отношении которого составлен протокол.

При этом пункт 4 части 1 статьи 29.4 КоАП предусматривает возвращение протокола в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела. Указанная позиция судов была поддержана Верховным Судом Российской Федерации (письмо заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 24.11.2015 N 4-ВС-7588/15).

Нормативными правовыми актами Российской Федерации должностные лица Росреестра не наделены полномочиями по доставлению в суд граждан. В связи с этим требование судов о доставлении в суд лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП, неисполнимо.

Видится целесообразным внесение изменений в КоАП, предусматривающих разрешение правовой коллизии по доставлению в суд лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, предусматривающее административный арест, органом, которым возбуждено такое дело.

21. Статьей 7.1 КоАП предусмотрена административная ответственность за 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.

Основаниями возникновения прав на земельные участки согласно установленному пунктом 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации перечню оснований возникновения прав и обязанностей, могут являться: договор или иная сделка, акт государственного органа или органа местного самоуправления, судебное решение, установившее право на земельный участок, приобретение имущества по допускаемым законом основаниям вследствие событий, с которыми закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий.

Земельные участки, согласно пункту 1 статьи 264 Гражданского кодекса Российской Федерации могут предоставляться их собственниками другим лицам на условиях и в порядке, которые предусмотрены гражданским и земельным законодательством.

Права на земельные участки, предусмотренные главами III и IV Земельного кодекса Российской Федерации, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации недвижимости" (пункт 1 статьи 25 Земельного кодекса Российской Федерации).

Права на земельные участки, предусмотренные главами III и IV Земельного кодекса Российской Федерации, удостоверяются документами в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации недвижимости" (пункт 1 статьи 26 Земельного кодекса Российской Федерации).

Пунктом 1 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации и статьей 552 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

Согласно статье 273 Гражданского кодекса Российской Федерации при переходе права собственности на здание или сооружение, принадлежавшее собственнику земельного участка, на котором оно находится, к приобретателю здания или сооружения переходит право собственности на земельный участок, занятый зданием или сооружением и необходимый для его использования, если иное не предусмотрено законом.

Таким образом, гражданским и земельным законодательством предусмотрено право собственника здания, строения, сооружения на использование земельного участка, занятого таким зданием, строением, сооружением, в силу закона, и действия такого лица по использованию земельного участка в отсутствие оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю не образуют события административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.1 КоАП.

В связи с изложенным использование земельного участка под зданием, принадлежащим на праве собственности, не образует события административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.1 КоАП. Вместе с тем данные действия противоречат статье 26 Земельного кодекса Российской Федерации и статье 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации и должностные лица Росреестра при выявлении таких нарушений при проведении плановой или внеплановой проверки вправе выдать предписание об устранении нарушения.

22. Статья 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет порядок зачисления штрафов за нарушения законодательства Российской Федерации в бюджетную систему Российской Федерации. В соответствии с указанной нормой штрафы за нарушения земельного законодательства подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа).

В то же время в случае осуществления территориальным органом Росреестра деятельности на территории муниципального района через межмуниципальное структурное подразделение (осуществляющее деятельность на территории нескольких муниципальных образований) штрафы, независимо от места нахождения земельного участка, на котором совершено нарушение, зачисляются в бюджет одного муниципального образования, в котором расположено межмуниципальное структурное подразделение территориального органа Росреестра.

Необходимо внести изменения в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающие возможность зачисления штрафов за нарушения земельного законодательства в бюджеты муниципальных образований, в которых расположен земельный участок, на котором допущено правонарушение.

23. Действие Закона об обороте не распространяется на относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения садовые, огородные, дачные земельные участки, земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального гаражного строительства), а также на земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества.

Пунктом 1 статьи 4 Федерального закона от 07.07.2003 N 112-ФЗ "О личном подсобном хозяйстве" (далее - Закон N 112-ФЗ) установлено, что для ведения личного подсобного хозяйства могут использоваться земельный участок в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок) и земельный участок за пределами границ населенного пункта (полевой земельный участок).

В соответствии с Законом N 112-ФЗ основным видом деятельности на земельных участках, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, является производство сельскохозяйственной продукции.

Между тем, статьей 8.8 КоАП не предусмотрена административная ответственность за неиспользование земельного участка, предназначенного для ведения личного подсобного хозяйства.

Кроме того, Закон N 112-ФЗ не содержит норму, устанавливающую время, в течение которого необходимо приступить к использованию земельного участка.

Вместе с тем выявляются многочисленные факты неиспользования земельных участков, предоставленных для личного подсобного хозяйства.

Необходимо внесение изменений в законодательство, предусматривающих установление обязанности использовать земли, предоставленные для ведения личного подсобного хозяйства, а также вводящие административную ответственность за неиспользование таких земель.

 VIII. Оценка тяжести нарушений обязательных

требований и выбор ответственности, к которой привлекается

виновное лицо

 24. Статьей 4.1.1 КоАП предусмотрено, что являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 КоАП, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 4.1.1 КоАП.

В КоАП отсутствует понятие впервые совершенного административного правонарушения.

Вместе с тем пунктом 2 части 1 статьи 4.3 КоАП, статьей 4.6 КоАП установлены обстоятельства (критерии), наличие которых свидетельствует о повторности административного правонарушения, а именно: совершение со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня исполнения данного правонарушения однородного административного правонарушения. В связи с этим возникает вопрос о том, будет ли являться отсутствие данных обстоятельств основанием для замены административного штрафа на предупреждение.

В ходе производства по делам об административных правонарушениях, возбужденных в отношении лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства (их работников), необходимо учитывать положения пункта 2 части 1 статьи 4.3 КоАП, статьи 4.6 КоАП при назначении вида административного наказания, в части замены административного штрафа на предупреждение.

 Глава 2. Правоприменительная практика соблюдения обязательных требований

IX. Типичные нарушения обязательных требований

и принимаемые меры

25. Типичными нарушениями при осуществлении муниципального земельного контроля являются:

1. Изменение фактических границ земельных участков, в результате которых увеличивается площадь земельного участка за счет занятия земель, принадлежащих смежным правообладателям.

Ответственность за правонарушение установлена статьей 7.1 КоАП.

В целях недопущения таких нарушений необходимо удостовериться, что границы используемого земельного участка соответствуют границам земельного участка, содержащимся в ЕГРН, и не пересекают границ смежных земельных участков. В случае если в сведениях ЕГРН отсутствуют сведения о местоположении границ используемого земельного участка, необходимо обратиться к кадастровому инженеру, который проведет кадастровые работы, в результате которых будет определено местоположение границ земельного участка, а также будут подготовлены документы для обращения с заявлением о внесении сведений о границах земельного участка в ЕГРН.

2. Неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства и огородничества.

Ответственность за такой вид правонарушений установлен частью 3 статьи 8.8 КоАП.

В целях недопущения нарушений правообладателям земельных участков необходимо в сроки, установленные федеральными законами, приступить к использованию земельного участка. Следует отметить, что использование земельного участка должно соответствовать виду разрешенного использования, указанному в ЕГРН и правоустанавливающих документах на землю.

3. Использование земельного участка не по целевому назначению и (или) не в соответствии с установленным разрешенным использованием.

Ответственность за такой вид правонарушений установлена частью 1 статьи 8.8 КоАП.

В правоустанавливающих документах на землю, а также в ЕГРН указывается правовой режим земельного участка - его целевое назначение и вид разрешенного использования. Фактическое использование земельного участка должно соответствовать правовому режиму земельного участка.

4. Использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность.

Ответственность за такое правонарушение установлена статьей 7.34 КоАП.

В целях недопущения правонарушения юридическим лицам, за исключением указанных в пункте 2 статьи 39.9 Земельного кодекса Российской Федерации, обладающим земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, необходимо обратиться в орган местного самоуправления с заявлением о приобретении земельного участка в собственность или в аренду.