ПРОЕКТ

**ДОКЛАД**

**о результатах обобщения правоприменительной практики   
Комитета по контролю за имуществом Санкт-Петербурга   
при осуществлении муниципального земельного контроля   
на территории Санкт-Петербурга в 2023 году**

Настоящий доклад подготовлен в соответствии со ст. 47 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре)   
и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) и п. 3.3 Положения о муниципальном земельном контроле   
на территории Санкт-Петербурга, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 14.12.2021 № 980 «О муниципальном земельном контроле на территории Санкт-Петербурга» (далее – Положение   
о муниципальном земельном контроле).

Предметом земельного контроля в Санкт-Петербурге, осуществляемого Комитетом по контролю за имуществом Санкт-Петербурга (далее – Комитет), является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность (далее – обязательные требования):

- о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка, в том числе использования земельного участка лицом,   
не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок, либо разрешений на ведение на нем хозяйственной деятельности;

- о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельных участков на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;

- об использовании земельных участков по целевому назначению   
в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

- связанных с обязательным использованием в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях;

- связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

- связанных с выполнением в установленный срок предписаний, выданных должностными лицами Комитета в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений   
в области земельных отношений.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующим земельные правоотношения на территории Санкт-Петербурга и содержащими обязательные требования, соблюдение которых является предметом осуществляемого Комитетом земельного контроля являются:

- Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ;

- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994   
№ 51-ФЗ;

- Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;

- Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»;

- Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов».

В целях реализации отдельных положений Земельного кодекса Российской Федерации в Санкт-Петербурге приняты и действуют:

- Закон Санкт-Петербурга от 08.11.2019 № 521-118 «О порядке и условиях размещения на территории Санкт-Петербурга объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся   
в государственной собственности Санкт-Петербурга или государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута»;

- Закон Санкт-Петербурга от 08.04.2015 № 165-27 «О размещении нестационарных торговых объектов».

Кроме того, в силу положений части 2 статьи 7, статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации на собственников и пользователей земельных участков возложена обязанность по использованию земель в соответствии   
с установленным для них целевым назначением, исходя из их принадлежности   
к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии   
с зонированием территорий. Общие принципы зонирования территорий установлены Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ. Принадлежность же каждого конкретного земельного участка, расположенного в границах Санкт-Петербурга, к той или иной территориальной зоне, а также градостроительные регламенты в части видов разрешенного использования земельных участков и предельных размеров земельных участков   
по территориальным зонам регламентированы Правилами землепользования   
и застройки Санкт-Петербурга, утвержденными Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 «О Правилах землепользования   
и застройки Санкт-Петербурга».

Невыполнение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований земельного законодательства, выявленное в ходе осуществления земельного контроля, влечет за собой административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Административная ответственность за нарушение земельного законодательства предусмотрена статьями 7.1 (самовольное занятие земельного участка), 7.34 (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)   
и 8.8 (использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению) Кодекса Российской Федерации   
об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях указанной категории относится исключительно к компетенции Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии   
(далее – Росреестр).Акты контрольных (надзорных) мероприятий, составленные Комитетом в ходе осуществления муниципального земельного контроля,   
в случае фиксации нарушений земельного законодательства подлежат направлению в Управление Росреестра по Санкт-Петербургу для дальнейшего принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении.

Таким образом, по результатам осуществления муниципального земельного контроля дела об административных правонарушениях Комитетом   
не возбуждаются.

Наиболее частыми нарушениями требований земельного законодательства является самовольное занятие и использование земельных участков в отсутствие предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанные земельные участки. Ответственность за указанное правонарушение установлена статьей 7.1 КоАП РФ. При этом индивидуальные предприниматели несут административную ответственность за указанное правонарушение как юридические лица.

Типичным примером такого нарушения является расширение границ используемого земельного участка за счет смежных земельных участков, когда фактически используется территория большей площади, нежели площадь земельного участка, принадлежащего пользователю по документам.

Основной рекомендацией по недопущению подобных нарушений является проведение кадастровых работ в отношении используемых земельных участков  
с целью определения соответствия фактических границ используемых земельных участков границам, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН), а также проведение анализа имеющихся документов, подтверждающих возникновение права   
на использование земельных участков.

С информацией о границах земельных участков можно ознакомиться   
с помощью публичной кадастровой карты в сети «Интернет» (адрес сайта: <https://pkk5.rosreestr.ru>).

Также распространенным нарушением является самовольное использование хозяйствующими субъектами земельных участков, находящихся   
в государственной собственности Санкт-Петербурга, либо государственная собственность на которые не разграничена при отсутствии как прав на сами участки, так и разрешений на размещение на них каких-либо объектов, либо на осуществление хозяйственной деятельности при отсутствии необходимости оформления прав на участок (размещение павильонов, киосков, объектов сезонной торговли, сезонных объектов общественного питания, входных групп, пандусов, крылец, ограждений, шлагбаумов, аттракционов, постов охраны, спортивных и детских площадок и пр.).

В целях недопущения указанных правонарушений, в случае возникновения заинтересованности в том или ином земельном участке, находящемся в государственной собственности Санкт-Петербурга, либо государственная собственность в отношении которого не разграничена, хозяйствующему субъекту следует в установленном законом порядке обращаться в Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга либо подведомственное ему Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Имущество Санкт-Петербурга» с заявлением соответственно либо о выдаче разрешения на размещение объекта, либо о предоставлении земельного участка (права на осуществление на нем какой-либо деятельности) по договору.

Необходимо отметить, что вред, причиняемый правонарушениями рассматриваемой категории, выражается не только в пренебрежении действующим законодательством, но также и в реальном ущербе, наносимом нарушителем законному правообладателю самовольно занятого земельного участка (которым зачастую является государство), в том числе, в виде недополученной платы за пользование этим участком.

Использование земельного участка не по целевому назначению   
в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель   
и (или) разрешенным использованием также относится к категории наиболее распространенных нарушений. Ответственность за данное правонарушение установлена частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ.

Анализируя данный вид правонарушений, следует учитывать следующее.

Статьей 7 Земельного кодекса Российской Федерации установлено,   
что 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. Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным Приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

Земельные участки, расположенные в границах Санкт-Петербурга,   
в соответствии со ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации относятся   
к категории земель населенных пунктов.

В соответствии со ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации   
в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам:

1) жилым;

2) общественно-деловым;

3) производственным;

4) инженерных и транспортных инфраструктур;

5) рекреационным;

6) сельскохозяйственного использования;

7) специального назначения;

8) военных объектов;

9) иным территориальным зонам.

Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне.

Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки   
и последующей эксплуатации зданий, сооружений.

Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами   
и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии   
с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны [видом](https://docs30.surp-spb.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=402649&dst=100595&field=134&date=12.12.2021) разрешенного использования. Однако п[одпунктом 4 пункта 5 статьи 8](https://docs30.surp-spb.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=381499&dst=100106&field=134&date=02.02.2022), [статьей 13](https://docs30.surp-spb.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=381499&dst=100185&field=134&date=02.02.2022) Федерального закона от 13.06.2015 № 218-ФЗ   
«О государственной регистрации недвижимости» предусмотрено внесение   
в государственный кадастр недвижимости в качестве дополнительной информации об объекте недвижимого имущества сведений о виде или видах разрешенного использования земельного участка, здания, сооружения, помещения.

При этом вид или виды разрешенного использования земельного участка, относятся к дополнительным сведениям об объекте недвижимого имущества   
и влияет на определение кадастровой стоимости недвижимого имущества, сведения о которой также подлежат внесению в кадастр недвижимости собственником земельного участка. Кадастровая стоимость земельного участка,   
в свою очередь, в соответствии со статьей 390 Налогового кодекса Российской Федерации является налоговой базой при расчете земельного налога. Кроме того, применение налоговых ставок, установленных статьей 2 Закона   
Санкт-Петербурга от 23.11.2012 № 617-105 «О земельном налоге   
в Санкт-Петербурге», осуществляется с учетом соответствующего вида разрешенного использования.

Таким образом, наличие у землепользователя в соответствии   
с градостроительным регламентом права использования земельного участка   
в соответствии с любым видом разрешенного использования для конкретной территориальной зоны не отменяет обязанности землепользователя оформить   
в установленном законом порядке свой выбор вида разрешенного использования земельного участка.

Информацию о виде разрешенного использования земельного участка можно получить с помощью публичной кадастровой карты в сети «Интернет» (адрес сайта: <https://pkk5.rosreestr.ru>), либо заказав выписку из ЕГРН   
на земельный участок на официальном сайте Росреестра (адрес сайта: <https://rosreestr.gov.ru>).

Комитет реализует государственную функцию по осуществлению земельного контроля в Санкт-Петербурге в соответствии с пунктом   
3.6 положения о Комитете, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.03.2016 № 207 «О мерах по совершенствованию контроля за использованием объектов недвижимости Санкт-Петербурга».

При осуществлении муниципального земельного контроля Комитет в своей деятельности руководствуется положениями статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации, требованиями Федерального закона № 248-ФЗ, Положением о муниципальном земельном контроле и иными правовыми актами.

Муниципальный земельный контроль осуществляется Комитетом,   
на основе управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

К категории среднего риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее - риск) относятся земельные участки, являющиеся объектами муниципального земельного контроля на территории   
Санкт-Петербурга:

- видом разрешенного использования которых в соответствии со сведениями, содержащимися в ЕГРН, является ритуальная деятельность;

- площадью более 20000 кв. м, видами разрешенного использования которых в соответствии со сведениями, содержащимися в ЕГРН, являются размещение объектов промышленности, производственная деятельность, тяжелая промышленность, автомобилестроительная промышленность, легкая промышленность, фармацевтическая промышленность, пищевая промышленность, строительная промышленность.

К категории умеренного риска относятся земельные участки:

- расположенные в границах особо охраняемых природных территорий;

- площадью более 15000 кв. м, расположенные (полностью или частично) в границах территории объекта культурного наследия.

К категории низкого риска относятся объекты контроля в случае их несоответствия критериям, отнесения объектов контроля к категориям среднего и умеренного риска.

В целях оценки риска причинения вреда (ущерба) при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия Комитетом утверждены следующие индикаторы риска нарушения обязательных требований:

- несоответствие площади используемого юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, гражданином земельного участка площади земельного участка, сведения о которой содержатся в ЕГРН;

- несоответствие использования юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, гражданином земельного участка виду разрешенного использования, сведения о котором содержатся в ЕГРН.

Постановлением Правительства Российской Федерации РФ   
от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»   
(далее – Постановление №336), установлены ограничения на осуществление видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=389501&dst=100664&field=134&date=02.02.2023)   
№ 248-ФЗ и Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=411137&dst=100103&field=134&date=02.02.2023) 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 № 294-ФЗ).

Согласно пункту 11(3) Постановления № 336 до 2030 года в планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий включаются плановые контрольные (надзорные) мероприятия только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса.

Учитывая, что среди объектов муниципального земельного контроля отсутствуют объекты указанных выше категорий, плановые контрольные (надзорные) мероприятия в 2023 году Комитетом не проводились.

Основания, перечисленные в пункте 3 Постановления № 336, для проведения в рамках муниципального земельного контроля внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в 2023 году также отсутствовали.

Ввиду поступления в Комитет информации о возможных фактах нарушения земельного законодательства, Комитетом в 2023 году было проведено 18 контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом в форме выездных обследований.

В целях профилактики нарушения требований земельного законодательства Комитетом на 2023 год утверждена программа профилактики нарушений обязательных требований земельного законодательства.

Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям направлена на достижение следующих основных целей:

1) стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований всеми контролируемыми лицами;

2) устранение условий, причин и факторов, способных привести   
к нарушениям обязательных требований и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

3) создание условий для доведения обязательных требований   
до контролируемых лиц, повышение информированности о способах   
их соблюдения.

Задачами профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям являются:

1) укрепление системы профилактики нарушений обязательных требований;

2) выявление причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, разработка мероприятий, направленных   
на устранение нарушений обязательных требований;

3) повышение правосознания и правовой культуры юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан в сфере земельных правоотношений.

В рамках профилактики нарушений обязательных требований земельного законодательства на 2023 год Комитет осуществлял иинформирование контролируемых лиц по вопросам соблюдения обязательных требований земельного законодательства посредством размещения разъяснительной информации на веб-странице Комитета официального сайта Администрации Санкт-Петербурга в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», устного консультирования, направления письменных ответов на обращения (адрес сайта: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/kki).

На веб-странице Комитета официального сайта Администрации   
Санкт-Петербурга в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» был размещен доклад, содержащего результаты обобщения правоприменительной практики по осуществлению муниципального земельного контроля на территории Санкт-Петербурга.

Кроме того, в 2023 году Комитетом объявлено 195 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований земельного законодательства, проведен 1 профилактический визит.

В целях добровольного определения уровня соблюдения обязательных требований контролируемые лица вправе осуществлять самостоятельную оценку соблюдения обязательных требований (самообследование)   
в автоматизированном режиме с использованием личного кабинета на портале Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения «Центр развития и поддержки предпринимательства Санкт-Петербурга»   
в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (адрес сайта: <https://www.crpp.ru>).

Методические рекомендации по проведению самообследования   
и подготовке декларации соблюдения обязательных требований в рамках осуществления муниципального земельного контроля на территории   
Санкт-Петербурга утверждены распоряжением Комитета от 29.12.2021 № 31-р   
и размещены на веб-странице Комитета официального сайта Администрации Санкт-Петербурга в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Для получения высокой оценки соблюдения обязательных требований земельного законодательства контролируемому лицу необходимо положительно ответить на все вопросы проверочного листа самообследования, за исключением случаев, когда вопрос, отражающий содержание обязательных требований,   
к контролируемому лицу неприменим.

Контролируемые лица, получившие высокую оценку соблюдения ими обязательных требований, по итогам самообследования вправе принять декларацию соблюдения обязательных требований.

Так в 2023 году по результатам проведенных самообследований в Комитет поступило 64 проверочных листа, по результатам рассмотрения которых принято 45 деклараций соблюдения обязательных требований.