

Результаты обобщения правоприменительной практики осуществления Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Воронежской области в 2021 году федерального государственного земельного контроля (надзора)

Общие положения

Контроль за соблюдением требований земельного законодательства Управлением Росреестра по Воронежской области (далее – Управление) в 2021 году осуществлялся в рамках:

государственного земельного надзора (с 1 января по 30 июня 2021 года);
федерального государственного земельного контроля (надзора) (с 1 июля по 31 декабря 2021 года).

Предметом федерального государственного земельного контроля (надзора), осуществляемого Управлением, являлось:

соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления (далее контролируемые лица) обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;

соблюдение обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Объектом федерального государственного земельного контроля (надзора) являлись объекты земельных отношений (земли, земельные участки или части земельных участков), а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

При осуществлении государственного земельного надзора Управление в период с 1 января по 30 июня 2021 года осуществляло надзор за соблюдением:

а) требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка (в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законом прав на такой земельный 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 земельного законодательства органами государственной власти и органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

е) требований законодательства, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

При осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора) Управление в период с 1 июля по 31 декабря 2021 года осуществляло надзор за соблюдением:

а) обязательных требований о недопущении самовольного занятия земель, земельного участка или части земельного участка, в том числе использования земель, земельного участка или части земельного участка, лицом, не имеющим предусмотренных законодательством прав на них;

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

в) обязательных требований, связанных с обязательным использованием земель, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества и личного подсобного хозяйства, в указанных целях в течение установленного срока;

г) органами государственной власти и органами местного самоуправления требований земельного законодательства при предоставлении земель, земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

д) обязательных требований, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

е) исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований, выданных должностными лицами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (ее территориальных органов) в пределах их компетенции.

В первом полугодии государственный земельный надзор осуществлялся в форме проверок и административных обследований объектов земельных отношений, во втором полугодии в форме контрольных (надзорных) мероприятий при взаимодействии с контролируемыми лицами (инспекционный визит, рейдовый осмотр, плановая и внеплановая проверки) и контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами (выездной осмотр и наблюдение за соблюдением обязательных требований).

В 2021 году Управлением в рамках государственного земельного надзора и федерального государственного земельного контроля (надзора) проведено 5581 контрольных (надзорных) мероприятий, из которых 2002 составили мероприятия при взаимодействии с контролируемыми лицами.

В результате проведенных проверочных мероприятий выявлено 960 нарушений только земельного законодательства.

Наиболее распространенные случаи нарушения обязательных требований

Наиболее часто встречающимися случаями нарушения обязательных требования являются:

использование земельного участка без предусмотренных законодательством прав (статья 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — Гражданский кодекс), статья 25 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — Земельный кодекс) — 62,6%;

использование земельных участков на основании прав, возникших в силу закона, но не зарегистрированных в установленном порядке (статья 26 Земельного кодекса), — 10,0%;

использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием (статья 42 Земельного кодекса) — 2,6%;

неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества (статья 42 Земельного кодекса), — 24,8%.

В основном причинами нарушений обязательных требований, связанных с самовольным занятием земельных участков, являются:

получение материальной выгоды и конкурентных преимуществ за счет уклонения от уплаты земельного налога, арендных платежей за пользование землей, а также затраты на приобретение земельного участка в собственность;

незнание о наличии нарушения в связи с непроведением кадастровых работ, отсутствием сведений о местоположении границ земельного участка и его фактической площади.

Причинами нарушения обязательных требований, выразившегося в использовании земельного участка при отсутствии зарегистрированного права на земельный участок, является отсутствие в законодательных актах Российской Федерации срока, в течение которого необходимо осуществить государственную регистрацию возникшего права на земельный участок, а также нежелание правообладателя нести затраты на проведение кадастровых работ, подачу документов для государственной регистрации права и уплату земельного налога.

Причинами совершения правонарушений, связанных с использованием земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и (или) разрешенным использованием, являются:

получение материальной выгоды и конкурентных преимуществ за счет более низкой кадастровой стоимости земельного участка по сравнению с кадастровой стоимостью земельного участка в случае приведения вида разрешенного использования такого участка в соответствие с его фактическим использованием;

ограничения в изменении вида разрешенного использования земельного участка, установленные документами градостроительного зонирования.

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

Использование земельных участков для осуществления Деятельности, не предусмотренной видом разрешенного использования земельного участка, сведения о котором содержатся в Едином государственном реестре недвижимости.

Статьей 42 Земельного кодекса установлена обязанность собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

В целях исключения правовой неопределенности, указанной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 2020 г. № 42-П, в вопросе обязанности правообладателей земельных участков вносить информацию о выбранном виде разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости принят Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 493-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

Указанным законом внесены изменения в статью 7 Земельного кодекса, в соответствии с которыми основной или условно разрешенный вид разрешенного использования земельного участка считается выбранным в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений о соответствующем виде разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости (далее — ЕГРН). В то же время вносить в ЕГРН сведения о вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка не требуется.

При осуществлении надзора за соблюдением требований земельного законодательства должностным лицам, осуществляющим федеральный государственный земельный контроль (надзор), при анализе соответствия использования земельного участка установленному виду разрешенного использования необходимо руководствоваться следующими положениями.

Земельные участки используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования (статья 7 Земельного кодекса).

В соответствии со статьей 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее Градостроительный кодекс) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства указываются в градостроительном регламенте,

являющемся частью правил землепользования и застройки, утверждаемых представительным органом местного самоуправления.

Статьей 37 Градостроительного кодекса определено, что разрешенное использование земельных участков может быть следующих видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

В отношении земельного участка могут быть установлены один или несколько основных, условно разрешенных или вспомогательных видов разрешенного использования. Любой основной или вспомогательный вид разрешенного использования из предусмотренных градостроительным зонированием территорий выбирается правообладателем земельного участка в соответствии с Земельным кодексом и законодательством о градостроительной деятельности. При этом основной или условно разрешенный вид разрешенного использования земельного участка считается выбранным в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений о соответствующем виде разрешенного использования в ЕГРН.

Для использования земельного участка для видов деятельности, отнесенных правилами землепользования и застройки к условно разрешенным видам разрешенного использования, правообладателем земельного участка должно быть получено разрешение на условно разрешенный вид разрешенного использования.

В соответствии со абзацем третьим пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса не требуется внесение в ЕГРН сведений о вспомогательных видах разрешенного использования.

Таким образом, правообладатель вправе использовать земельный участок в соответствии с видами разрешенного использования, указанными в ЕГРН, если такие виды разрешенного использования предусмотрены правилами землепользования и застройки в качестве основного или условно разрешенного видов использования для территориальной зоны, в которой расположен земельный участок.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 37 Градостроительного кодекса земельный участок может быть использован правообладателем для осуществления видов деятельности, предусмотренных в качестве вспомогательных видов разрешенного использования зоны, для территориальной зоны, в которой расположен земельный участок, в том числе если такой вид разрешенного использования не указан в ЕГРН, но только при условии использования такого земельного участка также для вида деятельности, являющегося основным или условно разрешенным и сведения о котором внесены в ЕГРН.

Неисполнение обязательных требований, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 5 Положения о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) Управление осуществляет надзор за соблюдением обязательных требований, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Обязательные требования по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, установлены подпунктом 1 статьи 39.35, пунктом 8 статьи 39.50 Земельного кодекса.

В частности, подпункт 1 статьи 39.35 Земельного кодекса устанавливает обязанность лица, использующего земли или земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, на основании разрешения на использование земель или земельного участка, предусмотренного подпунктами 1 — 5, 7 и 9 статьи 39.33 Земельного кодекса, привести такие земли или земельный участок в состояние, пригодное для их использования в соответствии с разрешенным использованием, в случае если использование таких земель или земельных участков привело к порче либо уничтожению плодородного слоя почвы в границах таких земель или земельных участков.

Также пунктом 8 статьи 39.50 Земельного кодекса установлена обязанность обладателя публичного сервитута привести земельный участок в состояние, пригодное для его использования, в соответствии с разрешенным использованием в срок:

не позднее чем три месяца после завершения строительства, капитального или текущего ремонта, реконструкции, эксплуатации, консервации, сноса инженерного сооружения, для размещения которого был установлен публичный сервитут;

после завершения на земельном участке деятельности, связанной со складированием строительных и иных материалов, размещением временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы) и (или) строительной техники, которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции, ремонта объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения;

после завершения на земельном участке проведения инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение линейных объектов федерального, регионального или местного значения, а также проведения инженерных изысканий для строительства, реконструкции указанных объектов;

после завершения на земельном участке проведения инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные сооружения являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых

они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд, а также проведения инженерных изысканий для строительства, реконструкции таких объектов.

При проведении в рамках федерального государственного земельного контроля (надзора) контрольных (надзорных) мероприятий и мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований уполномоченными должностными лицами Управления для установления соблюдения (несоблюдения) лицами, использовавшими земельный участок, обязательных требований, связанных с неисполнением обязанности по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, необходимо выполнение следующих условий:

в случае использования земельного участка на основании разрешения на использование земельного участка:

- наличие сведений о порче либо уничтожении плодородного слоя почвы в границах земель или земельного участка, используемого на основании разрешения на использование земельного участка (при этом законодательство Российской Федерации не устанавливает времени, когда произведены порча либо уничтожение плодородного слоя почвы: во время действия разрешения на использование земель или земельного участка или после завершения действия такого разрешения);

в случае использования земельного участка на праве публичного сервитута, установленного в целях строительства, капитального или текущего ремонта, реконструкции, эксплуатации, консервации, сноса сооружения, для размещения которого был установлен такой сервитут:

истечение трех месяцев после завершения срока окончания строительства, капитального или текущего ремонта, реконструкции, эксплуатации, консервации, сноса инженерного сооружения (срок окончания указанных видов деятельности указывается в разрешении на строительство (в случае если строительство не завершено), разрешении на ввод объекта в эксплуатацию (в случае завершения строительства));

- состояние земельного участка не позволяет его использовать в соответствии с установленным для него разрешенным использованием.