**Обобщение практики осуществления в 2020 году Администрацией муниципального образования «Холм-Жирковский район» Смоленской области муниципального земельного контроля**

**Общие положения**

Предметом проверок при осуществлении муниципального земельного контроля является соблюдение в отношении объектов земельных отношений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

Объектами муниципального земельного контроля являются юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, обладающие правами на земельные участки, а также использующие земельные участки.

При осуществлении муниципального земельного контроля Администрация осуществляет контроль 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 законодательства, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

е) требований законодательства, связанных с обязательным использованием в течение установленного срока земельных участков; предназначенных для сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, в указанных целях;

ж) требований законодательства о недопущении самовольного снятия или перемещения плодородного слоя почвы;

з) требований законодательства, связанных с обязанностью по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры;

и) требований законодательства по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель.

В 2020 году Администрацией в рамках муниципального земельного контроля проведено 22 проверки.

В результате проведенных проверочных мероприятий выявлено 24 нарушения законодательства Российской Федерации, из которых 20 составили нарушения требований, установленных земельным законодательством. К административной ответственности привлечено 4 правонарушителя.

**Наиболее распространенные случаи нарушения**

**обязательных требований**

Наиболее распространенными случаями нарушений обязательных требования являются:

- использование земельного участка без предусмотренных законодательством нрав (статья 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс), статья 25 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс) - 10%;

- неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества (статья 42 Земельного кодекса), - 30%;

- невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель (статьи 13, 42 Земельного кодекса), - 60%.

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.

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 определено, что права на земельные участки, предусмотренные главами III и IV Земельного кодекса, возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - Закон № 218-ФЗ).

Статьей 39.33 Земельного кодекса 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, подпункт 5 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса. 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 для размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 39.36 Земельного кодекса 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 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон № 381 -ФЗ).

Указанные нормы Земельного кодекса содержат исключения из общего правила, установленного статьей 25 Земельного кодекса, 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 Земельного кодекса. В соответствии со статьей 1.0 Закона № 381-ФЗ схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, размещение нестационарных торговых объектов подтверждается схемой размещения таких объектов и иными документами (договором) в случае принятия нормативного правового акта субъектом Российской Федерации о порядке предоставления права на использование земельного участка под размещение нестационарного торгового объекта.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области регулирования, торговой деятельности, установленные указанным Федеральным законом, могут быть перераспределены между такими органами.

Учитывая вышеизложенное, использование земельного участка для размещения нестационарного торгового объекта, не включенного в схему размещения нестационарных торговых объектов, а также использование земельного 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 Земельного кодекса, 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 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП).

Размещение торговых объектов, в том числе нестационарных торговых

объектов, на земельных участках, находящихся в частной собственности.

Согласно требованиям пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса 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.

В силу своего специального назначения размещение нестационарного торгового объекта предполагает ведение на соответствующем земельном участке предпринимательской деятельности (торговли), для осуществления которой предусмотрены самостоятельные виды разрешенного использования земельных участков в соответствии с Классификатором видов разрешенного использования, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 (далее - Классификатор).

В этой связи размещение нестационарных торговых объектов в границах земельных участков допускается, если вид разрешенного использования этого земельного участка предусматривает возможность осуществления торговой деятельности.

Размещение торговых объектов, в том числе нестационарных торговых объектов, на земельных участках, предназначенных для размещения многоквартирных домов.

В силу части 5 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», пункта 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - Жилищный кодекс) занятые многоквартирными домами земельные участки, которые образованы и поставлены на государственный кадастровый учет, принадлежат на праве общей долевой собственности собственникам помещений в таких многоквартирных домах.

Статьей 10 Закона № 381-ФЗ определено, что размещение нестационарных торговых объектов в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов осуществляется только на земельных участках, а также в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов в зданиях, строениях, сооружениях или на земельном участке, находящихся в частной собственности, в силу пункта 7 указанной статьи устанавливается собственником соответствующих здания, строения, сооружения, земельного участка с учетом требований законодательства.

Размещение торговых объектов, в том числе нестационарных торговых объектов не должно нарушать интересы иных лиц и противоречить требованиям нормативных актов, принятых органами в пределах их компетенции. Распоряжение земельными участками должно осуществляться с учетом установленных обязанностей с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно- гигиенических, противопожарных и иных правил, а также требований об использовании земельных участков в соответствии с их целевым назначением (подпункт 8 пункта 1 статьи 1 и статья 42 Земельного кодекса).

Как следует из положений пункта 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса, земельный участок, принадлежащий в качестве общего имущества на праве долевой собственности собственникам помещений в многоквартирном доме, предназначен прежде всего для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома.

В силу положений Классификатора видами разрешенного использования «Малоэтажная многоквартирная жилая застройка» (код 2.1.1), «Среднеэтажная жилая застройка» (код 2.5) и «Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)» (код 2.6) в числе прочего предусмотрена возможность размещения объектов обслуживания жилой застройки, в том числе торговых объектов (коды 2.7, 4.4 Классификатора), во встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях жилого дома в отдельных помещениях дома, если площадь таких помещений в многоквартирном доме не составляет более 15% или 20% от общей площади дома.

Учитывая изложенное, размещение нестационарного торгового объекта на придомовой территории многоквартирного дома, то есть вне границ многоквартирного дома, требует установления нескольких видов разрешенного использования земельного участка, на котором этот дом расположен (например, «Малоэтажная многоквартирная жилая застройка» (код 2.1.1) и «Предпринимательство» (код 4.0).

Установление дополнительного вида разрешенного использования земельного участка не требуется, если размещение нестационарных торговых объектов планируется во встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях жилого дома в отдельных помещениях дома и площадь таких помещений в многоквартирном доме не составляет более 15% или 20% от общей площади дома.

В силу статьи 247 Гражданского кодекса владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляется по соглашению всех ее участников, а если согласие не достигнуто - в порядке, устанавливаемом судом.

Согласно пункту 3 части 2 статьи 44 Жилищного кодекса принятие решений о пользовании общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме, к числу которого отнесен земельный участок, иными лицами относится, к. компетенции общего собрания: собственников помещений в многоквартирном доме.

В этой связи размещение нестационарного торгового объекта в помещениях многоквартирного дома, являющихся общим имуществом, возможно только- на основании решения общего собрания собственников помещении в многоквартирном доме и по соглашению с уполномоченным таким собранием лицом, а на придомовой территории многоквартирного дома - при условии установления дополнительного вида разрешенного использования земельного участка.

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

Согласно требованиям пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса 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 (далее - Градостроительный кодекс), 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.

Согласно положениям статьи 30 Градостроительного кодекса границы территориальных зон устанавливаются на карте градостроительного зонирования, а виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства указываются в градостроительном регламенте. Карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты входят в состав правил землепользования и застройки. Правила землепользования и застройки, наряду с прочим, включают в себя положения об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами.

Порядок установления территориальных зон, их виды и состав регулируются нормами статей 34, 35 Градостроительного кодекса.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. Разрешенное использование может быть следующих видов:

- основные виды разрешенного использования;

- условно разрешенные виды использования;

- вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществимые совместно с ними (часть 1 статьи 37 Градостроительного кодекса).

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются в установленном статьей 39 Градостроительного кодекса порядке.

В рамках, утвержденных в установленном порядке правилами землепользования и застройки основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства изменение одного вида использования на другой осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов. В случае расположения земельного участка на землях, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, изменение одного вида разрешенного использования на другой вид такого использования осуществляется на основании решения, принимаемого в соответствии с федеральными законами (части 3, 5 статьи 37 Градостроительного кодекса).

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.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с Классификатором.

При этом согласно части 11 статьи 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» разрешенное использование земельных участков, установленное до дня утверждения в соответствии с Земельным кодексом Классификатора, признается действительным вне зависимости от его соответствия указанному Классификатору.

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.

Право самостоятельно выбрать любой из видов разрешенного использования, предусмотренных зонированием территории, установленное частью 4 статьи 37 Градостроительного кодекса, пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса, предоставляет возможность собственнику земельного участка выбрать вид разрешенного использования земельного участка путем внесения сведений о выбранном виде разрешенного использования земельного участка 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 Земельного кодекса 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, в соответствии с подпунктами 5 и 7 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса отнесены к основным принципам земельного законодательства.

В силу пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса 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 Земельного кодекса 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 облуживания 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 и ставку земельного налога.

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 Земельного кодекса, и образует событие административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ.

***Проблемные вопросы организации и осуществления* *муниципального земельного 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, а также перевод такого земельного участка в статус «архивный» не могут являться основаниями для отмены предписания.

В указанных случаях 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.