


УТВЕРЖДАЮ  
И.о. Главы Северодвинска

  
А.В. Силин

« 11 » января 2021 года



ОБОБЩЕНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ  
ЗА 2020 ГОД

Вид муниципального контроля, по которому подготовлено обобщение	Муниципальный земельный контроль на территории муниципального образования «Северодвинск»
Наименование органа Администрации Северодвинска, который осуществляет соответствующий вид муниципального контроля	Контрольное управление
Период, за который подготовлено обобщение	2020 год
Дата, на которую представлены сведения в обобщении	31.12.2020

## **I. Состояние соблюдения обязательных требований подконтрольными субъектами**

Предметом осуществления муниципального земельного контроля является соблюдение в отношении объектов земельных отношений, расположенных на территории муниципального образования «Северодвинск», органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями (далее – физические лица), требований законодательства Российской Федерации, законодательства Архангельской области и муниципальных правовых актов, за нарушение которых законодательством Российской Федерации и законодательством Архангельской области предусмотрена административная и иная ответственность.

Исполнение функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Северодвинск» возложено на Контрольное управление Администрации Северодвинска (далее – Контрольное управление).

Муниципальный земельный контроль осуществляется муниципальными земельными инспекторами путем проведения плановых и внеплановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц с учетом соблюдения требований, установленных Федеральным законом Российской Федерации 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).

Общее количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит муниципальному земельному контролю, – 740 единиц.

Подконтрольные субъекты осуществляют свою деятельность в сфере землепользования.

В рамках проведения муниципального земельного контроля оценивается соблюдение обязательных требований, содержащихся в следующих нормативно-правовых актах:

- Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ;
- постановление Правительства Архангельской области от 17.03.2015 № 103-пп «Об утверждении Порядка и условий размещения объектов, виды которых установлены Правительством Российской Федерации, на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земель или земельных участков и установления сервитута».

В 2020 году проведено 34 проверки в сфере муниципального земельного контроля. При этом 12 проверок проведено в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (2 плановых, 10 внеплановых) и 22 – в отношении физических лиц (16 плановых проверок, 6 внеплановые проверки). При этом из них 6 плановых проверок в отношении физических лиц завершены в связи с невозможностью их проведения по различным причинам (смерть землепользователя, переход права собственности и т.д.).

Всего по результатам проведенных проверок выявлено 18 правонарушений, из них 14 нарушений Земельного кодекса Российской Федерации, 4 нарушения, связанных с невыполнением в установленный срок законного предписания должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль.

Кроме того в отчетном периоде проведено 6 административных расследований, возбужденных по статье 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). По результатам 5 из них выявлены нарушения земельного законодательства, образующие состав административного правонарушения.

В части мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с подконтрольными субъектами, Контрольным управлением в 2020 году осуществлялись плановые рейдовые осмотры земельных участков сельскохозяйственного назначения в селе Ненокса на предмет их целевого использования. Нарушений не выявлено.

Информации о статистике и анализе причиненного в результате нарушения обязательных требований вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, включая вид причиненного вреда (ущерба), размер (объем) ущерба, и иных качественных характеристиках не имеется.

Наиболее часто встречающиеся нарушения обязательных требований в ходе проведения проверок:

- использование земельного участка не по целевому назначению – 2 случая (11,7 %)

- самовольное занятие земельных участков либо отсутствие оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на используемые земельные участки – 15 случаев (85 %).

Среди субъектов, в отношении которых выявлены нарушения, с учетом проверок и административных расследований, 13 являются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, 5 – физические лица.

Причинами и условиями совершения наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований являются:

- незнание требований действующего законодательства в части обязательного оформления земельных отношений;

- длительность подготовки документов для оформления земельных отношений;

- правовой нигилизм подконтрольных субъектов;

- попытка создать для себя наиболее благоприятные условия вопреки общественным интересам.

Одной из главных проблем осуществления муниципального контроля является отсутствие четкого разграничения полномочий между муниципальными, региональными и федеральными органами земельного контроля (надзора).

Смежные функции и полномочия приводят к несогласованности действий, параллельным внеплановым контрольным мероприятиям, перенаправлением документов из одного органа в другой.

Для эффективного осуществления муниципального земельного контроля внесение изменений на федеральном уровне требуется четко разграничить полномочия органов земельного контроля (надзора) на всех уровнях, а также уточнить определение муниципального земельного контроля и предмет контроля.

В целях профилактики правонарушений подконтрольным субъектам рекомендуется проводить следующие мероприятия, направленные на устранение причин и условий возникновения наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований:

1. Усилить контроль за использованием земельных участков по целевому назначению.

2. Регулярно вывозить мусор и отходы производства с земельных участков.

3. Принять все необходимые меры, вплоть до ограждения участков, обеспечения видеонаблюдения, закрытия несанкционированных подъездов к участкам в целях недопущения складирования на земельных участках отходов и иных материалов, незаконных построек и т.д. третьими лицами.

4. Исключить самовольное занятие смежных земель и земельных участков и оформить документы на землепользование в соответствии с требованиями действующего законодательства.

В 2020 году по результатам проверок и административных расследований субъектам контроля выдано 23 предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

В 4 случаях при проведении внеплановой проверки было выявлено неисполнение выданных предписаний в установленный срок (3 – физические лица, 1 – индивидуальный предприниматель). По указанным случаям были составлены протоколы об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), санкция которой предусматривает наложение штрафов на физических лиц в размере от 300 до 500 рублей, на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей. Материалы возбужденных административных дел направлены мировым судьям как органам, уполномоченным на рассмотрение данных категорий дел, для рассмотрения вопроса о привлечении лиц к административной ответственности. По двум делам подконтрольные субъекты признаны виновными, и им назначено наказание в виде административных штрафов, по одному делу лицо

освобождено от ответственности в связи с отсутствием состава, одно дело на рассмотрении. В отдельных случаях были выданы повторные предписания. При этом установлены разумные сроки для исполнения выданных предписаний, разъяснены последствия их неисполнения. Основной причиной неисполнения предписаний является длительность оформления земельных отношений.

Обжалований материалов проверок в рамках осуществления муниципального земельного контроля подконтрольными субъектами в 2020 году не осуществлялось.

Анализ правоприменительной практики показывает, что органами, рассматривающими материалы проверок в 2020 году, направленные Контрольным управлением, в большинстве случаев проверяемые лица привлекались к ответственности в виде предупреждения, несмотря на наличие оснований для назначения административного штрафа, что впоследствии может оказать отрицательное влияние в части превентивной роли административного наказания.

В соответствии с частью 1 статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ в Администрации Северодвинска утверждена программа профилактики нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований при осуществлении муниципального земельного контроля на 2021 год. В целях комплексной профилактики нарушений обязательных требований на официальном интернет-сайте Администрации Северодвинска (<http://www.severodvinsk.info>) в разделе «Муниципальный контроль» размещаются перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом муниципального земельного контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов, даются письменные разъяснения по соблюдению обязательных требований, в средствах массовой информации с подконтрольными субъектами ведется разъяснительная работа по соблюдению обязательных требований земельного законодательства и по изменению действующего законодательства.

## **II. Организация и проведение мероприятий муниципального земельного контроля.**

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», статья 72 Земельного кодекса Российской Федерации обязывают органы местного самоуправления проводить на подведомственных территориях муниципальный земельный контроль.

Организация муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Северодвинск» осуществляется уполномоченным органом Администрации Северодвинска – Контрольным управлением.

Положение о Контрольном управлении Администрации Северодвинска утверждено распоряжением Администрации Северодвинска от 24.05.2019 № 112-ра.

Регламент осуществления Администрацией Северодвинска муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Северодвинск» утвержден постановлением Администрации Северодвинска от 01.06.2016 № 213-па (далее – Регламент).

По мере внесения изменений в действующее законодательство Контрольным управлением вносятся соответствующие изменения в Регламент.

При исполнении функции муниципального земельного контроля осуществляется взаимодействие с Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Архангельской области и Ненецкому автономному округу (далее – Управление Росреестра), правоохранительными органами, органами Администрации Северодвинска.

Муниципальный земельный контроль осуществляется муниципальными земельными инспекторами путем проведения плановых и внеплановых проверок соблюдения обязательных требований юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ.

Плановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Северодвинск» проводятся на основании разработанного плана проведения плановых проверок на очередной год, согласованного в установленном порядке с органами прокуратуры и утвержденного Главой Северодвинска.

План проверок в отношении физических лиц утверждается Главой Северодвинска. Планы проведения плановых проверок размещаются на официальном интернет-сайте Администрации Северодвинска в разделе «Муниципальный контроль».

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, отнесенные в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, на основании пункта 1 статьи 26.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) в планы проверок не включаются.

Кроме того в соответствии с пунктом 1.1 статьи 26.2 Федерального закона № 294-ФЗ если иное не установлено Правительством Российской Федерации, проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего

предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого и среднего предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, не проводятся с 1 апреля по 31 декабря 2020 года включительно, за исключением проверок, основаниями для проведения которых являются причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Учитывая ограничительные меры, вызванные необходимостью профилактики новой коронавирусной инфекции COVID-19, общее количество проверок, по сравнению с 2019 годом, уменьшилось.

Вместе с тем в 2020 году выявлено большее количество административных правонарушений. Указанное обстоятельство вызвано тем, что ряд административных правонарушений был выявлен в результате проведения административных расследований.

Одним из вариантов возможной оптимизации контрольно-надзорной деятельности является организация и проведение совместных проверок. При совместной проверке несколько органов государственного контроля (надзора) или органов муниципального контроля проверяют деятельность одного субъекта предпринимательской деятельности.

Федеральный закон № 294-ФЗ содержит указание на возможность проведения совместных проверок, однако их правовое регулирование недостаточно.

Целесообразность проведения совместных проверок должна определяться контрольными органами с учетом близости предметов контроля (надзора), возможности одновременной работы должностных лиц различных контрольно-надзорных органов на объекте контроля. При составлении ежегодного плана проведения плановых проверок орган муниципального контроля согласовывает планируемые проверки с другими заинтересованными контрольно-надзорными органами, если их осуществление намечается совместно с указанными органами.

Порядок указанного согласования не установлен, поэтому такое согласование осуществляется по общим правилам межведомственного документооборота. В соответствии с частью 6.1 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ предложения руководителям контрольно-надзорных органов о проведении совместных плановых проверок могут быть внесены органами прокуратуры после рассмотрения проектов ежегодных планов проведения плановых проверок.

При принятии предложения органов прокуратуры согласование единого срока проверки осуществляется контрольно-надзорными органами между собой самостоятельно по общим правилам межведомственного документооборота.

Контрольным управлением в 2020 году совместные плановые и внеплановые проверки с иными органами контроля и надзора не проводились.

Как показывает практика, сдерживающим фактором для проведения совместных проверок, являются вышеупомянутые споры о компетенции.

Недостаточное урегулирование предмета муниципального земельного контроля на федеральном уровне ведет в конечном итоге к тому, что любой вопрос в смежной сфере в глобальном смысле можно отнести к порядку землепользования, что может повлечь недостаточно квалифицированный вывод по рассматриваемому вопросу.

Практика оказания содействия в проведении проверочных мероприятий со стороны органов прокуратуры зарекомендовала себя положительно.

Так в 2020 году на основании материалов проверки, проведенных прокуратурой в отношении ООО «СМУ-19» по факту слива бетона на земельные участки, Контрольным управлением Администрации Северодвинска было возбуждено дело об административном правонарушении по статье 7.1 КоАП РФ.

Управлением Росреестра ООО «СМУ-19» признано виновным в совершении данного административного правонарушения с назначением наказания в виде предупреждения.

Данные материалы проверки и материалы дела об административном правонарушении в дальнейшем послужили основаниями для обращения Администрации Северодвинска в суд с иском к ООО «СМУ-19» о взыскании денежных средств за фактическое пользование земельными участками и рекультивации почвы. Дело в части рекультивации находится на рассмотрении суда.

Внеплановые выездные проверки, основаниями для которых являются обращения и заявления граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, информация от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах причинения вреда или об угрозе причинения вреда указанным в Федеральном законе № 294-ФЗ объектам, могут быть проведены органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности соответствующих юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (часть 5 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ). Порядок согласования проверок с органами прокуратуры подробно описан в Регламенте.

При этом в 2020 году прокуратурой г. Северодвинска, с учетом положений постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», осуществлялось согласование проверок, только при наличии угрозы причинения вреда жизни и здоровью



граждан либо при наличии угрозы возникновения ситуаций природного и техногенного характера.

В 2020 году проведено 4 проверки, согласованные с прокуратурой г. Северодвинска, 2 проверки проведены по требованию прокуратуры.

Проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля могут быть документарными и выездными. Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля. Проводятся они по месту нахождения контролирующего органа.

Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами. Они проводятся по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Учитывая особенности сферы муниципального земельного контроля и в большинстве случаев необходимость непосредственного визуального осмотра земельных участков с целью фиксации правонарушений, Контрольным управлением проводятся внеплановые выездные проверки.

Проверочный лист (список контрольных вопросов), используемый при осуществлении муниципального земельного контроля, утвержден постановлением Администрации Северодвинска от 31.05.2018 № 225-па.

В 2020 с применением проверочных листов проведены 2 плановые проверки: МБДОУ № 74 «Винни-Пух» и ГБУЗ АО «СПНД». Нарушений при использовании земельных участков в ходе проверок не выявлено.

В целях соблюдения прав подконтрольных субъектов при организации и проведении проверок орган муниципального контроля уведомляет хозяйствующий субъект о проведении плановой проверки не позднее, чем за 3 рабочих дня до начала ее проведения.

Результаты проверки оформляются актом проверки, который составляется в 2 экземплярах по типовой форме, приведенной в приложении 3 к приказу Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона

«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Акт проверки служит основанием для применения к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю и физическому лицу мер ответственности и является документом, подтверждающим обнаруженные нарушения обязательных требований. Процедура составления акта проверки урегулирована Федеральным законом № 294-ФЗ и Регламентом. Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

В случае обнаружения при проведении проверки нарушений обязательных требований проводящее проверку должностное лицо Контрольного управления обязано принять предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ меры.

Основной мерой является выдача субъекту проверки предписания об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда указанным в Федеральном законе № 294-ФЗ объектам, а также иных предусмотренных федеральными законами мероприятий.

Содержание предписания должно обеспечивать восстановление соблюдения нарушенных обязательных требований, устранение последствий нарушений, а также проведение требуемых мероприятий.

В случае выявления нарушений обязательных требований субъектом проверки должностные лица Контрольного управления также возбуждают дело об административном правонарушении, если в выявленном нарушении усматривается состав административного правонарушения, протоколы по которым уполномочено составлять соответствующее должностное лицо Контрольного управления.

Согласно подпункту 2 пункта 2 статьи 12.1 закона Архангельской области от 03.06.2003 № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» предусмотрено право должностных лиц органов местного самоуправления при осуществлении муниципального земельного контроля составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.1, 7.10 (в части самовольной уступки права пользования землей, самовольной мены земельного участка), 7.17, 7.34, 8.6, 8.7 и 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В целях профилактики нарушений обязательных требований должностные лица Контрольного управления могут направлять в адрес юридических лиц, индивидуальных предпринимателей предостережения

о недопустимости нарушений обязательных требований по основаниям, указанным в части 5 статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ.

Выдача предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований может быть признана достаточно действенной мерой профилактики нарушений обязательных требований и призвана в том числе снизить затраты как контролирующих органов, так и подконтрольных субъектов на мероприятия по контролю, а также влечет предупреждение и снижение количества нарушений обязательных требований.

В 2020 году физическим и юридическим лицам выдано 5 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

Физические, юридические лица, индивидуальные предприниматели, в отношении которых осуществляется муниципальный земельный контроль, имеют право на внесудебное (административное) обжалование действий (бездействия) должностных лиц Контрольного управления и их решений в порядке, предусмотренном Регламентом.

Действия (бездействие) должностных лиц Контрольного управления в 2020 году не обжаловались.

Осуществление муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Северодвинск» производится под контролем органов прокуратуры.

В 2020 году прокуратурой г. Северодвинска возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ в отношении начальника Контрольного управления Администрации Северодвинска в связи с несвоевременным предоставлением в прокуратуру копии акта проверки, проведение которой согласовано прокуратурой г. Северодвинска.

Решением мирового судьи и постановлением Северодвинского городского суда действия преквалифицированы на статью 19.7 КоАП РФ и дело прекращено в связи с истечением срока давности.

Также от органов прокуратуры регулярно поступают предложения о внесении изменений в нормативные правовые акты Администрации Северодвинска в части организации и осуществления муниципального земельного контроля в связи с изменением действующего законодательства, которые рассматриваются в установленном порядке.

Начальник Контрольного управления  
Администрации Северодвинска



В.В. Хлусов

## ПЕРЕЧЕНЬ НАИБОЛЕЕ ЧАСТО ВСТРЕЧАЮЩИХСЯ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Фактическое описание (содержание) обязательного требования	Положения НПА, устанавливающие соответствующее обязательное требование	Норма законодательства, устанавливающая ответственность за нарушение соответствующего обязательного требования	Доля нарушения обязательного требования в общем количестве выявленных за отчетный период нарушений обязательных требований	Степень тяжести негативных последствий (вреда), возникающих вследствие нарушения обязательных требований для охраняемых законом ценностей
Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием	Статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации	часть 1 статьи 8.8 КоАП РФ	11,7 %	средняя
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	Часть 3 статьи 6, часть 1 статьи 25, часть 1 статьи 26 Земельного кодекса Российской Федерации	статья 7.1 КоАП РФ	88,2 %	низкая